.UBAsociales
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES

Repositorio Digital Institucional

Tipo de documento: Tesis de Doctorado

Título del documento: La construcción de la "cuestión social" durante el desarrollismo post-peronista en Argentina (1958-1972)

Autores (en el caso de tesistas y directores):

Arturo Claudio Laguado Duca

Estela Grassi, dir.

Datos de edición (fecha, editorial, lugar,

fecha de defensa para el caso de tesis: 2009

Documento disponible para su consulta y descarga en el Repositorio Digital Institucional de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires.
Para más información consulte: http://repositorio.sociales.uba.ar/

Esta obra está bajo una licencia Creative Commons Argentina.
Atribución-No comercial-Sin obras derivadas 4.0 (CC BY 4.0 AR)
La imagen se puede sacar de aca: https://creativecommons.org/choose/?lang=es_AR

Repositorio Digital Institucional

.UBAsociales
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES

Arturo Claudio Aquiles Juan Manuel Laguado Duca

La construcción de la 'cuestión social' durante el desarrollismo post-peronista en Argentina (1958-1972)

I volumen

Tesis para optar por el título de
Doctor en Ciencias Sociales
Facultad de Ciencias Sociales

UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES

Directora
Dra. Estela Grassi

Buenos Aires
2009

RESUMEN

Esta investigación reconstruye los conflictos discursivos entre los grupos de poder alrededor de la *cuestión social,* durante el desarrollismo post-peronista en la Argentina (1958-1972).

Siendo su objetivo el análisis de los discursos sobre la cuestión social, esta formulación abstracta implicó reconstruir la forma en que se definieron los problemas sociales y las alternativas de solución que estas definiciones llevaban implícitas; la manera en que se concebía la comunidad política y los derechos que otorgaba su pertenencia a ella; los límites de la intervención legítima del Estado como motor del desarrollo y el papel que jugaron la "justicia social", la "democracia social" o los "derechos sociales" en el horizonte que imaginaban las distintas narrativas. Y, principalmente, los conflictos de hegemonía que se generaron en la disputa por imponer una visión legítima de la cuestión social.

Por tanto, no se propone este trabajo hacer un balance de las políticas sociales del desarrollismo aunque, en aras de la exposición, se las reseñen parcialmente. Esta tesis no es una problematización sobre las políticas públicas en el sentido técnico del término. Es una investigación que se enmarca en el campo de la sociología política.

En el primer capítulo se discuten los principales elementos conceptuales y metodológicos que orientaron la investigación. Entre otros se discute el concepto de cuestión social y su relación con las políticas sociales, su origen histórico y político. También se define el período de la investigación y la noción de desarrollismo que lo delimitó. Después se explica el sentido en que se usó el concepto de discurso y su relación con el de hegemonía. Por último se aclaran cuestiones metodológicas referidas al análisis político del discurso, a la estrategia expositiva, a la elección de las fuentes y de la unidad de análisis.

Posteriormente siguen tres largos capítulos: “Frondizi y el descubrimiento del subdesarrollo”; “De Guido a Illia: la emergencia de un desarrollismo distribucionista”; y “La Revolución Argentina: desarrollo y seguridad”. Cada uno de ellos correspondiente a un período de gobierno; exceptuando el de Guido que se presenta junta al de Arturo Illia. El gobierno de Guido, ni por duración, ni por relevancia, ni por originalidad en su abordaje de la cuestión social o el desarrollo, justificaba un capítulo propio. Por tal motivo se presenta como un antecedente de la administración Illia.

Cada capítulo es una monografía con una estructura similar, subdividida en dos partes. En la primera se presentan los contextos discursivos en los que la cuestión social se vinculó con el desarrollo, los problemas de gobernabilidad que limitaban los discursos de las elites de gobierno y una rápida referencia a las medidas más destacadas de la política social de cada administración. Los contextos no tienen una función explicativa; su objetivo es hacer más inteligible la pregunta que se planteó el investigador. En la segunda, se analizan los discursos sobre el desarrollo y la cuestión social, y la imbricación entre ambos. El alcance epistemológico de esa separación y el sentido que aquí se le atribuye a los contextos, se aclaran en el primer capítulo.

Si en los capítulos que constituyen el cuerpo de este trabajo, el análisis de los discursos se organizó siguiendo la tradición sectorial de las políticas sociales –desarrollo, trabajo, vivienda, salud, jubilaciones-, en las conclusiones se intentó una mirada transversal para todo el período.

En este caso, a diferencia de los capítulos anteriores, el énfasis no está puesto en las mutaciones –aunque estas no se olvidan-, si no en las regularidades en la enunciación de la cuestión social durante los catorce años que abarca la investigación. El análisis empírico descubrió la permanencia de dos narrativas que enfrentaron a las elites de gobierno con los grupos de poder. A una se la denominó ‘narrativa desarrollista’, ‘liberal’ a la otra.

En las conclusiones se fundamenta también, un hallazgo de este trabajo: la forma en que se planteó la cuestión social por liberales y desarrollistas –excluyendo la

interpelación popular de su discurso- fue una importante causa de la crisis de hegemonía que caracterizó a esos años.

La metodología utilizada fue el análisis político del discurso. Ésta se mostró fecunda para afrontar las preguntas que guiaron esta investigación.

ABSTRACT

This doctoral thesis, reconstructs the discursive conflict between the power groups around social question during post-Peronist desarrollismo in Argentina (1958-1972).

Discussing the discourses about the social question is the aim of the work but, this broad formulation involves reconstructing the characterization of social problems and the solutions implicit in the same process. This research deals also of the notions of political community and rights provided in there; the limits of legitimate intervention of the State as development motor and the role played by “social justice”, “social democracy” o “social rights” in several narratives. And, especially, the research concerns to the conflicts by hegemony in the dispute generated by imposing a legitimate vision of the social question.

The objective of this thesis is not the social policies during the Argentinean desarrollismo, although some policies had been exposed in order to provide an easier approach to the reader. There is not here a technical approach about the broad subject of public policies. This work must be framed in the Political Sociology field.

The first chapter discussed the most important methodological and conceptual elements that lead this research: the notion of social question and its link with social policies, and its historical and political sources. Also in this chapter, I defined the temporal period and the concept of desarrollismo involved. Afterwards it explains the sense as is used the idea of “discourse” and its linkage with the concept of hegemony. Finally some methodological questions about political analysis of discourse, some explanatory strategies, the choice of sources and unit of analysis, are settled.

The empirical findings are present in three long chapters: “Frondizi y el descubrimiento del subdesarrollo”; “De Guido a Illia: la emergencia de un

desarrollismo distribucionista"; and "La Revolución Argentina: desarrollo y seguridad". Each chapter includes a period of government; except Guido's administration which I consider an antecedent of Arturo Illia's presidency. Almost irrelevant by their short stay in power, lacking of originality in the treatment of social question or development, Guido's government does not justify a chapter for his study.

Each chapter is a monograph with a similar structure, divided in two parts. The first one develops the discursive context, in which the social question and development were linked, besides the governability problems that restricted the discourses of the government elite, and the most important policies undertaken by each administration. Contexts do not have a heuristic function, its objective is to do more comprehensible the question that leads this inquiry. The second one analyzes discourse about development and social question and relationships between both. The epistemological aim of this division and its sense will be explained in the first chapter.

In empirical chapters, analysis of discourse is organized according to sectorial traditions on the social policies studies: development, labor problems, housing, social assurance. The conclusions make a transversal view for the period.

In this case, in a different way than in others chapters, emphasis is not on the changes of the discourse about social question but in the regularities of its enunciation during the fourteen years that comprises this work. The conclusion discusses the findings provided by the empirical analysis in diverse ways: two different narratives have put face to face the power groups and government elites. I named '*desarrollist narrative'* the first and *'liberal'* the other one.

Conclusion brings other findings: the form in which the social question has been settled by liberals and desarrollist –v. gr. excluding popular interpellations in its discourse- was an important cause of the hegemony crises that distinguished those years.

The methodology used was the political analysis of discourse. This methodology resulted useful to answer the question that has guided this research.

ÍNDICE

INTRODUCCION……pág. 11

CAPÍTULO 1. CAJA DE HERRAMIENTAS

I. Políticas sociales y cuestión social ……19

II. La emergencia de la cuestión social……22

III. El desarrollismo……28

IV. Discurso y hegemonía……35

V. Algunas cuestiones de método……43

CAPÍTULO 2.
FRONDIZI Y EL DESCUBRIMIENTO DEL SUBDESARROLLO

I. LOS CONTEXOS ……51

Contexto 1:
La emergencia del discurso del desarrollo y su imbricación con la cuestión social…51

Contexto 2: Frondizi y la democracia tutelada……59
El discurso del desarrollo……60
La integración en clave política……68

Contexto 3: El pasado de la cuestión social ……72
La instalación del discurso peronista……72
El desarrollismo después de Perón……79

II. LOS DISCURSOS……82

La Revolución Libertadora:
la interpretación de la crisis y el discurso del desarrollo……82
Los problemas sociales……88

La Convención Constituyente……93

Frondizi en el gobierno……104
El desarrollo y los conflictos por su definición……105
La cuestión social en negativo……115
La seguridad social…… ……127
El problema de la vivienda ……135

En síntesis……140

CAPÍTULO 3. DE GUIDO A ILLIA:
LA EMERGENCIA DE UN DESARROLLISMO DISTRIBUCIONISTA

I. LOS CONTEXTOS……145

Contexto 1: Apogeo y decadencia de la Alianza para el Progreso……145

Contexto 2: Gobernar sin legitimidad……153
Los "años terribles" de Guido ……153
La primera minoría ……156
Desarrollismo nacionalista ……159
"Triste, solitario y final" ……162

Contexto 3: La política social ……163

II. LOS DISCURSOS ……166

Guido y el relanzamiento de la Alianza ……166
El auge de la Alianza para el Progreso ……166
Los problemas sociales ……178

La democracia social de Illia ……182
Desarrollo y cuestión social ……182
Planificación y crisis ……191

La agenda social ……201
La cuestión laboral ……204
Otra vez la vivienda ……214
Seguridad social …… 222

Se cierra un intervalo……227

CAPÍTULO 4.
LA REVOLUCIÓN ARGENTINA: DESARROLLO Y SEGURIDAD

I. LOS CONTEXTOS …… 232

Contexto 1: Mutaciones del discurso del desarrollo ……232
El silenciamiento de la Alianza para el Progreso ……232
La Encíclica Populorum Progressio *y la seguridad nacional*……236

Contexto 2: La "Seguridad Nacional" en la Argentina ……241
Doctrina de Seguridad Nacional, sociedad organizada y planificación……246
Levingston, "el breve" ……252

Contexto 3: Comunidad, Obras Sociales y jubilaciones……253

II. LOS DISCURSOS……..……..……..……..257

De la Alianza para el Progreso a la Doctrina de Seguridad Nacional ……..……...257
Siempre la inflación………..……..261
Planificación y cambio de estructuras ……..……..272
El tiempo social y la comunidad………..……..280

La cuestión social y las políticas sociales……..……289
Salarios y disciplina ……295
Previsión social……..……..305
Otra vez la vivienda……..……..315

Final de época ……..……322

CONCLUSIONES……..……..……..…… 328

BIBLIOGRAFÍA……..……..……..……347

AGRADECIMIENTOS

A la Dra. Estela Grassi quien, como directora de esta tesis, me acompañó durante el proceso de investigación con sus sugerencias, consejos y aliento, además de una lectura atenta de las páginas que iban llegando a sus manos. Al Profesor Emilio Tenti Fanfani quien me animó a emprender el doctorado en la Universidad de Buenos Aires y acogió mis dudas en los preliminares de este trabajo. Como siempre a la licencianda Claudia Delgado Montoya, que me acompañó en esta aventura académica –como en tantas otras-, leyó prolijamente los borradores para sugerir mejoras y, en largas noches discutió conmigo las inquietudes que se me presentaban. Al Dr. Horacio Cao, interlocutor de siempre y profundo conocedor de la historia argentina reciente. A mi hijo, Iñigo, que con toda la paciencia que le permite su edad, aceptó las modificaciones que introdujo en su vida cotidiana la elaboración de este trabajo y colaboró en la sistematización de la información.

Una gratitud especial merece el Dr. Pablo Alabarces, coordinador del doctorado, quien acogió tan afectuosamente a los estudiantes que veníamos del extranjero. Esta gratitud se extiende también al personal administrativo. Por último, a la Universidad Nacional de Colombia que me brindó el soporte económico para mi dedicación a los estudios doctorales.

INTRODUCCION

Esta investigación se propone reconstruir los conflictos discursivos entre los grupos de poder alrededor de la *cuestión social,* durante el desarrollismo post-peronista en la Argentina (entre 1958 y 1972). No se propone este trabajo hacer un balance de las políticas sociales del desarrollismo aunque, en aras de la exposición, se las reseñen parcialmente.

Planteado el objetivo principal como el análisis de los discursos que enunciaron los grupos de poder sobre la cuestión social, esta formulación abstracta remite, en la práctica, a la forma en que se definieron los problemas sociales y a las alternativas de solución que estas definiciones llevaban implícitas; a la manera en que se concebía la comunidad política y los derechos que otorgaba su pertenencia a ella; a los límites de la intervención legítima del Estado como motor del desarrollo y el papel que jugaba la justicia social, la democracia social o los derechos sociales en el horizonte que imaginaban las distintas narrativas. Y, sobre todo, a los conflictos de hegemonía que se generaron en la disputa por imponer una visión legítima de la cuestión social.

Por tanto, esta tesis no es una problematización sobre las políticas públicas en el sentido técnico del término. Es una investigación que se enmarca en el campo de la sociología política. Una breve referencia a las motivaciones del autor puede complementar las precisiones teóricas desarrolladas en el primer capítulo.

*****

Los años noventa parecían cerrar definitivamente un ciclo en la historia de Occidente y, particularmente, en la de América Latina. Después de la crisis de la deuda en los ’80 con sus desestabilizadores problemas inflacionarios, después de la denuncia de los horrores de las dictaduras que sacudieron a la mayor parte del continente, el fin de siglo llegaba con un mensaje relativamente novedoso: más democracia y menos Estado. Dos términos que en el pensamiento hegemónico de la época, aparecían indisolublemente unidos.

Se cerraba, en un mismo movimiento retórico, la época de los pronunciamientos militares y del Estado intervencionista que habrían llevado a la ruina a las sociedades latinoamericanas. El incremento de la pobreza, los nuevos problemas sociales y la reaparición de algunos viejos, se reenviaban a un horizonte en cual el mercado aportaría las soluciones. Como muy agudamente lo definió García Canclini, los ciudadanos eran desplazados por los consumidores. Todos los sueños desarrollistas habrían construido un monstruoso Leviatán que castraba las potencias creadoras de los individuos, mal acostumbrados a esperarlo todo de un Estado ineficiente que habría ahogado a la economía sin satisfacer plenamente las necesidades de los ciudadanos. Liberando al mercado de las restricciones que le pone el Estado, el sueño del desarrollo indefinido se haría realidad.

Y de todas las restricciones, las más dañinas eran aquellas que se referían a los contratos de trabajo. Sólo los trabajadores perezosos, aquellos que no estaban capacitados para enfrentarse al dinámico y generoso mundo del mercado, podrían aspirar a contratos de largo plazo, todavía imbuidos por la desueta noción de 'carrera'. Para los que por edad avanzada o falta de preparación, no eran capaces de 'reconvertirse', el Estado tendía una mano generosa. De forma similar, en todo el continente se impulsaron cursos de reconversión laboral y, en última instancia, políticas de asistencia previa –más o menos rigurosa, eso dependía de las coyunturas políticas- focalización de 'beneficiarios'. Libertad del mercado, libertad para elegir – ¿para elegir?- las formas de vinculación laboral, contra un Estado regulador que sólo había producido crisis económica y autoritarismo.

La libertad de elección se volvió un imperativo para los ciudadanos plenos, es decir, para aquellos que no dependían de la asistencia. También pudieron elegirse las obras sociales, los planes de jubilación, y la manera de ahorrar y endeudarse para adquirir vivienda. La empresa privada, guiada por la implacable competencia, pondría la mejor oferta a disposición de las necesidades de los individuos. De esta forma se liberarían los recursos públicos para invertirlos a favor de aquellos que realmente los necesitaban.

El papel que jugó el Estado en su propia reducción –mucho más simbólica que real, pues el gasto público creció en la mayoría de América Latina, y la Argentina no fue una excepción- ha sido estudiado. También quiénes fueron los ganadores de este nuevo acuerdo. Pero para el común de los ciudadanos, este discurso construyó una realidad que, definitivamente, clausuraba una época histórica. Los éxitos electorales y la casi ausencia de propuestas políticas diferentes con posibilidad competitiva, ponían en evidencia la fortaleza de la nueva hegemonía.

Sin embargo había muchos elementos que permitían la articulación de estos temas en un discurso diferente de esta narrativa neoliberal, aunque el prefijo neo puede ser muy discutible. De hecho, los siempre inconformes cientistas sociales presentaron una poco exitosa explicación alternativa. Los historiadores de la economía pusieron en duda esa imagen de los sesenta que dibujaba un oscuro medioevo de estancamiento económico.

Aquellos individuos más sensibles a la cuestión social, dudaban de los beneficios del nuevo paraíso. Para un observador perceptivo, pero sobre todo para un observador que hubiera permanecido muchos años fuera del país –como el caso de quien escribe este trabajo- todos los males que habían hecho de América Latina una de las regiones más desiguales del planeta, aparecían ahora crudamente visibles en la opulenta ciudad de Buenos Aires y en las ricas ciudades del interior de la Provincia. El igualitarismo que orgullosos habían exhibido los argentinos, ya no existía.

¿Cómo era posible que un discurso que prescindía de lo que era una tradición nacional –el igualitarismo, el Estado benefactor- se instalara tan rápidamente, sin casi contestación dentro del establecimiento? Y, además, ampliamente ratificado en la competencia electoral. De allí surgió otra, que es la que está en la base de este trabajo: ¿fue ese Estado benefactor argentino producto de un consenso elitista de larga duración que la crisis económica iniciada en la década del ’80 obligó a abandonar? O, en cambio, esa idea de una Argentina a la europea ¿fue uno de los tantos mitos que se llevó el autor dentro de sus valijas en 1977?

Esas preguntas, totalmente personales y subjetivas, tomaron forma académica en la indagación por la construcción de la cuestión social durante el desarrollismo, en los

conflictos por imponer un discurso legítimo sobre el tema y, sobre todo, en la voluntad de abordar el problema desde una óptica política. Eso es lo que acá se ha llamado el abordaje de la cuestión social en clave de hegemonía. En ese sentido, aunque esta historia se detenga en 1971, su pretensión es aportar a la comprensión del presente.

*****

Toda elección metodológica tiene un componente subjetivo. Con lo que se quiere decir que otras hubieran sido posibles. Quizás tan válidas como ésta, se habría construido otros problemas y, por tanto, arrojado otras conclusiones. Ni mejor ni peor, otros caminos para llegar al conocimiento resultan en investigaciones diferentes (Law y Urry, 2004).

La manera en que las decisiones metodológicas se relacionan con escogencias personales tiene que ver con la evolución de la sociología en la década pasada y, especialmente, con la manera en que dicha evolución fue recibida en la academia colombiana, donde el autor se desempeña. Los años noventa –cuando se fue gestando este trabajo, antecedido por una investigación similar aunque de menor envergadura para el caso colombiano- no solo implicaron una mutación del discurso sobre lo social. Como era inevitable, también las Ciencias Sociales resintieron esos cambios. Nunca como antes la sociología debió resistir el embate de la racionalidad económica. El auge de las teorías de la elección racional y de ciertas versiones extremas del individualismo metodológico, fueron una manera de reaccionar a este espíritu de época. Otras vertientes teóricas aseguraban que la mundialización volvía irrelevantes los textos clásicos de la sociología o, en el mejor de los casos, se reconocía la pertinencia de sus preguntas junto con la vetustez de sus respuestas (entre muchos otros Dubet y Martucelli, 2000; Santos, 2003).

La corriente principal de la teoría sociológica tendió a enfocarse en los problemas de la globalización o derivados de ellos, como la sociedad del riesgo. O, por el contrario, se dio un renacimiento de la microsociología, de la sociología de los grupos y de las identidades segmentadas: género, multiculturalismo, tribus urbanas, etc.

En este nuevo talante de la disciplina, el autor de este trabajo se quedó sin herramientas teóricas para enfrentar los problemas de la dominación en las sociedades capitalistas. Y, cuando se dice herramientas teóricas, se hace referencia a instrumental crítico. Durante los años noventa –y aún en la actualidad- quien insistiera en la academia colombiana en hacer sociología de las sociedades nacionales –potestad reservada a los economistas que gracias al dogma del *homo economicus* disponían de una receta útil para todas las ocasiones-, quien sostuviera un discurso crítico en términos diferentes a los sancionados por el *mainstream* del pensamiento europeo o estadounidense, quien se enfocara en el análisis en la tremenda injusticia de un régimen político que apostó a las formas menos sutiles de la coerción, corría el riesgo, en virtud de los insidiosos mecanismos de la violencia simbólica, de ser relegado al desván de los muebles viejos. Sólo Pierre Bourdieu –mientras estuvo vivo- y en menor medida Norbert Elias, autorizaban un discurso sociológico que enfrentara la crítica al sistema de dominación por fuera de las teorías de la globalización y sus consecuencias; de la sociología de la cultura y los estudios postcoloniales; de la economía devenida sociología gracias a la elección racional. En ese marco, la investigación sobre la cuestión social se veía necesariamente despojada del componente político en los términos en que lo hemos planteado.

En ese sentido, el contacto con la muy crítica academia argentina, fue sumamente provechoso para la realización de este trabajo. Así mismo, el análisis político del discurso se constituyó en un instrumento que, superando las limitaciones de la teoría sociológica clásica, permitía reintroducir la reflexión sobre la hegemonía, incorporando las discusiones contemporáneas en ciencias sociales. Las reflexiones de Margaret Somers sobre la narrativa política y, en menor medida, de Eliseo Verón sobre las características del discurso político y de Pierre Bourdieu sobre la dominación simbólica, completaron la caja de herramientas con que se construyó esta investigación.

Por otra parte ‘el giro lingüístico’, ya de amplia aceptación en las ciencias sociales, autoriza al autor a continuar con su programa de investigación de estudio comparado de las elites latinoamericanas desde un lugar teóricamente sólido, sin

caer en las tentaciones de una nueva teleología, curiosamente anclada en el fin de los grandes relatos.

Armados de estas herramientas se destejió la fina trama con que se tejieron los discursos, a veces, hasta la exasperación del lector. Este dispendioso método de trabajo que incluyó la lectura de catorce años de diarios y varios de revistas, tiene la ventaja de ser empíricamente abierto. Munidos o no de prenociones, con inevitables simpatías y aversiones, se ha dejado hablar a los enunciadores de la época tratando de evitar, en lo posible, las intervenciones de quien ahora escribe tendientes a sugerir una lectura correcta de la información presentada. No se trata de la ilusión positivista de 'presentar los datos en bruto'. Hace tiempos que las ciencias sociales han superado visiones tan inocentes. Pero al menos, el exhaustivo trabajo documental, corrige una posible arbitrariedad en la selección de fuentes; los centenares de referencias a pie de página, permiten a lector el control de la información presentada y, quizás más interesante, las largas transcripciones textuales admiten interpretaciones alternativas que el investigador por impericia, descuido o cualquier otra limitación, no fue capaz de construir.

Ciertamente, las motivaciones personales que se han expuesto largamente, no garantizan el rigor investigativo. En el capítulo 1 se presentan los motivos teóricos que llevaron a la elección de los discursos como unidad de análisis para emprender un estudio en clave de hegemonía. Creemos que los resultados que arrojó esta elección la justifican.

*****

En el primer capítulo se discuten los principales elementos conceptuales y metodológicos que orientaron esta investigación. En él se aborda el concepto de cuestión social y su relación con las políticas sociales, su origen histórico y político. También se define el período de la investigación y la noción de desarrollismo que lo delimita. Después se explica el sentido en que se usó el concepto de discurso y su relación con el de hegemonía. Por último se aclaran cuestiones metodológicas referidas al análisis político del discurso, a la estrategia expositiva, a la elección de las fuentes y de la unidad de análisis.

Posteriormente siguen tres largos capítulos: “Frondizi y el descubrimiento del subdesarrollo”; “De Guido a Illia: la emergencia de un desarrollismo distribucionista”; y “La Revolución Argentina: desarrollo y seguridad”. Cada uno de ellos correspondiente a un período de gobierno; exceptuando el de Guido que, por razones de equilibrio más que conceptuales, se presenta junta al de Arturo Illia. El gobierno de Guido, ni por duración, ni por relevancia, ni por originalidad en su abordaje de la cuestión social o el desarrollo, justificaba un capítulo propio. Por tal motivo se presenta como un antecedente de la administración Illia.

Cada capítulo es una monografía con una estructura similar, subdividida en dos partes. En la primera se presentan los contextos discursivos en los que la cuestión social se vinculó con el desarrollo, los problemas de gobernabilidad que limitaban los discursos de las elites de gobierno y las medidas más destacadas de la política social de cada administración. Los contextos no tienen una función explicativa; su objetivo es hacer más inteligible la pregunta que se planteó el investigador. En la segunda, se analizan los discursos sobre el desarrollo y la cuestión social, y la imbricación entre ambos. El alcance epistemológico de esa separación y el sentido que aquí se le atribuye a los contextos, se aclaran en el primer capítulo.

Si en los capítulos que constituyen el cuerpo de este trabajo, el análisis de los discursos se organizó siguiendo la tradición sectorial de las políticas sociales –desarrollo, trabajo, vivienda, salud, jubilaciones-, en las conclusiones se intentó una mirada transversal para todo el período.

En este caso, a diferencia de los capítulos anteriores, el énfasis no está puesto en las mutaciones –aunque estas no se olvidan-, si no en las regularidades en la enunciación de la cuestión social durante los catorce años que abarca la investigación. El análisis empírico descubrió la permanencia de dos narrativas que enfrentaron a las elites de gobierno con los grupos de poder. A una se la denominó ‘narrativa desarrollista’, ‘liberal’ a la otra.

En las conclusiones se fundamenta también, un hallazgo de este trabajo: la forma en que se planteó la cuestión social por liberales y desarrollistas –excluyendo la

interpelación popular de su discurso- fue una importante causa de la crisis de hegemonía que caracterizó a esos años.

Coherentes con la pregunta inicial que guió a esta investigación, se espera haber aportado a la intelección contemporánea de la cuestión social y el desarrollo, y su papel en la un discurso hegemónico de largo aliento.

Por otra parte, haber recurrido al análisis del discurso, parece haber sido una elección afortunada para abordar los problemas que aquí se han planteado; y otros que están pendientes de discusión. El análisis del discurso puede ser una abertura en el edificio de la sociología política que puede iluminar muchos procesos. Este trabajo quiere aportar también en estas cuestiones de método.

CAPÍTULO 1
CAJA DE HERRAMIENTAS

I. Políticas sociales y cuestión social

Este trabajo se pregunta por los discursos sobre la cuestión social en el desarrollismo argentino. Aunque en rigor, el significante 'cuestión social' cuenta ya con una venerable tradición académica que tornaría innecesaria su justificación como tema de indagación para las Ciencias Sociales, la conceptualización que de él se haga, define el derrotero de la investigación. ¿Por qué, por ejemplo, no partir del aparentemente más unívoco concepto de política social? O mejor, ¿de las políticas sociales?, objeto que cuenta con notables desarrollos técnicos y una indudable legitimidad en el mundo profesional y disciplinario.

Sin duda existe una estrecha relación entre la cuestión social y las políticas sociales, pero ambos términos distan mucho de ser sinónimos. Las políticas sociales han sido abordadas como el manejo técnico de problemas relacionados con el empleo, la protección y el aseguramiento, además de la administración de los sectores sociales como educación, salud y vivienda (Bustelo y Minujin, 1998).

Este manejo técnico de lo social, centrado en las políticas sectoriales y poblacionales, tendió a naturalizar los problemas y sus soluciones, escamoteando su componente político. Los problemas aparecían así como 'datos' de la realidad y su superación dependería de la correcta aplicación de recetas racionales que proporcionaba el saber acumulado sobre las inflexibles leyes de la economía. La administración de las políticas sociales suplantó la reflexión sobre la cuestión social o, como señala Grassi resaltando el singular, la discusión sobre *la política social*, i.e. "la forma política de la cuestión social" (Grassi, 2003:26).

No es el enfoque técnico, la pregunta por la racionalidad y los avatares en la implementación de las políticas sociales durante el desarrollismo argentino, la problematización que guía esta investigación. Su tratamiento se hará desde un

abordaje de lo social en clave política, esto es: el conflicto discursivo entre los grupos de poder por imponer una visión válida de la cuestión social[1].

Las Ciencias Sociales proponen diversas explicaciones de la emergencia de la cuestión social, no necesariamente contrapuestas. La mayoría de ellas destacan su nacimiento como cuestión de Estado: asociado al manejos de poblaciones (Bourdieu, 2000), a políticas de *gubernamentalidad* (Castel, 1997; Rose, 1999), a la idea de ciudadanía y de nación (Rosanvallon, 1995), al papel cumplido por el Estado en la regulación de la sociedad (Jessop, 1999), a los acuerdos entre instituciones políticas e identidades sociales, sus ajustes y capacidades mutuas (Skocpol, 1996), o como resultado de conflictos de hegemonía por la definición del *pueblo* (Laclau, 2005), entre muchas otras.

Todos estos enfoques –aunque no parten necesariamente de la misma definición de lo político- muestran la estrecha vinculación entre lo político y la cuestión social. Sin embargo, su abordaje implica ciertas mediaciones.

La cuestión social, en tanto política de Estado –sea concebida como el manejo de poblaciones, como reproducción de la fuerza de trabajo o, en un sentido más amplio, como proceso de hegemonización de la sociedad- se expresa en políticas de intervención sobre la sociedad. Intervención que se materializa en la política social –incluyendo la política laboral- y en sus diversos planes sectoriales y poblacionales.

El papel central otorgado al Estado en el diseño de la política social, no fue el resultado de la acumulación del saber científico en las sociedades. La constitución de una política social como cuestión de Estado fue el resultado del combate discursivo –y también callejero- por la legitimidad de las soluciones y del agente responsable –'el actor autorizado'- para definir y administrar el problema.

Los conflictos discursivos por la definición de 'los problemas sociales' entre los distintos enunciadores –la definición de una situación como problemática para la sociedad- no son de interés únicamente para la historia de las ideas. La construcción del problema recorta –y usualmente lleva implícitas- el abordaje de las posibles

[1] Hay disímiles enfoques políticos sobre la cuestión social. Uno de los más explícitos es el de Skocpol (1996), pero no el único. No se pretende descalificar los diversos acercamientos sobre el tema, sino proponer uno diferente.

soluciones. De ella se derivará no solo el objetivo de la política social, sino también su población objeto y las condiciones necesarias para acceder a sus beneficios, quién será el responsable de diseñarla e instrumentalizarla y, de no menor importancia, quién pagará sus costos. Es comprensible, entonces, que la definición del problema no sea el resultado de un sereno acuerdo comunicativo, sino de un enconado conflicto discursivo por imponer una definición hegemónica de él (Grassi, 2003).

Por otra parte, la cuestión social, en tanto intervención del Estado sobre la sociedad –o sobre una parte de ella definida como 'objeto de intervención'- está relacionada con una materia anterior que no siempre se presenta directamente en el debate: los alcances de la solidaridad nacional y las definiciones de ciudadanía que lleva implícita. Desde el siglo XIX, esta preocupación será bautizada como la *cuestión social* (Donzelot, 1994; Rosavallon, 1995; Castel 1997).

Preocupación que nacerá asociada al descubrimiento en las sociedades capitalistas de las dificultades de legitimación inherentes a la contradicción entre la igualdad de los ciudadanos ante la ley y el sometimiento económico de los individuos; del riesgo de su fractura como sociedad y de la fragilidad de su cohesión. Preocupación que implicará también, amojonar los límites de la comunidad política, las calidades para su pertenencia plena y el papel del Estado en su activación[2].

En ese sentido, la cuestión social es una cuestión política por excelencia, toda vez que en ella está presente la categoría central de ciudadanía y los derechos que en ella se articulan. Articulación que se da en el contexto de conflictos de hegemonía (Grassi, 2003) que se resuelven en arreglos más o menos duraderos en el tiempo y que se traducen en políticas de Estado mediante el mecanismo de inscribir, en un discurso de forma universal, una serie de demandas particulares. En términos de Laclau (2006), fijar la flotación de los significantes en un punto nodal. Más adelante retomaremos estos problemas.

[2] Margaret Somers señala que la traducción de lo político a derechos, a pesar de su contingencia, depende de lo que llama *contextos de activación*. Algunos, como aquellos determinados por una esfera pública que genera identidades políticas populares, son más propicios a activar la ciudadanía en términos de derechos (Somers, 1993). La autora no profundiza en las condiciones que permiten generar este entorno propicio, esperamos ir aclarando el sentido con que acá se utiliza en el desarrollo de la exposición. Al respecto véase también Rojas (2004).

Estas articulaciones son las que darán sustento a los compromisos de donde resultarán las políticas sectoriales. Y es en este marco que *las políticas sociales* se constituyen en un indicador válido para estudiar el discurso sobre la política social, i.e. la forma que toma la cuestión social en distintas épocas y sociedades.

De los conflictos discursivos en la construcción de la cuestión social en el desarrollismo argentino, de los temas que marcaron el período, del sujeto que concibieron y de las distintas narrativas que usaron los grupos de poder en su interpelación a la opinión pública en la defensa de sus posiciones, trata esta investigación.

II. La emergencia de la cuestión social

La preocupación por 'lo social' –más allá de la referencia un tanto obvia al *zoon politikon* aristotélico- no es inherente a las sociedades mismas. Su origen está asociado al descubrimiento de la insuficiencia de la dominación legal para garantizar la cohesión de la sociedad. La Revolución de 1848 en Francia o la pauperización de las masas durante la primera mitad del siglo XIX en Inglaterra atestiguaron, para los propios contemporáneos, esa fractura entre "el orden jurídico-político fundado sobre el reconocimiento de los derechos del ciudadano, y un orden económico que suponía miseria y desmoralización masivas" (Castel, 1997:20). Es decir, la contradicción entre la sociedad liberal y el Estado republicano[3]. Fue entonces cuando nació la cuestión social, asociada a la plaga del pauperismo o a la amenaza de revolución. Y, con ella, la conciencia de la necesidad de administrar estas poblaciones inintegrables por el mercado.

La soberanía popular reclamada por el orden republicano quedaba inevitablemente menguada por la condición de la masa desposeída y, especialmente, por aquella que no tenía acceso al trabajo –a pesar de su disposición a vender su mano de obra- ni las protecciones que la sociedad tradicional garantizara a los individuos (Donzelot, 1994; Castel, 1997; Polanyi, 1992). Esta tensión socavaba los

[3] Aunque con una problematización diferente, Escalante Gonzalbo (1995) desarrolla las diferencias entre republicanismo, liberalismo y democracia. Esas diferencias, para nada menores, han sido paulatinamente suprimidas del discurso de la Ciencia Política.

fundamentos del orden político que descubría que el sufragio universal[4] –donde éste existía- era asaz insuficiente para disolver la tensión inherente a la sociedad de clases dada por la igualdad ante la ley y las exclusiones que imponía el mercado, que Marx tematizara en *La Cuestión Judía*.

En ese marco dos discursos contrapuestos chocaron por la definición del problema. Uno de ellos, el liberalismo de corte manchesteriano –para usar una definición de curso común en la Argentina de los años sesenta-, difuminaba lo social en un discurso moral. La moralización del pueblo y la asistencia a los desposeídos garantizada por la caridad de los poseedores, mantenía la estricta separación entre Estado –espacio de la igualdad formal de los individuos- y sociedad, espacio de la economía, i.e. del contrato libre. Cualquier intromisión de un tercero en el espacio social, era contrariar las leyes naturales de la sociedad, de su evolución, de la sobrevivencia de los más calificados. La intervención del gobierno en la protección de los más débiles se haría al costo de la salud de la sociedad misma, argumentaban[5] (Rose, 1999).

El otro discurso era el de la lucha de clases. En este caso, lo social se difuminaba en lo económico de manera inversa; abolir la dominación económica implicaba suprimir la fractura de la sociedad. El fracaso de los intentos revolucionarios del siglo XIX y la imposibilidad de hegemonizar la sociedad del discurso liberal, fue un contexto propicio para la aparición de ese tercero: el Estado social (Castel, 1997).

La noción de solidaridad alcanzó su carta de ciudadanía teórica en 1893 cuando Emile Durkheim publicó de *De la división del trabajo social.* Desde entonces estuvo en la base del discurso del Estado social. Con el concepto de solidaridad orgánica, Durkheim describía y fundamentaba las sociedades industriales[6]. La solidaridad

[4] La tradición de la ciencia política asocia 'sufragio universal', a sufragio universal masculino. Para nuestro argumento esta diferencia no es central.

[5] Sin duda la resistencia del liberalismo hacia la intervención estatal –como lo mostró Polanyi (1992)- no significa un desinterés por lo social, sino una forma específica de su gestión por intermedio del mercado. Muchos autores han llamado la atención sobre este punto. Entre otros Esping-Andersen (1993).

[6] Para Durkheim el vínculo social ya no se basaba en las relaciones cara a cara que sostenían las sociedades tradicionales. Una sociedad compleja, con gran división del trabajo, implicaba tareas complementarias y diferentes –como los órganos del cuerpo humano- que permitían el funcionamiento del todo. La desigualdad era objetiva. Pero además, entre el todo y las partes –las asociaciones intermedias-, no era necesaria una oposición antagónica. Los diversos colectivos debían complementarse, ser solidarios entre sí, manteniendo sus diferencias. Tanto Castel (1997) como Donzelot (1994) describen ampliamente el importante papel jugado por Durkheim en la legitimación de la intervención del Estado a través de la idea de solidaridad orgánica.

orgánica era, en su descripción, la manera en que las sociedades modernas podían mantener su unidad cuando se destruían los lazos tradicionales. Complementándose en la diferencia, los distintos órganos de la sociedad permitirían que ésta se desarrollara como un todo. Pero ningún órgano podía vivir sin los demás. Por tanto, al mismo tiempo que justificaba la diferencia –el mercado-, defendía la protección de los grupos más débiles. El Estado –"el órgano del pensamiento social"- debería garantizar la solidaridad entre los diversos colectivos, la justa defensa de sus intereses.

A partir de esta noción de solidaridad, la cuestión social obtuvo su espacio propio, diferente al de la economía y al de la moral. En los países industrializados, gobernar implicará referirse a lo social, debatir los alcances de los derechos y las obligaciones del Estado en relación con la cuestión social[7]; su legitimidad para colonizar zonas que reclamaba el mercado o que no estaban reguladas por la ley: los contratos de trabajo, la legislación en los talleres o la educación obligatoria fueron los primeros campos de disputa entre el discurso social y el mercado. La solidaridad justificó el avance del Estado sobre algunos aspectos que el mercado reclamaba para sí (Rose, 1999).

El discurso de lo social avanzó así sobre campos que anteriormente correspondían a la moral, en su objetivo de construir civilidad –p.e. la educación pública obligatoria-; o que reivindicaba la economía, como el mercado de trabajo y el desempleo. La política social fue la expresión de este discurso. Junto con ella nacieron unos saberes específicos y un cuerpo de expertos que tratará de construir los problemas sociales desde el lenguaje abstracto de las estadísticas. Saber experto que proporcionará un poderoso recurso legitimador a las nuevas elites reformadoras, al tiempo que despolitizará la cuestión social (Topalov, 2004).

Las modificaciones de la cuestión social fueron marcando las distintas soluciones que se le dieron a la contradicción republicana entre desigualdad y libertad (Grassi, 2004). Desde las primeras políticas centradas en la asistencia y el aseguramiento, a partir de la década de 1930 –de la mano de las políticas keynesianas- la cuestión

[7] El papel del Estado en la constitución de lo social es problematizado por Skocpol (1996) quien destaca la especificidad de los Estados Unidos, donde el origen de las políticas sociales sería menos dependiente del Estado, a diferencia de las sociedades europeas. Esta discusión no es relevante para nuestra investigación.

social devendrá en la integración de los sectores obreros por la ampliación del consumo, del acceso a vivienda, educación y ocio popular (Castel, 1997). Política de integración subordinada de los sectores populares que, al menos inicialmente, no disolverá el exacerbado conflicto de clases. Será en la segunda postguerra –lo que genéricamente los franceses han llamado los '*treinta gloriosos'* y Castel denominó el advenimiento de la sociedad salarial- que se producirá la multiplicación de los derechos y garantías sociales. Y con ellos una fuerte intervención del Estado en nombre de un discurso de solidaridad acrecido que llevó a desmercantilizar amplios sectores del mundo de la vida, multiplicando los derechos del individuo *qua* ciudadano. Fue el apogeo del discurso de la integración de amplia repercusión, también, durante el desarrollismo latinoamericano[8].

Este fue un fenómeno típicamente europeo, tanto en su periodización como en el alcance cualitativo y cuantitativo de las protecciones concedidas. Hay, sin embargo, algunos elementos que trascendieron la discusión europea y repercutieron en América Latina, incluyendo la Argentina de postguerra.

Uno de ellos fue la disolución de la separación entre lo económico y lo social y la consecuente legitimación de la intervención del Estado en la economía. El discurso keynesiano –fundamentando las sinergias entre ambos campos- dotó al Estado de recursos simbólicos para su función de garante de la solidaridad social. *La Teoría General de la ocupación, el interés y el dinero* de John M. Keynes, unía lo social a lo económico: la inversión social permitiría reactivar la demanda cuando la economía se debilitara al inyectar capacidad de compra y fortalecer el empleo en la sociedad. Así mismo, el buen funcionamiento económico sostendría la continuidad de una política social que asegurara la reproducción de la fuerza de trabajo, incluso en los momentos de depresión económica. De esta manera el Estado se constituía en garante del progreso de la sociedad y cortafuego de las amenazas fascista y comunista, garantizando los derechos sociales y, entre ellos el más importante, el derecho al trabajo (Donzelot, 1994).

[8] "Llamo "políticas de integración" a las animadas por la búsqueda de grandes equilibrios, de la homogeneización de la sociedad a partir del centro. Ellas proceden mediante orientaciones e instrucciones generales en un marco nacional. Son ejemplos los intentos de promover el acceso de todos a los servicios sociales y la educación, la reducción de las desigualdades sociales y un mejor reparto de las oportunidades, el desarrollo de las protecciones y la consolidación de la condición salarial" (Castel, 1997:423).

El otro fue la noción de ciudadanía social, acuñada por Marshall (1997), que ampliaba la noción liberal de ciudadanía, hasta entonces acotada a los derechos civiles y políticos[9]. Con la publicación de C*iudadanía y clase social* en 1948, la articulación entre políticas sociales y ciudadanía quedó sólidamente fundada.

Marshall concebía la ciudadanía como pertenencia plena a la comunidad política, i.e. la determinación, por parte de los individuos, de las condiciones de dicha comunidad. Por este mecanismo de participación, la noción de ciudadanía garantizaría los derechos y libertades de los individuos, en un proceso de constante expansión hacia una mayor igualdad. En tanto principio de igualdad - basado en la propiedad, la educación y la estructura de la economía nacional- la ciudadanía se oponía al principio clasista que, a su juicio, limitaba el desarrollo de la comunidad política. Clases y ciudadanía se presentaban como tendencia de organización social contradictorias (Held, 1997)

Para Marshall, la expansión de la ciudadanía permitiría mitigar las desigualdades inherentes al sistema de mercado o, al menos, sus consecuencias más negativas, haciendo al capitalismo más justo, y desactivando la amenaza revolucionaria. La lógica del mercado –afirmaba Marshall- favorecía el triunfo de los más fuertes. En esas condiciones de desigualdad de poder, la pertenencia a la comunidad política se volvía ficticia. Por tanto, la desigualdad de ingresos debía ser compensada por la ciudadanía social como forma de reintroducir el principio de igualdad en la comunidad política.

La introducción de la noción de ciudadanía social –y los correlativos derechos sociales implantados por el Estado de bienestar- demostraba que en las sociedades modernas, se podían garantizar ciertos niveles de seguridad para las personas vulnerables. Las políticas redistributivas de la postguerra –servicios médicos, seguridad social, tributación progresiva- fueron los mecanismos para promover los elementos igualitarios en una sociedad que el mercado tornaba jerárquica. Los

[9] Marshall concebía la expansión de la ciudadanía como un proceso evolutivo. En su perspectiva, en un primer momento –durante el siglo XVIII- la ciudadanía civil asociada a la igualdad ante la ley garantizaría la libertad de pensamiento, de religión, el derecho a poseer propiedades, a la justicia, en fin la ciudadanía como libertad. El siglo XIX sería el de la ciudadanía política que implicaba el sufragio universal y la participación política plena. El siglo XX debía ser el del derecho a la ciudadanía social, consistente en el acceso a la educación, seguridad social y salud para todos los miembros de la comunidad política (Bustelo y Minujin, 1998).

derechos sociales 'limitaban el contrato' y remodelaban al capitalismo, dando nacimiento al Estado de bienestar (Marshall, 1997).

La ampliación de los derechos sociales se constituyó así en la política social por excelencia del Estado de bienestar. El discurso liberal que supeditaba la ayuda a la previa comprobación de los medios de vida y, coherentemente con sus principios de libertad de intercambio, defendía el seguro privado realizado por común acuerdo entre las partes y el actuarismo en el sistema previsional, quedó relegado durante varios años. Si los liberales defendían la prolongación de las desigualdades del mercado a la esfera del bienestar social, el Estado providencia tendió a desemercantilizar la provisión de los derechos sociales[10] (Esping-Andersen, 1993)

En todo caso, el discurso de la ciudadanía social de Marshall fue otro intento de superar la fractura social que ya había abordado Durkheim desde la óptica de la solidaridad. Como lo había hecho Keynes desde la economía, Marshall descubría desde las políticas sociales un mecanismo de integración que –creía- podría garantizar la unidad de la comunidad política limitando las diferencias sociales, sin abolirlas.

De ambos discursos se alimentó el Estado providencia o, en forma más genérica, ese *bloque histórico*[11] se resolvió en el Estado de bienestar keynesiano. En ambos, también, el Estado ganaba una acrecentada centralidad. Pues, es necesario recordar que para Marshall –como para mucho de los teóricos posteriores- el Estado de bienestar no era una sumatoria de políticas sociales más o menos inclusivas, sino una redefinición de las obligaciones del Estado con la comunidad política al mismo tiempo que una ampliación de la soberanía del Estado (Esping-Andersen, 2000).

[10] Esping-Andersen evaluará la fortaleza de los Estados de bienestar con base en el alcance de la desemercantilizacion de esos derechos, independientemente de su reconocimiento formal. Para este autor, el bienestar descansa en un trípode constituido por el Estado, el mercado y la familia. Cuando mayor sea el papel desemercantilizador del Estado, es decir cuando más independiente sea el individuo del mercado, más sólido será el bienestar (Esping-Andersen, 1993).

[11] El concepto, es sabido, es de Gramsci (1962) quien lo usa para referirse a la coherencia entre las relaciones sociales de producción, y el aparato jurídico político e ideológico de una formación social. Laclau (1996), recogiendo la tradición del primer Foucault, usa con la misma connotación, la noción de formación discursiva.

III. El desarrollismo

Resumiendo: el Estado de bienestar keynesiano –o Estado providencia o, incluso, Estado fordista[12]- se basó en una concepción de vínculo social en el cual la solidaridad jugaba un papel central[13]. El sistema de seguro obligatorio fue la manera de desmercantilizar los principales riesgos del mundo de la vida (enfermedad, desocupación, jubilación, invalidez, etc.). Pero el Estado de bienestar sólo estuvo maduro cuando la perspectiva keynesiana –entre las décadas de 1930 y 1960- desplazó el discurso de la asistencia, para introducir el pleno empleo como fundamento de la política pública. La asistencia quedó relegada a sectores marginales –aquellos que por diferentes motivos no eran capaces de valerse en el mercado de trabajo-; en cambio, la desocupación pasó a ser un tema central de la política social. La lógica de la solidaridad –derechos sociales- y la lógica de la economía, se reforzaron mutuamente (Rosanvallon, 1995).

Crecimiento económico basado en el impulso a la demanda agregada por el pleno empleo, protección social y derechos del trabajador interactuaron positivamente[14] en la construcción de un bloque histórico que, durante casi 30 años, fue hegemónico. En esta formación social el papel regulador del Estado era central en tres direcciones: garantía de la protección social de los asalariados, intervención del Estado en la economía y, regulación estatal –problemática y no siempre lograda- de los contratos de trabajo entre empleados y patrones para garantizar la paz social en tanto árbitro de los conflictos salariales (Castel, 1997; Santos, 2003; Laclau, 1996).

Este proceso tuvo sus peculiaridades en cada país y, en la práctica, los regímenes de bienestar resultantes fueron diversos, como los muestra el clásico estudio de Esping-Andersen (1993). Pero no es nuestra intención reconstruir la historia del Estado providencia europeo, sino destacar los discursos que circularon durante un

[12] Según Jessop: El Estado fordista es un Estado de bienestar keynesiano que cumple dos funciones básicas "[...] maneja la demanda agregada de tal modo que las inversiones intensivas en capital funcionen cerca de la plena capacidad productiva y las empresas tengan suficiente confianza para emprender actividades extensas y costosas de I+D; y generaliza las normas de consumo masivo de modo que la mayoría de los ciudadanos puedan participar en la prosperidad generada por economías de escala crecientes" (Jessop; 1999:22-5).

[13] Varios académicos destacan el papel jugado por la Segunda Guerra en esa configuración del Estado providencia. Aquellos que habían arriesgado su vida por la patria merecían, aún más, ser tratados como iguales por el resto de los miembros de la sociedad (Rosanvallon, 1995; Donzelot, 1994; Esping-Andersen, 1993).

[14] En la práctica este círculo virtuoso no dejó de enfrentar escollos, como el riesgo de que una excesiva desmercantilización desembocara en procesos de desproletarización (Offe, 1990), o de subsumir a la 'comunidad' a los intereses burocráticos de la máquina estatal (Santos, 2003; Laclau, 1996).

período del capitalismo. Discursos que crearon un verdadero clima de época que trascendió las fronteras de los estados de bienestar, impactando también en el capitalismo periférico.

Si en Europa la pregunta por los límites de la intervención estatal se resolvió a mediados del siglo XX a favor de su papel regulador, instituyéndolo como representante –simbólico- de los intereses de toda la sociedad, no fue así en Latinoamérica, donde el papel del Estado fue mucho más cuestionado por los grupos de poder. Fue la época del desarrollismo, variante periférica del Estado de bienestar keynesiano (Jessop, 1992; Ayala y Reuben, 1996; Rodríguez, 2001; Santos, 2003).

En tanto régimen de acumulación el Estado desarrollista ha sido caracterizado como un fordismo incompleto debido a su incapacidad para superar la etapa de industrialización basada en la industria liviana, por su fracaso para ampliar el mercado interno con base en un marcado incremento del poder de compra y, sobre todo, por su imposibilidad de financiar -vía exportaciones- la renovación de equipos (Rodríguez, 2001).

El discurso desarrollista afirmaba que si las naciones periféricas no lograban una acelerada industrialización, no podrían salir de ‘subdesarrollo’. Como se consideraba imposible repetir las etapas de crecimiento que habían seguido los países centrales, el Estado debería constituirse en el actor principal de ese momento de la carrera industrializadora para garantizar la correcta asignación de recursos en la construcción de una economía integrada que permitiera la industrialización plena, i.e. pasar de la industria liviana a la pesada. Para ello se confiaba en atraer inversiones productivas y en el papel del mercado interno como soporte a la acumulación.

El Estado se convirtió así en agente central del proceso económico, al menos en el discurso de los teóricos desarrollistas. Pero los alcances de la regulación estatal, fueron objeto de enconadas disputas retóricas. En cierto sentido, éste es también el tema de este trabajo.

Con obvias diferencias entre sus países, en América Latina el papel del Estado como planificador del desarrollo, se produjo entre la segunda postguerra y la crisis del petróleo de comienzos de los ’70. Concibiéndose como un agente modernizador de la sociedad, su intervención no se limitó al campo de la economía. Incluyó también, las relaciones de la comunidad política con el Estado –educación para la democracia, organización de la comunidad y de sus organizaciones intermedias-, creación de una burocracia moderna y un importante impulso a la política social, entre otras (Calderón y Dos Santos, 1995).

Este discurso desplazaba los límites, siempre conflictivos, entre el espacio de lo público y lo privado. Si bien el énfasis tecnocrático del discurso desarrollista desvalorizaba el conocimiento y la cultura popular, y si la racionalidad burocrática imperante pretendía subsumir las organizaciones sociales a los ‘más altos fines del desarrollo’, la legitimación del sistema de dominación que pretenderá el Estado por intermedio de la política social –coherente, por otra parte, con un régimen de acumulación basado en el mercado interno- desembocó, indirectamente, en la construcción de un discurso sobre los derechos sociales. Indirectamente porque el Estado desarrollista –a diferencia de su contraparte europea de bienestar- no fundamentó la política social en términos de ciudadanía, sino en términos de precondiciones para el desarrollo. Pero en su rol regulador, el Estado fue el sitio donde confluyeron las demandas por la provisión de bienes y servicios sociales que éste se había comprometido a satisfacer, visibilizando el componente político de estos reclamos.

En la lógica del desarrollo, el saneamiento básico, la universalización de servicios de salud, vivienda, legislación laboral, cuidado a la vejez, además de la educación pública en todos sus niveles –tanto para formar ciudadanos ‘aptos’ como cuadros profesionales- fueron considerados requisitos para el desarrollo en distintos sentidos: para promover la integración nacional, legitimar el sistema de dominación, incorporar consumidores al mercado interno, o modificar los patrones culturales de la población.

La Alianza para el Progreso intersecó positivamente con este discurso, proporcionando a las elites de gobierno recursos económicos y, sobre todo, el capital simbólico que ofrecían los Estados Unidos de América[15].

Las sociedades latinoamericanas construyeron así un modo de regulación híbrido. Se retomaban, de manera limitada, mecanismos ensayados en los países centrales: la ampliación de la provisión de algunos servicios sociales, la restricción de la autonomía patronal para despedir trabajadores, la defensa de la relación laboral a largo plazo, la intervención en la determinación del salario mínimo –generalmente con arreglo a la inflación- y algunas medidas redistributivas como la obligación patronal de aportar para las cargas prestacionales, el cobro de derechos de exportación, etc[16]. Pero al mismo tiempo, se mantenían las relaciones tradicionales de dominación en amplios sectores -principalmente, pero no únicamente, en los dedicados a la exportación-, mientras que los grupos de poder se resistían al acrecentado rol de "príncipe" que se atribuía el discurso estatal. Este arreglo tendiente a la legitimación del sistema de dominación tuvo una dispar acogida en los grupos de poder tanto como en los sectores populares (Ayala y Reuben, 1996). Por supuesto que las distintas sociedades de la región reaccionaron de manera diferente ante el discurso desarrollista. Reacción que se manifestó muy claramente en la implementación de la política social.

En la práctica, el alcance de los derechos sociales concedidos por el Estado desarrollista fue bastante limitado –especialmente si se lo compara con los estados europeos-. Menos universal aún, fue la cobertura poblacional real, que principalmente alcanzó a sectores de trabajadores industriales urbanos. Pero es importante recordar que en la limitación de los derechos que concedería la política social, jugó un papel central el conflicto por la definición de la cuestión social.

La Argentina no fue ajena a ese espíritu de época que se manifestó en el desarrollismo[17]. Sin embargo, la temprana expansión de la protección social y la

[15] Estos temas serán desarrollados en el Cap. II.
[16] Los gobiernos nacional-populares tomaron, en ocasiones, medidas similares. Sin embargo, éstas se insertan en otra configuración discursiva.
[17] En la tradición académica argentina el desarrollismo se aborda de dos maneras distintas. Una lo hace en un sentido restringido que remite a los postulados de Arturo Frondizi y Rogelio Frigerio (Nosiglia, 1983; Smulovitz, 1988). Otra, pone el énfasis en las grandes líneas del modelo de acumulación y su intersección con las principales corrientes políticas y económicas latinoamericanas para definir el desarrollismo no como un plan de

regulación estatal durante el primer peronismo, marcó la particularidad argentina con respecto a la mayor parte de la región. En ese sentido, el desarrollismo argentino fue más novedoso como régimen de acumulación que como modo de regulación. Esta peculiaridad ha llevado a que los estudiosos del período destaquen, en sus análisis, el modelo económico. Gerchunoff y Llach definen al desarrollismo como

> […] un diagnóstico del atraso en la carrera de la industrialización y de la decadencia de los precios de los productos originados en el sector primario y, como ya lo había planteado la CEPAL, una propuesta de industrialización plena que trascendiera la etapa de sustitución de importaciones dirigida por la industria liviana. Con ese fin se debía garantizar el abastecimiento energético y la atracción de capitales ante la debilidad crónica del ahorro nacional. La fórmula "petróleo + carne = acero + industria química" resumía esta aspiración. Lo que significaba que a la prioridad en el abastecimiento petrolero se le sumaba la necesidad de modernizar el sector agrario e impulsar una poderosa industria del acero (Gerchunoff y Llach, 2003).

En su evaluación del período 1958-1972, para Susana Torrado, el desarrollismo fue el resultado de la constitución de un nuevo bloque de poder caracterizado por la alianza entre la burguesía industrial y el capital trasnacional, para impulsar la industrialización sustitutiva. En su perspectiva, el período desarrollista se caracterizó por introducir una modernización y complejización en la división social del trabajo, al tiempo que marginaba a un importante sector de la población de los beneficios de desarrollo (Torrado, 1992).

Sin duda, estos análisis centrados en los aspectos económicos, son certeros. Sin embargo, el desarrollismo implicó innovaciones discursivas también respecto a la política social. De hecho, como se mostrará en los capítulos siguientes, ésta no solo se construye contra las reformas justicialistas, sino que también sufre variaciones en cada período de gobierno. Aunque sin resignar el espíritu regulador, la cuestión social –articulada por el justicialismo con los derechos del trabajador- será abordada de manera diferente.

Las mutaciones discursivas coincidieron con cambios en la estructura social, cuidadosamente estudiados por Susana Torrado (1992). No es objetivo de este trabajo, que se mantiene estrictamente en ámbito del discurso, describir las modificaciones de las relaciones sociales durante el desarrollismo argentino.

---

gobierno, sino como un período histórico que llegará a su fin con la crisis mundial del petróleo a principios de la década del '70 (Torrado, 1992; Grassi, 1989; Cisneros y Escudé, 2000 y 2000 a). Es claro que acá se usará el concepto en esta segunda acepción.

Bástenos, entonces, hacer una somera referencia a estas transformaciones según las describe Torrado.

El período previo a la estrategia desarrollista de acumulación había producido una importante ampliación del bienestar: entre 1942 y 1954 el salario real había crecido en un 46%; el gasto básico para el sostenimiento familiar –basado en el incremento del ingreso del jefe de hogar- retrocedió; el gasto público por habitante se incrementó y se produjo una mejoría en la oferta estatal en infraestructura; también se expandió el sistema previsional y la cobertura de las obras sociales. Además se habían incrementado los salarios y la jubilación media que, hacia 1955, oscilaba entre el 80% y el 90% de las remuneraciones de los asalariados activos, mientras que la participación de los asalariados alcanzaba el 44% del ingreso nacional. En salud, la esperanza de vida se extendió hasta acercarse a los estándares europeos, y en educación se universalizó la educación primaria y se avanzó en la secundaria y superior. Según Torrado, la intervención del Estado en ese período tuvo efectos favorables en el salario directo y redistributivos por el indirecto. Es la consolidación de la imagen del Estado argentino asistencial y protector, con políticas públicas que, a mediados del ’50 ponían a Argentina entre los países más progresistas de América Latina (Torrado, 1992:408/412).

Es discusión de los historiadores de la economía –la mayoría se inclina hacia la negativa- si este proceso se hubiera podido continuar pasadas las excepcionales condiciones internacionales que produjo la posguerra e, igualmente, si este modelo hubiera podido transitar hacia el desenvolvimiento de una industria pesada. Pero para lo que nos interesa, la apretada síntesis que se expuso permite entrever las grandes dificultades que enfrentarían las elites políticas para construir un discurso hegemónico de cara al justicialismo derrocado.

Entre 1958-1972 el aumento de los salarios reales fue del orden del 10% -mucho menor que la productividad-, descendiendo la participación de los salarios en el ingreso nacional al 40%. Sólo durante el gobierno de Arturo Illia los trabajadores tendrán ganancias netas.

Los casi tres lustros del desarrollismo coincidieron con una creciente movilidad poblacional, con una mayor urbanización, precarización del trabajo e incremento del

cuentapropismo, descenso de ingresos en los sectores de la clase media, media baja y clase obrera, y deterioro o estancamiento de los niveles de bienestar de las clases más modestas: descendió la esperanza de vida, se deterioró la situación habitacional y aparecieron síntomas de retraso escolar en el nivel primario, aunque continuó el incremento de la escolarización media y superior.

La seguridad social tuvo movimientos contradictorios: existió una ampliación de la cobertura previsional, de obras sociales y de asignaciones familiares, pero se deterioró el monto de lo haberes jubilatorios y la calidad de las prestaciones de salud. La precarización de la relación salarial excluyó a más población de los beneficios del salario indirecto: indemnización por despido, seguro de salud, jubilación, asignaciones familiares.

Continuó la disminución del gasto básico en el consumo familiar aunque, ahora, debido al aumento de los ingresos por la incorporación al mercado de trabajo de todos los miembros de la familia obrera, pues el incremento de los salarios reales, exceptuando al gobierno de Illia, fue escaso. El gasto y la inversión social disminuyeron respecto al período anterior, ocasionando un deterioro en los servicios públicos sociales por el retraso de la oferta respecto a la demanda. Resume Torrado:

> La intervención del estado muestra un carácter regresivo en lo concerniente al salario directo y distribución del ingreso. También en lo relativo al salario indirecto, implicando un retroceso en el estado benefactor: deterioro de la infraestructura física y de personal, empeoramiento de la calidad de las prestaciones, pérdida del poder adquisitivo de las prestaciones monetarias, creciente insatisfacción con los servicios sociales para los estratos más pobres. (Torrado, 1992:427)

Cuando, en los capítulos posteriores, se lean los debates sobre la inflación, el aumento de salarios y la productividad, deberían recordarse estas cifras. Igualmente, es una afirmación usual entre los historiadores –posiblemente con razón- que la estrategia confrontativa de la CGT respondía a motivos políticos más que a intereses de clase. Sin embargo, estos datos deberían matizar un poco esa opinión. De todas maneras, articular estos elementos en una narrativa -que Torrado articula con cifras- sobre la cuestión social y el desarrollo, fue el objetivo de las disputas sobre la política social.

Durante el período que nos ocupa gobernaron cuatro presidentes, sin incluir al efímero Marcelo Levingston. Todos ellos se inscribieron en el discurso del desarrollo,

con matices que serán expuestos en los capítulos siguientes. Todos ellos, también, sostuvieron arduas disputas retóricas tratando de fijar los alcances del significante desarrollo para articular en él la solución a la interrogación por la fractura de la sociedad: la cuestión social. Por último, todos ellos propusieron alternativas para la superación de dicha fractura en la Argentina sin abandonar el modelo desarrollista[18]. En marzo de 1971 asumirá Alejandro Agustín Lanusse, militar de tendencia liberal que se consagrará a buscar una salida digna para la Revolución Argentina. El acto desarrollista había llegado a su fin.

Pero las elites de gobierno, más o menos comprometidas con el discurso desarrollista, fueron sólo uno de los enunciadores autorizados para definir la cuestión social. Otros enunciadores propondrán discursos alternativos.

IV. Discurso y hegemonía

No es objetivo de este trabajo hacer la reconstrucción de los diseños institucionales de la política social. Su pretensión es más modesta. Como ya se advirtió, se trata de reconstruir los conflictos discursivos entre los grupos de poder para imponer una definición válida de la cuestión social.

Entender la cuestión social como el objeto del conflicto discursivo, retrotrae nuevamente su análisis al campo de lo político. No solo porque desde una perspectiva ontológica la cuestión social es una cuestión política en la medida en que, como advertimos más arriba, deriva en la pregunta por la ciudadanía, por la soberanía del Estado y por las condiciones para la pertenencia plena a la comunidad política. También porque su tratamiento se da, esencialmente, como una competencia en el campo político. Ese campo que, como advierte Bourdieu, monopoliza los discursos legítimos sobre la transformación del mundo social o, lo que es lo mismo, por la división legítima de la sociedad. En esa “lucha por la imposición de la visión legítima del mundo social” (Bourdieu, 1990: 294), se ven comprometidas las ciencias –especialmente las sociales- que ponen a disposición de los intelectuales orgánicos de los intereses políticamente representados, el capital

[18] Si bien la referencia a ‘la fractura de las sociedades modernas’ es de alcance teórico, en la Argentina post Revolución Libertadora sus dimensiones fueron dramáticas y culminaron con el aniquilamiento del sector más débil.

simbólico que la sociedad les confiere. En ese capital se funda la eficacia performativa del discurso de los 'expertos', de los periodistas políticos, de los cuadros del Estado y de las elites de gobierno[19].

En el campo político se define lo que es políticamente enunciable, incluyendo el decir político legítimo sobre lo social. Los especialistas sustentarán lo propuesto en el campo bajo la forma del saber, legitimando al tiempo, los intereses de las clases que en él se expresan. Normalmente –es decir en situaciones que no impliquen una crisis orgánica, para decirlo en términos de Gramsci- la manera en que la mayoría de los ciudadanos piensa el mundo social, estará limitada por la definición que de él se hará en el campo político. A esta imposición de una definición verdadera –hegemonizada, usualmente, por el Estado- es lo que Bourdieu llama 'una violencia simbólica legítima', ejercida por el poder simbólico:

> El poder simbólico como poder de constituir lo dado por la enunciación, de hacer ver y de hacer creer, de confirmar o de transformar la visión del mundo y, por ello, la acción sobre el mundo, por lo tanto el mundo; poder casi mágico que permite obtener el equivalente de lo que es obtenido por la fuerza (física o económica), gracias al efecto específico de movilización, no se ejerce sino si él es reconocido, es decir, desconocido como arbitrario (Bourdieu, 1999:71).

El poder de definir, de nominar –de constituir lo social- está en la base del poder político como lo expresara Carl Schmitt, recordando que "*César es también el señor de la gramática*"[20]. Pero además, en el acto de nominación, en el nosotros que construye al grupo –o define quienes quedan por fuera de él, por ejemplo, 'los subversivos fuera de la argentinidad'-, se constituyen los sujetos políticos. No es lo mismo enunciar *Juan, Pedro y María piensan que*…, que *nosotros, los del sindicato pensamos que, la clase obrera parará, etc.*…, construyendo, mediante ese recurso al nosotros incluyente, un colectivo de identificación (Verón, 1987). Es decir, la nominación en tanto acto político, implica una definición de la realidad como una articulación de propuestas implícitas en esa definición.

---

[19] En palabras de Bourdieu (1990:294): "La autoridad que funda la eficacia performativa del discurso sobre el mundo social, la fuerza simbólica de las visiones y previsiones que apuntan a imponer principios de visión y división de ese mundo, es una *percipi*, un ser conocido y reconocido (noblis) que permite imponer un *percipiere*." (itálicas en el original)

[20] Carl Schmitt (1999): "Respecto estos conceptos políticos decisivos, depende de quien los interpreta, los define y los utiliza; quién concretamente decide qué es la paz, qué es el desarme, qué es la intervención, qué son el orden público y la seguridad. Una de las manifestaciones más importantes de la vida legal y espiritual de la humanidad es el hecho de que quien detenta el poder real es capaz de determinar el contenido de los conceptos y las palabras. Caesar dominus et supra grammaticam. César es también señor de la gramática." (citado de Mouffe, 2007:94).

Las definiciones del mundo social –y no solamente de él- son el resultado de un conflicto discursivo por imponer una *nominación oficial* que se transforme en sentido común, en un discurso hegemónico. Sin duda, el Estado cuenta con poderosos recursos simbólicos y materiales que le confieren un lugar de enunciación privilegiado, permitiéndole llevar la iniciativa en la definición válida del mundo social. Pero de la misma manera en que el Estado es bastante más que 'el consejo de administración de la burguesía', guardando una relativa autonomía respecto de los intereses de las clases dominantes; su discurso o, más exactamente, el de las elites de gobierno, está en constante interacción de negociación y conflicto con los de los grupos de la sociedad con capacidad de representar intereses. Más aún en las sociedades débilmente institucionalizadas, donde la imagen de totalidad y autonomía que ofrece el Estado está fuertemente erosionada (Migdal, 2001). Ese fue el caso de la Argentina en el período que nos ocupa.

En resumen, la producción de discursos válidos sobre lo social se presenta como un escenario de constante lucha entre clases y fracciones de clases por imponer sistemas de clasificación útiles a sus intereses, apelando a la transposición[21] retórica de discursos legítimos: religiosos, jurídicos, científicos, etc. Transposiciones que son el resultado de un conjunto de operaciones discursivas, alrededor de unos 'temas' específicos, lo que nos acerca a la noción de hegemonía que está implícita en este trabajo.

Desde que Antonio Gramsci acuñara su conocida definición de hegemonía como el paso del liderazgo político, al intelectual y moral, este concepto se ha vuelto fundamental para el estudio de la dominación en las sociedades complejas. La formulación gramsciana introduce varios elementos importantes para la exposición de la construcción de la cuestión social que aborda este trabajo. La consideración que hace el pensador italiano sobre la necesidad de que los intereses corporativos de las clases sean presentados como generales, recuerda la insuficiencia del aparato coercitivo del Estado para garantizar la reproducción del sistema de dominación. Más importante aún, de allí surge que la coincidencia de intereses más

[21] El concepto de transposición refiere al paso de un tema de un género discursivo a otro. Creemos que es útil para expresar el uso que se hace de discursos pertenecientes a un campo en otro, p.e. la migración del discurso científico al político con el fin de usar el capital simbólico acumulado en uno de ellos. Rose (1999), en un sentido similar, habla de *traslation*. Sin embargo, creemos, la idea de 'traducción' puede resultar más confusa al sugerir cierta 'migración espontánea de las ideas'.

o menos coyunturales entre las clases y fracciones de clase, da paso a un acuerdo más sólido: aquel que define los valores y las ideas que deben regir a una sociedad. Estos valores son el cemento del 'bloque histórico'[22], la ideología que se construirá con el aporte de los intelectuales orgánicos. Pues para Gramsci, la conciencia de clase no se produce de manera espontánea –derivada linealmente de la posición en el proceso de producción-, ni constituye una conciencia previa a la construcción cotidiana de la clase[23].

Al resaltar el papel unificador de la ideología en la voluntad colectiva, se pone de relieve, así mismo, su papel instituyente. Pero la ideología es más que un sistema de ideas o 'falsa conciencia'. La ideología para Gramsci tiene una materialidad, "es un todo orgánico relacional, encarnado en aparatos e instituciones, que suelda en torno a ciertos principios articulatorios básicos la unidad de un bloque histórico" (Laclau y Mouffe, 2006:101).

Para no extendernos, bástenos decir que la operación hegemónica consistirá en imponer la visión legítima –la ideología, para Gramsci- sobre el mundo social, disolviendo discursivamente la fractura de la sociedad y reintroduciendo la imagen de unidad. Operación que se cumple por procesos de nominación y articulación discursiva. Para abordar esos procesos discursivos, se recurrió a algunos conceptos del análisis político de discurso, en la perspectiva de Laclau y Mouffe.

El primero de ellos tiene que ver con la hegemonía como articulación discursiva contingente[24]. En este contexto, la noción de contingencia remite, fundamentalmente, a la radicalización del descubrimiento de Gramsci de que la estructura no produce, por sí misma, una conciencia equivalente con la posición que en ella ocupa el sujeto. Es por eso que la articulación de las posiciones de sujeto, en tanto externas a la estructura, son discursivamente construidas.

[22] Gramsci entiende el bloque histórico como identificación entre el contenido económico social y forma ético política (Gramsci, 1966 y 1984). Para una sistematización del concepto ver Portelli (1972).

[23] "La pretensión (presentada como postulado esencial del materialismo histórico) de exponer cada fluctuación de la política y de la ideología como una expresión inmediata de la estructura, debe ser combatida teóricamente como un infantilismo primitivo, o prácticamente debe ser combatido con el testimonio auténtico de Marx". (Gramsci, 1984:161)

[24] Aunque no sea fundamental para nuestro trabajo, hay que recordar que contingente no significa aleatoria. Si no tiene una mínima coherencia con la posición en la estructura, es muy poco probable que se logre la articulación hegemónica.

Para nuestro trabajo, es de interés la idea de articulación discursiva en cadenas de equivalencias –y diferencias- pues, en lo que sigue, se tratará de deconstruir las articulaciones producidas en torno a la cuestión social. Hablar en términos de articulación, como aquí se hace, presupone que ésta es una práctica dónde distintos elementos –significantes- confluyen en otro que actúa como condensación del sentido de toda la cadena discursiva. En términos de Laclau, como punto nodal. En tanto práctica, la articulación supone que los elementos (eslabones) que confluyen en la cadena significante pueden existir separadamente y su presencia en la cadena no es indispensable (Laclau y Mouffe, 2006).

La articulación se produce por la construcción de cadenas de equivalencias entre significantes, construidas por significantes flotantes. Laclau llama significante flotante a aquellos términos cuya definición es objeto de disputa en distintas cadenas equivalenciales. Por ejemplo, el eslabón libertad se puede articular con libertad de comercio formando una cadena distinta a la que construye cuando se vincula con antiimperialismo. Fijar (imponer como necesaria y lógica) unos significantes flotantes en una cadena de equivalencias es una operación de articulación hegemónica (Laclau (1996).

La operación hegemónica por excelencia es la que lograr unificar (cerrar) una cadena de equivalencias en un término que las subsume, pero que en la operación amplia su sentido inicial: Laclau lo llama un significante vacío. Ese significante vacío es un término de la cadena de equivalencias que asume la representación de toda la cadena, evitando la flotación significante mediante la adjudicación de un único significado, omitiendo (negando) la polisemia del significante. Cuando más poderoso sea este cierre, más poderosa también la operación hegemónica. Los discursos hegemónicos se construyen a partir de esa cadena fijada.

La construcción lógica de Ernesto Laclau trasciende con mucho estos puntos que hemos destacado. Su propuesta teórica apunta hacia lo que se podría llamar una teoría general de lo político. No necesitamos seguirlo tan lejos. Para nuestros objetivos, es suficiente constatar la utilidad del análisis político del discurso en aras de reconstruir las cadenas de equivalencias tejidas en torno a la cuestión social, los temas que se articularon en ella y los puntos nodales que se constituyeron.

Por tanto, si la noción de nominación recuerda el papel central que juega el poder político en la definición del mundo social, la de articulación ayuda a desentrañar los recursos retóricos por medio de los cuales se producen los procesos de hegemonización.

Hablar de recursos retóricos, no implica dirigir el análisis en los términos de la retórica clásica –i.e. identificar las distintas figuras a las que recurre el discurso-, sino asumir que, como surge de la referencia a los significantes flotantes, no existe un grado cero del discurso[25], una literalidad primordial que sería violentada por la figura. Si aceptamos que toda asignación de sentido implica enunciar algo diferente de lo que el término original expresaba –y por tanto nuevo-, toda operación de nominación implica, cuando menos, un recurso a la catacresis[26], una figura que según Laclau (2005), está en la base de toda retoricidad.

Por tanto, como bien recuerda Bourdieu (1989), la definición del mundo social es resultado de una nominación oficial por un ejercicio de violencia simbólica, la manera que esta se materializa en discursos que imponen una narrativa de lo social se produce por articulaciones retóricas.

Los conceptos de violencia simbólica y de articulación provienen de tradiciones teóricas distintas. La noción de discurso que proponen Ernesto Laclau y Chantal Mouffe (2006) es muy similar a lo que Wittgestein (1999) llama juegos de lenguaje[27]. Es decir, una totalidad inescindible entre el lenguaje y las acciones que con él se entretejen. También Bourdieu destaca los aspectos performativos del discurso pero, a diferencia de Laclau, su análisis concede más importancia al acceso desigual a los recursos simbólicos, a la posición –dominante/dominado- que ocupa el agente en los distintos campos, y a la relación existente entre este tipo de capital y el capital

[25] La discusión sobre el 'grado cero del lenguaje' es contemporánea de la semiología. El Grupo μ, consciente de su imposibilidad teórica dice, "Convendremos en llamar grado cero práctico a los enunciados que contienen todos los semas esenciales, más un número de semas laterales reducidos al mínimo en función de las posibilidades del vocabulario" (Grupo μ, 1987:77). Brevemente, el discurso científico. Desde la teoría literaria, Fish (1998) sostiene una posición similar.

[26] El DRAE define catacresis como "Tropo que consiste en dar a una palabra sentido traslaticio para designar algo que carece de nombre especial; p. ej., *la hoja de la espada; una hoja de papel...*". Teóricamente, existiría la posibilidad de neologismos, pero estos no podrían evitar quedar atrapados en el conflicto por su definición.

[27] "Llamaré también "juegos de lenguaje" al todo formado por el lenguaje y las acciones con las que está entretejido" (Wittgenestein, 1999).

económico. Por otra parte, Bourdieu concibe al discurso en una connotación lingüística, haciendo parte de un orden mayor, el orden simbólico.

Ambos autores tienen diferencias importantes en cuanto a concepción del mundo social, pero un acuerdo sobre un aspecto central para este trabajo: el papel político de los discursos sobre lo social. En cierto sentido, ese es también el proyecto de Margaret Somers cuando se remite a Bourdieu y Foucault para fundamentar su proyecto de "demostrar que las relaciones de autoridad, poder y jerarquía –es decir, las relaciones políticas- pueden encontrarse intrínsecamente dentro de estructuras culturales más que ser meramente impuestas por fuerzas sociales externas" (Somers, 1996). Por otra parte, el campo problemático que enfrentamos está acotado al discurso de los grupos de poder sobre la cuestión social –en un sentido *empíricamente* restringido de la noción de discurso-, lo que torna irrelevante una toma de posición teórica *sistemática* diferente a la hasta ahora expuesta.

También de Somers se tomó el tercer concepto que sirvió de eje para interpretar el material empírico: el de narrativa.

En su estudio sobre el concepto de ciudadanía en la teoría política angloamericana, Margaret Somers introduce el término de 'metanarrativa' para referirse al proceso de naturalización de la teoría. Cuando "una ficción política narrativa –literalmente una historia [*story*]-", se injerta en una epistemología naturalista, se produce una metanarrativa con características de estructura cultural, resistente a toda falsación empírica (Somers, 1996).

La deconstrucción de esas estructuras culturales en que se inserta lo político es lo que Somers llama una sociología histórica de la formación de conceptos. Igual que Bourdieu, Somers considera que las luchas políticas también se centran en 'el poder de definir', poder que permite clasificar la acción como política o no –"[ciertas actividades] ¿son, por ejemplo, una parte de la política o del mercado?", se pregunta-. Las luchas por asignar sentido a las calificaciones, dependerán, por lo tanto, de los conceptos existentes para la clasificación.

Lo que nos interesa para los fines de este trabajo, es la idea de Somers de que los conceptos deben ser estudiados como una red de relaciones insertas en estructuras

narrativas donde conceptos y suposiciones se conectan espacial y temporalmente. Una narrativa, tomando la forma de una historia causal, se apropia del prestigio de la historicidad (Somers, 1994). El pasado pasará a ser explicado desde las necesidades del presente, extrapolando prescripciones para el futuro. De la narración histórica se derivará la identidad de los conceptos que están insertos en la red causal, basando su fortaleza en el éxito de la articulación retórica que construye la narrativa. En palabras de Somers:

> Una estructura narrativa dispone sus elementos constitutivos en relaciones de tiempo y lugar; de ello se sigue una secuencia característica (inicio = problema; medio = crisis; fin = resolución); y contiene una trama causal más o menos sumergida y una explicación normativa de sus procesos y resoluciones. Más importante es el hecho de que una estructura narrativa dispone las cosas de tal manera que los actores y acontecimientos no poseen identidades y significados intrínsecos; éstos emergen a causa de su lugar temporal y espacial en la estructura narrativa en su conjunto (Somer, 1996).

De estos elementos, la noción de crisis es fundamental. Ella es el problema al que se aboca la narrativa, desde el cual se extiende hacia el pasado y se proyecta hacia el futuro. Ubicar la definición de crisis que propone la narrativa es el primer paso para penetrar su lógica interna; de ahí que la expresión 'narrativa de la crisis' que se usará más adelante es, en cierto sentido, un pleonasmo. Es útil, sin embargo, para destacar el elemento de la narrativa que se destaca en el análisis.

Por tanto, si el concepto de nominación permitió abordar la definición –los temas- de la cuestión social; si la noción de articulación, la manera en que se disponen los elementos retóricos, la idea de narrativa proporciona el acceso a los elementos conceptuales que usaron las distintas posiciones en pugna por ofrecer una imagen legítima –política y 'científica'- de la cuestión social. Las distintas narrativas ofrecen los argumentos más elaborados en el debate público por imponer una visión del mundo. Su construcción es competencia de los intelectuales orgánicos.

De cómo se definió la cuestión social, de los elementos que se articularon en ella durante el desarrollismo argentino y, especialmente, de las distintas narrativas que usaron los grupos de poder en la defensa de las posiciones en pugna, trata esta investigación.

Por tanto, el objeto de investigación no son ni los grupos de poder ni la las distintas acciones en política social, sino los discursos públicos sobre la política social. A

partir de su análisis se reconstruyen los conflictos por hegemonizar una definición de la cuestión social. La reconstrucción de narrativas y los conflictos entre ellas por imponer una imagen válida de la política social –entendida como la expresión política de la cuestión social, según la afortunada expresión de Grassi (2003)- es a nuestro juicio, una perspectiva que aporta a la comprensión del fracaso del desarrollismo para superar la fractura de la sociedad argentina. Pues las narrativas no remiten a ficciones, sino que constituyen hechos históricos, "verdades poderosas, maneras de crear el mundo y de intervenir también en él […]" (Escobar, 1996:48).

V. Algunas cuestiones de método

Situarnos en el análisis político del discurso nos libera de la preocupación por el sentido subjetivo de los actores. La materialidad del discurso produce resultados, más allá de las intenciones subjetivas del actor, como lo demuestran en su magnífica investigación sobre el peronismo –aunque en un registro teórico diferente al de este trabajo- Verón y Sigal (2004). No es objeto de esta investigación desentrañar los intereses más o menos explícitos, más o menos presentables, que constituyeron un motor de los discursos alusivos a la definición de la cuestión social en el desarrollismo.

Dicho brevemente: independientemente de las intenciones de los emisores, entre los efectos provocados por sus discursos se cuenta la constitución de un orden simbólico e imaginario en el que se producen los mecanismos significantes de la acción social.

Para que los especialistas del campo político y sus intelectuales orgánicos puedan producir su oferta de visión del mundo social a los potenciales consumidores de sus textos, éstos deben tener la posibilidad de hacerse públicos, de hacer un público, de publicar. Ese proceso de *publicidad* es inherente al discurso político.

Los medios masivos de comunicación son el espacio donde los actores con poder simbólico acumulado ejercen cotidianamente sus prácticas discursivas. Aunque físicamente el espacio donde se produce la enunciación del discurso varíe –plaza, conferencia de prensa, cenas rituales, reuniones de gabinete, Parlamento, etc.- es

en los medios de comunicación masiva donde lo dicho en estos eventos alcanzará 'status de realidad' para la comunidad política.

La prensa cumple una doble función. Por un lado, la de mediador selectivo, amplificando algunos discursos. Discursos que por el capital político, simbólico o económico acumulado por el enunciador, o por sus posibilidades performativas, son considerados por los conductores de la prensa, relevantes para la opinión pública[28]. De ahí que la competencia (en su doble sentido) por imponer una visión legítima, esté restringida desde el inicio por el capital del enunciador y, como lo postula Bourdieu (1999), por el acceso a los mecanismos que permiten que un capital se transforme en otro. En el caso que nos ocupa, se trataría de la acumulación de capital simbólico.

Por otro lado, con base en el poder que le confiere su propio capital simbólico, la prensa maneja los recursos técnicos, lingüísticos y gráficos para valorizar o depreciar el capital político de los enunciadores. Los diarios no pueden ser considerados receptores pasivos de los discursos dominantes: ellos son también productores activos de la construcción de hegemonía[29].

De estas dos características se siguen varias conclusiones de interés para el manejo de la información empírica, pues la prensa escrita constituyó la fuente primaria de este trabajo. El solo hecho de tener una presencia recurrente en los medios es un indicador de acumulación de algún tipo de capital útil para la disputa hegemónica sobre la cuestión social. Pero, más importante, esa presencia va constituyendo a ciertos enunciadores como actores –incluyendo a los que se sitúan en el lugar de enunciación de la 'ciencia' o la moral pública- del proceso político. Por tanto, su presencia en los medios de comunicación garantiza la pertinencia de sus discursos como material empírico.

Será en la prensa donde se disputarán los proyectos de poder de las clases dominantes con pretensiones hegemónicas. Aquellos que quedan excluidos de esas pretensiones son cuidadosamente acallados, produciendo en ocasiones un 'silencio

[28] Se podría imaginar una taxonomía mucho más compleja de los discursos políticos que acceden a la opinión pública. Para los fines de la argumentación, estos son los principales.

[29] Por ejemplo, en *La Nación*, las intervenciones del presidente de Acción Coordinadora de Instituciones Empresariales Libres –ACIEL-, fueron destacadas al mismo nivel que las del presidente de la Argentina.

ensordecedor'[30]. Brevemente, en la prensa que recoge los diversos proyectos 'legítimos' de sociedad, se constituyen los enunciadores autorizados por y para ellos. En ella se pueden 'mapear' los proyectos -e intereses- de las corporaciones de productores, de los políticos profesionales, de las elites del Estado, de los intelectuales orgánicos –expertos, columnistas- y de las organizaciones de la sociedad civil (Iglesia, sindicatos) (Grassi, 2004). Con excepción del sindicalismo –puesto por fuera del decir legítimo por los avatares del proceso socio-político-, a estos enunciadores se refiere este trabajo cuando se habla de grupos de poder.

Hablar de enunciador implica dejar de lado al emisor concreto para preocuparse no tanto por él, sino por el lugar desde el que se dice el discurso[31], dejando más explícito el tipo de capital simbólico que se pondrá en juego en el acto de enunciación. El mismo hablante puede expresarse, en un momento, como representante de una corporación patronal; en otro, en nombre de una corporación científica y, en una ocasión posterior, como funcionario de gobierno. La misma persona estaría, en ese caso, actuando como un enunciador diferente, recurriendo a distintos tipos de capital para legitimar su enunciación.

El Estado es, sin duda, una entidad de enunciación privilegiada para pronunciarse sobre la cuestión social. Los representantes de los partidos políticos o, más exactamente, de los partidos con un capital político reconocido, enuncian desde una posición similar al Estado: el bien común y su legitimidad para gestionarlo. La constante definición del peronismo como proceso político espurio –articulándolo con dictadura, corrupción, demagogia- tendía a desplazarlo de ese lugar.

Desde el lugar de la ciencia hablan los expertos y algunas organizaciones de la sociedad civil, ocupando un lugar destacado entre ellos, los institutos de investigación –v. gr. FIEL- y, en tanto detentadores de modelos legítimos de administrar lo social, los organismos de cooperación internacional. Ambos lugares de enunciación fueron importantes depósitos de recursos simbólicos.

[30] El oxímoron se refiere, en este caso, al peronismo.

[31] "Enunciador y destinatario son entidades del imaginario: son las imágenes de la fuente y del destino, construidas por el discurso mismo. La distinción es importante, puesto que un mismo emisor, en diferentes momentos, puede construir imágenes muy diferentes de sí mismo" (Verón y Sigal, 2004: 23).

Otros sitios de enunciación importantes fueron, en primer lugar la Iglesia, que respaldaba su discurso desde el capital simbólico que le confería su papel de guardián moral de la sociedad. Y en segundo, la prensa –columnistas permanentes y editorialistas- en tanto representante de la opinión pública. Pero a diferencia de otros enunciadores, el destinatario de su discurso no es toda la sociedad, sino sus lectores; un grupo social bien definido.

Enunciadores de particular importancia durante el período fueron las asociaciones de productores: los empresarios. Carentes de partidos políticos que los representaran con alguna posibilidad de éxito electoral (Sidicaro, 1993), las corporaciones hicieron oír su voz permanente sobre casi todos los temas de interés político, trascendiendo sus intereses corporativos más inmediatos. Si las organizaciones de empresarios actuaron casi como partidos políticos, los principales diarios del país fueron, en ocasiones, poco menos que sus órganos de difusión. La discusión sobre la cuestión social no fue una excepción en esta estrecha alianza.

No todas las corporaciones empresarias tuvieron tanta voz. En un informe de mayo de 1966, la revista *Primera Plana* describía cuáles entre ellas eran las más importantes por su poder relativo en las decisiones políticas. Según la revista, las de mayor poder, eran: la Unión Industrial Argentina, la Cámara Argentina de Comercio, la Bolsa de Comercio de Buenos Aires, la Sociedad Rural, la Cámara Argentina de Exportadores que constituía la sección argentina de la CICYP, la Comisión Argentina de Entidades Agropecuarias y, sobre todo, la siempre presente ACIEL, una federación integrada por las cuatro primeras[32]. Con menor poder -representado a los pequeños empresarios de capital nacional (O'Donnel, 1982)-, en conflicto con ACIEL que no podía olvidar su pasado peronista, estaba la CGE. Muchas de ellas tenían institutos de investigación propios y activa participación en instituciones como el Rotary Club y el Club de Leones[33]. A estas mismas corporaciones las veremos participando muy activamente de la discusión sobre la cuestión social durante el período, al tiempo que *La Nación* y *La Prensa* reproducían íntegramente los discursos de sus dirigentes.

[32] Primera Plana; "Las armas secretas de los empresarios" Año IV N 176; 10 de mayo de 1966, p. 54/62
[33] Íbid.

Se ha dicho más arriba que la prensa escrita constituyó la fuente primaria de esta investigación. Ante la imposibilidad de revisar todas las publicaciones de la época, se seleccionaron aquellas que expresaran más fidedignamente el pensamiento de los grupos dominantes, a saber: *La Nación*, *La Prensa* y *Primera Plana*[34].

Según Sidicaro, ambos diarios se identificaban con los sectores que detentaban posiciones destacadas en la "distribución de prestigio, de riqueza, de poder político" actuando, en el período, como "caja de resonancia de intereses corporativos" (Sidicaro, 1993), es decir aquellos cuyos discursos son el tema de esta investigación.

El semanario *Primera Plana*, aparecido en 1962, enarboló desde sus inicios la bandera de la modernización y la difusión del cambio cultural de los agitados años sesenta. Su público privilegiado fue la clase media y la media alta que se interesaban por las novedades que venían desde el Norte, los desarrollos de la tecnología y el modo de vida de los nuevos personajes de la existencia moderna: los ejecutivos. Si en lo cultural la revista asumió la función de educar a estos sectores –muchos de ellos hijos de la época-, en política fue un convencido propagador de la ideas modernizantes del desarrollismo. El semanario también fue el más entusiasta traductor del lenguaje de la sociología funcionalista a la opinión pública: el primer medio que difundió las encuestas de opinión y el muestreo estratificado. En una lectura bastante errónea del personaje –que le costó varios meses de clausura- creyó encontrar en el General Onganía el hombre que encarnaba esa modernización. Trabajó sistemáticamente en contra del gobierno de Arturo Illia, impulsando un golpe que llevara al general al poder (Romero, 1993; Sigal, 1991).

De *La Nación, La Prensa* y *Primera Plana* se consultaron todos los números aparecidos entre enero de 1956 y junio de 1970. También se revisaron las editoriales de la revista *Crítica* compiladas en *El régimen militar 1966-1973* por Botana, Braun y Floria (1973), algunos números de la revista *¿Qué sucedió en siete días?* y de la *Revista de la Universidad de Buenos Aires.*

[34] Al decir de Sidicaro, ante la inexistencia de partidos políticos que representaran a las clases dominantes, La Nación y La Prensa se desempeñaron como "un club intelectual o círculo de reflexión que asumiera la sistematización y difusión en gran escala de las ideas liberal-conservadoras" (Sidicaro, 1993:521), i.e. las ideas dominantes de la época.

De estas publicaciones se extractaron todas las referencias a lo social, al desarrollo y a las políticas sociales. Éstas incluyeron disertaciones sobre estos temas: leyes y decretos –considerando especialmente su fundamentación-, comunicados, resoluciones, memorias de congresos de las corporaciones de propietarios, artículos de opinión, de expertos, noticias y editoriales.

La compilación de la información se hizo teniendo en cuenta, para usar unos conceptos de curso común en la etnografía, tanto la perspectiva *emic* –i.e. en los términos que usaron los actores de la época para definir la cuestión social-, como *etic*, es decir desde el punto de vista del observador. En otras palabras, como material empírico se usaron tanto los discursos sobre lo que se llamó en la época la cuestión social, como aquellos referidos a las políticas sociales, en tanto materialización práctica de la cuestión social. Para reducir el campo empírico, se descartaron los discursos referidos a la educación formal. La larga tradición de la educación pública como parte del proyecto nacional argentino, generó menos polémicas a su alrededor.

El corpus fue organizado por temas, extrayendo, en cada período de gobierno, las articulaciones retóricas y las narrativas, y buscando con la perspectiva diacrónica, reconstruir las mutaciones en los discursos de los distintos enunciadores.

Por último, unas palabras sobre los contextos. A diferencia de la opción interaccionista, no se asume que el contexto de un discurso sea el propio discurso[35]. Un error común –que se espera haber evitado- es extender el contexto a las condiciones estructurales de la sociedad que, actuando como un background, explicarían toda la acción social. El mecanismo es simple, definidas esas condiciones, el paso siguiente suele ser, existiendo un texto problemático, ensancharlo hasta el contexto y encontrar la solución en él. En otras palabras, no sería sino reencontrar tautológicamente los elementos del contexto en el fenómeno que se estudia (Revel, 2005).

Hace casi cuarenta años, Quentin Skinner (1969) aclaraba que un contexto no es lo que determina lo que es dicho, pensado o escrito, sino aquello en lo cual y con

[35] Existen desarrollos importantes que trascienden el interaccionismo del Garfinkel como Wheterell y Potter (1988). No es nuestra intención polemizar con este acercamiento, pero acá se sigue un camino teórico diferente pues el interaccionismo es poco dúctil para la sociología histórica.

relación a lo cual una obra y las intenciones del autor toman sentido. Esta afirmación de Skinner buscaba llamar la atención sobre los intentos de reducir la producción discursiva a las condiciones de la estructura económica, un desliz de época que opacó interesantes desarrollos teóricos como los de la teoría de la dependencia[36].

Atentos a esta advertencia, preguntarse en qué contexto fue posible y cobró significación una producción discursiva específica, no puede llevarnos a consideraciones generales sobre la modernización o el desarrollo, sino al juego discursivo en que estos conceptos fueron utilizados para una definición de la realidad, dentro de un campo específico.

Estas salvedades son importantes porque, si bien se ha definido el desarrollismo como un régimen de acumulación que produjo un discurso dominante en América Latina, no se deriva de allí un proyecto hegemónico similar en todos los países. Tampoco sus repercusiones fueron iguales en distintos ámbitos de las sociedades nacionales. Son otros los argumentos y los objetos producidos cuando, por ejemplo, se habla de desarrollo, que cuando se tematiza el orden público, más allá de que en ocasiones ambos campos se entrecrucen.

Siguiendo el comentario de Skinner, se invirtieron los términos, ¿cuál es el tipo de contexto necesario para entender el texto? Cada texto se inscribe en uno, o varios contextos, y por tanto, exige su contextualización específica. Lo que implica que hay muchos contextos y no uno. Es tarea de la investigación descubrir el contexto que torna inteligible la pregunta que el investigador le hace al texto.

En lo que sigue, los discursos que se analizaron van precedidos por tres contextos. Éstos no pretenden explicar las condiciones de posibilidad de los discursos ni construir un panorama impresionista de la época. Se presentan porque, en un momento particular de la historia argentina, la discusión de la cuestión social estuvo atravesada explícitamente por los problemas que en ellos se enuncian. La presentación de los contextos en un apartado diferente al de los discursos no refiere a dos condiciones distintas de la realidad: lo acontecido en el campo discursivo

[36]Aunque los análisis de la dependencia resaltaron muy correctamente la influencia de los procesos internacionales en las sociedades nacionales –para lo cual introdujeron el concepto de dualidad estructural (Cardoso, 1974: 54-5)-, muchos de sus análisis se debilitan por el presupuesto de que existe coherencia entre la estructura económica con la política, y la ideología sólo mediaría entre ambos momentos.

distinguido del background estructural '*donde pasaban los conflictos reales*'. Ésta presentación fue una elección expositiva que quiso darle al lector claves adicionales para interpretar el sentido de los discursos contrapuestos en el conflicto por la definición legítima de la cuestión social.

CAPÍTULO 2
FRONDIZI Y EL DESCUBRIMIENTO DEL SUBDESARROLLO

I. LOS CONTEXOS

Contexto 1: La emergencia del discurso del desarrollo y su imbricación con la cuestión social

Sin duda las sociedades capitalistas descubrieron los riesgos que, para las democracias liberales, implicaba la exacerbación de las desigualdades, mucho antes de que el discurso del desarrollo se difundiera entre los países que, a partir de la segunda postguerra, comenzaron a ser llamados del Tercer Mundo.

La emergencia a fines del siglo XVIII de la cuestión social (Donzelot, 1994), testimonia esta preocupación de las clases dirigentes por la amenaza de fractura del régimen republicano. Desde entonces, los avatares de la definición de la cuestión social fueron paralelos a su constitución como campo problemático. Como ya lo hemos explicado en el capítulo anterior, la aparición de “lo social” como problema no es independiente de la forma en que se plantea su resolución, es decir, de la narrativa que lo construye. Ésta, a su vez, es producto de conflictos discursivos relacionados con los procesos de hegemonización de la sociedad.

Así, desde sus inicios, la definición de la cuestión social quedó inmersa en debates más amplios asociados a los límites de la intervención del Estado o a la naturaleza de la solidaridad colectiva. Brevemente, a una definición normativa de lo social que trascendía ‘la preocupación por los pobres’.

A finales de los años ’40 del siglo XX, el discurso del desarrollo incorporará nuevos elementos en la enunciación de la cuestión social, constituyendo una poderosa narrativa que ocupará un lugar central en su definición durante la mayor parte de la segunda mitad del siglo. A partir de entonces, la mayoría de los discursos del poder se verán obligados a fundamentar sus elecciones con relación al horizonte que proponía el desarrollo. Incluso, aquellos con pretensiones contra hegemónicas –como la teoría de la dependencia-, fundaron su crítica al capitalismo en los mismos

términos, i.e. en la imposibilidad de alcanzar el desarrollo en el capitalismo dependiente (Cardozo y Falleto, 1978; Gunder Frank, 1969). Fue la era del desarrollismo.

El mensaje del presidente Harry Truman sobre el Estado de la Unión, pronunciado el 20 de enero de 1949, puede ser considerado el hito que inaugura la era del desarrollo (Escobar, 1996; Rist, 2002).

En el punto cuatro de su alocución[37], Truman proponía poner a disposición de las naciones "insuficientemente desarrolladas" los avances de la ciencia y, así, redimir a "más de la mitad de la población mundial" que vivía mal alimentada, enferma y con su vida económica estancada, en las que "su pobreza es un lastre y una amenaza tanto para ellos como para las regiones más prósperas". Por eso, las naciones ricas deberían poner a disposición de las pobres sus "inconmensurables recursos en materia de conocimientos técnicos [que] se encuentran en constante crecimiento y son inagotables".

Para superar definitivamente el hambre y la pobreza de la humanidad, el presidente de los EEUU proponía impulsar la asistencia técnica, el apoyo del capital privado para elevar la actividad industrial, la programación de la inversión –junto con la debida protección a los inversores- y la democracia.

Es entonces cuando se sientan las bases de una nueva narrativa que abordará la cuestión social –"la pobreza que afecta a más de la mitad de la humanidad"- como un problema de insuficiencia de desarrollo. Concretamente, como resultado de la incapacidad para desarrollarse industrialmente, curarse de las enfermedades y alimentarse adecuadamente. El problema quedó diagnosticado como una acumulación de carencias –de capitales, de democracia, de planificación, de conocimientos técnicos y científicos- que impedía la producción suficiente de alimentos y, por tanto, "la libertad y a la felicidad personales". La solución se desprende del mismo problema: impulsar el desarrollo para lograr un rápido crecimiento industrial, el incremento de la producción, la inversión privada, la

[37] Para Truman el célebre Punto Cuatro es una de las "cuatro normas de conducta principales de este programa para la paz y la libertad en los próximos años". Las otras tres son: 1) apoyo a las Naciones Unidas y sus organismos afiliados; 2) continuación del programa para el restablecimiento de la economía mundial, y 3) fortalecimiento de las naciones amantes de la libertad contra los peligros de la agresión.

racionalización de la administración pública, la difusión de la ciencia y tecnología modernas[38].

A partir de entonces las naciones comenzaron a ser clasificadas por su grado de desarrollo. Mucho países se descubrieron haciendo parte de un heterogéneo lote que se llamó subdesarrollado. Una parafernalia científica –v. gr. la sociología de la modernización, la economía y la antropología del desarrollo- acompañó esta nueva manera de situarse en el mundo, al tiempo que se diseñaban instituciones nacionales e internacionales para cumplir el nuevo programa.

El discurso del desarrollo creaba así una nueva problemática que, rápidamente, redefinió la cuestión social. Atrás quedaban otras construcciones que habían imperado en el siglo XIX y principios del XX. La preocupación, al menos en esta

[38] El texto es: "Cuarto. Debemos lanzarnos a un nuevo y audaz programa que permita poner nuestros avances científicos y nuestros progresos industriales a disposición de las regiones insuficientemente desarrolladas para su mejoramiento y crecimiento económico.
Más de la mitad de la población mundial vive en condiciones cercanas a la miseria. Su alimentación es inadecuada. Son víctimas de enfermedades. Su vida económica es primitiva y está estancada. Su pobreza es un lastre y una amenaza tanto para ellos como para las regiones más prósperas.
Por vez primera en la historia, la humanidad posee los conocimientos las técnicas capaces de aliviarlos sufrimientos de esos seres humanos.
Los Estados Unidos se destacan entre los países del mundo entero por el desarrollo de sus técnicas industriales y científicas. Los recursos materiales que podemos utilizar para ayudar a otros pueblos son limitados. Pero nuestros inconmensurables recursos en materia de conocimientos técnicos se encuentran en constante crecimiento y son inagotables.
Opino que deberíamos poner a la disposición de los pueblos amantes de la paz los beneficios de nuestro acervo de conocimientos técnicos para a ayudarles a alcanzar sus aspiraciones a una vida mejor. Y, en colaboración con otros países, debemos fomentar el desarrollo en las regiones necesitadas.
Nuestro objetivo debe ser el de ayudar a los pueblos libres del mundo entero a que, mediante sus propios esfuerzos, produzcan más alimentos […]
Con la colaboración de los medios empresariales, del capital privado, de la agricultura y del mundo del trabajo de este país, este programa podrá incrementar mucho la actividad industrial de otras naciones y elevar sustancialmente su nivel de vida.
Estos nuevos desarrollos económicos deberán programarse y regularse de modo que beneficien a las poblaciones de las regiones en las que se lleven a cabo. Las garantías concedidas a los inversores deberán equilibrarse con las que protejan los intereses de aquellos cuyos recursos y cuyo trabajo estén implicados en estos procesos.
El antiguo imperialismo -la explotación al servicio del beneficio exterior- no tiene nada que ver con nuestras intenciones. Lo que pretendemos es un programa de desarrollo basado en las ideas de una negociación equitativa y democrática.
Todos los países, incluido el nuestro, podrán beneficiarse ampliamente de un programa positivo que permitirá utilizar mejor los recursos humanos y naturales del mundo. La experiencia demuestra que nuestro comercio con los demás países aumenta a medida que lo hacen su progreso industrial y económico.
Una producción mayor es la clave de la prosperidad y de la paz. Y la clave de una producción mayor es la aplicación más amplia y más vigorosa del saber científico y técnico modernos.
Únicamente ayudando a los menos afortunados de sus miembros a ayudarse a sí mismos, puede la familia humana lograr la vida digna y satisfactoria a la que tienen derecho todos los pueblos.
Sólo la democracia puede suministrar la fuerza dinámica que impulse a los pueblos del mundo entero hacia una acción triunfadora, no sólo contra sus opresores humanos, sino también contra sus viejos enemigos, el hambre, la miseria y la desesperanza… Sobre la base de estos cuatro principales bloques de medidas esperamos contribuir a la creación de las condiciones que conduzcan, finalmente a toda la humanidad a la libertad y a la felicidad personales." (Citado *in extenso* en Escobar,1996: 85-87)

visión normativa para el Tercer Mundo, ya no pasaría por la cuestión obrera, por las nuevas formas de solidaridad nacional, por la inmigración o por la ambigua ideología higienista. Ahora el problema debería ser enfrentado desde la economía (industrialización) y los conflictos sociopolíticos que impedían el fortalecimiento de la democracia serían tramitados desde la técnica y el saber científico[39]. La modernización sociocultural de las poblaciones se convertiría, muy pronto, en un imperativo.

Pocos discursos tienen más fuerza performativa que aquellos que pronuncian los presidentes de los Estados Unidos. El mismo año que Truman hiciera su alocución sobre el desarrollo (1949), el Banco Mundial envió a Colombia una misión de expertos, dirigida por el economista Lauchlin Currie. La "Misión Currie" –como se la conoció localmente- transformó las condiciones socioeconómicas de ese país sin detener, sin embargo, la guerra civil que lo asolaba y que dejaría cerca de 300 mil muertos. Era la primera vez que se mandaba una misión de esta naturaleza a un Estado del Tercer Mundo. Una de sus conclusiones[40] se tornaría en un lugar común para la sociología de la época: era necesario modernizar a los campesinos tradicionales por medio de la educación y las comunicaciones, para ampliar la productividad y mejorar sus condiciones de vida (Escobar, 1996). Ese mismo año, las Naciones Unidas relanzarán el Programa Ampliado de Asistencia Técnica con el fin de apoyar los programas de desarrollo.

En 1948 fue creada la Comisión Económica para América Latina –CEPAL- para proporcionar asesoría técnica a los países de la región. Pronto se convertiría en una usina del pensamiento económico latinoamericano y una decidida impulsadora de la planificación de las economías regionales.

A partir de entonces la noción de desarrollo será el centro de debates en el seno de la Naciones Unidas. La Conferencia de Bandung –realizada en abril de 1955- tiñó de un tinte antiimperialista este discurso debido a su voluntad de establecer una cooperación autónoma entre los países del Tercer Mundo, y al impulso que dio,

[39] Sin duda la emergencia de la economía del desarrollo responderá a objetivos estratégicos de EEUU en la segunda postguerra. Pero eso no es un tema central para nuestra investigación que, por otra parte, se niega a considerar la emergencia de este discurso como un mero reflejo ideológico de intereses imperialistas.

[40] Muchas de las recomendaciones de la Misión Currie fueron seguidas cercanamente. Especialmente aquellas referidas al desarrollo institucional de la *planificación*.

aunque sea de manera indirecta, a la creación de la OPEP. Pero, al mismo tiempo que criticó los intentos de intervención de Occidente, no se desligó de las propuestas esbozadas en el Punto Cuatro, al seguir considerando el desarrollo como un asunto económico asociado a la inversión privada y a la industrialización. Más importante aún, en ella se esbozarán las principales instituciones de las Naciones Unidas que –junto con las de la OEA- difundirán los principios del desarrollo en la región. La más importante fue el Fondo Especial de Naciones Unidas para el Desarrollo Económico que, creado por la ONU en 1958, se fusionará con el Programa Ampliado de Asistencia Técnica, instituido en 1949, para dar lugar al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD. Paralelamente, el Banco Mundial dedicará progresivamente la totalidad de sus recursos a los países del Tercer Mundo (Rist, 2002).

La narrativa del desarrollo gestada en los años ’50 se apoyaba en la poderosa imagen que evocaba el Plan Marshall en las élites políticas. Parecía que el Tercer Mundo podría vivir un “milagro” similar al del Viejo Continente, aunque su discurso intersecará conflictivamente con la retórica de los movimientos de descolonización y nacional-populares.

Aunque la propuesta de Truman y posteriormente la de Eisenhower, fue vigorosamente acogida por la mayoría de los gobiernos de América Latina, la reacción de las elites económicas locales fue más cautelosa, posiblemente desconfiando de los aires reformistas que se asociaban a algunas versiones del discurso. En Argentina, Federico Pinedo, desde las páginas de *La Nación*[41], ridiculizará la noción de desarrollo en varias ocasiones, mientras que la línea editorial de *La Prensa* librará un combate más sostenido. En sus páginas -sea comentando conferencias de académicos como Von Mises[42], sea discutiendo directamente los indicadores de desarrollo y subdesarrollo-, se expresaban aquellos grupos que no estaban dispuestos dejarle el campo libre a los desarrollistas, en el conflicto discursivo. No sin razón, en abril de 1959, un editorial de *La Prensa*

[41] Ver La Nación, 3-9-61 y 1-9-59

[42] La Prensa, 18-4-59. Ludwig Von Mises, fue profesor de la Escuela de Administración de Negocios, en Nueva York. De orientación liberal, este economista de origen austrohúngaro es considerado el principal renovador de la Escuela Austríaca de Administración Pública y conocido por lo que se llamó la orientación *libertariana*. En 1959 estuvo en Buenos Aires, invitado por el Centro de Difusión de la Economía Libre, para dictar un ciclo de conferencias.

cuestionaba que los indicadores usados para clasificar a los países en desarrollados o subdesarrollados ("producto nacional bruto, energía eléctrica, obras de vialidad, duración media de vida y alfabetismo"), ponían en la misma categoría a la Argentina y al Sudán, cuando ningún país de América Latina compartía los mismos porcentajes de analfabetismo que los africanos[43].

Entre tanto, en una declaración producida en febrero de 1959, Eisenhower afirmaba que "América Latina es y debe ser tratada como un área subdesarrollada". Por primera vez se reconocía la posibilidad de que Estados Unidos, "en circunstancias excepcionales", diera ayuda para el desarrollo, ante la necesidad de asegurar la estabilidad política del hemisferio.

Esta declaración, todavía tímida, respondía a la iniciativa de la OEA de establecer una comisión especial de cooperación económica: el Comité Económico y Social. Este Comité, compuesto por los veintiún ministros de relaciones exteriores, se reunió en septiembre de 1958. Pidió entonces, una política más activa por parte de los Estados Unidos para combatir la pobreza en un continente que, afirmaban, era vulnerable al comunismo. Ese mismo año, el Comité de los Veintiuno –como también se lo llamó- aprobó la constitución del Banco Interamericano de Desarrollo y la iniciativa de Kubischek conocida como "Operación Panamericana".

Con la firma del Acta de Bogotá –en septiembre de 1960- se estableció un Fondo para el Progreso Social que buscará impulsar medidas para el mejoramiento social y el desarrollo económico. Brasil y Argentina –ilusionados con un Plan Marshall latinoamericano- criticaron la iniciativa porque no preveía préstamos a largo plazo para adelantar estos proyectos. Sin embargo, el Acta significó la entrada oficial de toda la América Latina en la era del desarrollismo y las bases para la Alianza para el Progreso del presidente Kennedy, sancionada en agosto de 1961 en Punta del Este (Cisneros y Escudé, 2000). En ella se articularían desarrollo económico, democracia y reformas sociales.

De todas maneras, la década de los '50 será la de la emergencia de la narrativa del desarrollo y de su polo opuesto: el subdesarrollo. Polo opuesto pero no simétrico. Como ya mencionamos, el desarrollo era el horizonte de llegada de la actividad

[43] La Prensa, 30-10-59

creadora de la humanidad; el subdesarrollo, pura carencia, asimilable a un Estado de naturaleza hobessiano. Y la acumulación de conocimientos técnicos –que tan importante papel juega en el Punto Cuarto mencionado- la solución del problema. De allí las características del estilo del discurso del desarrollo, marcado por la enunciación desde la ciencia. En ese marco es comprensible el papel que jugará la sociología de la modernización y el nuevo mundo de indicadores y cuentas nacionales que empezará a imponerse desde entonces.

Walt Whitman Rostow publicaba a finales de los años '50 un sonado artículo sobre el crecimiento económico. Poco después daría a conocer *Las etapas del crecimiento económico,* un texto que no casualmente, en su edición en inglés llevaba el subtítulo de *Un manifiesto no comunista*, y que rápidamente se convirtió en una referencia obligatoria para la economía del desarrollo. En su pensamiento, el desarrollo se concebía como un proceso que pasaba por cinco etapas que iban desde la sociedad tradicional hasta el consumo a gran escala (Rostow, 1963). En esta ordenada teleología, para la región tenían crucial importancia dos de ellas: *la de transición*, que fijaba las condiciones previas para "el despegue económico", y el *despegue* propiamente dicho que, a grandes rasgos, consistía en un crecimiento industrial localizado y restringido a actividades manufactureras, acompañado de un desplazamiento de la población campesina hacia actividades fabriles.

En esos años, Gino Germani, en un libro que tuvo amplia difusión en los medios ilustrados latinoamericanos, presentaba su propia versión de la transición, centrando la atención en los procesos sociopolíticos o, en su lenguaje, en el proceso hacia la participación total (Germani, 1962).

En esa década de los '50, la CEPAL había mantenido una activa producción teórica y dado a conocer varios estudios sobre la situación económica de la región, desde una perspectiva no ortodoxa[44]. Sus informes tuvieron amplia repercusión, no sólo en el mundo académico, sino también en la prensa latinoamericana[45]. De la mano de

[44] En una entrevista con David Pollock, Raúl Prebisch afirmaba que la formación de su pensamiento fue independiente de la Keynes aunque, al igual que el teórico inglés, cuestiona la teoría de las ventajas comparativas (Prebisch, 2001)

[45] Para poner dos ejemplos: cada informe de la CEPAL era reproducido en primera página del diario La Nación –y a veces de La Prensa- en Argentina; y la visita de Raúl Prebisch a Colombia tuvo una repercusión mayor que la de muchos jefes de Estado en El Tiempo, el periódico más influyente de ese país.

Raúl Prebisch, la Comisión Económica para América Latina fundará lo que después se conoció como la escuela del estructuralismo latinoamericano.

Para muchos Prebisch fue el creador de la Teoría de la Dependencia, antes de que las lecturas marxistas radicalizaran sus postulados. Baste recordar para ello las nociones de 'centro industrial' y de 'periferia agrícola', y los intercambios desiguales que se establecen entre ambos. Sin embargo, del estructuralismo cepalino nos interesa resaltar su particular relación con el discurso de Truman, de Eisenhower y, después, de la Alianza para el Progreso.

Prebisch coincidía con el discurso del desarrollo –aunque su diagnóstico partía del intercambio desigual entre países centrales y periféricos, debido a la tendencia a la pérdida de valor de los productos agrícolas- en la necesidad de completar el proceso de sustitución de importaciones iniciado durante la Segunda Guerra Mundial. Difería, en cambio, en priorizar la complementariedad regional –i.e. bloque latinoamericano- sobre el papel de la inversiones extranjeras que, sin desdeñarlas, debían, a su juicio, ser sometidas al control del Estado. Lo novedoso de la propuesta cepalina fue su énfasis en la intervención del Estado y la disolución de la dicotomía entre los modelos agroexportador e industrial. (Prebisch, 1962).

Independientemente de que la CEPAL irritara a la derecha por su crítica al libre comercio, su defensa de la intervención estatal y la subordinación del agro a las necesidades del desarrollo industrial; y a la izquierda por lo que consideraba un maquillaje que ocultaba la explotación capitalista; la narrativa cepalina se inserta cómodamente en el discurso desarrollista (Escobar, 1996). Visto a la distancia, es difícil encontrar diferencias fundamentales entre estas propuestas y las de la Alianza para el Progreso.

Como Rostow, Germani o Prebisch, había una amplia gama de teóricos comprometidos con las teorías de la modernización o abocados al análisis de la transición… hacia la sociedad moderna, la participación total o la industrialización, conformando un poderoso pensamiento de época dentro del cual la cuestión social tomaría forma. En principio ésta aparecía subordinada a varios objetivos interrelacionados: desarrollo industrial, modernización y contención del comunismo. También a un diagnóstico: subdesarrollo como acumulación carencias; y a una

metodología que enfatizaba la intervención planificada sobre la sociedad por medio de la transferencia de tecnología y capitales, la racionalización de la administración, la intervención estatal y el cambio social dirigido[46].

En la Declaración Económica de Buenos Aires de 1957, emanada de la Conferencia Económica de la Organización de Estados Americanos y leída por el ministro de hacienda Krieger Vasena, se resume en diez puntos los principios que, unos años después, guiarán la Carta de Punta del Este. En ella se puede encontrar un bosquejo muy general del desarrollismo latinoamericano, al tiempo que la llamada al fortalecimiento del Consejo Económico y Social de la OEA, que tanto protagonismo tendrá en los años siguientes. El desarrollo económico es elevado a la categoría de "destino" de América Latina y su aceleración, un requisito indispensable para el mejoramiento del nivel de vida de los pueblos[47].

Obviamente, lo que se ha presentado es un acercamiento normativo. El discurso del desarrollo alcanzaría su concreción plena en la intersección con aquellos que producirían los grupos de poder en cada país. Si para Estados Unidos la ayuda para el desarrollo se vinculaba fuertemente con la creación de nuevos mercados, para América Latina se presentaba como una alternativa de relegitimación de la dirigencia política. Al menos ese fue el caso de Argentina. Sin embargo, la manera en que se le daría contenido a esos significantes que se articulaban en el discurso del desarrollo –industrialización, modernización, democracia- con la cuestión social, fue objeto de disputas retóricas.

Contexto 2: Frondizi y la democracia tutelada

Derrocado Perón por la Revolución Libertadora, el gobierno de transición se vio enfrentado a la necesidad de construir alguna forma de sustento popular. Esa no era una tarea fácil con el peronismo proscripto y con una clase dirigente dispuesta a

[46] Sin duda, algunos de esos puntos –como la intervención estatal- fueron objeto de fuertes controversias nacionales. Pero la coexistencia de ese 'espíritu de época' se puede encontrar, por ejemplo, en el discurso de A. Krieger Vasena, Ministro de Hacienda del gobierno Aramburu-Rojas (nov.1955-may.58). El ministro, en la apertura de la Conferencia Económica de la OEA celebrada en Buenos Aires, plantea muchos de los temas clásicos del desarrollismo latinoamericano. La Nación, 18-8-57.

[47] Ver el texto completo en La Nación, 3-9-57

tomar revancha del movimiento social que se había encuadrado, mayoritariamente, junto al líder depuesto.

La heterogénea coalición que se había hecho con el poder, sólo tenía en común la convicción de que había que terminar con la experiencia peronista y, quizás, el desconcierto ante el fenómeno de masas que lo acompañó, aunque no faltaron las reflexiones sociológicas que intentaron explicarlo.

A partir de septiembre de 1955, recién instalado Eduardo Lonardi como cabeza del Gobierno Provisional, comenzó la discusión sobre el camino que debería seguir el país en la nueva etapa. Dos temas ocuparon el centro del debate: el desarrollo económico del país, y la normalización de las instituciones republicanas amenazadas, a juicio de los miembros de la coalición en el poder, por futuros triunfos del peronismo en la arena electoral (Altamirano, 1998, Grassi, 1989).

El discurso del desarrollo

Fue Raúl Prebisch, entonces secretario ejecutivo de la CEPAL, quien planteó los términos de la discusión económica y social, con el informe que entregó al presidente Lonardi, donde se evaluaba la salud de la economía. En éste se criticaban los resultados de la depuesta administración peronista, al tiempo que se llamaba la atención sobre una crisis económica que, si bien analistas posteriores minimizaron (Gerchunoff y Llach, 2003), en su momento se constituyó en una referencia inevitable para los debates que ocuparon la agenda pública.

El *Plan Prebisch*, como se lo llamó en la época, luego de un desalentador diagnóstico de la situación económica, recomendaba una devaluación que volviera más competitivo al sector rural. De esta manera, aunque centrado en la industrialización, Prebisch retomaba una vieja idea: debía facilitarse la acumulación en el sector agropecuario para que las divisas producidas por él, contribuyeran al despegue del industrial (Prebisch, 1962).

El informe producido por el secretario de la CEPAL no incrementó su popularidad entre los sectores cercanos a Perón. Tampoco entre aquellos que se alineaban detrás del recién elegido jefe de la Unión Cívica Radical Intransigente, Arturo Frondizi. A su papel como funcionario del Banco Central durante la *década infame*,

se le sumaba la acusación de antipopular y antinacional que le harían los opositores de la Revolución Libertadora. Así lo expresaban, por ejemplo, las virulentas editoriales contra Prebisch y su supuesta alianza con los intereses británicos, que escribían Scalabrini Ortiz, Arturo Jauretche o Rogelio Frigerio[48] en la revista *Qué*.

A pesar de las críticas que Rogelio Frigerio lanzara a Prebisch, a saber: la poca relevancia que le concedía al papel de los monopolios en el deterioro de los términos de intercambio, la tesis de la *complementación regional* y el papel subordinado que le tocaría a la Argentina en esa división internacional del trabajo (Vercesi, 1999) -críticas que, por otra parte, algunos de los opositores volvieron contra el gobierno de Arturo Frondizi-, ya el estructuralismo cepalino había instalado los principales temas que discutiría el desarrollismo en el poder: el rol del Estado y su relación con la empresa privada en el proceso de desarrollo, el papel del capital extranjero en la economía nacional, el problema de la autosuficiencia energética y las relaciones entre desarrollo rural y crecimiento industrial.

Esos temas no eran exclusivos de la Argentina. Entre 1955 y 1970 el *desarrollo* –en tanto problema- atrajo a la mayoría de los expertos y planificadores en América Latina aunque, como ya señalamos, la noción fue acogida con menos entusiasmo por las elites económicas. La preponderancia de este *desarrollismo genérico* llevó al economista argentino Alberto Petrecolla a afirmar que, durante ese período, "*Todos éramos desarrollistas en alguna medida*" (Altamirano, 1998).

La revista *Desarrollo Económico*, fundada en 1958, se convertiría en un centro de difusión académica de este pensamiento. En 1961, la Revista de la Universidad de Buenos Aires, dirigida por José Luis Romero, le consagrará su primer número al *desarrollo*. *Criterio*, bastión del pensamiento católico, dedicará varias ediciones al pensamiento cepalino (Sigal, 1991; Altamirano, 1998). Unos años después, en 1964, en su conocido discurso en West Point, el general Juan Carlos Onganía sentará las bases de la concepción argentina de la seguridad nacional donde *desarrollo* era asociado directamente a seguridad (Potash, 1994).

[48] A modo de ejemplo, se pueden consultar *Qué sucedió en siete días, N° 96,* de agosto de 1956; o el *N° 112* de enero de 1957. La revista Qué, reapareció a finales de 1955, bajo la dirección de Frigerio hasta que éste se integró al gobierno de Frondizi, y fue una activa impulsora del pensamiento desarrollista y de la campaña de Frondizi.

Pocas veces como entonces, la retórica académica y la política compartieron tan cercanamente una narrativa como durante la época en que la Revolución Libertadora devuelve el poder a los civiles. Las Ciencias Sociales se profesionalizaban en el país de la mano del discurso del desarrollo y de la modernización. Mientras el IDES, a través de la revista *Desarrollo Económico* impulsaba la discusión en el campo de la economía, el instituto Di Tella se planteaba una tarea similar centrándose en la modernización cultural, con la "esperanza de contribuir así a desatar el nudo cultural que traba nuestro desarrollo" (Sigal, 1991:5)

Muchos de los temas que caracterizaron a la narrativa del desarrollismo, no eran nuevos. La preocupación por la industria pesada y por el papel planificador del Estado venía desde el peronismo, y la crítica al atraso tecnológico y social de la estructura agraria ya había sido adelantada por el revisionismo histórico. Lo que sí era nuevo, además de las menciones al "deterioro de los términos de intercambio", era la referencia a la economía del desarrollo o a la sociología de la modernización, como campos científicos especializados que respaldaban las recomendaciones de los expertos.

Pues el desarrollismo no sólo impuso unos temas en la agenda pública. También instaló una retórica de la modernización y del cambio social, que reemplazó a las interpelaciones al pueblo de los regímenes nacional-populares. Esta retórica recurrió al lenguaje técnico en reemplazo del más blando que habían usado los políticos tradicionalmente y el *desarrollo*, dirigido por el Estado, se tornó una urgencia inaplazable[49]. O, como dice vívidamente Altamirano

> Los argentinos conocerían de ese modo una nueva tipificación de su sociedad, una tipificación asentada en índices como el del ingreso per cápita, la tasa de productividad, el grado de industrialización, etc., que la insertaban en un área de países a los que estaban habituados a considerar pobres o lejanos cuando no exóticos, algunos de ellos recientemente constituidos como estados nacionales. En el nuevo mapa socioeconómico, que se ordenaba en torno al eje desarrollo-subdesarrollo, la Argentina ya no acompañaba, aunque fuera a los tropiezos, la marcha del lote que iba adelante, el de las naciones industriales, y ni siquiera se

[49] No debe creerse, sin embargo, que el discurso desarrollista no encontró oposición. De hecho, La Prensa criticó en varias ocasiones sus postulados, mientras Federico Pinedo se burlaba de lo que llamaba la manía de hablar de desarrollo, para nombrar lo que, a su juicio, no era sino otro nombre para el crecimiento (La Nación, 3-9-61). Sin embargo, fue en La Prensa donde el desarrollismo –tanto de cuño cepalino como frondicista- fue más agriamente criticado, mientras que Pinedo diría con su habitual sorna: "Tanto hemos insistido en que nos asiste el derecho a ser considerados como miembros efectivos del club de los países subdesarrollados [...] que hemos conseguido que otros nos crean y nos cataloguen como tales" (citado en Altamirano, 1998).

> aproximaba a aquellos países con los que en el pasado había sido cotejada y que ahora iban incorporándose al grupo delantero -como Canadá o Australia-. Ahora, en virtud de las falencias de su desarrollo económico, integraba la heterogénea clase de las sociedades periféricas. En otras palabras, fue por la vía de la temática del desarrollo que la Argentina ingresó intelectualmente en el intrincado conjunto de naciones que no tardaría en tomar el nombre de Tercer Mundo. (Altamirano, 1998:7)

Como se verá más adelante, fue en este contexto discursivo que la noción de crisis jugó un papel fundamental. Una crisis que ahora se ilustraba con indicadores –que tan gustosamente comentaban los editoriales de *La Nación*- los cuales permitían la comparación con otros países[50], aunque su interpretación y las soluciones que de ellos se derivaban, fueran objeto de intensas disputas. Ya no se trataba de pueblo vs. oligarquía o proletarios contra burgueses; sino de países desarrollados y subdesarrollados… y la Argentina se descubría como parte de este último lote junto con los más variados países del mundo. Independientemente de las dificultades que existieron para la constitución de un sólido consenso hegemónico, el discurso político quedó subsumido en esta nueva urgencia que marcaba el *desarrollo*.

Respecto a una conferencia que diera el Dr H. Bhabha en la OEA, donde los "kilovatio-hora de energía por individuo" permitían diferenciar países avanzados de los otros, comenta un articulista de *La Nación*:

> Estos datos del Dr. Bhabha completan un cuadro de gráfica desigualdad entre los habitantes del planeta. Pero esta desigualdad será aún más patente si se consignan los datos relacionados con la renta individual. En el lenguaje de los problemas contemporáneos, se comprende el simbolismo de frases que hace diez años apenas insinuaban un orden de referencias para los especialistas. Hoy todo el mundo sabe que significan frases tales como 'país industrialmente desarrollado' y 'país insuficientemente desarrollado'. Estas frases establecen una categoría en la jerarquía social que se perfila en la vida del individuo con cifras que no dejan lugar a duda acerca de su destino de habitante de uno o de otro de los países […][51]

El artículo termina con la inevitable comparación de la renta per cápita en los distintos continentes, como demostración de su argumento.

Cuando la CEPAL y la economía del desarrollo monopolizaban el debate en la región, este estilo de pensamiento era ya "conocido por todo el mundo". El

[50] Este recurso al método comparativo para caracterizar al país permeó tanto a la agenda pública como al discurso académico. El N°1 de 1961 de la Revista de la Universidad de Buenos Aires es un claro ejemplo: no sólo está dedicado íntegramente al tema del desarrollo, sino que casi todos los artículos hacen un esfuerzo comparativo, sea con América Latina, sea con el mundo desarrollado.

[51] La Nación, 13-4-59 "Búscase un destino mejor para los países de poco desarrollo".

desarrollismo –en la versión de Frigerio y Frondizi- no escapó al talante discursivo de época aunque, para Frigerio, a ellos les cupo adelantar "la experiencia de lo que después se teorizó en esa corriente" (Vercesi, 1999).

Partiendo de un diagnóstico que, en algunos aspectos recordaba al revisionismo histórico –al menos en su equiparación de subdesarrollo con colonialismo- el desarrollismo que identificó a la propuesta política de Frondizi, partía de la caracterización de la estructura económica del país como subdesarrollada. Para superar esta situación era necesario abandonar un modelo económico que descansaba sobre el sector agroexportador[52], al tiempo que importaba los insumos necesarios para adelantar una sustitución de importaciones comandada por la industria liviana. Brevemente, superar el estado de dependencia.

Para lograrlo, el *desarrollo* debía acompañarse de *integración*. Si el primero era un concepto de pura raíz económica, el de integración tenía connotaciones políticas y, en ocasiones, sociales. El *desarrollo* implicaba inversión en infraestructura, industria pesada, recursos energéticos (en la época, prioritariamente, petróleo). Para ello se debía recurrir tanto al capital nacional como al extranjero, pues según la hábil expresión que había acuñado Frigerio, lo que importaba era el *nacionalismo de fines*[53]*.* La participación del capital extranjero, en esta perspectiva, era sólo un medio para superar el deterioro de los términos de intercambio, derivado de la tradicional estructura agraria del país. El Estado sería el encargado de planificar esa inversión; el objetivo, desarrollar el mercado nacional y reducir –lo más rápidamente posible- la diferencia con los países centrales (Nosiglia, 1983).

Desarrollo e integración[54] eran los caminos de Frondizi y Frigerio para crear *la nación*. Por eso el *nacionalismo de fines* –que, por ejemplo, no consideraba contradictorio otorgar en concesión los pozos petroleros a las multinacionales- era, en la opinión de Frigerio, una forma de nacionalismo popular que se distinguía del

[52] En rigor, a esta combinación se la denominaba, entonces, el modelo 'agroimportador'.

[53] El *nacionalismo de fines* implicaba una actitud pragmática respecto al capital extranjero, donde lo que importaba era su aporte al desarrollo del país. Frigerio lo contraponía al *nacionalismo de medios* que, por principista, tendía a obstaculizarlo. De más está decir, que esta idea de *nacionalismo de fines* está en un registro discursivo bastante alejado de aquel que impusiera Frondizi en su libro de 1954, *Petróleo y Política*, donde criticara acerbamente las concesiones de Perón a la Standard Oil.

[54] Integración en el sentido territorial del término, es decir, que incorporara al resto del país y no sólo a los "300 Km. alrededor del puerto de Buenos Aires". Ver también el discurso de Frondizi de noviembre de 1959. La Nación, 6-11-59

nacionalismo reaccionario tanto como de los extremismos “históricamente ajenos a nuestra realidad nacional” (Frigerio, 1963:13).

¿Qué era la nación para los desarrollistas? La suma de los intereses de todos los sectores de la sociedad, unificados por la alianza de clases y coaligados en un Frente Político. Intereses que, en última instancia, se concretaban en la superación de la economía colonial. El desarrollo de la industria pesada que, a su vez, pasaba por la producción de acero y energía, se constituía en el horizonte de la propuesta.

Un poco paradójicamente, la nación terminaba subsumida en un plan económico. No es sorprendente, entonces, que toda política social, quedara supeditada a los objetivos del *desarrollo* que, por una operación metonímica, se equiparaba a la construcción de la nación.

A pesar de la afirmación de Frigerio, el “nacionalismo popular” del desarrollismo, sigue un camino bastante distinto del ensayado por los populismos[55]. Su confrontación no es con un adversario explícito; aunque es inevitable, en la época, interpretar una referencia abstracta a la oligarquía que, sin embargo, nunca se concreta en interpelaciones a grupos específicos. El enemigo son las fuerzas que se oponen al *desarrollo:* la estructura del país dependiente y los intereses vinculados a ella. En palabras de Frigerio:

> Definimos en este manual al enemigo como el conjunto de intereses que se benefician en la medida en que prevalecen entre nosotros las condiciones de país puramente agropecuario y de incipiente desarrollo industrial, proveedor de productos primarios e importador de combustibles, maquinarias y materias primas industriales. (Frigerio, 1963:25)

Este discurso desarrollista articulaba el rechazo al colonialismo inglés con intereses que se abstenía de nombrar, al tiempo que proclamaba la necesidad de una alianza con los más modernos y dinámicos capitales norteamericanos. Articulación que, como era de esperar, no generó muchas simpatías en los sectores nacionalistas y de izquierda.

Aunque en un primer momento podría dar la impresión que ese conjunto de intereses que describe Frigerio, se asemejaba bastante a lo que el peronismo definía como *la oligarquía*, su versión de la alianza de clases difería de la peronista. No sólo

[55] Cfr. Infra.

el motor del desarrollo era el capital extranjero, sino que la interpelación al pueblo –y su constitución como tal por medio del antagonismo antioligárquico- era reemplazada por el tema del *desarrollo*. La retórica desarrollista -aunque soñara reeditar lo acuerdos peronistas- interpelaba a aquellos sectores comprometidos con la modernización del país. En la búsqueda del horizonte del desarrollo, el presidente estaba dispuesto a ceder a las demandas de los "factores de poder"[56]. Concesiones secundarias que, a su juicio, le permitían cumplir con los compromisos adquiridos en su campaña y mantener sin alteraciones su objetivo principal: el desarrollo industrial (Romero, 1994).

Considerando que había sido elegido por su programa económico, el proyecto de Frondizi se apoyó en los "equipos técnicos", mientras que el Frente Político –que debía sumar a una supuesta burguesía nacional con trabajadores peronistas y no peronistas en un círculo virtuoso-, sólo fue interpelado en aras de los objetivos económicos. La fórmula que resumía esa aspiración fue, como siempre, encontrada por Frigerio: "petróleo + carne = acero + industria química". Lo que significaba que a la prioridad en el abastecimiento petrolero, se le sumaba la necesidad de modernizar el sector agrario e impulsar una poderosa industria del acero.

El fuerte viraje ideológico que dio Frondizi[57] cuando asumió el gobierno –ya visible en su discurso de cierre de campaña titulado *"Mensaje a veinte millones de argentinos"*- dejaba atrás las posiciones que Altamirano llama "laboristas de izquierda" expresadas en *Petróleo y Política*[58]. Ese viraje, donde se abandonaban posiciones más tradicionalmente nacionalistas, le hizo perder apoyos que no pudieron ser compensados con la apelación al *desarrollo*. Si la política petrolera le ganó la animadversión de los sectores nacionalistas, la política educativa –que, respondiendo a la presión de la Iglesia Católica, permitió la apertura de

[56] Aunque la expresión "factores de poder", retomada de Ferdinand Lasalle, tendrá su auge unos años más tarde entre periodistas y científicos sociales, su definición será bastante estable en el período: Iglesia, militares, CGT, corporaciones de la producción.

[57] No nos interesa la evolución de las ideas políticas de Frondizi, por tanto la atención se centrará en el Frondizi "puramente desarrollista". Algunos estudiosos encuentran en *Industria Argentina y desarrollo nacional* de 1957, el primer texto desarrollista de Frondizi (Altamirano, 1998), otros en el *Mensaje a veinte millones de argentinos* (Cisneros y Escudé, 2000). Frigerio, en entrevista con Verseci (1999) asegura que el desarrollismo se fue constituyendo en el ejercicio mismo del poder.

[58] Entonces Frondizi interpretaba la historia argentina como resultado de la acción del imperialismo deseoso de petróleo. Proponía allí reforma agraria e industrialización como claves de la transformación económica y social. El soporte político estaría dado por "un partido nacional y popular, las fuerzas obreras y las fuerzas armadas" (Altamirano, 1998).

universidades privadas- le granjeó el rechazo de los sectores ilustrados de clase media.

En definitiva, el 'nacionalismo de fines' formulado por Frigerio, concretado en las concesiones petroleras y en una ley de radicación de capitales extranjeros que hacía importantes concesiones a los inversionistas para repatriar ganancias y capitales, le granjeó la animadversión de los sectores nacionalistas y peronistas[59]. El incremento de salarios cercano al 60% y la sanción de una ley de *Asociaciones Profesionales* que devolvía el poder a la recién legalizada Confederación General del Trabajo –CGT-, no le devolvió el apoyo de los sindicatos que se sentían traicionados ante el mantenimiento de la proscripción de Perón. En cambio propició la oposición, más virulenta si cabía, de los grupos de poder.

Un año después, la situación política se había complicado. En 1959 debió enfrentar grandes marchas universitarias dirigidas por su hermano Risieri, rector de la Universidad de Buenos Aires, que se oponían a la apertura de universidades privadas bajo la consigna de "laica o libre". El Plan de Estabilización, acordado con el Fondo Monetario Internacional a finales de 1958 para combatir la inflación, generó una fuerte recesión que se profundizó en junio, cuando el liberal Alsogaray se hizo cargo del ministerio de economía. La devaluación y el congelamiento de la mayoría de los sueldos, significó una caída del salario real de los trabajadores. La CGT pasó a la ofensiva generando un número record de horas perdidas (Gerchunoff y Llach, 2003). Entre tanto comenzaba a escucharse ruido de sables.

Un año después la situación no había mejorado. En su balance de los últimos 365 días, el diario *La Nación* dedicaba una página completa a la situación gremial. El columnista "para demostrar la penosa verdad de tan desalentador balance de la agitación social" considera suficiente la "simple enumeración de estadísticas oficiales, demostrativas del desgaste, millonario e irrecuperable, que han significado los pleitos del trabajo en la ansiada recuperación económica que procura el país"[60].

[59] La valoración de esas políticas varía. Para Romero: "Los resultados de esta política fueron notables: las inversiones extranjeras, de alrededor de 20 millones de dólares en 1957, subieron a 248 en 1959, y 100 más en los dos años siguientes. La producción de acero y automotores creció de modo espectacular y casi se llegó al autoabastecimiento de petróleo" (Romero 1994:207). Gerchunoff y Llach (2003), hacen un balance similar. La posición de Torrado (1992), centrada en la problemática social, es mucho más crítica.

[60] La Nación, 27-12-59, "En el campo gremial: huelgas, salarios perdidos y actos de violencia".

La Nación sintetizaba así la gran preocupación que, desde mayo de 1958, había estado presente en los discursos que recogían los dos principales diarios del país: la indisciplina obrera como freno al *desarrollo*. Las huelgas no sólo se medían en número –con base en estadísticas oficiales, el diario hace un detallado recuento de ellas-, sino también en horas trabajadas y productividad.

El diario cita otros datos estadísticos:

> […] el índice de horas-obrero trabajadas en los cinco primeros meses de 1959 fue 88,7, mientras que en igual período del año anterior fue 117,9. En ese mismo lapso el nivel general de producción en la industria –tomando como base el índice 100 para 1952- fue de 109,1, en tanto que en período igual del año anterior fue de 117,9 […][61]

Aunque estudiosos como Torrado (1992) señalan que durante el gobierno de Frondizi –y en todo el período- la productividad creció más que los salarios, no es el objetivo de este trabajo discutir estas cifras que, por otro lado, no hay motivos para cuestionar. Sí nos interesa destacar, en cambio, dos aspectos de este enunciado: la retórica tecno-científica que recurre al incontrovertible argumento cuantitativo y, más importante, la articulación entre conflictividad social, productividad y recuperación económica –en otras ocasiones, simplemente *desarrollo*- que marcó todo el gobierno de Frondizi.

Mucha agua había pasado bajo los puentes desde 1957, cuando en las páginas de la revista *Qué,* se llamaba al electorado peronista a la construcción de un frente "nacional". Un año después de acceder al gobierno, el discurso del desarrollo tal lo planteaba el presidente Frondizi, se había quedado sin interlocutores.

La integración en clave política

Y es que si desde 1955 el discurso del desarrollo estuvo en el centro de la discusión política, el tema de la reconstrucción institucional no fue menos importante. O, para decirlo con otras palabras, cómo reconstruir la legitimidad republicana –mancillada por la experiencia peronista durante lo que se llamaba la *dictadura*- con un pueblo que parecía seguir siendo fiel al líder depuesto. Ese interrogante permeó toda discusión política del momento, aunque existía el consenso tácito de mantener la proscripción de Perón y de su movimiento.

[61] Ibíd.

La fracasada Asamblea Constituyente de 1957 que significó el fin del gobierno de transición puede entenderse, en ese marco, como un intento póstumo de legitimación de la Revolución Libertadora. Y la solitaria aprobación del artículo 14 bis que tuteló los derechos de los trabajadores, como una manifestación de las ambigüedades a las que se enfrentaba el gobierno militar para construir una base popular.

Antes que la Alianza para el Progreso y su estrategia de contención al comunismo hicieran pie en la Argentina, Frondizi se enfrentaba a la dificultad de gobernar con un peronismo proscripto, bajo la mirada vigilante de las Fuerzas Armadas que no estaban convencidas de la pureza ideológica de un presidente sospechado de haber hecho pactos secretos con Perón (Smulovitz, 1998).

El *desarrollo*, según planteaba la UCRI, terminaría por abolir esa conflictividad social. Pero, en ese momento del discurso desarrollista, éste debía ser complementado con la integración. Como ya se mencionó, la noción de integración consumaba, en clave política, la idea de desarrollo -de connotaciones más económicas- aunque ambas, en última instancia, encontraban su justificación en la creación de la nación.

El término integración tenía múltiples sentidos: unidad nacional, integración económica en el lote de países desarrollados, integración política de las masas peronistas, integración geográfica y económica de las distintas regiones del país (Altamirano, 1998). La integración era, al mismo tiempo, horizonte y condición. Horizonte, pues sería el resultado del desarrollo de la nación *qua* nación industrial; pero, en su connotación política, condición para el desarrollo pues, la integración política de la masa peronista en una gran alianza de clases, debería garantizar la paz social que permitiera el armónico desarrollo del país. Si el *desarrollo* era una ley histórica –según la postulación de Frigerio en *Las condiciones de la victoria*- científicamente demostrable; la integración era el camino para constituir ese gran bloque que se opondría al enemigo, es decir, a los intereses que medraban con el subdesarrollo industrial.

En resumen, la integración era la solución que planteaba el desarrollismo al desafío de gobernar sin Perón. Ya en el gobierno, cuando Frondizi se vio enfrentado a la

necesidad de construir ese Frente, la articulación retórica entre integración y desarrollo, entró en crisis.

La ley de Asociaciones Profesionales que recomponía el sindicalismo único –y, según *La Nación* y *La Prensa* contradecía el espíritu del artículo 14 bis-, de buena recepción por la CGT, era una medida coherente con su perspectiva de la integración. Pero la crisis económica y la negativa de las Fuerzas Armadas y la burguesía nacional a sumarse a ese frente, desembocaron en disposiciones que lesionaron el poder adquisitivo de los trabajadores. Como ya se mencionó, el resultado fue la proliferación de huelgas y su dura represión apelando al Plan CONINTES (Conmoción Interna del Estado). El antiguo "rojo" se convertiría al anticomunismo –aunque mantendría la independencia de las posiciones estadounidenses en política internacional- y el imperativo de la integración desaparecería, al menos en su formulación inicial, para dejar todo el campo al discurso del desarrollo.

Muy temprano, en la clausura de las sesiones del Consejo Económico y Social de la OEA, el canciller argentino resume este giro. Si en el discurso inaugural, el presidente Frondizi había afirmado "la profunda convicción americana de que no puede haber estabilidad política y social, libertad ni democracia efectivas sin estabilidad y desarrollo económico", el canciller es aún más explícito:

> Ante el doloroso espectáculo de grandes agrupaciones humanas en los más fértiles ámbitos del mundo, pero sometidas a la ignorancia, a la miseria y al atraso, y en medio de una coyuntura internacional de carácter particularmente grave, no resulta difícil comprender cómo de la solución del problema económico y social del insuficiente desarrollo puede depender la suerte del formidable problema del mantenimiento de un determinado sistema de vigencias. No puede ocultarse, desde una perspectiva americana, que sin la solución de ese problema será difícil asegurar la permanencia en nuestro continente de la forma de vida occidental que hemos heredado de nuestros padres y que esperamos y queremos legar a nuestros hijos[62].

La articulación discursiva entre miseria, amenaza comunista ["coyuntura internacional particularmente grave"] e insuficiente desarrollo será una de las que más usualmente se producirán desde el gobierno, aunque irá variando en relación con la móvil coyuntura política del país.

[62] La Nación, 16-5-59. Más explícito es aún el delegado brasileño, Augusto Frederico Schmidt, en su articulación entre pobreza –i.e. ausencia de desarrollo- y comunismo.

En resumen, el discurso del desarrollo -afirmaban sus partidarios- no hacía sino recoger las inobjetables leyes de la historia económica. De esta forma las cuestiones de economía y, con ellas las pretendidas leyes científicas del desarrollo y su arsenal cuantitativo, colonizaron el espacio que había dejado libre la fracasada alianza de clases. Fue, en muchos sentidos, un gobierno de técnicos: desde el papel que jugaron los equipos técnicos encabezados por Frigerio, las referencia a indicadores e, incluso, el reemplazo de los criterios políticos tendientes a asegurar la legitimidad y el consenso, por argumentos técnicos (Smulovitz,1998; Romero, 1994, Altamirano, 1998). Esta estrategia pudo granjearle simpatía en los organismos multilaterales, pero sin duda, implicó que su discurso careciera de destinatarios en el convulsionado ámbito nacional.

El 17 de agosto de 1961 se firmó la Carta de Punta del Este que daba acta de nacimiento a la Alianza para el Progreso. Con ella se buscaba el desarrollo económico y social de la región, el fortalecimiento de la democracia y un compromiso de los gobiernos firmantes para impulsar reformas tendientes a mejorar la distribución de los frutos del progreso económico. En muchos sentidos, el discurso de la Alianza intersecaba con el de Frondizi. Los dos proyectos destacaban la importancia de la educación popular y el papel de la tecnología, de la industrialización y el desarrollo, en fin, la necesidad de modernizar a la América Latina.

El entusiasmo de Frondizi por la Alianza quedó registrado en una carta que le envió en abril de 1961, al presidente de Estados Unidos, antes aún de que se firmara la Carta de Punta del Este:

> Estamos unidos por la geografía, la historia, y sobre todo, por las espiritualidades [...] Somos una sucursal del mundo occidental (por ejemplo, Europa). El Plan Marshall salvó los valores y civilización occidentales. Hoy, América latina está atravesando un período en el cual están en juego los valores básicos, debido a la acción de factores desestabilizantes como los bajos ingresos, la enfermedad y la ignorancia. Estamos infectados, como tú has reconocido, por el subdesarrollo. Ningún país subdesarrollado puede resolver estos problemas democráticamente sin ayuda de los países desarrollados. La educación y la tecnología son tan importantes como el ingreso. Hay demasiado por hacerse, a tal punto que todo necesita hacerse, por lo tanto deberíamos primero focalizar nuestra atención en las industrias básicas y los servicios (en Cisneros y Escudé, 2000:35).

El presidente Kennedy respondió en términos similares, destacando la necesidad de la industrialización. La alianza con Estados Unidos reemplazaba el fallido Frente

Político. Pero la mano que le tendían desde el norte al presidente Frondizi, llegaba demasiado tarde. El gobierno ya se había enemistado con la mayoría de los sectores de la sociedad. Los militares aprovecharon esa debilidad para ejercer una continua presión –seis intentos de golpe de Estado y un número mayor de "pronunciamientos"- que llegó a su límite cuando, en 1962, Frondizi permitió que los peronistas participaran en elecciones provinciales. El peronismo ganó diez gobernaciones de catorce en juego. Eso era demasiado para las Fuerzas Armadas que exigieron la anulación de las elecciones. En marzo el presidente fue depuesto y encarcelado en la isla Martín García. Para mantener alguna apariencia de legalidad, el vicepresidente Guido continuó en el mando hasta que se celebraran elecciones y finalizara el período constitucional.

Contexto 3: El pasado de la cuestión social

La instalación del discurso peronista

La cuestión social nació en Argentina tempranamente en comparación con el resto de América Latina. En la última década del siglo XIX, el Departamento de Higiene comenzaba a desplazar la Sociedad de Beneficencia fundada por Rivadavia, constituyéndose en un pilar de la intervención del Estado en lo social (Alayón, 1980; Suriano, 2000).

Esta preocupación nació vinculada al discurso positivista que asociaba la degeneración de la raza con patologías de índole social como el alcoholismo y la prostitución. Inmigración, hacinamiento urbano, criminalidad, protesta social (anarquismo), sanitarismo y decadencia racial se oponían a interés nacional en un discurso académico con fuerte influencia de la eugenesia y en un marco de afirmación del Estado. La cuestión social se asimiló al problema urbano y a la salud. Las primeras medidas que se tomaron en esa dirección fueron la construcción de hospitales, el impulso a la asistencia y a la construcción de vivienda obrera, además de las leyes de policía tendientes a reprimir a los anarquistas. El Estado, armado del

discurso higienista[63], se hacía cargo tempranamente de la cuestión social (Zimmermann, 1994)

A principios del siglo XX, a medida que los conflictos obreros se multiplicaban, la cuestión social se iría vinculando más a la cuestión obrera –y, en la medida que muchos anarquistas eran inmigrantes, a la cuestión nacional- y menos a la urbana.

El Estado, en ese período, impulsó la legislación laboral y previsional. También en este caso la cuestión social se planteaba como contención de los conflictos desatados por el movimiento obrero. La legislación protectora tuvo una existencia más simbólica que real a causa de la inexistencia de instituciones reguladoras, lo que explicaría el poco éxito que tuvo en su objetivo de desarticular las luchas obreras. Así y todo, introdujo una novedad en la definición de los destinatarios de su política: ya no serán los "indigentes" genéricamente definidos, que interpelaba la Sociedad de Beneficencia, ni los pobres urbanos que preocuparon a los higienistas; sino categorías socio-ocupacionales específicas.

La previsión social siguió así un camino que, partiendo de privilegiar a los grupos que tenían mayor compromiso con el e*stablishment* a finales del siglo XIX (militares, puestos altos en la administración pública y maestros), fue ampliando su cobertura a trabajadores de la administración central del Estado -en 1904- hasta que, a partir de la segunda década del siglo, se extiende a los trabajadores de los servicios públicos, bancarios y compañías de seguros (Isuani y Tenti Fanfani, 1989). Recompensando a los agentes fundamentales en el proceso de control de la población y el territorio, el Estado vinculaba, desde sus inicios, la previsión social a la construcción de la nación[64].

Entre tanto, la cuestión social transcurrirá por varios caminos interrelacionados. Por un lado, asociada a la cuestión obrera y a la desarticulación de potenciales conflictos sociales. Por otro, a través del discurso higienista, comenzará un proceso de racionalización que, recurriendo al conocimiento científico de la época, intentará una definición menos ambigua de la población sujeta a la ayuda. En el ínterin, las damas

[63] Existe una abundante literatura sobre el papel del higienismo y de la Junta Nacional de Higiene creada en 1880. Además de Suriano (2000) y Zimmermann (1994), se puede consultar Murillo (2000), Pérez Irigoyen (1989), Hernández Álvarez (2004) y Tenti Fanfani (1989), entre otros.

[64] Agradezco a la Dra. Estela Grassi que me sugirió muchas de las ideas de este apartado.

de la Sociedad de Beneficencia continuarán su disputa por recursos y autonomía, sin ceder ante las nuevas tendencias (Tenti Fanfani, 1989).

En las postrimerías del siglo XIX nace la 'cuestión social', junto con el fin de la preeminencia de la Sociedad de Beneficencia[65]. Las damas de las élites dominantes nucleadas en la Sociedad, hasta entonces principales depositarias del discurso de la asistencia, son cuestionadas por los defensores de las nuevas medidas racionalizadoras.

Si las damas de la Sociedad, con su asociación entre indigencia y "ausencia de virtud" -–instrumentada, en ocasiones, en recompensas como "premios a la virtud"- se comprometían en una cruzada de "regeneración moral" de manejo discrecional; la cuestión social, por definición, comienza a plantearse como un asunto de Estado relacionado con el control de las poblaciones urbanas y los conflictos obreros. Con el positivismo, la preocupación por la moralidad de la población toma connotaciones distintas; se trataba de construir una moral para el trabajo[66].

La formación de visitadoras en la década del '20 para que se desempeñan en los hospitales –en lo que se puede considerar el inicio de la asistencia social profesionalizada-, testimonian la preocupación racionalizadora y la diferenciación de la acción del Estado, de la adelantada por la beneficencia tradicional.

El Congreso de Asistencia Social de 1933 refleja esta inquietud que habían instalado los higienistas. En él, al deber moral de los poderosos, se le suma la preocupación por la "degeneración de la raza", tanto en lo relacionado con el crecimiento demográfico como en las calidades necesarias de la población para "el progresivo crecimiento de la riqueza pública" (citado en Tenti Fanfani, 1989:58). Como ya insistieran las elites modernizadoras a finales del siglo XIX, tan importante asunto no podía quedar en manos de la beneficencia privada que, si bien usaba recursos públicos, se negaba a resignar su autonomía o supeditar su intervención a una política de Estado.

[65] Esto no significa que un discurso reemplace totalmente al otro. Tensamente convivirán ambos hasta que la Fundación Eva Perón desplace a la Sociedad de Beneficencia.
[66] Para las damas de la Sociedad de Beneficencia, la moral tiene que ver con virtud, y ésta con resignación. Debo esta idea a Estela Grassi.

Tal lo documenta Zimmermann (1994), durante la primera mitad del siglo XX se mantuvo el conflicto entre las elites reformistas que intentaron fortalecer la regulación estatal y las que sostenían la beneficencia. El diario *La Nación*, el Museo Social Argentino y el Presidente del Concejo Deliberante de la Ciudad de Buenos Aires, entre muchos otros, participaron de este debate demandando que "[…] organicemos en forma eficaz y completa la asistencia social permanente, creada y dirigida por el Estado, que tiene la obligación indiscutible de proveer a estas grandes necesidades generales, sin perjuicio de buscar suscitar la colaboración popular"[67].

El triunfo de este discurso se concretó en una serie de instituciones como el Registro Nacional de Asistencia, creado en 1940; la Dirección General de Subsidios, de 1941; la Dirección Nacional de Salud Pública y Asistencia Social, en 1943. Fue el comienzo del fin de la Sociedad de Beneficencia hasta que, desde la Secretaría de Trabajo y Previsión, Perón instituyó una Dirección de Asistencia Social para supervisar la caridad, los orfanatos y la asistencia social, dándole el golpe de gracia. En 1950 ésta será reemplazada por la Fundación Eva Perón[68] (Guy, 2000). Entre 1946 y 1955, la cuestión social se articulará de manera diferente, tanto en su relación con el mundo del trabajo como con la asistencia.

Independientemente de los rasgos particularistas que aún mantenía la Fundación Eva Perón, la ayuda social pasará a ser uno de los pilares de la justicia social. El discurso que impuso el peronismo no apelaba –en lo fundamental- ni a la caridad, ni al control de las "clases peligrosas", sino al deber de solidaridad, aunque no todavía derecho.

Así lo expresaba Eva Perón en 1948:

> [la ayuda social] es la exteriorización del deber colectivo de los que trabajan, de cualquier procedencia o clase social, con respecto a los que no pueden trabajar...Va dirigida a otro sector humano, que el Estado y la sociedad no pueden ni deben ignorar. Es un deber de solidaridad humana que supera todo prejuicio. No reconoce fronteras, razas ni religiones. Apuntala y preserva el derecho de vivir para aquéllos que por razones de edad, por causas de enfermedad o por incapacidad física, no son aptos para el trabajo. Es la habitación, el vestido, el

[67]Según palabras de Gregorio Araoz Alfaro - futuro presidente del Departamento Nacional de Higiene- en una conferencia dada en 1917 en el Museo Social (citado en Tenti Fanfani, 1989:70-1).
[68] De hecho la Fundación Eva Perón ocupará un espacio ambiguo entre lo público y lo privado, tanto en lo jurídico como en lo presupuestal.

> alimento, la medicina para el enfermo que no está capacitado para el trabajo y que no pudo adquirirla. No es limosna. Es simplemente solidaridad humana[69].

Planteándolo en esos términos, el peronismo introduce nuevas articulaciones. No sólo introduce la noción de responsabilidad colectiva, sino que la vincula con otra anterior: la justicia social

> […] que juega en el orden de los seres aptos para el trabajo, puesto que los que dejan de serlo, ya sea por accidentes, por enfermedad o por causas que la ley contempla, no quedan jamás desamparados...La felicidad de un pueblo, en cuanto a sus medios de vida se refiere, se logra con una adecuada legislación en materia de *justicia social* y una equitativa distribución de la *ayuda social.*[70]

La ayuda social pasaba a ser complementaria de los sistemas formales de protección, pero su énfasis en la 'equitativa distribución' la alejaba bastante de una idea de derechos universales, configurando uno de los rasgos típicos del peronismo: la distribución discrecional de la asistencia.

Existe una amplia literatura sobre el discurso peronista que no podemos comentar acá. Pero, en nuestra argumentación, interesa destacar la centralidad de la noción de justicia social, que se va a constituir en un *punto nodal*[71] de la cuestión social en el peronismo, con características claramente hegemónicas durante diez años. En ese sentido, su importancia es mucho mayor que la legitimación del régimen peronista y, creemos, será uno de los desafíos que tendrán que enfrentar los gobiernos que quisieron gobernar sin el justicialismo.

El peronismo, ya desde la creación de la Secretaría de Trabajo y Previsión durante el gobierno militar que lo precede, cambia radicalmente el discurso que rige las relaciones entre el Estado y el mundo del trabajo. La dignificación discursiva del trabajador fue acompañada de un impulso desde el Estado a la sindicalización y la fuerte regulación de las relaciones entre capital y trabajo. Como ya señalamos, las políticas sociales –y ya cuando el peronismo entre a la oposición, la política toda- van a estar fuertemente determinadas por esta relación con el sindicalismo (Isuani y

[69] *Democracia,* 25/11/1948
[70] *Democracia,* 28/7/1948
[71] Laclau y Mouffe (2006:154) define los puntos nodales como aquellos que, en las prácticas de articulación discursiva, fijan parcialmente el sentido de las cadenas significantes. Son, pues, significantes privilegiados que estructuran el conjunto de una formación discursiva. Para Laclau la noción de 'punto nodal' es equivalente a la de 'significante vacío', aunque es alrededor de este último concepto –a través de la noción de antagonismo- que Laclau desarrolla su idea de hegemonía.

Tenti Fanfani, 1989), acercándose bastante al tipo ideal de régimen de bienestar corporativista descripto por Esping-Andersen (1993).

Es objeto de discusión entre los especialistas si las políticas sociales peronistas fueron universalistas o, por el contrario, éstas se circunscribieron a la elevación de los ingresos laborales y a la provisión de bienes y servicios en el marco del trabajo en un contexto de pleno empleo que, sin embargo, nunca desmercantilizó la previsión social.

No siendo nuestra preocupación ni el período peronista ni las políticas de bienestar, podemos dejar la discusión abierta. Baste destacar que, si bien muchos beneficios sociales estuvieron directamente unidos a las categorías ocupacionales, en otros campos, como las políticas de salud impulsadas por el ministro Carrillo, tuvieron tendencias universalistas; mientras la Fundación Eva Perón combinaba estrategias tradicionales de beneficencia con una amplia cobertura en la asistencia.

Isuani y Tenti Fanfani ubican como un ejemplo casi paradigmático de estas tendencias contrapuestas, la tensión entre la estrategia de Carrillo de fortalecer la salud pública –con la creación del Ministerio de Salud Pública, la sanción del Código Sanitario Nacional y el Plan de Inversiones para el Sector Público- y el fortalecimiento de las obras sociales que administraron sus propios sistemas de salud, además de asistencia alimentaria, recreación y turismo (Isuani y Tenti Fanfani, 1989, Pérez Irigoyen, 1989).

Es que las tensiones entre particularismo y universalismo se expresaban claramente en el campo de las políticas de la salud. El proyecto impulsado por el ministro Carrillo desde el Ministerio de Salud Pública nacional se contradice con el interés sindical por el sistema de obras sociales. El primer modelo está dirigido a la población en su conjunto, predominando así el concepto de ciudadanía. En el segundo prevalece una noción más particularista de solidaridad, la de pertenencia a un grupo ocupacional que permite además, controlar una masa importante de recursos.

Esta tensión se manifestó también en las jubilaciones. Por un lado, desde antes que Perón asumiera la presidencia, comienza el proceso de creación de las Cajas de

jubilaciones –en 1944 se crea la de Empleados de Comercio y en 1946 la de Industria-, al tiempo que se promulga el régimen previsional para trabajadores rurales. El Instituto Nacional de Previsión Social trató, sin éxito, de centralizar las cajas hasta que la ley 14.236 de 1954, les devolvió su autonomía. Desde entonces, y en lo que resta del siglo XX, la fragmentación de los regímenes previsionales fue un problema al que se abocaron todos los gobiernos[72].

Posiblemente esas tensiones fueran inherentes al discurso mismo del peronismo que equiparó ciudadano a trabajador, haciendo depender de ésta última condición los derechos sociales plenos. Por eso, a pesar de la tensión –e incluso contradicción- entre políticas universalistas y particularistas, todas estas iniciativas eran coherentes con el discurso peronista y su valoración simbólica del mundo del trabajo.

Por tanto, si inicialmente, la cuestión social fue planteada como el control de las clases peligrosas y la preocupación por la "decadencia de la raza" (Zimmermann, 1994; Suriano, 2000) –lo que implícita, y a veces explícitamente, se vinculaba con el problema nacional y la riqueza del país-, a partir de la década del treinta y, especialmente, del cuarenta, se abordará más explícitamente como un problema de economía aunque, como es de esperar, las justificaciones morales nunca desaparecerán[73]. El Estado debió entonces encarar medidas reguladoras que garantizaran la reproducción de la fuerza de trabajo física, moral, y a partir de los años '50, técnicamente apta para el crecimiento del país (Tenti Fanfani, 1989).

El peronismo, aprovechando la acumulación de recursos originados por la Segunda Guerra Mundial, creará un discurso de derechos dependiente, en lo fundamental, del mundo del trabajo, que se articulará con el significante justicia social. La limosna y la beneficencia pierden su dignidad discursiva, junto con el discurso *docto,* mientras que toda una serie de demandas se comienzan a traducir en derechos comprendidos como justicia social.

[72] Otro campo en que la intervención del peronismo fue significativa, fue en la construcción de vivienda popular. Este tema también será retomado en los años siguientes.
[73] El capitalismo, como cualquier régimen de acumulación, necesita una justificación de orden moral (Bolstansky y Chiapello, 2002)

Esta breve, y seguramente incompleta, presentación de la cuestión social durante el peronismo, sólo pretende mostrar ante qué panorama se encontró la Revolución Libertadora. Queda así marcado el campo en que la estrategia desarrollista deberá producir su propio discurso.

El desarrollismo después de Perón

El primer desafío que se planteó la coalición que asumió el poder en 1955, fue deconstruir el discurso peronista en todos los campos. Una de las primeras medidas que tomó la Revolución Libertadora fue la creación del Instituto Nacional de Acción Social, en abril de 1956. El Instituto se constituyó con los bienes de la recién liquidada Fundación Eva Perón, aunque la crónica escasez de recursos lo condenó a una actuación pública bastante pálida. En los considerandos del decreto ley 20.564 que suprimía a la Fundación se afirmaba que era

> "[…] un organismo del Estado pero de naturaleza híbrida y especialísima como creación característica del régimen depuesto, que lo puso fuera de la organización administrativa del Estado y de la fiscalización de las autoridades competentes, no obstante lo cuantioso de los bienes y fondos públicos que se invertían en él para poder satisfacer ambiciones personales y cumplir finalidades políticas". (en Tenti Fanfani, 1989: 78)

También en salud se atacó fuertemente la política de centralización que se había impuesto durante la gestión anterior, argumentándose una excesiva burocratización e ineficiencia para resolver problemas regionales. La característica fundamental de este nuevo período fue la orientación descentralizadora que se intentó imprimir a la política de salud, reestructurándose para ello el Ministerio de Asistencia Social y Salud Pública por decreto 5.887 de 1957. Se decidió también impulsar una ley de transferencias que aconsejaba, para el nivel nacional, el establecimiento de normas y de asesoría técnica, transfiriendo a las provincias, municipios e incluso a instituciones particulares, la capacidad instalada (Pérez Irigoyen, 1989).

La Revolución Libertadora no implicó un debilitamiento de la intervención del Estado. El período que siguió al derrocamiento de Perón significó, por ejemplo, la ampliación del sistema previsional, aunque el salario perdería participación en el ingreso nacional[74].

[74] Según Halperin Donghi entre 1950 y 1963, la remuneración del trabajo bajó del 117% al 75% (Halperin Donghi, 1994).

Las jubilaciones, la erradicación de las "villas miseria" y el aumento de salarios en un contexto inflacionario, estuvieron en el centro de la preocupación por lo social en esos años, aunque la crisis económica iniciada en 1956 no permitió que estas inquietudes se plasmaran en realizaciones concretas. Conscientes de la profunda aceptación popular que tenía el régimen depuesto –como se decía en la época-, se trataba de "mantener las conquistas de la clase obrera, afirmando la *justicia social*, pero sin sacrificar la libertad", como diría el matutino *La Nación*[75].

La legitimación del nuevo gobierno pasaba por deconstruir la poderosa asociación que el peronismo había erigido entre la justicia social y su régimen. Para ello, además de los ataques a la figura de Perón y sus colaboradores, se hacía necesario deslegitimar ese bastión del peronismo que era la CGT. Aquellos que el Ministro de Trabajo, Dr. Guevara, consideraba "seudos dirigentes elegidos por el dictador para utilizarlos como instrumentos de su política demagógica y como rompe huelgas [...]. Por ello fueron intervenidos los sindicatos, para restablecer el principio democrático…"[76].

Y es que, convencidos o no de su papel salvador, los miembros de la coalición de gobierno no podían obviar la profunda inserción popular del peronismo. En agosto y septiembre de 1957, cuando el gobierno trató de 'normalizar' la CGT con elecciones controladas por los interventores militares y sin participación del peronismo, se encontró con la incapacidad de lograr una segunda mayoría que respondiera a sus lineamientos (Halperin Donghi, 1991)

Por otro lado, no menos urgente se consideró desperonizar al país. La educación, -no solo la formal, con su reforma de los planes de estudios en todos los niveles, incluyendo, en ocasiones, la sustitución de personal- pasó a jugar un rol central. Sólo la ignorancia de las masas y la acción de los dirigentes sindicales corruptos que habrían distorsionado los verdaderos intereses de los trabajadores, podría explicar su fácil manipulación por Perón. La educación debería acabar con los valores

[75] La Nación, 26-1-57, (resaltado nuestro). De esta manera La Nación, respondía años después a un discurso pronunciado por Perón el 1 de mayo de 1949 donde señalaba: "Se ha dicho que sin libertad no puede haber **justicia social**, y yo respondo que sin **justicia social** no puede haber libertad. Ustedes, compañeros, han vivido la larga etapa de la tan mentada libertad de la oligarquía; y yo les pregunto, compañeros: si había antes libertad o la hay ahora. A los que afirman que hay libertad en los pueblos donde el trabajador está explotado, yo les contesto con las palabras de nuestros trabajadores: una hermosa libertad, la de morirse de hambre". (Perón, 1949)

[76] La Nación, 15-2-57

tradicionales que permitieron el surgimiento de caudillos antidemocráticos y autoritarios. Debía, también, inculcar la cultura del trabajo y el compromiso con un país"[que] trabaja mal y produce peor", que está atrapado en el antagonismo entre capital y trabajo. En definitiva, había que modernizar a ese pueblo que, mal acostumbrado por el paternalismo estatal, no sabía votar, ni cuidar lo que se le regalara sin merecimiento[77], que no era consciente de la necesidad de "producir más, y [que] para ello hace falta método, orden y disciplina[78]. Pronto la sociología funcionalista, la economía del desarrollo y el discurso del desarrollo de la comunidad, harían suyos muchos de estos temas.

El artículo 14 bis, único consenso que logró la frustrada reforma constitucional de 1957, fue uno de los tantos intentos de neutralizar la conflictividad social en este nuevo escenario republicano que proscribía al peronismo. Esto explica que un gobierno militar de fuerte contenido liberal, como el de Aramburu-Rojas, incorporara a la Constitución clausulas económicas y sociales que sancionan la intervención del Estado en el ámbito de las relaciones laborales. Pero, peor aún, los nuevos derechos consignados en la Carta, eran muy similares a aquellos que se incluyeran en la Constitución de 1949, aunque su redacción resultara más ambigua como resultado de la fragilidad de los acuerdos alcanzados por la Convención Constituyente. El 26 de octubre, aprobados los derechos sociales el día anterior, la Convención prácticamente se disolvió, arrastrándose hasta su clausura, el 14 de noviembre.

El 1 de mayo de 1958 asumió la Presidencia de la Nación Arturo Frondizi, con un importante caudal de votos peronistas, un acuerdo tácito de mantener la proscripción de Perón y su partido, y el significante de justicia social fuertemente instalado en la retórica de la cuestión social.

En ese contexto, Frondizi buscará imponer su narrativa del desarrollo sin chocar abiertamente con el pueblo peronista ni con la Fuerzas Armadas, dos imperativos para la gobernabilidad. Tratando de responder a estas presiones, mantendrá la exclusión del peronismo pero restituirá el poder de la CGT con la Ley de

[77] Como señala Grassi, en ese contexto cobran sentido "los mitos echados a rodar, como el del 'perejil en la bañera' o el 'parquet para el asado' [que] no hacían más que reforzar esta ilegitimidad" (Grassi, 1998:131-2)
[78] La Nación, ibid

Asociaciones Profesionales; decretará un importante aumento de salarios, pero emprenderá al año siguiente un fuerte ajuste que, vía inflación, disminuirá el poder adquisitivo de los trabajadores.

De las reformas sociales introducidas por el gobierno de la Unión Cívica Radical Intransigente, quizás la más trascendente, fue la previsional. Ésta, por medio de la ley 14.499, sancionó el 82% móvil del haber jubilatorio, calculado con base en el cargo de mayor jerarquía desempeñado. Asímismo, se creó un Fondo de Compensación, en el que las Cajas superavitarias deberían financiar a las deficitarias, al tiempo que la misma ley facultaba al Tesoro Nacional a usar recursos en inversiones "que promuevan el desarrollo económico" (Feldman, Golbert e Isuani, 1988:42)[79].

Pero ni la reforma previsional, ni ninguna otra intentada por el presidente Frondizi, se llevó a cabo sin una encarnizada disputa discursiva. A menudo, en ella quedaban expuestas las diversas concepciones que sobre la cuestión social tenían los grupos de poder. Ese es el tema del próximo apartado.

II. LOS DISCURSOS

La Revolución Libertadora: la interpretación de la crisis y el discurso del desarrollo

El Punto Cuarto enunciado en el discurso de Truman en 1949, no sólo instaló en el centro de la agenda el tema del *desarrollo*, sino también la definición del mismo en términos de diagnóstico y soluciones. Es decir, lo que aquí, siguiendo a Somers, hemos llamado una narrativa.

[79] Para algunos analistas, esta ley sacrificó el futuro del sistema previsional argentino al pagar un precio demasiado alto por el apoyo de las corporaciones, confiando en que un desarrollo económico permanente haría sostenible estas concesiones excesivas pues "cada vez más amplios sectores de la sociedad recibieron beneficios previsionales cuyos niveles eran más altos que los que les hubiera correspondido si el sistema hubiera pretendido devolverles tan sólo lo que en su momento le aportaron. A lo largo de esta etapa, la gestión del S.N.P., en manos de un conjunto heterogéneo de organizaciones corporativas y del Estado, respondió con fidelidad a las expectativas generalizadas de la población ansiosa por gozar de beneficios en el presente" (Feldman, Golbert e Isuani, 1988:45).

En esta narrativa ocuparán un lugar fundamental los tópicos de la industrialización y la transferencia tecnológica y, con ellos, los expertos en ciencias sociales –incluyendo a la economía- encargados de construir y difundir legítimamente los indicadores que permitían medir el grado de desarrollo de cada país.

Ubicados usualmente en las oficinas de los multiplicados organismos multilaterales, aunque también en las academias latinoamericanas donde se fundaban carreras de sociología y de economía, la voz de los expertos comenzó a resonar con fuerza, respaldados por el desmedido prestigio que *la ciencia* –en tanto lugar de enunciación- había alcanzado en el mundo de postguerra.

Los modelos económicos y sociológicos –economía del desarrollo, y sociología de la modernización, principalmente-, se actualizaban en constantes diagnósticos de las sociedades latinoamericanas. Y, a partir de allí, intersecaban más o menos conflictivamente, con los discursos orientados directamente hacia el poder político o económico, al tiempo que se adecuaban a los debates nacionales.

La Argentina no fue una excepción. Aunque resistido por economistas adscriptos al pensamiento liberal –como Pinedo o Von Mises- el *desarrollo* y su jerga se impusieron rápidamente, aún antes que Arturo Frondizi llegara al poder.

En agosto de 1957, con la reunión del Consejo Económico y Social de la OEA en Buenos Aires, el tema ocupará la primera plana de los principales diarios del país. En ese entonces, el matutino *La Nación* saludaba la reunión de lo que llamaba "Una gran Asamblea Americana", aprovechando para recordar que el desenvolvimiento de la región necesitaba la "acción fecunda del capital y el trabajo, sin intervenciones estatales inoperantes". En esa misma nota, el editorialista transcribe un párrafo del anteproyecto de convenio, donde se afirma que "el progreso y la seguridad económica de los pueblos americanos constituyen la mejor garantía de su seguridad política…"[80].

[80] La Nación, 11-8-57, "Conferencia Económica interamericana". Ver también, La Nación, 15-8-57 "Una gran Asamblea Americana". En esta última editorial, el matutino recordaba, de paso, que ésta constituía un freno para "arbitrios económicos desconocedores de las realidades y necesidades de la existencia moderna", en clara referencia a Perón.

En estas editoriales ya se destacan algunas de las articulaciones que el significante *desarrollo* tuvo entre los grupos de poder: colaboración entre capital y trabajo, libre cambio, contención a la "amenaza comunista" y, sobre todo, cerrada oposición a la intervención estatal. Más adelante se verán estas ideas reiteradas por los voceros de ACIEL, la Cámara de Comercio o la Sociedad Rural.

Fue en ese contexto que el informe sobre la economía argentina que Raúl Prebisch entregara unos años antes a Lonardi, tuvo amplia repercusión y proporcionó variados elementos para la definición de la cuestión social durante el gobierno de la Revolución Libertadora y los años siguientes.

El informe es extenso y en él se retoman muchas de las ideas clásicas del desarrollismo… y se olvidan otras. Pero lo que nos interesa destacar, es que con él se introduce la narrativa de la crisis en relación con el *desarrollo*. Narrativa que estará presente durante buena parte de la década y, sin lugar dudas, ocupará un papel central hasta el gobierno de Onganía.

Como ya se mencionó, el secretario ejecutivo de la CEPAL enfatizaba en el papel negativo jugado por el gasto público y, sobre todo, en "la presión inflacionaria ejercida por sueldos y salarios" y su necesaria supeditación a la productividad[81]. Tanto la CEPAL como comentaristas de diversa índole, repetirán hasta el cansancio esta articulación, aunque la mayoría olvidará el énfasis cepalino en el deterioro de los términos de intercambio. Raúl Prebisch tomaba ahora posiciones mucho más liberales, defendiendo el libre comercio y haciéndose eco de muchas de las demandas de las corporaciones empresarias (Sidicaro, 1993). Este viraje fue recompensado con su nombramiento como asesor de la Presidencia y con un gran despliegue en las páginas de *La Nación* y, en menor medida, de *La Prensa*, de sus formulaciones económicas.

El informe -entre otros aspectos- destacaba la crisis de las finanzas públicas y recordaba que el desarrollo industrial debería basarse en las divisas obtenidas por el sector agropecuario. Paralelamente recomendaba una serie de medidas destinadas a frenar la inflación que ya se percibía como la gran amenaza: la reducción del gasto público –especialmente el representado por sueldos y salarios- y la introducción de

[81] Ver, p.ej., La Nación, 9-1-57 y 14-5-57

un índice de productividad con base en el cual se fijara el incremento de las remuneraciones.

La articulación entre gasto público, salarios, productividad e inflación que tempranamente presentó Prebisch, será recogida y resignificada -incorporando nuevos elementos o redefiniendo los anteriores- en la narrativa de la Revolución Libertadora. La crisis fiscal diagnosticada por la CEPAL desde la enunciación científica, será transpuesta en clave política por el gobierno, el cual asociará lisa y llanamente *crisis* con Estado interventor. En esa asociación quedará enmarcada la discusión de la cuestión social.

En una alocución de mayo de 1957 –en la que el presidente impulsaba la Constituyente de ese año, con el objetivo de derogar la Constitución de 1949 y reponer la de 1853[82]- se pregunta Aramburu: "¿Por qué teniendo todo, no se hizo más?" Para responder a continuación: "la iniciativa privada fue ahogada […] hasta culminar en el Estado-patrón, hacelotodo […], que burocratizando los problemas los encareció…". El diagnóstico es claro: "el Estado es nuestro mal", pues creó una distorsión en la mente argentina "que hay que amputar". Pues "cuando el Estado absorbe derechos, lo hace a costa de la libertad individual matando la fuerza creadora. De ahí, cuando más centralizado sea el gobierno, más esclavo es el pueblo"[83].

El *leitmotiv* del Estado como causante de la crisis, será repetido por el presidente Aramburu y por el vicepresidente Rojas, con distintas variaciones[84], pero con una constante: la intervención del Estado generó la pobreza de las provincias, conculcó los derechos de los argentinos y suprimió su libertad.

En este momento de la discusión, la pobreza de los individuos todavía no es tematizada. De la misma manera que el discurso del desarrollo hablaba de "países pobres", los dirigentes de la Revolución Libertadora atribuyen esta condición a las

[82] En realidad el gobierno repuso de hecho la de 1853, pero consciente de la ilegalidad de esta decisión, convocó la Constituyente de 1957 para dar un viso de legalidad al decreto ley que estableció la sustitución (Gerchunoff, 2007).
[83] La Nación, 19-5-57.
[84] Usualmente la intervención abusiva del Estado fue contrapuesta a "verdadero" federalismo. Cfr. Aramburu, La Nación, 21-2-57, "Pobres en nuestra riqueza"; Rojas, La Nación, 23-6-57. "Discurso de Rojas en Córdoba".

provincias. Su manifestación más visible es el atraso –la falta de desarrollo- de las obras de infraestructura.

Comentando en su editorial la alocución de Aramburu, bajo el sugestivo título *Pobres en nuestra riqueza*, *La Nación*, concluía: la herencia dilapidada por "el intervencionismo estatal" sólo podrá ser recuperada por el libre desenvolvimiento de la actividad privada, la moneda sana y el combate a la inflación[85].

El otro tema planteado por la CEPAL -la productividad-, también es retomado por el gobierno. Aunque en este caso, el problema que enfrentaba el discurso oficial al articular inflación con aumento de salarios y productividad, en su intento de deconstruir el discurso peronista, era que los destinatarios no podían ser sólo los grupos de poder: había que convencer a los obreros de la existencia de una asociación entre productividad y salarios. Tarea nada fácil en vista de los antecedentes históricos inmediatos, incluyendo el no doblegado poder de la CGT.

Esa dificultad es patente en la alocución dirigida "a los argentinos honestos" que pronuncia el ministro de trabajo, Dr. Guevara, cuando asume su cargo. A juicio del ministro, la inflación es un mal heredado de la dictadura –una de las maneras oficiales de llamar al peronismo- cuya solución requiere colaboración y esfuerzo de los trabajadores, pues "el país ha sido exprimido por el régimen depuesto", con sus riquezas quebrantadas hasta el punto que "sólo la colaboración de todos permitirá restablecerlas".

> En síntesis, patronos y obreros deben unirse en un anhelo común: producir más [para agregar en una línea similar a la de Prebisch que] Sin ello no habrá mejoras en los salarios ni en las utilidades porque cualquier aumento que no derive de allí es un engaño a la buena fe del trabajador y al interés de la Nación[86].

Consciente de las dificultades con que se enfrentaba, el *trabajador* que interpela el ministro no remite, en este caso, a un colectivo de identificación, como sucediera con el peronismo. En su razonamiento, Guevara aclara que los receptores de la ayuda estatal serán "el obrero, el empleado, el integrante de la clase media, que son los sectores que más necesitan el auxilio [del Estado]". Una enumeración suficientemente amplia que diluye al destinatario en la calificación moral ["los

[85]La Nación, 21-2-57, "Pobres en nuestra riqueza". No sobre recordar que la lucha contra el intervencionismo estatal venía de vieja data, tanto en La Nación como en La Prensa (Sidicaro, 1993).
[86] La Nación, 15-2-57

argentinos honestos"], al mismo tiempo que une obrero y patrono bajo un mismo interés.

En cambio, sí hay un actor claramente excluido de una posible colaboración, aquellos que el ministro llama "los pseudo dirigentes elegidos por el dictador", en referencia a los líderes de la CGT. Discurso adversativo que, en un mismo movimiento, busca deslegitimar al sindicalismo peronista y justificar la "normalización" de la CGT.

La referencia a un amplio arco de beneficiarios de la ayuda estatal se irá disolviendo, junto con los intentos de autolegitimación del gobierno que presidía Aramburu. En cambio, dos temas, de relativa permanencia durante el período, quedan planteados en la alocución del ministro: la asociación entre productividad y salarios de los trabajadores, y la oposición entre 'auténticos trabajadores"[87] y dirigentes sindicales[88].

La narrativa construida por la Revolución Libertadora era bastante simple. Partía de recuperar una edad dorada, diagnosticaba su crisis en el intervencionismo estatal y proponía, como horizonte la reconstrucción del destino dilapidado durante 'la dictadura'. Ese destino comenzó a llamarse *desarrollo*.

Como en toda narrativa, en el corazón de su estructura está la explicación de una crisis (Somers; 1996). En este caso, la crisis está representada por la intervención del Estado. Intervención que se articuló –durante el breve consenso hegemónico que acompañó a la Revolución Libertadora- con crisis económica (inflación), despilfarro, pérdida de libertad, empobrecimiento del país, indisciplina social, en una larga cadena significante. Cada uno de los elementos de esta cadena fue reiteradamente usado para explicar los problemas sociales.

[87]La Nación intenta esa redefinición con bastante coraje. Para el diario el "primer trabajador" no será Perón, ni siquiera los proletarios que constituyeron su base social; "[…] el primer trabajador argentino no es el obrero de la ciudad ni el peón de campo, sino el productor agrario, porque trabaja sin sueldo, sin horario, sin feriado ni vacaciones pagadas y corriendo el riesgo de perder el capital que confía al suelo. La única conquista social que considera indispensable para seguir trabajando su jardín es que lo dejen en paz, que la burocracia del Estado no se acuerde de él". La Nación, 18-11-55, editorial

[88] La oposición entre 'sindicalismo puro' y 'pseudosindicalistas' fue un tema reiterado por los dirigentes de la Revolución Libertadora que se enmarcaba en una preocupación de más largo alcance: la necesidad de disciplinar a la clase obrera. Otras oposiciones que se intentó legitimar fueron entre libertad sindical y ley de asociaciones profesionales o, en ocasiones, la redefinición del significante "trabajador", central en el discurso peronista. Véase por ej., el discurso de Aramburu en La Nación el 2-1-58

Toda definición de una crisis lleva implícita su superación. En esta versión preliminar del *desarrollo* que ofreció la Revolución Libertadora, la superación pasaba por el desenvolvimiento de la actividad privada, el aumento de la productividad y la colaboración obrero-patronal. El término *desarrollo* fue el horizonte hacia el que tendía la narrativa, pero inicialmente, su definición fue más difícil. Para los gobernantes de la Revolución Libertadora, *desarrollo* remitía, todavía de forma imprecisa, a infraestructura, energía, moneda sana, y a un vago crecimiento industrial con cierto tono nostálgico de la época del Centenario. Muy distintos eran los planteamientos de economistas y sociólogos, pero la mayoría de ellos, todavía opinaba desde fuera del gobierno.

Las articulaciones discursivas construidas alrededor de la *crisis* se constituirán en los elementos fundamentales en los que se encuadrará la discusión de la cuestión social. Las elecciones para la Constituyente del ’57 y las generales de 1958, activarán otras voces que, hasta entonces, se manifestaban desde la prensa de la oposición.

Los problemas sociales

En el contexto de crisis de legitimidad que siguió al derrocamiento de Perón, especialmente después del alejamiento de Lonardi, los partidos políticos antiperonistas, y especialmente los de orientación conservadora, habían perdido capacidad de convocatoria[89]. Ante esta situación, la Revolución Libertadora pretendió abolir la política de masas. Los conflictos entre los grupos dominantes se resolvieron en golpes palaciegos como en el caso de Lonardi, cuya actitud conciliadora con la CGT fue duramente criticada por los grupos económicos y los formadores de opinión.

En este tablero, los grupos de presión hicieron oír su voz sin la mediación partidaria: el sindicalismo, porque el partido que los representaba estaba proscripto; las corporaciones empresarias, en cambio, huérfanas de un partido que las aglutinara con posibilidades de éxito electoral, se constituyeron en actores directos del sistema político (Sidicaro, 1993). En esos años –hasta la Revolución Argentina- las

[89] Fenómeno que, para algunos estudiosos, se remonta a los inicios del siglo XX. Para un análisis del papel de los partidos conservadores en la Argentina y en el Continente, véase Gibson (1996) y la discusión de Laguado Duca (2006 a), entre otros.

corporaciones produjeron un sinnúmero de comunicados y 'recomendaciones' dirigidas al Poder Ejecutivo, generosamente reproducidas por *La Nación* y *La Prensa*.

Y será justamente el diario *La Nación,* el que a comienzos de 1957, en un balance del desempeño de la Secretaría de Trabajo y Previsión, establezca la agenda de los problemas sociales que deberían enfrentarse en el año que iniciaba. A juicio de la editorial, éstos eran: *aumento de sueldos, normalización de las cajas de jubilaciones y el problema de la vivienda*. Al mismo tiempo, en el rol de orientador moral que se atribuía el matutino, llamaba la atención sobre el peligro que significaba que el Estado se financiara con el dinero de las Cajas, lo que equivaldría a un impuesto disfrazado. Recordaba también que la justicia social –ese *punto nodal* de la retórica peronista- nunca podría darse en desmedro de la libertad, marcando el campo donde un año después se discutiría la ley de asociaciones profesionales[90].

Los problemas sociales, como los llamaba el editorialista de *La Nación*, tenían múltiples raíces. La primera de ellas era, como siempre, las medidas tomadas durante el peronismo, el cual incluso habría fracasado en los asuntos laborales. Pues la "política laboral de tipo demagógico" había arraigado en muchos trabajadores –reconoce el diario- junto con métodos de acción que hundían la economía nacional, "fomentando la inflación y envileciendo la moneda con lo que la conquista social terminaba por ser ilusoria". El nuevo gobierno –recordaba- mantuvo el ánimo de sostener la conquistas de la clase obrera, "afirmando la justicia social, pero con libertad". Libertad que, en este caso, refería tanto a la libertad de comercio como, por oposición, a la "dictadura" y a las pretensiones -finalmente exitosas- de la CGT, de recuperar su papel de sindicato único.

Entre los éxitos del nuevo gobierno, el diario destacaba la equiparación de trabajo masculino y femenino, el estatuto del servicio doméstico y el aumento del salario en un 10% a los trabajadores rurales, además de varios aumentos en el sistema previsional. Reconociendo, a continuación, que estas medidas estaban destinadas a frenar las demandas de los trabajadores peronistas: aquellas providencias "debían

[90] La Nación, 6-1-57. "Los problemas sociales".

enfrentar la incomprensión de agitadores y de nostálgicos del régimen caído que extremaban las demandas…"[91].

La preocupación por el tema laboral estaba enmarcada en el vencimiento de los convenios colectivos, a finales de 1957. Por eso, la discusión es presentada siempre en el contexto de una crisis que actuaba como limitación "natural" de mayores aspiraciones salariales. En ese marco, la inflación no es sólo un síntoma de la crisis –que deprecia los ingresos-, sino también una justificación para contener los aumentos. Es entonces cuando la movilidad salarial será discursivamente articulada con la productividad, con todo el respaldo que concedía la teoría económica y los diagnósticos cepalinos.

Un mes después, en una editorial de julio de 1957, *La Nación* hace una razonada argumentación en esa dirección[92]: la baja productividad –debido al insuficiente equipamiento industrial, la crisis energética y la poca productividad de los obreros que "influidos por una prédica airada, no comprenden que la mejor manera de mejorar su 'standard' de vida es producir más bienes más barato"-, y las cargas sociales que obligan a los empresarios a aumentar los precios -sueldos, jornales, enfermedades, vacaciones pagadas, aguinaldos, comisiones, gratificaciones-, impiden que las remuneraciones sean mayores. Desgravación fiscal y reducción de los costos de producción se presentan como alternativa a la crisis inflacionaria del país sin tematizar la tasa de ganancia. Argumentos que se repetirán una y otra vez, aunque la mención inicial al "equipamiento insuficiente" irá desapareciendo. El "salario incentivado" -es decir, atado a la productividad-, junto con la reducción de los gastos del Estado a "sus fines específicos"[93], se propondrá como alternativa.

Respecto a las Cajas de Jubilaciones la argumentación que ofrece la editorial de *La Nación* que comentamos, es similar. Las Cajas de Jubilaciones, "concebidas por el gobierno anterior como un procedimiento para obtener dinero con destino a sus gastos excesivos, fueron aumentadas […]" y la corrupción y las abultadas remuneraciones, amenazan con llevarlas a la quiebra, pues "hay quienes en dos meses han cobrado lo que aportaron en toda su afiliación y desde entonces se han

[91] Ibíd.
[92] La Nación, 24-7-57, "El salario familiar"
[93] La Nación, 9-10-57, "La lucha por la recuperación económica". Los "fines específicos" del Estado no son 'especificados' refiriendo, usualmente, a algo diferente de lo que el Estado estaba haciendo.

convertido en parásitos de la Caja respectiva"[94]. Independientemente de la defensa –de pasada- del sistema de capitalización que hace el diario, destaca que el secreto del régimen depuesto fue tomar las Cajas, "reemplazándolas por papeles" […], generando "un verdadero impuesto, dado que se apodera de él para sus gastos administrativos"[95].

No es diferente el abordaje de un problema social que tuvo amplia difusión tanto en *La Nación* como en *La Prensa*: las villas miseria o, si se prefiere, el problema de la vivienda. Tema al que *La Nación* dedicará varias editoriales, artículos de opinión y reportajes. Aunque, en este caso, la intervención del Estado será defendida, aunque con un corte sanitarista que enfatizaba "las pésimas condiciones de higiene y hacinamiento"[96]. En cambio, los diagnósticos del problema eran variados: a veces remitían a alguna burda interpretación de las teorías de la modernización[97], como en el análisis del "sorpresivo aumento de población" en San Martín y la erección de villas miseria en ese partido,

> [sorpresivo] porque después de cada acto público de adhesión al régimen derrocado en septiembre de 1955, cuando los medios de locomoción se ponían a disposición de quienes deseaban acercarse a la Capital Federal, en forma gratuita, este partido, como todos los que lindan su jurisdicción con la avenida General Paz- veíanse, de un día para otro, con millares de personas ajenas a su población normal y estable. Ese exceso lo integraban aquellos que en los trenes gratuitos, llegaban del interior del país y que luego, deslumbrados por la gran ciudad y sus pueblos aledaños, no aceptaban el regreso, anclando allí donde les parecía más propicio o más cercano al familiar o al amigo que llegó antes que ellos[98].

Pero más allá de la sutileza de las explicaciones, el problema de la vivienda siempre será tratado en su relación con la industrialización peronista y el intervencionismo estatal y, sobre todo, con la ley de alquileres –"un despojo de la propiedad"- que, en un contexto de inflación, no hacía rentable construir viviendas. Se reconstruía otra vez la cadena significante constituida por dirigismo, falta de libertad (económica), inflación y, se da por supuesto, dictadura[99]. En clara referencia a los efectos que tuvo el congelamiento de alquileres que decretó Perón sobre la construcción, afirmaba el diario:

---

[94] Ibíd.
[95] La Nación, 6-1-57. "Los problemas sociales".
[96] La Nación, La Nación, 20-1-57, "EL problema de la vivienda"
[97] Véase *supra* cap. 2
[98] La Nación, 18-9-57, "San Martín sigue con sus Villas Miseria"
[99] La Nación, 20-1-57, "EL problema de la vivienda"; 26-6-57 "La vivienda"; 8-9-57, "El nuevo régimen de alquileres"

> en un régimen normal de libertad económica, el interés particular de quienes poseen recursos disponibles impulsa naturalmente la construcción de casas juzgada una inversión rendidora y capaz de proteger contra la desvalorización de la moneda[100].

La referencia a la inflación, esa otra manera de nombrar la crisis, actúa como causa [desaliento a los inversores], pero también como moderador de las demandas. Por eso, se considera que, aunque es un problema prioritario, ni el Banco Hipotecario ni las Cajas, están en condiciones de invertir en construcciones para atender estas demandas en un contexto de inflación y crisis económica. En este punto, el editorialista, sugiere una solución a la vez que define el problema: la acción oficial, junto con la privada, deberán solucionar "una de las más dolorosas consecuencias de la superpoblación que soportan las ciudades argentinas"[101].

Los problemas sociales que situó en el centro de la agenda el diario *La Nación*, a principios de 1957, son diversos. Pero su definición es similar: todos son, de una u otra manera, causados por el estatismo –o, a veces, simplemente, 'la dictadura'-. En ese sentido, esa discusión ejemplifica el frágil consenso tejido en los años previos a Frondizi, del que el matutino era, al mismo tiempo, caja de resonancia y orientador. Consenso marcado por una fuerte impronta antiestatista que tuvo múltiples aplicaciones durante el período, abarcando diferentes temas: la vivienda, la seguridad social o los ingresos de los asalariados. Cada uno de ellos signado por las lógicas del enunciador y del campo problemático al que hace referencia, se constituyó en un poderoso mecanismo de oposición a las iniciativas estatales.

El discurso antiestatista no sólo atacó cualquier medida económica con visos de intervencionismo, sino que se manifestó en múltiples campos. Por ejemplo, en marzo de 1958, un extenso artículo de opinión, firmado por el Dr. Bernardo Kandel[102], explicaba desde su experiencia como médico, por qué la creación de un Instituto Nacional de Seguridad Social –sugerido por una Comisión designada por el gobierno- implicaba no sólo una inaceptable intromisión del Estado en la práctica médica privada, sino que la inclusión de la salud en la seguridad social derivaría, necesariamente, en servicios de peor calidad. Y, a continuación exponía la argumentación típica del momento: ningún plan sanitario puede alterar la autonomía

[100] La Nación, 6-1-57. "Los problemas sociales".
[101] Ibíd.
[102] La Nación, 13-3-58, "El proyecto sobre seguro de enfermedad".

de los médicos, las prestaciones monetarias que pueden ser derivadas a fines más útiles, “las cuantiosas erogaciones médicas exigirán ineludiblemente la imposición de nuevas contribuciones” a patronos y obreros y, por último, remata, “sucederá lo inevitable. La burocracia terminará por apoderarse del organismo, y los servidores útiles, es decir, los médicos, serán aprisionados en sus garras”.

La Convención Constituyente

Cuando a mediados de 1957 comienza la campaña para la Constituyente, el discurso del desarrollo ya estaba siendo reinterpretado por los sectores dominantes. Insertado en una narrativa de la crisis que tenía como punto nodal la inflación, la clave para el *desarrollo* fue definida como la finalización de la intervención estatal.

Este discurso se alimentó de los diagnósticos de los expertos, de cuyas conclusiones se deducía la reducción del gasto público y la necesidad de atar los incrementos salariales a la productividad, aunque el ataque a la regulación del Estado no se desprendía necesariamente de ellos.

Los problemas sociales fueron abordados en una lógica similar. En un escenario dado por la frágil mediación que proporcionaban los partidos políticos y la poca diferenciación entre lo político y lo social, se activa la narrativa sobre lo social en la época[103], ampliamente comentada por *La Prensa* y *La Nación*, donde las corporaciones de la producción hacían oír su voz directamente.

Si *crisis* se articuló con intervención estatal, corrupción, dictadura e inflación –y ocasionalmente, con carencias de infraestructura-; su superación se organizará alrededor de *libertad*. Libertad política en contraste con la dictadura peronista, libertad económica a diferencia del Estado interventor, libertad de asociación contra la unidad sindical de los “pseudosindicalistas”.

La constituyente de 1957 modificará este panorama. Aunque citada para subsanar el vacío jurídico dejado por la derogación de la Constitución peronista, la Convención Constituyente elegida el 28 de julio se planteó un amplio programa reformador. Ante

[103] Aquí nos referimos al concepto de “contexto de activación” de las narrativas que construye Sommers (1993)

el visible ocaso de la Revolución Libertadora, los partidos políticos se aprestaban a retomar la lucha electoral bajo la sombra del peronismo. De hecho, el triunfo de los votos en blanco –aunque por escaso margen- en las elecciones de julio, mostraba la actualidad de Perón. La UCRP sacó la segunda votación, seguida por la UCRI que, dadas las peculiaridades del sistema *D´Hont* que rigió la elección, se constituyó en la principal bancada.

Contraria a la introducción de cambios en un ambiente de democracia tutelada, la UCRI se retiró de la Convención junto con otras minorías. Al momento de comenzar a sesionar, la Asamblea contaba con 110 miembros; apenas seis más que los necesarios para asegurar el quórum, lo que otorgó inmenso poder a las minorías siempre capaces de disolver la reunión (Gerchunoff, 2007).

Solucionado rápidamente el problema formal de la aprobación de la Constitución, la Convención quedó sometida a un sistema de vetos cruzados que se resolvió en la sola aprobación del artículo 14 bis que tutelaba "la protección del trabajo" y sancionaba "la integralidad e irrenunciabilidad" de la seguridad social. A partir de entonces, la discusión sobre los derechos sociales quedó instaurada en la agenda pública[104].

¿Cómo fue que en esas condiciones de falta de operatividad, la Convención aprobó este único artículo? Siguiendo a Gerchunoff (2007), el acuerdo que permitió la aprobación del 14 bis, fue un intento de los partidos que habían quedado acallados durante la década peronista, de seducir al electorado que había apoyado al líder proscripto.

[104] El texto del artículo es: "El trabajo en sus diversas formas gozará de la protección de las leyes, las que asegurarán al trabajador: condiciones dignas y equitativas de labor; jornada limitada; descanso y vacaciones pagados; retribución justa; salario mínimo vital móvil; igual remuneración por igual tarea; participación en las ganancias de las empresas, con control de la producción y colaboración en la dirección; protección contra el despido arbitrario; estabilidad del empleado público; organización sindical libre y democrática, reconocida por la simple inscripción en un registro especial.
Queda garantizado a los gremios: concertar convenios colectivos de trabajo; recurrir a la conciliación y al arbitraje; el derecho de huelga. Los representantes gremiales gozarán de las garantías necesarias para el cumplimiento de su gestión sindical y las relacionadas con la estabilidad de su empleo.
El Estado otorgará los beneficios de la seguridad social, que tendrá carácter de integral e irrenunciable. En especial, la ley establecerá: el seguro social obligatorio, que estará a cargo de entidades nacionales o provinciales con autonomía financiera y económica, administradas por los interesados con participación del Estado, sin que pueda existir superposición de aportes; jubilaciones y pensiones móviles; la protección integral de la familia; la defensa del bien de familia; la compensación económica familiar y el acceso a una vivienda digna."

Instalada la cuestión social durante el gobierno justicialista alrededor de la dignificación de los derechos de los trabajadores y la justicia social, la referencia al tema era obligatoria para cualquier partido que ambicionara éxito electoral. Más aún cuando el destinatario del discurso político era la amplia masa peronista, ahora impedida de presentar candidatos propios.

Esta situación fue tempranamente percibida por Arturo Frondizi, quien construyó sobre ella su oposición a la Revolución Libertadora. Ya en 1957, en el discurso en que se consagrara la división del radicalismo entre "independientes" y "del pueblo", el futuro presidente no sólo criticaba las decisiones económicas antipopulares del gobierno de Aramburu-Rojas, sino que afirmaba su decisión de convocar a la masa peronista para lograr una plena normalización institucional del país. Con estos argumentos, Frondizi se oponía a la Junta Consultiva creada por la Revolución Libertadora y forzaba la elección de convencionales para la Constituyente (Ponza, 2007).

Aunque el tema central de nuestra investigación no es la evolución de las ideas políticas de Frondizi, es inevitable contextualizar su concepción de lo social en el marco más amplio de sus planteamientos sobre el *desarrollo*. Pues, el entonces candidato de la UCRI, varias veces situará el tema del *desarrollo* en contraposición a los privilegios y las desigualdades. Contraposición esbozada en el discurso ante la Convención Nacional, que lo designó candidato a presidente. Frondizi afirmaba entonces: "no queremos un Estado impasible frente al poder del privilegio, sino un Estado que cree las posibilidades de desarrollo de todas las iniciativas que quieran servir a los intereses de la República"[105].

Allí, como en muchas de sus intervenciones o en las publicaciones que sostenían su candidatura –como la revista *¿Qué?*- ya estaba resumida la idea-fuerza del desarrollismo de Frondizi: el *desarrollo* como contraposición a los privilegios.

En un discurso del 12 de junio de 1957, en plena campaña por la elección de convencionales y en claro antagonismo con el presidente provisional, desafía los principios con que la Revolución Libertadora pretendía legitimarse: *libertad* y *democracia*. Para Frondizi, poco valían estas palabras, mientras

[105] Discurso en Tucumán del 12 de noviembre de 1956 (citado en Ponza, 2007:143)

> se destruye al movimiento obrero, se desmantela la industria, se pretende devolvernos a la condición pastoril y se afirman las posiciones de privilegio nacional e internacional, al tiempo que se pretende articular un sistema jurídico que les dé base legal y constitucional. [Para concluir] Eso es y será contubernio por más que se lo quiera envolver en la bandera de la libertad y la democracia…[106].

En su discurso, la democracia es vacía cuando la oligarquía, "el sector que mantiene a gran parte del país sin posibilidad de expresarse política ni gremialmente"[107], es el mismo que sustenta el proyecto de la Revolución Libertadora que destruye la industria de país.

En ese marco se situarán las diferencias sociales que denuncia la UCRI. Aunque en un primer momento se podría encontrar cierta similitud con el discurso peronista, la articulación es distinta. Si bien Frondizi, increpará a Aramburu porque "no se sirve al país exacerbando sus diferencias sociales, pero tampoco encubriéndolas", su propuesta no pasa por la *justicia social* como metáfora de la redistribución ("La solución no consiste en quitar la riqueza a nadie"), "sino [por] desarrollar el país para que haya más bienes y todos puedan tener acceso a ellos".

Por eso, para la narrativa de Frondizi lo destacable del período peronista no está en la dignificación del trabajo o en la nueva centralidad otorgada a la justicia social, sino en el proceso de industrialización "experimentado en los últimos años [que] elevó el nivel de vida de los trabajadores" y con ello les concedió "una nueva dignidad que ahora no han de permitir que la oligarquía les arrebate".[108]

Así se resume el ideario desarrollista sobre 'la cuestión social': el *desarrollo* –v.gr la industrialización- es el motor que movilizará la integración social por medio de la producción de riqueza. Coherente con lo anterior, la plataforma que la UCRI propone para la Constituyente, pone el énfasis en el nacionalismo económico y energético, y

[106] La Nación, 12-7-57
[107]Hay otras articulaciones interesantes en el discurso de Frondizi, como esta afirmación: "Le digo al gobierno que ese odio lo fomentan los políticos que le dicen a una parte de la población que tiene la mente perturbada y que debe ser objeto de reeducación". Por ese mecanismo, en un mismo movimiento se pone por fuera de 'los políticos' –colectivo negativo en el que busca nuclear al antiperonismo-, al tiempo que reivindica al pueblo peronista, con cuyos votos espera ganar las elecciones, (citado en Ponza, íbid.).
[108] Ibíd.

la denuncia del imperialismo. No olvida, sin embargo, reivindicar los derechos sindicales, el salario vital y móvil y la seguridad social integral[109].

Con una plataforma radical que bien podría haber satisfecho a la izquierda peronista –y a la izquierda en general-, el frondicismo define los derechos sociales –referencia ineludible después de Perón- asociándolos al *desarrollo* y a la *integración*. Aunque retirados de la Convención, los radicales intransigentes se habían apropiado del tema; en un contexto de proscripción del peronismo, la estrategia electoral obligó a los demás partidos a centrarse en él. Comunistas, socialistas y la recientemente relanzada Democracia Cristiana, se refirieron a estos derechos, aunque muchas diferencias perduraron y se plasmaron en la redacción del 14 bis[110].

La UCRP propuso específicamente "la incorporación a la Constitución de los derechos sociales que protejan al pueblo", la sanción del Código Nacional del Trabajo, el fuero laboral, el impulso a los convenios colectivos de trabajo, la incorporación del derecho de huelga y reunión, la función social de la propiedad y la reforma agraria[111]. Incluso, la pequeña Unión Federal, representante de un minoritario nacionalismo católico cercano a Lonardi, impulsó "el perfeccionamiento de la justicia social y reforma de las estructuras económicas"[112].

Hay una relativa monotonía en las plataformas políticas que presentaron a la Convención los partidos mayoritarios: nacionalismo económico, subsunción de las desigualdades y la pobreza al *desarrollo*, énfasis en los derechos laborales y reforma agraria.

De los poco más de 8.700.000 argentinos que concurrieron a las urnas el 28 de julio, más de 6 millones de sufragios pertenecieron a las tres principales votaciones: votos en blanco –que se pueden considerar peronistas en su mayoría- UCRP y UCRI. Dado que es lógico inferir que el peronismo participaba de la preocupación por los derechos sociales que recoge el artículo 14 bis, los resultados electorales confirmaron ese aparentemente sólido consenso laboralista que impulsaba el constitucionalismo social, representado en el mencionado artículo. Más aún si se

[109] La Nación, 27-7-57. "Plataformas políticas para la Constituyente".
[110] Una interesante interpretación en términos de decisiones políticas –que en muchos aspectos se retoma acá- puede encontrarse en Gerchunoff (2007).
[111] La Nación, 27-7-57. "Plataformas políticas para la Constituyente".
[112] Ibíd.

tiene en cuenta que los antiperonistas Partido Socialista y Democracia Cristiana -cuarta y quinta votación, respectivamente-, que aglutinaban cerca de un millón de votos, participaron en la defensa del nuevo artículo[113].

El resultado –asaz paradójico en unas elecciones convocadas por un régimen que se planteaba como objetivo 'desperonizar' al país- fue la incorporación de derechos muy similares a los consagrados en la derogada Constitución de 1949. El nuevo artículo tutelaba tres temas caros al movimiento peronista: la protección al trabajo (jornada limitada, vacaciones pagas, salario mínimo vital y móvil, estabilidad, organización sindical); el derecho de huelga y garantías a los dirigentes sindicales; y el seguro social obligatorio (además de otros aspectos más generales como el derecho a la vivienda digna).

Independientemente de las ya ceremoniales críticas a la "dictadura", a la que se acusaba tanto de haber sido incapaz de garantizar los derechos de los trabajadores, tanto como de hipotecar las libertades políticas en su procura; era inocultable que el fantasma del peronismo seguía deambulando por la política argentina. Incluso un liberal como el vicepresidente Rojas se vio obligado, por la fuerza de las circunstancias, a celebrar la aprobación, con rango constitucional, de un artículo que sancionaba la intervención del Estado en el ámbito de las relaciones laborales [114].

Por un momento pareció existir un fuerte consenso entre las élites políticas, ante el silencio –o desconcierto- de las corporaciones económicas y de las Fuerzas Armadas, en la definición de la cuestión social.

Sin embargo, y es lo que nos interesa destacar, lo que aparecía como consenso no era sino el resultado de la presión ejercida por el significante "justicia social" instalado por el peronismo, en la posterior definición de la cuestión social en un contexto de competencia electoral.

Muy poco después, iniciada la campaña hacia las elecciones presidenciales de febrero de 1958, el discurso de la UCRP liderada por Ricardo Balbín, pierde mucho del radicalismo anterior. Su apoyo a los derechos del trabajo es acompañado ahora, por la advertencia de la necesaria separación de "la política en el sindicalismo", y la

[113] Las cifras electorales fueron tomadas de Melon Pirro (s/f)
[114] La Nación, 28-10-57. Entrevista con el vicepresidente Rojas

cuestión social quedará reducida a la necesidad de "corregir el notorio desequilibrio entre salario y costo de vida…[115]"

También Arturo Frondizi –consagrado su pacto con Perón- moderará mucho su discurso, sin variar por eso en lo que podríamos llamar el eje de su propuesta: el desarrollo de la industria argentina. Aunque el afán nacionalizador de la plataforma para la Convención Constituyente del año anterior desaparece, y el capital extranjero, subsumido a los intereses argentinos encuentra un lugar en su modelo, las leyes del desarrollo económico siguen supeditando las demás cuestiones de política, incluyendo, claro está, las sociales[116].

A partir de entonces, lo social pasa a ser identificado con el sindicalismo ("nos proponemos dar sólidas bases sociales al desarrollo nacional…para lo que se propone un sistema de plena garantías para las organizaciones sindicales… aseguraremos el respeto de las conquistas alcanzadas y de las que se logren alcanzar"). Tangencialmente, permanecen el tema de la vivienda y la educación en la búsqueda del objetivo de la integración nacional.[117] Así planteados, los problemas sociales que posiciona la UCRI no se diferencian mucho de aquellos que había planteado *La Nación* a principios de 1957. Pero la articulación con el desarrollismo de fuerte contenido estatista –que en ocasiones Frondizi hace coincidir con la causa nacional y popular[118]- les da un sentido diferente.

Como también es distinto el sentido de lo nacional popular en Frondizi y en Perón. En el peronismo, lo nacional popular se constituía en el antagonismo con 'oligarquía', 'cipayismo', o 'lo antinacional'. En esta lógica, el significante "justicia social" actuaba como *punto nodal*, donde todas las demandas insatisfechas –negadas, se supone, por la oligarquía- encontraban su equivalencia.

La narrativa desarrollista se construía de otra manera. Alrededor del significante *desarrollo*, eje del discurso de Frondizi, no se conforma una identidad popular en oposición a cualquier otra que la negaría. A pesar de las críticas que el candidato de

[115] La Nación, 14-1-58. "Los candidatos presidenciales nos hablan". Balbín, sin renunciar al industrialismo, concederá más importancia a la iniciativa privada en el progreso económico y social.
[116] "Las leyes del desarrollo económico señalan que al agro, la minería y la industria deben crecer en forma armónica, complementándose recíprocamente". La Nación, 16-1-58. "Los candidatos presidenciales nos hablan".
[117] Frondizi, "Mensaje a veinte millones de argentinos". La Nación, 17-1-58
[118] Ibíd.

la UCRI también lanzará a 'la oligarquía' –sobre todo, durante las campañas electorales-, ésta no constituye antagónicamente un significante ante el cual las demandas populares se articulen equivalencialmente. El destinatario de su discurso no es 'el pueblo', 'los trabajadores', sino "los veinte millones de argentinos". El desarrollismo no construye una lógica antagónica basada en la cristalización de todas las demandas equivalentes en un significante vacío –p. e. la 'justicia social' del peronismo-, típico de los procesos de hegemonización[119] (Laclau, 2005).

El *desarrollo* actúa, en cambio, como horizonte integrador donde las demandas no resueltas serán institucionalizadas y tramitadas a futuro, manteniendo sus diferencias específicas y evitando su articulación en largas cadenas equivalenciales que se resuelvan en un significante vacío que permita el cierre populista[120]. Por tanto, vivienda, educación, salario mínimo vital y móvil y derechos sindicales, son problemas sociales que serán resueltos en el proceso de integración y desarrollo. Es decir, desplazados a un horizonte donde cada demanda sería satisfecha como resultado del desarrollo económico del país.

Podría parecer que en el momento de institucionalización de la narrativa desarrollista, la idea de *desarrollo* había logrado constituirse en el centro de una formación discursiva tendencialmente liberal-democrática.

Sin embargo, rápidamente se verá que el consenso sobre el significante *desarrollo* no era tan sólido, como tampoco lo era en relación a los derechos sociales que tutelaba el 14 bis. La distintas interpretaciones sobre uno y otros –lo que Laclau llama la 'flotación de los significantes'- no tardarán en chocar con las demandas populares. Pero tampoco habrá acuerdo entre los grupos de poder.

El aparente consenso "laboralista de izquierda" cristalizado en el artículo 14 bis, se disolvió rápidamente. Con la asunción de Arturo Frondizi al gobierno de la República, comenzaron las reacciones.

Como en tantas otras oportunidades, *La Nación* actuará como amplificador en este conflicto de definiciones. En un ensayo publicado en junio de 1958, que llevaba por

[119] *Cfr*. Cap. 1

[120] Laclau llama a esta articulación discursiva 'demandas democráticas' (2005), sostenidas por el principio liberal del 'derecho a tener derechos', lo que no implica necesariamente su realización.

título *"Los derechos individuales y el artículo nuevo de la Constitución"*[121], el profesor de derecho y constitucionalista, Benjamín García Victorica, fundamentaba los desacuerdos que no se habían expresado en la Constituyente.

La oposición de García Victorica a la labor de la Convención es total. La convocatoria a la Convención Constituyente, dice el comentarista, “no incluía sancionar nuevos derechos, sino afianzar los existentes”. La Asamblea no podía, por lo tanto, “decretar derechos que no existen”, con lo cual el Artículo 14 bis partía de un vicio de constitucionalidad.

Su primera advertencia, tomada de Salvador de Madariaga, es la necesidad de oponer 'libertad a huevos fritos'. La libertad, obviamente, está en la base de la perfectibilidad de las sociedades. Su argumentación, parte de “la ciencia moderna y la filosofía” -en este caso Von Misses y Spencer- para discutir el 14 bis en términos de derechos. Para el Dr. García Victorica, la libertad y el libre uso de la razón, es el principio de todo derecho, de lo que deduce que los únicos derechos que existen son individuales. Es, a su juicio, “una herejía filosófica” hablar de derechos sociales, ya que las sociedades no son seres inteligentes que tengan derechos propios.

Para García Victorica al olvido de que todo derecho es, en su fundamento, individual, se le suma otro error: el Estado no es sino el resultado de las inteligencias de los individuos que, por su intermedio, buscan asegurar el bien común. El “bien común” entendido como el de todos los miembros de la sociedad; diferente del “bien social”, concepto que implicaría un absurdo desde que la sociedad está para servir a los individuos y no al revés; de la misma forma que el papel del Estado es garantizar los derechos individuales, y no a sí mismo. La concepción contraria es la que se plasma en el *estatismo,* reflejado en el *socialismo* y el i*ntervencionismo*. Estatismo que implica la subordinación del individuo al Estado, conllevando los horrores que se dan en Rusia.

En esta lógica no hay término medio: el liberalismo es reconocimiento de los derechos de los individuos, comenzando por el respeto a la propiedad privada. Su opuesto, el socialismo, es la omnipotencia del Estado y la supresión del mercado. No

[121] Bemjamín García Victorica. La Nación, 9-6-58. "Los derechos individuales y el artículo nuevo de la Constitución".

existe una tercera posición que intervenga el mercado para corregir sus desviaciones y, al mismo tiempo, respete los principios de la ciencia económica y la libertad de los individuos. Por definición, todo mercado debe ser libre, su intervención implica lisa y llanamente su supresión en un vano esfuerzo de "reconciliar lo irreconciliable".

Equiparando estatismo, socialismo y comunismo en contraposición a libertad, mercado y propiedad privada, García Victorica construye el marco con el cual analizará el artículo 14 bis. Coherentemente con su punto de partida, criticará la protección al trabajo que sanciona "el artículo nuevo", pues ésta ya está incluida en los derechos individuales que gozan todos los habitantes de la Nación. Pero cuando el 14 bis tutela los derechos del trabajador, la cosa es aún más grave: "va contra las libertades individuales pues regula situaciones que no responden al origen mismo del derecho, que es la libertad individual del trabajador y de las empresas de contratar". Más aún, cuando se afirma que "participarán de las ganancias de las empresas", conculcando los derechos de propiedad privada. Al mismo tiempo, destruye el elemento básico del contrato de trabajo, que es la subordinación al empleador.

> Pero el 'artículo nuevo' va más allá: agrega que las leyes 'asegurarán al trabajador' (a quien no define) condiciones dignas y equitativas de labor; jornada limitada […] La aseveración del 'artículo nuevo' de que las leyes asegurarán al trabajador ciertas condiciones en el desempeño del trabajo, no deja de ser un eufemismo. Con excepción de lo referente a la organización sindical, no serán las leyes las que asegurarán las condiciones de trabajo, sino los empleadores, o toda la colectividad, por intermedio del Estado[122].

Las leyes –continúa-, lo que harán, será obligar a un sector limitado de la población, los patrones, a ceder lo que les corresponde o, en su defecto, a toda la sociedad a sacrificar parte de sus legítimos ingresos en beneficio de un sector reducido. En resumen, las empresas son los sujetos pasivos de esta legislación cuyos propietarios verán abolidos sus derechos individuales. Lo que es aún más grave cuando se asegura que los obreros participarán de los beneficios de la producción –después de haber obtenido un salario justo- y, peor aún, cuando se agrega que esa participación se hará 'con control de la producción y colaboración de la dirección'. Esta última proposición –afirma-, destruye la disciplina en el trabajo y, por ese camino, la eficiencia económica capitalista.

[122] Ibíd. Comillas en el original.

Si la primera conclusión de García Victorica era del orden de la teoría jurídica (inexistencia de derechos colectivos), la segunda es de orden político: el 14 bis es un artículo pensado por comunistas en el supuesto que "al destruir la economía capitalista se da un paso decisivo al comunismo internacional".

Lo 'social' está, en esta concepción, enfrentado a los derechos individuales.

> […] cualquiera sea el alcance que se atribuya a esta extraordinaria 'reforma' desde el punto de vista político o 'social', y especialmente económico, nada de lo que la misma establece se relaciona con los derechos, sino en cuanto se pretende limitarlos o abolirlos. Ningún derecho puede originarse en el desconocimiento o en la limitación del derecho ajeno. Los derechos son necesariamente universales.[123]

Y, en la medida de que todo derecho es individual, los gremios no tienen más derecho que la libre afiliación. A juicio del jurista, es innecesario mencionar otros. Tampoco la huelga es un derecho, en la medida en que su acciones pueden configurar hechos ilícitos –v. gr. la huelga política-, y ningún delito puede ser considerado derecho.

La última parte del 'artículo nuevo', la referida a la seguridad social y su condición de irrenunciabilidad, es para García Victorica otra jugada estatista:

> Se sientan allí las bases para una estructura de corte netamente colectivista, donde desaparecen todos los derechos individuales y el hombre se convierte en un simple elemento de una entidad todopoderosa, que otorgará '*los beneficios de la seguridad social*' a todos los integrantes de la comunidad. El artículo es muy claro a ese respecto, pues dice que la seguridad social debe ser 'integral e irrenunciable'. La nueva divinidad social asume esas obligaciones a cargo de toda la colectividad, pero al mismo tiempo en su beneficio, realizando ese prodigio mediante un simple e ingenioso juego de palabras que hace posible –por razones de *'justicia'*- la expoliación de uno en beneficio de otros. Esto ocurrirá mediante la anulación de los derechos individuales […]. El Estado obligará así a ciertos individuos a entregar parte de sus ingresos para atender a la supuesta prosperidad de los demás[124].

De lo cual García Victorica concluye, no sólo que los derechos sociales no existen; que éstos, en *ultima ratio*, son una estrategia del comunismo, sino que todo el artículo 14 bis es un juego de palabras para entronizar al Estado, "la nueva divinidad social".

Si bien los postulados jurídico-sociológicos del ensayista -cuestionados desde que Hans Kelsen fundamentara la teoría pura del derecho, Marshall los derechos

[123] Ibíd.
[124] Ibíd.

sociales o Keynes el papel del Estado en el crecimiento económico-, no tienen ningún interés para la historia de las ideas, García Victorica sitúa los argumentos que repetirán distintos actores durante el gobierno de Frondizi.

Aunque en un contexto de democracia post-peronista, pocos negarán tan enfáticamente la existencia de derechos sociales, la definición de su alcance será objeto de intensas disputas durante el gobierno de la UCRI. Sin tanta sofisticación, las corporaciones de las producción –especialmente, pero no sólo - harán suya la argumentación contra la intervención del Estado y su asimilación al comunismo, en contraposición a una imagen de libertad 'única e indivisible', que en el contexto debía entenderse como libertad de comercio. La asociación entre demandas sociales y avance comunista también reaparecerá en el período, como lo demuestra el plan CONINTES. Por otra parte, García Victorica es agudo cuando descubre el papel jugado por la 'justicia social' –"el ingenioso juego de palabras"- como espacio de articulación de las demandas populares. Comenzará la flotación de los significantes durante el gobierno de Frondizi que, en última instancia, impedirá un cierre hegemónico alrededor de la cuestión social.

Frondizi en el gobierno

Si la promulgación del artículo 14 bis parecía dar la impresión de un sólido consenso socialdemócrata, el comentario de García Victorica -que acá se glosó *in extenso*-, es un ejemplo de la rápida reacción que siguió a la asunción de Frondizi al poder. La 'batalla de las ideas' -aunque resuelta en última instancia por un cuartelazo- apenas comenzaba.

En ella ocupó un lugar destacado el tema del desarrollo. En la medida en que la preocupación desarrollista intersecaba con las iniciativas reformistas de la OEA en un movimiento que tendía a ser continental, dar contenido al significante *desarrollo* no era una preocupación menor para la definición de la cuestión social.

Asociado, durante la Revolución Libertadora, a la superación de la crisis causada por el intervencionismo estatal, *desarrollo* remitió en sus inicios a un manejo cuidadoso de las variables macroeconómicas (gasto público, política salarial, productividad, inflación) o, si se prefiere, a una serie de acciones sobre esas

variables. Constituida en horizonte superador de la crisis, la noción de desarrollo estaba determinada por el discurso económico. La resolución de la cuestión social vendría por añadidura. Durante el gobierno de Frondizi, sobre todo en sus inicios, la definición varía para otorgar un papel más importante al Estado. Pero la subordinación a lo económico no cambia sustancialmente.

El desarrollo y los conflictos por su definición

La CEPAL[125], con su diagnóstico de la economía argentina, y la Operación Panamericana desde las relaciones internacionales, jugaron un papel destacado en la definición del problema del desarrollo, ampliamente recogida por los medios de comunicación más influyentes.

La meta de liberar al continente del subdesarrollo, pasaba por "lograr la elevación del nivel de vida del habitante americano que, desafortunadamente, padece atraso y escasez…"[126]. El programa de desarrollo económico implicaba además de un gran sacrificio interno, unos niveles de estabilidad económica y jurídica que garantizaran un ambiente seguro a los capitales para "lograr los bienes y la holgura a que nos predisponen nuestros recursos naturales y cualidades de nuestro pueblo […]"[127]. Con este objetivo se solicitaba a la OEA ayuda financiera para programas de evaluación de recursos naturales en los países latinoamericanos, proyectos nacionales de desarrollo económico y regional, y establecimiento de centros de productividad que mejoraran el nivel técnico y económico de la producción. Estos eran, al menos para el representante argentino al Comité de los 21[128], "los altos objetivos de la Operación Panamericana".

Para la representación argentina –también para otras, como la brasileña- el proceso que había comenzado con la constitución del Consejo Económico y Social de la

[125]La tesis del deterioro de los términos de intercambio fue ampliamente recogida por La Nación. Tesis que jugó un importante papel en la definición de los problemas de desarrollo. Véase La Nación, 23-6-58. "La CEPAL dio su informe sobre la economía de AL"; También La Nación, 10-8-58, "Los problemas de la economía argentina".
[126]La Prensa, 14-3-59. Conferencia en Washington de Arnaldo Musich, asesor económico del ministerio de relaciones exteriores de Argentina y representante del grupo de trabajo del Consejo Económico y Social de la OEA.
[127] Ibíd.
[128] Con el nombre de "Comité de los Veintiuno" se conoció a la asamblea de los ministros de relaciones exteriores de los países que conformaban la OEA.

OEA, debía finalizar en un Plan Marshall para América Latina. Es decir, en un gran impulso financiero que catapultara el desarrollo económico de la región.

No era ésta la única interpretación posible de las directivas emanadas del "Comité de los 21". Si bien en todo el Continente el discurso del desarrollo se enmarcaba en una estrategia regional de contención al comunismo[129], los énfasis variaban en cada país. Así, la *Carta de Bogotá* –firmada en 1960- fue considerada como el primer intento de ordenar una política social para América Latina. Otto Morales Benítez –a la sazón ministro de agricultura colombiano-, destacaba la necesidad de la reforma agraria, fiscal y tributaria, junto con el impulso a programas de vivienda, salud y educación[130].

Para Alemann –ministro de economía de Frondizi- igual que para Morales Benítez (1986), la Alianza para el Progreso era la continuación lógica del Acta de Bogotá. El ministro argentino resaltaba que los compromisos contraídos en la capital colombiana involucraban "un mutuo acuerdo para la solución de los graves problemas de intercambio comercial, [y el], acceso de los productos de exportación a los Estados Unidos […]"[131]. Aunque a juicio de Alemann no se debían ahorrar esfuerzos para erradicar el analfabetismo, impulsar la educación técnica y científica, mejorar las condiciones sanitarias y las vivivendas, y mejorar las técnicas agrícolas, la solución "para las necesidades reales", era "el refuerzo de la industria de base"[132].

Los dos ministros hablaban de cosas distintas. Las reformas que entusiasmaban a Morales Benítez, desaparecían en el discurso del gobierno argentino[133].

Entre tanto, el diario *La Nación* proponía otra interpretación del desarrollo, esta vez del más puro corte cepalino. Para el matutino

[129]Véanse los discursos de Frondizi en su viaje a Estados Unidos en enero de 1959. En ellos hablaría de la necesidad de acabar con la miseria y el atraso cultural, pues países empobrecidos y estancados no podían asegurar el mantenimiento de la democracia. Por ej.: La Nación, 22-1-59; 23-1-59, 24-1-59 y 29-1-59.

[130]Ver Morales Benítez (1986). El texto en mención fue escrito en 1964 por un importante actor del desarrollismo colombiano: Otto Morales Benítez, quien se desempeñó como ministro de Trabajo y de Agricultura durante la presidencia de Lleras Camargo. También La Nación desatacó en una editorial, en términos elogiosos, esos aspectos del Acta de Bogotá. La Nación, 14-9-60.

[131] La Nación, 8-8-61. "Apoyo al 'Plan Marshall para el progreso'."

[132] Ibíd.

[133]Se podría argumentar que la Alianza para el Progreso implicaba un programa que no acogían los desarrollistas. Aunque sin duda, el plan de gobierno de Frondizi no coincidía con la Alianza totalmente, tampoco se puede afirmar que eran opuestos, sino que se complementaban. Al menos así lo manifiesta Frondizi en su carta a Kennedy, donde asegura "me siento irrevocablemente partícipe de la Alianza", al tiempo que enumera sus coincidencias. La Nación, 5-4-61.

> el problema fundamental de A.L. consiste en la explotación deficiente de sus inmensas riquezas […] y en la falta de relación entre los precios de las materias primas exportadas y los costos de los artículos manufacturados. Aquella insuficiencia de producción y esta distorsión entre los términos de la ecuación del intercambio comercial, junto con erróneas medidas de política interna […], impiden la elevación del nivel de vida de sus respectivas poblaciones y contribuyen a la difusión de ideas extremas que encuentran su principal ambiente popular en los lugares donde existe profundo descontento por la imposibilidad material de satisfacer sus necesidades fundamentales de vida […]. Así lo comprenden los países prósperos que tratan de ayudar a las zonas subdesarrolladas, ya sea directamente, ya mediante organismos internacionales que disponen de grandes recursos.[134]

En la interpretación de *La Nación*, los problemas económicos –por deterioro de los términos de intercambio o por mala administración nacional- aunados a la "difusión de ideas extremas", están en la base de los problemas sociales. El matutuino destaca, a continuación, los objetivos del programa de Punta del Este: distribución de agua potable, aumento de la renta anual de los países latinoamericanos, programas para erradicar el analfabetismo en los adultos e incrementar los años de escolaridad y la erradicación de villas miseria. Las reformas agraria, impositiva y financiera que sugiriera la Carta, quedan reducidas al "empleo más racional de recursos financieros, impuestos justos y adecuados para los que tengan grandes riesgos […]"[135]. Por último, señala que los empresarios deben otorgar una retribución equitativa a los trabajadores, que guarde relación con la productividad, el índice del costo de vida y los negocios; y el Estado limitar gastos improductivos, para destinar recursos a las obras públicas. Quince días después, otra editorial pondrá el énfasis en el artículo 14 de la Carta que sugiere estimular la iniciativa privada para promover el desarrollo de los países de América Latina[136].

Si Frondizi articuló el significante *desarrollo* con industrialización subsumiendo la cuestión social a este horizonte, las editoriales de *La Nación* construyen una cadena de asociaciones más larga que, partiendo de los problemas de intercambio, pasa por la mala administración –formulación suficientemente ambigua que puede interpretarse como su inveterado rechazo a la intervención estatal- para mencionar, de una forma subordinada, cuestiones como el agua potable o la educación. Los visos reformistas de la Alianza vuelven a ser neutralizados en la referencia al gasto público y la política impositiva ("uso racional de recursos financieros e impuestos

[134] La Nación, 5-8-61. "La reunión de Punta del Este".
[135] Ibíd.
[136] La Nación, 19-8-61.

justos"). Por último, introduce el tema de la productividad y los gastos improductivos del Estado: el primero jugará un papel central en la discusión sobre las remuneraciones durante el período; el segundo era un elemento fundamental del discurso antiestatista de la época[137].

La Cámara Argentina de Comercio, por intermedio del Dr. Abraham Scheps, también ofreció su interpretación del "desarrollo económico y social" de la región, en relación con lo que llamó un "plan Marshall para América Latina". Para el Dr. Scheps, la Alianza era "un plan de desarrollo hemisférico" basado en el esfuerzo productivo, la expansión del comercio exterior, la creación y mantenimiento de la estabilidad financiera interna, el desarrollo "de instituciones económicas y sociales libres":

> El comercio exterior tiene que ser la fuente natural y principal de divisas para satisfacer el abastecimiento de materias primas y el equipamiento de bienes de capital; las autoridades deben devolver al fuero privado el campo de acción; crear las condiciones mínimas para aumentar y diversificar la producción de bienes; terminar con la inflación y el envilecimiento de la moneda; a los partidos políticos les corresponde orientar al pueblo hacia la libertad y no explotar los prejuicios y rencores sociales en un puja indecorosa por la conquista de los votos[138].

En esta interpretación, la Alianza para el Progreso se asimila al programa liberal sostenido por ACIEL, institución cerradamente opositora al gobierno[139]. Lo social se reduce, en este caso, a sugerir que las Fuerzas Armadas continúen con su programa de construir puentes, calzadas y caminos, de tender líneas telefónicas y telegráficas, mejorar edificios, proporcionar víveres, medicamentos y atención sanitaria, y enseñar a leer y escribir a los ciudadanos analfabetos que incorporaron a sus filas.[140]

No estamos afirmando que Frondizi, *La Nación* o la Cámara Argentina de Comercio despreciaran los componentes sociales de la Alianza. Tampoco defendiendo la concepción de desarrollo impulsada en la *Carta de Punta del Este*. Se trata de mostrar las distintas articulaciones que confluyeron en el significante *desarrollo* a raíz de los impulsos reformistas venidos de América del Norte, lo que nos recuerda que el conflicto por las definiciones siempre está presente en los procesos políticos.

---

[137] De todas maneras, el antiestatismo de la época todavía otorgaba un papel al Estado en el impulso de la obra pública en infraestructura.
[138] La Nación, 30-3-61. "Un plan Marshall para América Latina".
[139]La sigla ACIEL, significa Acción Coordinadora de Instituciones Empresariales Libres. Creada el 19 de junio de 1958 y conformada por la Cámara Argentina de Comercio, la Bolsa de Comercio de Buenos Aires, la Sociedad Rural y la Unión Industrial Argentina, principalmente, "con el objeto de arbitrar los medios para desarrollar una acción conjunta en defensa de los principios de la libertad de agremiación [y] en la consideración de los problemas que afectan a la comunidad en el orden general".
[140] Ibíd.

Es por eso que afirmamos que el *desarrollo* –o, más estrictamente el desarrollo nacional cuando el enunciador era el presidente o su equipo de gobierno- pasó a ser un significante flotante por cuya definición pasaba la posibilidad de la hegemonización política. Hasta el extremo de afirmar: "Estamos unidos por ideales comunes: la concordia, la libertad, la democracia y el desarrollo nacional"[141].

Por tanto, no es suficiente presentar el discurso desarrollista tal lo planteara el frondicismo en sus textos más elaborados como se ha hecho hasta ahora, sino que también hay que examinarlo en su papel agonístico, como dispositivo de construcción de la cuestión social. Ese papel agonístico –mejor que una supuesta mutación de convicciones- explica las transformaciones que el significante *desarrollo* tendrá en el discurso de Frondizi. Estas variaciones no invalidan, sin embargo, la existencia de unos elementos centrales, que ya hemos expuesto: la primacía de las "leyes" de la economía, la identificación de la nación con el desarrollo y el papel destacado otorgado a la enunciación científica y técnica desde las ciencias sociales[142]. Como veremos más adelante, en la mayoría de los casos, en este marco también se definirá la cuestión social.

En sus discursos ante foros internacionales y en su viaje a Estados Unidos, es insistente la articulación que hace Frondizi entre subdesarrollo (usualmente asociado a "nuestras imperfectas economías"[143]), millones de seres pobres y fragilidad de la democracia, referencias que siempre se hacen para América Latina como un todo.

Sin embargo, en los discursos dirigidos a los argentinos, los pobres desaparecen para ser reemplazados por el mejoramiento de las condiciones sociales de la población. Frondizi se niega a introducir el antagonismo –lo que Laclau llama "investidura radical"- en la lógica política para (re)construir una identidad popular que sostuviera su proyecto. La integración económica del país no contemplaba, *stricto*

[141] Mensaje de Frondizi a las Fuerzas Armadas. La Nación, 9-7-58.

[142] A modo de ejemplo, véase el discurso de Frondizi en la OEA: "Creo firmemente que la investigación social sobe bases científicas abre grandes posibilidades a nuestros pueblos y la considero imperativa de técnicos y gobernantes de hoy […], puede reunirse la información estadística para medidas de gobierno y pueden lograrse bases objetivas para la eliminación o limitación de extendidos prejuicios sociales", La Nación, 23-1-59. Y nuevamente: "Por ello creemos que la próxima etapa de la ciencia social estará dirigida, fundamentalmente, y en una escala sin precedentes, a la tecnología económica y a la investigación social en estos países con poco desarrollo", Frondizi La Nación, 24-9-59. Respecto a la nación y el desarrollo, afirmaba: "La Nación no es sólo el suelo, la población y las instituciones, o la suma estática de las provincias que la componen, ni siquiera la sola tradición…". La Nación, 12-8-58. También La Nación, 23-5-60

[143] Discurso en la OEA. La Nación, 23-1-59.

sensu, un interlocutor popular. Los individuos son reemplazados por las más neutras divisiones políticas. Así, el desarrollo tiene como objetivo a las provincias pues, "debemos eliminar en los hechos la división forzada entre provincia ricas y provincias supuestamente pobres". Para soñar a continuación:

> Se alzan centros industriales en los sitios más apartados, se proyectan centrales energéticas, medios de comunicación y de transporte en todas las latitudes, mientras surgen centros de población o aumentan los existentes, creando a su vez nuevas necesidades de todo orden. Esta profunda transformación económica engendra, al mismo tiempo, nuevas condiciones sociales, a medida que va incorporando crecientes contingentes humanos al goce los bienes espirituales y materiales de la civilización actual.[144]

El desarrollo como resultado de grandes obras de infraestructura –a veces, como sinónimo de las mismas- fue una constante de la época, compartida por el gobierno y por la oposición. A pesar de su posición crítica hacia Frondizi, comentando el informe de la Comisión Bicameral para el estudio de los problemas del Norte y el Noroeste, el diario *La Nación* recuerda que "Los males endémicos, las condiciones sanitarias inferiores [que menciona la Comisión], están vinculados a cuestiones que tienen que ver con otras de carácter vial o energético". Por tanto, la única 'terapéutica' válida, concluye el matutino, son obras de infraestructura que superen el aislamiento social o la impotencia económica[145].

Aunque había renunciado a interpelar al pueblo, en los primeros meses del su gobierno el discurso de Frondizi encontraba interlocutores en los grupos de poder. Incluso algunos, como el Consejo Federal de la Industria y la CGE, hacían un marcado esfuerzo por amoldarse al estilo de enunciación del presidente, sin dejar por ello de sostener sus propias demandas: política energética y de transportes, fomento industrial, sustitución de importaciones, reactivación agropecuaria y… promoción de la armonía entre empresarios y trabajadores *sin intervención del Estado*.[146]

El desarrollismo de la UCRI había soñado, antes de acceder al poder, con un Frente Nacional donde, mancomunados, la burguesía industrial y los trabajadores, dieran soporte político a su proyecto. El distanciamiento con los sindicatos –depositarios de

[144] La Nación, 12-8-58. "Discurso ante los gobernadores".
[145] La Nación, 24-7-61 "El Noroeste argentino".
[146] La Nación, 30-7-58. "Apoyo de industriales a plan de gobierno"; 10-8-58, "Hizo una declaración la Asamblea Empresaria".

la imagen del 'sujeto popular' desde la construcción peronista- no sólo hería profundamente ese Frente, sino que la "burguesía nacional" tampoco se reconoció en la imagen que había construido el presidente de ellos en sus discursos de campaña, en tanto sujetos del desarrollo. Poco dispuestos a aceptar el liderazgo estatal –el aborrecido dirigismo- no tardaron en distanciarse del discurso desarrollista. Y es que, en última instancia, Frondizi no interpelaba a sujetos políticos, sino al espacio económico en abstracto: sea la industria o el desarrollo regional.

Ya a finales de año, a medida que el gobierno se debilitaba, la CGE abandonará su lenguaje desarrollista, para radicalizar su oposición a la intervención del Estado[147].

Otras corporaciones de la producción –principalmente las reunidas en ACIEL- opusieron sistemáticamente libertad a desarrollo. Decía la Cámara de Comercio en relación con una encuesta adelantada entre sus afiliados: "hemos encontrado problemas que afectan al país en lo económico, en lo financiero y en lo social que cuentan con un denominador común: el de la libertad". Libertad única e indivisible que contenía a la libertad de empresa, la libertad de trabajo y la libertad de agremiación, en clara referencia al intervencionismo estatal y a lo que será, durante el período, la cuestión social por excelencia: el problema sindical. Sin libertad no hay crecimiento económico, sino sometimiento del individuo al Estado, inflación y estancamiento[148], en una línea argumentativa similar a la usada por García Victorica para cuestionar el artículo 14 bis. En esta disputa contra la intervención del Estado, contaron con un inesperado aliado: el informe sobre la economía argentina que la CEPAL acaba de dar a conocer. Aunque el informe es extenso (4 volúmenes), *La Nación* y *La Prensa* destacarán la preocupación por la presión inflacionaria, por el incremento de sueldos y por el gasto del Estado (incluyendo jubilaciones), en varias editoriales[149].

El informe Prebisch –y en general, todos los comentarios producidos por la CEPAL- fue un arma de uso corriente para domesticar la intervención del Estado en lo social.

[147] La Nación, 29-12-58. "Una nota al presidente sobre temas económicos".
[148] La Nación, 28-8-58. "Memorial de la Cámara Argentina de Comercio", resumen del informe. También la conferencia del Dr. Smith en la Bolsa de Comercio. La Nación, 27-11-58.
[149] La Nación, 10-8-58. "Los problemas de la economía argentina" y 13-8-58. "Corresponde al Estado contener sus gastos, entiende la CEPAL". Es justo mencionar que, al menos La Nación, no oculta la preocupación de la CEPAL por el desarrollo de la industria pesada.

Sobre todo en lo relativo a salarios y jubilaciones. Bonifacio del Carril, Federico Pinedo, y muchos otros, lo recordarán repetidamente: el problema no es de subdesarrollo, es de la política y de los demagogos que permitieron el aumento de salarios, de la burocracia y de las prebendas impagables[150].

A medida que el gobierno se iba debilitando, el significante *desarrollo* intersecaba cada vez más con los discursos que se oponían a él. El Frondizi que, en 1958, hablara ante los gobernadores, podía imaginar el desenvolvimiento de su plan de gobierno por fuera de los conflictos políticos como una gran obra de ingeniería económica y social. Entonces los problemas sociales –como se mencionó reiteradamente- se irían solucionando acorde al desarrollo económico del país. Estamos ante una lógica institucionalista que actúa por la integración de demandas.

Al año siguiente, acosado por derecha e izquierda y enfrentando una severa crisis económica, en el significante *desarrollo* se articularán nuevos elementos. Decretado el Estado de Sitio y el plan CONINTES como reacción a la agitación sindical, el discurso desarrollista incorporará algunos elementos de la narrativa de la crisis instalada durante la Revolución Libertadora. Entre tanto, el nombramiento de Álvaro Alsogaray como ministro de economía y de trabajo, profundiza la subordinación de lo social a lo económico.

El discurso pronunciado por Frondizi en vísperas del año 1959, es paradigmático de este giro. En él criticará por primera vez el manejo económico de los "últimos quince años" renunciando, al oponerse al peronismo, a la cooptación del pueblo justicialista. Varios temas caros a la oposición liberal al desarrollismo son incorporados. Entre otros, se destacan: la inflación ("la inflación es lo que se presenta como una crisis nacional que supera el estricto cuadro de lo económico, pues afecta lo político, lo social y, esencialmente, las bases morales de sustentación del individuo y de la sociedad"), la crítica a la burocracia del Estado ("Más del 80% de los ingresos del Estado se va en sueldos, y ello explica que no haya dinero para hacer viviendas, ni caminos, ni luz en nuestras obscuras calles") y al intervencionismo económico ("el programa de estabilización significa que el sistema de malas regulaciones y de erróneo intervencionismo estatal que nos condujo a la actual situación, ha tocado a

[150] Bonifacio del Carril. La Nación, 2-3-59. "La crisis argentina". Federico Pinedo. La Nación, 18-6-59 "Un examen crítico sobre la economía".

su fin…")[151]. Instalada nuevamente la narrativa de la crisis, ésta –a veces articulada con *desarrollo*[152]-, tenderá a explicar un amplio abanico de medidas reclamadas por las corporaciones de la producción[153].

Así lo entendió rápidamente el presidente de la Cámara de Comercio de Buenos Aires, Federico Fernández Pita, quien unos meses después del discurso de Frondizi, recordaba que los "absurdos criterios teorizantes convertidos en conductores de la economía, [olvidaban el papel] de la experiencia en el desarrollo del país". Los absurdos criterios teóricos eran, claro está, el dirigismo estatal; sus secuelas: un país sin luz, sin fuerza motriz, sin caminos.

Todo diagnóstico, ya lo hemos mencionado, lleva implícito una serie de soluciones. Y la Cámara de Comercio no dudó en vincularlas con la cuestión social. No sólo pedía la eliminación de los obstáculos a la radicación de industrias y la eliminación de los factores inflacionarios de orden estatal; también sugería acabar con las incumplibles "dádivas sociales". Fernández Pita proponía la sanción de una ley integral de seguro social que reemplazara las de despido y jubilación, la fijación del salario mínimo con base en un "índice de austeridad del costo de vida" y considerar las huelgas un atentado al interés general[154].

El discurso de fin año de Frondizi fue calurosamente acogido por las asociaciones empresariales. Todas ellas festejaron el fin del intervencionismo estatal y la prometida reducción de la burocracia; todas destacaron el rol de actores del desarrollo que les otorgaba la reorientación política del gobierno; todas, también, articularon sus demandas particulares a la nueva política económica: por ejemplo, fin de la reforma agraria, derogación de la ley de asociaciones profesionales, preocupación por el encarecimiento de la mano de obra, etc.[155]

[151] La Nación, 30-12-58

[152]Frente a hombre de negocios, en Estados Unidos, Frondizi dirá: "La inflación ha sido consecuencia del deseo de gozar de mayores bienes que los que podía proporcionar el subdesarrollado sistema productivo de los países que la integran". La Nación, 29-1-59.

[153] Por ejemplo, el ingeniero Ulises Pologna, delegado del presidente de la Nación para el Plan de Racionalización y Austeridad Pública, afirmaba: "Esta burocracia traba y frena al país. Es una máquina cara y de bajo rendimiento…". La Nación, 14-2-59

[154] La Nación, 3-4-59. "Un análisis de la situación del país".

[155] La Nación, 4-1-59. "Juicios acerca del Mensaje Presidencial".

Este giro del presidente no fue momentáneo. Cuando, nueve meses después, Frondizi vuelva a interpelar a la Nación en una serie de alocuciones radiales dedicadas a explicar el plan de desarrollo, aparece la narrativa de la crisis en los términos que la habían enunciado los sectores liberales, compartiendo el espacio con la más clásicamente desarrollista del deterioro de los términos de intercambio. Frondizi imaginaba entonces dos caminos para elegir: seguir con las medidas intervencionistas que habrían "llegado a paralizar totalmente las fuerzas productoras…" o la liberación de la economía. Se trataba de "integrar geográfica y económicamente a nuestro territorio", mientras el desarrollo se asimila "a explotar adecuadamente las riquezas básicas de la nación"[156].

Lo social quedará aún más dependiente del crecimiento económico a medida que el discurso de la UCRI vaya perdiendo destinatarios. Sólo muy tardíamente, ante amenazas de golpe de Estado, retoma la interpelación al pueblo, enfatizando, paralelamente, la necesidad de la legalidad para el desarrollo y el importante papel que deberán desempeñar los trabajadores organizados como vanguardia del mismo[157].

Esta apelación al movimiento obrero -que en última instancia era una demanda de apoyo a la CGT-, no cambia sustancialmente el papel jugado por lo social en la narrativa desarrollista, aunque hacia el fin de su gobierno, se mencione más explícitamente la unión entre desarrollo económico y social[158].

En uno de sus últimos discursos como gobernante, Frondizi reitera su creencia básica de "que no hay otra política social que la de la acelerar el desarrollo económico y que es una mentira demagógica sostener lo contrario". Para reiterar,

[156]La Nación, 6-11-59. "Desarrollo económico y unidad nacional". Véase también La Nación del 13-6-60

[157] La Nación, 24-11-60 y La Prensa, 2-1-61. Frondizi, Mensaje de Fin de año. Es innecesario insistir que los trabajadores organizados tenían otra visión del desarrollo, pues a su juicio, el presidente no atacaba "las retrógradas estructuras económicas existentes". La Prensa, 18-3-61. Declaración de la Comisión Provisional.

[158] "3.- En el orden social: Independencia del movimiento obrero. Sostuvimos antes y después de asumir el gobierno, que no hay desarrollo nacional sin la colaboración activa de los trabajadores organizados, sin su participación en la distribución equitativa de la mayor riqueza producida por el desarrollo […]. Para que los niveles de vida de la población ascienda paralelamente con el incremento del producto bruto nacional, es necesario que la clase trabajadora se interese en el aumento de la producción y actúe con sus organizaciones en los lineamientos de la política económica y social. De esta manera, las dos fases de la emancipación del país, la económica y la social, se corresponden exactamente. El bienestar del pueblo es así el resultado directo del desarrollo económico de la Nación en su conjunto". Mensaje de Frondizi con motivo de la normalización de la CGT. La Nación, 2-5-61. También La Prensa, 3-1-62 y 13-1-62.

otra vez, que no hay justicia social sin un vigoroso esfuerzo por expandir la economía[159].

La cuestión social en negativo

I

Careciendo de una definición explícita, como a principios del siglo XX o durante el primer peronismo, la deriva de la "cuestión social" fue amplia durante el gobierno de la UCRI. Llamada, más o menos indistintamente, "cuestión social", "política social" o "campo social", su significado era ambiguo.

Al menos desde los años '30 con el auge de los movimientos sociales europeos, era clara la relación entre la cuestión social y el problema de las clases. La cuestión social pasaba, entonces, por desactivar el antagonismo entre ellas. Con la aparición del Estado de Bienestar y, concomitantemente, de la idea de derechos sociales, se complejiza la cuestión. Marshall (Marshall, 1997; Held, 1997) se refiere a los derechos sociales como las condiciones básicas para asegurar el desempeño de la ciudadanía y, por lo tanto, como complementarios de los derechos políticos que tutelan la libertad. En ese sentido la ciudadanía social traía aparejadas las nociones de justicia social, equidad e igualdad. Pero la articulación entre libertad y derechos sociales –como lo demuestra el comentario de García Victorica al artículo 14 bis- no dejaba de ser problemática para ciertas interpretaciones liberales.

De ahí quedaron abiertas al menos dos líneas principales de definición de la cuestión social. Una que se suele atribuir a la visión de la socialdemocracia europea –aquella relacionada con la ciudadanía social- y otra, aferrada a lo que Macpherson llama el "individualismo posesivo" que asegura que el individuo es anterior a la sociedad y con intereses contrapuestos a ella (Laclau y Mouffe, 2006:221). Esta última se inclinó por seguir tratando el problema de las clases en los términos de contención y disciplinamiento. En la medida en que el discurso desarrollista dejó abierto el campo de lo social –es decir, éste no ocupó un lugar central en su discurso-, los grupos de poder, trataron de imponer esta definición.

[159] La Nación, 18-2-62. "El desarrollo material y la evolución espiritual del país"

En un marco de multiplicación de huelgas y de fuerte puja distributiva, las corporaciones de la producción definirán lo social en relación con el movimiento obrero, la productividad y la disciplina en el trabajo.

En un discurso titulado "*Una alerta sobre la conducción económica*", el presidente de la de Cámara de Comercio, Eustaquio Méndez Delfino, destacaba que la política social se encontraba enfrentada a la económica. La causa: la demagogia del parlamento que "sólo responde al halago de las masas" y que el "sindicalismo abusa de la libertad"[160].

Sin duda la disertación del presidente de la Cámara de Comercio no estaba guiada por preocupaciones teóricas. A principios del gobierno de la UCRI, tres temas relacionados con el trabajo –ampliamente recogidos por *La Nación* y *La Prensa*- preocupaban a las corporaciones de propietarios: la ley de Asociaciones Profesionales, el incremento de sueldos decretado por el gobierno y la poca productividad de los trabajadores. Todos ellos serán articulados con la política social usada, en este caso, como sinónimo de política sindical.

Respecto a la ola de huelgas, el conferencista demanda restablecer el respeto a la autoridad, orientar la política social con justicia y coordinarla con la política económica. Brevemente, controlar las huelgas y el poder de la CGT, y limitar el incremento de salarios. Esa "incontrolada política social" que no permite el ahorro, ocasionando inflación, debe ser suplantada por un "proceso de reeducación" del pueblo, para que recupere "su espíritu de trabajo y hasta de sacrificio para alcanzar el bienestar que convirtió al obrero en empresario, al chacarero en propietario, y a la economía del país en la más sólida de Sud América, y una de las más prósperas del mundo"[161].

La cuestión social, reenviada a la legislación laboral con su correlato de indisciplina obrera y baja productividad, fue un argumento reiterado por los medios de comunicación y por las corporaciones de la producción, aunque cada una enfatizaba en su interés sectorial. La UIA recordaba que "una legislación social mal estructurada y la demagogia de la dictadura" eran las causantes de la inflación, y le

[160] La Nación, 10-10-58. "Un alerta sobre la conducción económica".
[161] Ibíd.

pedía al Estado que redujera sus gastos transfiriendo "hacia las actividades privadas el enorme excedente de personal que ambula por la administración pública sin desempeñar tareas útiles o no desempeñando ninguna"[162]. La CGE se preocupaba por la apertura indiscriminada al capital extranjero y los gastos del Estado, mientras criticaba el excesivo gasto público. Pero, de todas maneras, y a pesar de su actitud menos confrontativa con los sindicatos –"la convulsión económica no es consecuencia de un choque entre fuerzas sindicales y empresarias", advertirá- su conclusión es similar: los problemas de la industria son la quiebra de la productividad, las huelgas obreras y el aumento masivo de salarios[163]. La UIA es más directa cuando denuncia la deslealtad sindical –además del incremento inconsulto de salarios-, recordando que el monto de sueldos y salarios no depende de la buena voluntad del patrón, sino del incremento de la productividad. A juicio de esta entidad, los sindicatos abusan de su poder para imponer su dominación al resto del país. Entre tanto, ACIEL denunciará lo que llama "la industria de la huelga" y *La Nación* editorializará pidiendo un castigo a la ineficiencia, recordando "que el aumento efectivo de los salarios sólo podrá resultar de un aumento concreto de los bienes producidos por el conjunto de la Nación"[164].

Como en otras ocasiones, los informes de la CEPAL servirán para reforzar la argumentación. De uno de ellos, *La Nación* destaca la necesidad de terminar con el reajuste periódico de salarios –además del control de precios, el subsidio al consumo, etc.- para atacar la inflación. Y cita textualmente, "el método más seguro para contrarrestar las tendencias inflacionarias –una vez contenidos los factores de una expansión monetaria no justificada por las legítimas exigencias del crecimiento económico- es, por supuesto, aumentar el volumen de los bienes disponibles"[165]. Los conflictos gremiales conspiran contra esta política al provocar un retroceso en la productividad.

[162] La Nación, 19-5-59 "Opinión acertada" UIA".
[163] La Nación, 29-12-58. "Una nota al presidente sobre temas económicos".
[164] Por ejemplo, véase también La Nación, 13-6-58, "La CGE pide al gobierno"; la UIA en La Nación, 17-9-58, "Reclamos de nuestro desarrollo industrial"; La Nación, 18-11-58, "Una declaración sobre el momento económico"; ACIEL en La Nación, 12-12-58, "Huelgas pagas y sus consecuencias". Además La Nación 25-9-58, "Un castigo a la ineficiencia" y 17-12-58.
[165] La Nación, 11-7-60. "Un informe de la CEPAL". Véase también la cita que hace la Nación de Bunge, secretario de finanzas saliente. La Nación, 27-6-59. "Para alcanzar la recuperación".

El otro factor que recordara *La Nación* a principios de 1958, como multiplicador de la producción –la innovación tecnológica- apenas se menciona en el comentario al informe de la CEPAL. En la práctica, termina por desaparecer del discurso público, mientras la preocupación se centra cada vez más en los conflictos sindicales.

Desde 1959, a medida que el movimiento sindical se tornaba más beligerante, las huelgas fueron presentadas como un atentado a la política económica del gobierno, producto de la acción de dirigentes movidos por grupos que respondían a intereses extranjeros. En ese marco, se justificará la proscripción del Partido Comunista (Sidicaro, 1993). La lógica reivindicativa fue invertida; las huelgas no respondían a las necesidades económicas de los trabajadores, sino que tenían como objetivo "llevar el hambre y la desocupación a la clase trabajadora"[166], para desestabilizar al país.

El problema social, como se decía en la época, fue derivando a la demanda de una "clase obrera sana"[167] . Cuando la CGT lanzó su plan de acción en septiembre del 59, la huelga fue lisa y llanamente considerada un ensayo subversivo adelantado por "un corto número de dirigentes […] manejados desde el extranjero o movidos por concepciones exóticas". Los sindicatos –decía *La Nación* recogiendo la opinión de ACIEL- se han lanzado a la política, ayudados por su estructura burocrática, organización jerarquizada, grandes sumas de dinero y conducción autoritaria; características que compartían sólo con el Partido Comunista. La ley de Asociaciones Profesionales, habría permitido esta aberración[168]. Las denuncias de las actividades subversivas del comunismo, la aplicación artículo 13 de la ley 14.794 que permitía cesantear a los empleados públicos en octubre, el Plan CONINTES y la movilización del personal ferroviario por la Fuerzas Armadas en noviembre de ese año, se sustentaron en esta interpretación de la cuestión social.

La oposición a la ley de Asociaciones Profesionales no era nueva. Desde su sanción, ACIEL comenzará una cruzada contra ella. Paradójicamente, los mismos que poco después felicitaron la proscripción del Partido Comunista, criticaron acerbamente la idea de una central única que, a su juicio, constreñía el principio de

[166] La Nación, 29-9-59
[167] La Nación, 20-4-59, "Frente a los conflictos gremiales".
[168] La Nación, 10-9-59, "Salto a la política"; 21-9-59, "Un llamamiento a la reflexión"; 25-9-59, "Ante una hora ingrata" y 2-10-61.

libertad de agremiación y retomaba las nefastas prácticas de la “dictadura” que había obligado a pasar a la clandestinidad a comunistas y anarquistas. En una editorial de junio de 1958, *La Nación* recordaba que "en los años de auténticas luchas proletarias, auténticas por independientes de toda coerción oficial o política", no existió tal unidad (citado en Sidicaro, 1993:274).

La ley fue llamada totalitaria por los obispos[169]; anticonstitucional por contraria a la libertad de los obreros[170] (en contradicción con el 14 bis “que debe garantizar la organización sindical libre y democrática”) por ACIEL y, en términos muy similares, enemiga de las “libertades sociales” por *La Nación*[171]. En realidad, existía un consenso tan fuerte, que los adjetivos son perfectamente intercambiables en las distintas manifestaciones de los mismos actores[172]. En este consenso jugará un papel destacado el significante *libertad*, en contraposición a intervencionismo estatal, en este caso, en la vida de los sindicatos.

La discusión de la ley 11.729 –de origen parlamentario – que subía el monto de las indemnizaciones por despidos, generó nuevos rechazos de las corporaciones a la “legislación social” del gobierno. Los argumentos son aquellos que típicamente predominaron en la época: una mala “legislación social” incrementa la indisciplina obrera, genera inflación, destruye la reactivación económica, alimenta “la industria del despido”[173].

ACIEL, nuevamente, resume el punto de vista de los empresarios: “el problema [debido a la sanción parlamentaria de la ley] fue trasladado al ámbito político cuando debió mantenerse en la órbita económica, jurídica y social, de la que nunca debió salir”. Es similar la posición de los importadores y mayoristas de tejidos, Las Grandes Tiendas, La Federación de Comercio y la de Cámara de Comercio, la cual aclara:

---

[169] La Nación, 21-9-59. “Un llamamiento a la reflexión”.
[170] La Nación, 2-11-59 “Clausuróse en Mendoza la asamblea de ACIEL” y La Nación, 4-5-60. “Más interés popular tras el escepticismo inicial, advierte Aciel”.
[171] La Nación, 12-5-60. “Una opinión autorizada”.
[172]Véanse más comunicados de ACIEL en La Nación, 21-11-61, “Solicitóse al presidente la derogación de la ley 14.455”; 23-2-62, “En la derogación de la ley 14.455 insiste una entidad empresaria”. O las editoriales de La Nación, 3-5-59 “El Mensaje presidencial”; 16-12-59 “¿Hacia la libertad sindical?”. Más radical aún es la Federación de Partidos de Centro (conservadores) que, de paso, recuerda el fracaso de la política de integración de Frondizi. La Nación, 17-1-60.
[173] La Nación, 7-10-60. “Un veto que se impone”.

> Corresponde en primer término destacar que los problemas de la estabilidad y de la legislación social en su conjunto, son problemas económicos que deben ser resueltos de acuerdo con los principios que informan la ciencia económica sin que deban influir en su consideración factores de otra índole[174].

La 'ciencia económica', en este discurso, decía que los fondos de reserva que tenían que acumular los patrones para pagar las gruesas indemnizaciones que incitaría la "industria del despido", provocarían inflación al encarecer los costos de producción; disminuirían la productividad pues a todo trabajador le convendría ser despedido, generando así más crisis económica y desempleo. La principal conquista social es, recordarán las entidades empresarias, la erradicación del desempleo y el incremento de la productividad. Concluyen pidiendo al Poder Ejecutivo que vete la ley y, en su lugar, se impulse un seguro de desempleo que "contemple con verdadero sentido social la estabilidad del trabajador"[175].

Aunque no se creará el seguro de desempleo, el Presidente retomará las demandas de los empresarios para vetar la ley, con una argumentación que retorna a los costos de producción y el encarecimiento de bienes y servicios. Si bien Frondizi reconoce que

> Es preocupación fundamental del Gobierno en materia social, entre otras cuestiones, el asegurar mediante resortes legales adecuados e institutos idóneos la protección eficaz de los trabajadores frente a la contingencia del despido sin causa [considera que] los problemas de orden laboral […] no pueden ser resueltos sin atender a la realidad económico-financiera en que se plantean [176].

Independientemente de la validez de las tesis macroeconómicas esgrimidas, el gobierno no propone en este caso un discurso alternativo a lo social, aunque la prioridad de lo económico se articule de manera distinta a las de las corporaciones.

En un extenso artículo de Alberto Benegas Linch - presidente del Centro de Estudios sobre la Libertad y ex presidente de la Cámara Argentina de Comercio- se resumirá la concepción de la cuestión social *qua* problema obrero que esgrimieron las corporaciones empresarias.

Amparado en Von Mises, resume toda la discusión del período en el apotegma: "vamos hacia la productividad o a la inflación". Y para tender hacia la productividad

[174] Ver los comunicados en La Nación, 27-11-60. La opinión de la UIA en La Nación, 14-10-60 "Opiniones por la reforma a la ley 11.729". También, La Nación, 23-10-60. "Reiteran el pedido de veto a ley 11.729" y la Cámara de Comercio, en La Nación, 2-2-61 "La retroactividad en la ley de indemnizaciones".
[175] Ibíd.
[176] Frondizi. La Nación, 26-10-60.

es indispensable evitar la interferencia compulsiva en la fijación de salarios por medio de la intervención del Estado o de la acción sindical. Esto –como lo demuestran grandes economistas de "jerarquía intelectual y científica" como Von Mises, Hayek, Robbins, Harper, Hutt y Hazlitt- afirma Benegas Linch, tiene efectos contraproducentes para los trabajadores deseosos de trabajar más para ganar más. Pues, cada vez que se fija un aumento de salarios por encima de la oferta y demanda de la mano de obra, el resultado es el desempleo. Toda intervención del Estado distorsiona las leyes del mercado y aleja a los capitales, y –continúa Benegas Linch- son los capitales los que permiten multiplicar la productividad del hombre y los recursos naturales. Sólo los capitales permitieron la civilización, el trabajo existió siempre. Es en ellos donde "radica la auténtica fuerza y el factor insustituible determinante del progreso económico y social de las masas humanas"[177].

Por tanto, la suba de salarios sólo se debe al "aumento de la productividad de hombre por hora", y este aumento es el resultado del adelanto científico y tecnológico que ha permitido la inversión "de enormes capitales y no a la acción del sindicalismo". De ahí deduce que, una "política realmente obrerista, en cuanto ella es la que más conviene al obrero y a los demás sectores sociales, consiste en hacer efectivo el orden institucional a que se refiere el profesor Von Mises…", es decir, que garantice la libertad. "Libertad para que el trabajador elija el lugar y la clase de trabajo; libertad para asociarse a fin de negociar colectivamente las condiciones de trabajo; libertad para no trabajar […] y, lo que no es menos importante, libertad para aceptar o rechazar el salario que se le ofrece por su trabajo"[178]. El empleador debe gozar de la misma libertad de aceptar o rechazar el precio y las demás condiciones que el obrero pide por el trabajo.

Para concluir, el obrero es el que más pierde cuando se dificulta el funcionamiento de las instituciones libres con reformas y programas sociales "basados en quitar a unos para dar a otros", útiles para el logro del poder político pero ineficaces para enriquecer al pueblo.

[177] Alberto Benegas Linch. La Prensa, 10-2-60. "Libertad: verdadera política obrerista".
[178] Ibíd.

II

¿Tuvo el discurso Frondizi una propuesta diferente para tratar la cuestión obrera? En principio, el gobierno de la UCRI compartió con las corporaciones de propietarios y los medios de opositores, la subordinación del problema obrero al tema de la productividad. Igual que lo hiciera el encargado de la columna sindical de *La Nación*, el auge de los conflictos gremiales fue cuantificado en horas de trabajo perdidas y del perjuicio económico causado al país[179].

La discusión desde el oficialismo se establece en los mismos términos planteados, por ejemplo, por ACIEL. Diferente es la posición del principal partido legal de oposición, la UCRP. Como la UCRI, considera el derecho de huelga como un problema social, pero de signo diferente. Tratando de desvincular el tema de la discusión económica, los senadores Becerra, Tecco y Perette se opondrán a la reglamentación del derecho de huelga en tanto ésta es producto "de una injusticia del orden jurídico" con connotaciones políticas, ya que los sindicatos son entes legítimamente políticos. Las causas económicas provocaban las huelgas, y no las huelgas los problemas económicos. Con esta lógica, sin duda minoritaria entre las elites políticas de la época, no cabía para la UCRP la distinción –entonces en boga- entre huelga gremial y política[180].

Pero la distinción se mantuvo. Siendo imposible negar los legítimos intereses sindicales que existían detrás del paro decretado como respuesta al veto del Poder Ejecutivo a la ley 11.729 que incrementaba las indemnizaciones por despido, *La Nación* recordaba el peligro de su utilización por lo que llamaba "intereses políticos subalternos"[181]. La distinción entre huelgas políticas y legítimas –"las segundas serán respetadas", dirá el ministro Alsogaray en 1959, con ocasión de la huelga de los cañeros tucumanos que terminó con la ilegalización de la FOTIA[182]- no será exclusividad de *La Nación* o de ACIEL. Ese discurso fue introducido por la misma UCRI en el poder.

[179] Véase intervención del senador Bogliano, representante de la UCRI, en la discusión de la reglamentación del derecho de huelga ("Durante el mes de octubre de 1958 se han perdido 48.825.000 horas de trabajo por conflictos gremiales"), y las respuestas de los senadores de la UCRP. La Nación, 19-12-58.
[180] Ibíd.
[181] La Nación, 29-10-60. "Con la huelga a la vista".
[182] Alsogaray. La Nación, 11-8-59. "Aclaró Alsogaray la nueva política social".

Enmarcado en el discurso del desarrollo, la desautorización de la protesta social desplaza la línea de fractura que, como candidato, Frondizi había construido tibiamente con la oligarquía, hacia los "malos trabajadores" y los politizados dirigentes sindicales. A medida que el gobierno se aleja del movimiento sindical, la cuestión social fluctúa entre su papel de horizonte integrador por el consumo, y su referencia negativa al "problema social", constituyendo lo que podríamos llamar –siguiendo a Verón (1987)- un contradestinatario representado por la poderosa CGT. Todo ello inmerso en la narrativa desarrollista: los dirigentes sindicales, al lanzar huelgas políticas o por aumentos de salarios sin el correspondiente incremento de la producción, estarían bloqueando el desarrollo y enfrentando los intereses de la Nación.

Así lo expresaba Frondizi:

> Al negarse a reconocer que la única solución orgánica del problema social consiste en transformar paulatinamente los términos de nuestra realidad económica, caracterizada por el estancamiento de la producción y el aumento creciente del consumo, esos dirigentes sindicales sirvieron al fin político que se escudaba en reclamos aparentemente legítimos[183].

En mayo de 1959, Frondizi definía los objetivos políticos y sociales de su gobierno –además de la normalización constitucional- como: "El desarrollo espiritual y material de regiones argentinas a través de la política económica que lleva a la creación de nuevos centros productores de riqueza". Entre los objetivos políticos estaba la paz social. La ley de asociaciones profesionales era un logro que el gobierno mencionaba a su favor; la restauración del orden público, un objetivo incumplido[184]. Unos meses antes, el ministro de trabajo también se refería a la política social del gobierno para explicar las medidas "que se van adoptando en el campo social". Esas medidas se refieren, como era usual, al tema salarial y a problemas sindicales, en este caso, al paro bancario[185].

De esta manera, a pesar de estar inserto en una narrativa diferente –que incluso, con el correr del tiempo, se irá mimetizando con la liberal en el discurso de algunos

[183] Frondizi, "Mensaje al Congreso". La Nación, 2-5-60. También Frondizi, La Nación, 20-2-59.
[184] Ibíd.
[185] Blejer, La Nación, 14-4-59. "Mensaje dirigido al pueblo argentino y especialmente a los sectores de la producción".

funcionarios del gobierno[186]-, lo social, que nunca ocupó un lugar central en el discurso del desarrollo, quedó circunscripto a la cuestión obrera. Supeditando el aumento de salarios a la productividad, el nuevo interlocutor del desarrollismo pasó a ser el consumidor abstracto. El discurso liberal había ganado la partida cuando el ministro de economía declaró que "Para defender auténticamente al consumidor tenemos que dejar que las partes jueguen entre sí…[187]".

Asimilar lo social a los problemas del mundo de trabajo no fue una peculiaridad argentina; esta asociación estará presente desde los orígenes mismos de la cuestión social. La regulación del mercado trabajo que acompañó a las políticas sociales de los Estados de Bienestar europeos, fue una manera de resolver la cuestión social, antes que los trabajadores organizados la resolvieran por sí mismos… o quizás ante la misma imposibilidad de que lo hicieran (Donzelot, 1994; Castel, 1997). Los sindicatos pasaron así, a ser un interlocutor privilegiado en la 'cuestión social' aunque sus alcances fueran mayores.

Pero en el caso argentino, en un gobierno donde las capacidades de intervención del Estado fueron reduciéndose al vaivén de la coyuntura, al tiempo que enfrentaba un poderoso movimiento sindical que por razones históricas estaba en capacidad de tensar la puja redistributiva, el antagonismo con los sindicatos dejó sin interlocutores al gobierno de Frondizi. Poco valía en ese contexto la diferenciación entre buenos y "malos obreros" en una infructuosa búsqueda de deslegitimar al movimiento sindical.

Esta asimilación de la cuestión social al tema sindical originó la deriva de su definición. Asimilada a la cuestión obrera, en la medida en que las relaciones con los sindicatos se volvían más conflictivas, el discurso de lo social no interpelaba a los trabajadores. Esta definición implicó un triunfo para las elites políticas y económicas que, de esta forma, trasladaban la discusión a donde querían situarla: la salud de la economía o los intentos de desestabilización política.

[186] Véase Alsogaray: "Es de temer que la falta de comprensión y los intereses de algunos afectados, unidos a la acción electoral de ciertos sectores del país, perturben el desarrollo de las labores. Cumplir el plan trazado… "es el único camino que puede devolver a la República el bienestar individual y la prosperidad general que en 1910 pudo ofrecer a todas las naciones del mundo que entonces asistieron a los festejos de su primer centenario". La Nación, 23-5-60. "Una información económica".

[187] Alsogaray, La Nación, 11-8-59. "Aclaró Alsogaray la nueva política social". También, Frondizi, La Nación, 12-6-59, Bunge (secretario de finanzas), íd.

No es casualidad que la columna sobre sindicalismo de *La Nación* –siempre preocupada por "el tema social"- criticara "la importancia [que le conceden los políticos] del problema social, a demostrar 'lo que se ha hecho' o 'lo que se haría' a favor 'de la oprimida clase trabajadora argentina'…". No se trata pues, de una acción de la sociedad sobre sí misma en términos de solidaridad, sino de demagogia electoral. Para agregar que

> Si a ese poderoso mundo (numérica y económicamente) le asignamos –justamente por evidencias cuantitativas- la facultad de inclinar la balanza electoral hacia los candidatos que más se avengan a sus inquietudes y conveniencias gremiales nos explicamos por qué ha 'recrudecido' con tanto fervor partidario la cuestión social en todas las tribunas políticas de la República.[188]

Esa visión de lo social como 'cuestión obrera' era compartida también por la Iglesia. En un artículo titulado "Caminos que conducen a la concordia y a la paz política y social", el Cardenal Caggiano se mostrará inquieto porque el trabajador "Está más preocupado por sus derechos y necesidades que por sus responsabilidades". Y, en una lógica coherente con la imperante en los grupos de poder, insiste en que dado el momento que vive el país, los deberes deben primar sobre los reclamos[189].

Sin duda, la posición oficial de la Iglesia Católica era más matizada. Especialmente cuando, en mayo de 1961, el Papa Juan XXIII había dado a conocer la encíclica *Mater et Magistra* que llevaba como subtítulo "Sobre el reciente desarrollo de la cuestión social a la luz de la doctrina cristiana".

Es conocido que la Encíclica planteaba la cuestión social como un problema que tenía que ver no sólo con poblaciones pobres, sino también con naciones pobres; que el trabajo humano debía ser justamente remunerado para que cubriera con dignidad las necesidades de la persona; que la propiedad era un derecho que debería estar al alcance de la humanidad; y que era indispensable la intervención de los poderes públicos para garantizar la justicia social. Además del énfasis en la mirada ética de la economía, dos temas eran especialmente novedosos de la *Mater et Magistra*: la defensa del derecho de sindicalización de los trabajadores y el tratamiento del problema de la tierra como un derecho de propiedad que debería ser asegurado a todas las personas (Juan XXIII, 1981).

[188] La Nación, 13-3-62. "En el campo laboral". Suspensivos en el original. Para la asimilación de la la cuestión social a las huelgas, cfr. también La Nación, 5-12-61.
[189] Cardenal Caggiano. La Nación, 31-12-60. "Caminos que conducen a la concordia y a la paz política y social".

En su comentario de la Encíclica, el Cardenal Caggiano, define la cuestión social como el "problema fundamental de la justicia social y de la paz social", para destacar sólo dos temas de la carta papal: "La socialización y la presencia activa de los obreros en las empresas grandes y medias". Respecto a la primera, advierte de los peligros de "la excesiva socialización" que desemboca en dictaduras; de la segunda, recuerda el derecho de los obreros a participar activamente en la vida de las empresas –dependiendo de las condiciones de cada empresa-. De su análisis de la Encíclica, concluye que en ella "se respetan los legítimos derechos de los empresarios, pero se reconocen confiadamente los derechos de los trabajadores"[190].

Así, tanto el discurso del gobierno, como aquel de raigambre liberal defendido por las corporaciones de la producción y difundido por *La Prensa* y *La Nación*, equipararon la cuestión social con el problema obrero y, en ocasiones, con el conflicto sindical. En los dos casos, lo social fue subsumido a lo económico y, más específicamente, a la productividad. La preocupación por la productividad 'del trabajo' alcanzó ribetes casi obsesivos, en un intento de disciplinamiento de la mano de obra. No es nuestra preocupación la evolución de la estructura productiva argentina, pero sin duda, la centralidad de la productividad en el debate de lo social no puede ser del todo independiente de que, durante el período de Frondizi, el crecimiento de los ingresos de los trabajadores fue marcadamente menor al de la productividad (Torrado, 1992). Por tanto, si bien es cierto que la cuestión social se imbricó fuertemente con el problema político (Sidicaro, 1993) –lo que, por otra parte, es inherente a la problematización misma de lo social, como lo muestra las constantes denuncias de las huelgas políticas-, su relación con la productividad muestra la preocupación por disciplinar la mano de obra, como tempranamente lo advirtiera García Victorica en su análisis del artículo 14 bis.

A pesar de las similitudes entre aquellos que monopolizaron la discusión pública desde la perspectiva de los grupos de poder –"desarrollistas" y "liberales"-; ambos discursos se inscribieron en narrativas diferentes. La liberal partía de diagnosticar la crisis en la intervención del Estado –y, particularmente, en la 'dictadura' peronista-; su horizonte estaba dado por un retorno al pasado dorado, como se representaban los años del Centenario- al menos en lo que a la intervención del Estado se refiere.

[190] Cardenal Caggiano. La Nación, 24-7-61. "Encíclica 'Mater et Magistra' de S.S. Juan XIII".

La libertad –verdadero punto nodal de este discurso- "única e indivisible", como tantas veces recalcaran, era el horizonte donde se integraban todos los demás significantes. La libertad de empresa subordinó así otras interpretaciones del significante *libertad*.

El discurso del gobierno ubicaba la crisis en el deterioro de los términos de intercambio primero, y en la inflación después. El horizonte estaba dado por la integración social a través del desarrollo económico. El desarrollismo de Frondizi planteaba una integración paulatina de las demandas, supeditadas a la economía, típica de las sociedades altamente institucionalizadas (Laclau; 2005). Pero la institucionalización en la Argentina era muy débil. Acosada por desafíos de toda índole, la narrativa desarrollista fue cambiando. El deterioro de los términos de intercambio cedió centralidad a la crisis inflacionaria; el papel activo del Estado quedó reducido al de ser un promotor de la inversión, y la narrativa –como en el caso del discurso de Alsogaray del 22 de mayo del '60[191]- terminó siendo absorbida por la liberal. El resultado lógico de esta metamorfosis fue el enfrentamiento con el movimiento sindical y el discurso del desarrollo perdió interlocutores por derecha e izquierda.

La seguridad social

I

Aunque durante el gobierno de Frondizi, la cuestión social quedó fuertemente subordinada a la cuestión obrera e, incluso, al problema sindical, no se agotó con ella. Desde la perspectiva teórica que venimos trabajando, no es posible una definición conceptual –i.e. descriptiva o esencialista- de la cuestión social; sino que ésta es definida como resultado de procesos de hegemonización particulares. Pero desde que las sociedades modernas tuvieron que lidiar con la legitimidad como un proceso de construcción de la soberanía estatal, el tratamiento de la cuestión social estará íntimamente ligado a la pregunta por la cohesión y la solidaridad entre los miembros de una sociedad de individuos desiguales (Castel, 1997; Donzelot, 1994; Santos, 2003). En otros términos, se trataba de garantizar la reproducción de la

[191] La Nación, 23-5-60. "Una información económica".

sociedad. Fue el nacimiento de la política social o, como señala Grassi, “la forma política, estatalizada de la cuestión social” (Grassi, 2004 a).

En ese sentido, las políticas sociales se constituyen, por derecho propio, en parte de la indagación por la cuestión social. Y, entre ellas, tanto en el proceso genético occidental del Estado de Bienestar, como en el caso argentino, la seguridad social jugó un papel central[192].

Desde 1943 había comenzado en el país un período de masificación de la seguridad social signado por la creación del Instituto Nacional de Previsión y su fallido intento, al año siguiente, de unificar las Cajas.

El resultado fue la ampliación del número de trabajadores formales protegidos, aunque no sucedió lo mismo con los autónomos, a pesar de que la Revolución Libertadora había decretado la protección para el servicio doméstico. Desde entonces se inició un proceso sostenido de crecimiento de la cobertura en pensiones y jubilaciones. Más importante, el régimen previsional instaurado en 1954 con la ley 14.370, introdujo la idea de redistribución asociada a la seguridad social y, con ella, la de seguro colectivo. Esto significó el abandono parcial del régimen de capitalización existente, ya que el sistema se financiaría con los aportes de los trabajadores, que serían redistribuidos entre los beneficiarios independientemente de su monto (Feldman, Golbert, Isuani, 1988).

Con la ley 14.499[193] de 1958, Frondizi introduce otra modalidad para fijar el haber jubilatorio: el “82% móvil de la remuneración mensual asignada a cargo, oficio o función de que fuera titular el afiliado a la fecha de cesación en el servicio o al momento de serle otorgada la prestación, o bien, al cargo, oficio o función de mayor jerarquía que hubiese desempeñado” (Ibíd.: 38). Sin abandonar el sistema de reparto, de esta forma se pierde el efecto redistributivo de la ley anterior, partiendo de la lógica de que la capacidad adquisitiva del trabajador en su vida activa, debía mantenerse en la situación de retiro, sin tener en cuenta los aportes efectuados al sistema.

[192] Sin duda las políticas de educación universal de la segunda mitad del siglo XIX constituyeron la primera política social del Estado argentino. Pero creemos que su evolución se inscribe en otra lógica.

[193] Los historiadores de la previsión social consideran que esa ley desembocó en el colapso del sistema previsional argentino. Como ese no es nuestro tema, podemos dejar abierta la cuestión.

Por la misma ley se creó un Fondo de Compensación que permitía que unas Cajas auxiliaran a aquellas que no tenían fondos suficientes para pagar a sus afiliados; por el otro, permitía la transferencia de recursos hacia el Tesoro Nacional para que se utilizaran en inversiones que impulsaran el desarrollo económico. Paradójicamente, algunas de las Cajas con superávit fueron incapaces de pagar los haberes correspondientes a sus afiliados. Pero la narrativa desarrollista, convencida de que el crecimiento económico una vez puesto en marcha no se detendría, dejó el problema para el futuro. Signado por la crisis, al año siguiente de sancionada la ley, el gobierno se vio en dificultades para garantizar el pago de haberes.

La otra preocupación del gobierno fue la racionalización de las Cajas. Esa era, al menos, la misión que le encargó el ministro de trabajo al Instituto Nacional de Previsión[194]. Esta consistía en unificar las disposiciones concernientes al régimen jubilatorio, unificar y simplificar requisitos para acceder al derecho a la jubilación y avanzar en la informatización del sistema. Sin casi discusión pública, estas iniciativas tuvieron que esperar aún 10 años para concretarse parcialmente. La otra arista del problema era la financiera, ocasionada por la falta de cumplimiento de los empleadores en su obligación de inscribir al personal. Para mejorar la recaudación se reorganizaron las delegaciones y los servicios de inspección. La respuesta fue, desde las corporaciones patronales, que el gobierno debía primero revisar su política inflacionaria sobre salarios y abstenerse de usar los fondos jubilatorios para sus propios gastos[195]. Los sindicatos relevaron, en cambio, que el propio Estado no cumplía con su obligación de hacer los aportes correspondientes[196].

Respondiendo a las presiones inflacionarias del período, la ley del 82% móvil – como se la llamó- atendía una demanda de los jubilados. Pero, menos de un año después, comenzarían los problemas para su aplicación. Según Pedro Cinqualbre –Director del Instituto Nacional de Previsión- estas dificultades tenían que ver con problemas prácticos para determinar el monto que debían percibir los trabajadores privados, la falta de constitución de los directorios de las cajas en lo que refería a los

[194] Ver La Nación, 22-11-58.
[195] La Nación, 3-4-59. “Un análisis de la situación del país”.
[196] La Prensa, 4-11-60. Solicitada de los ferroviarios “Jubilaciones ¿falla el sistema o falla el gobierno?”

representantes obreros, y los irritantes privilegios que detentaban algunos sectores[197].

Estas situaciones –además de la inflación que originarían los pagos- condicionaban la aplicación inmediata de la Ley, respondía el gobierno ante las demandas de los jubilados para que se libraran inmediatamente los desembolsos correspondientes. Aclaraba el ministro Alsogaray que los directorios de las Cajas –cuando estuvieran constituidos- serían los encargados de fijar el monto de los haberes, y que era necesario constituir un Fondo de Compensación para ayudar a las cajas deficitarias, y suprimir las desigualdades. Todo eso dentro de un proyecto donde lo "económico y lo social forman un todo indivisible" pues "el hombre es un factor decisivo para la economía"[198].

Más de un año después, los ferroviarios amenazaban con ir al paro si el gobierno no cumplía la ley 14.499, pues la Caja Ferroviaria –una de las más antiguas del sistema- seguía siendo deficitaria. El diagnóstico que hacían "los trabajadores del riel", sin embargo, era distinto: la devaluación había reducido el patrimonio real de las cajas, el gobierno se apropiaba de sus reservas, la parte patronal no hacía efectivos sus aportes y el Fondo de Compensación no se había constituido[199].

El debate se mantuvo hasta bien entrado el gobierno de la UCRI, cuando bajo fuerte presión sindical, la ley comenzó a cumplirse. No existía, sin embargo, una posición radicalmente diferente entre los sindicatos y el gobierno sobre la concepción de la previsión social, sino que el conflicto se dio en términos de puja redistributiva.

En cambio, con las corporaciones las diferencias fueron más de fondo. En lo que consideraba una política social discriminatoria, la Cámara de Comercio afirmaba que los beneficios que acumulaban las cajas de previsión social, tornaban su cumplimento imposible. Preocupados por la escasez de mano de obra y el costo del

[197] La Nación, 30-5-59, "Ley de jubilaciones".
[198] Alsogaray. La Nación, 20-10-59. También La Nación, 29-9-59.
[199] La Prensa, 4-11-60. Solicitada de los ferroviarios. "Jubilaciones ¿falla el sistema o falla el gobierno?"

sistema, la Cámara propuso suspender "las leyes sociales" –de jubilación y despido- por "un término no menor de tres años" y elevar la edad de retiro a 65 años[200].

Es similar la posición sostenida por la UIA, que también pide la reducción de las cargas fiscales, especialmente las que se destinan al régimen jubilatorio (11% obreros y 15% patronos). Para los industriales, "las previsiones que no son equitativas ni ponderadas revierten negativamente sobre aquellos que pretenden ayudar…[201]". Igual que la Cámara de Comercio, la UIA considera que

> toda la legislación social argentina referente a la seguridad y previsión, debe ser revisada y reemplazada por un sistema de seguro social que conjugue los dos términos: el de la previsión y el de la economicidad, pues es interesante recalcar que las leyes sociales que no tienen base económica no son verdaderamente sociales[202].

Vinculando el problema pensional con el dirigismo estatal –que también en este caso invadiría atribuciones específicas de la acción privada- y con la demagogia electoral que sanciona leyes con el solo fin de ganar votos[203], las corporaciones no introducen nuevos elementos en su discurso. Pero sí hacen una propuesta: "la conversión de las leyes sociales (despido y jubilación) por una nueva ley integral de seguro social, que incluya el riesgo de desocupación". No hay en el debate público más precisiones al respecto, lo que no permite afirmar que se trataba de transferir el costo de las desmercantilización de la previsión social al Estado.

El debate se centró, en cambio, en las falencias de la ley 14.499 y del sistema previsional en general. *La Nación*, por ejemplo, protesta por el uso de los recursos pensionales por parte del Estado, reclama reiteradamente el pago de los haberes a los jubilados, la constitución de los directorios de las cajas y la racionalización del sistema unificando la edad de retiro. Pero también por su impacto en la economía, que en términos del matutino tenía que ver con la capacidad de las empresas de pagar los aportes pensionales y con la inflación que originaría el incremento de los costos de producción originado por los aportes. En las numerosas editoriales que

[200] La Nación, 3-4-59. "Un análisis de la situación del país". Cámara de Comercio
[201] La Nación, 8-9-60. "Expansión industrial" UIA
[202] Ibíd.
[203] La Nación, 3-4-59. "Un análisis de la situación del país". Cámara de Comercio.

dedicara el diario al tema, terminará proponiendo lo mismo que las corporaciones: incremento de la edad de jubilación y de los años de aportes[204].

Además *La Nación* menciona la preocupación por lo que llama "la equidad" del sistema jubilatorio, con lo que introduce la crítica a los topes para las jubilaciones altas, para las cuales el 82% se volvería el 50%[205]. Manejado en términos de racionalización e impacto sobre la economía, el debate sobre el sistema previsional oblitera la discusión sobre su fundamento mismo, la solidaridad. Los argumentos esgrimidos no se diferencian básicamente de aquellos usados en la cuestión social tratada como cuestión obrera.

II

Cuando Ramón Carrillo asumió la Secretaría de Salud en 1946, comenzó un proceso de transformación del sistema de salud pública, completado por la sanción del Código Sanitario Nacional en 1947 y la elevación de la Secretaría al rango de Ministerio en 1949. Se estableció entonces un sistema de salud pública basado en la multiplicación de hospitales y centros médicos ambulatorios. Paralelamente se desarrollaron las obras sociales sindicales financiadas con un impuesto sobre la nómina salarial. Las obras sociales más poderosas construyeron sus propios sanatorios y farmacias, incorporando también servicios de turismo y recreación, y planes de financiamiento al consumo y a la adquisición de vivienda (Lo Vuolo y Barbeito, 1997)

En el marco del discurso antiestatista de la Revolución Libertadora, se atacó lo que llamaron la excesiva burocratización e ineficiencia del 'régimen depuesto', y se inició un proceso de descentralización del sistema de salud. En 1957 se reestructuró con ese fin el Ministerio de Asistencia Social y Salud Pública, impulsando una ley de transferencias que trasladaba a las provincias, municipios e instituciones particulares, parte de la capacidad instalada. Tanto por problemas de orden financiero, como por la oposición de las obras sociales, en 1961 sólo se había

[204] La Nación, 4-8-58 "Jubilaciones y pensiones", 23-8-59 "El régimen jubilatorio", 2-10-59 "Los regímenes jubilatorios", 2-5-60 "Otra vez el problema jubilatorio", 1-6-60 "Los Fondos y las Cajas de pensión", 22-12-60 "Nuestro régimen jubilatorio", 7-8-61 "El problema jubilatorio", 2-12-61 "Agravase el caos jubilatorio".

[205] La Nación, 17-7-60 "Anomalías en nuestro régimen jubilatorio", 4-10-60 "La reglamentación del sistema jubilatorio", 2-12-61 "Agravase el caos jubilatorio".

concretado la transferencia a las provincias de Santa Cruz y Formosa (Pérez Irigoyen, 1989).

En 1958 se llevó a cabo la conferencia de ministros de Salud Pública provinciales para discutir los problemas asociados a esta transferencia de los establecimientos asistenciales. Se planteó entonces, una organización en tres niveles: el local, que debía ser resuelto por provincias y municipios; el zonal, definido por condiciones sanitarias específicas quedaría bajo la responsabilidad provincial con asesoramiento nacional; y el general, a cargo del Ministerio de Asistencia Social y Salud Pública, que se encargaría de la medicina preventiva y de la educación sanitaria, principalmente. Como era de esperar, las provincias –con la excepción de Buenos Aires- destacaron las dificultades financieras que acarreaba el nuevo régimen y reclamaron una mayor asignación de recursos[206]. Para los gobernadores, los convenios firmados por los interventores designados por la Revolución Libertadora eran inviables.

En medio del plan de estabilización de Alsogaray y los conflictos sindicales, la discusión se centrará en la gratuidad de la atención universal en salud, a veces vinculada al debate sobre la mortalidad infantil, iniciado a mediados de 1958.

La crisis de los hospitales fue atribuida, tanto a la pérdida de las jerarquías instaurada por la dictadura, como a la falta de recursos para la atención médica. La Confederación Médica Argentina expone esta visión agregando que “lo que los países económicamente poderosos no realizan –la atención universal y gratuita- simulamos afrontarla nosotros, en un desplante de rastacuerismo vergonzante”. Propone, en cambio, un seguro nacional de salud que goce de autarquía respecto del gobierno, que cuente con representación de los usuarios y que genere una sana competencia entre los hospitales, “modernizando las técnicas y cuidando hasta los detalles más nimios para mostrarse a la cabeza de los índices de mejoramiento”[207]. Ya antes, la titular de la Dirección General de Obras Sociales había propuesto el arancelamiento interno para evitar que los usuarios recurrieran al servicio por cualquier nimiedad –solicitando análisis y radiografías con el consentimiento del médico- y para garantizar el sostenimiento del sistema. Pues las obras sociales, “no

[206] La Nación, 6-6-58. "La defensa de la salud pública".
[207] La Nación, 20-8-59. “La crisis de los hospitales”. Dr. Osvaldo Dodero.

pueden soportar hoy el alto costo de las prestaciones… [debido a que] la cuota social y el aporte del Estado no cubren el constante aumento de los servicios"[208].

Estas ideas fueron recogidas por el proyecto de reforma hospitalaria bonaerense, que contemplaba, entre otras, "una modificación de la antigua estructura por cuanto deja de ser gratuito para el enfermo y la remuneración fija del médico se reemplaza por un arancel, como ocurre en la clínicas privadas"[209]. Los hospitales pasarían a ser financiados, según la reforma, por el aporte de los enfermos que carecieran de obra social; por un subsidio del gobierno; por la ayuda de la municipalidad local –para los pobres- y por convenios con sindicatos obreros, cajas mutuales, empresas industriales, compañías de seguros.

Lejos quedaba el supuesto consenso socialdemócrata que había guiado el espíritu del 14 bis poco antes del gobierno de Frondizi.

Si el problema del sistema de salud se enfrentó en relación a los costos de financiación, el diagnóstico del "problema de salud" se centró en la mortalidad infantil a causa de las diarreas estivales. Instalado el problema desde mediados de 1958, el gobierno inició una amplia campaña de planificación de la higiene materno-infantil, tendiente a garantizar la provisión de agua potable y leche en polvo[210].

Florencio Escardó ya había dado el diagnóstico: la mortalidad infantil es un problema "socio-demográfico [que] no tiene nada que ver con la asistencia médica", sino con variables como el salario medio, el tamaño y composición de la familia, la vivienda, el consumo de alcohol, el saneamiento domiciliario, la alfabetización "y simbólicamente con el número de teléfonos, de calles pavimentadas y de conciertos musicales, vale decir, con los signos de la civilización y de una comunidad"[211].

Argumentación que es retomada años después por el Director Nacional de Maternidad e Infancia que diagnosticó el problema planteado por Escardó cuando estudió la incidencia de las diarreas estivales en las villas miseria, donde se concentraban los inmigrantes internos provenientes de la "parte menos evolucionada

[208] Dra. Zulema Merchensky, La Nación, 28-6-60
[209] La Nación, 1-2-62. "La reforma hospitalaria bonaerense".
[210] Dr. Mario Waissmann.La Nación, 5-12-59. "Planificación de la higiene materno infantil en el país".
[211] Florencio Escardó. La Nación, 8-7-58. "Sobre la mortalidad infantil".

económica y culturalmente del país"[212]. Si para el primero la solución era compleja y múltiple, para el segundo ("el nivel de sus sueldos y salarios no alcance un 'standard' suficiente") ella sólo se daría con la mejoría económica de la población y, mientras tanto, la única solución posible era la distribución gratuita de leche en polvo. Pero los dos coincidían en describir la desnutrición como un problema de atraso focalizable en grupos de personas. Personas que, además, se podían ubicar geográficamente en las provincias pobres y en las villas miseria.

El problema de la vivienda

I

Con el peronismo el Estado argentino había tomado un papel activo en las políticas sociales. Se destacaban los avances en el sistema de previsión social y en la construcción de viviendas (Gerchunoff y Llach, 2003). Con el advenimiento de la Revolución Libertadora ambas preocupaciones se mantuvieron. Pero, igual que con la previsión social, la política de vivienda sufrió una reorientación hacia una mayor participación del mercado. Los créditos de Banco Hipotecario Nacional se suspendieron a causa de la crisis económica y el ahorro previo pasó a ser un requisito para acceder al beneficio. El tema se enfrentará desde dos ángulos: dinamización del mercado para la vivienda de interés general, y erradicación de villas miseria como un problema de "salud pública".

Entre las primeras medidas tomadas por el gobierno de la UCRI, estuvo un intento de focalización de los créditos en familias con muchos hijos para "prevenir males morales y físicos que derivan del hacinamiento, así como la ampliación de préstamos vigentes a matrimonios de reciente constitución"[213]. Esta nueva orientación de la política social de vivienda no sólo abrió un mayor espacio para la participación de las empresas privadas, sino que también significó una subordinación del derecho de la vivienda a condiciones sanitarias o morales.

En 1960, el congreso Argentino para la Financiación de la Vivienda recomendaba distinguir, en la distribución de las inversiones, la vivienda pública de interés social de la de interés general. Esa diferenciación implicaba que los fondos oficiales debían

[212] La Nación, 27-2-61. "Prioridades en un plan de higiene materno-infantil".
[213] Romanelli, presidente del Banco Hipotecario Nacional. La Nación, 03-09-58. "Otras formas para la financiación de vivienda".

volcarse a los sectores de menores recursos, junto con la obligación del beneficiario de contribuir con su esfuerzo en la medida de sus posibilidades, en la adquisición de su propia vivienda. La acción del Estado debía concentrarse en la "vivienda pública"; en la de interés general debía adelantar actividades supletorias, como la promoción de fondos de ahorro y préstamos. En otras palabras, el Estado en lo posible, debía mantener las manos afuera de la construcción de viviendas. Su papel era orientar los recursos del ahorro privado –por ejemplo, de la obras sociales-, impulsar la actividad comercial e industrial en el sector mediante la desgravación impositiva, y crear organismos coordinadores y normativos integrados por representantes del sector público y privado. Es importante, concluía el Congreso, que se cree "la conciencia de que el hogar propio sólo puede adquirirse con el esfuerzo y el sacrificio personal de bienes de consumo no esenciales". Esta conciencia suministrada por el ahorro y el préstamo, permitirá "no solo contribuir al financiamiento de la vivienda sino, además, educar al pueblo en el ahorro para otros fines ulteriores de capitalización económica"[214].

Las recomendaciones del Congreso coincidían con el discurso del gobierno que, si bien había asociado la construcción de vivienda al mejoramiento social, ante la crisis económica había suspendido el accionar del Banco Hipotecario Nacional. Frente a la escasez de recursos sostuvo tratativas con los organismos internacionales de crédito, buscó la participación de la empresa privada[215], y lanzó el Plan Federal de Vivienda a principios del año siguiente.

Éste no era un objetivo menor. Para la mesa directiva de la UCRI era, ni más ni menos, "la cúspide del éxito de una primera etapa de esta marcha ascendente[216]" hacia el desarrollo, mientras el gobierno asoció en varias ocasiones política de vivienda a política social por antonomasia[217].

El Plan Federal se dirigió a ciudadanos de recursos moderados y modestos que pudieran pagar las cuotas; quienes no pudieran hacerlo, serían considerados más adelante "mediante el concepto de vivienda social". La construcción sería adelantada

[214] La Nación, 2-10-60, "Clausura del Congreso Argentino de Financiación de la vivienda".
[215] Alsogaray. La Nación, 5-9-60, 4-10-60
[216] La Nación, 1-2-61
[217] Por ejemplo La Prensa, 5-10-61, ed; La Nación, 19-6-60. "Orientación de obras sociales en economía", entre muchos otros.

por empresas, sociedades de préstamos, mutuales y sindicatos que hubieran recogido previamente los ahorros de sus adherentes o del público. Así mismo, se consideraba el desmonte gradual de la ley de alquileres[218].

El Plan contemplaba también la creación del Consejo Federal de la Vivienda con la función de formular una política nacional de vivienda, proponer la aplicación de métodos modernos de construcción, promover la creación de entidades de ahorro para invertir en vivienda, coordinar con los sindicatos para usar los ahorros de las obras sociales, y dictaminar las necesidades de las empresas.

Las recomendaciones del Congreso para la vivienda quedaron recogidas en el Plan Federal, calurosamente recibido por *La Nación* con gran titular en primera página. Pero el Plan, como toda la política social, se inscribía también en la preocupación por el desarrollo pues, la "alta prioridad" que se le concedía al problema de la vivienda, se relacionaba, entre otras cosas, "con el traslado de la mano de obra hacia los nuevos distritos industriales del interior"[219].

Política social, infraestructura para el desarrollo e, incluso, sujeción de los obreros a la fábrica según la propuesta de Alsogaray de que el Banco Hipotecario otorgara préstamos a los industriales para que construyeran, en terreno próximos a sus fábricas, vivienda para su personal. Estrategia de disciplinamiento que rápidamente captó el diario *La Nación*, en el que se comentaba:

> merecen aplauso las medidas proyectadas para la formación de barrios obreros pertenecientes a los grandes establecimientos industriales. El otorgamiento de créditos especiales y el desalojo de los ocupantes cuando dejan de pertenecer a las respectivas empresas darán un amplio impulso a la obra realizada hasta ahora por algunos establecimientos fabriles, con el deseo de facilitar a su personal vivienda cerca de los lugares de ocupación[220].

En ese marco, el problema de la vivienda ocupó una centralidad comparable a la "cuestión obrera"[221]. Por eso, *malgré lui*, el ministro de economía reconocerá que por la naturaleza y magnitud del problema, la acción oficial deberá encarar la solución del problema. Más aún, cuando se hacía necesario "eliminar centros de perturbación

[218] Alsogaray. La Nación, 16-3-61. "Plan Federal de Vivienda".
[219] La Nación, 26-7-61. "Ha creado el P. E. la administración de vivienda".
[220] La Nación, 12-9-60. "La vivienda".
[221] Cuando el ministro de economía se refiere a la política económico social para 1961, menciona "el mejoramiento de las condiciones de vivienda, el movimiento gremial y la acción comunista". Extraña conjunción de lo social con lo político y lo represivo. La Nación, 19-6-60.

social que proliferan en los aledaños de la metrópoli", pasibles de ser aprovechados por aquellos que se aprovechan del descontento de las masas, como afirmaban ACIEL, *La Nación* o el obispo de Avellaneda. También ACIEL, por única vez, aceptará la intervención del gobierno ante el "grave problema de la vivienda"[222].

II

¿Quiénes debían ser los destinatarios la vivienda social? Principalmente los habitantes de las villas miseria, quienes desde muy temprano habían ocupado la atención del Concejo Deliberante de la ciudad de Buenos Aires. Según el presidente de la comisión creada por el Concejo para estudiar el problema de las villas miseria, se imponía la intervención del Estado porque en ellas vivían los migrantes atraídos durante el peronismo que, sumergidos en "la abulia y la indiferencia" no querían salir de esos tugurios, por lo que era necesario obligarlos para que, con ayuda oficial, "pero principalmente merced a su propio esfuerzo y al de sus vecinos", fueran reasentados previo trabajo en los barrios que se construyeran para recibirlos. A otros habría que impulsarlos a volver al campo, con lo que se recuperaría mucha gente para la labor útil, pues allí "hay delincuentes y gente falta de moral", pero también "quienes han venido a la ciudad deslumbrados por sus luces y han llegado a esos lugares forzados por la situación. A esos hay que ayudarlos y reintegrarlos a la vida normal"[223].

La perspectiva con que el Concejo Deliberante enfrentaba el problema de las villas miseria fue usual en el debate público, y ya había sido denunciada –casi en solitario- por la *Revista Qué* como "matonismo policial"[224]. La clase obrera –o sectores de ella, al menos- quedaba en este caso asociada a la masa peligrosa; puesta en el límite de lo social con su carga de criminalidad, degeneración moral y hacinamiento insalubre.

No será extraña la afirmación –"estadísticamente comprobable"- de que las condiciones de hacinamiento producen "la clientela de los reformatorios" y se refleja también en la delincuencia de los adultos. Sociólogos y criminólogos fueron

[222] Monseñor Di Pasquo, La Nación, 5-12-61 y La Nación, 28-11-60. "Al margen de una exposición ministerial"; 7-10-61. "Aprobó una declaración la asamblea de ACIEL".
[223] Mancini, La Nación, 12-7-58 "Problemas de las villas miserias".
[224] Revista Qué? 18 de marzo de 1958. El editorialista recuerda que en ellas viven "honrados trabajadores" con derechos, y que la solución no es desplazarlos.

invocados para demostrar que entre los elementos ambientales “que ejercen más fuerte influencia sobre la personalidad y la delincuencia figura el conjunto de las condiciones higiénicas, especialmente las relativas a la vivienda”[225].

Las villas miseria fueron así enfrentadas como un problema social, con rasgos criminológicos y de salud pública [“enfermedad crónica causada por la promiscuidad y el hacinamiento”], agudizado por el incremento de los costos de producción y el retraimiento de la inversión causado por la ley de alquileres; además de las migraciones internas causadas por la industrialización y el crecimiento vegetativo de la población.

Problema social que, cuando se habla de las villas miseria, se vuelve un problema *para* la sociedad. Y, principalmente, un problema criminal de diferente índole: escándalos, delitos sexuales, lesiones, injurias, daños, usurpaciones, mercado negro de tierra, etc. Población sobrante para la que se planteaba su traslado en zonas alejadas de la capital[226].

Desde el diagnóstico que ubicaba el problema de la vivienda en la ley de alquileres[227] de 1943, o en el estatismo del régimen iniciado en 1946, hasta las soluciones que de él se desprendían, el desarrollismo fue cediendo toda la iniciativa a la narrativa liberal. Las recomendaciones del Congreso de Financiación de Vivienda fueron seguidas cercanamente. Considerando que la capacidad del Estado para garantizar vivienda era limitada –lo que haría inviable que el Estado garantizara vivienda digna para todos los habitantes-, el director técnico del Instituto Argentino de la Vivienda propondrá a finales de 1961, focalizar la atención en la vivienda de interés social. Para ello se debía recurrir tanto al esfuerzo de los beneficiarios, como al aporte de la iniciativa privada, coordinada y controlada por el Estado. Debido a que “todas las categorías sociales tienen angustia por la vivienda, y tratan de obtener un crédito oficial porque creen sinceramente que es la única forma de solucionarlo”, el gobierno debería crear las posibilidades para que la población se orientara en otro sentido, teniendo en cuenta que “el hombre está dispuesto a

[225] La Nación, 26-8-59 “El impacto criminológico de la crisis”.
[226] La Nación, 26-8-59 “El impacto criminológico de la crisis” y 23-6-60. “¿Ciudades nuevas o barrios de emergencia?”
[227] La Prensa, 28-8-60 ed., La Nación, 16-6-58. "El crédito hipotecario y la vivienda"; 30-12-61, “Como orientar la solución del problema de la vivienda”; 9-11-61”Frente al problema de la vivienda”.

cualquier sacrificio [para acceder a la vivienda], siempre que sienta que ese sacrificio no será estéril". Al Estado le corresponde, aclara el funcionario, asumir la vivienda social, pero también facilitar la estructura legal para el desarrollo de la iniciativa pública y privada. La derogatoria de la ley de alquileres sería parte de estas reformas[228].

La articulación entre intervención del Estado, desestímulo a la inversión privada debido a la ley de alquileres y al encarecimiento de la construcción, crecimiento de la población –tanto vegetativo como por las migraciones causadas por los altos salarios urbanos- y crisis de vivienda, ya había sido introducida por ACIEL y los principales matutinos. Agregando, además, el papel negativo causado por los cálculos electorales para la anulación de las disposiciones que alejaban a la inversión privada[229]. A diferencia del gobierno, su legitimidad no necesitaba ser refrendada electoralmente, por lo que –reiteraban- podían pensar en el bien del país.

El debate fue amplio, los resultados no. El mismo mes que Frondizi era obligado a renunciar por las Fuerzas Armadas, se daba a conocer un informe del BID sobre el desarrollo social de la Argentina. En él se afirmaba que el renglón vivienda constituía el sector social más retrasado, con un déficit aproximado de un millón y medio de unidades habitacionales, y otro millón esperado para la próxima década[230].

En síntesis…

Sin duda hubo otros aspectos relacionados con la cuestión social que ocuparon el debate público. Pero –exceptuando la ley de Reforma Agraria presentada por la UCRI al Senado de la Provincia de Buenos Aires en agosto de 1959- los que reseñamos fueron los que mantuvieron mayor permanencia, concitando la participación activa de los grupos de poder.

Si bien la *Primera Conferencia Nacional de Bienestar Social* realizada en diciembre de 1961 –ya en las postrimerías del gobierno de Frondizi- tuvo un amplio despliegue mediático y contó con la asistencia del Dr. Guido, el tema no tuvo continuidad en un

[228] Director técnico del instituto argentino de la vivienda. La Nación, 30-12-61. "Como orientar la solución del problema de la vivienda".
[229] La Prensa, 28-8-60. Ed.; La Nación, 8-2-60. "El crédito hipotecario".
[230] La Prensa. 12-3-62. "Informa del Desarrollo Social en la Argentina". BID

gobierno ya agonizante. Enmarcando la problemática del bienestar social en relación al desarrollo integral del país, la *Conferencia* difunde el tema del "desarrollo de la comunidad" en la Argentina[231], ya conocido en el ámbito académico[232]. Deberán pasar, sin embargo, algunos años para se vuelva política de Estado (Grassi, 1989; Tenti Fanfani, 1989). Incluso la discusión sobre la Reforma Agraria –defendida por el gobernador bonaerense Oscar Alende- no dejó de ser un conflicto coyuntural. Derrotada la iniciativa, el tema pasó al olvido.

En rigor, no se pusieron en juego nuevos argumentos en la discusión de la reforma agraria; aunque se resaltaron otros de uso común ante cualquier reforma emprendida por el Estado. Uno de ellos fue el cuestionamiento, siempre repetido, del afán electoralista que guiaba la medida y enturbiaba las decisiones de la oposición, en clara referencia a la UCRP que apoyó la ley provincial.

Pero en este caso, el debate no incluyó al gobierno nacional. Frondizi había dado un importante giro en sus políticas desde el plan de estabilización lanzado a finales de 1958. Tanto los principales diarios, como las corporaciones de la producción –lideradas por la Comisión Coordinadora de Entidades Agropecuarias-, recordaban la nueva orientación económica del gobierno, para postular que la reforma agraria era un retroceso a los primeros postulados de la UCRI y una concesión a la quinta columna marxista[233]. Otros, como el Partido Demócrata Conservador, aprovecharán para denunciar la "mentalidad marxista de ambos radicalismos"[234]. De nada sirvieron las aclaraciones de Alende de que "brindar la propiedad de la tierra a la gente que la trabaja […] es antimarxista", basado en el ejemplo de Francia; o de que el régimen de división de la tierra era coherente con las propuestas de Naciones Unidas[235].

La narrativa liberal que insistía en que la "función social de la tierra es producir alimentos" y que para ello sólo se necesita libertad, se deslindaba otra vez del discurso del desarrollo en cualquiera de sus versiones. Aclarando que en la

[231] La Prensa, "30-10-61. Prepárase la Primera Reunión Nacional de Bienestar Social"; La Nación, 12-12-61 "La conferencia del Bienestar social".
[232] De todas maneras, los temas que caracterizarían al desarrollo de la comunidad ya estaban *in nuce* en las aproximaciones al "problema de las villas miseria" que recurrían a la explicación por carencias 'educacionales', 'culturales', civilizatorias y otros elementos extraídos de la vulgata sociológica.
[233] La Nación, "7-10-59. "La reforma agraria, operación política"; "28-10-59 La llamada reforma agraria bonaerense", 4-11-59 "Contra los proyectos de reforma agraria; 24-10-59. "Reforma agraria en Buenos Aires".
[234] La Nación, 5-11-59
[235] Alende, entrevista con La Nación, 10-11-59

Argentina no había campesinos necesitados de tierra, se distanciaba de las recomendaciones en boga en América Latina, para concluir que era contraproducente copiar lo que se proponía para otros países. Federico Pinedo es claro al respecto: toda la confusión nace de considerar a la Argentina como un país subdesarrollado[236].

En esta narrativa poco espacio encontraban las demandas de los chacareros nucleados en la Federación Agraria, cuando pedían la intervención del Estado en la comercialización, en la reglamentación de la ley agraria y en la expropiación a los propietarios con más de tres arrendatarios; o las consideraciones de Alende sobre la V Conferencia Regional Latinoamericana de la FAO, el informe de la CEPAL sobre el desarrollo económico argentino, o el cariz no solo social, sino también económico y productivo de la reforma agraria. El Secretario de Agricultura y Ganadería de la Nación, Bernardino Horne, no propuso un discurso alternativo. El funcionario se limitó a considerar que la ley agraria debía subsumirse al desarrollo nacional, pues "sólo la Nación debe marcar el derrotero en un derecho tan vital como el de propiedad". El discurso fue aplaudido por el diario *La Nación* que consideró que el gobierno se apartaba de la demagogia electoral[237]. Otra vez, la narrativa desarrollista quedaba sin discurso ante las demandas sociales.

Cuando la UCRI accedió al poder, en mayo de 1958, el peronismo había instalado la *justicia social* como punto nodal de su narrativa política. En ese marco, la aprobación del artículo 14 bis en la reforma constitucional de 1957, fue un intento de relegitimación institucional sin el justicialismo. Pero el aparente consenso socialdemócrata que primó en la Asamblea Constituyente se disolvió rápidamente cuando Frondizi accedió al poder.

Frondizi intentó construir un nuevo movimiento nacional, captando a los votantes peronistas. Para ello construyó una narrativa desarrollista que intersecaba con los vientos de cambio plasmados, primero en la Carta de Bogotá y después en la Alianza para el Progreso. El *desarrollo* parecía ser el significante en el que

[236] Federico Pinedo, La Nación, 27-5-61 "La 'reforma agraria' ¿necesidad o prejuicio"; Héctor Monod Nuñez, La Nación, 28-10-59 "¿Reforma agraria o reforma agrícola?" También La Nación 20-4-60- "Sobre los salarios rurales".
[237] La Nación, 9-3-59. Acto de la Federación Agraria en Rojas y 10-3-59 "Unidad de la política agraria".

articularían las diferentes demandas de la sociedad, equiparando desarrollo a nacionalidad.

Pero a diferencia de la noción de justicia social, el significante desarrollo estuvo fuertemente disputado. En el lenguaje que estamos usando, se convirtió en un significante flotante. Las corporaciones de la producción, los medios de comunicación que representaban los intereses más tradicionales –*La Prensa* y *La Nación*- desafiaron la noción de desarrollo del gobierno para inscribirla en otra narrativa, que hemos llamado liberal. En ella la *libertad* ocupó el lugar que la UCRI reservaba al *desarrollo* o el peronismo a la *justicia social*. Y libertad se articulaba con antiperonismo, libertad de comercio, libertad sindical (contra la ley de asociaciones profesionales), libertad educativa (en el debate de la universidad "laica o libre")…

En este conflicto de definiciones, los atisbos reformistas –el componente social- impulsados por la OEA con el fin de fortalecer las democracias de la región ante la revolución cubana, desaparecieron.

Por otra parte, el desarrollismo de Frondizi carecía de una definición de la cuestión social que fuera más allá de la integración de las demandas populares a medida que se cumpliera el proceso de desarrollo. La narrativa desarrollista consideraba que la cuestión social debía estar supeditada al desarrollo económico concebido como industria pesada y energía, como planificación y regulación estatal. Se resumía en un discurso tecno-económico que ambicionaba moldear la sociedad sin hacer concesiones a la construcción de un sujeto popular.

Esta alternativa, típica de las sociedades fuertemente institucionalizadas, no era posible en un país que enfrentaba problemas de gobernabilidad y crisis económica. Las demandas vehiculizadas por el poderoso movimiento sindical argentino, no podían ser aplazadas.

En todo caso, el horizonte desarrollista de integración –en el que la UCRI había planteado inicialmente la cuestión social- se deshizo cuando *la crisis* ocupó el centro de la escena. Naufragada la narrativa del desarrollo en los términos concebidos originalmente, con un discurso que no interpelaba a sujeto político alguno, el gobierno se fue plegando a la narrativa liberal.

Fue ésta la que terminó definiendo la cuestión social, básicamente sobre dos ejes: el conflicto obrero y el problema de la vivienda. No tenía el discurso desarrollista una construcción alternativa para lo social, especialmente cuando la crisis debilitó la idea de desarrollo. El resultado fue una dramática pérdida de autonomía del Estado que quedó atrapado por los intereses de las corporaciones de propietarios.

La racionalidad económica liberal se impuso sobre la política, y el trámite de las demandas populares fue descartado como *demagogia electoral*. El desarrollo apareció como expropiador de estas demandas.

De allí derivó la radicalización del enfrentamiento con los sindicatos y la imposibilidad de construir una identidad política alternativa. El discurso desarrollista quedó sin destinatarios, mientras que el discurso sobre las políticas sociales tendía a impulsar un proceso de remercantilización que revirtiera el incompleto Estado de Bienestar corporativo construido por el peronismo.

En 1962, el triunfo del peronismo en varias provincias demostraría las dificultades de este discurso para construir una nueva hegemonía. En marzo de ese año, como resultado de un nuevo pronunciamiento militar, asumiría el presidente de la Cámara de Senadores, José María Guido, como titular del Poder Ejecutivo, reemplazando al depuesto Frondizi. Al nuevo gobierno se incorporó el columnista de *La Nación*, Mariano Grondona, como subsecretario del interior (Sidicaro, 1998). Poco después, Grondona cumpliría un papel destacado en la formación de la “opinión pública” desde la revista *Primera Plana*.

CAPÍTULO 3.
DE GUIDO A ILLIA:
LA EMERGENCIA DE UN DESARROLLISMO DISTRIBUCIONISTA

I. LOS CONTEXTOS

Contexto 1: Apogeo y decadencia de la Alianza para el Progreso

Si el discurso de la CEPAL había estado presente –aunque críticamente- en el desarrollismo de Frondizi, a finales de su gobierno, la Alianza para el Progreso y la encíclica *Mater et Magistra (*promulgada en 1961y complementada en 1963 con *Pacem in Terris*), fortalecieron la narrativa del desarrollo, destacando sus componentes sociales.

Desde que se lanzó la Alianza, Frondizi abrazó la iniciativa y estrechó sus lazos con la administración Kennedy. Eso no impediría que menos de un año después fuera derrocado, aunque sí serviría para que, en agosto de ese año –casi coincidiendo con la reunión de Punta del Este- dos diputados nacionales de la UCRP lo acusaran de traicionar a la Argentina a causa de su amistad con el presidente de Estados Unidos (Cisneros y Escudé, 2000).Pero será durante 1962, ya bajo el gobierno de Guido, cuando la Alianza comience a desplegar su actividad en la región.

El 13 de marzo de 1961, en un discurso ante delegados latinoamericanos en la Casa Blanca, el presidente John F. Kennedy proclamaba:

> He convocado a todos los pueblos del hemisferio a unirse en una nueva Alianza para el progreso; un vasto esfuerzo cooperativo, inigualado en cuanto a la magnitud y nobleza de sus finalidades, para satisfacer las necesidades básicas de los pueblos americanos: techo, trabajo y tierra, salud y escuela" (Díaz Arenas; 1998: 216).

Ese día, un mes antes de la invasión a Playa Girón, la Alianza para el Progreso fue lanzada al mundo. El 17 de agosto los objetivos de la Alianza quedaban plasmados en la Carta de Punta del Este. Además del desarrollo económico y social, la Carta aspiraba a fortalecer la democracia representativa. Para ello, Estados Unidos

prometió aportar durante los siguiente diez años, un capital no menor a 20.000 millones de dólares. Los países latinoamericanos firmantes, por su parte, se comprometerían a iniciar un proceso de reformas que permitiera una distribución más equitativa de los frutos del progreso, las que quedarían plasmadas en sus planes de desarrollo (Cisneros y Escudé, 2006).

Basándose en la iniciativa de Eisenhower y Kubitschek, conocida como Operación Panamericana, la Alianza retomaba y profundizaba los postulados consignados en el Acta de Bogotá de 1960. La reunión de Bogotá ya había propuesto programas de vivienda, salud, educación e incluso, reformas tributarias, en lo que un analista de la época llamó “el primer intento por ordenar toda una política social en América Latina, con la colaboración de Estados Unidos”, produciendo recomendaciones tendientes “a generar alternativas a la miseria que constreñía a grandes masas humanas” (Morales Benítez; 1986: 66).

Recomendaciones que, como bien recuerda Morales Benítez –a la sazón ministro de trabajo del gobierno colombiano- no estaban exentas de la preocupación que producía en los gobernantes del norte y del sur del continente, la marcada agitación popular que lo recorría. La experiencia cubana era un ejemplo que las elites gobernantes no podían ignorar y, en casi toda la región, recibieron con alborozo el lanzamiento de la Alianza. Las promesas de grandes desembolsos hicieron soñar con un Plan Marshall para América Latina. El inmenso carisma personal del presidente Kennedy y el innegable prestigio de la ahora primera potencia mundial, añadían a la empresa unos recursos simbólicos nada despreciables en aquellos países donde el discurso nacionalista no estaba muy arraigado (Laguado Duca, 2006; Ayala y Reuben, 1996). Y, en aquellos donde el discurso nacional-popular había logrado producir sólidas articulaciones políticas, se podía esperar al menos que neutralizase a los sectores más refractarios al cambio. En resumen, la Alianza prometía constituirse en un poderoso mecanismo legitimador para el desarrollismo en su búsqueda de hegemonía. En la práctica no fue así.

En su discurso de marzo de 1961, Kennedy ya había delineado el objetivo de la Alianza: satisfacer las necesidades básicas de los pueblos americanos. Además se encomendaba al Consejo Interamericano Económico y Social (CIES), a la CEPAL y al BID la planificación del desarrollo regional. Los países latinoamericanos deberían

hacer un esfuerzo similar por desarrollar sus propios instrumentos de planificación. Se reconocía también la necesidad de promover el desarrollo industrial, la integración económica y estabilizar los precios de exportación de los principales productos en América Latina.

La Carta de Punta del Este recogió estas sugerencias, y sus firmantes se comprometieron a fortalecer las instituciones democráticas; acelerar el desarrollo económico y social; ejecutar programas de vivienda en la ciudad y el campo; impulsar dentro de las peculiaridades de cada país, programas de reforma agraria integral; asegurar a los trabajadores una justa remuneración y adecuadas condiciones de trabajo; acabar con el analfabetismo y extender, en el plazo más corto, los beneficios de la enseñanza elemental o primaria a toda la población; desarrollar programas de salubridad e higiene; reformar el sistema impositivo, para que los que tengan más paguen más; establecer políticas monetarias y fiscales para proteger la capacidad de compra; estimular la empresa privada para acelerar el desarrollo económico; resolver las fluctuaciones de precios de las materias básicas de exportación y acelerar la integración económica de América latina (OEA, 1961).

En la Carta se trazaban, también, metas decenales en lo social (p.e. se debía universalizar el logro del 6° grado de escolaridad) y en lo económico (Estados Unidos se comprometía a desembolsar 20.000 millones de dólares y los Estados de América Latina 80.000 millones, en ese período el PBI debería mantener un crecimiento interanual del 2,5%). Los objetivos económicos fueron fuertemente criticados en su momento, tanto por el incumplimiento del Estado donante, como por la imposibilidad de que la contraparte hiciera el esfuerzo requerido, o por los condicionamientos que acompañaban a la ayuda[238].

La Carta de Punta del Este tampoco descuidó a la opinión pública. En una resolución adjunta se recomendaba que, en colaboración con el BID y la CEPAL, se difundieran los logros de la Alianza por los medios masivos, sin descuidar la difusión en los idiomas nativos. Proponía también

> Formular un llamamiento a la opinión pública del continente y muy en particular a los sindicatos, organizaciones gremiales y asociaciones estudiantiles, a fin de que se compenetren de las proyecciones sociales de la Alianza para el Progreso y

[238] "De toda la asistencia económica, la América Latina gastó en compra de mercancías made in Usa y en servicios, el 50% durante 1961/62 y el 80% en 1966/67" (Díaz Arenas; 1998: 233).

> participen activamente en la divulgación de sus objetivos y en la discusión y ejecución de su programa (OEA, 1961:49).

Desde sus inicios la estrategia desarrollista de la Alianza se planteó como una poderosa usina ideológica para la región.

A partir de entonces, la definición de la cuestión social se articularía fuertemente con el discurso del desarrollo, junto con nociones como la de integración nacional. Muy pronto, se hablaría de desarrollo de la comunidad, e integración política y cultural.

El discurso del desarrollo permeó todas las políticas sociales[239]. Se redescubrió el papel de la educación como mecanismo de movilidad social y de integración nacional. También la ciencia recuperó un lugar central en el discurso público. Coherentemente, la matrícula se expandió en todos los niveles del sistema educativo, aunque el énfasis se puso en el primario. Se iniciaron vastos proyectos de saneamiento y se generalizaron en América Latina los planes de salud y la construcción de hospitales. Con variaciones locales, se multiplicaban lemas como "salud para todos". La vivienda "subnormal" y los "barrios marginales" se convirtieron en problemas urgentes: el Estado emprendió programas más o menos masivos de construcción de vivienda y los profesionales de la asistencia recurrirían al aporte teórico del "desarrollo de la comunidad" para intervenir las relaciones sociales de los grupos humanos pauperizados.

También cierta concepción de la reforma agraria –la *bête noir* de antaño- pasó a ser impulsada por el Departamento de Estado a través de la Alianza para el Progreso, junto con la universalización de servicios públicos.

Incluso las relaciones laborales tendieron hacia una mayor regulación por parte del Estado pues el desarrollismo –y la Alianza no se alejará de ese patrón general-, le otorgaba un papel central en la orientación del proceso de desarrollo y, más aún, en la planificación de las políticas sociales. Había llegado el momento de la centralización de la planificación en América Latina (Ayala y Reuben, 1996)[240].

[239] Sin duda la política social del desarrollismo tuvo menos éxito que su difusión. Las disparidades históricas de las sociedades latinoamericanas apenas se habían reducido quince años después, pero ese es otro tema.

[240] Esta forma de regular el proceso de acumulación de la Alianza para el Progreso ha llevado a que muchos autores consideren a este período como una variante periférica del fordismo con un Estado de Bienestar contrahecho (p.e. Jessop, 1999).

Así, la Alianza para el Progreso complementaba en clave social la recomendación que, desde los años ’60, reiteraba la CEPAL: los Estados latinoamericanos están en la obligación de coordinar los mercados por medio de la planificación si quieren impulsar el proceso de industrialización. Fue entonces cuando los gobiernos latinoamericanos comenzaron a enviar a las oficinas de la Alianza en Washington, sus planes nacionales de desarrollo para que expertos internacionales los evaluaran y aprobaran su financiamiento (Bernazza, 2006).

La narrativa de la Alianza para el Progreso no difería en lo fundamental del desarrollismo en su versión más economicista, como, por ejemplo, la de Frondizi, pero introdujo nuevos elementos que se articularían de manera distinta. La cuestión social dejó de ser un epifenómeno del desarrollo económico, sino que éste debía ser acompañado por el desarrollo social. A su vez, los argumentos económicos que primaban en el discurso de la CEPAL, pasarán, en adelante, a convivir con un elemento nuevo que jugará un importante papel articulador: la planificación pública. Y, la planificación –como rápidamente advertirán los sectores más liberales- implicaba un fortalecimiento del rol regulador del Estado.

Ante la amenaza a la “democracia representativa” planteada por el comunismo, la definición de la cuestión social como carencia de integración social, cultural, política y económica -será el momento de auge del concepto de marginalidad-, se articuló con la noción de debilidad estructural de los Estados latinoamericanos. La inversión social y la planificación del desarrollo fueron un intento de relegitimación de los sistemas de dominación de la región. Con la planificación se esperaba liberar al Estado de la cooptación de los grupos más ‘tradicionales’ -otro concepto de época-, y con la inversión social construir una nueva forma de legitimidad del sistema.

El nuevo rol de Estado incluía también la intervención directa en las comunidades pobres. Fue el inicio del “desarrollo de la comunidad”. A partir de entonces se constituyó un amplio mercado de asistencia para llegar a las poblaciones marginadas que, se temía, eran terreno fértil para la prédica del comunismo.

Un estudio de la Unión Panamericana de 1964 titulado *Organización de la comunidad para el bienestar social*, fundamentaba esta preocupación:

> Este gran interés en la Organización de la Comunidad surge de dos fuentes. Por un lado, existe en todos los países del mundo la inquietud del pueblo que ya no se conforma con las condiciones de pobreza, hambre y desprecio existentes desde tiempo inmemorial. Por otro, las necesidades tremendas del pueblo nunca se llenarán por medio de los recursos técnicos y económicos existentes […].Además, los miembros de la profesión de servicio social y otros líderes saben que si el pueblo no recibe ayuda profesional para solucionar sus problemas de una manera constructiva, existirá el gran peligro de que, individuos ambiciosos utilicen la inquietud popular para sus fines personales; o que un pueblo frustrado se convierta en un pueblo desordenado. (citado en Grassi, 1989:111)

Un año antes, las Naciones Unidas habían definido el desarrollo de las comunidades como un esfuerzo para generar "los cambios mentales necesarios para el desarrollo económico" (Tenti Fanfani, 1989). La expansión de servicios sociales provistos por el Estado, según la concepción de la Alianza para el Progreso, constituía el marco físico para que éstos se produjeran. Ambos: el cambio cultural dirigido –como se llamó técnicamente a los 'cambios mentales' buscados-, y la inversión en infraestructura, deberían retroalimentarse para crear un ciudadano capaz de integrarse en el proceso productivo y a la sociedad toda.

En tanto intervención de amplio alcance, su blanco cambió. Las comunidades pasaron a ser reconocidas como sujetos de la atención estatal, desplazando a la población tradicionalmente beneficiada por la asistencial oficial: la familia, el jefe de hogar o la madre soltera. Los técnicos del desarrollo comunitario –antropólogos, sociólogos, asistentes sociales- engrosaron las nóminas de funcionarios públicos. La "planificación desde abajo[241]" (*grass rooting planning*) –o, más exactamente, la combinación de ambas- fue la metodología que se impulsó.

Las intenciones de legitimación del desarrollo de la comunidad nunca estuvieron ocultas. Si los gobiernos movilizaban su aparato para integrar a los sectores marginados, a cambio se esperaba una respuesta activa de los sectores populares. Así, la participación pasó a ser un componente central del desarrollo de la comunidad[242] (Grassi, 1999).

[241] Max Neef, diría en abril de 1964 en un escrito titulado *El desarrollo de la comunidad y la programación nacional del desarrollo*, "El desarrollo de la comunidad tiene ver con esta ultima [la planificación desde abajo, para] trabajar en el déficit de las motivaciones, de los hábitos, de las actitudes y de las tradiciones rigurosamente solidificadas dentro de sistemas imperantes" (citado en Tenti Fanfani, 1989).

[242] No es del caso evaluar en este momento la calidad de esa participación. Existe una amplia bibliografía, especialmente aquella proveniente de la escuela de IAP, que denuncia lo que llaman la instrumentalización de la participación comunitaria.

Para el desarrollo de la comunidad, la participación tenía varios sentidos: actitud activa en la solución de las propias necesidades, participación en la identificación de problemas y soluciones comunitarios, participación en las organizaciones de la comunidad y, sobre todo, participación dialógica en los proyectos que emprendían los técnicos.

La interacción entre técnicos y comunidades debía desplazar los obstáculos culturales que impedían una efectiva vinculación al desarrollo, para reemplazarlos por aquellos que, según el informe de la Unión Panamericana citado, "estimulen la iniciativa, el esfuerzo propio y la ayuda mutua, y aumenten su eficacia". Más adelante el Informe recuerda que el cambio, en tanto proceso educacional, es intrínsecamente pausado, y por tanto "debe desarrollarse tan lentamente como se necesite para que la comunidad siempre esté de acuerdo con él […]. Es menester que los fines del programa sean definidos con claridad para que los participantes puedan entenderlo continuamente y seguir su desarrollo" (Grassi, 1989: 110).

El discurso del desarrollo de la comunidad no fue ajeno a las novedades que introdujo la Alianza para el Progreso sobre el papel de lo social en el desarrollo económico, sino que fue parte constitutiva de esta iniciativa. Si la Alianza articuló cambios sociales con desarrollo económico y legitimación del sistema de dominación –junto a otros elementos que ya se mencionaron-, el desarrollo de la comunidad enfatizó en el cambio cultural y la planificación "desde abajo", construyendo un nuevo sujeto de la cuestión social: las comunidades. Parafraseando a Bourdieu, se constituyó en el 'brazo izquierdo' de la Alianza para el Progreso. Si el discurso industrialista enfatizaba en la necesidad de cambiar la mentalidad de las elites tradicionales, el del desarrollo de la comunidad destacaba la importancia de modificar la cultura de las clases subalternas.

Si bien, el desarrollo de la comunidad fue aceptado sin grandes rechazos por los grupos de poder de América Latina, no sucedió lo mismo con otros momentos de la renovada regulación estatal. La amenaza de insurrección popular no atemorizó lo

suficiente al conjunto las clases poderosas que, a menudo, prefirieron confiar en la represión[243].

En ese sentido, las elites de gobierno –cuando fueron modernizadoras- debieron, al mismo tiempo, intentar concitar el respaldo popular y sostener arduas disputas retóricas con los grupos de poder por la construcción de la narrativa del desarrollo y, en ella, la definición de la cuestión social[244].

Paralelamente, desde la encíclica *Mater et Magistra* la Iglesia Católica venía enfatizando la lucha contra la pobreza. El Concilio Vaticano II, convocado por Juan XXIII en octubre de 1962 y clausurado por Paulo VI en diciembre de 1965, reforzó el escenario que ponía la cuestión social en el centro del discurso del desarrollo. La Iglesia no sólo se actualizaba en lo relativo a su liturgia, también pasaría a implicarse más directamente en los problemas terrenales, relevando su componente comunitario. Encíclicas como *Populorum Progressio* (pormulgada en 1967) recogieron los postulados de la Doctrina Social de la Iglesia y llamaron a ocuparse de la pobreza que castigaba al *pueblo de Dios*, sin distinción de credos.

De hecho, la preocupación que mostrara el Vaticano por los problemas sociales repercutió tempranamente en la Argentina –aún antes que finalizara el Concilio- cuando distintos sectores de la Iglesia local se enfrentaron a raíz del Plan de Lucha de la CGT en 1964 y 1965 (Ponzá, 2007). Sin embargo, las mayores repercusiones del Concilio Vaticano II en la Argentina se darán unos años después, ya bajo el gobierno de Onganía, con el CELAM de Medellín en 1968 y el nacimiento, poco después, de la teología de la liberación.

[243] Para las resistencias a las elites modernizadoras en Centroamérica ver Ayala y Reuben (1996), para Colombia ver Laguado Duca (2006).

[244] A modo de ejemplo se puede ver la defensa que hace de la Alianza para el Progreso el ministro de trabajo colombiano: "La reforma agraria en la Alianza parece como uno de los capítulos primordiales. Mientras subsista una masa abandonada; con contratos de trabajo aberrantes en cuanto a sus modalidades; sin ninguna protección para su salario, ni mejoramiento de sus condiciones de vivienda, de salud, de seguridad social, etc., estamos alimentando las posibilidades de grupos que estarían dispuestos a vincularse a cualquier aventura política. Los comunistas han estado ensayando levantar las masas campesinas en toda América, por razones que ellos no presentan, pero que son fácilmente identificables: los trabajadores urbanos han elevado su nivel de vida; los campesinos todos los días están más lejos de toda posibilidad de mejoramiento" para agregar; "La planificación no es un fantasma comunista. Los defensores de la empresa privada consideran que se les coarta iniciativa, que se les va a desviar de sus propósitos, que no van a poder cumplir sus programas trazados previamente. Eso no es cierto.[...] Aspira a que haya una extensión de los beneficios colectivos y a que favorezca una intervención más racional del Estado […] La planificación está incluso aceptada por la Iglesia Católica". (Morales Benítez; 1986:85 y 92).

Contexto 2: Gobernar sin legitimidad

Los "años terribles" de Guido

Con el derrocamiento de Frondizi en marzo de 1962, el ideal democrático de la Alianza para el Progreso sufrió el primer revés. En su reemplazo, el Dr. José María Guido asumía la presidencia de la República Argentina bajo la tutela de un triunvirato militar. Fueron, según Cisneros y Escudé (2000), 'años terribles' de precariedad institucional, tanto del poder civil, como del estamento militar comprometido en una lucha facciosa.

Aunque el Departamento de Estado vio con poca simpatía el golpe contra Frondizi, pues contradecía la narrativa democrática de la Alianza para el Progreso, el temor a una asociación comunista-peronista fue mayor, y el gobierno de los Estados Unidos terminó reconociendo al presidente Guido.

En mayo de 1962, Álvaro Alsogaray fue nombrado en el ministerio de economía, reemplazando al fugaz Federico Pinedo. La crisis, esta vez por la suspensión del flujo de capitales y el vencimiento de la deuda, golpeaba nuevamente al modelo desarrollista. El 7 de mayo, Alsogaray afirmaba que el país estaba al borde de la bancarrota e, igual que durante el gobierno Frondizi, se anunció un programa de ajuste que exacerbó las tensiones económicas y políticas. En él se sancionaban nuevos impuestos, se postergaba el pago de sueldos públicos y a proveedores del Estado (Cisneros y Escudé, 2000).

Pero si durante su anterior administración Alsogaray había concitado la oposición de la CGT, en esta ocasión a los sindicatos se sumaron los propietarios rurales, descontentos con las retenciones a las exportaciones de origen agrario (Sidicaro, 1993). Como en otras ocasiones, *La Nación* consideró "lamentable que se haya insistido una vez más en tratar de ajustar el presupuesto a expensas del productor agrario"[245], en lugar de reducir los gastos del Estado.

[245] La Nación, 4-8-62.

La desinstitucionalización alcanzaba también al Ejército, destruyendo la unidad de mando. Los militares, divididos entre 'azules' y 'colorados', diferían en su concepción del papel que debían jugar las Fuerzas Armadas en el país. Los 'colorados', que rodeaban a Guido, se inclinaban por una dictadura duradera. En septiembre de 1962, con la disolución del Congreso, dieron un paso importante en esa dirección.

A ellos se oponían los 'azules' -militares legalistas encabezados por el Gral. Onganía- que se inclinaban por un gobierno constitucional, surgido de elecciones. Así lo hicieron saber en un memorándum redactado en septiembre, donde también acusaban a los 'colorados' de mantener cercado al presidente e impulsar políticas económicas que buscaban incrementar la tensión social con el fin de postergar las elecciones (Potash, 1994).

El 21 de septiembre de 1962 el diferendo entre las fracciones militares se resolvió en un combate donde los azules, con el apoyo de la Fuerza Aérea, derrotaron a los colorados. El bando triunfador mantuvo a Guido en la presidencia con el compromiso de que convocara a elecciones y, en contrapartida, el Gral. Onganía fue nombrado ministro de defensa.

En enero de 1963 se convocó a elecciones bajo un estatuto de partidos bastante restrictivo que mantenía la proscripción de Perón. El 2 abril, la fracción colorada con el apoyo de la marina, intentó una nueva aventura golpista con el fin de detener el proceso electoral. Unos días después fueron nuevamente derrotados por Onganía.

Mientras los discursos de la crisis se multiplicaban[246], el Departamento de Estado descubría en la Argentina un nuevo fenómeno, al que llamaba *acefalía,* que suponía que proliferaban los líderes sin representación.

El alineamiento incondicional del presidente con la política internacional de Estados Unidos – participación en el bloqueo a Cuba y ofrecimiento de soporte aéreo en la crisis de los misiles- fue recompensado con el apoyo de la administración Kennedy al tambaleante gobierno de Guido.

[246] Véase, p. ej. La Nación 13-10-63 donde el presidente de la Cámara de Comercio planteaba la necesidad "de subsistir en medio de la crisis".

Todavía tratando de sostener la articulación entre democracia, progreso y anticomunismo, el gobierno estadounidense condecoró al comandante en jefe del Ejército por “los servicios excepcionales prestados por Onganía entre septiembre de 1962 y enero de 1963, cuando el general se colocó a sí mismo a la cabeza del ejército y asistió a un gobierno civil establecido en elecciones libres de acuerdo con la constitución del país”, al tiempo que felicitaba “la decisión del gobierno argentino de sostener la posición de la OEA en contra de la agresión comunista en el hemisferio occidental” y la contribución del general para “alcanzar los objetivos nacionales argentinos” (Cisneros y Escudé, 2000). En ese marco, la Alianza para el Progreso conocería sus años dorados en el país[247].

Entre tanto, a instancias de la Alianza se había creado una institución que había tenido poca actividad durante el gobierno de Frondizi: el Consejo Nacional de Desarrollo –CONADE-.

Creado en agosto de 1961, en el marco del nuevo discurso del desarrollo que impulsaban los organismos multilaterales y que ahora incorporaba la planificación, el CONADE se propuso crear un cuerpo de profesionales especializados –economistas del desarrollo, sociólogos- que fueran capaces de impulsar planes sectoriales en lo económico y en lo social.

Dependiente de la Presidencia de la Nación, el CONADE era presidido por el Ministro de Economía, un secretario ejecutivo y siete consejeros. Pero será durante el gobierno de Guido cuando entre en funcionamiento, ampliándose sus atribuciones al estudio y asesoramiento del plan general de obras públicas e inversiones patrimoniales en la administración pública nacional (Bernazza, 2006).

En julio del 62, los decretos 6.337 y 6.340 le otorgaron al CONADE la función de controlar los gastos de diferentes reparticiones estatales, y de vigilar los pagos al exterior de las reparticiones públicas. De esta manera, la idea de planificación ganaba espacio en el país de una manera no conflictiva con la narrativa liberal, toda vez que controlaba el gasto público aunque, *strictu sensu,* estas eran medidas de corto plazo que carecían de un espíritu planificador (Oyuela, 1976).

[247] En respuesta al apoyo argentino, la administración Kennedy había ofrecido ayuda financiera al gobierno. Pero, recelosos de la crítica desinstitucionalización del país y la recurrente crisis económica, esta ayuda condicionaba se condicionó a la adopción de medidas que produjeran confianza en los bancos norteamericanos.

Sin embargo, el papel del discurso del desarrollo en la planificación, se reflejará más claramente en el decreto 8.541 del 8 de agosto de 1962 que encargará al Vicepresidente del Consejo Nacional de Desarrollo la coordinación de los programas relacionados con la Alianza para el Progreso. El 21 de marzo de 1963, el decreto 2.193 faculta al CONADE para programar las inversiones públicas de mediano y largo plazo. Este plan no será realizado y habrá que esperar el Plan de Desarrollo de Illia para que la planificación debute en la Argentina y, junto con ella, un encendido conflicto retórico por su definición y alcances. Posteriormente la ley 19.964 promulgada en el gobierno de Onganía, que creaba el Sistema Nacional de Planeamiento y Acción para el Desarrollo, redefinirá nuevamente la planificación.

Con estos avatares, José María Guido logró concluir el período constitucional y traspasar el poder a Arturo Illia, un político de provincia que encabezó la fórmula de la UCRP. En julio de 1963 se realizaron las elecciones sin la participación del peronismo que ordenó votar en blanco. Illia obtuvo el 25,1% de los sufragios, seguido por los votos en blanco con casi el 19% y la UCRI con el 16,4%. Con el apoyo de los partidos de menor votación, el candidato de la UCRP obtuvo la mayoría en el Colegio Electoral. El candidato de la 'primera minoría', como lo recordaban los diarios de la época, asumió su cargo en octubre de 1963 con la legitimidad erosionada desde el inicio de su mandato.

La primera minoría

Cuando el 12 de octubre de 1963 Arturo Illia se posesionó como presidente de la República, la legitimidad de la experiencia democrática que se iniciaba, era aun menor que la de Frondizi. El partido de gobierno no sólo había obtenido un escueto 25% de los sufragios, sino que carecía de la mayoría en la Cámara de Diputados y controlaba poco más de la mitad de las gobernaciones. A la debilidad parlamentaria se sumaba, además, la oposición abierta del aparato peronista que controlaba a la poderosa CGT.

Por otra parte, Arturo Illia tampoco era una figura prominente en la UCRP. Su candidatura, dada un poco por azar ante la negativa de los líderes más destacados

de competir en unas elecciones que se creían perdidas de antemano[248], lo obligó a una continua negociación con las distintas líneas partidarias (Romero, 1994). Comprometido con un discurso fuertemente institucionalista y reacio al antagonismo, dio relevancia a la actuación legislativa. Carente de una mayoría política propia, los grupos de poder con amplia presencia en los medios, asociaron las dificultades del debate parlamentario con inoperancia del Poder Ejecutivo, reconstruyendo de esa forma la narrativa de la crisis[249].

La falta de anclaje de la UCRP en las organizaciones obreras y en las corporaciones empresarias, sumado a la cercanía de algunos de los miembros del gobierno con la fracción derrotada en el conflicto entre azules y colorados (Halperin Donghi, 1991), implicó que el discurso de Illia partiera de una relativa carencia de destinatarios, al menos de aquellos que –en la prensa de la época- se nombraban como 'los factores de poder'[250].

En octubre de 1963, cuando Guido entregó el gobierno, ya se había instalado una profunda recesión económica que implicó la caída de los salarios reales, casi un 9% de desempleo y el pago con bonos –que cotizaron el 40% de su valor- a los empleados públicos.

En 1965 la economía se había recuperado, el PIB crecía cerca del 10% anual, el desempleo caía al 4.3%, la deuda externa disminuía y la balanza de pagos era netamente positiva (Gerchunoff y Llach, 2003). Durante el gobierno de Illia los trabajadores alcanzan la mayor participación en el ingreso nacional durante todo el período desarrollista (Lindenboim, 2005; Torrado, 1992). Sin embargo, fue también un momento de recurrente conflicto con la CGT, llegando a su máxima expresión

[248] Varios historiadores –el más destacado de ellos Halperin Donghi (1991)- consideran que el triunfo de la UCRP se dio como resultado de una inesperada votación peronista que prefirió votar por Illia que aceptar un hipotético triunfo de Aramburu y su partido UDELPA.

[249] La falta de mayorías propias en la Cámara de Diputados obligó al gobierno al continuo desgaste parlamentario que le imponían los partidos menores para promulgar cualquier ley. Más todavía cuando el gobierno optó por compartir el gabinete con representantes de las diferentes líneas de su partido –que en muchas ocasiones mostraron sus diferencias con el presidente- en lugar de constituir un gabinete de coalición que podría haberle asegurado las mayorías (Cisneros y Escudé, 2000).

[250] Los "factores de poder", para Halperin Donghi (1994) eran el Ejército, la Iglesia y la élite empresarial y sindical.

con el plan de lucha de 1964 que involucró a 11.000 fábricas y casi 4 millones de trabajadores (Romero, 1994)[251].

Si el discurso de Frondizi no logró seducir al movimiento obrero y a la 'burguesía nacional' para la formación de un gran frente popular, el discurso de Illia ni siquiera lo intentó. Su "desarrollismo irigoyenista" privilegiaba las instituciones republicanas a los acuerdos con las corporaciones. Una opción un tanto inocente –dadas las condiciones de antagonismo planteadas- que consideraba que se debía neutralizar a la CGT con las herramientas institucionales a la mano. En general, todo el discurso de la UCRP en el poder estuvo marcado por la convicción de que la apertura institucional y un universalismo redistribucionista permitirían una paulatina incorporación de las demandas sociales en un horizonte republicano.

Pero si la UCRP careció de un discurso para la clase trabajadora organizada, tampoco tuvo uno para las corporaciones de la producción. Por convicción o por error de perspectiva, la administración Illia quiso independizar la gestión de la economía de los intereses inmediatos de los empresarios que, al final de gobierno de Frondizi, habían logrado una importante presencia corporativa.

Así lo constataba *Primera Plana* a finales del gobierno de Illia. Decía el semanario en un extenso informe sobre las corporaciones:

> La influencia de los dirigentes empresarios en el gobierno fluctúa: durante la Presidencia de Frondizi, por lo general se les confiaba los puestos clave del equipo económico, con definiciones salomónicas: mientras José Blanco, de la Unión Industrial, ocupaba la secretaría de la Industria, García Oliver, de la CGE, llenaba la de Comercio. De uno y otro lado se extraían directores para los bancos oficiales. Un grupo importante de empresarios acompañó al Presidente en una gira mundial. La reciente gira de Zavala Ortiz con empresarios fue sólo un remedo. El ascenso del Gobierno Illia invirtió los términos. Un funcionario del equipo económico del extinto Eugenio Blanco, dijo literalmente en octubre de 1963: "Hasta ahora la economía la manejaron los empresarios; ahora la vamos a gobernar nosotros, los economistas". Con esa predisposición, los roces no podían dejar de manifestarse, y así se produjo el famoso enfrentamiento de Faustino Fano y Eugenio Blanco, en la Sociedad Rural, el 16 de julio de 1964[252].

Sin encontrar en la CGT un destinatario para su discurso y con las corporaciones empresarias enajenadas del gobierno, los buenos resultados en la gestión de la

[251]Las interpretaciones del plan de lucha de la CGT enfatizan en la necesidad de resolver conflictos internos del peronismo (De Riz, 2000; Halperin Donghi, 1991, Romero, 1994). En todo caso, no hay que soslayar que aquél se diseñó para evitar la modificación de la ley de asociaciones profesionales que reclamaban las corporaciones de la producción y la derecha política. El gobierno trató de usar esa ley, sin éxito, como arma contra la CGT.
[252] "Las armas secretas de los empresarios". Primera Plana; Año IV, N°176; 10 de mayo de 1966, p. 54/62.

economía y el avance de los indicadores sociales, no se tradujeron en apoyo político para el presidente. En estas circunstancias, el período se caracterizó por una fuerte autonomización de lo político respecto de lo económico (Laguado Duca, 2006b).

Desarrollismo nacionalista

Son muchos los elementos desarrollistas que están presentes en el discurso del UCRP en el gobierno, aunque la influencia nacionalista es más nítida que durante la administración anterior (Cavarozzi, 2002; Romero, 1994). De manera similar a Frondizi, hay un fuerte énfasis en la necesidad de la integración y el desarrollo nacionales, y en las desigualdades entre países desarrollados y en 'vías de desarrollo'. También estuvieron presentes ciertos temas típicos de la narrativa desarrollista, como la industrialización por sustitución de importaciones –en la que el desarrollo de la industria automotriz y la petroquímica jugaban un papel estratégico- y la expansión del mercado interno. Se mantiene igualmente la articulación entre desarrollo, democracia y contención al comunismo. Pero, igualmente, existen articulaciones diferentes que darán su peculiaridad al gobierno de Arturo Illia y que estarán en el centro del debate por la definición de la cuestión social en el período. La más importante es, sin duda, el papel que se le otorga al Estado en el modo de regulación social, junto a una dosis no despreciable de nacionalismo económico.

El papel más activo en la regulación social que el discurso de Illia concedía al Estado, se manifestó en la planificación económica, en el control de precios, en la ley de abastecimiento, la del salario mínimo y la de medicamentos, junto con un mayor control del capital extranjero y la muy controvertida anulación de contratos petroleros. Muchos de estos elementos quedaron plasmados en el Plan Nacional de Desarrollo 1965-1969 preparado por el CONADE que, por otra parte, explicita en su *Introducción*, su objetivo de preservar el consumo por el pleno empleo y tender hacia una distribución más equitativa del ingreso (Romero, 1994; Bernazza, 2006). Sin duda el desarrollo, en el discurso de la UCRP, articulaba más estrechamente los elementos económicos y sociales.

Los aspectos nacionalistas estarán presentes desde la campaña electoral, expresados en el rechazo a las imposiciones del FMI y en la promesa de anular los contratos petroleros firmados por Frondizi.

El componente desarrollista de la UCRP se articulará tempranamente con la Alianza para el Progreso. En su discurso como presidente electo, Illia combinará su compromiso con la Alianza con el ideario nacionalista prometido en su campaña[253].

La articulación entre nacionalismo –con visos latinoamericanistas-, desarrollo y cuestión social, será reiterada durante la administración Illia. Desarrollo, en su discurso, no solo será un horizonte: es "el reconocimiento de los derechos humanos, la institucionalización universal de la libertad, la plena vigencia de los derechos sociales y la mejor distribución de los ingresos internacionales.[254]"

En una línea similar, el ministro de relaciones exteriores, Miguel Ángel Zavala Ortiz, prometía apoyo a la ALALC y a la Alianza para el Progreso en el marco de una política exterior que "debe tener la ideología de la Nación misma y ser la expresión de la vocación democrática del pueblo"[255].

Coherente con sus promesas de campaña, el 15 de noviembre de 1963, el Presidente firmó los decretos 744/63 y 745/63 que anulaban las concesiones petroleras firmadas por Frondizi por "vicios de ilegitimidad y ser dañosos a los derechos e intereses de la Nación". El nacionalismo de Illia actuaba de manera opuesta al 'nacionalismo de fines' impulsado por gobierno de la UCRI.

La respuesta no se hizo esperar. Álvaro Alsogaray advirtió que los contratos petroleros no se podían transformar en un tema político, so pena de que Argentina pasara a un segundo plano en la consideración de los organismos internacionales y continuara con su camino de decadencia. Posición que fue secundada por *El Clarín*, *La Prensa*, *La Nación* y *Primera Plana* (Cisneros y Escudé, 2000).

ACIEL se preguntaba, entre tanto, si el gobierno tenía potestad para anular esos contratos o si, por el contrario, al hacerlo estaba invadiendo la esfera de la justicia, violando la normalidad constitucional. Por último, recordaba que esta acción tendría necesariamente implicaciones políticas nacionales e internacionales[256]. Por su parte, el recién fundando Movimiento de Intransigencia Radical (MIR) consideró que la

[253] La Prensa, 13-10-63 "Mensaje ante el Congreso".
[254]Discurso ante la Asamblea Legislativa, 1° de mayo de 1964 (citado en Cisneros y Escudé, 2000).
[255]La Nación, 22-10-63. El 2 de febrero de 1965 el canciller volvería sobre el tema en un discurso televisado y en enero de 1966 en un discurso ante el Círculo Militar (citado en Cisneros y Escudé, 2000)
[256]La Nación, 13-11-63, "Analízanse todavía detalles de los contratos petroleros".

anulación de los contratos petroleros era “un consciente y deliberado atentado contra nuestro desarrollo nacional [que] liquidará el autoabastecimiento”[257].

De esta forma, mientras los sectores liberales protestaban ante la inseguridad jurídica y retomaban su discurso contra el estatismo y la intervención de la política en la esfera de los negocios, el desarrollista Movimiento de Intransigencia Radical cuestionaba la articulación del nacionalismo en el significante desarrollo.

Esta articulación también originó tensiones en su relación con el Departamento de Estado de los Estados Unidos, amenazando la relación privilegiada con la Alianza para el Progreso que había prometido el Presidente en su discurso de posesión ante el Congreso.

Ya en la reunión del Consejo Interamericano Económico y Social (CIES) en San Pablo, pocos días después de sancionados los decretos que anulaban las concesiones petroleras y las garantías a la inversiones extranjeras, el subsecretario estadounidense para Asuntos Políticos criticaba a las naciones latinoamericanas que hostilizaban a los capitales foráneos.

Paralelamente, en el Senado de los Estados Unidos los republicanos propusieron una enmienda que condicionara la ayuda económica al respeto a las inversiones norteamericanas. Además, esta corporación aprobó una serie de medidas que reducían el presupuesto de la Alianza para el Progreso (Cisneros y Escudé, 2000).

Estas providencias del Senado estadounidense fueron cuestionadas por los países latinoamericanos más grandes de la región. En la Argentina muy pronto se le sumaron las críticas a las políticas proteccionistas de EEUU que imponían restricciones a la importación de carne fresca y de algodón. Tanto la UCRI como diputados del partido de gobierno, destacaron la contradicción que entrañaba esta política con la de la Alianza para el Progreso.

Fue el comienzo de la decadencia de la Alianza. El asesinato de Kennedy y el posterior endurecimiento de la posición de Estados Unidos en sus relaciones con América Latina, junto con la invasión a Santo Domingo en 1965, fueron debilitando

[257]EL Clarín, 26-11-63 “Contratos: su anulación es un atentado contra el desarrollo. Dio una declaración el MIR” (citado en Cisneros y Escudé, 2000)

esta articulación entre desarrollo y cuestión social que impulsó la Alianza para el Progreso. En su lugar, cada vez se tornó más poderoso el discurso nacionalista según lo concebía la teoría de la dependencia.

"Triste, solitario y final"

Las elecciones legislativas de 1965 fueron el comienzo del fin del gobierno de la UCRP. Convocadas sin restricciones, redundaron en un indisimulable avance del peronismo. Los "factores de poder" comenzaron a preocuparse por las elecciones para gobernadores que debían realizarse en 1967. Un golpe militar se presentaba como una alternativa viable ante la eventualidad de un triunfo peronista.

A diferencia de otras aventuras similares, la nueva intervención militar, vino acompañada de un trabajo previo de 'conquista de la opinión pública'. Y con éste, la irrupción de un nuevo discurso sobre el gobierno. Revistas como *Primera Plana* y *Confirmado* ambientaron metódicamente el golpe que se avecinaba (Sidicaro, 1998; Romero, 1994; De Riz, 2000).

Desde la revista *Primera Plana*, emblema de un nuevo tipo de periodismo dedicado a educar a las clases medias en un espíritu más cosmopolita, las elites económicas y políticas actualizaron su discurso. El semanario, junto con temas de vida cotidiana, como la 'píldora' anticonceptiva o el modo de vida de los 'ejecutivos' (Sigal, 1991), se constituyó en una usina de ideas contra Illia.

Rescatando elementos innovadores impulsados por el discurso de la Alianza -algunos ya presentes en Frondizi, como la modernización o 'el cambio de estructuras'-, o retomados por el gobierno de Illia –como la planificación-, la oposición a la UCRP enfatizará en la eficiencia y los 'factores de poder'; en el orden y la modernización, en el cambio de estructuras y el destino de grandeza de la Nación.

Como contraparte se ridiculizaba el "idealismo" del gobierno en sus relaciones internacionales, caricaturizando al presidente como una tortuga, se destacaba su falta de autoridad que presuntamente lo llevaba a confundir "democracia con democratismo", o se desplegaban encuestas –incluyendo las matrices de análisis de datos- para ver qué grupo social estaba más cercano a apoyar el golpe. En fin,

Mariano Grondona describía al futuro presidente, sin nombrarlo, y prometía que salvaría al país del 'vacío de poder' en que estaba sumido[258].

El discurso institucionalista de Arturo Illia, su concepción de la política como negociación antes que como conflicto, la búsqueda de una interacción armónica entre desarrollo social y económico, además de un estilo retórico que rehuía el antagonismo, fue asociada, según palabras de Frondizi, "con la idea de que Illia permanecía atado a arcaicos métodos de trabajo que le impedían afrontar los problemas de la modernización, y esta idea reflejaba la opinión entonces predominante" (De Riz, 2000:22).

El inmenso éxito de la campaña adelantada por *Primera Plana*, la forma misma en que se planteó –publicistas políticos contratados, abundante presentación de sondeos de opinión y de investigaciones periodísticas-, implicó también, un cambio en los *momentos* retóricos que articulaban el discurso de las elites.

La narrativa de la crisis ya no miraba hacia el pasado. El diagnóstico de estancamiento generalizado y de oportunidad perdida, tuvo amplia aceptación. En la misma cadena significante se articularon eficiencia, centralización y planificación, orden y autoridad, fin de la 'partidocracia'. En contraposición a la democracia representativa, se proponía un estilo decisional de la política, en el cual se articularían todos los significantes anteriores.

Sin duda, no todas las elites aceptaron este giro discursivo. Pero, la definición de la cuestión social, no fue inmune a este *Zeitgeist*[259], aunque ese discurso logrará su mayor estructuración durante el gobierno del Gral. Onganía.

Contexto 3: La política social

Un contexto –en nuestra perspectiva- no es algo externo que explica la acción misma o, en nuestro caso, el discurso. Lo consideramos, más bien, como un

[258]A modo de ejemplo, se pude consultar Primera Plana 16-6-65 "Balance institucional"; 31-5-66, "El país espera"; 19-4-66 "La imagen".

[259] Aunque Zeitgeist es un concepto de raigambre hegeliana, acá se usa como sinónimo de clima de época y no en referencia a ninguna filosofía de la historia.

discurso que interseca con otro discurso. En esa lógica, las acciones emprendidas en política social implican un discurso sobre lo social que no se agota en ellas, sino que hacen parte de un campo de disputa entre los actores –en este caso los grupos con poder para expresarse en la discusión pública- para imponer un significado más abarcartivo a estas acciones.

Ese significado es lo que está en juego en la discusión alrededor de la cuestión social, y sobre él se centrarán los combates discursivos. Las políticas sociales nunca son el resultado de una acción voluntarista de las elites de gobierno, sino que se constituyen en un contexto obligatorio del conflicto por la definición de la cuestión social.

El gobierno de Arturo Illia no fue una excepción en este sentido. Como ya era usual en la Argentina postperonista, las medidas relacionadas con la política laboral y, en menor medida, con la de seguridad social, fueron las que originaron mayores conflictos discursivos.

La ley 16.459, de junio de 1964, sancionó el salario mínimo vital y móvil. Para su promulgación se constituyó el Consejo de Salario, integrado por delegados del gobierno, la CGT y un sector de los empresarios. La ley tendía a "asegurar un ingreso mínimo adecuado" y "a mejorar los ingresos de los trabajadores más pobres" en los sectores donde existía un exceso de mano de obra.

La ley de abastecimiento tenía objetivos complementarios, en la medida en que aspiraba a contener el incremento de los precios de los productos de la canasta familiar. La asignación de montos mínimos para jubilaciones y pensiones iba en la misma dirección.

Todas estas medidas –junto a otras, como la ley de medicamentos- tendían hacia una mayor regulación estatal. Sin embargo, ellas no se materializaron en términos de hegemonía. Los grupos de poder criticarían acerbamente ambas medidas por estatistas y enemigas de la empresa privada, en el caso de la ley de abastecimiento[260], o por demagógicas e inflacionarias, respecta a ley de salario

[260] La Nación, 21-1-64.

mínimo[261]. La CGT, con su propia agenda en mente, lanzaría en 1964 su plan de lucha.

La Ley 16.462 –conocida como Ley Oñativia o de medicamentos- pretendía instaurar un fuerte control sobre la industria farmacéutica que, según un estudio del ministerio de salud, estaba plagada de irregularidades (Caraballo, Chalier y Garulli, 1998). La ley dispuso el congelamiento de los precios de los medicamentos, limitó los gastos en propaganda, los pagos de regalías y los giros al exterior por compra de insumos para la industria farmacéutica, además de obligar a presentar un análisis de costos por declaración jurada.

Esta ley introdujo el concepto de *bien social*, lo que justificaba el papel regulador del Estado. Se aunó a la política de medicamentos el intento de reordenar las obras sociales y el impulso a las Delegaciones Sanitarias Federales (Pérez Irigoyen, 1989). Esto implicó, sin duda, un desplazamiento discursivo importante. El significante 'bien social' –usualmente articulado con democracia social- buscaba reemplazar el de justicia social, apropiado por el peronismo y con fuertes connotaciones antagónicas en el período, con la intención de fundamentar la intervención del Estado desde un marco diferente[262]. El nuevo término no hizo carrera.

La escasez de viviendas fue uno de los pocos 'problemas sociales' en los que existió consenso entre los grupos de poder y las elites de gobierno. Al inicio del gobierno de Illia, el déficit habitacional se calculaba en 1.350.000 unidades, especialmente en el área metropolitana (Amadasi y Pantano, 1989). A partir de 1965, con la creación de la Secretaría de Estado de Vivienda, las políticas para el sector comenzaron a ocupar un lugar central en los documentos de planificación (Novick, 2000).

El *Plan Nacional de Desarrollo 1965-1969* retomará algunas de estas preocupaciones del campo social, centrándose en el diagnóstico y la programación de lo que llama la infraestructura social. Planteado como un objetivo nacional, que debía cumplirse dentro del marco del federalismo y la democracia social[263], el Plan considerará prioritarios la salud pública, la educación y la vivienda como blancos de

[261] La Nación, 22-4-64.
[262] No todas las intervenciones en salud del gobierno de Illia tiene la misma tendencia socialdemócrata. Algunas, como la prohibición de los anticonceptivos y el control de la natalidad, reforzaron la política tradicionalmente natalista del país, con un giro autoritario (Novick, 1993)
[263] La Nación, 23-9-64.

la inversión social. La política sanitaria fijada en el Plan, partía de un diagnóstico que constataba las desigualdades regionales en todos los indicadores –sanitarios, recursos humanos, mortalidad infantil- para postular cuatro funciones principales del Ministerio de Salud: medicina asistencial, medicina sanitaria, capacitación e investigación. Del sistema educativo le preocupaba su ineficacia en todos los niveles –alta repitencia y deserción- y el déficit en infraestructura y equipamiento. Por último, el sector vivienda ocupará un importante lugar, planteándose metas de inversión para ese fin.

Los objetivos sociales que se planteó el Plan Nacional del Desarrollo no fueron objeto de una amplia discusión. Ésta se centró, más bien, en la legitimidad de la existencia misma de un plan.

II. LOS DISCURSOS

Guido y el relanzamiento de la Alianza

El auge de la Alianza para el Progreso

En febrero de 1963, con amplio despliegue en los medios de comunicación, se reunía en Buenos Aires el Consejo Interamericano Económico y Social –CIES-. El trabajo del Consejo se organizó en cuatro comisiones: Planteamiento y formulación de proyectos; Desarrollo agrícola y reforma agraria; Política y administración fiscal y financiera y, Desarrollo industrial y financiación del sector privado[264].

Los temas tratados por las comisiones son un claro indicador del discurso de la Alianza. La modernización del Estado –planificación por proyectos y pautas para elaborar informes sobre asuntos fiscales- se articulaba con la reforma agraria, el crecimiento de la producción agrícola y el desarrollo industrial. Esta última comisión, entre otros asuntos, se ocupaba de la participación de la industria privada en la formulación de planes nacionales de desarrollo y las pautas a seguir para la

[264] La Nación, 17-2-63, "Comisiones del CIES iniciaron ayer sus labores". También en La Nación, 19-2-63 "Las comisiones del CIES siguen tratando temas de desarrollo" y 24-2-63 "Terminó la reunión de comisiones del CIES en nuestra capital".

presentación de informes nacionales sobre el desarrollo industrial para el examen anual del progreso económico y social de la región.

La reunión del CIES en Buenos Aires se constituía así, en una gran empresa de planificación de los cambios económicos y sociales. Como advertía el Dr. Facio, presidente del CIES, en ese marco se dio el renovado interés de la Argentina en hacer parte de la Alianza[265].

Coherentemente, en la delegación argentina, con un discurso del más puro corte cepalino, el Dr. San Miguel advertía "[…] que antes de 1930 el desarrollo de la Argentina se basó sobre las inversiones de infraestructuras y en el crecimiento de la demanda externa, pero, en años recientes, ambos aspectos han registrado factores de estrangulamiento que deberán superarse por la planificación y por la ayuda financiera externa[266]". Hay, sin embargo, un sutil desplazamiento con relación al discurso originario de la CEPAL: lo que antes era intervención estatal, ahora se vincula con la planificación.

También la comisión dedicada a desarrollo industrial destacará el papel jugado por la planificación –"función de los Estados"- aunque, en una solución de compromiso, llamará la atención sobre la necesidad de incorporar a la empresa privada, advirtiendo que aquella sólo alcanza sus objetivos cuando logra la cooperación de todos los sectores nacionales.

Sin duda la reunión del CIES trató una agenda mucha más amplia que la necesidad de la planificación para el desarrollo. De hecho, se discutió desde la reforma agraria hasta la inversión extranjera, pasando por algunos temas aparentemente sin pertinencia directa, como los partidos políticos[267]. Por otro lado, se mantuvo el discurso cepalino que, como ya se mencionó en el capítulo anterior, intersecaba con el de la Alianza para el Progreso, incorporando con mayor énfasis la cuestión social. Testimonio de ello son las conclusiones de la comisión dedicada a la reforma agraria y desarrollo agrícola que, como era usual en el discurso desarrollista, articulaba estos dos ítems con un incremento de la productividad que abaratase el precio de

[265] Además de las palabras de Facio, un indicador del tibio compromiso que, hasta ese momento, había mostrado el país con la Alianza es que, a diferencia de México o Colombia, la Argentina no informa de avances en proyectos vinculados a la Alianza. La Nación, 17-2-63 íd.
[266] La Nación, ibíd.
[267] La Nación, 19-2-63 "Las comisiones del CIES siguen tratando temas de desarrollo".

los alimentos y, por ende, consolidara el consumo interno. Todo ello, en el marco de una declarada búsqueda de una más justa distribución del ingreso generado por el sector[268].

La novedad de la reunión del CIES en Buenos Aires, fue la articulación retórica que el discurso del desarrollo encontró en la planificación. Su lugar central es perceptible también en sus conclusiones, donde se resalta la necesidad de establecer organismos dedicados a la planificación, de combatir tanto las rigideces del sistema –donde éste existiera-, como la falta de proyectos, de expertos, y de datos estadísticos, así como la incomprensión de la opinión pública.

El discurso de la Alianza fue recogido también por Guido. En la inauguración de la 10ª reunión de la CEPAL, el presidente va a encontrar en la Alianza la solución para las promesas que dejó incumplidas el Banco Mundial en la postguerra. Aquella, a juicio del presidente, se ajustaba a los principios de "cooperación internacional y esfuerzo nacional, y este esfuerzo, en definitiva, se traduce en nuestra capacidad para promover las impostergables reformas estructurales[269]".

En esa misma intervención el presidente, después de destacar las reformas estructurales y legales adelantadas bajo el influjo de la Alianza y explicar la crisis nacional por el estrangulamiento externo del país, enuncia un plan de acción para el desarrollo: "promoción de los servicios de planificación nacional del desarrollo; desarrollo industrial; orientación de la ciencia y la tecnología; desarrollo de los recursos naturales y mejoramiento de las condiciones de la vivienda"[270]. No hay grandes diferencias con el discurso desarrollista de su antecesor, excepto por el énfasis en la planificación. Además, se repite una peculiaridad nacional: la centralidad del problema de la vivienda y la minimización de un tema caro a la Alianza para el Progreso: la reforma agraria.

[268] La Nación, 24-2-63 "Terminó la reunión de comisiones del CIES en nuestra capital".
[269] La Nación, 7-5-63 "Esfuerzos de A.L. para realizarse en libertad".
[270] Ibíd.

El entusiasmo por el planeamiento también era compartido por Prebisch quien, en ese momento, veía en una planificación que contemplara la iniciativa privada, un mecanismo para impulsar el intercambio y la complementariedad regional[271].

En ese contexto discusivo, el presidente Guido se propuso crear el Consejo Económico y Social para que asesorara al próximo gobierno en temas relacionados con la planificación para el desarrollo. Con ese fin, la Presidencia pidió asesoría a Raul Prebisch, quien produjo un memorándum donde afirmaba que

> […] frente a las crecientes tensiones sociales y políticas que se acentúan con el débil ritmo de desarrollo y el aumento de la población, estamos cada vez más convencidos de que no será el mero libre juego de las fuerzas económicas lo que permitirá solucionar los graves problemas internos y externos. Tampoco debe dejarse al azar el afianzamiento del marco institucional que queremos para nuestros pueblos. Es esencial [planificar] si se quiere modificar ese orden de cosas por considerarlo incompatible con el desarrollo económico y social[272].

Además, continuaba Prebisch, el Consejo Económico y Social, en tanto ente asesor en planificación, debía incidir en todos los organismos del Estado y reunir a "todos los elementos activos de la economía, desde empresarios hasta sindicatos, [y, agregaba Prebisch, que] no puede ser un organismo de técnicos, sino de hombres que desempeñen un papel activo en el movimiento económico y social", aunque correspondía a los técnicos examinar los problemas y proponer las soluciones[273]. La respuesta de Prebisch, centrada en la planificación económica, no recoge todavía la preocupación de la Alianza por incorporar a este discurso la cuestión social.

Así y todo, la propuesta Prebisch generó la reacción airada de ACIEL. El "Club de la libertad" como también se llamaban, recurrió a argumentos ya conocidos para confrontar la propuesta de creación del Consejo Económico y Social con su particular idea de desarrollo. ACIEL consideraba, que se debe planificar sólo "para la recuperación de la libertad, para que el mercado reaccione sin trabas y las energías creadoras de los ciudadanos y sus frutos puedan intercambiarse libremente"[274]. A su parecer, el memorándum de Prebisch reintroducía la intervención en la economía y las políticas dirigistas que caracterizaron a "la dictadura"[275].

[271] La Nación, 21-5-63, "Industria sana y nuevos mercados para el desarrollo", Raúl Prebisch
[272] La Nación, 24-5-63 "La planificación de nuestro desarrollo".
[273] Ibíd.
[274] La Nación, 2-6-63 "Sobre la planificación económica opina el club de la libertad".
[275] La Nación, 14-6-63 "La creación del consejo económico y social es inoportuna según ACIEL".

Como lo hiciera durante el gobierno de Frondizi, ACIEL establecía una cadena significante en la que la intervención del Estado se articulaba con autoritarismo. Pero en esta ocasión, la asociación retórica comenzaba con la planificación que, en tanto realizada por el gobierno, era autoritaria pues éste último –decían- se arrogaba la facultad de fijar qué se produce y qué se consume. En esa medida, el desarrollo de la economía quedaba supeditado al criterio de los gobernantes, como en los planes quinquenales de Perón, o el comunismo cubano.

A planificación estatal –o a planificación autoritaria, como decía ACIEL- se oponía la planificación libre por parte de los particulares, para satisfacer la producción y el consumo que los deseos de los ciudadanos requerían en un libre mercado que redundaba en la riqueza general. Concluían que el verdadero desarrollo se da con la libre empresa, como sucedió antaño en el país; en tanto que la "supresión de esas libertades durante la última dictadura es la causa de nuestra actual decadencia moral y estancamiento económico. Las crecientes tensiones sociales y políticas son consecuencia […] del régimen dirigista y autoritario que frenó la producción de bienes, llevó a la quiebra a numerosas industrias…[276]"

En resumen, se reiteraba una serie de desplazamientos metonímicos que no introducían nada nuevo a la concepción de desarrollo que ACIEL había sostenido desde su fundación, excepto que en esta ocasión el punto nodal de la cadena estaba en la planificación, a la que se le opondrá, nuevamente, el significante libertad[277].

La cerrada oposición de ACIEL a la articulación de desarrollo con planificación, no fue aceptada unánimemente entre las corporaciones de propietarios. La Cámara de Exportadores, la Confederación de la Industria y la Cámara de Comerciantes mayoristas, entre otros, se mostraron más receptivas a la iniciativa.

Una posición intermedia fue la del Foro de la Libre Empresa, el cual aceptaba la creación del Consejo Económico y Social, aunque con varios condicionamientos. Su

[276] Ibíd.

[277]"La libertad que concibe Aciel y que considera vital para el desarrollo argentino, no es por cierto el libre arbitrio o ilimitado ejercicio del derecho de la libertad social y civil, fuente del impulso creador del hombre, parte esencial de su patrimonio moral y material; es la libertad de trabajar, la de asociarse con fines útiles, la de usar y disponer de su propiedad". La Nación, 14-6-63 "La creación del consejo económico y social es inoportuna según ACIEL".

presidente, Guillermo Kraft, advertía que la acción del Estado no es incompatible con la actividad privada siempre que no asfixie la libertad económica. En ese sentido, el Consejo sólo podía ser asesor, porque "si tiene cualidades coercitivas, existe el peligro de volver a la estructura económica y social del estatismo y el dirigismo"[278].

El discurso del Foro de la Libre Empresa articula momentos nuevos, extraídos de la doctrina social de la Iglesia. Opuesto al liberalismo manchesteriano, Kraft extraerá sus argumentos de las encíclicas *Mater et Magistra* y *Rerum Novarum*. De la primera, resalta que el Estado no debe ser un mero espectador del proceso social; aunque debe cumplir un papel de subsidiaridad frente al individuo. Pues, sin "la iniciativa personal de los particulares hay tiranía política; pero hay además estancamiento de los sectores económicos destinados a producir sobre todo la gama indefinida de bienes de consumo y servicios que se refieren no solo a las necesidades materiales sino también a las exigencias del espíritu […][279]". De la decimonónica *Rerum Novarum*, el dirigente recuerda "que no hay capital sin trabajo ni trabajo sin capital". Y, en una operación hermenéutica teológica, concluye que hay que dar al capital lo que le corresponde para renovarse y expandirse, y así se podrá promover el desarrollo social.

Para el Foro, "en modo alguno puede calificarse como régimen de libre empresa o de economía libre al vigente en nuestro país, por el solo hecho de haber suprimido los controles en los precios y en los cambios". Contra la libre empresa atentan la estructura comercialista e industrialista del Estado, el régimen de arrendamientos rurales, "la aberración de una ley de alquileres que ha agravado el déficit de viviendas"; los exagerados gastos del Estado y los elevados y crónicos déficits de las empresas estatales, sin seguridad social real para la clase media y obrera. Tímido apoyo, por cierto, al Consejo Económico y Social.

Con la discusión del Consejo y el informe de Prebisch, el significante planificación comenzará a ser debatido para, pocos años después, articularse de manera diferente.

[278] La Nación, 16-6-63 "Apoya el Foro de la Libre Empresa la idea de un consejo rector."
[279] Ibíd.

Del memorándum de Prebisch, las elites económicas recogerán, sobre todo, la mención al papel de la iniciativa privada y la advertencia de que la planificación estatal no debe ahogar el impulso y esfuerzo individuales[280].

La centralidad que adquirió la planificación en el discurso del desarrollo no solo generó resistencias contra la CEPAL, muchas de cuyas propuestas habían tenido buena acogida: también crearon rispideces con la Alianza para el Progreso.

En marzo de 1963, una delegación de empresarios que viajó a Estados Unidos con el fin de conocer los avances de la Alianza, entregaba una declaración en la Cámara Argentina de Comercio. En ella se afirmaba que, a pesar de ser una generosa iniciativa para elevar el nivel de vida de los pueblos americanos, desde el comienzo la Alianza se equivocó al canalizar su ayuda a través de los gobiernos, en lugar de hacerlo vía la empresa privada. Fortalecer el Estado, vincular –aunque débilmente- lo económico y lo social, fueron otros de los errores que se le imputaban a la Alianza[281]. Y, como si fuera poco,

> La planificación excesiva es otra característica negativa de la Alianza que fomenta una pesada burocracia y da al Estado una injerencia creciente y paralizadora de los impulsos vivificantes de la actividad privada sobre la cual recae, en última instancia, el peso mayor de la reacción fundamental dentro del programa.[282]

A la desconfianza hacia el aparato estatal para planificar "las necesidades individuales", se sumaban los ya típicos reclamos sobre la imposibilidad de trazar políticas para toda América Latina. El discurso de la particularidad nacional fue esgrimido para rechazar la imposición de recetas iguales a todos los países de la región, como la reforma agraria o "la utilización del impuesto como instrumento de modificación de las estructuras económicas y sociales", lo que violentaba el principio de una distribución justa de la carga impositiva.

Unos días después, en una nota enviada al presidente de la sección argentina de la Alianza, la Bolsa de Comercio concluye que

> […] sí la acción de la Alianza para el Progreso se orienta a fortalecer al sector privado, y no a debilitarlo, como ocurre en la actualidad por fomentar

[280] La Nación, 30-6-63 "La base de las transformaciones económicas", editorial.
[281] Y agrega: "En ese mismo sentido se fomentó la creencia de que la solución estaría a través de meros cambios revolucionarios en las estructuras económicas y de la repartición de la riqueza existente, más que en el acrecentamiento esfuerzo para multiplicarla." La Nación, 14-3-3 "Declaración de los delegados de empresarios".
[282] Ibíd.

> solamente el sector público, pueden renacer las esperanzas y en un futuro próximo ser una realidad la Alianza en forma cooperativa, es decir, aunando a la ayuda exterior el esfuerzo propio de la actividad privada de cada país[283].

En resumen, los hombres de negocios consideraban que debían participar activamente en la Alianza, pero ésta tenía que orientar sus políticas a través de la empresa privada. La acción estatal es importante -aclaraban- "para dictar legislación que atraiga inversión extranjera; brindar estabilidad monetaria que estimule el ahorro y proteja la capacidad adquisitiva; defender los precios de los productos de exportación; obtener reciprocidad para sus intercambios comerciales y lograr la integración de la región[284]". Marcada mutación de ese vasto esfuerzo cooperativo para satisfacer necesidades básicas, que había prometido el presidente Kennedy.

Rechazo a la Alianza para el Progreso no solo por su énfasis en la planificación de la intervención en la cuestión social; también por las medidas más sustantivas que de ella se derivaban. En ese sentido, tenía mucha razón el informe de la comisión sobre la reforma agraria producido en la reunión del CIES en Buenos Aires, cuando advertía que el principal obstáculo para su ejecución –a su juicio condición necesaria para abaratar el precio de los alimentos y lograr una distribución más justa de la propiedad- era el desproporcionado poder político de los sectores que se verían perjudicados por la reforma[285]. La reforma agraria, central en el discurso de la Alianza para el Progreso, fue otra de las causas de la desconfianza con que la acogieron los grupos de poder[286].

Los argumentos para rechazar la reforma agraria no son novedosos respecto al período anterior. Esta posición será constantemente reiterada desde el derrocamiento de Perón. Un ejemplo, es el artículo de Enrique Molina Mascías publicado en *La Nación*[287], donde otra vez, se vuelve a la excepcionalidad argentina

[283] La Nación, 26-3-63 "Marcha de la Alianza para el Progreso".
[284] Ibíd.
[285] La Nación, 25-02-1963 "Los programas para la promoción del desarrollo".
[286] No se debe, sin embargo, exagerar la dimensión de este rechazo. En temas que coincidían con la tradición liberal argentina –v.gr. la universalización de la educación pública- la acción de la Alianza para el Progreso fue considerada positiva. Cfr. La Nación, 14-5-63 Juan Bossio Lavalle, "Educación, base del desarrollo económico"; 15-8-63 "La III reunión interamericana de ministros de educación", editorial; 25-8-63 "La educación en la América Latina".
[287] La Nación, 5-9-63, p.6, suplemento. "La reforma agraria y la Argentina". Enrique Molina Mascías. En general el argumento a la 'excepcionalidad argentina' o 'de la pampa húmeda', según el caso, fue ampliamente

respecto a los demás países latinoamericanos, lo que impediría, por tanto, considerarla subdesarrollada. Se arguye también que nada demuestra que la concentración de la tierra produce pobreza y desigualdad –tópico central de la Alianza-, y que, además, por sus características, la pampa húmeda –"impar en América"- es "una tremenda fábrica de carnes y granos", trabajada por "una amplia masa de inmigrantes europeos que generó un crisol de razas y una extendida clase media", con una población bien alimentada, casi sin analfabetismo y con gran productividad. Agregaba que no hay que confundir crisis, de raíces políticas a causa de la dictadura, con subdesarrollo. En fin, la narrativa liberal que ya hemos expuesto.

Pero, en su razonamiento, Molina Mascías introduce, casi al pasar, un elemento novedoso. Considera el articulista que esas veleidades reformistas responden a que la Alianza para el Progreso está imbuida por concepciones socializantes que permean, incluso, a las autoridades de Estados Unidos. Aunque paradójico, este argumento volverá a ser utilizado contra la Alianza en otros momentos.

El significante desarrollo –o si se prefiere subdesarrollo- es aún disputado en términos similares a los usados durante el gobierno de Frondizi. Oscar Alende, en un discurso televisado, afirmó: "Debemos reaccionar con energía contra ese falso concepto [de que somos subdesarrollados]; en realidad somos un país desarrollado y en estancamiento transitorio", para agregar a continuación que las estadísticas nos ponían entre las naciones desarrolladas pero, que este desarrollo no era uniforme en el territorio sino que, como otros países de América Latina, existía un desequilibrio en él[288].

En cambio, Arturo Illia -entonces candidato de la UCRP- reconocía ante la CGE "una profunda crisis de estructura". En sintonía con el pensamiento de la Alianza, el futuro presidente consideraba que era necesaria una programación de la economía y la redistribución de la riqueza y el ingreso. Además consideraba que "el régimen de tenencia de la tierra debe tender al acceso de la propiedad y a la división de latifundios que económica y socialmente perturben el desarrollo económico". En lo

usado para relativizar las iniciativas de la Alianza para el Progreso o la CEPAL. Respecto a la CEPAL, aunque en términos elogiosos, véase La Nación, 5-5-63 "La reunión de la CEPAL", ed.

[288] Oscar Alende. La Nación 16-5-63, "Acerca del desarrollo del interior disertó el Dr. Alende por TV".

que el presidente no coincidía con la organización panamericana, era en su preocupación por la protección a los productores[289].

El discurso del desarrollo –ahora atravesado por el tema de la planificación- como sucedía desde 1958, no fue ajeno al significante crisis. En los primeros meses de 1963, ésta fue abundantemente diagnosticada. En su 16ª Asamblea, ACIEL la calificaba como una crítica situación de los sectores de la producción dada por la descapitalización, la desocupación en la actividad privada y la sobreocupación oficial. Y proponía sus recetas usuales, incluyendo la preocupación por las nefastas consecuencias de la demagogia que traía aparejado cada proceso electoral[290]. La perspectiva de la Bolsa de Comercio era similar. En su Memoria anual, los comerciantes advertían que "la crisis que hoy soporta la Argentina puede así determinar un caos de consecuencias políticas sociales y económicas imprevisibles.[291]"

En un informe sobre la situación en la provincia de Buenos Aires, el diario *La Nación* hacía una constatación parecida. Existía en la Provincia, según el matutino, una retracción del comercio y la industria, con la consecuente disminución del poder adquisitivo de trabajadores y empleados produciendo una "reubicación deprimente" y una amplia desocupación[292].

El Instituto de Investigaciones Económicas de la CGE –en un estudio conjunto con el Consejo Federal de Inversiones- también ofrecía su diagnóstico y su terapéutica, plasmada en el *Programa conjunto para el desarrollo agropecuario e industrial*.

El interés del informe de la CGE no reside en el marco cepalino en el que se inscribe –ya aceptado con más o menos distancia por parte de las elites económicas y la mayoría de las de gobierno- ni en la fenomenología de la crisis que construye con expresiones similares a las de ACIEL y la Bolsa de Comercio, a saber: "iliquidez, retracción, inflación, términos contradictorios que, sin embargo, coexisten y fijan los

[289] La Nación, 22-5-63 "Expuso su pensamiento en materia económica y social el Dr. Illia".
[290] La Nación, 4-5-63 "Reclamó soluciones la reunión de Aciel".
[291] La Nación, 24-4/-63 "La memoria de la Bolsa de Comercio", editorial.
[292] La "reubicación deprimente" es, para La Nación, "un concepto económico social" que describe la necesidad de sobrevivir en medio de la crisis: los industriales achican sus plantas, los obreros encuentran tareas inestables para sobrevivir. La Nación, 13-1-63 "La desocupación comienza a sentirse en Bs. As."

extremos del panorama económico nacional[293]". Diagnóstico de la crisis que, por otra parte, era compartido en lo económico, por sectores del Partido Justicialista que, además, no se privaban de articular en ella las restricciones políticas que sufría el peronismo[294].

Tampoco innova la CGE con su referencia a la negativa interferencia de lo político en la economía:

> Uno de los errores de enfoque más dramáticos de las últimas décadas fue el de pretender enmarcar en una cuadro puramente ideológico el afán incontenible del progreso social. En nombre de la democracia se ha enfrentado con dialéctica a veces inconsistente un problema de profunda dimensión económica. Y en lugar de buscarse las soluciones fundamentales a los problemas de un mundo de miseria y analfabetismo se ha caído en la paradoja de calificar los efectos sin definirse ni menos intentar erradicar las causas[295].

Lo destacable es la narrativa en la que se inscribe este diagnostico que, a diferencia de la mayoría de las corporaciones de propietarios, articula el discurso del deterioro de los términos de intercambio, con la relación entre subdesarrollo, pobreza y vitalidad de la democracia.

En el más puro estilo de la Alianza para el Progreso, la CGE recuerda que el problema no radica en las demandas para mejorar el estado de cosas, sino en aquellos intereses que "'no terminaron de comprender que el mejor seguro para la estructura económica y el modo de vida de Occidente estaba en procurar una clara satisfacción de las vitales necesidades materiales y espirituales de las grandes mayorías nacionales". Las "desigualdades y pobreza en el mundo, donde mucha gente no alcanza a consumir los alimentos necesarios para vivir[296] -continúa el informe- producen el desafecto de las masas hacia el modo de vida occidental. Y, agrega más adelante, "es necesario articular nuevas estructuras que conduzcan a una mayor producción de riquezas y que se asegure su mejor distribución para liberar al hombre del miseria, el analfabetismo y la promiscuidad".

---

[293] La Nación, 05-3-63 "Análisis de la declinación de la economía argentina".
[294]La Nación, 09/02/1963 "Dio a publicidad una declaración del Partido de la Justicia Social", comunicado firmado por Alejandro Leloir, Oscar Albrieu, Luis Rocamora, entre otros.
[295] La Nación, 05-3-63 "Análisis de la declinación de la economía argentina".
[296] Textualmente: "Cuando se manifiesta cierta ruda intolerancia contra las exigencias de mejores niveles de vida para las masas populares debe pensarse en los 52 países que tienen 830 millones de personas con ingresos que no llegan a los 100 dólares por año; en los 23 países, con 210 millones de seres, con un ingreso de apenas 150 dólares por año, y, finalmente, en otros 25 países, con 120 millones de habitantes e ingresos que no superan los 300 dólares por año". La Nación, 05-3-63" Análisis de la declinación de la economía argentina".

En su desafío de la narrativa liberal, la CGE cuestiona también la comparación con la reconstrucción europea de postguerra –mencionada usualmente en contraposición a la 'baja productividad' de los trabajadores argentinos- para criticar a los empresarios que han vivido "con un atraso en sus relojes". Y, otra vez en sintonía con la Alianza para el Progreso, articula subdesarrollo con el riesgo de "una catastrófica desilusión de los preceptos de democracia y libertad, que podrán ser reemplazados por la tiranía de gobiernos autocráticos".

Incluso la explicación de la inflación será desafiada. Retomando a Prebisch, considerarán que la inflación "es un fenómeno de cambio económico y social, un fenómeno esencialmente dinámico". Para combatirla, entonces, es necesario trascender las medidas monetarias, "en un vasto empeño para obrar deliberadamente sobre las fuerzas económico-sociales, orientándolas hacia el cumplimiento de claros objetivos".

Se trata, por lo tanto, de evitar las políticas restrictivas que implican la negación del desarrollo, e impiden las "necesarias transformaciones en los sistemas de producción, en la estructura económico-social y en la distribución del ingreso", sin que sea suficiente la estabilidad monetaria o la sola liberación de la intervención estatal, para que la economía dé los resultados buscados.

Este estudio de la CGE introduce una alternativa a la narrativa liberal defendida principalmente por ACIEL, pero de amplia aceptación en las corporaciones de empresarios. Si bien el discurso de la CGE siempre se diferenció del de ACIEL, en esta ocasión propone una narrativa coherente a la opinión pública. Aunque –igual que ACIEL, la UIA o la Sociedad Rural- advierte sobre la inconveniencia de la intromisión de la ideología política en el ámbito económico, su discurso se articula en diferentes momentos. Principalmente proponiendo una revinculación de la economía con la cuestión social, y ambas con la democracia. En ese sentido va un poco más allá del discurso cepalino, para alinearse firmemente con el de la Alianza para el Progreso hasta aceptar un papel más dinámico del Estado. Unos años después, la CGE se definirá estructuralista y abiertamente partidaria de la intervención estatal[297].

[297] Primera Plana; N° 176; 10 de mayo de 1966, "Las armas secretas de los empresarios", p. 54/62

Pero no sólo la minoritaria y menos prestigiosa CGE[298] proponía esta mutación del discurso económico en relación con lo social. En septiembre de 1967, *La Nación* publicaba un largo ensayo donde se recordaba, nuevamente, la responsabilidad social de los empresarios y el papel que debía jugar el Estado –esta vez por medio del Consejo Económico y Social- en la profunda crisis que golpeaba al país[299].

Poco antes de que Guido entregara el gobierno, la Comisión Honoraria de Reactivación Industrial, también presentaba un diagnóstico de la crisis argentina. Para la Comisión, la depresión era circunstancial y cíclica. Para superarla recomendaba que trabajadores y empresarios depusieran actitudes egoístas en vistas a lograr un "acuerdo social" sin la interferencia del Estado ineficiente[300]. El proyectado Consejo Económico y Social debería ser el espacio para construir ese acuerdo social donde, por consenso, se limitaran las pretensiones de los distintos sectores y así evitar la aplicación de "inútiles controles que nada resuelven".

Como se puede ver en el informe de la Comisión, el discurso de la CGE está lejos de ser hegemónico. Durante el breve interregno de Guido, las elites mantuvieron mayoritariamente las articulaciones presentes durante su oposición a Frondizi en el discurso del desarrollo, continuando con el discurso antiestatista tal lo había expresado la narrativa liberal postperonista. Pero, de la mano de la Alianza para el Progreso, se introducen algunas modificaciones cuya repercusión será notable durante el gobierno de Illia. De ellas se pueden destacar dos: el lugar central concedido a la planificación –incluyendo la planificación del cambio social - y una mayor articulación entre lo económico y 'la cuestión social'. Así comienza a modificarse la narrativa que caracterizó al desarrollismo de Frondizi, donde lo social se resolvía en el crecimiento económico.

Los problemas sociales

La Alianza para el Progreso y, en menor medida las encíclicas papales, propusieron otro discurso sobre la cuestión social. Así y todo, su repercusión no fue inmediata.

[298] Primera Plana señala que la CGE aglutinaba a los *self made man* y a las empresas de menor capital, en contraposición a ACIEL donde confluían las entidades más antiguas y de mayor arraigo. Ibíd.
[299] La Nación, 28-7-63, p.6, suplemento "La responsabilidad de los empresarios", Pedro María Giraldi.
[300] La Nación, 03-10-63 "Informe acera de la situación industrial".

La discusión del sistema previsional continúo en los mismos parámetros: demanda de incremento de haberes, restitución de lo adeudado por el Estado a la Cajas y advertencia sobre la morosidad de las empresas. Por otra parte, la única medida del gobierno de Guido fue establecer la Caja para profesionales, que tenía la novedad de que el Estado sólo ejercía un papel de superintendencia, designando sólo un miembro del directorio. Paradójicamente *La Nación* criticó la iniciativa porque introducía aún más heterogeneidad en el sistema[301].

Mientras tanto, la jerarquía católica, en una particular interpretación de la *Mater et Magistra*, respondía al llamado de la FAO a luchar contra el hambre apelando a la caridad cristiana y a aprovechar el día del sacrificio para hacer "pequeñas mortificaciones o privaciones a favor de quienes padecen hambre". Monseñor Raspani, obispo de Morón, ensayaba un discurso más crítico ante las condiciones infrahumanas que padecen las familias hacinadas en viviendas miserables, con niños desnutridos, en harapos y con "menoscabo de la higiene y de la moral"[302].

Ese año, los conservadores agrupados en la Federación de Partidos de Centro, proponían un plan social centrado en la inversión en infraestructura de educación –construcción de aulas y ampliación de la planta docente-, en el incremento del presupuesto de la salud pública y la construcción de viviendas[303].

Unos meses después, la CGT organizaría un foro para analizar los problemas económicos y sociales con la participación de intelectuales prestigiosos como Jorge Selzer, Antonio Cafiero, Aldo Ferrer y Guido Di Tella. En esta reunión, en el marco de una defensa a la intervención del Estado, se definieron como problemas sociales la inflación, el costo de vida y desocupación, además de variables más estrictamente económicas como la industrialización, la iliquidez del Estado o las políticas monetaristas. El énfasis, sin embargo, seguía puesto en el desarrollo, la planificación y el nacionalismo económico[304].

[301] La Nación, 22-04-63 "¿Qué pasa con el régimen jubilatorio?" editorial, y 4-10-963 "Una reforma sustancial en jubilaciones" editorial.
[302] Monseñor Caggiano; La Nación, 7-3-63 "La iglesia invita a combatir contra el hambre mundial"; 11-6963, 2 sección "Exhorta el obispo de Morón a ayudar a los necesitados".
[303] La Nación, 29-05-63 "Educación, vivienda y salud pública, orden del plan conservador."
[304] La Nación,01-08-63 "La CGT comenzó el análisis de problemas económicos y sociales" y 2-08-63 "En la CGT hubo ayer nuevas definiciones en lo económico y social".

Entre tanto la Cámara Argentina de Comercio denunciaba la ocupación de fábricas dispuesta por el nuevo Plan de Lucha de la CGT en Córdoba. A juicio de la entidad empresarial, esta ocupación era un nuevo ensayo totalitario que atacaba, no solo la disciplina laboral, sino el mismo derecho de propiedad[305]. *La Nación*, en términos similares, recordaba la contradicción existente en protestar contra la desocupación al tiempo que se destruyen las fuentes de trabajo[306].

Y, en un largo artículo, el corresponsal de *La Nación* en París, argumentaba que, lo que llamaba los "mesurados beneficios" de la legislación social europea, descansaban en una gran productividad de la mano de obra. En cambio, el menos productivo trabajador argentino se beneficia de mayores ventajas como "un calendario generoso en días feriados, vacaciones pagas y un régimen jubilatorio sin parangón posible, si para esto último se tiene en cuenta que en Europa la edad de retiro oscila entre los 65 y los 70 años de edad"[307].

Así, los temas laborales continuaron haciendo parte del discurso negativo de la cuestión social. Tampoco respecto al problema de la vivienda –"el más grave problema social", como reiteran editoriales y estudios de la época- hay grandes cambios.

En general, el problema de la vivienda siguió tratándose bajo la misma narrativa de la Revolución Libertadora que se ha descripto en el capítulo anterior; en una cadena significante que partía del peronismo, la nefasta intervención en el mercado, la demagogia, la ley de alquileres que ocasionaría la escasez de vivienda, y ésta, a su vez, el hacinamiento y la delincuencia[308].

El caso del barrio de emergencia Lacarra, blanco de un estudio del Ministerio de Educación, fue ampliamente comentado por el diario *La Nación*. Sin embargo, en la medida que "el más grave problema social de nuestro tiempo", como lo llamaba el matutino, comenzó a ser estudiado por equipos de expertos en Ciencias Sociales, las condiciones de habitabilidad de las villas miseria pasaron a integrar otros

[305] Comunicado de la Cámara Argentina de Comercio. La Nación, 24-1-63 "La índole subversiva de la ocupación de fábricas se denuncia".
[306] La Nación, 18-01-63 "Hechos que suscitan honda inquietud" Editorial.
[307] La Nación, 17-06-63 "El bienestar social en países europeos", Luis Mario Bello.
[308] La Nación, 7-01-63 "Comprobaciones económicas de 1962"; 28-02-63 "Problemas que no se resuelven con censos" editorial; 23-04-63 "El problema de la vivienda" editorial; 10-05-65 "Ahorro y vivienda" editorial.

momentos discursivos: la salubridad de la población y, especialmente, de la población infantil. Entonces, "la preocupación de médicos y pedagogos […] se centró en los aspectos fundamentales de la existencia que llevan las diez mil personas asentadas en el lugar. Inicialmente, el problema que despertó más atención fue el de las enfermedades estivales de las criaturas", pero pronto se descubrió que no se las podía considerar aisladamente de las "condiciones de extrema precariedad de los servicios públicos y de la falta absoluta de higiene. Por ese camino avanzó la indagación completa de las alarmantes deficiencias en que se desenvuelve un importante núcleo humano perteneciente a la ciudad misma, si no marginado de la sociedad, víctima del abandono y hasta del olvido, a pesar de las graves consecuencias que se derivan de semejante situación"[309].

Las soluciones que propone *La Nación* no son novedosas. El diseño e implementación de un Plan Nacional de Vivienda con fondos interarmericanos y federales era una idea que hace rato había sido presentada. También la necesidad de que el Estado interviniera para proporcionar casas-habitación al sector más pobre de la población junto al impulso a las sociedades de ahorro y préstamo, era una iniciativa que llevaba varios años. Incluso, la propuesta del diario de tratar el problema de la vivienda como una catástrofe –"como una inundación"- que exigía soluciones inmediatas, a saber: el traslado de los niños a colonias de vacaciones municipales, para "substraerlos a los contagios perniciosos" mientras se construyen escuelas-hogares, era una idea que ya había propuesto el diputado Palacios para el interior del país y que ancla sus raíces en el discurso sanitarista de principios de siglo. En cambio, la novedad de ese momento, es la multiplicación de estudios adelantados por sanitaristas y cientistas sociales para abordar la cuestión de las villas miseria y la marginalidad urbana.

[309] La Nación, 07-01-63 "Comprobaciones económicas de 1962", editorial. Según la reseña del estudio del Ministerio de Educación, dice el diario: "Las comprobaciones realizadas estremecen la sensibilidad menos aguzadas. En una sola habitación, por ejemplo, llegaron a contarse hasta veinticuatro ocupantes; los niños viven sobre la tierra contaminada por el desborde de las aguas servidas que salen de las cloacas abiertas; no se les había aplicado, hasta ese momento, la vacuna antipoliomielítica; la única escuela que funciona es de madera, cartón y cinc, poco menos que sin ventilación y carente de baños y en la que en 1960 recibieron instrucción 525 alumnos repartidos en tres turnos, mientras que seiscientos pequeños no pudieron seguir el curso porque se había colmado la capacidad de las aulas. Como si todo esto no constituyese por sí solo un cuadro sombrío e impropio de un país civilizado, hay que agregar que el catastro radiológico de los educandos reveló focos tuberculógenos en el 32% de ellos."

El problema de la vivienda seguirá siendo la cuestión social por excelencia del desarrollismo en la Argentina, debatiéndose en términos similares a los de período anterior, aunque su definición tomará contornos más nítidos.

La democracia social de Illia

Desarrollo y cuestión social

En el significante democracia social, Illia hará confluir la planificación para el desarrollo desde una perspectiva tercermundista -de raíz cepalina-, con la preocupación por la intervención en la cuestión social que se expresaba en la Alianza para el Progreso. La 'planificación para la libertad', como la llamara en una conferencia de prensa[310] era, a su juicio, la superación del liberalismo y el colectivismo.

Los momentos desarrollistas del discurso de Illia tenían peculiaridades respecto de su antecesor. Si bien, al igual que en Frondizi, había un marcado acento en el reconocimiento de las disparidades del orden internacional, su discurso estaba fuertemente imbuido de una concepción de los derechos sociales, en sintonía con las doctrinas más progresistas de la Iglesia Católica, en lo que llamaba "una visión universalista, unitaria y cristiana [… para procurar] el reconocimiento de los derechos humanos, la institucionalización universal de la libertad, la plena vigencia de los derechos sociales y la mejor distribución de los ingresos internacionales.[311]"

Universalismo teñido de nacionalismo, tercermundismo y latinoamericanismo, manifestados en un fuerte compromiso con la OEA, la ALALC y Alianza para el Progreso en su política exterior, como reiteradamente lo enunciará el canciller[312]. En la práctica, el discurso del desarrollo incorporará elementos nacionalistas que se traducirán en un mayor control a la inversión extranjera como sucedió con el caso petrolero y, en ocasiones, en tensión con los países ricos y el orden internacional.

[310] La Nación, 06-08-63 "Su plan general de gobierno delineó el Dr. Arturo Illia".
[311] La Nación, 02-05-64 "Discurso ante las Cámaras".
[312] Miguel Zavala Ortíz, discurso del 21 de octubre de 1963; también 2 febrero de 2965 (citado en Cisneros y Escudé, 2000)

La Carta de Alta Gracia –producto de una reunión preparatoria a la Primera Conferencia de Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, producida en marzo de 1964, expresó esas tensiones. Con el asesoramiento de varios funcionarios de la CEPAL y la presencia de Eugenio Blanco -ministro de economía argentino–, 19 países de América Latina denunciaron el carácter discriminatorio de la estructura del comercio internacional y su influencia negativa en el desarrollo. Allí, la delegación argentina propondrá la creación de "un fondo [el Fondo Mundial de Financiación de Alimentos] que facilite su adquisición en escala mundial y el financiamiento para su adquisición por los pueblos sin recursos[313]". Además, el canciller Zavala Ortiz, afirmará que "Los esquemas de Bretton Woods, concebidos para lograr la estabilidad económica, así como las Naciones Unidas, concebidas como instrumento para asegurar la paz y seguridad internacionales, han fracasado[314]".

Aunque la intervención del Canciller argentino fue criticada por algunos medios, –p. ej. *Primera Plana*-, la denuncia de los términos de intercambio en el comercio internacional en el discurso del desarrollo, había hecho carrera en la discusión pública. En abril del 64, durante la inauguración de la Conferencia, U-Thant -Secretario General de las Naciones Unidas- recordaba que el objetivo la década del 60-70

> es favorecer el progreso social y crear las mejores condiciones de vida en la libertad, permitiendo a todos los países menos favorecidos alcanzar un sensible aumento en los respectivos niveles de desarrollo. [...] el contraste entre las regiones desarrolladas y las regiones subdesarrolladas; la nueva conciencia política de los pueblos asiáticos, africanos y latinoamericanos: los problemas derivados de su situación económica; la miseria y el hambre representan las razones más evidentes por las cuales se convocó la actual conferencia[315].

Entre tanto, los países firmantes de la Carta de Alta Gracia –respaldados por Prebisch, secretario general de la Conferencia- proponían modificar la estructura económica internacional. Prebisch, primero, y el ministro Eugenio Blanco, a continuación, sostuvieron que era necesario facilitar las condiciones adecuadas para que las economías en desarrollo pudieran colocar su producción en el mercado mundial. Al respecto, Blanco indicaba que

> los países industrializados deben compensar a los no desarrollados, tanto por el deterioro secular de los términos del intercambio como por las disminuciones en los volúmenes exportables que se registran como resultado de las restricciones y

[313] Primera Plana, 10-03-64, N°70, p.11. "Todos a Ginebra; pero ¿y después?".
[314] Primera Plana, 10-03-64, N°70, p.12-3. "La diplomacia del exabrupto".
[315] La Nación, 06-04-64 "La Conferencia Mundial sobre comercio y desarrollo", editorial.

> políticas autárquicas, sin que ello implique acceso de los productos primarios a los mercados de importación.[316]

Los resultados de la Conferencia fueron magros y las delegaciones latinoamericanas no lograron que los países desarrollados suprimieran las restricciones arancelarias (Cisneros y Escudé, 2000). Poco después, el delegado argentino ante el Acuerdo General sobre Tarifas y Comercio (GATT) volvía a cuestionar las políticas de los países industrializados, mientras el corresponsal de *La Nación* en París, en un largo artículo, defendía la posición sostenida por la Argentina. Para Raúl Migone –delegado argentino ante el GATT- la intervención de la ONU era desproporcionadamente lenta ante la magnitud de los problemas del subdesarrollo[317].

La articulación discursiva que hizo el gobierno de la UCRP entre deterioro de los términos de intercambio, desarrollo –o, mejor, subdesarrollo- y 'progreso social', no era novedosa ni era ya muy disputada en relación a la política internacional. Más conflictivo fue, sin duda, el nacionalismo económico defendido por la administración Illia.

Pero cuando estos significantes –deterioro de los términos de intercambio, desarrollo, progreso social, nacionalismo económico- se articularon con aquellos más novedosos de la Alianza para el Progreso otorgando un lugar central al de 'democracia social', la situación fue distinta. O, en otras palabras, cuando el discurso del desarrollo defendido en los foros internacionales –un poco un *Zeitgeist* en el Tercer Mundo- tuvo su correlato en política interna, el significante desarrollo fue nuevamente puesto en cuestión. Para Illia, la 'democracia social' era el horizonte hacia el cual debía dirigirse el desarrollo, constituyéndose en un objetivo tanto nacional como del resto de los países de América, tanto como para la Argentina[318].

El 12 de octubre de 1963, en su intervención ante la Asamblea Legislativa, casi al final, Arturo Illia recordó que

> Nosotros creemos, con profunda fe, en los fines de la Alianza para el Progreso. Podemos decir que el programa de la Alianza es el programa que piensa seguir nacionalmente el Gobierno que hoy se inicia. Estamos totalmente dispuestos a hacer el esfuerzo propio. Por eso mismo consideramos que si no se latiniza la

[316] Ibíd.
[317] La Nación, Luis Mario Bello, 29-07-64 p.2, suplemento "El pensamiento argentino sobre el subdesarrollo".
[318] La Nación, 21-06-64 "Analizó el Dr. Illia la situación actual".

> dirección del desarrollo continental, seguiremos dependiendo de un esfuerzo ajeno para llevar a cabo nuestro desarrollo[319].

En el discurso de Illia, la Alianza para el Progreso intersecaba con su preocupación urgente por "proceder a modificar y reestructurar un estado de cosas, que por injustas son inhumanas, e instaurar un orden social fundado en la justicia"[320].

Así, la democracia social de la UCRP coincidía con la Alianza en la preocupación de aunar crecimiento económico con la solución de los problemas sociales. Esas, al menos, fueron las metas que se planteó Illia el día que asumió como presidente:

> La acción a desarrollar tiene por meta final alcanzar en el más breve plazo dos objetivos básicos e íntimamente ligados: la posibilitación [sic] y mantenimiento de un proceso continuo de crecimiento económico y la participación activa del pueblo trabajador en una más justa distribución de la riqueza, que le permita su completo desarrollo cultural y espiritual[321].

Metas a alcanzar por un mecanismo caro a la Alianza: el "método de la programación económica". Pero, ¿cuáles eran los problemas sociales que el diagnóstico radical consideraba urgentes? Según demostraban las estadísticas "en forma irrefutable", la evidente injusticia social que atacaría la UCRP era la disminución de la participación del sector laboral en el producto nacional. Coherentemente, se propuso eliminar la desocupación obrera y la defensa del valor de la moneda. Brevemente, desempleo e inflación constituyen el núcleo de la cuestión social para Illia, en el momento de asumir la presidencia.

En esta alocución inaugural de Illia ya están presenten los elementos que van a caracterizar su abordaje de la cuestión social: desarrollo económico, planificación ["programación económica"] y el sentido social de la democracia que, a veces, se articula con igualitarismo[322], "justicia distributiva[323]" o, más genéricamente, con un "hondo sentido de justicia social".

No significa lo anterior que las relaciones entre el gobierno argentino y la Alianza para el Progreso fueran totalmente armoniosas. La anulación de los contratos

[319]La Prensa, 13-10-63 "Mensaje ante el Congreso".
[320] La Prensa, 13-10-63 "Mensaje ante el Congreso".
[321] Ibíd.
[322] Discurso de Illia. La Nación, 07-04-64.
[323] Discurso de Illia. La Nación, 02-04-66 "La Alianza para el Progreso debe ser revitalizada".

petroleros generó tempranos roces con el gobierno de Estados Unidos[324] –impulsor de la Alianza-, a lo que Argentina y Brasil respondieron recordando la inconveniencia de las actitudes unilaterales[325].

Las actitudes unilaterales del CIAP (Comité Interamericano para la Alianza para el Progreso) fueron varias. Por un lado, la crítica a la anulación de los contratos petroleros que obligaron a que la delegación argentina dijera públicamente que estaba dispuesta a respetar la iniciativa privada. Pero, por otro, su insistencia en la reforma agraria como único mecanismo de mejorar la producción de alimentos, ocasionando la resistencia de las elites locales. Esto no fue óbice para que Argentina y Brasil fueran los principales prestatarios de la Alianza[326].

A pesar de los roces, la perspectiva integracionista que planteaban los técnicos de la Alianza para el Progreso coincidía cercanamente con la de Illia. Según un funcionario del INTAL, la integración planteada no partía de sostener el *statu quo*, sino que ésta debería estar acompañada de reformas estructurales que beneficiaran a todos los ciudadanos de la región. A lo cual el ministro de economía argentino respondía, recordando nuevamente, la articulación entre desarrollo y condiciones de vida dignas[327].

No es extraño, entonces, que como para tantos otros presidentes de América Latina, la Alianza para el Progreso se constituyera en un rico arsenal discursivo para la UCRP en el poder. Incluso en marzo de 1966, cuando la credibilidad de la Alianza había disminuido sensiblemente en el continente, y el presidente del Consejo Interamericano Económico y Social se veía obligado a recordar sus objetivos sociales, el vicepresidente Perette reiteraba la adhesión argentina al proyecto de integración continental que esta representaba[328].

El año de 1966 fue el último en que la Alianza ocupó un lugar central en la discusión pública en el país en relación a la cuestión social. También fue en este año cuando

[324] Primera Plana reseña un pedido de Kennedy a Illia pidiéndole que no tome medidas que obstaculicen la aprobación de los recursos para la Alianza para el Progreso en el Senado estadounidense. Se refería a la anulación de los contratos petroleros. Primera Plana, 22-10-63, N°50, p.3. "La primera semana de Arturo Illia", editorial.
[325] La Nación, 23-11-63 "La Conferencia del CIES" editorial.
[326] La Prensa, 16-11-64 "Emitió el CIAP un informe sobre el desarrollo en A.L."
[327] La Nación, 25-08-65 "Inaugurose el Instituto de Integración Latinoamericana".
[328] La Nación, 16-03-66. "Quedaron ayer abiertas las cuartas reuniones del CIES".

la Argentina asumió su presidencia, y Arturo Illia fue derrocado. En marzo de 1966, Pugliese esperaba aún amparase en el capital simbólico que la Alianza proporcionaba para redefinir la narrativa de la crisis con que se cuestionaba al gobierno. Para el ministro de economía, las causas de la inflación –punto nodal de la narrativa de la crisis-

> no son, como algunos han creído, exclusivamente monetarias. Ellas se originan también, y a veces fundamentalmente, en deficiencias estructurales perceptibles, cuya necesaria superación debe ser objeto de consideración dentro de los planes económicos previstos por la Carta de Punta del Este para vigorizar las economías de esta parte del continente[329].

Pero Pugliese tampoco logró construir una narrativa alternativa respecto a la inflación y, al igual que sus adversarios, terminará criticando el "espejismo del crecimiento con inflación". Más importante, el ministro debió reconocer los "tímidos avances" que había tenido la Alianza para el Progreso en sus cinco años de existencia.

También Arturo Illia constatará los magros resultados de la Alianza, ocasionados, a su juicio, por obstáculos de allende las fronteras. En otras palabras, por el proteccionismo y el deterioro de los términos de intercambio: "se da la paradoja que el deterioro es más pronunciado en sus relaciones comerciales con el gran país que nos acompaña en el esfuerzo mancomunado de la Alianza para el progreso[330]".

Aunque el presidente concluyó su intervención ratificando el respaldo político a la Alianza y a los principios objetivos que le dieron vida, su alocución termina siendo muy similar al discurso cepalino. Los cambios estructurales internos, que tan fuertemente había mencionado en su discurso de asunción del mando, no son mencionados. Aunque sí lo hará Pugliese, quien recordará que existen estos obstáculos representados en los grupos que se oponen a las transformaciones de nuestro tiempo y "tratan de cerrar el paso a las inevitables mutaciones que imponen el progreso, la paz social y la integración nacional plena de nuestras jóvenes repúblicas"[331].

---

[329] Pugliese. La Nación, 26-03-66 "La integración nacional es el punto de partida".

[330] Illia. La Nación, 02-04-66 "La Alianza para el Progreso debe ser revitalizada". En general, en 1966 la expectativa por la Alianza estaba en franco retroceso. A modo de ejemplo, véase también el informe del CIES en La Nación del 2-04-66, "Aprobose un plan de acción que contempla la economía social". También, La Nación 26-08-65, "Un programa de realización lenta" editorial.

[331] La Nación, 26-03-66 "La integración nacional es el punto de partida".

Entre tanto, durante el gobierno de Illia, había desaparecido el tímido consenso favorable a la Alianza para el Progreso que los grupos de poder manifestaron durante el período de Guido.

La revista *Primera Plana* –a la sazón el más encarnizado medio opositor- cubrió la reunión del CIAP en México, sostenida en julio de 1964. Comentaba el corresponsal que se percibía un ambiente de desencanto entre los miembros del Comité. Y, a continuación, editorializaba que el fracaso de la Alianza se debía a que

> En Punta del Este, nadie se atrevió a demostrar la obvia imposibilidad de que los países iberoamericanos invirtiesen 4 dólares de ahorro nacional por cada uno de esos 20.000 millones de dólares que se prometieron "moralmente". Nadie se detuvo a explicar tampoco que lo ofrecido por los Estados Unidos (unos 300 millones de la Tesorería y unos 400 millones de las agencias financieras interamericanas) era, poco más o menos, lo que ya proporcionaba a Iberoamérica antes de la Alianza para el Progreso[332].

Y seguía puntualizando los retrasos en la ejecución presupuestal que tenía el CIAP y la lentitud que introducía la lógica de los proyectos. Una crítica que poco a poco se fue tornando de sentido común.

Más interesantes son los cuestionamientos que hace *Primera Plana* al representante estadounidense ante el CIAP, Walt Whitman Rostow. Para el corresponsal argentino "la opinión pública tiende a pensar que los préstamos de la Alianza están orientados, por lo común, hacia las necesidades más urgentes y no hacia proyectos verdaderamente retributivos"[333].

La respuesta de Rostow –consonante con su "*manifiesto no comunista*"- enfatizaba no solo en la necesidad de unir industrialización a mejoras palpables en las condiciones de vida, sino también en que el desarrollo era obra del ahorro interno y, por ende, de la tributación. Y concluía, "No es fácil, para las viejas sociedades hispánicas, aprender a pagar impuestos: hay que cambiar costumbres y métodos muy arraigados".

En mayo del 66 la revista volverá otra vez a la carga contra la Alianza con argumentos similares: crisis en la institución por falta de ejecutividad y crítica a la ayuda proporcionada, porque –a juicio de *Primera Plana*- "esa ayuda es

[332] Primera Plana, 28-07-64, N° 90, p.14y 16. "La ALPRO o el Arca de Noé".
[333] Ibíd.

simplemente complementaria, para llenar huecos notorios de deficiencia social, y nunca debiera considerársela como esencial, pues esto significaría minimizar, y por lo tanto no comprender, los tremendos problemas que enfrenta el desarrollo del área.[334]"

Es de suponer que la afirmación de Rostow no incrementó la popularidad de la Alianza para el Progreso entre los grupos de poder[335]. Pero lo que nos interesa destacar es que la articulación discursiva entre desarrollo –concebido en los términos cepalinos- y cuestión social, fue resistida desde sus inicios.

Casi simultáneamente con la posesión de Illia en el gobierno, *Primera Plana* y *La Nación* comenzaron a reseñar el fracaso de la Alianza. El semanario, amplificando la posición de los senadores republicanos sobre los componentes desestabilizadores de la iniciativa[336]. El matutino porteño, en una larga editorial, "constataba la desorientación de la Alianza para el Progreso", por diversas causas; "La primera, el abuso de expresiones genéricas y multivalentes –del tipo de 'reformas sociales' o 'reforma agraria'[337]." Expresiones genéricas que tenían que ver con algunos asesores de la Casa Blanca que, "expusieron el programa en tal forma que la ayuda norteamericana pareció condicionada a la consumación de bruscos cambios estructurales por efectuarse, de manera poco menos que uniforme, en todos los países"[338].

Aunque *La Nación* reconoce que es necesario un cambio de la mentalidad tradicional en ciertas regiones de América Latina, advierte que la "natural resistencia" de los gobiernos latinoamericanos tiene que ver con un "colectivismo furtivo" que impone el programa. Y concluye que la solución para el desarrollo pasa por el comercio exterior, "por una contribución a la estabilidad de los precios mundiales de las materias primas y los alimentos que exporta la América latina, por un incentivo, en suma, hacia mayor producción".

---

[334] Primera Plana, 17-05-66, N°177, p.66. "La Alianza que no progresa". Carlos García Martínez.
[335] Primera Plana fue constante en su crítica a la inoperancia de la Alianza para el Progreso, así como de las instituciones derivadas de ella como la ALALC, y del apoyo que el gobierno de Illia les proporcionaba. A modo de ejemplo se puede ver también Primera Plana, 30-03-65, N°125, p.50/52. "Rebelión el granja de Don Raúl".
[336] Primera Plana, 19-11-63, N° 54, p.58. "Kennedy y los senadores se acusan: ¿Quién estimula el extremismo en América?"
[337] La Nación, 14-11-63 "APEP una empresa desorientada", editorial (comillas del original).
[338] Ibíd.

Por tanto, si la Alianza no contribuye a mejorar el nivel de vida de los pueblos, sus llamamientos no serán sino "meras exhortaciones retóricas". Y la llave para alcanzar este objetivo -reitera el diario- es el comercio internacional:

> Dicho más concretamente: los canales del comercio internacional deber ser ensanchados por los Estados Unidos y las repúblicas latinoamericanas a un ritmo más rápido que el que siguen las inversiones para el incremento industrial y la consolidación económica en los países en vías de desarrollo. Se logrará con ello dar nuevas fuerzas a las demandas que provocan mejores índices de producción[339].

Sin duda, la articulación entre desarrollo, industrialización y cuestión social –con todas las limitaciones que pueda tener y que no interesa discutir acá- propuesta por la Alianza para el Progreso, estaba lejos de constituirse en un discurso hegemónico. En ese marco, se constata que la oposición de *Primera Plana* y *La Nación* a la articulación del significante desarrollo con la cuestión social, no fue la única.

Las conclusiones de la 45ª reunión del Consejo interamericano de comercio y producción (CICYP) –organización que nucleaba a los empresarios de las Américas-, en el apartado que le dedicaban a la Alianza para el Progreso, afirmaban que las dificultades de la Alianza se debían al menosprecio que había hecho del sector privado. Y recomendaban

> Orientar la acción de la Alianza a estimular la actividad privada y que los mecanismos de ayuda se canalicen por instituciones de crédito privadas que estén en condiciones –o formadas para la ocasión- y se destinen primordialmente a la mejora tecnológica de la producción primaria, especialmente agropecuaria, y a su industrialización y comercialización[340].

Incluso en un sector tradicionalmente de preponderancia estatal, asociado simbólicamente a la nacionalidad, como lo era la educación (Laguado Duca, 2004), se llegó a pedir que el gobierno canalizara las inversiones de la Alianza a través del sector privado[341], arguyendo la lentitud del sector público.

No todos los grupos de poder defendían una concepción del desarrollo basado en las materias primas o en la industrialización sustitutiva, aunque la mayoría acordaba con el discurso cepalino del deterioro de los términos de intercambio. En cierto sentido, el discurso del presidente Frondizi –aquel que sostuvo durante su gobierno-

[339] Ibíd.
[340] La Nación, 09-03-65 "Afianzar al ALALC mediante la empresa" y 10-03-65, "Clausura el CICYP las deliberaciones de su 45a reunión".
[341] La Nación, 05-01-64 p.6 suplemento "La escuela argentina y la Alianza para el progreso", León Halpern.

fue ganando aceptación, incluso en algunos de sus aspectos más polémicos, como el de la preocupación por la planificación defendida, por ejemplo, en el semanario *Primera Plana*[342].

Por diferentes causas, la Alianza para el Progreso no tuvo tanta suerte y su "éxito" fue efímero. Influyeron en este relativo fracaso el endurecimiento de las condiciones para recibir apoyo que sufrieron los países latinoamericanos después de la muerte de Kennedy, pasando por las condiciones más agresivas de la política internacional de Estados Unidos que desembocaron en acciones como la invasión a República Dominicana en 1965, hasta la inocultable lentitud en la ejecución de los programas.

Así y todo, la Alianza para el Progreso no dejó de ser un importante arsenal simbólico de donde extraer elementos retóricos para usar en el combate discursivo nacional, tanto en la Argentina como en otros países de América Latina. Por ese motivo, su discusión ocupaba las primeras páginas de los diarios y revistas nacionales. Por eso también, el conflicto discursivo que se estableció alrededor de algunas de sus definiciones, como la de la necesidad de cambios estructurales para el desarrollo. No es sorprendente, entonces, que las citas positivas de la Alianza para el Progreso se produjeran cuando las conclusiones de sus organismos –especialmente el CIAP- intersecaran con una narrativa del desarrollo que, en lugar de enfatizar en la cuestión social, lo hacía en la salud de la economía. De esta forma, cuando el CIAP -o algunos de sus asesores más reconocidos como Rostow- se referían a la amenaza de la inflación, el discurso era rápidamente recogido y amplificado por los medios de comunicación o las corporaciones patronales[343].

Planificación y crisis

El significante desarrollo, como venía sucediendo desde el derrocamiento de Perón, fue confrontado con otro que, en la época, era casi su contraparte: la crisis. Ambos tendrán una importancia crucial en la definición de la cuestión social.

[342] Primera Plana, 20-10-64, N° 102, p.12 "Nuevo rostro en el espejo" y 24-11-64, N°107, p.52, "Fronteras afuera". Julio Gottheil.
[343] Ver, por ejemplo, Primera Plana, 29-12-64, N°112. p.50 "La inflación", Julio Gottheil; La Nación, 27-01-66, "No podrá afirmarse el desarrollo mientras subsista la inflación".

En 1964 dos temas relacionados con la planificación del desarrollo ocuparon la agenda pública: el relanzamiento del Consejo Económico y Social y el anunciado Plan de Desarrollo. Aunque las dos iniciativas se concretaron en 1965, su discusión ocupó varios meses del año anterior. En ella se podrá ver la mutación de sectores de las elites respecto a la intervención del Estado.

El Consejo Económico y Social, en la medida en que fue visto como un organismo asesor del Poder Ejecutivo que recogería los intereses de las corporaciones empresariales, no produjo grandes rechazos. La Unión Industrial Argentina suspendió la cerrada oposición que había sostenido sólo un año antes y ACIEL guardó silencio. Para los industriales no se debía asociar planificación con totalitarismo, siempre y cuando el Consejo cumpliera una función "de orientación indicativa", que no fuera obligatoria ni compulsiva. Consideraba la UIA que este Consejo Económico y Social –aunque lo social se reduce a "la preparación popular en educación"- debía complementar los demás poderes del Estado para realizar "estudios técnicos vinculados a la evolución y desarrollo de la Nación". De lo que deduce que "debe estar integrado por representantes de los sectores de la comunidad, por técnicos y por un núcleo de hombres con capacidad para organizar, promover, coordinar, los técnicos y los poderes clásicos de nuestra estructura constitucional". Por tanto, para hacer parte de él, habrá que "haber demostrado competencia por publicaciones, conferencias, etc. en cuestiones económico-sociales"[344].

Apoyándose en el ejemplo francés, un columnista de *Primera Plana* también defendía al Consejo como espacio de negociación donde debería salir ganado el interés general, convirtiéndose en una "escuela de solidaridad social y responsabilidad comunitaria[345]." Aparentemente, desde julio de 1962 cuando se creó el CONADE con objetivos limitados, la planificación había ganado legitimidad en la Argentina.

Dado a conocer en abril de 1965, el Plan de Desarrollo fue, fundamentalmente, un programa de desarrollo económico de corte cepalino. Lo social –además de metas

[344]La Nación, 10-02-6 p.64 suplemento. "Consideraciones sobre la creación del Consejo Económico y social", Rodolfo Roccatagliata.
[345] Primera Plana, 02-03-65, N°112, p.57, "Todos mezclados", Julio Gottheil.

de inversión en infraestructura de educación y salud- se centraba en un importante incremento de la financiación oficial para programas de vivienda. Paralelamente, y de una manera general, se preveía una elevación del consumo a través de una política de pleno empleo y una distribución equitativa del ingreso[346].

Por otro lado, el diagnóstico que antecede al Plan desafiaba la narrativa de la crisis que insistía en el "estancamiento argentino". Como demostrarían posteriormente los estudios de economía histórica, las cifras de producción industrial mostraron que el ingreso nacional había continuado evolucionando. Diagnóstico que sería presentado por *La Nación* como "Hay un relativo crecimiento de la industria consumidora de divisas y un estancamiento del agro que las provee"[347].

Lo más novedoso –además de la idea misma de plan- residía en la intención, no cumplida del todo, de poner énfasis en las cuestiones sociales. Según el ministro de trabajo, "el planeamiento económico –y así lo entiende el Consejo Nacional de Desarrollo- no es una cuestión de mera técnica económica, sino que debe abordar conjuntamente los problemas sociales y que entre sus postulados se deben incluir los estímulos para la participación de los sectores del trabajo"[348].

Las reacciones a la planificación no fueron unánimes. Un largo artículo de *La Nación* se oponía a lo que llamaba "los intelectuales del planismo" recordando que, siempre existía incompatibilidad entre economía planificada y libertad individual "porque la libertad personal, lo económico, lo político y lo social están indisolublemente unidos". Retomando la articulación entre libertad de comercio y libertad individual, agrega el articulista que los experimentos de Keynes no solo han sido un fracaso, sino que se debe respetar las condiciones de cada país sin copiar lo que viene de Europa o Estados Unidos. Otra vez el recurso retórico de la diferencia nacional[349].

Un discurso similar sobre el Plan de Desarrollo propone *La Prensa,* que descubre en él la influencia cepalina. El diario, aunque reconoce los méritos de la CEPAL, considera que el Plan comete un error típico de esta escuela al aplicar recetas generales desconociendo que "la actividad económica de nuestro país tiene

[346] Se puede consultar el Plan de Desarrollo en La Nación, 28-04-65.
[347] La Nación, 28-04-65 "Los aspectos de más relevancia".
[348] La Nación, 09-09-64 "Un panorama social del país trazó el titular de trabajo".
[349] La Nación, 06-09-64 p.6, suplemento, "La imitación en economía", Silvio Maldonado.

características propias y limitaciones conocidas […], se desenvuelven contenidas por un sistema de reglamentaciones y trabas últimamente acentuadas […]. No ocurre igual cosa en las economías latinoamericanas"[350]. El verdadero problema del país, concluye, es la inflación.

Más argumentado es el razonamiento contra la planificación que exponía Rodolfo Mané en *La Nación*. Construyendo una narrativa que comienza con la llegada del liberalismo a Buenos Aires durante la Colonia, su papel en la oposición al despotismo español y la riqueza generalizada por la revolución industrial, afirmará que las revoluciones americanas –a diferencia de las africanas y asiáticas- se inspiraron en el ideal de la libertad contra el monopolio. Haber roto con esos principios por la nacionalización de servicios públicos, planes quinquenales, control de cambios, etc., generaron la crisis –en referencia al peronismo- "que impidió a la planificación concretarse positivamente". Y, agrega el columnista, que el desarrollismo de Frondizi habría fracasado por sobreestimar la capacidad financiera del país. Para terminar su larga reflexión, afirmando que "la etiología y la problemática del desarrollo es específicamente económica y política. En pleno siglo XX ya no es admisible ignorar que la distorsión de la economía es consecuencia directa de la política inflacionista", i.e. el incremento de salarios. En esta perspectiva, el desarrollo es un problema económico que debe quedar fuera de "las desviaciones demagógicas", para que las poblaciones alcancen un mejor nivel de vida. "Pero los planificadores estatizantes con sus secuelas de absolutismo, burocratización y monopolio no son compatibles con una sana política del bien común"[351].

Este ensayo publicado en *La Na*ción, a pesar de usar articulaciones retóricas que en cierta medida eran tradicionales en el discurso liberal, introduce unos matices que tendrán alguna continuidad. El problema no es la planificación, es la centralidad del Estado en ella. Por otra parte, se reitera el argumento del desarrollo como problema económico en antagonismo con la política. Involucrar lo social allí era, otra vez, una forma de demagogia.

Mutación en el discurso sobre la planificación y el desarrollo que ya había comenzado durante el gobierno de Guido. Entonces se iniciaron contactos con

[350] La Prensa, 02-11-64. "El plan de desarrollo", editorial.
[351]La Nación, 21-11-65 p.6 suplemento "La estructuración del desarrollo económico", Rodolfo Mané.

Unión Industrial, la Confederación Económica, la Sociedad Rural y la Cámara Argentina de Comercio. De todas estas organizaciones sólo la CGE manifestó interés en un plan de desarrollo, mientras la UIA creaba su propia comisión de planificación y, coherente, la Cámara Argentina de Comercio, se negaba a discutir el tema. La necesidad de obtener los aportes de la Alianza había llevado a Guido a pensar en el Plan. La UCRP llevará a la práctica la iniciativa.

Mientras éste se daba a conocer, la UIA afirmaba que "El anunciado plan de desarrollo económico a largo plazo es esperado con ansiedad y esperanza en el país"[352]. Un marcado viraje en una institución que unos años antes criticara "los planes teóricos" de Frondizi.

Primera Plana, en sintonía con este cambio de discurso, felicitaba la realización de un plan que, si bien no era mérito del gobierno radical por ser un acuerdo impulsado por la Alianza para el Progreso, permitía que el desarrollo del país se constituyera en un propósito nacional que, surgiendo de los técnicos, quedaba al margen de la política.[353]

Sin embargo, la relativa aceptación de la idea de plan económico, no significaba que la discusión del significante desarrollo quedara saldada. Y, menos aún, el papel que la cuestión social cumplía en él. Los sectores más liberales desde *La Prensa* y *La Nación*, continuaron anteponiendo a la utilidad del plan lo que consideraban los males crónicos del desarrollo argentino: demasiado estatismo, salarios caros y baja productividad, interferencia de la política e inflación, en resumen, insuficiente libertad de mercado. Elementos que, todos juntos, formaron la narrativa de la crisis[354]. Desde *Primera Plana* se criticó lo que consideraban fallas técnicas del Plan que minimizaba la baja productividad del trabajo, el incremento de salarios y la consecuente inflación[355].

Dos meses después de iniciado el gobierno, el Ministro de Economía –Dr. Blanco- presentaba las proyecciones del plan económico por televisión. En su alocución constataba la existencia de una crisis causada, a su juicio, por el incremento de la

[352] Primera Plana, 04-08-64, N° 91, p.50/54. "La gran ilusión: el plan de desarrollo".
[353]Julio Gottheil. Primera Plana, 07-07-64, N°87, p.53. "EL plan de desarrollo" y 13-10-64, N° 101 p.50. "El plan de desarrollo".
[354] La Nación, 13-12-64. p.6, suplemento. "Reflexiones sobre el plan de desarrollo", Armando Ulled.
[355] Primera Plana, 14-09-65, N°149, p.68. "Lo que no dice el plan", Carlos García Martínez.

masa monetaria y de la población y por el estancamiento del PBI. De estos incrementos se derivaban la inflación y el deterioro generalizado del nivel de vida, entre otros males que aquejaban al país.

Pero el diagnóstico de la crisis se hacía con elementos diferentes y, por tanto, se inscribía también en un discurso diferente. Para el Ministro, la inflación no había golpeado a la inversión sino los ingresos del trabajo, ocasionando una redistribución del ingreso a favor de los empresarios. La productividad –igual que la deuda externa- también se articulará en este discurso, pero de manera distinta. Pues, según Blanco, para combatir la inflación era necesario que los productores redujeran costos por medio del aumento de la productividad, en lugar de esperar siempre la ayuda del gobierno. Así, la productividad –a diferencia del discurso dominante entre las elites- dejaba de ser un problema de los trabajadores.

Con ese fin, y en un intento fallido de imponer otra narrativa, prometía protección al productor y cuestionaba "la exageración de hablar de una lucha por la libertad" cuando se trataba de defender los intereses de un sector. Por último, el Ministro discutía la articulación entre déficit y gasto público, cuando "en realidad [los problemas actuales se deben] a un déficit de recaudación de impuestos más que a un aumento de gastos, como erróneamente se ha afirmado más de una vez, [lo que] es fácil de comprobar utilizando como patrón de comparación el producto bruto nacional"[356].

En definitiva, la democracia social de la UCRP proponía un discurso diferente ante la narrativa de la crisis que, en última instancia, se resolvía en "un problema esencialmente moral", el de la solidaridad. Pero el gobierno de Illia nunca pudo situar este último significante en el debate público. En ese marco, poco después, se dictará la 'ley de abastecimiento'[357], presentada como una iniciativa social para controlar la suba de los precios de la canasta familiar.

Las reacciones a la Ley fueron las acostumbradas. La Bolsa de Comercio, ACIEL, la Sociedad Rural y la UIA criticaron el intervencionismo estatal, la dictadura

[356] Discurso Dr. Blanco. La Nación, 11-12-63 "Dos meses de actividad económica del gobierno".
[357] La ley de abastecimiento permitía al Estado, bajo estado de emergencia, fijar precios máximos e, incluso, allanar negocios que especularan. Cfr. Primera Plana, 25-02-64, N°68, p.49. "Sensación de expectativa". En todo caso, su aplicación fue muy restringida.

económica “propia de una época que se consideraba definitivamente superada” –en referencia al peronismo- y, demandaron reducir el gasto del Estado y bajar la carga impositiva[358]. Idéntica es la posición que la Cámara de Exportadores expone en sus memorias de 1964 –“un verdadero tratado de política económica cuya lectura y comprensión por parte de los funcionarios públicos resultarían muy ventajosas para el país”, según *La Nación*- la cual, además de ‘constatar’ aumento de precios y escasez de productos desde que se sancionó la Ley, sugiere en su lugar, restaurar la autoridad contra “la acción disolvente de quienes buscan únicamente medrar a la sombra de los auténticos trabajadores…”, en referencia al Plan de Lucha de la CGT[359]. En cambio, ni en *La Nación*, ni en *La Prensa,* ni en *Primera Plana,* aparecen pronunciamientos de la CGE sobre ese tema.

La Cámara de Comercio dedicará, todavía, la mayor parte de su memoria a cuestionar esta ley, resaltando su inoperancia, su atropello a la libertad y pronosticando un colapso en la economía argentina[360]. Junto con la política salarial –ley de salario vital y móvil-, los gastos del Estado y el antagonismo con la CGT, el tema resurgirá también al año siguiente[361].

También la Sociedad Rural volverá en 1965 a tratar el tema, articulándolo con la crisis causada por el “dirigismo económico y el intervencionismo estatal”, en una nota enviada al presidente Illia. Aunque sus argumentos no son novedosos, en esta ocasión se agrega otro. Aunque, según afirma, hubiera preferido no hacerlo, la Sociedad Rural reconoce que “no podemos guardar pasiva conducta frente al inminente desastre de la República”. Pero, debido a que el presidente “ha hecho de lo ‘político’ factor preponderante en la casi totalidad de las medidas oficiales [...] la Argentina ha perdido el lugar de primacía que ocupaba en América y en el mundo”[362]. La crisis económica –inflación-, se articula con ‘lo político’ –entendido como demagogia-, la ideología y la decadencia nacional. Como argumentó contra Perón, y después contra Frondizi, la Sociedad Rural sigue soñando una República

[358] La Nación, 26-12-63, “Objeciones y crítica de Aciel al proyecto de Ley de Abastecimiento” editorial. 31-12-63; “El proyecto de ley de abastecimiento”, editorial; 26-08-64. “Fundamenta la UIA su oposición a los precios máximos” y La Nación, 18-12-64, “Análisis de la Rural sobre la evolución económica en 1964” y Primera Plana, 30-06-64, N°86 p.46 “Previsibles efectos de los precios máximos".
[359] La Nación, 20-10-64 “Otro llamamiento a la realidad”, editorial.
[360] La Nación, 29-04-65 “La memoria de la Cámara Argentina de Comercio”.
[361] La Nación, 02-01-66 “Exposición de los objetivos económicos para 1966”.
[362] La Nación, 22-01-65 “Objeciones a la conducción en lo económico-social”.

“libre de la interferencia de la política en los negocios”. Viejo argumento liberal que naturalizando esferas de la vida social –entre ellas el mercado- hace de la teoría de gobierno una forma de limitar el poder del Estado (Rose, 1999).

La gravedad de la crisis, que no era mayor por el exitoso desempeño económico del agro, lo que –según los ruralistas- “demuestra la voluntad de trabajo del campo”, exige una reorientación de la política económica y social. Pues, “el primer plan de gobierno ha de ser gobernar para el país, apartándose de obligaciones y preceptos partidarios, porque es útil para la Nación”. Y agregan: “Porque las medidas demagógicas conducen fatalmente al más grave de los riesgos: la pérdida de nuestro modo de ser y de nuestro estilo de vida”[363].

En resumen, identificándose con el metacolectivo “Nación”, el discurso de la Sociedad Rural está por encima de los avatares de la política –que produce medidas demagógicas- y que atentan contra nuestro modo de ser…nacional. Aunque el discurso no es explícito al respecto, se puede suponer que quienes presionan por las medidas demagógicas –en este caso la CGT y los ideólogos de la UCRP- quedan por fuera de la Nación. En esa narrativa de raigambre decimonónica –la Nación como consustancial “al campo”-, la decadencia del país justificaría anular la política y el programa de la UCRP. En todo caso, comienzan su nota al presidente recordando la esperanza, se supone que ya desvanecida, que significó su triunfo en las elecciones de 1963, “a pesar de no haber obtenido en los comicios una mayoría franca”.

De la nota de la Sociedad Rural nos interesa destacar, una vez más, cómo la cuestión social –ese problema “moral” que quiso enfrentar la UCRP por medio de la democracia social-, esta vez enunciada como “la política” o “la demagogia”, se contrapone a desarrollo.

Primera Plana ofrecerá una versión más matizada de este discurso y su oposición a la ley de abastecimiento fue menos cerrada. Coherente con su mayor tolerancia hacia la intervención del Estado, no estaba en contra de que se controlaran los precios. La argumentación del semanario era distinta. Controlar precios, argumentaba, es un derecho del Estado, más no una solución ya “que básicamente

[363] Ibíd.

el problema de los precios altos se resuelve en forma tajante y definitiva solamente si el país se desarrolla[364]".

Ni la planificación, ni la intervención estatal en la economía fueron presentadas por el semanario como un exabrupto teórico, como lo planteara, por ejemplo, ACIEL o *La Nación;* aunque tampoco sería correcto atribuir un discurso intervencionista a *Primera Plana*. Sin embargo, su discurso enfatizó en la calidad de esa intervención. Armada de numerosos sondeos, ilustrará el fracaso de las políticas de la UCRP para contener el aumento de precios y, lo que consideraban, "la aceleración del deterioro económico-social argentino"[365].

Para el semanario, el gobierno, incapaz de conducción eficiente, se contentaba con identificar dirigismo económico y justicia social. Un dirigismo que, a diferencia del peronista, carece de los resortes del poder y, por tanto, en lugar de tender hacia la justicia social "se arrojan resultados económicos catastróficos[366]".

Redondeando; el intento de la UCRP de articular el discurso del desarrollo con la cuestión social y con una definición diferente de la crisis, tomando recursos de la narrativa ofrecida por la Alianza para el Progreso, fue disputado desde distintos lados. La vieja narrativa liberal, sostenida por la mayoría de las corporaciones empresarias y amplificada por *La Nación* y *La Prensa*, se mantuvo incólume en los argumentos expuestos durante el gobierno de Frondizi. *Primera Plana*, en cambio, fue menos reticente a la intervención estatal que, bajo la forma de la planificación, venía de la Europa de los 'treinta gloriosos'. Planificación concebida, en el caso argentino, como participación directa de los intereses privados en el Estado.

¿Cómo se articulaba la cuestión social al *desarrollo* en estos discursos? Tomemos dos columnistas insignias de *La Nación* y *Primera Plana* como ejemplo.

Mariano Grondona –a la sazón colaborador del semanario- lo resumía como el problema de la eficacia. La eficacia –decía- es el único atractivo del comunismo, "un

[364] Primera Plana, 24-12-63, N° 59 p.52. "La carrera de los precios", Julio Gottheil; 25-02-64, N°68, p.49. "Sensación de expectativa"; 22-09-64, N° 98, p.52. "Ley de abastecimiento".
[365] Primera Plana, 22-09-64, N° 98, p.52. "Ley de abastecimiento" y 09-06-64, N°83, p.53 "¿Qué hace el gobierno?"; 23-06-64, N°85, p.52, "La crisis de la confusión". De todas maneras, no hay que exagerar el intervencionismo del discurso de Primera Plana. Algunos de sus columnistas mantendrán el discurso 'tradicional' liberal. Véase, p.e. 21-12-65, N°163, p.52. "Los precios máximos", Carlos García Martínez.
[366] Primera Plana, 23-06-64, N°85, p.52. "La crisis de la confusión", Julio Gottheil.

atajo hacia el paraíso del desarrollo". La democracia, por tanto, no podía contentarse con la libertad, "porque la libertad sin eficiencia es una forma sutil de esclavitud: la esclavitud del subdesarrollo"[367]. Brevemente, la cuestión social quedaba resuelta por un Estado eficaz que, como un príncipe ilustrado, guiara el país hacia el desarrollo.

Guillermo Kratz[368], en uno de sus habituales artículos en *La Nación,* expone la utopía de una sociedad liberal desarrollada gracias al ensanchamiento de los mercados. El capitalismo atendería así las condiciones de vida de los grandes sectores de la población. Ello se lograría con la superación de una serie de antinomias: reducción de gasto público vs. burocracia estatal que saca a los hombres de la activada productiva incitando el ocio; nacionalizaciones –que por un desplazamiento metonímico se asocian con socialismo- vs. libre empresa que, "desarrollada con un sentido de solidaridad social y humana y apoyada en un concepto profundo de justicia, dé a cada uno, empresarios y obreros, su parte legitima en la riqueza que producen"; lucha de clases vs. la empresa como crisol de la democracia "donde empresarios y obreros trabajen armoniosamente para el bienestar de la comunidad"; sistema previsional por capitalización y con pensiones mínimas vs. sistemas completos de previsión social basados en el reparto; y verdadera reforma agraria consistente en "la reforma mental de nuestro hombre de campo, aplicando las nuevas técnicas de mecanización y cultivo, la lucha contra las enfermedades de la ganadería, la previsión contra la sequía, el mejor aprovechamiento de las pradera, de los fertilizantes, de las tierras desérticas, etc.", además de la necesaria inversión en desarrollo rural teniendo "siempre presente la simpática figura del *farmer* americano". [369].

Aunque no tan ajeno a la cuestión social, como en la variante autoritaria del desarrollo defendida por Grondona, la narrativa liberal también le quitaba centralidad al suponer que lo social se resolvería en la libre evolución del mercado. Ambos discursos jugarían un papel importante en la discusión de las políticas sociales que la UCRP propondría. Los temas de ésta no serían muy diferentes a los del período anterior.

[367] Primera Plana, 19-04-66, N°173, p.7. "La imagen", Mariano Grondona.
[368] La Nación, 12-01-64 p.6 suplemento. "Si pretendemos ser un pueblo joven ¿por qué insistimos en fórmulas viejas?", Guillermo Kraft.
[369] Ibíd.

La agenda social

Muy poco después de que Arturo Illia asumiera la presidencia, el obispo auxiliar de Córdoba presentaba un diagnóstico desolador de la situación social, denunciando que centenares de hogares padecían "el desequilibrio económico actual". Consideraba Angelelli que la paralización del aparato productivo implicaba, más que una crisis, la negación misma de los derechos humanos y cristianos de la persona, "engendrando el caldo de cultivo para aventuras imprevisibles […] con las graves consecuencias que son de temer[370]". Y agregaba, "la nave de la justicia y del orden social está en peligro. La muchedumbre de los desocupados y de gente que en estos momentos tiene hambre, que no posee un techo propio ni seguridad ni futuro, lógicamente pierde su fe, afinidad al trabajo, su pasión por la libertad y su confianza en la vida". Para el sacerdote era indispensable declarar una guerra al hambre, a la miseria, a la falta de techo.

En la misma época, *La Nación* dedicaba una editorial a amplificar las demandas del gobernador de Santiago del Estero y los "graves problemas sociales" que vive la provincia. Constataba el matutino que

> Además de las desventajas naturales, […] las regiones del Norte y del Sur, se encuentran en una situación de atraso humano y social, por culpa de los gobiernos. Las condiciones hostiles se han tornado peores los últimos 20 años a raíz del desarrollo industrial. Todos los progresos de otras regiones, no existen en el Norte[371].

Partiendo de esos diagnósticos producidos en Córdoba y en Santiago del Estero, podría esperarse que la pobreza ocupara un lugar central en la discusión que comenzaba con el gobierno de la UCRP. No fue así o, al menos, no en esos términos. Ni siquiera en los que antaño planteara la UCRI en su discurso de desarrollo e integración nacional. Aunque *La Nación* recordará, en algunas editoriales, las catastróficas consecuencias que tuvo la industrialización para las provincias menos favorecidas geográficamente por su lejanía del puerto.

En general el matutino actuó como caja de resonancia de los gobernadores del Nordeste y Noroeste, pidiendo más recursos para sus regiones aunque –en un debate privado con el revisionismo histórico- mencionaba las causas 'naturales' de

[370] La Nación, 08-12-63 "El obispo auxiliar de Córdoba se refiere a la situación económica".
[371] La Nación, 12-12-63 "Los graves problemas del Norte", editorial.

ese fenómeno[372]. Sin embargo, con excepción de los reclamos de los gobernadores en sus reuniones regionales, solo cuando la situación de orden público en Tucumán se vio alterada por el conflicto con los trabajadores del azúcar, la pobreza en la provincia tomó dimensión nacional[373]. Pero el discurso enfatizó en la pobreza *de las* provincias, no de sus habitantes.

En febrero de 1964, el ministro del interior, resumía los proyectos sociales tratados en las pasadas sesiones legislativas. Mencionaba Palmero la ley de abastecimiento, la de medicamentos, la relativa a los arrendamientos y aparcerías rurales, el proyecto de ley estableciendo el salario familiar para los trabajadores rurales y la creación de la Caja de Asignaciones Familiares "que satisface un viejo y demorado anhelo de los trabajadores rurales, que son los únicos del país que no gozan de ese beneficio". En el campo laboral destacaba la homologación de casi un centenar de convenios colectivos y la creación de la Comisión Especial para estudiar la implantación de un sistema de salario mínimo, vital y móvil, integrada por representantes de empresarios y obreros. En el campo de la previsión social se resaltaba que en casi todas la Cajas –exceptuando la de personal del Estado- se estaba regularizando el pago. Estas medidas tendían, decía el ministro, hacia la realización de "una democracia orgánica y social [y con ellas] erradicaremos la desocupación y la falta de viviendas, el oprobio y la miseria"[374].

El 1° de mayo, el Presidente Illia presentaba sus logros en términos similares. Mencionaba el incremento de recursos para educación, el Censo Nacional de Salud, programas de distribución de leche, campañas sanitarias contra enfermedades endémicas, etc., junto a dos medidas más polémicas: el proyecto de ley sobre medicamentos y, en un lugar destacado, la ley de abastecimiento para combatir "el factor más adverso al bienestar del pueblo [que] ha sido la tendencia alcista de los precios"[375].

Para Illia, todos estos eran proyectos que, institucionalmente tramitados, deberían tender hacia esa imperiosa obligación moral que reclamaba la Patria. Incluso las

[372] La Nación, 13-05-64. "Las provincias abandonadas" editorial; 12-07-64 "Los agudos problemas tucumanos" editorial; 17-01-65 "Desequilibrio del potencial económico argentino", editorial.
[373] Entre otros, Primera Plana, 21-12-65, N°163, p.20-1. "Tucumán. Al borde del colapso"; La Nación, 29-12-65 "Agitación orquestada" editorial.
[374] La Nación, 26-02-64 "Convocan para el 18 a ambas cámaras".
[375] La Nación, 02-05-64 "Discurso de Illia ante las cámaras".

obras de infraestructura vial y económica se articulaban en ese discurso, que se fundamentaba en los héroes de la patria y en la Constitución, proponiendo como horizonte, reiteradamente, "una democracia social y orgánica[376]".

Estas articulaciones retóricas del presidente, fueron consideradas por *Primera Plana* "pomposas y vacías", típicas de un líder político que se escondía tras frases patrióticas. Las referencias de Illia a los poderes constitucionales que le permitían tramitar las demandas sin permitir excesos –en referencia al nuevo Plan de Lucha de la CGT y los rumores de planteos militares- era interpretada por el semanario como un desconocimiento de los problemas económicos que sufrían los obreros y una conculcación de su derecho a participar en política. Según *Primera Plana*, para el Presidente

> […] no existen, o no debieran existir, los sindicatos obreros tal como aparecen en la Argentina, donde están manejados por una mayoría peronista. Ni tampoco debieran existir en Italia, donde católicos y comunistas dirigen las dos centrales sindicales; o en Francia, donde comunistas y socialistas campean con sendas organizaciones obreras[377].

Este discurso, afirmaba la revista, demostraría que el gobierno no tenía una voluntad de evitar roces con la CGT. Con tal fin, la nueva reglamentación de la Ley de Asociaciones Profesionales "colgó como una espada de Damocles" sobre los sindicatos, mientras el Ministro de Trabajo llevaba una ofensiva contra la CGT y el peronismo[378].

Pero, decía *Primera Plana* citando al cardenal Antonio Caggiano, el problema social subsiste y se manifiesta "en la falta de ocupación, en la inseguridad del trabajo, en los salarios insuficientes, en la desigualdad irritante y a veces provocativa de los que abundan en bienes y aquellos que apenas consiguen, con su labor, satisfacer las necesidades apremiantes de la vida[379]". La nueva etapa del plan de lucha lanzado por la CGT, respondería a estos problemas, mientras que las medidas propuestas por el Presidente no eran sino pequeños paliativos que no enfrentaban las necesidades de desarrollo del país.

[376] La Nación, 05-07-64 "Es imperiosa la necesidad de paz".
[377] Primera Plana, 04-05-65, N°129, p.8/11. "Las excusas de presidente".
[378] Ibíd. De hecho varios analistas consideran que existió la intención de disciplinar a la CGT con esa Ley (Romero, 1994; Cisneros y Escudé, 2000).
[379] Ibíd.

Independientemente de los aliados que conseguía ahora la CGT y los motivos coyunturales de esta asociación, la cuestión social continuó teniendo un eje fundamental en el trabajo. Sin embargo, la dispersión discursiva que existirá en el período sobre la cuestión laboral, no muestra la emergencia de una nueva narrativa sobre el papel de los sindicatos. Pero, las medidas sociales presentadas por el gobierno de la UCRP, quedaron subsumidas a este problema o disputadas desde los discursos de la libertad o el desarrollo ya descriptos. Volveremos sobre ello.

Un año después los principales partidos de oposición legal –es decir, excluido el peronismo- evaluaban la cuestión social de manera similar. Para los Demócratas Cristianos la inexistencia de grandes progresos en vivienda popular mostraba el fracaso del gobierno en el campo social. Jorge Ferreira del Movimiento de Integración y Desarrollo llegaba a conclusiones similares, pero desde una perspectiva fiel a la narrativa desarrollista: a su juicio, la falta de una política de desarrollo restablecía los términos de la "ecuación del vasallaje". La Federación de Centro [conservadores] y los Demócratas Progresistas se conformaban con hacer un relato catastrófico de la crisis generalizada. Sin duda, lo social no tuvo un espacio diferenciado durante el gobierno de Illia[380].

La cuestión laboral

Casi coincidiendo con la asunción de Illia a la Presidencia de la Nación, el Consejo Nacional de Desarrollo –CONADE-, dio a conocer una encuesta adelantada por el Instituto de Sociología de la Universidad de Buenos Aires sobre la estructura del empleo en la Capital Federal y Gran Buenos Aires. En ella se estimaba que el 8.4% de la PEA estaba desempleada y calculaban en alrededor de 700.000 los desempleados de todo el país[381].

La CGT aseguraba que esta cifra ascendía a 750.000 personas, que la situación de los trabajadores había empeorado en los dos meses de gobierno de Illia y prometía pasar a la ofensiva, "aun cuando las autoridades hicieran concesiones". Los motivos: además de la magnitud de la desocupación, el "origen fraudulento del acto electoral

[380] Primera Plana, 12-10-65, N°153, p.12 y 14. "Los dos años de gobierno. Cuatro puntos de vista".
[381] La Nación, 26-10-63 "Los desocupados en todo el país suman cerca de 700.000".

que consagró al gobierno", la devaluación y la consiguiente crisis industrial, y la lentitud e inoperancia de la UCRP[382].

Además, el Secretario General de la central sindical proponía que se creara un agencia de desarrollo "para las zonas más afectadas por la despoblación y paralización de tareas, ampliar los márgenes de créditos para todas las industrias radicadas a más de 500 km de la Capital Federal y planificar la ampliación de los márgenes de créditos para todas las industrias que ocupen más de 100 obreros", avanzar con la reforma agraria y crear un salario mínimo vital y móvil.

Algunas de estas sugerencias –*motu proprio* o no, respondiendo a los preceptos constitucionales introducidos por la reforma de 1957, a las presiones de la CGT o a la tradición programática radical- fueron impulsadas por la administración Illia. La más importante de ellas fue el proyecto de ley sobre salario mínimo vital y móvil, "para resguardar a los obreros de las variaciones de los precios"[383]. Este salario fue definido como aquella remuneración "que posibilite al trabajador: alimentación adecuada, vivienda decorosa, vestido digno, asistencia sanitaria, educación, esparcimiento, seguro y previsión"[384].

La ley contempló la creación del Consejo Nacional del Salario Mínimo conformado, en partes iguales, por representantes obreros, del Poder Ejecutivo y de de los empresarios: ACIEL, CGE, UIA y la Confederación General de Industrias. Como lo había recomendado la Conferencia Interamericana de Ministros del Trabajo, realizada en Bogotá en 1963, el Consejo tenía la función de fijar el salario mínimo vital y móvil[385]. Inicialmente respaldada por la CGT –que de todas maneras insistió que esa era función del Congreso-, los distintos sectores empresarios señalaron lo inoportuno de la medida "debido a la situación económica del país".

El gobierno, en cambio, insistió que ésta hacía parte de su propósito de desarrollo con democracia social. En la parte motiva del proyecto enviado al Congreso, afirmaba que era imprescindible crear riqueza y distribuirla con justicia:

[382] Primera Plana, 24-12-63, N° 59, p.8-9, "Por qué los sindicatos emplazan al gobierno".
[383] La Nación, 30-06-64 "La concepción social que inspiró el salario mínimo y móvil".
[384] La Nación, 22-04-64 "El salario mínimo vital y móvil", editorial.
[385] El proyecto inicial de salario mínimo cubría a todos los trabajadores, exceptuando al servicio doméstico y la administración provincial. Después ante la oposición de las corporaciones empresarias serían excluidos otros sectores. La Nación, 30-06-64 "La concepción social que inspiró el salario mínimo y móvil".

> Para crear riqueza suficiente nos hemos comprometido a la movilización de los recursos materiales y espirituales de la Nación, utilizando la planificación económica y social democrática, la que será verdaderamente democrática en tanto cuente con el asentimiento de las mayorías. Ese asentimiento no se logrará si el hombre de trabajo no se siente interpretado en sus aspiraciones, protegido en sus derechos, asegurado en la satisfacción de sus necesidades mínimas y convencido de que su participación en el producido del esfuerzo común es la justa[386].

Citando en su respaldo la encíclica *Mater et Magistra*[387], el proyecto aunaba redistribución del ingreso con reactivación económica: la primera respondía a una "elemental justicia", la segunda a la necesidad de incrementar la demanda. Ambos argumentos fueron usados por los funcionarios de la UCRP tanto en la defensa de la iniciativa como en el conflicto con el nuevo plan de lucha que lanzaría la CGT, variando los énfasis dependiendo del interlocutor.[388]

El salario mínimo vital y móvil era una iniciativa presente en la plataforma política de la Unión Cívica Radical desde 1931. En el caso concreto de la administración Illia, se trataba de fijar un sueldo básico establecido con base en el costo de vida para una familia tipo –matrimonio con dos hijos menores- y actualizado en directa proporción a los aumentos que dicho costo registrara cada año, o si este incremento era superior a un 15 por ciento en un semestre, actualizado con relación a ese período.

Apenas conocida la iniciativa, comenzaron las reacciones de empresarios y sindicatos. La UIA advirtió que la sanción del proyecto "implicaría un impacto inflacionario de extraordinaria magnitud y gravedad sobre el cuerpo de la economía nacional"[389]. Un estudio posterior de la Unión Industrial fundamentará la oposición de la corporación considerando "lo que representa el salario mínimo", tanto como la "situación de la economía nacional". En el primer caso, examinaba los límites naturales de la intervención del Estado y concluía que "los fines de bienestar social fijados como meta no se lograrán por el solo hecho de que el Estado así lo disponga por medio de la sanción de una ley". Los convenios colectivos eran, argumentaba la

[386] La Nación, 14-04-64 "Se envió al Congreso el proyecto de salario móvil".
[387] Ibíd. "…la riqueza económica de un pueblo no consiste solamente en la abundancia total de los bienes sino también y más aún, en la real y eficaz distribución según justicia, para garantía del desarrollo personal de los miembros de la sociedad, en lo que consiste el verdadero fin de la economía nacional".
[388] La Nación, 29-04-64 "Según el Dr. Solá, es idea básica lo del salario móvil"; 29-05-64 "Manifestó el Dr. Palmero que debe entenderse que imperará y se asegurará la paz interior; 30-06-64 "La concepción social que inspiró el salario mínimo y móvil"; 02-05-1965 "El ministro de trabajo se referirá a la acción oficial en materia de gremialismo".
[389] Primera Plana, 31-03-64, N°73, p.54-5. "Salarios. Un plan origina preocupaciones".

entidad, más que suficientes para lograr esta meta. Respecto a la incidencia económica de la medida, mantendrá la posición casi unánime de las élites sobre sus efectos contraproducentes para contener la inflación y lograr el desarrollo del país pues, a juicio de la UIA, la medida "ataca los efectos no las causas, que están en el estancamiento económico del país"[390].

El Instituto de Investigaciones Económicas y Financieras de la CGE, coincidió con el gobierno en la necesidad de un aumento para los trabajadores, pero lo condicionaba al incremento del PBI que, según el Instituto, "en los dos últimos años ha experimentad caídas del orden del 4 y del 6 por ciento respectivamente, que constituyen la más clara expresión de nuestra postración económica". Para la CGE el reajuste de salarios se produciría como resultado automático de un ordenado desarrollo[391].

La oposición de ACIEL se dio en los términos ya tradicionales de la entidad. En un documento enviado al Senado pidiendo que no se vote la ley, la agremiación empresaria afirmaba que no se oponía a "que todo individuo por su condición de tal, no tenga el derecho inalienable y natural de vivir decentemente [sic], en relación con su voluntad de trabajar", pero creía que la iniciativa del salario mínimo era una reacción condicionada por intentos subversivos como el plan de lucha de la CGT, que ejercía indebidas presiones sobre el parlamento[392]. Reiteraba, además, su convicción de que toda política económica "para ser realista y sana, ha de tener como primer objetivo el incremento de la productividad nacional, y que dicha política no puede atacar los efectos sino las causas"[393]. Como contraejemplo, ACIEL ponía las convenciones colectivas que logrando la movilidad del salario, habían generado la inflación, para concluir con sus casi rituales invocaciones a los desastres ocasionados por varios lustros de política económica socializante.

La Comisión Coordinadora de Entidades Agropecuarias, reunida en una asamblea en Resistencia, denunció una crisis social generalizada por causa de la ley del

[390] La Nación, 09-09-64 "Fundamenta la UIA su posición contraria al salario mínimo móvil."
[391] Primera Plana, 31-03-64, N°73, p.54-5. "Salarios. Un plan origina preocupaciones"; La Nación, 08-05-64 "Fundaron las empresas su oposición al salario mínimo".
[392] La Nación, 08-05-64 "Fundaron las empresas su oposición al salario mínimo".
[393] Ibíd.

salario mínimo, imposible de pagar para los productores de té y yerba mate del Norte. La ley, según los productores, acabaría con la economía regional[394].

Las editoriales de *La Nación* reiteraron esos argumentos. Diciendo coincidir con el gobierno en que la mejor manera de frenar el comunismo era satisfacer las necesidades de los trabajadores, recordaba que, ocupándose de la mayoría de ellos, "se olvida de aquellas personas que no pueden atender sus exigencias de subsistencia". A partir de allí, el matutino construye la crítica a la ley del salario mínimo.

Consideraba *La Nación* que la idea de necesidad mínima –tal la expresaba el proyecto y lo comentaban varias asociaciones empresarias- es difícil de precisar, más aún cuando ella incluía la vivienda decorosa, "totalmente imposible de encontrar hoy a precio accesible"[395]. Y argumentaba en contra del salario mínimo que las convenciones colectivas suplían con creces los aumentos de los precios, con la ventaja de que evitaban la imposición estatal; el incremento de sueldos implicaba, también, el de las cargas sociales que muchos empresarios no podrían pagar; no se trataba de subir salarios nominales sino de bajar precios y, para ello, no había otro camino que el incremento de la productividad; la presión del mínimo implicaría una suba de salarios en todos los niveles laborales, incluyendo el muy numeroso personal del Estado que cada vez absorbe más actividades; por tanto sin más productividad, solo se generará más inflación y, agrega el matutino, terminará perdiendo todo el país y especialmente los trabajadores. Para el diario, hay que dejar –como en Estados Unidos- la acción directa de la organización sindical a través de convenios colectivos en lugar de imponer el ciego imperio de la ley[396].

No es muy distinta la argumentación de *Primera Plana*, aunque insertada en una narrativa de más estricto corte económico y con abundantes referencias a la opinión de los expertos. Las articulaciones del semanario prescinden de la retórica liberal, para centrarse en la crisis. Crisis ya existente que, por causa de la espiral

[394] Los productores manifestaban "la voluntad común de resistir regímenes económicos impuestos desde fuera y capaces de destruir no solo la economía provincial sino la de la Nación misma en uno de sus aspectos más promisorios. [y agregaban] no venimos a luchar en defensa del agro, sino también de la Nación que está en peligro". La Nación, 16-12-64 "La ley del salario móvil en el agro", editorial. Véase también, Primera Plana, 09-03-65, N°122, p.54/56. "El salario de la discordia".

[395] La Nación, 22-04-64 "El salario mínimo vital y móvil", editorial.

[396] Entre otras, La Nación, 22-04-64 "El salario mínimo vital y móvil", editorial; 06-06-64 "La ley del salario móvil en el senado" editorial; 03-06-64 "Salario mínimo vital y móvil" editorial.

inflacionaria ocasionada por el salario mínimo, produciría un mayor deterioro de la economía, con desaliento de la inversión, recesión industrial y consecuente desempleo, ocasionando un "fenómeno que se denomina *círculo vicioso salario vital-precios*" y, con él, un cuello de botella sin salida en una economía no socialista. La única diferencia en el discurso de *Primera Plana* es que no discute la potestad del Estado para intervenir e, incluso, considera válida la fijación de un salario mínimo pero, como ya se mencionó, condicionada a una previa reactivación de la industria[397].

Entre tanto la CGT, comprometida en su plan de lucha, se oponía a la remuneración fijada por el Consejo del Salario Mínimo, Vital y Móvil, declarando que, si el gobierno no podía combatir la inflación, "el trabajador no podía ser el destinatario de las pérdidas"[398].

Otra vez la cuestión social quedaba aprisionada en la narrativa del desarrollo y la crisis, sin que el gobierno lograra imponer su articulación con la democracia social. Sin conseguir que su discurso intersecara con el de los sindicatos, tampoco encontró interlocutores en los grupos de poder como lo haría Frondizi –inútilmente- hacia el final de su gobierno.

Los sindicatos, entre tanto, estaban más preocupados por el plan de lucha que por un trámite institucionalizado de la cuestión laboral. Más aún cuando encontraron inesperados aliados en esta nueva movilización como la UCRI e, incluso, algunos columnistas de *Primera Plana*.

Lanzado en enero de 1964, el Plan de Lucha tendrá sucesivas etapas que concluirían con la ocupación parcial de centros productivos durante 24 hs. en el mes de marzo, extendiéndose hasta mayo. El plan se presentaba como respuesta al desconocimiento del gobierno de sus demandas; a saber: el encarecimiento del costo de vida, la desocupación, el poder adquisitivo de los salarios y el incremento

[397] Primera Plana, 31-03-64, N°73, p.54-5. "Salarios. Un plan origina preocupaciones"; 23-06-64, N°85, p.53. "La ley del salario mínimo"; 23-06-64, N°85 p.50. "Salario mínimo: sólo la inflación puede pagarlo"; 09-03-65, N°122, p.54/56 "El salario de la discordia".
[398] Primera Plana, 09-03-65, N°122, p.54/56. "El salario de la discordia".

de las pensiones[399]. En diciembre de 1964 y en varias ocasiones al año siguiente, se lanzarán nuevos paros generales.

Ante la iniciativa del Poder Ejecutivo del salario mínimo vital y móvil, la central sindical radicalizará sus reclamos, afirmando que la demanda trascendía el problema salarial para reclamar medidas de fondo sobre la desocupación, la paralización industrial y el costo de la vida. El expresidente Arturo Frondizi, respaldará la posición de la CGT[400], mientras *Primera Plana* recalcaba que el Plan era injustificable ya que sólo se había elevado el importe mínimo de las jubilaciones, que la ley de abastecimiento había fracasado y que el Consejo del Salario Mínimo distaba de ser creíble[401].

La respuesta del gobierno fue enumerar sus logros en la cuestión social. En una intervención televisada, el Ministro del Interior defendería la existencia de un sindicalismo vigoroso y libre de intereses extragremiales[402] –con lo que daba la razón a quienes aseguran que el plan de lucha respondía a fines políticos- y enumeraba los avances del gobierno: solución del problema pensional y saneamiento de la Cajas de Jubilaciones, anulación de contratos petroleros, renovación de convenios colectivos con salarios mayores de los demandados por la CGT, presentación a la Cámara de Diputados de la ley de salario mínimo y congelamiento de los artículos de subsistencia[403].

En cambio la Federación de Partidos de Centro -conservadores-, ACIEL y la mayoría de las asociaciones empresarias –CGE, UIA, Bolsa de Comercio- respondieron de manera similar: destacando la inoperancia del plan económico del gobierno y pidiendo represión contra la CGT, a quien tildaban de funcional a las conspiraciones comunistas[404].

---

[399] La Nación, 24-01-64. “El doble papel de un absurdo” editorial.
[400] Primera Plana, 11-02-64, N° 66 p.4. "Hora de decisiones para el presidente" y entrevista con Arturo Frondizi, Primera Plana, 24-03-64, N°72, p.20-3. "Otra vez en busca de la coincidencia".
[401] Primera Plana, 12- 05-64, N°79, p.52. "El gobierno no cumplió" Bernardo Baas; y 11-02-64, N°64 p.9. "¿Hacia dónde va el plan de lucha".
[402] La idea de que la CGT respondía a intereses extragremiales fue defendida por el gobierno, por las asociaciones de la producción y por la mayoría de los analistas de la época y posteriores. Para la opinión del gobierno, véase también, La Nación 17-12-64 “De extragremial calificó el Ejecutivo la medida sindical”.
[403] La Nación, 29-05-64 “Manifestó el Dr. Palmero que debe entenderse que imperará y se asegurará la paz interior”.
[404] La Nación, 21-06-64 “Los conservadores exponen sus inquietudes al Dr. Illia”.

La respuesta de las asociaciones de productores fue más allá de las demandas de represión y disciplinamiento de la central sindical a través del congelamiento de los fondos sindicales, la reforma de la ley de asociaciones profesionales o la reglamentación del derecho de huelga. Acusando a la CGT de promover un plan subversivo destinado a hundir la economía del país, los corporaciones empresarias –amplificadas por los principales medios de comunicación- articularon un discurso que, paralelamente, transfería la responsabilidad al gobierno que no sólo no había logrado disciplinar a los sindicatos permitiendo que se derrumbara el principio de autoridad, sino que tampoco tutelaba los derechos empresarios y profundizaba la crisis al impulsar "proyectos que promueven el reparto compulsivo de la riqueza sin un aumento correlativo de la producción". Consideraban los empresarios que era indispensable, además, derogar la ley del salario mínimo y permitir el libre juego de los convenios colectivos de trabajo, además de abolir la 'antidemocrática' ley de asociaciones profesionales[405]. Estas dos leyes, junto con la de abastecimiento –argüían- impedían la recuperación industrial que eliminaría las tensiones sociales sobre las que la CGT construía sus planes antinacionales.

En resumen, el proyecto de democracia social de la UCRP que articulaba redistribución del ingreso con desarrollo, careció de interlocutores tanto entre las elites económicas como entre los sindicatos. Los logros que el gobierno presentaba en la cuestión social eran insuficientes para el movimiento sindical en un momento de fuerte autonomización de lo político. Para las asociaciones de empresarios, aquellos logros eran la causa de la crisis. Otras dos leyes importantes para la reglamentación de la cuestión laboral -la ley de despidos y la reglamentación de la ley de asociaciones profesionales- tampoco escaparon a esta dinámica.

El proyecto de reforma de la ley 11.729 sobre contratos de trabajo –conocida como ley de despidos- buscó actualizar el monto de las indemnizaciones de los trabajadores cesanteados sin justa causa. El proyecto ajustaba el valor de las compensaciones al del salario mínimo. La reacción de las corporaciones

[405] La Nación, 01-02-64 "Opina sobre el plan de lucha de la CGT la UIA"; 09-02-64 "Censura el plan de lucha de la CGT hace una bolsa de comercio"; 15-02-64 "Aciel pide garantías ante el plan de lucha anunciado por la CGT"; 5-05-64 "Mantendrá el orden la fuerza pública y protegerá las fábricas"; 14-05-64 "Garantías para la acción empresaria"; 23-05-64 "Ante la concreción de una amenaza" editorial; 03-06-64 "El empresariado industrial pide adopción de medidas"; 17-06-64 "Opina Aciel que, antes de ser escuchada, la CGT debe deponer su plan"; 03-09-65 "Gravitación de la cuestión ideológica". También, Primera Plana 02-03-65, N°121, p.30 "El derecho de huelga", Ival Rocca.

empresarias fue tan fuerte que, aunque aprobado por el Congreso –en lo que los medios, con gran despliegue, llamaron un acto de demagogia[406]- el Poder Ejecutivo se vio obligado a vetar el proyecto.

Primera Plana mantuvo su estilo de enunciación respaldado en el discurso económico, sostenido en argumentos proporcionados por ACIEL, la UIA y la CGE. Destacaba la revista, que la ley significaría un incremento para los costos de las empresas que deberían acrecentar sus reservas para hacer frente a los despidos que tuvieran que enfrentar en el futuro, lo que originaría menos inversión y, por tanto, más recesión económica, además de permitir la proliferación de huelgas ilegales, ya que los patrones dejarían de contar con ese argumento como causa de despido[407].

Las asociaciones empresarias, reunidas en la Bolsa de Comercio en un congreso general, se manifestaron en forma similar. Allí denunciaron las finalidades demagógicas de la ley y la irresponsabilidad económica al gobierno que solo decretaba obligaciones para los empleadores y no para los empleados; que revitalizaba "la industria del despido" y fomentaba la indisciplina laboral; que "no tiene en cuenta que los empleadores están agobiados por trastornos económicos y financieros, producto de la inflación creciente que se agravará. Que al entorpecer la actividad productiva producirá un incremento de costos como resultado de la caída de la producción"[408]. Otra vez la narrativa de la crisis, como señalaba *Primera Plana*, rompía los frágiles puentes que existían entre empresarios y gobierno.

Si la ley de despidos enajenaba a empresarios y gobierno, la reglamentación de la ley de asociaciones profesionales tuvo un efecto similar con la CGT. Como acertadamente recordara *Primera Plana*, el gobierno había prometido no reformar la ley de asociaciones profesionales. La reglamentación buscaba limitar el centralismo que caracterizaba a la organización sindical, frenar su participación en la política partidista, consagrar la libertad de afiliación, regular los requisitos para la toma de decisiones, establecer el control del uso de los fondos sindicales, permitir la

[406] Primera Plana, 10-05-66, N°176, p.14 "Ley 11.729. El precio de la demagogia"; La Nación 23-04-66 "La reforma a la ley laboral y el empresariado".
[407] Primera Plana, 10-05-66, N°176, p.14. "Ley 11.729. El precio de la demagogia" y 26-10-65, N°155, p.12. "El salario del miedo".
[408] Primera Plana, 26-10-65, N°155, p.12. "El salario del miedo"; La Nación, 17-12-65 "A reformar la ley 11.729 se opone ACIEL" y 23-04-66 "La reforma a la ley laboral y el empresariado".

coexistencia de diferentes sindicatos en la misma empresa y restringir el cobro de las retenciones a las organizaciones de primer grado[409]. Estas medidas tendían a debilitar la cúpula de la CGT, respondiendo a una vieja demanda de las corporaciones empresarias contra la actividad política de los sindicatos y en pro de lo que llamaban "la libertad sindical"[410].

En ese marco, el discurso de la UCRP mantuvo una notable ambigüedad. Si por un lado articuló con el significante desarrollo, políticas laborales fuertemente controvertidas por las élites –progresivo incremento de salarios, salario mínimo vital y móvil, asignaciones familiares, ratificación de convenios colectivos, defensa de obreros en los laudos patronales- y llamó a los trabajadores a que defendieran el proyecto gubernamental[411], también atacó la excesiva politización del sindicalismo y no escatimó esfuerzos para controlar a la CGT.

En tensión entre la economía y la política, el problema laboral se articuló a la cuestión social a través de la narrativa de la crisis o, más exactamente, refiriéndolo a los conflictos sociales originados por ésta.

Distintos discursos articularon esta relación. Algunos reconocían el papel del gobierno en la regulación de las relaciones laborales –para criticar su inoperancia[412]-, otros la justicia teórica de incrementar salarios, pero subsumiéndola al problema inflacionario[413], otros más recurrieron a la ya muchas veces mencionada narrativa liberal que articulaba intervención del Estado con crisis económica y agitación política[414]. Se discutió la conciencia social de las clases dirigentes –ya alcanzada, según *La Nación*- y la necesidad de que ésta incluyera a toda la sociedad –en este caso los trabajadores-, lo que debería traducirse

> […] en la cabal evaluación de lo que se puede pedir en función de las posibilidades que la sociedad tiene de dar sin su propio daño [lo que significa que]

[409] Primera Plana, 03/08/1965, N°143, p.14. "Cómo reformar la ley de asociaciones profesionales" y 12-02-66 "Fue replanteada la ley de asociaciones profesionales".
[410] La Nación, 26-11-63 "Los sindicatos y la política" editorial"; 17-05-64 "La Federación de Centro dio a conocer su posición actual"; 12-12-65 p.6 suplemento, "Problemas y soluciones argentinas"; Luciano F. Molinas; 15-02-66 "Reglamentación que calza a una ley" editorial.
[411] La Nación, 02-05-65 "El ministro de trabajo se referirá a la acción oficial en materia de gremialismo".
[412] Primera Plana, 16-06-64, N°84, p.53. "La justicia social", Bernardo Bas.
[413] Primera Plana, 28-09-65 Año, N°151. p.64. "El bienestar automático", Carlos García Martínez.
[414] La Nación, 31-12-65 "Al finalizar el año" editorial.

> no ha de pretender imponer nada que, en definitiva, entrañe la ruina y la muerte de la fuente de trabajo, cuya ausencia luego ha de lamentarse[415].

También se definió la cuestión social, según el Cardenal Caggiano, como un problema de relaciones humanas cuya solución era principalmente de orden moral, relacionado con una "justicia natural superior y anterior a la libre voluntad de las partes contratadas, a saber: que el salario no debe ser en manera alguna insuficiente para alimentar a un obrero frugal y morigerado", de donde deducía la necesidad del "cumplimiento de los deberes por parte de todos: Estado, patronos, y obreros, sin cuya leal cooperación no habrá solución de la cuestión social."[416]

Aparente dispersión de la cuestión laboral que, de todas maneras, siempre se articulaba con la crisis. Se demostraba, en última instancia, el fracaso del gobierno de la UCRP en imponer la articulación entre desarrollo, democracia social y cuestión laboral que, de esa forma, se convirtió en un significante flotante.

Otra vez la vivienda

I

El "pavoroso problema de la vivienda" –que *La Nación* estimaba en más de un millón y medio de unidades[417]- siguió transcurriendo por cauces similares al de los últimos años. Enmarcado en una narrativa que la asociaba a la intervención del Estado en el sector –en referencia a ley de alquileres de 1943- y a las "asincronías" de la industrialización argentina[418], el problema continuó tratándose en dos vías diferenciadas: 'las villas miseria' y la financiación de los préstamos de vivienda. Para los problemas de financiación, poco antes de terminar su mandato, Guido había creado la Caja Federal de Ahorro y Préstamo; en tanto que el gobierno de la UCRP le concedió un lugar destacado en su Plan de Desarrollo, considerando que era un elemento fundamental de su democracia social.

[415] La Nación, 14-02-65 "Reclamo de una aguda "conciencia social" editorial.
[416] La Nación, 02-05-65 "Capital y trabajo fueron analizados por el arzobispo".
[417] La Nación, 23-10-63 "Otro organismo para la vivienda".
[418] La Nación, 16-02-64 p.6 suplemento, "Algunos enfoques sobre la vivienda", Alfredo Rueda; 24-08-64 "Frente al grave problema de la vivienda" editorial; 27-05-64 "Un tema de actualidad social: la vivienda"; 06-07-65 "Para desterrar los barrios de emergencia" editorial; 12-04-64 p.6 suplemento, "El ahorro y el préstamo para vivienda en la Argentina", Juan Aleman.; Primera Plana, 18-05-65, N°132, p.36. "Vivienda y ayuda mutua", Ival Rocca.

Aunque surgida en las postrimerías del gobierno de Guido, la iniciativa de constituir una Caja Federal de Ahorro y Préstamo para la Vivienda fue tratada por el Congreso a finales de 1964. La creación de este tipo de organismos se había iniciado en el país a instancias de la Alianza para el Progreso, cuando en 1961 se instituyó la Administración Federal de Vivienda y el Consejo Federal de la Vivienda, suplantando muchas de las funciones crediticias que había tenido el Banco Hipotecario Nacional. Sin embargo, estas instituciones no alcanzaron a entrar en funciones o, en palabras de *La Nación*, sólo "sirvieron para la asignación de empleados bien rentados". En enero de 1962 se reglamentó el funcionamiento de las entidades de ahorro y préstamo para la vivienda. En octubre, ya bajo la presidencia de Guido, se dictó el decreto N°11.169 que regulaba su constitución, reconocimiento y control. En los considerandos del decreto se decía: "es oportuno fomentar la creación de entidades privadas que coadyuven suficientemente para la solución del problema de la vivienda familiar y la constitución de organismos que las apoyen financieramente"[419].

El resultado de la política de vivienda de Guido fue la multiplicación de instituciones privadas que operaban dentro del sistema de ahorro y préstamo bajo la forma de sociedades anónimas, mutuales o cooperativas casi sin vigilancia estatal. Para controlar la multiplicación de entidades, en enero de 1963 se transfirieron funciones de control al Banco Hipotecario Nacional. En junio de 1963 se transforma la Administración Federal de la Vivienda en la Caja Federal de Ahorro y Préstamo para la Vivienda con el fin de proveer recursos y controlar a las multiplicadas entidades de Ahorro y Préstamo[420].

Algunas estafas a los aportantes habían desprestigiado a las sociedades de Ahorro y Préstamo durante los gobiernos de Frondizi y Guido. Los empresarios del sector demandaban al Estado que respaldara las inversiones en las sociedades de ahorro y proveyera fondos para su funcionamiento, destinando, entre otros, los préstamos otorgados por la Alianza para el Progreso.

La Cámara Argentina de Ahorro y Préstamo para la Vivienda – y con ella *La Nación*- saludó la creación de la Caja Federal de Vivienda y pidió al gobierno de Illia su

[419] La Nación, 11-12-64 "Caja Federal de Ahorro y préstamo para vivienda", editorial.
[420] La Nación, 11-12-64 "Caja Federal de Ahorro y préstamo para vivienda", editorial; 26-07-64. "El permanente problema de la vivienda", editorial.

continuidad, en un sistema de organización tripartito donde la Caja Federal como ente financiador, la Superintendencia de Ahorro y Préstamo como organismo fiscalizador y de control, y las sociedades de ahorro y préstamo, como agentes directos de promoción y administración, habrán de constituir el engranaje fundamental de todo el sistema[421].

La financiación de vivienda para la clase media –objetivo de la Administración Federal de la Vivienda de Guido- quedaría así respaldada por el Estado, el cual se encargaría de inyectar credibilidad y fondos al sistema.

De esta forma, el diagnóstico sobre el déficit de vivienda y su incidencia negativa en el orden social –como reiterara la narrativa de la crisis articulando carestía de la vivienda con hacinamiento y descomposición familiar- se tradujo en la exigencia de que el Estado garantizara "las operaciones hipotecarias para la vivienda de interés social que efectúen las organizaciones privadas para reconstruir la confianza"[422]. Las personas "de ingresos muy modestos", permanecerían bajo la órbita del Banco Hipotecario[423].

División de funciones que, si bien mantenía el principio de *hands off* respecto del Estado, ante la "gravedad del problema" reconocía, ya desde el gobierno de la UCRI, el papel de Banco Hipotecario –a pesar de las reiteradas críticas a su inoperancia- para la financiación de vivienda para los más pobres. La novedad era la demanda al Estado para que, por medio de la Caja Federal, impulsara el sistema de ahorro y préstamo para la clase media que ejecutarían las organizaciones privadas en nombre del interés social. No era muy explícito –excepto por el lejano papel que tuvo en la constitución de la Administración Federal de Vivienda- el por qué la Alianza para el Progreso debía financiar la adquisición de vivienda para ese grupo poblacional, aunque sí se usaron argumentos –incluso por parte del gobierno- que vinculaban la Caja Federal con el renacimiento de la industria de la construcción[424].

[421] La Nación, 26-10-63. Acerca de la Caja de Refinanciación para el ahorro y el préstamo; 28-10-63 "El P.E. y el problema de la vivienda" editorial.
[422] La Nación, 04-04-65 p.6 suplemento, "Síntesis para el programa nacional de vivienda".
[423] La Nación, 12-04-64 p.6 suplemento, "El ahorro y el préstamo para vivienda en la Argentina", Juan Aleman; 03-02-1966 "La Caja Federal de la Vivienda" editorial.
[424] La Nación, 04-02-66 "La promoción de la vivienda por el Estado".

De esta forma, como reconocía una editorial de *La Nación*, la Caja Federal se dedicaba a la clase media, mientras el Banco Hipotecario Nacional –según palabras de su presidente- había lanzado una política habitacional dirigida a estimular la construcción de viviendas basada en planes de ahorro previo, con préstamos directos para los sectores de menores recursos. Pero, ninguna de estas iniciativas contemplaba la erradicación de villas miseria, "cuya subsistencia constituye una afrenta a la civilización y un peligro constante de graves perturbaciones sociales". Las características de la población que en ellas habitaba, tornaban más complejo el problema, pues, aseguraba el editorialista, "será indispensable realizar una labor educativa previa, para evitar que se repitan hechos notorios de una época no muy remota".[425]

II

Las referencias a la "afrenta a la civilización", "a las perturbaciones sociales" y al problema educativo que entrañaba la erradicación de villas miserias, era un discurso que se había instalado desde el derrocamiento de Perón, articulándose –como lo hemos mencionado- con la ley de alquileres, la industrialización demagógica y la intervención del Estado.

Tampoco era novedosa la demanda de que el Estado se hiciera cargo de "esa calamitosa realidad" creada por su propia intervención que, "convertida en un mal endémico", cuestionaba el mismo régimen de iniciativa privada y el sistema democrático. Ni los cuestionamientos morales de distinto orden que acompañaban la requisitoria, ocasionalmente enmarcada en un discurso de derechos pues "[esa situación] a todas luces nos coloca en una posición antidemocrática y antirrepublicana, al hacer imposible a la mayoría el logro de sus necesidades mínimas"[426], y mucho más usualmente, en un discurso moral.

Discurso moral de distinta índole. Por un lado, diagnosticando la situación como una amenaza moral para la sociedad toda, pues de todas las necesidades, "ninguna puede compararse, por su urgencia y por las resonancias sociales que le son inherentes, a la vinculada con la vivienda, porque en ésta se asienta el núcleo familiar y de aquí parten todas las líneas de la estructura humana en cualquier

[425] La Nación, 26-07-64 "El permanente problema de la vivienda" editorial.
[426] La Nación, 16-02-64, p.6 suplemento. "Algunos enfoques sobre la vivienda", Alfredo Rueda.

sociedad"[427]. Por otro lado -como lo expresara Monseñor Podestá, pero no sólo él- el problema moral era inherente a los pobladores mismos de las villas, donde existía "una negligencia no económica sino moral. En otras palabras, hace falta desarrollar en los pobladores de las villas miseria una idea de progreso y dignidad[428]".

Considerado el problema social por excelencia, ante la gravedad de la situación, el Estado debía hacerse cargo de las villas miseria, dejando a la empresa privada "la otra punta del ovillo". Así, el discurso de la vivienda y la intervención del Estado en la erradicación de las villas justificó, también, la demanda de financiamiento de las instituciones de ahorro y préstamo, en lugar de competir con éstas tratando "de atraer el ahorro popular a través de la Caja de Ahorro Postal con intereses mínimos que no cubren la inflación"[429].

Más importante es el ligero desplazamiento que hay en el discurso de Monseñor Podestá. Aunque enmarcado en un discurso moral –en última instancia área de experticia de las Iglesias-, el déficit actitudinal de los habitantes de las villas partía de la elucidación "del concepto de villa miseria [para] distinguirlo de la noción de barrio pobre". Si en estos últimos existía la prosperidad y las instituciones de 'bien público', en las villas no hay propiedad. De lo que concluía el obispo que, además de soluciones técnicas –i.e. construir vivienda- "debe realizarse una acción humana sobre los habitantes de las villas […]. Son hábitos mentales nuevos los que deben inculcarse en la gente que vive en estas condiciones"[430]. Un equipo de extensión universitaria ya estaba trabajando en Isla Maciel "en la inculcación de hábitos mentales de progreso."

No es muy diferente la posición de *La Nación* cuando articula problemas de vivienda, hacinamiento, y descomposición familiar con "imperfecciones de la educación y las deficiencias de conducta de los individuos"[431]. En las referencias a los hábitos mentales y la necesidad de la educación para modificarlos, los sociólogos podrán reconocer algunos paradigmas dominantes en la época que, muy posiblemente,

[427] La Nación, 24-08-64 "Frente al grave problema de la vivienda" editorial. También La Nación, 06-07-65 "Para desterrar los barrios de emergencia" editorial.
[428] La Nación, 16-04-64 "Tratose un problema social en el Rotary". También, La Nación, 23-09-64 "La vivienda en la América Latina" editorial.
[429] La Nación, 16-02-64, p.6 suplemento. "Algunos enfoques sobre la vivienda", Alfredo Rueda.
[430] La Nación, 16-04-64 "Tratose un problema social en el Rotary".
[431] La Nación, 24-08-64 "Frente al grave problema de la vivienda" editorial.

encontraron una ‘afinidad electiva’ con la necesidad de reeducar a la masa tercamente peronista y el temor a las explosiones sociales.

A partir de entonces, la definición del problema de las villas miseria sería diferente. Sin obviar el componente habitacional, será enfrentado como un problema comunitario –ya no familiar- de características multidimensionales (Grassi, 1989) y pasará cada vez más a ser un ámbito de especialistas. Asistentes sociales y sociólogos encontrarán allí una veta de desempeño profesional y, especialmente, estos últimos, comenzarán a ser citados como autoridades en la materia[432].

La vivienda para las familias de recursos limitados, recordaba un sacerdote jesuita en *La Nación*, es “parte de la política social”, es decir de la acción llevada a cabo por el Estado directamente o bien por instituciones privadas, estimuladas por el Estado, con miras a crear los cuadros jurídicos y estructurales que permitan a todo ciudadano, especialmente a los más débiles, el usufructo seguro y continuado de todos los bienes que necesita para vivir confortablemente, en su conservación y perfeccionamiento, aun proveyéndole o facilitándole en forma subvencionada dichos bienes, cuando él por sus propios recursos no puede alcanzarlos, según las exigencias de la justicia distributiva o social[433].

Más adelante, con un lenguaje de cuño sociológico, advierte que en países con débiles instituciones intermedias, la acción del Estado –aunque no es ideal- es indispensable para asegurar la protección de la población trabajadora para la humanización del trabajo, la seguridad ante enfermedad, vejez, accidentes, la asistencia para los casos no cubiertos por la seguridad social, la reeducación de los marginados, la organización de las comunidades, la promoción de los habitantes por la educación y, entre otras, “la provisión de viviendas sanas y confortables que protejan así [sic] física como espiritualmente al individuo y la familia, para que la persona pueda integrarse en el hogar, en la profesión y en la comunidad: he aquí las fases principales de toda política social”[434].

Política social que, en las sociedades democráticas, debía abandonar la concepción individualista del Estado, para buscar el equilibrio entre éste y “las instituciones

[432] A modo de ejemplo, se puede ver La Nación, 23-09-64 “La vivienda en la América Latina” editorial.
[433] La Nación, 10-11-63 p.6, suplemento “La vivienda en el ámbito de la política social”, José Balito, S.J.
[434] Ibíd.

intermedias para solucionar los problemas que el individuo no puede afrontar por sí solo".

Así, la definición de política social ingresaba al debate público, nutrida del lenguaje sociológico, de la mano del problema de las villas miseria. De la misma manera que 'la política social' desplazará la argumentación en términos de justicia o democracia provenientes del menos prestigioso discurso político; la promoción -o desarrollo- de la comunidad hará lo mismo con la asistencia y el cambio de los hábitos mentales a los juicios sobre la moralidad de sus habitantes. El discurso sociológico tendrá un período de apogeo.

Independientemente de los juicios que emitan los historiadores de las Ciencias Sociales sobre la sociología producida en los sesenta, la irrupción del pensamiento sociológico implicó desplazamientos importantes.

Gino Germani y Jorge Graciarena dirigieron un significativo experimento en Isla Maciel, con el apoyo de Extensión Universitaria de la Universidad de Buenos Aires y el párroco de Avellaneda. Presentada, según Germani, como la "primera investigación sociológica con metodología científica en el país", no sólo fue una rigurosa aplicación de los 'estudios de comunidad', sino que contribuyó a cuestionar mitos como aquel "relacionado con las fogatas que los beneficiarios de algunas casas distribuidas por el peronismo habrían hecho con sus pisos[435]".

Estas investigaciones también trataron de modificar la imagen de inmovilidad y desidia de los habitantes de las villas. La noción de multidimensionalidad del problema de las villas –"En la provincia [dice el profesor Germani], la familia pobre no siempre está normalmente organizada, y las condiciones de la villa miseria empeoran esta situación"- complejizó la narrativa liberal tejida alrededor de la ley de alquileres. Para la directora de extensión universitaria de la UBA,

> Cuando la gente abandona el campo por razones económicas y falta de comodidad, no hay en Buenos Aires barrios preparados para recibirla, y la villa es la única solución. Pero, paulatinamente, un 25 por ciento de sus moradores salen de la villa por sí mismos (compran un terreno y edifican); un 18 por ciento es gente irregular, marginal o sumergida; y el resto es el que necesita que se ocupen de él para promover una elevación que anhela. Jamás se ha concretado un

[435] Primera Plana, 05-05-64, N°78, p.32-3, "Las villas miseria no son para siempre".

> verdadero plan de viviendas confortables para esa gente, pero se distribuye la teoría de que no saben vivir en casas decentes[436].

Aparecieron con este discurso términos como la “conciencia de imposibilidad” y las “frustraciones colectivas”; la imposibilidad de alcanzar logros y la adquisición de nociones de comunidad, junto a la necesidad de seleccionar líderes comunitarios, como una nueva figura que reemplazaba al líder político.

No sólo fue la Universidad de Buenos Aires. La Comisión Católica Argentina dio cursos de desarrollo y promoción de la comunidad para barrios de emergencia con el fin de “lograr una evolución y una conciencia nueva entre quienes luchan para posibilitar el progreso económico, social, cultural y espiritual de la comunidad urbana y rural”[437].

Comentando lo que consideraba la ineficiencia del gobierno ante el problema de las villas miseria, *Primera Plana* daba como ejemplo el desmantelamiento del Instituto del Servicio Social. Y, agregaba la revista:

> Los egresados del Instituto aplican a su trabajo social los métodos más modernos y siguen las tendencias recomendadas por los organismos internacionales. Los alumnos del instituto realizan trabajos sociales en villas de emergencia, barrios e instituciones, no dando caridad o haciendo beneficencia, sino educando para que cada familia esté en condiciones de resolver sus problemas. Hacen un tipo de trabajo nuevo, llamado de "comunidad", mediante el que contribuyen a integrar en el grupo social sus distintas fuerzas positivas[438].

Y, concluía el columnista en consonancia con su artículo titulado *Así nos frustramos*: “Sin individuos o familias integrados en la comunidad, no puede haber progreso nacional”.

Un tiempo después, *La Nación* destacaba el voluntariado del Centro de Acción de Barrios de Emergencia -CABE-, que iniciaba “una nueva ola en el trabajo social” y contaba con el servicio de profesionales que vivían en la villa. Financiado por empresas que decidieron “no dispersar sus recursos en asistencia social”, los profesionales del CABE se definían “en contra de los paliativos: la gente de aquí

[436] Ibíd.
[437] La Nación, 27-5-64 “Un plan de promoción social para las villas de emergencia”.
[438] Primera Plana, 18-02-64, N°67, p.49 “Así nos frustramos”, Julio Gottheil.

debe aprender a conocer sus propias fuerzas. Por eso captamos sus necesidades y las promovemos[439]".

Desarrollo, promoción, integración y una profunda desconfianza a la asistencia, articulaban el discurso sobre las villas miseria. Aunque sin ignorar el tema habitacional, las villas miserias se irían desvinculando del problema de la vivienda; los arquitectos y constructores dejaban paso a los sociólogos y los asistentes sociales.

Seguridad social

I

La discusión sobre seguridad social siguió los cauces que ya se habían instalado durante el gobierno de Frondizi. Especialmente en el tema de pensiones y jubilaciones, es difícil encontrar desplazamientos discursivos innovadores. La falta de agilidad de la Cajas para pagar sus obligaciones, la dispersión de regímenes y lo que *La Nación* llamaba la "inequidad" del sistema –en referencia a las quitas que se hacían a las pensiones derivadas de salarios altos, y las ventajas sancionadas para legisladores y empleados del Congreso-, la denuncia de la permanente crisis de liquidez de las Cajas por la utilización que hacía el gobierno de sus recursos, la necesidad de elevar la edad de jubilación para evitar la crisis del sistema, el monto de la jubilación mínima, continuaron debatiéndose en términos muy similares a los usados durante la administración de la UCRI[440].

Justo es decir que estas preocupaciones fueron compartidas por el gobierno de la UCRP, que envió un proyecto al Congreso para reorganizar la seguridad social. La fijación de los montos mínimos para las jubilaciones acompañó la inquietud por el financiamiento del sistema. Con ese fin, se limitó el ajuste de los haberes a lo que permitiera la recaudación[441] y se propició el incremento de la edad de jubilación a los 60 años bajo la figura de 'jubilación bonificada' que, sin derogar la jubilación ordinaria a los 55 años –lo que se tornaba imposible con una CGT movilizada y con

[439] La Nación, 22-04-66 "No es tiempo de héroes para el trabajo social".
[440] La Nación, 08-02-64 "¿seguirá aislada la justicia jubilatoria?" editorial; 02-08-64 "Nuestro injusto régimen jubilatorio" editorial; 12-01-65 "Un principio de ordenamiento del régimen jubilatorio" editorial.
[441] La Nación, 09-09-64 "Un panorama social del país trazó el titular de trabajo".

un gobierno con escaza legitimidad-, permitiría un incremento de los haberes percibidos.

El proyecto incluía también modificaciones como la creación de la jubilación por edad avanzada para aquellas personas de 65 años con solamente veinte de aportes y la movilidad automática y permanente de las prestaciones, además de un reordenamiento técnico y administrativo. Los trabajadores rurales, domésticos e independientes quedaban excluidos de estas reformas del sistema[442].

La propuesta de reorganización del sistema pensional –que no se concretaría- recogía muchas de las demandas que se hacían desde *La Nación* para racionalizarlo. La exigencia de que los empleadores cumplieran con sus aportes –exigencia casi metódicamente olvidada por el matutino, y sólo un poco menos por *Primera Plana*- fue la única especificidad que tuvo el discurso del gobierno[443], aunque no pasó de ser declarativa. En este caso, la democracia social de la UCRP no avanzada hacia la desmercantilización del sistema de protección social y muy poco en términos de universalismo. El monto de los haberes no se desligaba de la recaudación, ni el derecho a la protección de la inserción laboral del ciudadano. Poca justificación tenían las críticas de Carlos García Martínez a la demagogia del Congreso, en lo que llamaba "los golpes de imaginación en la línea del llamado 'proteccionismo social'.[444]"

En una época de pocos consensos, el derecho a la seguridad social, y la responsabilidad del Estado en su organización y obligatoriedad, fue defendido por todos los actores. Derecho "tan inalienable como el de subsistir […] con dignidad"[445] o "parte inexcusable del subsuelo en que han de basarse los cimientos de toda edificación jurídica humanista que pretenda ser sólida y armónica"; la urgencia de reorganizar el sistema fue considerada parte de la "tendencia universal de relacionar desarrollo con seguridad social[446]". Los reclamos iban en dos direcciones no contradictorias: la necesidad de instituir un seguro social integral, y la urgencia de

[442] La Nación, 01-09-65 "Propícianse cambios en previsión social".
[443] El Frente de Acción y Coordinación de Entidades de Jubilados, Retirados y Pensionistas de la Argentina junto con la CGT, también denunciaron reiteradamente esa situación. La Nación, 11-07-64 "Es analizada la situación actual de jubilados".
[444] Primera Plana, 26-10-1965, N°155, p.52. "Dividendos para todos", Carlos García Martínez.
[445] Primera Plana, 28-07-64, N° 90, p.70. "La Seguridad Social" Bernardo Bas; 04-08-64, N° 91, p.54. "La Seguridad Social (II)".
[446] La Nación, 26-07-65 "El imperativo de la seguridad social" editorial.

modernizarlo en aras de lograr mayor eficiencia, pues se consideraba que el país, si bien no era de los más atrasados en ese aspecto, no había rebasado la primera etapa de constitución de la seguridad social.

Por una vez había acuerdo entre gobierno y elites. La oposición a las modificaciones surgió, en cambio, de los sindicatos y el frente de jubilados.

II

Cuando Arturo Illia asumió la Presidencia de la Nación, la idea de salud como inversión de carácter económico –"el trabajador desnutrido o enfermo, en una jornada de ocho horas, no puede producir lo que un sano y fuerte puede rendir en dos horas[447]"- ya había sido difundida por la Alianza para el Progreso. La Conferencia de ministros de salud de América, había insistido en que las condiciones de salud influían en el desarrollo económico y sugerido un énfasis sanitarista en la inversión en salud. En ella se advertía que el presupuesto en salud de la Argentina era, en términos relativos, uno de los más bajos de la región.

Primera Plana criticaba, en cambio, la ineficiencia y los costos de los servicios públicos incluyendo la salud, en un lugar destacado[448] y *La Nación* proponía un seguro social y de enfermedad obligatorios –financiado mediante aportes patronales y obreros- "sin la participación del Estado que sólo legisla y controla", mientras el paciente pueda elegir su propio médico[449].

En diciembre de 1963, *Primera Plana* elaborará un largo informe sobre los precios de los medicamentos en la ciudad de Buenos Aires, cuyas altos márgenes de ganancia se lograban con la connivencia del Colegio de Farmacéuticos, que intimidaba –en su calidad de corporación a la cual obligatoriamente debían afiliarse farmacéuticos y bioquímicos- a aquellas farmacias que bajaban los precios[450].

En ese marco, el gobierno de Arturo Illia definió la salud como una preocupación central de la República, junto a la vivienda[451]. El Plan de Desarrollo contempló

[447] La Nación, 30-06-63 p.6, suplemento "Reunión de ministros americanos de salud pública" Dr. Tiburcio Padilla.
[448] Primera Plana, 15-10-63, N°49, p.52. "La huelga de la salud pública", Julio Gottheil.
[449] La Nación, 10-10-63 "Sobre el seguro social de la salud", editorial.
[450] Primera Plana, 31-12-63, N° 60, p.54 "Peligran las rebajas en los medicamentos".
[451] La Prensa, 20-11-64 "Daremos a la educación y a la salud pública todo lo que no sea posible".

inversiones en el sector y, en consonancia con las sugerencias de la Alianza para el Progreso, se impulsaron planes sanitarios. Pero fue la ley Oñativia –también conocida como 'de medicamentos'- la que más interés ha despertado en los estudiosos del período. Independientemente de si fue cierto o no que esta ley fue una de las causas del golpe militar que instauraría la dictadura de Onganía, su discusión pública no alcanzó la amplitud que tuvieron otros temas como, por ejemplo, las villas miseria.

La ley de medicamentos fue sancionada por el Congreso en agosto de 1964, reglamentada al año siguiente y derogada por el gobierno de Onganía. Como ya se mencionó, ésta fijaba una política de precios –congelándolos a los vigentes a finales de 1963, a menos que se demostrara el incremento de costos- y limitaba gastos de propaganda y los giros de las utilidades de los laboratorios al exterior. Producto de un estudio adelantado por una comisión nombrada por el Presidente, que descubrió sobrecostos en los valores de producción declarados por las empresas, con ella se introdujo la idea de 'bien social'.

El 'bien social' justificaba la prohibición de la publicidad de las medicinas y la regulación de su precio por el Estado para garantizar su acceso a la población, quedando relativamente desmercantilizado este componente del sistema de salud.

Como es casi obvio, fue ACIEL quien criticó con más dureza esta ley. En una nota dirigida al Presidente, la corporación pedía que se derogara el decreto reglamentario por ser "expresión típica de dirigismo e intervencionismo estatal y contrario a la Constitución". La XX Asamblea de ACIEL reiterará esa solicitud por considerar que el decreto "atentaba contra la libertad económica" y conduciría a la "destrucción inexorable de la industria" pues la inflación, necesariamente, incrementaba los costos de producción. Para concluir que, "Aunque fueren loables los propósitos perseguidos frente a la difícil situación económica que vivimos, reducir los costos de los medicamentos es sencillamente imposible"[452]. No discute ACIEL el concepto de 'bien social' que guió la sanción de la ley y su decreto reglamentario, sino la libertad de comercio como organizador de la sociedad. Es de destacar, sin embargo, que ni *La Nación* ni *Primera Plana* sostuvieran la posición de los empresarios en sus

[452]La Nación, 27-06-65 "Reitera ACIEL críticas a la reglamentación de la ley de medicamentos".

editoriales. La intervención del Estado en la previsión social parecía haber ganado espacio.

Pero si existió una tendencia a la desmercantilización en la política de medicamentos, también hubo otras contrapuestas, como el proyecto de ley sobre reforma del régimen técnico administrativo de los organismos asistenciales y sanitarios del Ministerio de Salud y atención médica para la comunidad.

Según el diagnóstico que guiaba al proyecto "La actual concepción de una asistencia médica puramente curativa, técnicamente caduca y mal administrada, de elevado costo y bajo rendimiento debe ser resuelta, lo mismo que el problema de la insuficiencia de financiación de sus presupuestos". Problemas de financiación y técnicos quedaban asociados en él. Para superarlos, se proponía que los establecimientos nacionales realicen "una verdadera atención médica que comprenda las medicinas curativas, preventivas y sociales" y "un cambio sustancial del actual régimen de asistencia hospitalaria, superada en sus medios y alcances de gratuidad oficial"[453].

Para superar la precariedad de los servicios y la falta de recursos –consecuencia de la dura realidad económica del país- se considerará necesario recurrir a la contribución de la comunidad mediante un arancel que retribuya las prestaciones médicas recibidas. Consideraba el proyecto que la "responsabilidad en el cuidado de la salud del pueblo debe ser compartida solidariamente, sin exclusiones por todos los sectores". El Servicio de Atención Médica para la Comunidad -"denominación que comprende la orientación económica, finalidades técnicas y médico-sociales de la reforma por implantarse"- sería el resultado de esta política que promovía, junto con el aporte oficial, la participación comunitaria activa.

La participación de la comunidad se daría, en este caso, como un aporte por devolución de las prestaciones recibidas. El nuevo sistema cumpliría así dos objetivos; recuperación de aportes privados varios y creación de un servicio de atención médica a la comunidad, manteniendo la gratuidad para quienes no pudieran pagar o no estuvieran cubiertos por el sistema de previsión social.

[453] La Nación, 23-01-65 "Reformas al sistema asistencial propone el Poder Ejecutivo".

En síntesis, con el proyecto se perseguía que el paciente –o una institución que lo cobijara- pagara los servicios recibidos. El interesado podría efectuar su aporte a una entidad gremial, mutualista, social, etc. y ésta a su vez convendría con el establecimiento asistencial las condiciones en que habrían de ser atendidos sus afiliados o socios… lo importante era asegurar alguna forma de retribución de las personas asistidas. Se suponía que el ahorro así logrado permitiría la extensión del sistema a las zonas marginadas del país.

La Nación saludó calurosamente este proyecto "partiendo del principio, cuya equidad no puede discutirse, de que a la prestación de cualquier servicio corresponde la retribución del pago"[454]. El discurso del desarrollo de la comunidad que había desembarcado con la Alianza para el Progreso mostró que tenía varias aristas.

La preocupación por las enfermedades endémicas y la medicina social siguió ocupando un lugar central en el debate, en muchos casos asociada a la narrativa de la decadencia de la República y siempre a la crisis económica, basada en la simple constatación de que en las regiones más deprimidas los indicadores sanitarios eran peores[455]. Esa preocupación se articuló tanto con el problema del desarrollo –"Un país cuya población sea física y espiritualmente sana no entrará jamás en el rubro de subdesarrollado"- como con el discurso de promoción de la comunidad que insistía en "estimular la iniciativa de la gente", "propiciar una transformación cultural", generar un "cambio mental, institucional y de funcionamiento"[456]. Indirectamente significó también un argumento contra la gratuidad del sistema de salud.

Se cierra un intervalo

El interregno que transcurrió entre los gobierno de Guido e Illia, se caracterizó por fuertes continuidades, pero también por algunos desplazamientos. También fue el período de auge y decadencia de la Alianza para el Progreso.

[454] La Nación, 09-02-65 "En torno a la política asistencial" editorial.
[455] Primera Plana, 18-02-64, N°67 p.34. "Otra vez planes arcaicos", Florencio Escardó; La Nación, 24-03-65 "Los problemas de la salud pública" editorial.
[456] La Nación, 08-08-65 p.6 suplemento, "Salud: desarrollo y progreso", Roberto Fideleff.

La cuestión social se focalizó en términos similares a los del gobierno de Frondizi -el trabajo y la vivienda siguieron estando en el centro del conflicto discursivo-, pero la confluencia de la Alianza para el Progreso y la prédica cepalina, produjeron articulaciones nuevas que fueron recogidas por el gobierno de la UCRP.

La más llamativa de ellas fue la relacionada con el papel del Estado en la regulación social. La Alianza para el Progreso, constituida en un poderoso mecanismo legitimador durante el gobierno de Guido, presionó por la incorporación de la planificación pública no solo en el escenario económico, sino también en los proyectos sociales. La planificación, reclamada por la CEPAL para la coordinación de los mercados, fue retomada en clave social por el discurso de la Alianza. Y, con ella, la legitimación de la intervención estatal.

El discurso del desarrollo, a partir de entonces, dejó considerar lo social como un epifenómeno de la economía. Estos elementos, que intersecaban positivamente con la propuesta programática de la UCRP y con otros discursos sobre lo social, como aquel impulsado desde el Vaticano, fueron recogidos por el gobierno de Arturo Illia.

Si la Alianza para el Progreso había introducido la necesidad de la planificación para la superación del subdesarrollo en un desplazamiento mínimo respecto a Frondizi, Illia lo articulará con redistribución en su propuesta de ‘democracia social’.

Democracia social implicó entonces, la articulación de desarrollo con planificación e intervención estatal, cuestión social y redistribución, en una narrativa institucionalista muy similar a la de la socialdemocracia europea, que implicó una tendencia a ampliar la desmercantilización de lo social. Todos estos significantes estaban atravesados por la tradición nacionalista que defendía el gobierno de la UCRP en el poder, pero que, sin embargo, no llegaron a constituirse en un punto nodal donde éstos se fijaran.

Los proyectos de leyes laborales más importantes –la del salario mínimo, la ley de despidos e, incluso la reglamentación de la ley de asociaciones profesionales o las asignaciones familiares-, las de protección social –movilidad de pensiones, ley de medicamentos-, la ley de desabastecimiento o las políticas de vivienda, fueron incorporados a esta cadena discursiva. De todas maneras, la tendencia no fue lineal;

los avatares del conflicto político y de las 'realidades económicas' produjeron movimientos contradictorios como lo ejemplifican el caso de la salud o el veto *in extremis* de ley de despidos.

Aunque la oposición de las corporaciones empresarias y de los medios de comunicación que amplificaban los puntos de vista de aquellas fue aún más cerrada que contra Frondizi, los discursos fueron menos homogéneos que durante el gobierno de la UCRI.

Un sector importante de los grupos de poder –fundamentalmente aquellos nucleados en ACIEL y, en menor medida, el diario *La Nación*- continuó interpelando la cuestión social desde lo que hemos llamado 'la narrativa liberal' que partía del recuerdo de 'la edad dorada' y articulaba la intervención estatal con el significante crisis. Otros grupos, en cambio, modificaron su discurso.

Las argumentaciones de la CEPAL sobre el deterioro de los términos de intercambio habían alcanzado un importante consenso. El inmenso prestigio del presidente Kennedy y la ilusión de un *Plan Marshall* para América Latina –sumado a la tolerancia de esta iniciativa hacia el dudosamente democrático gobierno de Guido-, junto con el éxito de la planificación en la reconstrucción europea, abrieron espacio para una mayor aceptación de la intervención estatal.

Así, principalmente de la mano de la revista *Primera Plana,* la idea de planificación pasó a ser aceptada. La CGE y, con más reticencia la UIA entre otras organizaciones empresariales, cedieron en su oposición a toda forma de intervención estatal. Instalada la planificación, el discurso de la crisis se orientará en esta narrativa, más hacia una crítica de la ineficiencia del gobierno que hacia el dirigismo. Aunque el diagnóstico de la crisis siguió centrándose en la inflación y la productividad, la narrativa en que se insertó dejó de mirar hacia el pasado. En su lugar, armada con los instrumentos que proporcionaban las ciencias económicas y las técnicas estadísticas, se construyó una cadena argumentativa que sumaba eficiencia, planificación, autoridad y orden, contra subdesarrollo, tradicionalismo, demagogia y política. Brevemente, contra democracia representativa.

Esta narrativa se estructuró alrededor de la separación discursiva entre ‘la cuestión social’ y la política. Esta última, sinónimo de ineficiencia –un desplazamiento metonímico que estaba presente desde la Revolución Libertadora- debía dejar lugar a la ciencia económica y las ciencias sociales. La cuestión social sería tratada desde ambas ciencias, pero como campos separados, donde la primacía del desarrollo –en los términos definidos por los economistas- se imponía, en clara oposición al discurso de la UCRP, pero también de la Alianza para el Progreso… al menos en sus aspectos más reformadores. En resumen, primero había que superar el subdesarrollo –la crisis- y después iniciar las reformas sociales.

El camino propuesto por la ‘democracia social’ de Illia no era, en este discurso, sino mera demagogia o, peor, medidas irracionales producto de fidelidades ideológicas, típicas de los políticos que se encerraban en “retóricas pomposas y vacías”. Otra vez el significante crisis se oponía al tratamiento diferenciado de la cuestión social.

En este marco, el capital simbólico proporcionado por la Alianza para el Progreso, al que tantas veces había recurrido el gobierno de la UCRP, paulatinamente dejó de ser efectivo. El cambio de las políticas hemisféricas de Estados Unidos después del asesinato de Kennedy, la lentitud de la ejecución en los proyectos de la Alianza, a las que se sumaron críticas tomadas tanto de la cantera de la izquierda -como la acusación de asistencialismo-, como de la derecha -como la supuesta mentalidad socializante de los asesores del Departamento de Estado-, acabó con su prestigio en el país.

Así y todo, este discurso que ambicionaba reemplazar la política por lo tecnocientífico, se alimentó también de iniciativas impulsadas por la Alianza para el Progreso. Aunados tuvieron una importante influencia en el abordaje de la cuestión social que, de la mano del tratamiento del problema de las villas miseria, va a implicar su profesionalización. La política social pasará a ser un tema de sociólogos y asistentes sociales y los discursos morales o políticos cederán lugar a los científicos. Los habitantes de las villas dejarán de ser cuestionados como personas, para ser confrontados con teorías de la anomia. El discurso del desarrollo de la comunidad finalizará su desembarco en el país.

En resumen, la democracia social de Arturo Illia fue confrontada por la típica narrativa liberal. Pero también por un discurso que, pretendiéndose modernizador, articuló la intervención del Estado a través de la planificación, con el decisionismo político. La dictadura de Onganía aprovecharía esta configuración discursiva. Pero, en este caso, intervención no significaría regulación social para contener al mercado, sino disciplinamiento de actores políticos.

La CGT tampoco en esta ocasión se sintió interpelada por el gobierno. En este caso, la central sindical autonomizó lo político de lo social: su oposición a Illia fue de principios. El gobierno de la UCRP eligió, en cambio, un discurso fuertemente institucionalista, pero su asociación entre democracia social, desarrollo y cuestión laboral no contó con interlocutores. Tampoco los sindicatos dieron apoyo activo a iniciativas universalistas como la ley de medicamentos, o al intento de racionalizar el sistema previsional.

Desconociendo lo que en la época se llamaba 'los factores de poder', Illia no logró constituir alrededor de la cuestión social un significante vacío en el cual confluyeran los distintos elementos de su democracia social para confrontar el antagonismo al que estaba sometido. Aprisionado entre un discurso que negaba la legitimidad del tratamiento de la cuestión social en términos políticos, y otro –el de la CGT- que sólo se definía como política de oposición, la UCRP definió la cuestión social tanto como un problema de desarrollo, como un problema moral, con una retórica institucionalista. En una sociedad fuertemente desinstitucionalizada y fracturada por el irresuelto antagonismo asociado a la figura de Perón, no fue capaz de evitar la flotación del significante desarrollo. El recurso al discurso moral tampoco encontró interlocutores. En otras palabras, la cuestión social no pudo ser transpuesta en clave de hegemonía. El estilo discursivo del Presidente, de retórica tradicional y con referencias abstractas a la Patria y la Constitución, no lo ayudó.

En junio de 1966 un golpe militar dirigido por el General Onganía, acabó con este intervalo donde cuestión social y desarrollo se encontraron en el discurso del gobierno.

CAPÍTULO 4.
LA REVOLUCIÓN ARGENTINA: DESARROLLO Y SEGURIDAD

I. LOS CONTEXTOS

Contexto 1: Mutaciones del discurso del desarrollo

El silenciamiento de la Alianza para el Progreso

Como ya se mencionó, el asesinato de Kennedy marcó un punto de inflexión para la Alianza para el Progreso. Su sucesor, Lyndon Johnson, más inclinado hacia una política internacional agresiva, priorizó aventuras militares como la guerra en Indochina o, en el ámbito regional, la invasión a República Dominicana. *The Great Society,* el amplio programa de asistencia educativa y sanitaria lanzado por el presidente de Estados Unidos en 1965, se preocuparía únicamente por los americanos del norte.

Con el triunfo del republicano Richard Nixon en 1968, la Alianza para el Progreso sufrirá una mutación discursiva, al tiempo que su lugar será cada vez menos central en la política hemisférica. La Doctrina de Seguridad Nacional, acuñada a principios de la década, ganará protagonismo de la mano de los gobiernos autoritarios que se imponían en la región.

En 1967, cuando se reúne en Buenos Aires el Consejo Interamericano Económico y Social (CIES) para evaluar los informes del Comité Interamericano de la Alianza para el Progreso (CIAP), no sólo la amplitud de los temas a tratar se había reducido sensiblemente[457], sino que la preocupación por el desarrollo derivaba hacia la salud de la macroeconomía.

[457] La Nación, 17-02-1967, p.6. "La V reunión extraordinaria de la CIES", Editorial.

El discurso expuesto en esa reunión por el ministro de economía argentino, Adalbert Krieger Vasena, centrado en el combate a la inflación y en la complementariedad de las inversiones públicas y privadas, era un ejemplo de este giro.

La redefinición del desarrollo hacia su identificación lisa y llana con el crecimiento económico expresado en el discurso de Krieger Vasena, fue aplaudida por *La Nación*, mientras se mantenía la crítica a la Alianza por "las abundosas exposiciones teóricas, en los discursos de ocasión, en los planes retóricos", y por lo que se consideraba su desprecio de "las realidades nacionales", subsumidas en dichos planes[458]. Éste era un viejo reclamo que las corporaciones de la producción y las editoriales de *La Prensa*, *La Nación* o *Primera Plana*, no habían cesado de hacer a la iniciativa de Kennedy.

Dos años después, en una nueva reunión del CIAP, el ministro reiteraría ideas similares destacando la estabilidad monetaria, la paz social y el crecimiento económico. *La Nación* recordaría una vez más –como lo venía haciendo durante el último lustro[459]- que los problemas de la Alianza partían de las ideas erróneas del presidente Kennedy sobre la realidad latinoamericana[460]. Pero, a esta altura de la década, las críticas a la Alianza para el Progreso partían de múltiples fuentes[461].

Una resolución de la Naciones Unidas declaró que en los '60 comenzaría la *Década del desarrollo*. En 1962 se produjo el informe del Secretario General de la Naciones Unidas, U Thant. En él se aclaraba que "desarrollo no es simplemente sinónimo de crecimiento económico: es un crecimiento económico acompañado de transformaciones" y se denunciaban los obstáculos interpuestos por los países industriales a las exportaciones de los países en vías de desarrollo (Rist, 2002:108).

Transformaciones sociales y modificación de los términos del comercio internacional debían ser -además de la solidaridad entre las naciones- los ejes del discurso del desarrollo, según los expresaba el prólogo del *rapport* del Secretario General de la ONU. Aunque no tan explícitamente, este discurso incluía también la

[458] Ibíd.
[459] Cfr. Capítulo 3.
[460] La Nación, 16-02-1969, p.6. "Delineamiento de una nueva política para América", editorial; 22-02-1969, p.6. "Un discurso claro", editorial.
[461] Primera Plana continuó reseñando la ineficiencia de la Alianza para el Progreso en sus diversos números. Véase, p.e., el informe del 20-6-67, N° 235 "CIES: divinas palabras".

descolonización, coexistiendo con otros más radicales, como las teorías que enfatizaban la autodeterminación no solo política, sino también cultural, cuya ejemplo más notable fue la declaración de Aruja en 1967, bajo el liderazgo de Nyerere[462].

Entre la mayoría de los países de América Latina, el *rapport* se recogió sólo en lo relacionado con los términos de intercambio. La autodeterminación fue invocada, usualmente, para soslayar la presión de los organismos de cooperación internacional por reformas sociales.

Si la Argentina y Perú podían disentir en la conferencia de Naciones Unidas sobre bienestar social, las posiciones ideológicas antagónicas de ambos gobiernos no impidió que coincidieran en su denuncia al proteccionismo agrícola de los países centrales y en el rechazo a la injerencia en sus asuntos internos[463].

La Alianza para el Progreso no fue inmune a este nuevo escenario discursivo. A las críticas a la intromisión en los asuntos nacionales que implicaba –a juicio de las elites de gobierno latinoamericanas- el condicionamiento de la ayuda, a las protestas por la lentitud burocrática, se sumó la conciencia de que los fondos para el desarrollo nunca llegarían en la magnitud deseada. La reducción del 40% del presupuesto de la Alianza votada en el Congreso de Estado Unidos en septiembre de 1968, fue considerada por varios cancilleres de la región como el fin de la iniciativa[464].

En la reunión del CIES de Puerto España ocurrida al año siguiente, los países de América Latina insistieron en la "la urgencia de definir un nuevo enfoque de cooperación hemisférica". En medio de una fuerte confrontación con Estados Unidos, se votó una resolución donde se aclaraba "que el desarrollo económico y social de la región constituye un proceso cuya concepción y realización responden exclusivamente a sus pueblos", que los Estados nacionales deben ser los

[462] La declaración de Aruja construye el horizonte de un socialismo a la africana, basado en comunidades voluntarias y autogestionarias, que antepone la autogestión (self-reliance) a la ayuda internacional. Las *Umajaa* en Tanzania, fueron el resultado de la aplicación de ese principio.
[463] La delegación peruana criticó fuertemente el enfoque argentino que impulsó una posición no confrontativa con los países centrales. La Prensa, 11-09-1968, p.3. "Aprobó un grupo de la ONU una moción argentina sobre asuntos sociales."; y La Prensa; 11-09-1968, p.4. "La actuación argentina en una reunión internacional", Guillermo Martínez Márquez.
[464] La Prensa, 18-9-68. "Serían más reducidos los fondos de la APEP" y La Prensa, 21-9-68 "Aprobó la Cámara baja de EU el más bajo presupuesto de la APEP".

encargados de establecer los objetivos para su desarrollo, que la cooperación "externa debe tener un papel importante pero complementario en el desarrollo económico y social debiendo producirse ésta dentro de un marco de solidaridad y de respeto mutuo a los elementos políticos, económicos y culturales propios de cada Estado"[465]. Coherentemente con la tendencia del continente, Onganía advertirá al CIAP su oposición a "la transferencia de decisiones a los organismos supranacionales"[466].

Entre tanto, el presidente de la subcomisión de asuntos interamericanos de la Cámara de Representantes de los Estado Unidos, criticaba fuertemente a la Alianza por el incumplimiento de sus objetivos como el del crecimiento del PBI "que debería ser del 2.5% y sólo llegará al 1%". Y, agregaba el representante demócrata, "las realizaciones de la Alianza para el Progreso durante ocho años inspiran más tristezas que satisfacción"[467].

El diagnóstico del presidente de la subcomisión es sintomático de la mutación del discurso del desarrollo: el indicador del fracaso es el crecimiento económico, reemplazando los indicadores sociales usados originalmente. Pero, más diciente es la causa que habría originado ese fracaso, a saber, que la ayuda "había descansado demasiado, casi exclusivamente, en la maquinaria gubernamental existente [prestando] poca atención al papel de la empresa y la iniciativa privadas, en el esfuerzo por extender los beneficios de la modernización de las poblaciones de América Latina[468]."

Esta variación discursiva intersecaba con el de la mayoría de las corporaciones empresarias nucleadas en el CICYP, y ampliamente difundido por *La Nación*, *La Prensa* y, en menor medida, *Primera Plana.* En esa ocasión, *La Prensa* glosaba las palabras del representante estadounidense recordando que las ayudas gobierno a gobierno se han basado en "esquemas planificadores de carácter gubernamental promovidos y tutelados por organismos de cierto modo supranacionales", generando economías estatistas fuertemente influidas por los gobiernos y los "grupos de

[465] La Nación, 28-06-1969, p.6. "La reunión del CIES".
[466] La Nación, 07-01-1969, p.1-2. "El papel de la argentina en la reunión de la CIAP".
[467] La Prensa, 01-03-1969, p.3. "Señala un informe progresos en la economía de la Argentina". Guillermo Martínez Márquez.
[468] La Prensa, 02-03-1969, p.8 "Necesarias modificaciones en la Alianza para el Progreso", editorial.

presión"[469]. Discutir el tema del desarrollo desde la perspectiva del crecimiento de la economía era una vieja reivindicación de las entidades nucleadas en ACIEL.

El CIAP no será inmune a la pérdida de especificidad del discurso del desarrollo tal lo habían enunciado los organismos de la OEA a principios de la década. En la segunda mitad de los años sesenta, también sus informes se centrarán cada vez más en la evaluación macroeconómica en un tono similar al de la CEPAL. Ya, hacia 1968, la Alianza para el Progreso desaparecerá de las primeras planas de los diarios y, aunque sería arriesgado inferir el total agotamiento de su capital simbólico, el lugar que pasó a ocupar en el debate sobre el desarrollo y la cuestión social fue marginal.

Si la supremacía del discurso de desarrollo, tal lo impulsó la Alianza para el Progreso, venía debilitándose en América Latina desde el gobierno de Illia, durante la presidencia de Onganía ésta desaparecerá. La década del desarrollo –como la bautizó U Thant- se cerrará sin un discurso hegemónico en el Continente.

La Encíclica Populorum Progressio *y la seguridad nacional*

La renovada flotación del significante desarrollo en la segunda mitad de la década del 60, no estuvo motivada únicamente por las variaciones de la política internacional de Estados Unidos y el concomitante cambio en el discurso de la Alianza para el Progreso.

El movimiento de descolonización y las nuevas relaciones tejidas en el seno de las Naciones Unidas a partir de la constitución en Belgrado, en 1961, del Movimiento de Países No Alineados (NOAL) -además del mencionado *rapport* U Thant o las postulaciones del Nyerere en Tanzania-, habían producido interpretaciones alternativas del desarrollo. La década que se inició con la crítica al colonialismo, recogida de *Los Condenados de la Tierra* de Franz Fanon, cerraría con el auge de la teoría de la dependencia (Frank, 1969; Cardoso y Faletto, 1969).

América Latina no fue ajena a este movimiento. Sin embargo, el discurso que más repercutió en la discusión del desarrollo –al menos entre los grupos de poder- vino

[469] Ibíd.

desde el Vaticano. La Encíclica *Populorum Progressio* -emanada en marzo de 1967- tenía como subtítulo *Sobre el desarrollo de los pueblos*. En ella se apoyará también el *Concilio Eucarístico Latinoamericano* –CELAM- realizado en Medellín dieciocho meses después.

El diagnóstico del que parte la Encíclica no es muy diferente de aquel que se hiciera en la Carta de Punta del Este. Dice el Papa, en su llamada al desarrollo integral, que la aspiración de los pueblos es

> Verse libres de la miseria, hallar con más seguridad la propia subsistencia, la salud, una ocupación estable; participar todavía más en las responsabilidades, fuera de toda opresión y al abrigo de situaciones que ofenden su dignidad de hombres; ser más instruidos; en una palabra, hacer, conocer y tener más para ser más: tal es la aspiración de los hombres de hoy, mientras que un gran número de ellos se ven condenados a vivir en condiciones, que hacen ilusorio este legítimo deseo (Paulo VI, 1967).

Igual que el presidente Kennedy, el papa Paulo VI se preocupaba por la viva inquietud que "se ha apoderado de las clases pobres en los países que se van industrializando", y entre los campesinos que toman conciencia de su miseria. Pero agrega algo que difícilmente hubieran aceptado los signatarios del Acta de Punta del Este: a la miseria "se añade el escándalo de las disparidades hirientes, no solamente en el goce de los bienes, sino todavía más en el ejercicio del poder, mientras que en algunas regiones una oligarquía goza de una civilización refinada […]" (Ibíd.).

Partiendo de ese diagnóstico, el Sumo Pontífice católico, definirá el desarrollo como un fenómeno integral, humano y comunitario, material y espiritual. Si bien en su vaguedad esta definición no era muy conflictiva –la Revolución Argentina usará términos similares–, sin duda menos consenso provocó la afirmación de que el desarrollo "no se reduce al simple crecimiento económico [...]. Nosotros no aceptamos la separación de la economía de lo humano".

Más aún cuando de la definición se deducirá en la *Populorum Progressio* una crítica explícita al capitalismo liberal sobre el que

> […] ha sido construido un sistema que considera el provecho como muestra esencial del progreso económico, la concurrencia como ley suprema de la economía, la prosperidad privada de los medios de producción como un derecho absoluto, sin límites ni obligaciones sociales correspondientes (Paulo VI, 1967).

Sin duda, en esta perspectiva el significante desarrollo sufría articulaciones distintas a las propuestas por los sectores más afectos a la narrativa liberal, nucleados en el CICYP.

Si la Alianza para el Progreso había partido de visiones 'casi socialistas' –según la interpretación de los grupos de poder argentinos- más conflictivas resultaban aún las sugerencias de Paulo VI, agrupadas en el apartado titulado *Acción que debe emprenderse*.

Se recordaba en él, "que la propiedad privada no constituye para nadie un derecho incondicional y absoluto. No hay ninguna razón para reservarse en uso exclusivo lo que supera a la propia necesidad, cuando a los demás les falta lo necesario". En caso de que surgiera conflicto entre "los derechos privados adquiridos y las exigencias comunitarias primordiales", los poderes públicos –afirma a continuación- deben procurar la solución, pues

> El bien común exige, algunas veces, la expropiación, si por el hecho de su extensión, de su explotación deficiente o nula, de la miseria que de ello resulta a la población, del daño considerable producido a los intereses del país, algunas posesiones sirven de obstáculo a la prosperidad colectiva (Paulo VI).

En la Argentina –y en otros países de la región[470]- la narrativa liberal había mantenido con relativo éxito un combate discursivo para separar desarrollo y economía, por un lado, y cuestión social por el otro. Desde esta perspectiva, la articulación de estos significantes en una única cadena discursiva fue denominada populismo, demagogia, estatismo, socialismo, llegando, por una serie de desplazamiento metonímicos, a resolverse en autoritarismo y dictadura. La *Populorum Progressio* subvertía potencialmente esta cadena, al tiempo que la posición del enunciador –Sumo Pontífice del catolicismo- lo tornaba inmune a los desplazamientos mencionados.

Sin duda esta Encíclica de Paulo VI profundizaba la flotación del significante desarrollo. El discurso de los grupos de poder casi no podía intersecar con el del Vaticano excepto en puntos tangenciales como la crítica a los totalitarismos ateos, las nutridas referencias a 'la comunidad', o la exigencia a los países industrializados de que no abusaran de su posición dominante en el mercado mundial en contra de

[470] Para el caso colombiano, véase Laguado Duca, 2006.

aquellos en vías de desarrollo. Es de resaltar, además, que la Encíclica acompañaba sus críticas a los países centrales de un rechazo a lo que consideraba el principio del liberalismo: el libre cambio. Pero, en un contexto dominado por la teoría de las fronteras ideológicas –que se resolvía en la rígida separación de 'occidente cristiano' vs. 'comunismo ateo' (Cisneros y Escudé, 2000a), no se le podía aplicar al Papa la lógica amigo-enemigo que predominaba en el discurso político latinoamericano.

Dada esta situación, el conflicto discursivo se desplazó a lo que Verón y Sigal llaman los *enunciadores segundos*, i.e. aquellos que se presentan como intérpretes autorizados de la enunciación primera (Verón y Sigal, 2004). El CELAM de Medellín trató de asumir ese rol para América Latina, fuertemente disputado por la mayoría de las jerarquías eclesiásticas nacionales.

El CELAM radicalizó los postulados de Paulo VI enfatizando –entre otros temas- que la "justicia es una condición ineludible para la paz", recordando que en la región campeaban la injusticia y la violencia institucionalizada, y que la paciencia de los pueblos que soportan esas condiciones tenía límites. Esta primera declaración del CELAM, dada a principios de septiembre de 1968 en Medellín, fue respondida por las editoriales de *La Prensa* y *La Nación* en términos similares: los obispos invaden el terreno de la política.

La Prensa, además, intenta un *tour de force* destacando que los prelados "censuraron la excesiva burocracia y denunciaron la mala administración de los asuntos de la comunidad como obstáculos en el camino del desarrollo[471]", lo que en cierto sentido coincidía con su narrativa basada en el principio de *hands off* del Estado. En su comentario, añade la editorial,

> Invadiendo el terreno, que hasta ahora había sido de exclusivo dominio de los políticos, los prelados entraron a pedir reformas políticas, tributarias, agrarias, informativas, y de conciencia de las masas para lograr una revolución no violenta, cuyo objetivo es el de rescatar la dignidad de las masas oprimidas, durante una distribución más equitativa del ingreso y la supresión de privilegios[472].

En cambio, desde la jerarquía eclesiástica, el cardenal Caggiano aclaraba que el egoísmo y la desunión son los peores obstáculos para la misión de la Iglesia Católica, y afirmaba que

[471] La Prensa, 06-09-1968, p.1-4. "Finalizó en Medellín la conferencia Episcopal".
[472] Ibíd.

> No se trata solamente de cambios de estructura. Lo esencial será cambiar las mentalidades, desterrando la avaricia y el odio que desconocen la dignidad de la persona humana y sus derechos esenciales; sembrando el amor a Dios, que exige el amor al prójimo y que no es real sin justicia[473].

Sin embargo, algunas afirmaciones de la Encíclica y la mayoría de las del CELAM, eran demasiado explícitas para ser totalmente neutralizadas por la hermenéutica de la jerarquía eclesiástica nacional. En mayo de 1969, la asamblea episcopal realizada en Argentina para discutir las conclusiones del Congreso Eucarístico, recogería la concepción del desarrollo -fuertemente vinculado a la cuestión social- que enunciara el Vaticano y radicalizara Medellín.

En los documentos emanados de la reunión de los obispos, se afirmaba que el deber de la lglesia "es trabajar por la liberación del hombre e iluminar el proceso de cambio de estructuras injustas y opresoras generadas por el pecado". Y, sin abandonar un sesgo más enfáticamente salvífico, denunciaba la estructura injusta del país, llamaba a la liberación "en todos los sectores en que hay opresión: el jurídico, el político, el cultural, el económico y el social" y prometía defender los derechos de los pobres y marginados para "eliminar todo cuanto amenaza la paz social: injusticias, marginaciones, opresiones de grupos o de sectores dominantes". Por último reclamaba de los poderosos el "cumplimiento de la leyes laborales y de seguridad social mediante la acción de las organizaciones profesionales y del Estado" y llamaba especialmente la atención "sobre la injusta y frecuente explotación del jornalero por contratistas de mano de obra."[474]

El clero argentino se *aggiornaba* así con el pensamiento de sus pares latinoamericanos. Y, como ellos, rechazaba

> La subordinación de lo social a lo económico impuesta por la acción de fuerzas foráneas, de sectores y grupos internos de opresión y que se manifiesta en los desequilibrios regionales, en las migraciones internas y en las racionalizaciones que provocan desocupación e inseguridad.[475]

[473] Ibíd.
[474] La Prensa, 03-05-1969. p.1-7. "Dieronse a conocer los documentos de la asamblea del Episcopado".
[475] Ibíd.

La flotación del significante desarrollo alcanzaba así a la jerarquía católica. Como lo muestra la requisitoria de los sacerdotes de Tucumán a monseñor Aramburu, el conflicto retórico por su definición se vivió también en el interior de la institución[476].

Durante la década, las encíclicas papales y la Alianza para el Progreso no fueron los únicos emisores de un discurso del desarrollo en el Continente. Casi paralelamente con la constitución de la Alianza, el Departamento de Estado de Estados Unidos presentaba un memorándum titulado *Un nuevo concepto para la defensa y el desarrollo hemisférico.* En él se postulaba, con base en la experiencia cubana, que las amenazas para la región ya no provenían únicamente de enemigos extrahemisféricos, sino de la región misma (Cisneros y Escudé, 2000a; Potash, 1994). Fue el nacimiento del concepto de enemigo interno y de fronteras ideológicas que, en términos generales, se conoció como doctrina de seguridad nacional, ampliamente difundida entre los ejércitos latinoamericanos.

Tanto la Argentina como Brasil adhirieron firmemente a esta articulación entre desarrollo y fronteras ideológicas. De hecho, seguridad y desarrollo –los términos centrales del memorándum de 1961-estuvieron íntimamente ligados en el discurso de Onganía.

Contexto 2: La "Seguridad Nacional" en la Argentina

En agosto de 1964 culminó en West Point la Quinta Conferencia de Ejércitos Americanos. Allí, Onganía pronunció su célebre discurso[477] donde relativizaba el deber de la obediencia a la soberanía popular cuando de ella emana un gobierno producto de "ideologías exóticas". Sin embargo, al mismo tiempo, el general se cuidaba de reiterar su respaldo a la Constitución, a las instituciones republicanas y a la actitud 'apolítica' de las Fuerzas Armadas lo que, en última instancia, fortalecería su imagen de militar legalista construida durante el conflicto entre *Azules y Colorados* (Cisneros y Escudé, 2000a).

[476] Los sacerdotes de Tucumán piden a la Jerarquía mayor compromiso con los documentos de Medellín, pues, aducen, "es vox populi que nuestros obispos, salvo honrosas excepciones, parecen estar en connivencia con las actuales autoridades e instituciones causantes de los males que es preciso denunciar". La Prensa, 19-03-1969, p.12. "Enviaron una carta a monseñor Aramburu sacerdotes de Tucumán".
[477] La Nación, 7-8-1964, "El Gobierno, las Fuerzas Armadas y la comunidad nacional".

Este discurso es bien conocido y en él se ha visto el desembarco de la *Doctrina de Seguridad Nacional* en el país (De Riz, 2000; Caraballo, Charlier y Garulli, 1998). En esa ocasión Onganía trazó, además, los objetivos de las Fuerzas Armadas en el continente. Entre otros mencionaba la necesidad de

> Contribuir activamente dentro de sus posibilidades en la cooperación con el poder civil, sin descuidar su objetivo principal, en el desarrollo económico-social del país [y agregaba que] El plan militar general para la defensa del Continente Americano reconoce la conveniencia de propender por todos los medios posibles a elevar los niveles de vida de los pueblos con el objeto de combatir eficazmente la propaganda comunista, que trata de explotar la ignorancia y la pobreza de los ambientes subdesarrollados[478].

La idea no era muy novedosa y, en cierta medida estaba presente en el diseño de la Alianza para el Progreso, pero sirve para recordar que la doctrina de Seguridad Nacional –al menos tal se la interpretó en la Argentina- no era ajena a la preocupación por el desarrollo.

Este discurso de 1964 fue, también, una amenaza dirigida a Arturo Illia. Entre tanto, diversos medios periodísticos enaltecían la figura del General y denostaban del gobierno constitucional, en una exitosa campaña para derrocarlo (De Riz, 2000; Romero, 1994)[479].

En junio de 1966, cuando Onganía dio el golpe de Estado que lo llevaría al poder, desplazando a un debilitado Illia que, sin embargo, había logrado relanzar la economía después de un largo período de depresión, su popularidad era inmensa[480]. Liberales, nacionalistas y católicos de distinto cuño, representados en revistas como *Primera Plana*, *Confirmado*, *Azul y Blanco* y *Criterio*, apoyaron sin ambages a la Revolución Argentina. También los sindicatos y la mayoría de los partidos políticos, incluyendo algunos grupos de izquierda, saludaron la llegada del nuevo gobierno[481]. Sectores socialistas, comunistas y los depuestos radicales del pueblo, constituyeron la honrosa excepción en un ambiente político que no se destacaba por el respeto a las reglas del juego democrático (De Riz, 2000; Potash, 1994).

---

[478] Ibíd.
[479] Cfr. infra Cap. 3.
[480] En este apartado se retoman elemento de Laguado Duca (2006b).
[481] Además de un importante número de oficiales de las Fuerzas Armadas, en su jura como presidente participaron representantes de ACIEL, de la Sociedad Rural, de la CGE y de la Cámara Argentina de Comercio. Todos ofrecieron su apoyo. También estuvieron el secretario de la CGT, el de la UOM, el de Luz y Fuerza, entre otros (Rouquié, 1982).

La CGT, por intermedio de su secretario general, Francisco Prado, ofreció su colaboración al nuevo gobierno. Entre tanto, José Alonso, del núcleo de las *62 De Pie*, se congratulaba porque caía "un régimen de comité y se abre la perspectiva de un venturoso proceso argentinista" (en Selzer, 1973:70). No era diferente la posición del MID presidido por el derrocado Arturo Frondizi. Incluso un intelectual como Rodolfo Puiggrós –peronista procedente de la izquierda- festejó el fin de los partidos considerando que el golpe "ha sido un notable aporte a la modernización de Argentina, la cancelación de los estériles partidos políticos y el cierre del anticuado Congreso liberal" (en Selzer,1973:96). El mismo Perón dirá que,

> El gobierno militar, surgido del golpe del 29 de junio, ha expresado propósitos muy acordes con los que nosotros venimos propugnando desde hace más de 20 años. Si estos propósitos se cumplen, tenemos la obligación de apoyarlos. […] La situación ideológica nos somete, queramos o no, a dos filosofías políticas: la cristiana y la marxista […]. En cuanto a los partidos demoliberales burgueses van siendo un artículo de museo en todo el mundo civilizado, nosotros los argentinos, con un siglo de atraso en la evolución, los estamos presentando como de actualidad […]. O elegimos el camino del socialismo nacional cristiano […] o terminamos en el socialismo internacional comunista (en Selzer, 1973:99).

La actuación de Onganía en el conflicto entre azules y colorados, la misma ambigüedad de su discurso en West Point y la campaña que lo precedió, hicieron del general un punto nodal donde confluyeron diferentes narrativas. Convergieron en la Revolución Argentina los sueños de grandeza perdida de los liberales, la esperanza de un socialismo a la Nasser y la tercera posición peronista. Estos heterogéneos respaldos permitieron que la revista *Confirmado* afirmara que "jamás en este siglo un gobernante había provocado tal situación de consentimiento por parte de la población […]" para descubrir que Salimei era el primer ministro de economía que no había sido designado por los grupos económicos (Selzer, 1973:70). En una línea similar, la revista *Criterio* sostenía que el golpe obtenía su legitimidad de la misma intervención revolucionaria de los militares ante un gobierno que no conducía al país a su "destino de grandeza" (Botana et al, 1973:15). Se sumaban así apoyos diversos que sólo tenían en común –a lo sumo- el significante modernización. Posteriormente, Onganía lo resumirá en el 'cambio de estructuras'.

En este ambiente, la Revolución de 1966 no se conformó, como había sucedido anteriormente, con suspender la política temporalmente mientras los partidos se reorganizaban para reemprender un limitado juego democrático. La Revolución Argentina suprimió los partidos, centralizó el poder en el Ejecutivo y prometió

refundar el país para darle un nuevo lugar en el mundo. A partir de entonces la política quedó 'congelada' hasta que la Revolución cumpliera "sus grandes objetivos nacionales", consignados en el apéndice IV del Acta de la Revolución. Discriminados en generales[482] y particulares, su misma presentación insinuará el estilo 'administrativista' con que Onganía concebiría la planificación. Para alcanzarlos, el nuevo presidente pidió autonomía a las Fuerzas Armadas.

Los objetivos –tanto los generales como los 'particulares'- eran suficientemente vagos como para mantener el consenso que precedió al golpe militar. La heterogeneidad se manifestó también en el gabinete, compuesto por nacionalistas católicos procedentes del *Ateneo por la República*, liberales provenientes del *Instituto para una Economía Social de Mercado* fundado por Alsogaray, además de sectores vinculados al *Opus Dei* (Rouquié; 1982).

No interesa acá desentrañar si el gabinete primero de la Revolución Argentina respondía a acuerdos políticos del Presidente o a su discrecionalidad. Lo que sí es más constatable desde nuestra perspectiva teórica, es la inexistencia inicial de un discurso público estructurado en una narrativa coherente. A medida que Onganía fue definiéndolo, sus apoyos se fueron desgranando.

El nombramiento de Salimei en el Ministerio de Economía y especialmente el de Tami en el Banco Central - gradualistas en materia de inflación y defensores de alguna forma de capitalismo nacional- rápidamente le ganó la enemistad de los hermanos Álvaro y Julio Alsogaray[483]. La afirmación de Onganía de que la Argentina debía dejar de ser "el país de las vacas y el trigo", ocasionó los primeros roces con los liberales (Rouquié, 1982).

[482] "Objetivo General. Consolidar los valores espirituales y morales, elevar el nivel cultural, educacional, científico y técnico; eliminar las causas profundas del actual estancamiento económico, alcanzar adecuadas relaciones laborales, asegurar el bienestar social y afianzar nuestra tradición espiritual inspirada en los ideales de la libertad y dignidad de la persona humana, que son patrimonio de la civilización occidental y cristiana; como medios para restablecer una auténtica democracia representativa en la que impere el orden dentro de la ley, la justicia y el interés del bien común, todo ello para reencauzar al país por el camino de su grandeza y proyectarlo hacia el exterior". Los particulares se dividían en Política exterior, interna, económica, laboral y bienestar social (Acta de la Revolución Argentina, citado *in extenso* en Selzer, 1973: apéndice)

[483] Según Selzar: "El ministro del interior –Martínez Paz- recibe al dirigente de Tacuara en su despacho, en junio de 1966. Al tiempo, Alvaro Alzogaray, rápidamente dice que el equipo económico fue cooptado 'por bolches disfrazados de católicos-nuevaoleros'." (Selzer, 1973:81)

Siete meses más tarde, la revista *Criterio* manifestaba su inquietud por el inmovilismo que aquejaba a la Revolución, atrapada en el conflicto entre el liberalismo y el nacionalismo de talante autoritario. Poco después, *Criterio* descubrirá otra contradicción: la existente entre un modelo económico que quiere ser modernizante y un modelo cultural conservador y tradicionalista. Un año más tarde la revista estará en la oposición, denunciando el moralismo del gobierno, a lo que sumaba un centralismo que se disfrazaba de regionalismo; actitud que la revista atribuía a prejuicios antiliberales (Botana et al, 1973). En marzo del 1969 calificará al régimen como un nacionalismo reaccionario.

En enero de 1967 Krieger Vasena reemplazó a Salimei en el ministerio de Economía. En el ministerio de interior fue nombrado Guillermo Borda, el principal impulsor en el gobierno de 'la organización de la comunidad' (Potash, 1994). Fue entonces cuando se definieron las tres etapas de la Revolución Argentina: el *tiempo económico*, el *social* y el *político*. De esta forma, la Revolución comenzaba a definir su proyecto. Coherente con su visión segmentada de la sociedad, Krieger Vasena –economista de raigambre liberal- debía sentar las bases económicas para el tiempo social. Borda, nacionalista de cuño peronista, trabajaría en la organización de la comunidad, para cuando llegara el momento de lo político.

Krieger Vasena privilegió el ajuste global de la economía, para lo cual impulsó una estricta política fiscal combinada con una fuerte intervención del Estado. También pactó acuerdos con el FMI y restableció los contratos con las compañías petroleras (De Riz, 2000). Préstamos a largo plazo e inversiones externas fueron el motor económico que, junto con las obras públicas emprendidas por el Estado, impulsaron la reactivación. Estas medidas redundaron un proceso de desnacionalización de la economía. Sin embargo, el inicial éxito de Krieger Vasena no evitó el derrumbe de la popularidad de Onganía, cuyas políticas fueron atacadas tanto por los productores ganaderos que se quejaban de los reintegros a las exportaciones, como por los obreros que se oponían a la política salarial.

El 28 de marzo de 1969 el gobierno, basado en los buenos resultados económicos, consideró iniciar el *tiempo social* con un plan para duplicar los sueldos de empleados públicos en un plazo de entre 3 y 5 años (Potash, 1994). La respuesta fue un incremento de la agitación obrera y estudiantil que, dos meses después, desembocó

en el Cordobazo y la renuncia de Krieger Vasena. La ley de Obras Sociales que fortalecía el poder de los sindicatos –como recordarán con acrimonia *La Nación* y *La Prensa*- e, incluso, la reorganización ministerial que creaba el Ministerio de Bienestar Social, se enmarcaban en la ahora urgente entrada en el 'tiempo social'. Ese mismo año, Onganía sería depuesto.

Doctrina de Seguridad Nacional, sociedad organizada y planificación

En el gobierno de la Revolución Argentina confluyeron diversas posiciones políticas, pero su proyecto tuvo algunas fuentes claramente reconocibles: la *Doctrina de Seguridad Nacional y el Desarrollo* y las teorías corporativas de la organización de la sociedad (O'Donnel, 1982). A las anteriores se sumó una preocupación casi obsesiva por la planificación.

El discurso de Onganía se inscribía en el contexto de la Guerra Fría y la confrontación que de ella derivaba contra la infiltración marxista. Aunque fuertemente alineada con Estados Unidos, la Argentina no dejó de reclamar su derecho a la autodeterminación, ostentando un nacionalismo de raigambre hispánica –que reemplazó al nacionalismo económico de Illia- y buscando la colaboración europea como contrapeso al poder estadounidense. Fue en ese mundo pretendidamente bipolar, que la Argentina adhirió al discurso de las "fronteras ideológicas". La Doctrina de Seguridad Nacional fue la expresión de este diagnóstico.

La versión de esta Doctrina que acogió la Revolución Argentina tuvo sus peculiaridades respecto a otros países de la región. Por ejemplo, el gobierno de Onganía se opuso a los esquemas de integración supranacionales impulsados por el Pentágono, tanto como el lugar que le asignaba el Departamento de Estado a la Argentina en la división internacional del trabajo –productor de materias primas, mientras que Brasil debería desarrollarse como país industrial-. El desarrollo industrial nunca dejó de hacer parte del horizonte de Onganía, tampoco la ilusión de la unión de las Fuerzas Armadas y el pueblo, en una concepción organicista que ya tenía tradición en el país (Laguado Duca, 2006b).

En este marco, se definió el nacionalismo en una perspectiva que trascendía lo territorial, para considerar a la nación como "un conjunto de valores, creencias, instituciones y religión", que debían ser defendidas por las Fuerzas Armadas tanto como el territorio (De Riz, 2000:35). Pero, además, la teoría de las fronteras ideológicas implicaba, en la versión desarrollada por el general Juan Enrique Guglialmelli -director de la Escuela Superior de Guerra y de la revista Estrategia- y complementada por el general Osiris Villegas -Secretario del Consejo Nacional de Seguridad, CONASE-, el desarrollo integral como paso previo a la derrota de la subversión.

Guglialmelli planteaba un "desarrollo integral con independencia", aclarando que se refería al desarrollo "económico-social, cultural y espiritual" y que "con independencia" significaba "la ruptura de cuatro formas esenciales de dependencia: la económica, la política, la cultural y la ideológica"[484]. De manera similar, Osiris Villegas afirmaba que una política de interés nacional debía superar el modelo agrícola-ganadero de país, para construir una sociedad industrializada con un campo modernizado. Ambos generales, fuertemente influidos por los postulados de Frigerio, consideraban que la lucha ideológica perdía centralidad ante la urgencia del desarrollo económico, especialmente en lo relativo a las industrias de base (Cisneros y Escudé, 2000). Política de desarrollo y política de seguridad fueron dos caras de una misma moneda.

La Doctrina de Seguridad Nacional no tuvo sólo implicaciones en política internacional o económica. También definió una concepción de la organización nacional y un papel para los militares en ella: el respeto a la Constitución se subordinaría ahora a la defensa del modo de vida occidental y cristiano. Concepción que intersecaba con el discurso de los católicos nacionalistas de gran influencia en el Ejército (De Riz, 2000), y también de civiles que hicieron parte del gabinete (Castex, 1981). Sin duda, el presidente que consagró el país a la Virgen de Luján, no fue ajeno a este discurso que se caracterizó por un fuerte sentimiento religioso aunado a la búsqueda de una sociedad ordenada jerárquicamente.

[484] Juan E. Guglialmelli, "Fuerzas armadas y subversión interior", Estrategia, Nº 2, Buenos Aires, julio-agosto 1969, pp. 13-14. (citado en Cisneros y Escudé, 2000a)

En su libro "Política y Estrategia para el Desarrollo y la Seguridad Nacional", Osiris Villegas escribió:

> Un proyecto nacional convincente que unifique y fervorice; una elite capaz de planificarlo y dirigirlo; un líder que lo interprete y una dinámica social (el pueblo), que lo acate y ejecute. (...) De los elementos enunciados el más esencial y quizás el previo es la elite a quien debe dársele la oportunidad de ocupar, en la dirección política del Estado, los puestos cimas y claves para la toma de la decisión. (...) Los puestos dirigentes deben ser de los capaces y no destino accesible para los politicastros o ignorantes (en Cisneros y Escudé, 2000a).

Aunque la “élite” que pide el ideólogo de la Seguridad Nacional fue bastante heterogénea y estuvo compuesta por militares y técnicos de distintas tendencias –nacionalistas católicos, neoperonistas, liberales y desarrollistas-, sin duda los “politicastros” fueron separados del poder.

A pocos meses de asumido el gobierno, el ministro del interior Martínez Paz, señalaba la necesidad de “promover la participación de la comunidad abriéndole cauces en los municipios, destinados a ser el nivel donde se iniciaría la reestructuración social, política y espiritual del país”. En este modelo, los grupos intermedios serían los encargados de organizar la participación comunitaria, en el nivel municipal inicialmente, y luego en todo el país[485].

Pero, como ya mencionamos, fue con Guillermo Borda que el modelo de sociedad de la Revolución Argentina alcanzó una mayor definición. Un primer paso fue la definición de los ‘tres tiempos’ secuenciales que contemplaba la Revolución para el logro de sus ‘objetivos’. El tiempo económico debería ser el de acumulación con base en la ‘paz social’, la estabilidad monetaria, el incremento de la productividad y el emprendimiento de grandes obras de infraestructura. Logrado este objetivo, llegaría el momento del tiempo social. En palabras de Borda

> El objetivo final, en materia económica y social, es sobre todo promover el bienestar popular. Si de este ordenamiento que hemos emprendido, de esta modernización de la economía nacional, resulta como sin duda resultará, una mayor riqueza, ella ha de revertir sobre todo en beneficio de sus clases más necesitadas. Sin este objetivo final, la política económica emprendida, que importa sin duda algunos sacrificios, carecería de sustento moral y no respondería a la filosofía cristiana de la Revolución[486].

Cumplida la etapa de modernización y acumulación económica la Revolución se abocaría a su principal objetivo, los verdaderos cambios estructurales que

[485] La Nación, 9-11-66 y 27-11-66.
[486] La Razón, 16-3-67. Citado en O’Donnel, 1982.

permitirían distribuir los beneficios del desarrollo. El tiempo social sería el de estos cambios y uno más: la generalización de la solidaridad.

Sólo entonces llegaría el momento del tiempo político. La participación comunitaria, hasta entonces, se restringiría a la función de asesoraría técnica que brindarían los grupos intermedios a las estructuras estatales. No hay muchas precisiones en el discurso de la Revolución Argentina sobre el 'tiempo político', pero en general debería hacerse siguiendo el modelo de sociedad organizada, basada en la integración orgánica de las organizaciones de la comunidad en *Consejos y comisiones de las organizaciones básicas de la comunidad*[487].

Éstas se integrarían en una serie de asociaciones coordinadas a nivel local y provincial que culminarían en tres asociaciones nacionales: confederaciones obreras; federaciones de empresarios y, por último, de profesionales y técnicos. Por encima de ellas, se nombraría un Consejo Asesor Económico-social que trabajaría con los organismos de planificación del gobierno en coordinación con el Poder Ejecutivo (Potash, 1994).

Estos Consejos, se integrarían –según la ley 16.964 de septiembre de 1966- en tres sistemas que se entrecruzaban y complementaban: el de desarrollo, el de seguridad y el de planeamiento. Este último sería el eje sobre el que girarían los otros dos. La misma ley creó el Consejo Nacional de Seguridad –CONASE- que, en adelante, debería coordinar con los otros dos sistemas. El sistema quedó conformado por el CONASE y el CONADE que, a partir de la ley, estaría presidido por el Presidente de la Nación[488] e integrado por los ministros y comandantes en jefe de las Fuerzas Armadas. Posteriormente al Sistema se integraría el Consejo Nacional de Ciencia y Técnica -CONACYT- (Bernazza, 2006; Rouquié, 1982).

[487] Según un alto funcionario del gobierno en el momento de la renuncia de Onganía: […] "había dos proyectos que avanzaban por orden del Subsecretario General. Uno se refería a la salida política paulatina a través de elecciones comunales primero, luego la integración de legislaturas y, finalmente las de gobernadores. El proceso concluía en elecciones presidenciales y se desarrollaba, en el primer esquema, en un lapso de seis años. En el segundo se preveía la amnistía a Perón y la restitución de su grado" (Castex; 212).

[488] Hasta entonces del CONADE era presidido por el Ministro de Economía. El Sistema Nacional de Planeamiento no tuvo una actuación destacada en la discusión pública hasta la difusión, casi postrera, del *Plan Nacional de Desarrollo 1970-1974*. Sin embargo, se promulgaron varios decretos reglamentarios para regular su funcionamiento interno y ocupó varias reuniones de gabinete. Por otro lado, el paso al ámbito directo del poder ejecutivo del CONADE, es un indicador de la importancia que tuvieron la planificación y el desarrollo para la Revolución Argentina.

La “sociedad organizada” –como denominó el ministro Borda a esta forma corporativista[489]-, fue presentada como una superación de la obsoleta y disolvente democracia parlamentaria. La idea de participación, en este caso, reemplazaba a la de representación. La cohesión social, la solidaridad nacional y la integración se constituían en el horizonte de esta forma de Estado. Los distintos Consejos, impulsados desde el centro, serían los espacios idóneos para la participación (Rouquie; 1981). La naciente democracia comunitaria buscaba así ordenar la sociedad a través de sus grupos intermedios. Los “factores reales de poder”, concebidos como “necesarios y permanentes para contrarrestar los vaivenes de la política” (Halperin, 1991:147) tendrían un lugar de hecho en estos Consejos. Ellos eran: las Fuerzas Armadas, la Iglesia Católica, las organizaciones empresariales y las obreras.

Este proyecto de organización de la sociedad, que incluía la integración jerárquica y disciplinada del movimiento obrero, obtuvo inicialmente el beneplácito del sector dialoguista de un sindicalismo acostumbrado a vivir bajo la protección del Estado. Pero esta simpatía inicial no resistió las multifacéticas estrategias del peronismo, entre las que se destacaron la ofensiva iniciada por las “formaciones especiales” y la emergencia de sectores más confrontativos en la CGT. Por otra parte, la autonomía que pretendía el régimen en temas tan cruciales como la reestructuración empresarial, además de la posición dura asumida por Kriegger Vasena con los jerarcas sindicales, y el proceso de desnacionalización de la economía que distanció a los sectores nacionalista del Ejército, llevó a que la ‘sociedad organizada’ lograra pocos adeptos entre estos factores de poder.

El intento de Onganía de reeditar el modelo desarrollista, enfatizando en la integración vertical del sector industrial y el impulso a la infraestructura, pero liberándose de los constreñimientos que imponía la actividad política (Cavarozzi, 2002), carecía ya de respaldos cuando se dio a conocer el *Plan Nacional de Desarrollo 1970-1975*.

[489] La Nación, 25-5-68. También se hablaba de “integrar la comunidad” (Puigbó, La Nación, 1-4-67) o de “sociedad integrada” y “comunidad consolidada” (Onganía, La Nación, 25-5-70)

Un editorialista de *Criterio*, inicialmente resuelto defensor de la Revolución Argentina, escribía el 24 de diciembre de 1970, que el intento de Onganía de despolitizar totalmente a la sociedad argentina

> […] respondió a una ideología política tradicionalista con la que se creyó gobernar a una nación sin conflictos ni divisiones, solidaria entre sus partes jerárquicamente dispuestas, en la cual se alentaba la participación sin que nadie tuviera el derecho a elegir a sus gobernantes y en donde bastaba que la comunidad se "organizara" para que los argentinos construyéramos una isla de paz en un mundo acuciado por el conflicto y los antagonismos (Botana, Braun y Floria, 1973: 310).

El asesinato de Aramburu –que confirmó el fracaso en el manejo del orden público y la paz social, ya anunciado por el Cordobazo- y la reunión del CONASE donde Onganía planteó su proyecto corporativo y su intento de aferrarse al poder por un tiempo indeterminado, acabaron con la paciencia del Ejército que, por otra parte, se sentía cada vez más marginado del proceso político. Un desconocido general fue llamado desde Estados Unidos para que reordenara a la Revolución Argentina.

En resumen, la Revolución Argentina retomó elementos ya presentes en otros intentos desarrollistas para articularlos de manera particular. Ni la preocupación por la modernización –más valorada que la democracia-, ni la separación de lo económico y lo social, o la apelación al 'destino de grandeza dilapidada', fueron inventos del gobierno de Onganía. Tampoco la preocupación por la planificación o la vinculación de la seguridad nacional con el desarrollo.

La articulación que construyó el primer gobierno de la Revolución Argentina de unos términos que habían sido centrales en los conflictos discursivos precedentes –política vs. economía; indisciplina obrera vs. desarrollo; democracia republicana vs. modernización, eficiencia, planificación- con otros que introdujo el régimen, se resolvió en su peculiar proyecto político. En él ocuparon un lugar central el significante comunidad –en distintas combinaciones- a través del cual fácilmente se podrían construir por una operación metonímica la idea de comunión de intereses, de cultura… en oposición a la política asociada a división, antagonismo, partidos.

Como en un ejército o en una empresa eficiente, a la confrontación se opuso la unidad de objetivos, a la política se opuso la planificación. La fractura de la sociedad quedaba abolida por un acto de voluntad; la sociedad debería aprender a trabajar por los mismos intereses (como-unidad), 'sin faccionalismos' (sin partidos). Sólo los

criterios técnicos –supuestamente apolíticos- tendrían cabida en este modelo donde la 'comunidad' se integraría por medio de "organizaciones funcionalmente especializadas y jerárquicamente articuladas […] con una autoridad superior cuya misión es formular creativamente el interés de un cuerpo social que sólo puede ser detectado 'por encima' de cualquiera de aquellas partes" (O'Donnel, 1982:89).

Levingston, "el breve"

Las políticas desarrollistas de Krieger Vasena basadas en los gravámenes a las exportaciones tradicionales y la disminución de los impuestos a las importaciones, la apertura al capital extranjero y las buenas relaciones con los centros de poder económico internacionales, tuvieron efectos contrapuestos. Finalizando 1968, la inflación estaba relativamente controlada y la balanza de pagos equilibrada, gracias a las retenciones a las exportaciones y al ingreso de capitales de corto plazo. Pero, también, se había producido un proceso de 'extranjerización' de la economía argentina que irritó a los sectores nacionalistas del ejército (De Riz, 2000) y un descenso del ingreso de los trabajadores (Torrado, 1992). Al año siguiente, la inflación había reaparecido (Gerchunoff y Llach, 2003).

En ese contexto, Roberto Marcelo Levingston fue llamado desde Estados Unidos para reencauzar la Revolución Argentina e impulsar la transición a la democracia. Su figuración debía ser secundaria y, cuando llegó al país, se encontró con que la Junta Militar ya había designado a los principales miembros del gabinete. El desconocido presidente, sin embargo, decidió iniciar un nuevo ciclo de la Revolución. De Onganía mantendría su modelo de "democracia jerarquizada y ordenada". En octubre de 1970 decidió reemplazar el gabinete que le fuera impuesto por uno de su propia elección. Su nombramiento más sonado fue el de Aldo Ferrrer –economista de cuño cepalino y defensor de la intervención estatal y de la industria nacional- en el Ministerio de Economía (De Riz, 2000).

El presidente definía así el nuevo rumbo de la Revolución Argentina en contraposición a las políticas de Krieger Vasena. Desarrollo e industria nacional volvían a articularse. La estabilización monetaria pasó a ser reemplazada por una estrategia de expansión del gasto y de "argentinización de la economía".

A una política tendiente a incrementar el ingreso popular y fortalecer el mercado interno, se sumó la creación del Banco Nacional de Desarrollo, la protección arancelaria de la industria argentina y la Ley de Compre Nacional que obligó a las dependencias estatales a obtener bienes y servicios con firmas del país. Con base en estas políticas se prometió un nuevo *Plan de Desarrollo y Seguridad* para el quinquenio 1971-1975 (Gerchunoff y Llach, 2003). Con él, la administración Levingston-Ferrer, mostrará su poca comprensión del contexto político en que se insertaban.

Los sectores liberales del Ejército que lo habían traído al país –encabezados por el general Lanusse- y las corporaciones de propietarios, se opusieron al plan económico[490]. Entre tanto, el presidente se negaba a reunirse con los partidos políticos agrupados en "La Hora del Pueblo" y los expresidentes Illia y Onganía se negaban, a su vez, a reunirse con él. La violencia política continuaba y las 'formaciones especiales' peronistas asesinaban al dirigente sindical dialoguista José Alonso, mientras la agitación social resurgía en Córdoba[491].

El 22 de marzo de 1971, sólo nueve meses después de su posesión, terminará el experimento nacional desarrollista de Levingston-Ferrer. Con él finalizarán los ímpetus desarrollistas de la Revolución Argentina. Lanusse, tercer y último presidente de este ciclo, asumirá con la misión expresa de devolver el poder a los civiles.

CONTEXTO 3: Comunidad, Obras Sociales y jubilaciones

Entre los objetivos prioritarios de la Revolución Argentina, estaba el de solucionar la cuestión social en los dos sentidos que se le daba al término: suprimir la conflictividad laboral y emprender medidas de política social. Su abordaje fue

[490] El Instituto de la Economía Social de Mercado, dirigido por Alvaro Alsogaray, publicó en los matutinos de fines de octubre de 1970 una solicitada advirtiendo contra las medidas "inflacionarias" que promovía la cartera económica y quejándose de "los ideólogos desarrollistas [que han creado esta] ola nacionalista de extracción estatista y socializante". El 29 de octubre de 1970 la Unión Industrial Argentina, la Bolsa de Comercio y la Cámara de Exportadores, harán declaraciones contra el intervencionismo estatal propugnado por el Ministro Aldo Ferrrer (citado en Cisneros y Escudé, 2000a).

[491] En marzo de 1971 se produce "el Viborazo", movimiento popular contra el gobernador de Córdoba que había calificado a los cordobeses como "extremistas" y prometido cortar de un tajo "la víbora de cien cabezas" de la subversión (De Riz, 2000:83).

coherente con el discurso que propendía por una integración jerárquica de la sociedad[492].

La relación con los sindicatos –que en la Argentina de la época fue el eje del conflicto laboral- pasó por diversas etapas. La inicial expectativa de la CGT ante el gobierno de Onganía, fue rápidamente reemplazada por una actitud confrontativa de los sectores sindicales más radicalizados. La respuesta fue una severa y eficiente represión. En mayo de 1969, un movimiento estudiantil finalmente secundado por los obreros industriales cordobeses, marcó el comienzo del fin del primer gobierno de la Revolución Argentina.

Sin embargo, el tema sindical –en tanto uno de los 'factores de poder'- junto con las corporaciones de propietarios y las organizaciones sociales, ocuparon un lugar central en el discurso de la sociedad organizada.

La Ley de Obras Sociales (ley 18.1610) que otorgó a los sindicatos el manejo de la salud de sus afiliados –y por tanto importantes recursos- se correspondía con la lógica del discurso corporativo del gobierno de Onganía. Compulsando la afiliación obligatoria en sindicatos por rama, no solo no permitía 'la libre asociación sindical' tantas veces reclamada por ACIEL; sino que otorgaba aún más poder a la dirigencia de la CGT.

De hecho, la ley 18.610 sancionó una *solidaridad segmentada* –según la expresión de Danani (s/f)- donde las diferencias de la capacidad de negociación de cada sindicato en las paritarias, establecía distintos niveles de servicios entre cada uno de ellos e, incluso, entre sus regionales. Pero, en el interior de cada de Obra Social, las desigualdades salariales no se traducían en prestaciones diferenciadas.

Por otro lado, justo es reconocer que esta segmentación no fue introducida por Onganía, sino que era inherente al corporativismo con que se desarrolló el sistema previsional argentino (Hernández, 2004).

Corporativismo manifestado también en la marcada fragmentación del sistema previsional, atomizado en trece Cajas diferentes que pagaban distintos haberes

[492] En lo que sigue se retoman apartes de Fontdevila, Laguado Duca y Cao (2008).

dependiendo, en ocasiones, de la capacidad de presión de los beneficiarios. Aunque el Instituto Nacional de Previsión Social actuaba como entidad coordinadora, su capacidad de injerencia era limitada, a pesar de que todas las Cajas estaban intervenidas. La situación financiera de las Cajas ocasionaba atrasos en el pago de los haberes, multiplicándose las demandas de los usuarios que los jueces solían fallar en contra del Estado (Isuani, 1991). En 1966 Onganía encontró una solución *ad hoc*: decretó la inembargabilidad de los bienes de las Cajas Nacionales de Previsión.

Posteriormente, mediante las leyes 18.037 y 18.038, se creará la Caja de autónomos y se reorganizará el sistema, reduciendo las trece Cajas a tres -*autónomos*, *industria y comercio*, y *Estado*-, unificando los requisitos pensionales. Paralelamente, muy acorde al espíritu de 'modernización conservadora'[493] que guió al primer gobierno la Revolución Argentina, informatizó el sistema en un gesto pionero a nivel continental.

De las acciones de política social emprendidas por el gobierno de Onganía, la reorganización del sistema previsional y la ley de Obras Sociales fueron las de mayor proyección. La ley de Ministerios que creó el de Bienestar Social, fue otra.

El Ministerio de Bienestar Social, con su Secretaría de Estado de Promoción y Asistencia a la Comunidad, construyó una amplia estructura que se extendía a los niveles provinciales. En 1971, el Departamento de Desarrollo de Comunidades de la Dirección General de Promoción Comunitaria, dependiente de la Subsecretaria de Promoción y Asistencia Social, abarcaba diez secretarías de Promoción y Asistencia a la Comunidad en el nivel provincial, tres direcciones generales, ocho direcciones y dos departamentos (Tenti Fanfani, 1989).

Esta organización institucional se sostuvo –discursivamente hablando- en la intersección del discurso del 'desarrollo de la comunidad' -impulsado por los organismos internacionales- y el proyecto de sociedad integrada de la Revolución Argentina, que veía en las 'comunidades' y 'los grupos intermedios' una alternativa a la democracia liberal.

[493] 'Modernización conservadora' parece un oxímoron. No lo es; refiere a un proceso de modernización técnico-científica en las instituciones, al tiempo que se trata de impulsar rasgos antimodernos en la sociedad.

El discurso del desarrollo comunitario no era nuevo en la Argentina. Como ya se mencionó, su desembarco en el país data del gobierno de Frondizi. La confluencia de la sociología de cuño estructural-funcionalista, la psicología social, la antropología y el trabajo social –entre otras disciplinas- produjo una serie de técnicas de diagnóstico e intervención de amplia recepción en la época.

Las metodologías de intervención comunitaria implicaron un importante giro discursivo. Ya no se esperaría que el desarrollo llegara por sí mismo. Para que éste fuera posible, se hacía necesario preparar a las comunidades –a los pobres- para que asumieran actitudes mentales funcionales al progreso. Se trataba de abandonar 'conductas desviantes' o disfuncionales para el desarrollo comunitario, para lo cual se tornaba fundamental el trabajo sobre la dimensión valorativa. En resumen, modernizar a las comunidades para modernizar –en términos de 'racionalidad instrumental' e interacción con la tecnología- a la sociedad. Los valores tradicionales –y con ellos las formas autónomas de participación comunitaria- eran desechados. Toda vez que se trataba de introducir un cambio psico-social a gran escala, fue necesario recurrir a los profesionales de la intervención. Los técnicos –especialmente los asistentes sociales- comenzaron a jugar un rol protagónico en la interacción con las comunidades. Fue la época del cambio social dirigido. Para lograrlo se demandó, también, la participación de las comunidades en los esfuerzos para mejorar su nivel de vida, además de la provisión de servicios técnicos por parte del Estado (Grassi, 1989; Tenti Fanfani, 1989).

Se buscaba, en definitiva, la construcción de actores sociales –comunidades, líderes- que participaran en la solución de los problemas que atañían a su espacio comunitario.

La Revolución Argentina retomó este discurso con entusiasmo, articulándolo en su proyecto de poder. El desarrollismo autoritario de Onganía –como sucedió durante el gobierno de Frondizi- encontró en el desarrollo de la comunidad un valioso arsenal discursivo. La construcción de lo social como un espacio de participación no político y territorialmente acotado, intersecaba con el discurso de los tres tiempos; el énfasis en la modificación de actitudes, con el anhelo de desperonizar a la población; la intervención planificada y técnicamente orientada, con su peculiar discurso de la modernización y la eficiencia.

La participación comunitaria, en tanto participación 'no política', será articulada en la concepción más vasta de sociedad integrada: la 'integración de la comunidad' como el primer paso de la integración vertical de toda la sociedad. El desarrollo de la comunidad, en el discurso de la Revolución Argentina, completaba su proyecto de modernización sin modernidad, i.e. sin ciudadanos que se construyeran autónomamente como sujetos políticos.

En ese contexto discursivo, con la creación del Ministerio de Bienestar Social y su Secretaría de Estado de Promoción y Asistencia a la Comunidad, Onganía elevó el desarrollo de la comunidad a política de Estado.

Este discurso 'comunitarista' tendrá consecuencias para la cuestión social. Los derechos –consagrados en el 14bis- dejarán de asimilarse llanamente a obligación del Estado; ahora dependerán de estudios técnicos y de la participación de la comunidad. En 'el problema de las villas miseria' o en los 'hospitales de la comunidad', éste se replicará incesantemente.

II. LOS DISCURSOS

De la Alianza para el Progreso a la Doctrina de Seguridad Nacional

La segunda mitad de la década del sesenta profundizó la flotación del significante desarrollo. Arreciaron las críticas a la Alianza para el Progreso, que tantos recursos simbólicos había aportado a los gobernantes latinoamericanos. La Argentina no fue ajena a esta situación.

Inicialmente, tanto los gobiernos como los representantes de los partidos políticos vinculados al establishment –i.e. aquellos agrupados en la coalición antiperonista, con excepción del Partido Comunista- y los dirigentes de las corporaciones de propietarios, habían saludado la conformación de la Alianza ilusionados por un plan Marshall para el continente. El desencanto fue rápido. Las divisas aportadas no

fueron consideradas significativas, las políticas comerciales de Estados Unidos continuaron su tradición proteccionista, y las contraprestaciones exigidas por la Alianza se antojaron exageradas[494]. De éstas últimas, las más criticadas por los propietarios reunidos en ACIEL, y por las editoriales de *La Prensa* y *La Nación*, fueron los ímpetus reformistas que venían desde el Norte.

En ese sentido, *La Nación* citaba elogiosamente la intervención en que Krieger Vasena pedía al CIES que "contemple y preserve las realidades nacionales". Y agregaba la editorial del matutino: "Desgraciadamente, se ha incurrido tan a menudo en las abundosas exposiciones teóricas, en los discursos de ocasión, en los planes retóricos, que los pueblos de esta región se han hecho al hábito de la desconfianza"[495].

Así y todo, desde que en 1961 se firmó la Carta de Punta del Este, Frondizi, Illia y Guido no dejaron de referirse a la Alianza en busca de respaldo para sus políticas. Pero cuando Juan Carlos Onganía se apoderó del gobierno, la Alianza para el Progreso ya estaba siendo fuertemente cuestionada en el Congreso de los Estados Unidos y paulatinamente perdía el respaldo del presidente Johnson. Su sucesor se encargaría de liquidarla.

Mientras el Departamento de Estado norteamericano abandonaba el énfasis en las reformas sociales para acentuar los componentes macroeconómicos del programa, el discurso oficial de la Alianza se acercaba al de los empresarios latinoamericanos nucleados en el Consejo Interamericano del Comercio y la Producción –CICYP-. Para no repetir las críticas de este Consejo a la Alianza, recuérdese que la filial nacional estaba representada por la Cámara Argentina de Comercio.

En ese contexto, el General Onganía desechará los recursos simbólicos –ya muy menguados- que proporcionaba la Alianza para el Progreso, para articular su

[494] Para el jefe de la delegación argentina ante el CIES "América Latina aspira legítimamente a que los Estados Unidos eliminen todas las restricciones que se oponen a sus productos en ese mercado". Ante esto, comentará La Nación: "Las dificultades principales de la reunión parecen radicar en una aparente incompatibilidad que surge entre el Consenso de Viña del Mar –que postuló una serie de aspiraciones latinoamericanas en el campo del comercio y las finanzas-, y el discurso del presidente Nixon de octubre, que fija la orientación de la política norteamericana para América Latina". La Nación, 28/01/1970 "Iniciaron su tarea en el CIES las comisiones". Ver también La Nación, 23/11/1969, "Iniciativas en la reunión del CIES"; 01/02/1970, "Divergencias en el CIES".

[495] La Nación, 17/02/1967, p.6. "La V reunión extraordinaria de la CIES". Editorial.

discurso del desarrollo con uno contemporáneo –y en muchos sentidos complementario- a la Carta de Punta del Este, pero que había carecido de la difusión mediática de ésta: la doctrina de la seguridad nacional.

Además de ser un dispositivo de lucha contra el comunismo –o, quizás, por ello- la doctrina de la seguridad nacional tampoco olvidaba los problemas del desarrollo. Como se ha explicitado en el apartado anterior, el desarrollo integral y, más usualmente, el significante modernización –un verdadero punto nodal en el discurso de la Revolución Argentina - era también un paso previo para la derrota de la subversión.

Confluyeron en el significante desarrollo retóricas insertas en distintas narrativas. Desde la liberal que insistía en la primacía de la economía sobre la política, o en la indisciplina de la clase obrera como causa del estancamiento económico, hasta aquellas de raigambre corporativa encarnadas en el discurso de la comunidad organizada.

Krieger Vasena encarnó esta narrativa liberal –donde los significantes *estabilidad* y *modernización* jugaban un papel central- que Onganía incorporó en su discurso de los tres tiempos secuenciales de la revolución. En el del ministro Borda y su peculiar concepción de la participación en la comunidad organizada –aderezada con elementos de la tradición sociológica funcionalista- confluían, en cambio, otras narrativas: aquellas construidas por la derecha nacionalista con inclinaciones fascistas (Laguado Duca, 2006b) junto con una peculiar interpretación de los postulados de la encíclica *Populorum Progressio* (De Riz, 2000).

Su gabinete reflejó esta heterogeneidad. En él se disciernen dos corrientes principales: los procedentes del Ateneo por la República –que representaba al nacionalismo hispánico y católico- y los que venían del Instituto para una Economía Social de Mercado –vocero de la ortodoxia liberal-, fundado por Alvaro Alsogaray (Potash; 1994). También hicieron su aporte sectores vinculados al Opus Dei y a la extrema derecha nacionalista y antisistémica como Marcelo Sánchez Sorondo quien, según Rouquié, revisó los papeles del Acta de la Revolución Argentina antes de que

fueran dados al conocimiento público (Rouquié, 1982)[496]. Al gobierno se sumaron también varios nacionalistas de vieja data que habían hecho parte del grupo *Balcón* como Máximo Etchecopar, director del Instituto del Servicio Exterior de la Nación y Mario Amadeo, embajador argentino en Brasil.

No hay ninguna razón histórica que impidiera que elementos contradictorios cristalizaran en la doctrina de seguridad nacional y el desarrollo. Sin embargo, eso no sucedió. Al contrario, la cadena equivalencial propuesta por la Revolución Argentina quedó desmembrada en sus diversos eslabones, acentuando aún más la flotación del significante desarrollo que había perdido la relativa fijeza que le proporcionó la Alianza. De hecho, el 'cambio de estructuras' –uno de los elementos que articuló Onganía en su discurso, con un lugar tan destacado que en ocasiones llegó a reemplazar al *desarrollo*- era también reclamado por los sectores más radicalizados de la Iglesia Católica en un tono anticapitalista que nunca habría aceptado el general. La misma encíclica *Populorum Progressio* fue un recurso simbólico bastante disputado. Con su relativización de la propiedad privada, la encíclica fue rápidamente apropiada por las corrientes católicas antiestablishment y articulada al discurso anticolonial, siendo infructuoso el intento de la jerarquía de imponer su propia interpretación.

Hubo tentativas de fundamentar este discurso desde fuera del gobierno. Una de las más esforzadas fue la de Mariano Grondona desde las páginas de *Primera Plana*. A juicio del columnista, "un planeamiento verdaderamente revolucionario" superaba estas contradicciones. En noviembre de 1966, cuando los rasgos corporativistas de Onganía comenzaron a ser inocultables, Grondona planteaba un punto medio entre el puro corporativismo y el liberalismo –al que llamó simplemente 'la oposición'-. Éste estaría dado por el camino intermedio que representaba "la dictadura rectificadora" donde "pueden reconciliarse, en cambio, revolucionarios y opositores, liberales y

[496] Alguno de los hombres provenientes del nacionalismo católico que hicieron parte del gobierno de Onganía fueron: Guillermo Borda: Ministro del interior. Mario Díaz Colodredo: Secretario de gobierno. Nicanor Costa Méndez: Ministro de Relaciones exteriores. Ernesto Pueyrredón: subecretario del interior. Enrique Pearson: subsecretario de gobierno. Jorge Mazzinghi: subsecreario de Relaciones Exteriores. Raúl Puigbó: promoción y asistencia de la comunidad. Samuel Medrano: secretario de seguridad social. Pedro E. Real: presidente del Banco Central. Mario Amadeo: embajador argentino en Brasil [colaborador de *Presencia*]. Héctor Obligado: vocal de la Dirección Nacional de Migraciones. Máximo Etchecopar: director del Instituto del Servicio Exterior de la Nación [colaborador de *Presencia*]. Eduardo Roca: embajador argentino ante la OEA. Gastón Terán Etchecopar: subsecretrio de Cultura. Basilio Serrano: delegado ante el GATT (Selzer, 1972:24). En esta sección se retoman partes de Laguado Duca (2006b).

modernizadores". Para el columnista, la dictadura rectificadora –que extraía su legitimidad del mismo acto revolucionario que la entronizó- tenía por fuerza de su justificación histórica, la capacidad de integrar las corrientes contradictorias[497].

La Prensa, en cambio, quizás temiendo que el discurso corporativista concluyera en una mayor autonomía del Poder Ejecutivo, criticó constantemente esta deriva. Cuando al fin, unos meses antes del Cordobazo, se instaló el primer Consejo Asesor en la provincia de Córdoba, el matutino no dudó en calificar la medida de "contraria a nuestras instituciones republicanas", para compararla con iniciativas parecidas tomadas por Mussolini[498]. Para entonces el romance entre la Revolución Argentina y los grupos de poder había finalizado.

Siempre la inflación

El mensaje de la Junta Revolucionaria dirigido al pueblo de la República el 28 de junio de 1966, titulado *Causas y Objetivos de la Revolución*[499] y el *Acta de la Revolución*[500], emanada el mismo día, no aportaron grandes innovaciones discursivas respecto a los ataques que ACIEL, los editoriales de distintos periódicos o, incluso líderes políticos como Frondizi, habían hecho al gobierno de Illia.

Retomando la narrativa en boga, los comandantes imputaban a la administración derrocada la definitiva pérdida del rumbo del "ser nacional". Las causas: "el electoralismo", "el estatismo asfixiante", "el vacío de autoridad". Quienes defendieran posiciones políticas que potenciaran estos males nacionales quedaban excluidos de ese pueblo[501] que "se elevaba por encima de las diferencias de los partidos […]"[502]. De todos estos elementos negativos, "el electoralismo" –que había convertido a los servicios públicos en botín político, impidiendo la subsistencia de "la sana economía"-, resumía la cadena de equivalencias negativas.

[497] Grondona, Mariano. "La justificación", Primera Plana, N°192, 30/08/1966, p.11; "Las tres corrientes", Primera Plana, N°205, 29/11/1966
[498] La Prensa. 02/03/1969, "El Consejo Asesor se integró en Córdoba", p.1
[499] La Prensa. 29/06/1966, "Causas y objetivos de la revolución", p.1-3
[500] Reproducida in extenso en Selzer (1973)
[501] Respecto al papel de la exclusión en la conformación de la sociedad dice Laclau (2005: 93): "[…] para dar un ejemplo político: es mediante la demonización de un sector de la población que una sociedad alcanza un sentido de su propia cohesión".
[502] La Prensa. 29/06/1966, "Causas y objetivos de la revolución", p.1-3

Según el mensaje de los comandantes, "la falta de una política auténtica que incorporara al quehacer nacional a todos los sectores representativos, se tradujo en un electoralismo que estableció la opción como sistema". El resultado era "La división de los argentinos y la existencia de rígidas estructuras políticas y económicas anacrónicas que aniquilan y obstruyen el esfuerzo de la comunidad". Más allá de la ambigüedad de la definición, el diagnóstico recogía casi textualmente la mayoría de los elementos desarrollados por la narrativa liberal (crisis, demagogia, vacío de autoridad, estancamiento económico, estatismo, grandeza dilapidada). La solución propuesta tampoco fue novedosa: la modernización en tanto horizonte donde se integraría la Nación[503]. La disolución de los partidos políticos se planteaba como un paso previo para alcanzarla.

En términos muy similares se expresaba también el *Acta de la Revolución Argentina*, aunque en ella se articula un elemento incorporado por la doctrina de la seguridad nacional: el peligro marxista.

Los objetivos que se planteó la Revolución respecto al desarrollo –fijados en el anexo 3 del Acta - no difieren, en líneas generales, de estos discursos. Los generales proponían elevar el nivel cultural, educacional, científico y técnico de la población, superar el estancamiento económico y eliminar sus causas, restablecer la auténtica democracia y retomar un camino de grandeza. Además se prometía: "asegurar el acceso a la disponibilidad de mayores bienes y servicios de todos aquellos que estén dispuestos a realizar un sostenido esfuerzo por obtenerlos". Respecto a la política laboral, lograr el equilibrio entre los intereses de la Nación, el trabajo y las empresas. La política de bienestar social se proponía mejorar la seguridad social elevando al máximo los niveles de salud y facilitando el acceso a vivienda digna[504].

[503] "La modernización del país es impostergable y constituye un desafío a la imaginación, la energía y el orgullo de los argentinos. La transformación y modernización son los términos concretos de una fórmula de bienestar que reconoce como presupuesto básico y primero, la unidad de los argentinos. Para ello era indispensable eliminar la falacia de una legalidad formal y estéril bajo cuyo amparo se ejecutó una política de división y enfrentamiento que hizo ilusoria la posibilidad del esfuerzo conjunto y renunció a la autoridad […]". Ibíd. En su *Mensaje al Pueblo Argentino*, del 30 de junio, el presidente Onganía reiterará el diagnóstico de la "disminución espiritual y física [sic] del país", y la convicción de que "el sistema institucional se convierte en una carga que disminuye las energías del pueblo". La Prensa. 01/07/1966, "El discurso del presidente", p.1-5.

[504] Objetivos de la Revolución Argentina. Transcripto *in extenso* en Selzer (1973:305)

Esos objetivos fueron transpuestos por Onganía en políticas de gobierno con pocas alteraciones. Entre otras generalidades, se proponía como ejes de la política interna "reestructurar la enseñanza propendiendo a la consolidación de la cultura nacional" y neutralizar la infiltración marxista. En lo económico planteaba evitar las deformaciones del sistema de libre empresa, reservando al Estado un papel complementario para cuando la actuación de la empresa privada y del individuo encontraran impedimentos. El Estado se comprometía a evitar rigideces económicas; asegurar el pleno empleo y la estabilidad monetaria y atacar los desequilibrios del sector público; garantizar el derecho al trabajo, la protección de los ingresos y protección orgánica contra los riesgos sociales y la defensa de la libre empresa. Al mismo tiempo advertía que "El Estado, a diferencia de lo que preconizan ciertas formulas liberales absolutas, no debe adoptar, frente a los problemas económicos, una actitud pasiva y de mero espectador […] Pero además el Estado debe intervenir a través de una adecuada política de estructura y de la política social". La intervención en la economía quedaba reducida a una actividad supletoria "y siempre que así lo exijan las razones de la seguridad nacional".

En lo laboral se permitiría el funcionamiento de las organizaciones sindicales "mientras se ajusten en su acción a los fines específicos para los cuales han sido creadas", es decir, prohibía su accionar político, que era una vieja demanda de las corporaciones de propietarios. En el ámbito de la política de bienestar social[505], procedería a su organización, pondría en funcionamiento un Sistema Argentino de Seguridad Social, mejoraría la salubridad, y eliminaría "las causas que retardan el aumento de las unidades de vivienda"[506].

El discurso liberal –emitido por ACIEL, *La Prensa* y *La Nación*-, que desde la administración Frondizi venía presionando a las elites de gobierno, podía identificarse con estos documentos de la Revolución Argentina. No había en ellos articulaciones diferentes o, al menos, los significantes centrales de la Revolución mantenían tal nivel de indeterminación que cualquier interpretación era posible. La intervención del Estado –por medio una "adecuada política de estructura y de la política social"- no chocaba con la narrativa liberal. El énfasis en la reorganización de

[505] El bienestar social se definía como un "importantísimo campo de la actividad nacional, que abarca primordialmente la seguridad social, la salud pública y la vivienda".
[506] "Políticas del Gobierno Nacional", en Selzer (1973: 307/310)

la seguridad social –en los términos que la definía el nuevo presidente- era una demanda que los grupos de poder habían hecho desde tiempo atrás, y nadie sabía qué significaba una "política de estructura". Nunca se había cuestionado, tampoco, que el Estado se hiciera cargo de la política social. Además, aún eran desconocidos cuáles eran los requerimientos de la 'seguridad nacional'.

Así lo entiende *La Nación*, que en una editorial aplaude que en la alocución presidencial, se limite "la función de Estado a aquello que la actividad privada no pueda realizar, según el pensamiento de Juan XXIII cuando habló a ese respecto de la actividad 'subsidiaria' del poder público". El editorialista destaca que

> […] el primer magistrado no vacila en algún momento en emplear la expresión 'libre empresa', que hiere los oídos de algunos sectores laborales porque la vinculan con determinada política, siendo así que es solamente la afirmación de un principio de libertad que constituye el instrumento más efectivo del progreso de los pueblos: el respeto de la iniciativa privada desarrollada en el marco de la legalidad[507].

Cuatro meses después de haber asumido el mando, el presidente aclaraba sus ideas de gobierno. Como era usual en la retórica de la Revolución, el mensaje comenzaba especificando los contradestinatarios del discurso[508], poniéndolos por fuera del cuerpo de la Nación: la ineficiencia, las estructuras anacrónicas y los intereses creados[509]. Sin definir los sujetos que encarnaban estas negatividades, el presidente pudo mantener aún una cierta ambigüedad cuando anunció una serie de medidas, algunas de corte desarrollista, otras reclamadas por las corporaciones desde hacia años: "racionalización administrativa, transferencia al sector privado de algunas empresas estatales, reordenamiento fiscal, reorganización aduanera y portuaria y, para adentro de pocos días, ferroviaria". Los objetivos continuaban siendo los mismos: "la unidad espiritual de los argentinos y la transformación y modernización de las estructuras de la República" para que la comunidad se realizara con eficacia[510].

---

[507] La Nación, 07/08/1966, "La palabra presidencial". Editorial.

[508] Verón (1984) aclara que el discurso político se caracteriza por definir un destinatario (aquel que hace comparte las ideas del enunciador), un paradestinatario (quien debe ser convencido) y un contradestinatario (el antagonista).

[509] "Nuestro adversario, el de toda la Nación, es la ineficiencia, las estructuras anacrónicas, los intereses creados, la indolencia, el desencuentro y todo aquello que durante muchos años ha paralizado al país y comprometido al ser nacional impidiendo liberar sus energías para conquistar su destino de grandeza". La Nación, 08/11/1966, "Discurso extenso de Onganía".

[510] La Nación, 08/11/1966, p.1 y 14. "Discurso extenso de Onganía".

El recorte del gasto público y la devolución de las empresas al sector privado, se justificaron por la necesidad de combatir la inflación. En su lugar, se prometía apertura y facilidades para el capital extranjero.

Estas medidas se complementaban con otras de cuño desarrollista, pues "Para el Gobierno de la Revolución Argentina, industrialización es sinónimo de soberanía". La petroquímica, la siderúrgica, los Altos Hornos de Zapla y la hidroeléctrica del Chocón-Cerros Colorados pasaron a ser obras prioritarias junto con la tecnificación del campo. Este discurso no se diferenciaba mucho de aquel que emitiera el último Frondizi, excepto por recoger más explícitamente las demandas liberales. Otra vez *La Nación* producirá una editorial destinada a alabar cada una de las medidas propuestas por el presidente[511].

El reiterado énfasis en el combate contra la inflación y la reducción del gasto público coincidían también con la preocupación de Oneto Gaona, secretario general de la Unión Industrial Argentina, quien había pedido al gobierno que se ocupara prioritariamente de un tema que

> […] viene afectando al país desde hace veinte años; el de la inflación monetaria. Estamos convencidos de que en lo económico el objetivo primordial es contener con firmeza el proceso inflacionario y reducirlo gradualmente. Solo así se darán las condiciones básicas para salir del estancamiento que padecemos [su superación] permitirá una auténtica y real elevación del nivel de vida de la población. […] insistir por dos décadas en una política inflacionaria no ha conducido a una efectiva justicia social, ni al desarrollo acelerado…[512]

Pocos días antes, ACIEL había destacado su coincidencia con los principios que orientaban la actividad de las autoridades nacionales[513], y la CGE había producido una solicitada donde afirmaba concordar con el gobierno en su "profunda vocación por la transformación del país viejo en la Argentina moderna", a la vez que demandaba mayor participación en la conducción de la economía.

La CGE también reclamaba "la organización y la eficiencia de la vida nacional", criticaba la hipertrofia del presupuesto nacional, el mal funcionamiento de los servicios públicos, y la inflación, aunque a diferencia de la UIA, no ponía énfasis en

[511] La Nación, 09/11/1966. "El mensaje presidencial". Editorial.
[512] La Nación, 03/09/1966. "Fue celebrado con diversos actos en todo el país el día de la industria".
[513] "Estas bases en tanto reafirman un estilo de vida cristiano y occidental con fundamento en la iniciativa privada, el respeto a la libertad personal y del derecho de propiedad coinciden total e íntegramente con los principios que sostenía ACIEL e inspiraron invariablemente su acción en el quehacer nacional". La Nación, 05/11/1966, p1 y 18. "La actual situación de la economía, juzga ACIEL".

el libre cambio –o en su opuesto, "el estatismo"- sino en medidas como la construcción de grandes obras de infraestructura, el desarrollo de la energía eléctrica, del sector petrolero y de la industria química, incorporando, además, elementos de la cuestión social en sus recomendaciones para el desarrollo. Entre ellos, sugería "Impulsar el plan de viviendas […] creando un sistema impositivo que estimule la afluencia de ahorros internos a la inversión en construcciones, en especial a las destinadas a los sectores con menos ingresos". Proponía también "Reestructurar el sistema argentino de previsión y seguridad social sobre la base de las más modernas técnicas […]". Para los empresarios este esquema permitiría la constitución de un pacto social en el que cesaran los conflictos entre empresarios y trabajadores. Contaban para ello "tener diálogos directos y coordinar [con los trabajadores] dentro de los mecanismos de los Consejos de la Comunidad"[514].

Aunque las diferencias en el discurso de las dos confederaciones de industriales no eran menores, ambas intersecaban con el de la Revolución Argentina. La *modernización* –que se articulaba con significantes como desarrollo integral, estructuras anacrónicas, transformación, obras de infraestructura- parecía haberse constituido, por un momento, en un significante vacío a partir del cual las elites económicas, los formadores de opinión y las elites de gobierno, podrían construir un proyecto hegemónico.

Pero no sólo el horizonte de la modernización producía consenso entre los grupos de poder: también en el diagnóstico había acuerdo. En su memoria dada a conocer en 1967 y comentada en una editorial de *La Nación* sumamente prolija, la Bolsa de Comercio propone, nuevamente, una explicación del fracaso del desarrollo argentino. Después de recordar las sucesivas devaluaciones ocurridas durante el gobierno de Arturo Illia, además del encarecimiento de los servicios públicos y de los salarios, el deterioro de la infraestructura, etc., con su concomitante resultado inflacionario[515], saludaba la iniciativa de la Revolución Argentina "de iniciar un

[514] La Nación, 05/11/1966, p.7. Solicitada de la CGE, "Los empresarios en la unidad nacional".

[515] "Con respecto al primer periodo recuerda la desvalorización monetaria, tercera en menos de nueve meses y que notoriamente fue insuficiente; los mayores precios de los servicios públicos (energía eléctrica, tarifas ferroviarias y transportes en general que entre el 20 y el 30%), y de los combustibles; los aumentos desmedidos de salarios; la creciente iliquidez que pudo apreciarse con el mayor volumen de documentos protestados; el alza de la tasa de interés; la ineficiencia de la infraestructura económica; la presión impositiva, la reforma de la ley 11729 que constituyó un obstáculo de gran magnitud en el camino de la estabilización, y que todo ello fue causa de la incesante elevación de los costos de la producción y por ende de los precios, con lo cual se acentuaron cada

periodo de reorganización política y económica con el objetivo inmediato de eliminar las causas de la inflación", de abandonar la concepción del "Estado empresario [que] limita el espíritu creador y ahoga la iniciativa individual" y de "buscar la eficiencia de las empresas estatales y muy particularmente la de los ferrocarriles, cuya inoperancia constituye un factor decisivo en el déficit presupuestario que hace imposible cualquier intento de estabilización monetaria". Aunque la Bolsa de Comercio manifiesta su preocupación por algunas medidas del gobierno de Onganía, su apoyo al proyecto revolucionario era enérgico.

También ACIEL destacaba los logros del primer año de la Revolución. Para la Acción Coordinadora de Instituciones Empresariales Libres, este éxito se debió a una serie de medidas de liberalización de la economía y la imposición de la disciplina en el mundo del trabajo y de la Universidad, y "el ataque decidido a la inflación"[516]. Por último, esta entidad sugiere las mismas medidas que había reclamado desde su fundación: reducción del gasto público, modificación del régimen impositivo, solución definitiva del problema ferroviario, además de la derogación de la Ley de Asociaciones Profesionales y la promoción de la construcción de viviendas. Para concluir con una demanda: "ante la ausencia de partidos políticos, y del Poder Legislativo, las entidades como ACIEL constituyen la opinión pública, por lo que deben ser consultadas y oídas por el gobierno antes de tomar medidas fundamentales para el país"[517].

Durante el Primer Congreso Nacional de la Industria Krieger Vasena había hablado en términos similares a los de la Bolsa de Comercio, afirmando que "el proceso de crecimiento de la economía se vio afectado en las últimas décadas por una persistente inflación que deterioró las posibilidades de una expansión de la producción de bienes y servicios acorde con sus vastos recursos potenciales"[518].

Pocos elementos nuevos introduce el Dr. Oneto Gaona en su respuesta a la intervención del ministro: apoyo al "proceso de ordenamiento y modernización", sostén a "todo esfuerzo tendiente a la superación del estancamiento" y compromiso

día la expectativa inflacionaria y la distorsión consiguiente de la economía de la República"- La Nación, 20/04/1967, p.6. "La memoria de la Bolsa de Comercio". Editorial.

[516] La Prensa, 23/06/1967, p.9. "ACIEL celebró ayer el nuevo aniversario de su fundación".

[517] Ibíd.

[518] La Nación, 23/05/1967, p.18. "Delibera el 1er congreso industrial".

con la tarea de regionalización impulsada por el gobierno con el fin de "crear las condiciones para una atención de las necesidades provinciales a nivel acorde con las modernas técnicas y métodos de estudio orientados hacia el desarrollo socio-económico y cultural de las comunidades"[519]. El discurso del vocero de la UIA parecía enunciado desde el gobierno.

Sin embargo, Oneto Gaona no se priva de hacer las usuales recomendaciones para la lucha contra la inflación, al tiempo que sugiere reformar el ineficiente sistema pensional y "la legislación laboral en función de los sanos principios de la productividad".

En septiembre de 1967 la UIA volverá a expresar su apoyo a la Revolución Argentina, pero esta vez introduciendo un tono crítico con el que exigía modificaciones profundas a la legislación previsional, a la impositiva y a la que regía a las empresas del Estado. Consciente de su impopularidad, recurría a la inflación y la modernización para justificarlas. Afirmaban los industriales:

> Tenemos plena conciencia de que una transformación de esta magnitud puede provocar problemas sociales, pero este temor no puede ser obstáculo insalvable, pues de lo contrario giraremos en un círculo vicioso. El dilema no se plantea entre racionalización y costo social, sino entre costo social sin esperanzas de transformación y costo social con transformación[520].

Comentando los discursos pronunciados en esa ocasión, la editorial de *La Nación* destacaba el apoyo del "mundo de la empresa" a los planes económicos en marcha, y acordaba con la necesidad de cumplir el "axioma" según el cual el desarrollo económico es dependiente de la estabilización monetaria, y ambos de la política antiinflacionaria. Asimismo destacaba "la urgencia de la acción capaz de hacer que un Estado anquilosado por su fidelidad a viejos moldes, en cuya elaboración estuvo siempre presente el comité, es decir, alguna forma de demagogia, asuma las modalidades de un Estado moderno, eficiente, que justifique el peso del impuesto por los servicios que presta a la colectividad […][521].

[519] Ibíd.
[520] La Nación, 02/09/1967, p.1 y 3. "Con varios actos fue celebrado el día de la industria". "Queremos aprovechar esta ocasión para afirmar nuestra convicción de que la modernización económica del país es presupuesto indispensable en el mundo de hoy para lograr su potencialidad política, su seguridad nacional y el bienestar de todo su pueblo."
[521] La Nación, 05/09/1967, "El Estado debe modernizarse". Editorial.

El editorialista, además de posicionar otro elemento de la cadena de equivalencias negativas que "impiden" el desarrollo –la demagogia-, apoyaba decididamente la privatización de las empresas públicas. Coincidía con la Cámara de Comercio en que el cambio de estructuras consistía en la privatización, pero no solo de las empresas "que presentan pérdidas notorias y tremendas deficiencias estructurales, como en el caso ferroviario, sino también a aquellas en que la ineficiencia se manifiesta por los magros superávit alcanzados en relación con los que cabría esperar, dado el tipo de actividad encarada[522]".

Las manifestaciones de adhesión de los empresarios al gobierno continuarán durante todo el año de 1967, aunque las voces críticas se irán perfilando en el período. En todo caso, la articulación entre *desarrollo, modernización, combate a la inflación,* y *función subsidiaria del Estado ante la actividad privada*, no fueron puestos en duda, ni por empresarios, ni por la prensa, ni por las elites del gobierno[523].

Modernización se contraponía a la inflación como algo obvio. A través de ésta se construirá una cadena de equivalencias donde las demandas de la narrativa liberal serán más claramente perceptibles. En el significante *inflación* se condensaban los reclamos de reducción del Estado –especialmente la privatización de servicios públicos-, el control de la indisciplina laboral, el incremento de salarios, y la presión impositiva. Brevemente, el desmantelamiento de lo que quedaba del Estado peronista.

Algunos editorialistas lo decían explícitamente. Desde las páginas de *La Prensa*, Manuel Tagle afirmaba que "Infiltrada en el derecho, en la legislación, en el régimen de trabajo, en el sistema impositivo concebido con fines redistributivos o en la monolítica organización totalitaria del proletariado como virtual partido político de clase, el marxismo ha llegado al país a través del peronismo, impidiendo la

[522] Ibíd. Para una posición similar de la UIA, véase La Nación, 22/12/1967, "Menos gastos y menos impuestos". Editorial

[523] Desde las páginas de Primera Plana comenzaron las críticas a la falta de concreción de los planes de gobierno a principios de 1967, mientras Frondizi y Frigerio comienzan a diferenciarse del gobierno por el énfasis de la estabilización –i.e. combate a la inflación- sobre el desarrollo. Cfr. Primera Plana, 07/02/1967, N° 215, p.14 "El ministro que vino del frío". Otros articulistas, como Grondona, darán crédito al gobierno con base en las palabras del ministro de economía. Primera Plana, 21/03/1967, N° 221, p.11, "La quema de las naves", Mariano Grondona.

organización de la economía argentina con arreglo al sistema de incentivos"[524]. De lo que concluye que para contener la inflación, "hay que atacar el complejo colectivista-peronista del cual se ha desprendido". Pero, continúa Tagle, la economía no va siempre de la mano de la política y "las medidas verdaderas susceptibles de sacar un país a flote son repudiadas por el votante común".

En un discurso ante la Convención Nacional de la Industria Metalúrgica, donde ratificó la estabilidad monetaria como "el principio fundamental, en materia económica, del programa en marcha", el ministro de economía llega a conclusiones aún más radicales: la inflación, más que un error económico, es un instrumento de la infiltración comunista[525]. De lo que concluía que el fracaso del plan de económico arrojaría al país al extremismo. En junio de 1968, el ministro repetiría este análisis ante la Asociación Cristiana de Dirigentes de Empresa[526].

Un estudio de la CICYP aportaba otros argumentos. El Consejo Interamericano de Comercio y Producción constataba el estancamiento económico de los países del Cono sur; deteniéndose en el caso argentino, anotaba que el país había alcanzado un alto nivel de vida sin que su estructura económica sufriera un desarrollo similar. A propósito del estudio, una editorial *La Nación* afirmaba que es necesario "aplicarse a construir, sin pérdida de tiempo y sin preconceptos paralizantes, el cimiento económico imprescindible para mantener el grado de bienestar vigente." Tarea difícil, pues el alto costo de la mano de obra y el "acostumbramiento al confort […] dificultan la formación de precios competitivos y hacen más difícil la lucha económica". Y, en la medida en que la producción y comercialización de los artículos de bienestar no es comparable a la de los países desarrollados, "la ineficiencia de la industria primaria y la hipertrofia burocrática traducida en un agobiador aluvión impositivo" ocasiona que la presión sobre las remuneraciones tenga mayor incidencia negativa sobre la economía personal. A lo anterior se suma "la insaciable necesidad de divisas y medios de pago requeridos para la financiación de ese bienestar".

[524] Manuel Tagle La Prensa, 1966.p.8, "La inflación y el complejo que la produce."
[525] Textualmente: "Más que un error intelectual de ciertos economistas, un recurso de demagogos o un problema estrictamente financiero, es un arma sutil que emplean los extremismos en sus propósitos disolventes". La Nación, 28/08/1967, p.6. "La afirmación de una política". Editorial.
[526] La Nación, 17/06/1968, p.6. "La actual política económica". Editorial.

Este proceso "perverso" desembocaría en el estancamiento y la inflación: "una suerte de impuesto ficticio para financiar un bienestar cuyo proceso es irreversible; tanto es así que cualquier medida tendiente a frenar la inflación ha de resultar socialmente urticante", pero indispensable[527]. "Hablar de distribución cuando poco o nada hay para distribuir es una burla a la que son muy afectos los demagogos", que a través de "Largos años de prédicas engañosas han hecho olvidar a muchos habitantes tan elementales verdades, creando con ello una enorme confusión tanto en el orden económico como en el social"[528]. Desde la más pura teoría económica, los economistas de FIEL sostenían el mismo argumento[529].

Al significante *modernización*, la narrativa liberal no oponía únicamente inflación, estatismo e indisciplina laboral. En la cadena de equivalencias negativas *demagogia* –o sus sinónimos- se articulaba fuertemente con todos los anteriores. De ahí que no existiera contradicción entre el discurso liberal y la 'suspensión de la política' que varios analistas han atribuido al gobierno de Onganía.

Entre tanto, la Iglesia Católica reunida en la décima *Asamblea Extraordinaria del Consejo Episcopal Latinoamericano*, aportaría su propia interpretación del desarrollo. Ante la realidad de la pobreza, para los obispos sólo cabía un camino: el desarrollo[530]. Éste, concluía el Consejo, implica "urgentes y eficaces cambios de estructuras", en los que la Iglesia debía participar dentro del área de sus competencias para lograr un "desarrollo [que] será imposible sin la integración". Para ello, principalmente sugerían "El empleo de los fondos nacionales, preferentemente en orden al bienestar de nuestras naciones [y] El incremento de nuestra cultura adecuando el sistema educacional a las necesidades de nuestro desarrollo […]". Por su parte, la Iglesia Católica pedía "una seria reflexión doctrinal sobre el desarrollo y la integración con vistas a la elaboración de unas líneas maestras de una pastoral social". El cardenal Caggiano, recordaba que "…nuestro deber de pastores es llevar

[527] La Nación, 16/01/1967, p.6. "Importantes comprobaciones". Editorial
[528] La Nación, 18/11/1966, p.6. "Hay que alimentar la 'distribución'." Editorial.
[529] La Nación, 15/10/1969, p.8, "Inflación no es crecimiento". Dr. Armando Ribas.
[530] "Ante la realidad, hecha clamor, de tantos hermanos nuestros que padecen hambre, que viven en la indigencia, faltos de techo, al margen de la cultura común, y ante una población creciente y una juventud a la vez problema y esperanza, nadie puede eludir su responsabilidad. En esta coyuntura, el anhelo contemporáneo responde con esta palabra: desarrollo". La Nación, 17/10/1966, p.1 y 12 "El anhelo contemporáneo es el desarrollo, dicen los obispos".

la luz religiosa y sobrenatural al estudio de una cuestión tan comprometedora, como es el desarrollo e integración de la América Latina".

Deberá pasar aún un año para que la encíclica *Populorum Progressio* radicalice la interpretación del desarrollo en todo el mundo.

Planificación y cambio de estructuras

Varias cadenas discursivas diferentes se articularon en torno a *desarrollo y modernización*. Algunas enfatizaron en la inflación, y otras –de manera complementaria- en la modernización industrial, en grandes obras de infraestructura y en la economía sana[531]. Krieger Vasena –no solo él- combinó ambas en un discurso eminentemente económico.

En ocasiones, como en su exposición ante la UNCTAD en Nueva Delhi, el ministro de economía citaba a Raúl Prebisch para criticar los estrangulamientos externos para la formación de capital, el proteccionismo de las naciones industrializadas y el peso de la deuda externa. Pero en última instancia, toda su intervención se remitía al objetivo de superar los focos inflacionarios -para lo cual reclamaba la ayuda internacional- como única manera de alcanzar un desarrollo sostenido consistente en "modificar las anacrónicas estructuras internas, tanto económicas como sociales, premiando la eficiencia y la modernización". El "tratamiento favorable reclamado por los países en desarrollo, [debería] compensar las repercusiones adversas que genera todo ajuste financiero de la importante magnitud de los adoptados en la actualidad"[532].

Por otra parte, la vertiente desarrollista se manifestaba en el fortalecimiento del Banco Industrial vía empréstitos, en obras de infraestructura como la hidroeléctrica Chocón-Cerros Colorados –verdadero símbolo de la época- , la ley de hidrocarburos

[531] Por ejemplo, Krieger Vasena: "Los controles y limitaciones de todo tipo, que imposibilitaron el desarrollo económico, en particular la modernización de los sectores industriales, se irán removiendo […]. Hemos disminuido grandemente las inversiones en nuevas maquinarias y equipos que requiere la industria nacional, lo que afecta gravemente el desarrollo del país, principalmente porque lo mantiene relegado frente al avance vertiginoso de la tecnología moderna". La Nación, 23/03/1967. "Habrá un stand-by x 400 millones de dólares". También del ministro de economía ver La Nación, 28/05/1968, "Una exposición interesante", Editorial.

[532] La intervención del ministro se centró en el "ataque orgánico, global y simultáneo, a las causas generadoras de la inflación, la firme voluntad de alcanzar la estabilidad monetaria, liberalización del sistema cambiario y reducción de la protección" y una actitud más constructiva hacia la modernización. La Nación, 28/02/1968, p.1 y 2, "Posición argentina sobre el desarrollo".

para atraer la inversión privada, y el impulso a la radicación de capitales extranjeros[533]. En esa misma línea, el Presidente de la República otorgaba un papel central a la ingeniería nacional en el proceso de modernización iniciado[534].

La creación del Fondo Territorial de Inversiones "para financiar los trabajos públicos de interés provincial, destinados a crear la infraestructura requerida por el desarrollo del país"[535], también respondía a la inquietud desarrollista. El objetivo del Fondo era la creación de polos de desarrollo en el interior del país.

No tiene nada de particular la articulación de desarrollo e infraestructura. Desde Frondizi ésta se venía dando sin originar grandes conflictos con los grupos de poder, siempre y cuando la actividad privada estuviera presente en la ejecución de las obras. Onganía nunca pensó en marginar al capital privado, y así lo sostuvo su gobierno en varias ocasiones. Sin embargo, la disposición que creaba el Fondo Territorial de Inversiones se enmarcaba en un plan de largo aliento diseñado por el Sistema Nacional de Planeamiento y Acción para el Desarrollo, donde la secretaría del CONADE determinaría la factibilidad de las obras. En otras palabras, fortalecía la planificación.

Desde principios de 1967 Frondizi y Frigerio –desde *Primera Plana* y *Clarín* respectivamente- comenzaron a criticar al gobierno[536]. Para Frigerio la política de Krieger Vasena era "una simple reforma monetaria y fiscal" que, junto con la modificación de las tarifas aduaneras, quebraría a la industria nacional. Frondizi, entre tanto, advertía que el gobierno había dado un giro neoliberal y, entre otras críticas, aducía que a "una política interna que no ataca las causas profundas del subdesarrollo, corresponde una política internacional que contribuye a fortalecer las tendencias que limitan nuestra soberanía[537]".

[533] Primera Plana, 18/04/1967, N°225, p.14 "Ahora hacia el desarrollo"; La Nación, 04/01/1967, "La acción del Banco Industrial". Editorial.
[534] "Argentina ha emprendido este año un proceso de modernización y transformación, en el cual la ingeniería nacional jugará con intensidad creciente un papel de fundamental importancia y gravitación. […] Estas fuerzas renacidas serán las que nos han de impulsar al progreso sostenido y las que nos permitirán lograr el cumplimiento de objetivos que hoy parecen inalcanzables". La Nación, 08/11/1967, p.1 y 4, "Obras proyectadas para un progreso sostenido".
[535] La Nación, 13/03/1968, p.1. "Fondos para obras públicas de provincias".
[536] Según Primera Plana, Frondizi contaba con cierto aval de Onganía que le permitía tomarse libertades. Cfr. Primera Plana, 05/12/1967, N°258, p.38/42, "Entrevista a Frondizi".
[537] Primera Plana, 28/03/1967, N°222, "Frondizi-Frigerio ¿Qué buscan ahora?".

Frondizi mantendría su apoyo a Onganía hasta bien entrado 1967, pues a su juicio, la Revolución Argentina respondía a necesidades históricas[538]. Pero el apoyo de Frondizi estaba condicionado a que la Revolución cumpliera el programa de fondo que consideraba inevitable: "un desarrollo acelerado de la economía argentina, sobre la base de la justicia social, de la profundización de la cultura nacional y de una política nacional independiente[539]". Aunque el discurso de Frondizi intersecaba en algunos puntos con el de Onganía, su definición de *desarrollo* y *modernización* era diferente.

Si la narrativa desarrollista en la versión de Frondizi-Frigerio no se vio representada en el discurso del ministro de economía, algo similar sucedió con el discurso liberal, pero en este caso respecto de la planificación. El significante planificación no encajaba fácilmente en la narrativa liberal, y mucho menos algunas articulaciones que se hicieron en torno a él.

El Sistema Nacional de Planeamiento se conformó desde los inicios de la revolución y el CONADE desempeñaba su actividad asesora desde el gobierno anterior[540]. Sin embargo, su papel cobró importancia simbólica –en estrecha asociación con el CONASE y, más usualmente, en franca competencia- en la planificación del desarrollo regional. Estos dos consejos se coordinarían con los de la comunidad, para impulsar la integración del país. Según el Ministro del Interior –en reunión con los gobernadores de la región pampeana- la integración territorial sería el resultado de este esfuerzo planificador. A través de él se vincularía el desarrollo con la cuestión social. Al respecto afirmaba el contralmirante Velázquez, gobernador de Santa Fe: "[…] las condiciones de educación, culturales, sanitarias y asistenciales, así como las habitacionales, constituyen variables institucionales estratégicas en la planificación global del desarrollo"[541].

[538] Para Frondizi el período abierto por el golpe de 1955 estaba superado: "[existía] una crisis absolutamente definitiva de la vieja estructura económica en el país, [y] han surgido o se han vigorizado fuerzas económico-sociales de una nueva estructura que quiere construirse y que encuentra grandes dificultades". Primera Plana, 05/12/1967, N°258, p.38/42, "Entrevista a Frondizi".
[539] Ibíd.
[540] Por ejemplo, el CONADE sugirió la creación del Banco Industrial junto con los rubros principales que debería financiar. Cfr. La Nación, 04/01/1967, "La acción del Banco Industrial". Editorial.
[541] La Prensa, 13/06/1967, p.1-4, "Las deliberaciones de gobernadores en Rosario". También ver Díaz Colodrero, La Prensa, 24/06/1967, p.1-7, "La Revolución tendrá una segunda etapa".

Las deliberaciones de los gobernadores en las reuniones de planificación regional no fueron bien acogidas 'por la opinión', y a raíz de ellas, *La Prensa* manifestará sus reticencias ante un lenguaje que repetía "las conocidas fórmulas desarrollistas con el peculiar vocabulario característico del sector gubernativo que maneja el mecanismo de estas juntas"[542].

De hecho, el matutino estaba empezando a cuestionar la indefinición de los significantes que se articulaban con modernización, especialmente *planificación* y *cambio de estructuras*. Cuando Osiris Villegas –secretario del CONASE- señaló que se requería "voluntad para romper la inercia que nos ha adormecido, y energía para modificar las estructuras anacrónicas que entorpecen la voluntad de cambio", *La Prensa* recordó que no era la inercia adormecedora el origen de los problemas nacionales, sino justamente "el cambio de estructuras intentado por la tiranía depuesta en 1955[543]", motivo por el cual era indispensable definir el contenido de dicho cambio.

La editorial era aún más crítica con Díaz Colodrero, quien se sorprendía del estancamiento del país, ya que a su juico, estaban "dadas todas la condiciones que, según la doctrina sociológica más corriente", llevaban al desarrollo[544]. Aunque la retórica del ministro no innovaba y el recurso al prestigio simbólico que otorgaba la sociología venía siendo usado desde los tiempos de Aramburu, *La Prensa* afirmaba desconocer "cuál es la doctrina sociológica más corriente" que sustentaba las afirmaciones de Díaz Colodrero. Y es que si bien la articulación entre las favorables condiciones naturales del país, las ventajas de poseer una población de origen europeo y la movilidad social, había sido usada por la narrativa liberal para contestar los ímpetus reformistas de la Alianza para el Progreso, el ministro olvidaba un componente central de esta narrativa: lo que el diario llamaba el "marco jurídico y el régimen económico adecuados, al margen de toda intervención estatal". Brevemente, la libertad entendida como libertad económica.

---

[542] La Prensa, 25/06/1967, p.8. "Muchos discursos y poca claridad". Editorial.

[543] Ibíd.

[544] "[…] dadas todas la condiciones que, según la doctrina sociológica más corriente, son el sustento de una sociedad próspera y estable: riquezas naturales, espacios amplios y deshabitados, clima estimulante, alto grado de alfabetismo, pueblo inteligente y dotado de gran capacitación, sin problemas raciales, religiosos o idiomáticos, numerosa clase media y, finalmente, movilidad social, es decir, facilidad para ascender de rango en la escala de ocupación, en la escala económica y en la escala social". La Prensa, Ibíd. Este tipo de 'interpretación sociológica' continuó siendo usual en el gobierno. Cuando se articuló contra el 'estatismo' fue bien recogida por La Prensa. Ver, p. ej., 19/03/1969, p.8. "De temas económicos y sociales habló el ministro de defensa".

El énfasis en la planificación parecía amenazar esta interpretación del significante libertad. No sólo *La Prensa* lo advertía, temerosa de que las nuevas estructuras desconocieran "las sabias instituciones" que garantizaban la libertad; también Mariano Grondona, desde las páginas de *Primera Plana,* llamaba la atención sobre el exceso de planeamiento que, a su juicio, sólo debía ser una orientación general[545].

En cambio, para el discurso de la Revolución Argentina, el sistema de planeamiento era fundamental, pues en él confluían desarrollo y seguridad. Para el secretario del CONASE, este sistema "constituye uno de los hechos más importantes de los últimos años de la vida de la Nación". La articulación de desarrollo y seguridad a través del planeamiento, remitía a las grandes obras de infraestructura como el Chocón-Cerros Colorados, pero también a la cuestión social más allá de los consabidos temas del problema de la vivienda y de las pensiones, mencionados en los primeros documentos de la Revolución Argentina.

Como se señaló en la primera parte de este capítulo, el desarrollo –y las medidas de bienestar social que éste traería- era un asunto de seguridad nacional para los militares que querían evitar "las agregaciones disociadoras propias del subdesarrollo, en aspectos de incidencia directa en la defensa nacional"[546]. Los ejercicios de planificación sociológica adelantados en las reuniones regionales de gobernadores, donde se efectuaba "un análisis global, geográfico, humano y económico, para desembocar en un análisis sectorial de acuerdo a las características de la estructura e infraestructura económica y social de la región", eran el ejemplo de esa concepción 'técnicamente orientada' del mundo social que, se esperaba, evitara la intromisión de la política[547].

Por otra parte, los militares argentinos consideraban que el planeamiento era intrínseco a la actividad de los hombres de armas. Según el Gral. Rattembach, esta actividad era inherente a la capacidad de movilizar grandes grupos de personas –garantizando su avituallamiento y demás problemas operativos- que tienen los

[545] Primera Plana, 08/05/1967, N°228, p.9. "El planeamiento". Mariano Grondona. La CGE, mantenía una actitud más receptiva, aunque su presencia en los medios era escasa. Ver La Nación, 01/12/1967, p.4, "Producto actual y potencial en el desarrollo agropecuario".
[546] La Prensa, 14/12/1968,p.6. "Del sistema de planeamiento habló el secretario del CONASE".
[547] La Prensa, 13/03/1969, p.9. "Continuaron las exposiciones de los directores regionales".

ejércitos, llegando a mayores grados de virtuosismo debido a los múltiples problemas logísticos que enfrentan las fuerzas armadas en los Estados modernos. Partiendo de la experiencia acumulada por los ejércitos, la planificación se trasladó al ámbito estatal "para poder manejar y dominar, en resumen, gobernar las grandes masas de su población[548]".

Esa afirmación casi foucaultiana de Rattembach, era matizada por la constatación de "que un plan de acción estatal completo, que abarque tanto el desarrollo como la seguridad en el ámbito mundial, hasta ahora no se ha publicado". Tampoco en la Argentina, donde "la planificación estatal no ha podido salir del plan económico". Sin embargo, la ley 19.964 que promulgó el Sistema Nacional de Planeamiento construido "sobre la base del trabajo elaborado por el Estado Mayor General del Ejército y las demás FF. AA", pondría a la Argentina entre los países que marchan a la cabeza de dicha evolución. Todo gracias al trabajo de las FFAA. Igual que Osiris Troiani y Onganía[549], Rattembach ve un gesto fundacional en el sistema de planeamiento desarrollado por la Revolución Argentina. Este sistema trascendería la programación económica para administrar al país en su totalidad sin presencia de la política. Pareciera que la experiencia del Ejército permitiría cumplir el axioma de Saint-Simon: pasar del gobierno de los hombres a la administración de las cosas.

El plan de desarrollo 1970-1974 anunciado por el CONADE recogía algunos de estos postulados, concediéndole un mayor espacio a lo social, hasta el momento ambiguamente vinculado con el desarrollo en el discurso de la Revolución Argentina. En este plan se reconoce por primera vez que las políticas centradas en la eficiencia "descuidaron sus efectos nocivos en cuanto a ocupación, salarios y situación de la empresa de capital nacional. La eficiencia debe ser considerada con un criterio global, que abarque toda la economía"[550]. Además del incremento de la inversión en salud pública y educación, el plan prometía una mayor participación de los asalariados en el ingreso nacional.

[548] La Nación, 13/07/1969, p.4, supl. "El planeamiento militar y estatal en la época presente". Tte.General (RE) Benjamín Rattembach
[549] La Nación, 03/09/1969, p.1-6. "La actividad privada en el planeamiento".
[550] La Nación, 20/02/1970, p.1-7-18, "Anuncia el CONADE el plan de desarrollo"; 11/04/1970, p.9, "Sobre el plan de desarrollo habló del Dr. Zalduendo".

Estos anuncios fueron cuestionados por la UIA, que acotó que "el criterio de la eficiencia debe prevalecer sobre el ocupacional, que debe ser su lógico resultado", pues el pleno empleo –decían los industriales- es resultado del desarrollo y éste, de la productividad. *Primera Plana* lo desautorizó calificándolo como "un mamotreto lleno de gráficos" y cuestionando la operatividad del CONADE, al tiempo que llamaba a sus técnicos "marxistas con altos sueldos"[551].

Las reticencias ante el énfasis planificador coincidirán con una renovada ofensiva del discurso antiestatista a partir de 1968. El presupuesto anunciado para ese año por el ministro de economía fue cuestionado por la Cámara Argentina de Comercio, la UIA y la Sociedad Rural, quienes reclamaron alivio impositivo, disminución del déficit fiscal y menor intervención del Estado. Entre tanto, *La Nación* reiterará que no se debe asociar liberalismo con crisis económicas –de las cuales el 'dirigismo' tampoco sería inmune- en un indirecto reproche al gobierno[552].

Posteriormente, medidas como el impuesto a la tierra improductiva –enérgicamente rechazado por la Sociedad Rural y CARBAP, quienes apostrofaban al gobierno diciendo que "lo que quiere el hombre de campo, es sólo que lo dejen trabajar"-; el acuerdo de precios –criticado por la UIA que consideraba que si el gobierno comprimiera sus gastos y redujera impuestos, los precios bajarían-; y la ley de abastecimiento, alimentaron los rechazos a lo que *Primera Plana* llamó el giro 'neoestatista' de Krieger Vasena[553].

Tempranamente, Mariano Grondona resumía la situación: a los populistas [peronistas] que criticaban a Krieger Vasena por insensibilidad social, a los desarrollistas que lo hacían por poner demasiado énfasis en la estabilidad monetaria, se le sumaba la derecha liberal: *Economic Survey*, la Cámara Argentina de Comercio y la Sociedad Rural. Esta nueva oposición, continúa, se debía a que el Estado mantenía un déficit que podría eliminar y que se sumaba al intervencionismo

[551] La Nación, 08/05/1970, p.8, "Aspectos del Plan de Desarrollo", editorial; Primera Plana, 27/05/1969, N° 335, p.21 "Plan de desarrollo: al ver, verás". El semanario había conocido los borradores del Plan antes de su presentación pública.
[552] Primera Plana, 02/01/1968, N° 262, p.20/23. "Presupuesto 1968; ¿a medida de quién?". También La Nación, 21/03/1967, p.6. "Las fluctuaciones económicas". Editorial.
[553] La Nación, 17/05/1968, p.6, "La política agropecuaria; 15/11/1968 p.1-20, "Alcance y finalidad del impuesto territorial"; 17/11/1968, p.1. "El agro frente a la reforma impositiva"; 21/11/1968, p.1-8, "Habría cambios en el impuesto a la tierra"; 24/11/1968, p.6, "Un grave error impositivo"; Primera Plana, 28/01/1969, N° 318, p.16 "Precios: los que están de acuerdo".

que implicaba el control del precio de los alimentos y que, según esas entidades, anulaba el juego del mercado[554]. Definitivamente, el significante modernización –ese que por un instante pareció un punto nodal sobre el cual se podría tejer una nueva hegemonía- había estallado como consecuencia de una demasiado larga cadena de equivalencias.

Estas críticas que los grupos de poder comenzaron a lanzar a la Revolución Argentina desde 1968, no deben interpretarse como un antagonismo entre éstos y el gobierno. Las corporaciones empresariales mantuvieron su apoyo por un tiempo más, pero su discurso intersecará cada vez más puntualmente con el de Onganía: al final, sólo los unirá el combate a la inflación. A través de este punto de confluencia, la UIA reclamará insistentemente la reducción de los gastos del Estado y, sobre todo, lo que llamaba "decisiones en el campo salarial", i.e. moderar los aumentos. Superada la crisis, la narrativa liberal optaba por recordar la fragilidad de los logros alcanzados por la Revolución, pues según la entidad, el único ganador de las reformas introducidas era el Estado, que había multiplicado sus ingresos a costa del esfuerzo privado. La Cámara Argentina de Comercio y ACIEL sostuvieron una posición idéntica en sus respectivas memorias[555]. Esta última entidad -con mucho, la que sostuvo un discurso más reticente a la planificación- no dejará de advertir al gobierno los riesgos en que incurría: "primero, la creación inflacionaria de dinero, cualquiera sea su fin; segundo, la distorsión del proceso del mercado y su suplantación por los métodos del intervencionismo autoritario y la planificación burocrática; tercero, la creciente estatalización de la vida económica"[556].

El tiempo social y la comunidad

[554] De todas maneras, Mariano Grondona todavía mantenía su apoyo al gobierno, diferenciándose de las posiciones liberales más radicales, a las que califica 'de derecha'. Por eso termina su columna concluyendo que el equipo económico no se había desplazado hacia el dirigismo, sino que seguía una línea intermedia entre el liberalismo y la intervención dependiendo, el caso. A su juicio, lo importante de esa "situación de compromiso que, aunque tenga sus ventajas, concierte la campaña fulminante contra la inflación que parecía anunciarse al principio de esta gestión económica en una acción compleja, prolongada y paulatina que contradice la impaciencia de los argentinos". En todo caso, lo que se quiere destacar es el inicio del descontento con Onganía. Primera Plana, 16/02/1968, N° 264, p.11 "¿Hacia el dirigismo?" Mariano Grondona. A esta 'tipología' de Grondona habría que agregarle la UCRP que se opuso constantemente al discurso de la Revolución Argentina. Cfr. La Nación, 14/10/1968, p.8, "Analiza un informe del gobierno la ex UCRP".

[555] La Nación, 10/08/1968, p.6, "Beneficio estatal". Editorial; 27/04/1968, p.6. "Al margen de un discurso ministerial". Editorial; 10/11/1968, p.1-14, "Momento favorable para Argentina"; 16/05/1970, p.7, "Declaración de ACIEL sobre la situación del país".

[556] La Nación, 04/07/1969, p.1-12, "ACIEL pide continuidad en lo económico".

Si la modernización por el cambio de estructuras se articulaba con planificación, ambas lo hacían a su vez, con la organización de la comunidad. Y si el énfasis de la Revolución Argentina en la planificación generó la hostilidad de la narrativa liberal, el comunitarismo levantó aún más rechazos. Diferendo más importante cuanto esta faceta del discurso de la Revolución Argentina es la que más explícitamente vinculó el desarrollo con la cuestión social.

La retórica de *desarrollo* y *modernización* del discurso comunitarista comenzaba con la crítica al sistema político. En este marco, "desarrollo político" implicaba "modernización partidaria", flexibilidad constitucional, autoridad y movilidad social. Esta última era definida como "la capacidad, posibilidad y libertad para cambiar de trabajo, de lugar de habitación y particularmente, la de mejorar el rango en la escala de ocupación". Para ello, la educación y la cultura se constituían en un objetivo primario de la revolución, toda vez que no se concebía desarrollo económico sin alto nivel técnico y cultural, y, sobre todo, "porque la revolución no tiene del desarrollo un concepto materialista, ni lo concibe como una meta económica, sino que considera que la economía es un medio al servicio de un fin más alto: el hombre en su plenitud espiritual, física y moral. Y ésta es una tarea esencialmente educativa"[557]. Más aún cuando la modernización política prometía acabar con las falsas promesas de la demagogia. Esto sólo sucedería cuando el pueblo tuviera un mayor estándar de vida, mejor vivienda, mejor escuela para sus hijos, mejor salud; cuando hubiera un aumento de las fuentes energéticas y las empresas del Estado dejaran de ser una carga para la Nación.

En un intento de construir una narrativa propia, la revolución coincidía con los liberales en que el país había perdido su grandeza a causa de la demagogia y del electoralismo que se habían colado con los mecanismos de la democracia formal. Pero la solución era diferente. Transformar el país implicaba más que medidas económicas, "la renovación en profundidad de sus estructuras y la modernización de los conceptos que gobiernan nuestra vida[558]".

[557] La Prensa, 28/06/1967, p.1-6. "Sobre el desarrollo político habló el ministro del interior".
[558] La Nación, 06/07/1968, p.20, "Discurso de Onganía en la comida de los militares". Ver también, La Prensa, 28/06/1967, p.1-6. "Sobre el desarrollo político habló el ministro del interior".

La postulación de los tres tiempos secuenciales de la revolución –económico, político y social- se inscribe en esa renovación de estructuras. El primero de ellos debería lograr la estabilidad, sentar las "bases económicas que permitirán iniciar la verdadera revolución en el siguiente tiempo." El Sistema de Planeamiento y Acción para el Desarrollo –junto con la reestructuración del Estado- eran medidas cuya funcionalidad, decía el presidente, se apreciaría cuando la revolución entrara de lleno en el tiempo social:

> Los aspectos sociales del programa revolucionario pasarán a primer plano cuando se afirmen las bases económicas y financieras, cuando se alcancen las etapas de planeamiento adecuadas y cuando funcionen correctamente los instrumentos de gobierno que están siendo reestructurados para conducir una verdadera política social[559].

Pero, ¿qué era el tiempo social? En un país sin miseria[560] –según Onganía- el objetivo de este tiempo era la construcción de una comunidad solidaria donde los ciudadanos se sintieran parte de una misma Nación, animados por los mismos ideales substanciales. Una empresa de argentinos encolumnados tras la bandera de la patria, sin distinciones, "unidos solidariamente para una tarea que nos viene de la historia"[561].

El tiempo social apareció temprano en el discurso de la Revolución. Pero a medida que el movimiento obrero y estudiantil comenzó a desafiar con éxito el proyecto de Onganía, el tiempo social pasó a ocupar más lugar en su discurso. Ya en agosto de 1968, ante las protestas de los trabajadores de la caña, el presidente le dio a Tucumán la "responsabilidad de adelantarse en el tiempo social […] encarando cada uno de sus complejos y difíciles problemas en una forma coherente, coordinada y global, en un proceso que ha de ser regido por el principio de solidaridad"[562]. Los meses posteriores al Cordobazo propiciarán su lanzamiento oficial.

En junio de 1969 el presidente declararía iniciada esta nueva etapa, por la cual se alcanzaría "una auténtica democracia representativa". En esa misma reunión de

[559] La Nación, 06/07/1968, p.20, "Discurso de Onganía en la comida de los militares"
[560] "Es conveniente aclarar cuál será la tarea de la Revolución en su tiempo social. La Argentina es un país sin miseria, porque la pobreza –aun la extrema pobreza- llevada con dignidad, como la llevan nuestros compatriotas, no es miseria." Ibíd.
[561] "Nuestra empresa es una empresa de hombres y mujeres solidarios, en la cual pueden encontrarse todos porque nos llama la unión de una sola bandera: la de la patria. No es una empresa de ricos ni de pobres; de obreros ni de empresarios; de militares ni de civiles. Es una empresa de argentinos a secas, unidos solidariamente para una tarea que nos viene de la historia". Ibíd.
[562] La Nación, 04/08/1968, p.1 y 8. "Donde hubo caos estableceremos el orden".

gabinete, Onganía reiteraría varias de sus ideas fuerza. Por ejemplo, asignarle al Ministerio de Bienestar Social la atención de los conflictos sociales –destacando de esta forma su aspecto técnico por encima del político-; recordar "que una comunidad dividida engendra su autodestrucción, en tanto que unida multiplica su acción y asegura su eficiencia, neutralizando la aparición de los conflictos, muchas veces originados en el desequilibrio de la distribución de la riqueza"; o cuestionar la racionalidad económica como fin último de una sociedad[563].

Coherentemente, su lanzamiento oficial se dio en la convulsionada Provincia de Córdoba con el anuncio de reuniones "con los obreros, la Iglesia, los dirigentes de empresa, la prensa y los intelectuales, artistas, profesionales y docentes", y especialmente "con los pobres, cuya situación nos obliga en nuestra condición de argentinos y gobernantes"[564].

En septiembre, Onganía volvía a definir el tiempo social, como aquel

> […] durante el cual preferentemente se atenderá a la organización de las estructuras sociales que permiten una justa distribución de la riqueza, que no se refiere solamente a un mejoramiento salarial sino también a la adecuada organización de los servicios asistenciales que hacen a la salud, la educación y la vivienda[565].

La organización de las estructuras sociales implicaba también facilitar la unificación de la intervenida CGT "para llevar a efecto en ese sector los objetivos que se ha propuesto en el tiempo social[566]".

A partir de entonces aumentan aún más las referencias a la economía como instrumento a disposición de lo social, aunque "lo social debe lograrse a través de un crecimiento económico equilibrado como consecuencia de una muy buena política económica"[567].

Como solía suceder en el discurso de la Revolución Argentina a causa de su tendencia a sobrecargar los significantes, el tiempo social era muchas cosas: un importante paso hacia el cambio de estructuras, y un instrumento de participación

[563] La Nación, 21/06/1969, p.1-10. "Nuevos lineamientos para la acción gubernamental". También De Imaz, en La Nación, /06/1969, p.1-14. "El general Imaz dirigió un mensaje al país".
[564] La Nación, 06/07/1969, p.1-12. "Se inicia en Córdoba el tiempo social".
[565] La Nación, 04/09/1969, p.1-10. "Salida política en la línea democrática"
[566] Ibíd.
[567] La Nación, 2/09/1969, p.1-14, "No existen precisiones para el tiempo político"; 08/07/1969, p.1-6, "Onganía habló ayer a las Fuerzas Armadas".

comunitaria, de organización de los servicios asistenciales y de encuadramiento de las organizaciones sociales. Pero sobre todo, era solidaridad. "Solidaridad como objetivo; integración, como política, y participación, como forma de operar, como estrategia". Pues para que la sociedad se integrase era necesaria una actitud espiritual: la solidaridad[568]. De las tres ideas fuerza que definía Onganía –el espiritualismo solidarista, el voluntarismo integracionista y la participación como estrategia- sólo la *participación* se traducirá en políticas concretas.

El anuncio del advenimiento del tiempo social no fue bien recibido por los grupos de poder. Tanto *La Nación* como ACIEL –entre otros- criticaron la disposición del gobierno a sumar a la CGT –previa reunificación- en este *tiempo* y, sobre todo, que dicho tiempo se confundiera con aumentos salariales indiscriminados que ocasionaran la reaparición de la inflación[569]. *La Nación*[570] resumió la oposición al tiempo social con la siguiente fórmula: antes de distribuir riqueza, hay que crearla; si no, se caería en el contrasentido de distribuir pobreza. La demagogia ya había demostrado lo peligroso de este camino.

La participación de la comunidad se inscribía en el horizonte de cambio de estructuras del cual el tiempo social era un momento. Ella no debería quedar limitada a los órganos tradicionales – "se equivocan también quienes suponen que esta juventud nuestra se contentará con ver su participación en el quehacer nacional reducida a una votación año por medio"-; la intención de la revolución era que la participación fuera "verdaderamente representativa de las organizaciones comunitarias[571]".

Participación y subsidiariedad eran los mecanismos del cambio de estructuras. *La participación*, orientada por del Sistema de Planeamiento, permitiría que la comunidad al "organizarse técnicamente", superara los anacrónicos partidos políticos. *La subsidiariedad*, que el Estado sólo interviniera "en aquellos sectores de la comunidad, donde ella no se satisface por sí, [y] da la idea clara de que existe, por un lado, una comunidad organizada que se vale por sí misma y, por otra parte, un

[568] La Nación, 2/09/1969, p.1-14, "No existen precisiones para el tiempo político"; ver; 21/09/1969, p.1-12, "La burocracia sindical antes que la burocracia política".
[569] La Nación, 08/07/1969, p.8, "Dos caminos"; 10/07/1969, p.8, "El discurso presidencial"; 09/08/1969, p.6. "Explicaciones que sean definiciones"; 13/04/1969, p.6, "El arduo proceso económico".
[570] La Nación, 13/04/1969, p.6, "El arduo proceso económico".
[571] La Nación, 06/07/1968, p.20, "Discurso de Onganía en la comida de los militares".

Estado compuesto por la organización del gobierno y la organización de la comunidad"[572].

Posteriormente el presidente volverá a puntualizar el papel de lo social en este cambio de estructuras. En un farragoso discurso de más tres horas, Onganía volvió a definir los planes de la Revolución Argentina para las "estructuras sociales". Éstos eran en lo fundamental: desarrollar la promoción de la cultura y la educación con especial énfasis en las zonas de frontera, erradicar las villas de emergencia, poblar la Patagonia y reestructurar el sistema previsional, además de algunas iniciativas de menor trascendencia como la ley del deporte[573]. También prometía la normalización de los sindicatos y la fiscalización del uso de sus fondos.

Con excepción de lo relacionado con el sector sindical, los planes sectoriales eran los mismos que había definido la Revolución desde sus inicios y que hacían parte del debate público desde el golpe de 1955. A pesar de la importancia que se le atribuía al inminente "tiempo social", la Revolución Argentina no atinaba a definir claramente la cuestión social en su proyecto de desarrollo. Tampoco ayudaban afirmaciones como "estamos dando a la estructura todo lo social que una estructura puede dar. La estructura, por si sola, no da. Después tiene que venir todo lo que sigue a las estructuras para que se dé en la medida en que deba realizarse". De lo cual concluye: "Creemos que toda estructura es social"[574].

A medida que el presidente iba definiendo el "cambio de estructuras" y la sociedad organizada, también definía una narrativa propia de la revolución que se diferenciaba de la liberal. Cada vez se hipostasiaba más "el cambio de estructuras" en un sentido diferente al de modernización económica, que tanta acogida tuvo al principio del gobierno. Para Onganía, los cambios tecnológicos del mundo tornaban obsoletas las antiguas estructuras, especialmente las políticas. Paralelamente, su discurso se volvía más crítico de la sociedad de consumo y más distante del libre

[572] La Nación, 02/04/1968 p.1-20, "Poner orden en el país con perentoria urgencia". También, La Nación, 24/01/1969, p.1-14, "Reorganización del Estado a través de tres sistemas". La Prensa, 09/06/1967, p.6, "Sobre desarrollo y comunidad disertó el Dr. Puigbó". 02/04/1968 p.1-20. Poner orden en el país con perentoria urgencia

[573] "Al referirse al ámbito de la cultura y educación, el general Onganía dijo que deberá efectuarse una 'investigación con métodos científicos y técnicos del pasado y presente argentino para obtener un mejor conocimiento del país y definir la naturaleza del ser nacional'." La Prensa, 30/03/1969, p.1-7. "Los planes que fijó el gral. Onganía".

[574] Ibíd.

mercado: la solidaridad, en el sentido abstracto que mencionamos más arriba, pasó a ocupar un lugar central[575]. Las referencias al problema de la vivienda y a los "hospitales comunitarios" fueron reiteradas, pero la relación entre cuestión social y desarrollo terminó difuminada en esa narrativa que se sentía cercana de la encíclica *Populorum Progressio* (De Riz, 2000).

Coherentemente, el ministro del interior había recordado la necesidad de construir una estructura política que superara las concepciones del liberalismo en crisis para impulsar el desarrollo y la grandeza de la Nación. La sociedad organizada en consejos económicos y sociales –cuya condición mínima para conformarse era la "unidad esencial" entre los sectores allí representados, y la conciencia de poner los intereses del país sobre los particulares- era el camino para superar "la mentalidad de los grupos de presión" en un país desquiciado por la demagogia y el electoralismo. Por eso, recuerda Borda, aquellos que acogieron "con alegría la revolución, en cuanto ella permitiría restaurar la vieja disciplina, poner en su lugar a los gremios, terminar con las huelgas, concluir con el desorden en la administración pública y, particularmente, en las empresas del Estado", deben saber que la transformación no era sólo eso.

> "La transformación que consiste en remover todo lo caduco, lo que ya no tiene vida auténtica, sino que sobrevive por una suerte de inercia […]. He hablado de cambio de estructuras, de participación de la comunidad, de conducción enérgica del proceso de desarrollo. Por mucho menos que eso se nos endilgó esa ideología el año pasado [en referencia al corporativismo]. Pero también las palabras se gastan. Y esta acusación ya no nos hace mella. En una revolución que pretende modernizar al país, nadie puede razonablemente pensar en instaurar un sistema político perimido. Hoy he suministrado una buena cantidad de argumentos a quienes nos tildan de corporativistas"[576].

En reunión de gobernadores, Onganía reiteró los argumentos de Borda sobre los alcances y el papel de la comunidad en la transformación del país. Puigbó definía al comunitarismo en su "versión sociológica" como "un sistema de asistencia de los pequeños y más atrasados grupos humanos: el Estado los ayuda con materiales y

[575]"Los avances de la era industrial que se extienden hoy a una gran parte del mundo, han dado nacimiento a una sociedad de consumo cuya dinámica se rige por la fría aplicación de las reglas económicas que dominan el proceso y que conciben al hombre como un mero consumidor, y al pueblo no como una comunidad, sino como un mercado al que es preciso dirigir y uniformar para que pueda absorber los productos que se le imponen […] La eficiencia es medida exclusivamente por los costos de producción y no juzgada por las necesidades que se cubren. La escala de valores se invierte con predominio de lo material, al tiempo que los usos, modos y formas de vida se universalizan." La Nación, 01/04/1970,p.1-14-20. "Onganía inauguró la reunión de gobernadores".

[576] La Nación, 25/05/1968, p.1-20. "Expuso el Dr. Borda la idea política del gobierno".

asesoramiento técnico para que ellos lleven a cabo, por su cuenta, las modestas obras que reclama cada aldea"[577].

Como recordaban unos sociólogos de la Universidad Católica Argentina entrevistados por *Primera Plana*[578], la promoción de la comunidad había sido impulsada por la Fundación Ford en Chile, Venezuela e India. Sin embargo, en la Argentina de 1969, el discurso de la participación comunitaria había ido mucho más allá de los objetivos fijados por las agencias internacionales de cooperación.

Primera Plana no fue la primera en advertir los, a su juicio, tintes fascistas de la versión de Onganía de la participación de la comunidad. Los ataques al liberalismo que durante 1968 habían lanzado distintos funcionarios del gobierno, produjeron fuertes reacciones. *La Nación* coincidía en que el concepto de comunidad traía remembranzas fascistas, y recordaba que el liberalismo rechazado por el ministro del interior estaba en la base de la política económica del gobierno, "tan eficazmente conducida por el doctor Krieger Vasena"[579]. ACIEL era más directa cuando afirmaba que el Acta de la Revolución "no sólo prometía restaurar un orden económico y social, sino que se comprometía a restablecer la filosofía de la libertad, el sistema de la libre empresa". Y, seguía su vocero, que no sólo no creía que esa filosofía había hecho crisis, sino que ya antes se había hablado de cambio de estructuras sin definirlas ni concretarlas, y a todas se había opuesto ACIEL, pues "un cambio de estructura puede significar un cambio de nuestro régimen republicano, representativo y federal[580]".

Era muy similar la posición del Instituto de la Economía Social de Mercado, dirigida por Alsogaray. También ellos se preguntan si la opción al liberalismo es "una sociedad totalitaria en lo político con planificación centralizada y compulsiva en lo económico-social". Pero el Instituto además, está dispuesto a dar un combate en toda la línea, y no acepta la desvalorización de la narrativa liberal que intentó la Revolución Argentina y que ponía en duda los logros del sistema económico liberal

[577] Primera Plana, 01/04/1969, N° 327, p.76/79. "Onganía: hacia el nuevo Estado".
[578] Primera Plana, 03/01/1967, N°210, p.15/19. "Comunitarismo: Lo que el viento se llevó".
[579] La Nación, 07/04/1968,p.6. "Comunidad o ciudadanía"; 27-4-68, p.6 "Al margen de un discurso ministerial".
[580] La Nación, 27/04/1968, p.5. "Efectuó Asamblea anual el Consejo General de ACIEL".

durante los últimos años. Era la "economía totalitaria, planificada y conducida por burócratas" la que había fracasado[581].

En el invierno de 1968, *Primera Plana* recurrirá a una de sus encuestas –dispositivo que había usado ampliamente durante la presidencia de Illia- para constatar que el 60% de la población no tiene nada bueno que asignar a la administración de Onganía aunque, aclara el semanario, entre las clases altas es donde el gobierno encontraba mayor aceptación.

En resumen, ACIEL, *La Nación, La Prensa, Primera Plana*, el Instituto de la Economía Social de Mercado, la Bolsa de Comercio, entre otras instituciones, cerraron filas ante el ataque al liberalismo y criticaron el "zarandeado cambio de estructuras", el comunitarismo, "la consejocracia". Paralelamente comenzaron a pedir definiciones sobre el tiempo político[582].

En la medida en que la Revolución Argentina quiso construir su propia narrativa, diferente de la liberal, las largas cadenas de equivalencias articuladas alrededor de los significantes desarrollo y modernización, estallaron. Los liberales que fundaban su discurso en la inflación -la cual asociaban a intervención estatal, indisciplina obrera, etc.-, y los desarrollistas que enfatizaban en las obras de infraestructura y el capital nacional, se enajenaron del discurso del gobierno. Incluso la oposición al electoralismo –de amplio consenso en 1966- hizo crisis ante el cambio de estructuras, la participación de la comunidad y el indisimulado intento de fortalecer la autonomía del Estado respecto de la sociedad.

El énfasis en la planificación –acompañado de una visión tecnocrática del mundo social- jugó un papel fundamental en un discurso que trató de abolir la fractura social por la supresión de la política. La cuestión social quedó subsumida en el afán

[581] "Tampoco deseamos avalar ese negativismo hacia el pasado, como si la Economía de Mercado hubiese sido responsable del estancamiento de nuestro país. Uno de los fraudes más escandalosos que están cometiendo es el de afirmar que en la Argentina en los último treinta años ha funcionado ese sistema. Por el contrario, una economía totalitaria, planificada y conducida por burócratas lo reemplazó, con el resultado que está a la vista. En realidad la Argentina está atrasada en más de un cuarto de siglo en la adopción de normas modernas de la conducción económico-social". La Nación, 30/04/1968, p.2. "¿Cambió de rumbo la Revolución Argentina?", Solicitada del Instituto de la Economía Social de Mercado.

[582] Primera Plana, 07/05/1968, N°280, p.13 "Gobierno: un otoño violento"; 20/08/1968, N°295, p.13 "Gobierno: la ilusión del consejalismo"; La Nación, 24/09/1969, p.8. "En torno al zarandeado cambio de estructuras". Editorial; 01/04/1970, p.1-14-2, "Onganía inauguró la reunión de gobernadores"; Primera Plana, 13/05/1969, N°333, p.9 "El mecanismo de la participación"; 13/05/1969, N°333, p.104. "La hora de la consejocracia", Ramiro de Casasbellas; La Nación, 05/01/1969, p.6, "Individualismo y colectividad".

'ingenieril' de organizar la sociedad, *conditio sine qua non* para el desarrollo. Paradójicamente, aunque la cuestión social ocupó un lugar destacado en el discurso de la Revolución Argentina, su vinculación con el significante desarrollo fue lateral. Su sitio fue ocupado por la preocupación casi obsesiva por la planificación, un discurso voluntarista sobre la solidaridad y la unidad espiritual de la Nación, y un comunitarismo que, como recordara Ramiro de Casasbellas desde las páginas de *Primera Plana*[583], no pasaba de ser un contacto con delegados de organizaciones intermedias sin tocar el ámbito de la economía ni de la justicia social. O, en el mejor de los casos, asistencia a las comunidades necesitadas, según la versión de Puigbó.

No debe inferirse por eso que lo social no fue una preocupación del gobierno de Onganía o que la revolución careció de iniciativa para la formulación de políticas sociales. Las reformas fueron muchas y, sin duda, la Revolución Argentina puso su impronta en ellas. Las distintas vertientes de que se nutrió el discurso de Onganía se reflejaron en esta conjunción del comunitarismo y la planificación.

No hay certeza de que Onganía haya asistido a los cursos de cristiandad[584]. Sin embargo, según un observador privilegiado de la época -el sacerdote jesuita Mariano Castex-, el cursillismo tuvo una importante influencia entre los oficiales de la Revolución Argentina (Castex, 1981).

Esta narrativa católica recogía la idea –propuesta en los años '30 por los hermanos Irazusta-, de que los partidos son formas vacías y la política era, fundamentalmente, una técnica que debe ser racionalizada como administración. La afirmación de que el poder tiene una responsabilidad espiritual, planteada en el siglo XIX por De Maistre, era una noción que había defendido Ernesto Palacio en la década del '20.

La Revolución Argentina recogió así, una tradición nacionalista de corte católico, hispánico y aristocratizante con influencia del integrismo y, en menor medida, de Maurras y su perspectiva de la sociedad ordenada a través de las organizaciones intermedias. Nacionalismo que se caracterizó por su profundo rechazo a la democracia liberal, retomando un discurso que había tenido su auge en las décadas

[583] Primera Plana, 13/05/1969, N°333, p.104. "La hora de la consejocracia", Ramiro de Casasbellas

[584] Los cursos de cristiandad –o el cursillismo- fue movimiento cultural fuertemente entroncado con el nacionalismo e inspirado en L*a Concepción Católica de la Política*, libro publicado por Meinvielle en 1932 (Piñeiro, 1997).

del ‘30 y ‘40, pero que estaba ya bastante perimido en los años sesenta, con la sola excepción de España y Portugal (Devoto, 2002; De Riz, 2000; Laguado Duca, 2006b).

Estos elementos estarán presentes en el discurso de lo social que enunció la revolución. Su peculiar concepción de lo comunitario como organización de la sociedad, el énfasis en la planificación y la concepción espiritualista de la solidaridad son, muy probablemente, deudores de esta tradición.

La cuestión social y las políticas sociales

Planificación y participación comunitaria fueron los ejes de la modernización conservadora adelantada por la Revolución Argentina. Partiendo de que la fortaleza del Estado se derivaba de la de sus grupos intermedios, el discurso comunitarista contaba con incluir en su proyecto político a “los sectores básicos de la comunidad”, encuadrándolos en los consejos económicos y sociales. De paso prometía aislar a quienes estuvieran comprometidos con el antiguo régimen. La radicalización de la crítica al *electoralismo* y la *demagogia* ponía por fuera de la Nación no sólo al peronismo, sino también a los partidos políticos que habían apoyado el golpe de Onganía.

Pero la promoción de la comunidad tampoco implicaba la participación política de los sectores subalternos. Según Puigbó[585], el papel de las comunidades era elaborar y ejecutar su programa de desarrollo integral en coordinación con el Estado. Martínez Paz entendía por promoción de la comunidad el estímulo a los grupos intermedios para que asumieran sus propias soluciones cumpliendo “un rol informativo y representativo”.

Por si quedaba alguna duda respecto del papel subordinado de la participación, el ministro del interior aclaraba que toda transformación económica resultaría de la planificación conjunta de las comunidades con los organismos económicos y de

[585] Martínez Paz era el ministro del interior y Gorostiaga –posteriormente reemplazado por Puigbó- el Secretario de Asistencia y Promoción de la Comunidad.

bienestar social "dentro del marco de la planificación integral del país"[586]. Y a continuación definía los temas a los que debía abocarse la Secretaría coordinada con las instituciones provinciales y regionales de desarrollo de la comunidad: corregir los desequilibrios demográficos, iniciar programas de vivienda social, formarse en la asistencia a la comunidad y encarar investigaciones sociales. Concluía: "toda asistencia servirá como medio para la promoción de la persona o grupo asistido, es preciso una acción enérgica e inmediata para promover a los sectores postergados".

Esta definición de promoción comunitaria –no muy diferente de la propuesta por las primeras etapas de la Alianza para el Progreso en toda América Latina- tomó su peculiaridad de una serie de articulaciones discursivas que introdujo la Revolución Argentina: la crítica al electoralismo y la extensión del planeamiento hasta "la planificación técnica" de toda la vida social. Se trataba de administrar lo social por fuera de las contradicciones de la sociedad.

Otro elemento importante se articulaba en este discurso: la convicción de la existencia de una unidad espiritual básica de la Nación, -y por tanto, de las comunidades- acompañada del diagnóstico de un déficit de solidaridad entre los ciudadanos. Ambas intersecaban de una manera peculiar con la encíclica *Populorum Progressio*.

Ya se han mencionado los elementos críticos al liberalismo contenidos en la Encíclica[587] en un lenguaje –típico en la Iglesia Católica- que otorgaba un lugar central a las comunidades. A partir de entonces comenzó el conflicto por la interpretación legítima de la carta papal. El cardenal Caggiano reconocía la existencia en la Argentina de grandes propiedades que superaban las necesidades de sus dueños, pero consideraba que "no podemos olvidar que los poderosos son también nuestros hermanos y que debemos convencerlos, no combatirlos"[588]. Entre

[586] La Nación, 01/04/1967, p.1-3. "Terminó la reunión sobre asuntos de la comunidad".
[587] Ver supra, cap. 4, parte 1: "La propiedad privada no constituye para nadie un derecho incondicional y absoluto". "El bien común exige la expropiación cuando algunas posesiones sirven de obstáculo a la prosperidad colectiva". "El trabajo no es humano si no permanece inteligente y libre". "No se puede combatir un mal real al precio de un mal mayor". "La sola iniciativa individual y el simple juego de la competencia no sería suficientes para asegurar el éxito del desarrollo". "La regla de libre cambio no puede seguir rigiendo las relaciones internacionales, porque puede engendrar una dictadura económica, en la medida que no se someta a la justicia social" (Paulo VI, 1967).
[588] La Nación, 29/03/1967, p.1-2-4. "Paulo VI hizo un ardiente llamado a las naciones en una histórica encíclica"; También, La Nación, 04/04/1967, p.16. "El cardenal Caggiano se refirió a la encíclica".

tanto, amparados en el CELAM de Medellín, algunos curas –que pronto serían llamados 'obreros'- exigieron a la jerarquía un compromiso efectivo con la cuestión social en los términos que había propuesto el jefe del catolicismo[589].

La encíclica fue discutida también por los economistas. En un panel realizado en la Universidad del Salvador en mayo de 1967, coincidirían peronistas como Gómez Morales, y desarrollistas como Aldo Ferrer con otros de orientación ortodoxa como Roberto Aleman. Si este último destacó que la encíclica recogía los postulados de la Alianza para el Progreso, Ferrer la relacionaba con el deterioro de los términos de intercambio que ya había descubierto Raúl Prebisch, destacando la necesidad de que el país hiciera una política económica independiente de las grandes potencias. Brignone, de manera similar, enfatizaba en la condición de país subdesarrollado de la Argentina. Sólo uno de ellos –Villanueva- recordaba que sin ingresos no había nada que distribuir y que, para solucionar las 'apetencias sociales' ya existían mecanismos como el crédito y los salarios[590].

La amplia acogida de la *Populurum Progressio* no se reflejó en la creación de consensos en torno suyo. Distintos enunciadores recurrieron al prestigio que concedía la palabra del Papa para retomar elementos de la encíclica que intersecaran con sus propios discursos. También Onganía manifestó su acuerdo con la encíclica. No es posible saber si el presidente de la Revolución Argentina 'importó' elementos de la carta papal, o si las coincidencias eran anteriores a ella. En todo caso, la Revolución Argentina no solo manifestó su acuerdo con la encíclica, sino que muchos de sus significantes centrales coincidían con ella. Y no sólo en el énfasis comunitario, sino también en la insistencia en "que el desarrollo no es sólo un proceso económico materialista, sino que también tiene fines espirituales", según dijera Onganía en la Clausura de la Primera Reunión Nacional de Asistencia y Promoción de la Comunidad[591].

[589] La Prensa, 06/09/1968p.1-4 "Finalizó en Medellín la conferencia Episcopal"; 19/03/1969, p.12. "Enviaron una carta a monseñor Aramburu sacerdotes de Tucumán"; 03/05/1969. p.1-7. "Diéronse a conocer los documentos de la asamblea del Episcopado"; La Nación, 02/03/1968, p.17-20, "Curas Obreros. Los expulsados de San Isidro".

[590] Primera Plana, 23/05/1967, N°230, p.24. "La encíclica según cinco economistas".

[591] A los fines espirituales se le sumaban temas que Onganía ya había mencionado en varias ocasiones como objetivos de la Revolución: "acabar con la miseria, la ignorancia, la disminución física y moral, el estancamiento económico, la incomunicación, el aislamiento y la vida sin horizontes ni esperanzas […] Impulsada por la obligación de concretar las anhelos de la comunidad marcha firmemente hacia esa meta sin que urgencias

Independientemente de la encíclica, el objetivo social más importante del gobierno era promover la solidaridad y responsabilidad sociales fortaleciendo la vida comunitaria de dos maneras: dinamizando y promoviendo las asociaciones intermedias y atendiendo a "personas y grupos marginados, rezagados o en conflicto, que por deficiencia propia o por una falla de la estructura social no integran la comunidad". En ese marco, la integración es parte del proyecto comunitario de la Revolución. Pero el significante integración, en este caso, no tiene el mismo referente semántico que en el proyecto desarrollista de Frondizi; sino que sería resultado de la solidaridad nacional. "Para lograr la solidaridad nacional es necesario que los sectores más afortunados contribuyan a posibilitar el despegue de grupos marginados o rezagados y que éstos reciban un apoyo digno y eficaz"[592]. El resultado de esta solidaridad sería una comunidad unida.

El ministro de Bienestar Social –ingeniero Ernesto Bauer- lo decía en términos similares en una conferencia internacional sobre problemas sociales. Además, proporcionaba una definición de los conceptos claves que manejaba su ministerio. Después de plantear como objetivo último la solidaridad social[593], el ingeniero definía el bienestar social como un horizonte. En sus palabras:

> Este estado ideal de la sociedad al cual debe tender el proceso de cada país es la estructura social que constituye el objetivo de la acción de cada gobierno (política social) y que implica una sociedad en la que impere la libertad dentro del orden y el respeto a los derechos humanos y la existencia de las condiciones necesarias para la plena potenciación y realización espiritual, cultural, material y moral de personas y naciones[594].

La seguridad social y la asistencia, en cambio, tenían como objetivo las "personas que en forma transitoria o permanente no reúnen condiciones de capacidad o aptitud individual, por ello esa estructura de la sociedad debe aplicar simultáneamente la existencia de un compromiso de solidaridad social".

---

electorales la obliguen a conceder o negociar soluciones que no condigan con las necesidades reales del pueblo. Por ello, cumpliremos inexorablemente nuestro objetivo de lograr la modernización que nos hemos propuesto". La Nación, 01/04/1967, p.1-3, "Coincidió la Revolución con la nueva encíclica".

[592] Ibíd. Ver también La Nación, 17/10/1968, p.1-8, "Libertad de prensa para el beneficio de la comunidad".

[593] "[…] para lograr la solidaridad social entre todos los integrantes de la comunidad nacional es necesario atacar las causas originales de los problemas sociales […]. El representante argentino expresó también, entre otros conceptos: 'Estas causas (de los problemas sociales) se encuentran en la propia estructura de la sociedad, tanto aquellos referidos a los individuos como las originadas por la insuficiencia de recursos. Para que tengan vigencia permanente, la transformación estructural y los programas sociales y económicos que se ejecuten deben basarse fundamentalmente en las aspiraciones de la comunidad, mediante su participación en diferentes niveles de decisión y ejecución". La Prensa, 06/09/1968, p.4, "Se reunió el grupo latinoamericano de la conferencia de temas sociales".

[594] Ibíd.

El énfasis del discurso de la Revolución Argentina en la solidaridad como horizonte de superación de la cuestión social, es un resultado coherente con su concepción de la comunidad como unión prepolítica de los individuos. De allí que el tiempo social fuera, sobre todo, un dispositivo técnico que a través de la participación comunitaria permitiera realizar esta unidad espiritual de la comunidad nacional consigo misma, en un Estado fuertemente centralizado. Este esquema, no muy novedoso, manifestaba una profunda ambigüedad en el papel que deberían cumplir el mercado o el derecho en la integración de la comunidad. La integración no era el resultado de la concurrencia de los individuos en el mercado –en lo que coincidían tanto liberales como desarrollistas, aunque para los segundos el Estado debería compensar las dificultades que tenían los grupos humanos desfavorecidos- sino el resultado del desarrollo de pautas espirituales. Tampoco se articulaba con un discurso *a la* Marshall donde la condición de ciudadano implicara la titularidad del derecho. Para la Revolución, la seguridad social debía dedicarse a ayudar a aquellas personas que, por sus carencias, no eran capaces de integrarse a la estructura social. La inclusión de los 'carenciados', en el mejor de los casos, se resolvía en una idea cristiana de caridad. En esas condiciones, el horizonte de integración en la unidad de la comunidad retrotraía lo social a un discurso 'nacionalitario'[595].

En ese marco ideológico, el ministerio de Bienestar Social jugó un rol central con importantes funciones ejecutivas a su cargo[596]. Él definió las políticas sociales de la Revolución Argentina: vivienda, salud pública y seguridad social. Este ministerio incorporó una nueva secretaría a las ya existentes dedicadas a la gestión de los sectores sociales: la Secretaría de Estado de Promoción y Asistencia a la Comunidad. De las competencias que definía la ley para el nuevo ministerio, la mayoría se refería al ámbito de la promoción y desarrollo de la comunidad. A cargo de la secretaría recientemente creada quedaba "lo relativo al desarrollo y organización de la acción comunitaria, la protección y promoción del núcleo familiar,

[595] Touraine usa el concepto de nacionalitario para referirse al Estado que se presenta como "agente político de una comunidad en términos culturales, étnicos religiosos y en primer lugar territoriales" (Touraine, 1997:207). También Laguado Duca (2000).

[596] La Prensa, 11/09/1968, p.4, "La actuación argentina en una reunión internacional. Guillermo Martínez Márquez"; 10/07/1966, "Discurso de Onganía del 9 de julio".

como también lo inherente a la Asistencia y Servicio Social y a la prevención y protección de los estados de carencia y amparo"[597].

La reforma de la ley de ministerios de 1969 –ley 18.416- fortaleció aún más el papel del ministerio de Bienestar Social, el cual mantendría cuatro de las quince secretarías bajo su órbita. El artículo 29 definía las competencias la Secretaría de Promoción y Asistencia de la Comunidad en los mismos términos que lo había hecho la reorganización de 1966. Pero sus funciones eran aún más amplias, e iban desde "promover y desarrollar en la población una conciencia que se proyecte hacia su participación efectiva en la vida comunitaria", hasta "reglamentar y fiscalizar el ejercicio de las actividades profesionales vinculadas con la asistencia social", pasando por una serie de actividades tanto de investigación[598], como ejecutivas: "elaborar, ejecutar y administrar programas de organización y desarrollo de comunidades sobre la base del planeamiento nacional"; "ejecutar la política de Estado en materia de asistencia social contemplando las situaciones individuales y colectivas".

Sin duda las actividades que se le asignan a una entidad burocrática en su ley orgánica no son un indicador muy sólido de la importancia real que éste tiene en el organigrama del Estado. Sin embargo, la centralidad rápidamente adquirida por el Ministerio de Bienestar Social, y dentro de él por la Secretaría de Promoción y Asistencia de la Comunidad, era coherente con el discurso de la Revolución Argentina sobre lo social. Con alcance anecdótico, se puede mencionar la preocupación de *La Prensa*, seis meses antes de la promulgación de la ley de ministerios, por la existencia de un documento de trabajo redactado por los asesores del ministro de Bienestar Social. Aunque este documento nunca vio la luz pública, el matutino advertía con sarcasmo que este proyecto convertía a la institución en "un superministerio, la cumbre del gobierno en todos sus aspectos, sin desentenderse de la salud pública, la orientación filosófica, la avicultura, los centros deportivos, los acueductos, pozos, cloacas y teléfonos"[599].

Salarios y disciplina

[597] La Nación, 25/09/1966, "Nueva estructura para el gobierno nacional".
[598] La Nación, 22/10/1969, p.1-14, "Reformas de la ley orgánica de ministerios".
[599] La Prensa, 20/03/1969, p.8, "Un sorprendente 'documento de estudio'."

Como se vio, un eje de la cuestión social durante el gobierno de Onganía giró en torno a la participación de la comunidad. En él se integrarían las políticas sectoriales. El otro, mucho más conflictivo, tenía que ver con el mundo del trabajo. Dos temas, presentes desde los inicios de la Revolución Libertadora e íntimamente relacionados, hegemonizaron la discusión en el campo laboral: el disciplinamiento de la clase obrera y el incremento de los salarios. En esa discusión naufragaron los sueños de Onganía de cooptar a la CGT que, inicialmente, había recibido con cierta expectativa el golpe militar.

I

Entre los estudiosos del período hay acuerdo en que Onganía más que acabar con el sindicalismo, trató de integrarlo en su modelo de sociedad organizada. Eso explicaría su tolerancia a la ley de asociaciones profesionales –cuya derogación era una demanda de las corporaciones de propietarios, recogida por *La Nación* y *La Prensa*- y la ley de Obras Sociales que fortalecía el poder de los sindicatos o, incluso, los esfuerzos para reunificar la CGT (O'Donnel, 1982; De Riz, 2000). Todos estos temas se integraban en el discurso del 'tiempo social', aunque sin adquirir centralidad. Estos movimientos tendientes a la cooptación del sindicalismo fueron antecedidos por un esfuerzo aún mayor para disciplinar al movimiento obrero.

En agosto de 1966, en un mensaje donde se definían las políticas sociales del gobierno –creación de la Secretaría de Bienestar Social, política de salud, impulso a la construcción de vivienda-, Onganía anunciaba su decisión de revisar la legislación laboral "para independizar la vida sindical de intereses ajenos a la misma, en particular los políticos o ideológicos" y así, fijando derechos y obligaciones de empresarios y trabajadores, "impedir el desarrollo de movimientos de fuerza que agoten las instancias de conciliación"[600].

La ley que reglamentaba el arbitraje obligatorio en los diferendos entre trabajadores y patronos, sancionada poco después, autorizó al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social a conocer y decidir sobre los conflictos laborales colectivos y designar un árbitro cuando éstos afectaran "la actividad económica, la productividad, el desarrollo y progreso nacionales y/o seguridad y bienestar de la comunidad". Como bien

[600] La Nación, 05/08/1966, "A los planes de gobierno se refirió ayer el jefe de estado".

glosaba *La Nación*, los asuntos que entraban bajo la jurisdicción del Ministerio podían extenderse indefinidamente[601].

Coherente con su reticencia ante cualquier medida que fortaleciera la discrecionalidad del Estado, el matutino recordaba que "No se tiene muy buena memoria de algunos laudos pronunciados en arbitrajes voluntariamente aceptados por las partes, en los últimos tres años", por lo que pedía la mayor imparcialidad a los funcionarios encargados de los arbitrajes siempre susceptibles, a su juicio, de ser víctimas de la propensión demagógica que afectó a los partidos políticos[602]. Más tarde, ACIEL también rechazaría la medida pidiendo, además, la derogación de la ley de asociaciones profesionales[603].

Si la posición del periódico era ambigua –pues también reconoce los daños que le ocasiona a la economía y a la comunidad toda, las huelgas en los servicios públicos-, no lo fue la de la CGT. La central obrera respondió con un comunicado donde constataba que no sólo no se preveía mejora en la situación de los trabajadores, sino que, al contrario, la coyuntura llamaba a movilizarse por la defensa de los derechos alcanzados[604]. Mal empezaba el gobierno de la Revolución Argentina en sus intentos de hegemonizar un discurso que intersecara con el de 'los factores de poder'.

Entre tanto, las corporaciones de la producción mantuvieron silencio. Pronto tendrían oportunidad de manifestarse ante el Plan de Acción lanzado por la CGT en febrero del año siguiente.

Las huelgas lanzadas por la central sindical fueron duramente reprimidas. Los gremialistas fueron acusados de comunistas –un argumento que ganaba peso con la articulación de desarrollo y seguridad nacional- y amenazados con despidos masivos, retiros de personería sindical, intervención a los sindicatos y congelamiento de sus fondos. El pedido de apoyo a las corporaciones de la producción fue ignorado –con la tibia excepción de la CGE (O'Donnel, 1982)-, y la huelga fue derrotada.

[601] La Nación, 04/09/1966, "El arbitraje obligatorio en los conflictos de trabajo". Editorial.
[602] Ibíd.
[603] La Nación, 06/05/1967, p.1 y 3, "Inició ACIEL en Rosario su asamblea anual".
[604] La Nación, 04/10/1966, "Critica la actual política social la Central Obrera".

El Consejo Nacional de Seguridad que presidió Onganía consideró que la huelga afectaba la seguridad nacional al subvertir el orden interno; que no tenía contenido reivindicatorio sino "que oculta la existencia de una maniobra política en donde [se impone] la lucha de sectores que se disputan la conducta del movimiento laboral"; que "sólo tiende a promover la agitación social y compromete la política económica nacional y por ende la de los propios obreros"; que "las técnicas visibles e invisibles […] reflejan claramente la influencia de grupos comunistas que son minoritarios en el movimiento obrero argentino" que pretenden "la restauración de un orden de cosas que el pueblo de la Nación ha repudiado, al presentar su consenso a la Revolución Argentina"[605].

El movimiento retórico no era innovador: definiendo la huelga como política y no gremial, y habiéndole negado legitimidad a lo político, era patente que los dirigentes de la CGT buscaban amenazar la paz social para crear desorden. En el marco de la doctrina de seguridad nacional, ese desorden ocasionaba un freno al desarrollo con el cual medraban los comunistas. Desarrollo, en cambio, implicaba modernización, cambio de estructuras, estabilidad monetaria, unidad espiritual de la Nación. Aunque con matices, esa cadena de equivalencias–pero en el marco de la democracia- ya había sido establecida por Frondizi durante el plan CONINTES. Sin embargo, Onganía introduce algunos elementos nuevos: desplaza la negatividad del peronismo al comunismo –con lo que no enajenaba radicalmente al movimiento sindical, si no a unos dirigentes manipuladores- y agregaba otra frontera de exclusión: el retorno al pasado que, en ese caso, no era el peronismo derrocado sino la 'demagogia'. Así, de manera temprana, este mensaje recogía los significantes que se irían articulando en el discurso de la Revolución Argentina[606].

La intervención militar de los puertos y ferrocarriles -un antiguo reclamo de los grupos de poder- unos meses antes, respondía a una demanda similar: el disciplinamiento de la clase obrera. La medida fue favorablemente acogida por *La Nación*, *La Prensa,* ACIEL y la Cámara de Comercio, entre otras corporaciones. Para éstos, lo 'político' de la huelga se relacionaba "con la fatalidad de la

[605] La Nación, 15/02/1967, p.1 y 4, "Estiman subversivo el plan de la CGT".
[606] Los mismos argumentos fueron usados para justificar la suspensión de la personería jurídica a los sindicatos más rebeldes como la Unión Ferroviaria. Cfr. La Nación, 03/03/1967, p.1 y 12, "Fueron sancionadas 6 asociaciones sindicales".

demagogia" que anteponía los intereses de un sector reducido de la población –los trabajadores de las empresas del Estado- a los de la "opinión pública". El argumento, en este caso, es el conocido respecto a la inflación y la recuperación de la economía[607].

Ante el Plan de Acción de la CGT anunciado en febrero de 1967, las corporaciones nucleadas en ACIEL y los medios de comunicación volvieron a enfatizar en el carácter político de la huelga. Pero la coincidencia con el gobierno no era total. Mientras ACIEL exigía medidas más fuertes al gobierno –a su juicio el arbitraje obligatorio limitaba la libertad de las partes y la ley de asociaciones profesionales la libertad sindical[608]-; *La Prensa* calificaba al documento de la CGT de "crudamente político", con terminología "típicamente marxista" consistente con el folleto publicado por la CGT hacía unos años titulado *Hacia el cambio de estructuras* y, sobre todo, resultado de la ilegítima ley de asociaciones profesionales. Se alegraba, además, de que la actitud intransigente de la central obrera dificulte el entendimiento con sectores del gobierno que quieren tejer una relación privilegiada con los sindicatos[609].

La Nación, cumpliendo el rol de intelectual orgánico de las clases poderosas que se asignara a sí misma (Sidicaro, 1993), redefinía el *gremialismo político*, insertándolo en la narrativa liberal que hemos reseñado varias veces en este trabajo: pasado glorioso hasta mitad de siglo, aporte de la inmigración, estancamiento, despilfarro y demagogia, ampliación del derecho laboral, crisis económica –inflación, etc.- , intereses particulares de los trabajadores por encima del bienestar general, conducción sindical "desenfocada de la realidad". El gremialismo 'político', argumentaba el diario, no es sólo "aquel que usa la fuerza en provecho de problemas electorales, sino también el que la aplica a torcer fines generales de bien común que exceden el campo de lo laboral". Más aún cuando su poder emana de

[607] Entonces La Nación cuestionaba las situaciones de privilegio de los trabajadores de estas ramas y negaba legitimidad a sus huelgas por considerarlas "un arma política lanzada contra el poder público". La Nación, 06/12/1966, p.6, "Los puertos y los ferrocarriles". Editorial. También, La Nación, 03/02/1967, p.6., "El retorno al trabajo". Editorial; 11/02/1967, p.4, "Redistribución de la mano de obra". Editorial. Posteriormente, ante cada conflicto suscitado en las empresas estatales, se reclamará una metodología similar a la aplicada en puertos y ferrocarriles. Ver, p. e La Nación 20/11/1967, p.6, "Empresas estatales", Editorial; 28/04/1968, p.6, "En espera de un laudo de gran trascendencia". Editorial;

[608] La Nación, 06/05/1967, p.1 y 3, "Inició ACIEL en Rosario su asamblea anual".

[609] La Prensa, 12/06/1967, p.8, "Continúa la campaña subversiva". Editorial.

asambleas con pobrísimo quórum. Por eso –concluye el diario- es desconcertante que si

> la necesidad pública fue causa suficiente para provocar hondos cambios políticos, parezca no serlo para asegurar la libertad de trabajo, restablecer la disciplina laboral, encarrilar el movimiento gremial dentro de los altos fines que le son propios y evitar la utilización de su fuerza –más allá de la voluntad de sus afiliados- para fines políticos[610].

La voluntad del gobierno de manejar discrecionalmente el problema laboral, disciplinando al movimiento sindical *ad hoc*, pero sin definirlo como un antagonista, no coincidía totalmente con el discurso de los grupos de poder, siempre temerosos de la autonomía del ejecutivo. De la misma manera que desconfiaban del arbitraje obligatorio, reclamaban la derogación de la ley de asociaciones profesionales en nombre de la libertad sindical. Para los grupos de poder el disciplinamiento de los sindicatos era una urgencia inaplazable.

II

Derrotado el Plan de Acción de febrero y marzo de 1967, el gobierno definió su política salarial. Haciendo propios todos los elementos del discurso liberal, fijó el monto máximo de los aumentos para el sector público y privado en un 24%. Este techo evitaría aumentos masivos de salarios, rápidamente neutralizados por la inflación. Recientemente derrotada, la CGT hubo de contentarse con criticar la medida por violar la ley 14.250 de convenciones colectivas que permitía el libre acuerdo entre patronos y obreros en la fijación de las remuneraciones[611]. Esta vez era la central obrera la que cuestionaba la injerencia del Estado.

Este aumento, que en la práctica implicó congelar salarios por debajo de la inflación, trató de ser compensado por el Poder Ejecutivo con el incremento de los subsidios familiares por hijo y esposa, según los distintos ámbitos geográficos del país. *La Nación*, consciente del deterioro de los ingresos que implicaba la política salarial, apoyaba la medida pues "ayudaba a mantener el nivel necesario en cada hogar y, de ese modo, disminuir el deterioro de los ingresos como consecuencia de la pérdida del valor de la moneda"[612].

[610] La Nación, 09/02/1967,p.6, "La justa defensa de los derechos laborales". Editorial.
[611] La Nación, 01/04/1967, p.1 y 3, "La política salarial fue definida por el gobierno"; 05/04/1967, p.6, "La política salarial". Editorial.
[612] La Nación, 02/09/1967, p.6, "El subsidio familiar." Editorial

A finales de 1968 el ministro de economía repetirá la misma fórmula: fijación de los incrementos máximos para el sector privado y el público –en esta ocasión en el 8%- basado en la "conciencia […] de lo que significan los aumentos masivos, que al poco tiempo desaparecen con aumentos de precios"[613]. Además, se reducían en 1% las cargas sociales para los empresarios y como el aumento propuesto alejaba cada vez más los salarios de su nivel de 1966 (O'Donnel, 1982), la ley incrementaba en 15 días la licencia de maternidad, creaba los subsidios por escolaridad en el sector público e instituía la asignación por familia numerosa. Los fundamentos de la ley sobre asignaciones familiares que acompañó a la de sueldos y salarios, consideraban que éste "régimen constituye una de las instituciones fundamentales de la seguridad social en nuestro país, en cuanto permite brindar una real cobertura a los trabajadores con mayores obligaciones familiares y realizar, al mismo tiempo, una política demográfica y educacional adecuada"[614]. A cambio, los empresarios se debían comprometer a no incrementar precios.

En resumen, la política salarial de la Revolución Argentina retomó del discurso liberal la estrecha asociación entre salarios e inflación. En lugar de aumentos de salarios, propuso medidas compensatorias para las familias en forma de subsidios asociados, fundamentalmente, con los hijos –escolaridad, familia numerosa, licencia de maternidad-. Estas medidas, además, buscaban estimular el incremento de la natalidad que tanto deseaba el gobierno de Onganía. La Revolución Argentina acentuaba de esa forma los rasgos corporativos –según la tipología de Esping-Andersen (1993)- del Estado de Bienestar argentino.

La CGT criticó estas medidas en reiteradas ocasiones. En 1967 la central sindical condenaba la política salarial que tendía a "empobrecer más y más a los pobres y trabajadores, interrumpiendo el ciclo de producción y consumo y creando una acumulación artificial de bienes, que paraliza los medios de producción"[615]. Al año siguiente en su declaración del 1 de mayo, hará otro intento de sumar a los industriales a sus demandas. Entonces afirmó

[613] La Prensa, 10/12/1968, p.14, "Acerca de los precios y salarios". También 24/12/1968, p.1, "La ley que fija el aumento de las remuneraciones para 1969"; 24/12/1968, p.10, "La política de salarios y subsidios"; Nación, 15/11/1968, p.1, "Política de ingresos".
[614] La Prensa, 24/12/1968, p.1, "La ley que fija el aumento de las remuneraciones para 1969"; 24/12/1968, p.10, "La política de salarios y subsidios"; 24/12/1968, p.10, "Fundamentos de la ley sobre sueldos y salarios/ y sobre las cuotas familiares".
[615] La Prensa, 06/06/1967, p.10, "Refiróse la CGT a la situación político económica del país". Comunicado.

> […] su deseo de elaborar un programa que en unión de todos los argentinos que asegure el desarrollo integral de la economía nacional, la defensa de las empresas argentinas, la ampliación de las fuentes de trabajo o el pleno empleo, adecuación de los salarios a los niveles de precios, el goce de los beneficios de la civilización y la cultura para todos los habitantes de la Nación[616].

Intento vano de construir un discurso contrahegemónico. La articulación *desarrollo integral* como ampliación de las fuentes de trabajo, defensa de la industria nacional y unión de todos los argentinos, no coincidía con la de las corporaciones de la producción, las cuales le contraponían *inflación*. La CGE, de muy poca figuración pública en el período, no produjo declaraciones de apoyo. La UIA, en cambio, reafirmaba su discurso condenatorio del gasto público como motor de la inflación, elogiaba los logros económicos del gobierno y, ante las primeras menciones del 'tiempo social', advertía sobre los riesgos de "pasar a una generosa etapa de reparto" que implicaría "volver al viejo y pernicioso camino de la inflación, que ha destruido la grandeza, el bienestar y la paz argentina, y desperdiciar también los importantes éxitos que en estos dos últimos años se han logrado[617]".

FIEL -fundación creada por las corporaciones empresarias en 1960- demostraba que el incremento de las remuneraciones reales de los trabajadores superaba el 8% gracias al incremento de las asignaciones familiares. Lo mismo hacía el ministerio de trabajo, el cual evaluando series estadísticas, aseguraba que después de haber declinado durante dos años, el salario se había recuperado e, incluso, aumentado[618]. Y, desde las páginas de *La Nación*, Carlos Moyano Llerena ilustraba la incidencia de la inflación en los salarios, recordando la inutilidad de los proyectos distribucionistas anclados en la política salarial que extraían ingresos de un sector para transferírselos a los trabajadores[619]. La retórica de las estadísticas ambientaba la discusión de los aumentos salariales previstos para 1970.

En septiembre de 1969 se dieron a conocer los principios que regirían las próximas convenciones colectivas. En el decreto se disponía los incrementos de las

[616] La Nación, 01/05/1968, p.1-20, "El día del trabajo y su conmemoración".
[617] La Prensa, 05/12/1968, p.22, "Para que se afirme el desarrollo del país se requieren profundos cambios institucionales".
[618] La Nación, 03/02/1969, p.2, "Las mejoras en los sueldos y el costo industrial"; 23/08/1969, p.1-6, "Evaluación del salario real de 1966-1969".
[619] La Nación, 02/09/1969, p.6-13, "La cuestión de los salarios". Carlos Moyano Llerena

asignaciones familiares y se decidía que los costos causados por el aumento debían ser absorbidos íntegramente por las empresas[620].

La exposición de motivos del decreto afirmaba –entre otros considerandos- "que el desarrollo económico no es un fin en sí mismo, sino un medio para aumentar el bienestar y acortar las disparidades entre todos los sectores sociales que componen el país", que la economía nacional se había recuperado y, que si bien los trabajadores se habían beneficiado por el incremento de la ocupación y aumentos selectivos de salarios por encima del básico, los frutos de la expansión económica y del incremento de la productividad no habían "sido adecuadamente trasladados al pueblo trabajador". Por tanto, los "incrementos de remuneración no podrán ser trasladados y […] se mantiene el régimen de información sobre precios, que obliga a las empresas a comunicar a la Secretaría de Estado de Industria y Comercio Interior con treinta días de anticipación toda modificación que pudieran proyectar[621]". El decreto recogía una advertencia que había hecho Onganía en el congreso de la industria: los salarios son un factor importante en la estructura de costos de una empresa, pero no el único: "la mayor eficiencia empresaria debe compensar con productividad la incidencia en los precios de la elevación del nivel de vida de los trabajadores"[622]. Después del Cordobazo, la Revolución Argentina introducía un giro en su discurso sobre salarios.

Antes de sancionar el decreto que fijaba el aumento de salarios, Onganía había resuelto la reapertura de la negociación directa –paritarias- entre patronos y trabajadores. Aunque las paritarias sin intervención estatal no se llevaron a cabo, también los grupos de poder habían variado su discurso después de El Cordobazo. *La Nación* respondió destacando las dificultades que plantearía la situación sin "la acción tutora del gobierno y la comprensión de las partes intervinientes"[623]. Para ACIEL –que consideraba la iniciativa sana en teoría - las circunstancias no se prestaban para la negociación directa, pues estaban pendientes medidas que

[620] La Nación, 05/09/1969, p.1-24, "Política de precios y salarios para 1970"
[621] La Nación, 10/10/1969, p.1, "Aumento de 3000 pesos, más un 7% en marzo". Cfr. también La Nación, 11/10/1969, p.1-24, "El presidente se refirió a la política salarial".
[622] La Nación, 07/09/1969, p.8, "Proposiciones sugestivas". Editorial.
[623] La Nación, 320) 09/09/1969, p.8, "Política salarial". Onganía. Editorial

liberalizaran la economía, punto de partida para adelantar una política de salarios con amplia libertad[624].

Cuando Onganía desistió de la convocatoria a paritarias, *La Nación* aprobó la providencia que, a causa de las exageradas peticiones gremiales, solo desembocaría en constantes tribunales de arbitramento… o en el incremento de salarios y la reaparición de la inflación. Pero el diario también disiente de la decretada congelación de precios que la acompañó, y advierte sobre los riesgos para la estabilidad que se suceden de una "orientación económica oficial [sujeta] a ciertos afanes de popularidad inmediata"[625]. La UIA, la Cámara de Comercio, ACIEL y la Sociedad Rural, FIEL y las editoriales de *La Prensa* y *La Nación* recordaron, otra vez, la larga cadena de equivalencias entre demagogia ["los afanes de popularidad inmediata"], inflación [incremento salarial y aumento de precios], crisis [contracción de la economía] y pobreza [deterioro del salario real de los trabajadores]. El discurso de los grupos de poder se alejaba del de la Revolución Argentina incluso en el punto donde su coincidencia había sido mayor[626]. Para los sindicatos el aumento era insuficiente.

III

Como sucedió con el discurso del desarrollo, a medida que la Revolución Argentina iba definiendo su propia narrativa, sus coincidencias con los liberales fueron menores. En 1968 el advenimiento del 'tiempo social' marcó ese punto de inflexión. En enero de 1969 Fernández Rivas –comentarista económico de *La Nación*- resumía los conflictos discursivos entre el gobierno y los grupos de poder. Enmarcado en la narrativa liberal que fechaba el comienzo del estancamiento en 1944, articulándolo con demagogia, la economía politizada y los demás elementos tantas veces mencionados que se insertaban en ese discurso, Fernández Rivas hacía un balance de la Revolución Argentina donde relevaba logros y deficiencias. Entre los primeros destacaba "Un mayor orden y disciplina en la vida laboral del país, tanto en el sector público como en el privado, a la cual no es ajena la política en materia sindical. Ello ha permitido mejorar la productividad y ha sido de gran

[624] La Nación, 26/08/1969, p.1-18, "Objetó ACIEL la convocatoria de las paritarias".
[625] La Nación, 15/10/1969, p.8, "Los nuevos salarios". Editorial; 13/10/1969, p.8, "El asedio a la estabilidad".
[626] La Nación, 10/10/1969, p.1, "Primeras impresiones de empresarios y obreros"; 05/10/1969, p.8, "Estabilidad, salarios y gremios"; 25/10/1969, p.1-24 "Critica la UIA la política de salarios"; 04/11/1969, p.1-12, "Declaración de ACIEL".

influencia en nuestra imagen externa" y la reducción de la inflación vía estabilidad en los salarios, i.e. congelamiento. Los negativos: "la trascendental declaración oficial de que no se privatizarán las empresas del Estado"; el acentuado intervencionismo estatal en varias actividades económicas, la falta de decisión del gobierno para acabar con la política económica colectivizante[627]. En resumen, el balance destaca el disciplinamiento de los trabajadores y la contención de la inflación. O, como dice más sonoramente una editorial de *La Nación*, "El milagro argentino de la nunca suficientemente ponderada pacificación laboral y el logro de una oportuna colaboración empresaria"[628].

Como ya se mencionó, el lanzamiento oficial del tiempo social implicó la afirmación de la narrativa comunitarista. Ésta, además de la participación en los consejos, implicaba la cooptación de la CGT. Así se lo hacía saber Onganía a los dirigentes sindicales a principios de 1969 en una alocución donde demandó la reunificación de la central obrera para que lograra la "expresión de sus auténticos intereses"[629]. Participación que si bien debía ser técnica y no política, ofrecía a los trabajadores un espacio más allá del disciplinamiento al que se los había sometido.

Si el reclamo de una central única fuerte produjo resquemores entre los grupos de poder[630], las concesiones que se mostró dispuesto a hacer el gobierno después del Cordobazo lo enajenaron de sus simpatías. Ellos retomaron, una vez más, el discurso centrado en la inflación y la crisis. Los aumentos de sueldos decretados para 1970, el anuncio de que los incrementos salariales deberían ser absorbidos por las empresas y de que se reimplantaría el control de precios, marcó la reaparición del antagonismo entre las corporaciones de propietarios, los grandes diarios y las elites de gobierno. La ley de 18.610, que establecía una retención del 2% para el empleador y de 1% para el trabajador sobre su salario nominal con miras al financiamiento de las obras sociales, y la concesión de su administración a los sindicatos, agravó la situación. No sólo no se derogaba la ley de asociaciones profesionales: además se fortalecía al sindicalismo.

[627] La Nación, 23/01/1969, p.6, "Sobre el problema económico argentino I"; 24/01/1969, p.6, "Sobre el problema económico argentino II". Juan Carlos Fernández Rivas.
[628] La Nación, /04/1969, p.6, "Entre el elogio y la negación"
[629] La Nación, 01/02/1969, p.1-3, "Por una CGT fuerte pronunciose Onganía".
[630] La Nación, 17/09/1969, p.8, "Retorno sombrío"; La Prensa, 10/07/1969, editorial.

Para *La Nación* la apertura del 'tiempo social' había recrudecido el conflicto sindical a pesar del trato preferencial que el gobierno le deba a los gremios: el conflicto era causa "de la contribución de los agitadores profesionales, de los dirigentes sindicales", pero también de la política gubernamental que con aumentos repentinos y "cierta sinuosidad en las relaciones con las entidades obreras", provocaba desconcierto y descontrol[631]. El discurso liberal no había integrado el fenómeno del Cordobazo –ni siquiera tácitamente- ni el fortalecimiento del Poder Ejecutivo en su narrativa.

La brecha entre el discurso de las corporaciones y el de la de la Revolución, creada a raíz de la fuerte articulación de planificación y modernización, se profundizó cuando el 'tiempo social' desplazó al significante inflación del lugar central que hasta entonces ocupaba.

Previsión social

I

El Acta de la Revolución Argentina ya había anunciado el lugar destacado que ocuparía en su agenda social el sistema pensional y el problema de la vivienda. Esta afirmación coincidía plenamente con los reclamos de las corporaciones y de los grandes diarios.

Como se mencionó en la primera parte de este capítulo, la actividad que desarrolló el gobierno en el campo de la previsión social fue intensa. Ante la cantidad de juicios que afrontaban las cajas por su morosidad en el pago de haberes, el presidente dictó el decreto 16.931 que declaraba la inembargabilidad de los bienes de las cajas nacionales de previsión. En los fundamentos del decreto se consideraba que en tanto las cajas funcionaban de hecho como un sistema de reparto, las demandas contra el sistema afectaban a todos los afiliados en beneficio de algunos individuos[632].

Esta disposición puntual no fue bien acogida por *La Prensa* y *La Nación*. En su contra los diarios señalaban que el origen del problema pensional radicaba en los aumentos demagógicos concedidos en 1965, en el uso discrecional que de ellos

[631] La Nación, 17/09/1969, p.8, "Retorno sombrío"; 20/01/1970, p.8, "La invisible paz social".
[632] La Nación, 26/08/1966, "Los recursos de las cajas de previsión son inembargables".

hacía el Estado, en las desastrosas consecuencias del proceso inflacionario que erosionaba continuamente el capital de las cajas[633], en el abandono del sistema de capitalización, en los privilegios de los empleados de las empresas públicas –ejemplificado en el personal ferroviario[634]-, y en la morosidad del Estado para hacer sus aportes[635]. En resumen, la reiteración de los argumentos usados durante el período en el conflicto por la definición de la cuestión social: inflación, estatismo, demagogia.

Las críticas fueron acompañadas por sugerencias. Las más reiteradas eran elevar la edad de jubilación, reducir el número de cajas y suprimir las deducciones a los haberes altos que había establecido el artículo 4 de la ley 14.499[636]. A partir de entonces, comenzará una agitada actividad legislativa en previsión social.

En mayo el ministro de bienestar social fijaba el "decálogo de las políticas de seguridad social". Este consistía en medidas de racionalización y tecnificación del sistema: unificación de aportes, agilización de trámites, fusión de cajas, incremento de haberes y disminución de cuotas[637]. Poco después se dictaría una ley que aumentaba en 5% los montos de las pensiones y suprimía los beneficios a regímenes privilegiados, con algunas excepciones[638]. También se agilizarían los procedimientos para jubilarse y se ampliarían los beneficios para los trabajadores independientes[639].

En diciembre de 1967 la Revolución Argentina culminaba "la primera etapa de ordenamiento y transformación […] integral de las estructuras vigentes". Para superar esas estructuras arcaicas, una nueva ley proponía modificaciones sustanciales que permitieran la racionalización y modernización del sistema previsional. Además de disolver el Instituto Nacional de Previsión –trasladando sus competencias a la Secretaría de Seguridad Social- y crear el Consejo Nacional de

[633] La Prensa, 29/06/1966, "Inembargabilidad de fondos de previsión social";
[634] La Prensa, 07/07/1966, "El gran problema de las jubilaciones".
[635] La Prensa, 14/07/1966, p.8, "El aporte jubilatorio"; La Nación, 08/09/1966, "A trabajo igual, salario igual".
[636] La Nación, 26/04/1967, p.6, "El problema de las jubilaciones"; La Prensa, 14/07/1966, p.8, "El aporte jubilatorio".
[637] La Nación, 21/05/1967, p.1 y 20, "Aumentarán el 35% las jubilaciones mínimas". Ver también Fontdevila, Laguado Duca y Cao (2007).
[638] La Prensa, 17/06/1967, p.1, "Se dictó la nueva ley de jubilaciones. Los aspectos más relevantes"; 17/06/1967, p.8, "El nuevo régimen dictado sobre jubilaciones".
[639] La Nación, 09/08/1967, p.1 y 20, "Nuevas normas para las gestiones jubilatorias".

Previsión con fuerte injerencia del Ejecutivo, fusionaba las trece cajas en tres: Industria, Comercio y Actividades Civiles; Personal del Estado y Servicios Públicos; Trabajadores Autónomos. También facultaba al Poder Ejecutivo a disponer la transferencia de actividades entre las cajas[640].

De esta forma, la retórica de la modernización y la eficiencia de la Revolución Argentina alcanzaba también al sistema previsional sin provocar conflicto con el discurso liberal. Sin embargo, dos elementos de desacuerdo permanecieron entre ambos discursos. La reiterada demanda sostenida por *La Nación*, *La Prensa*, ACIEL y las asociaciones de jubilados y pensionados, de que se derogara el artículo 4 de la ley 14.499 que reducía las prestaciones de las categorías más altas para quienes se habían jubilado antes de la sanción de la nueva ley[641]. Más de fondo era el rechazo a la autonomía que se reservaba el Poder Ejecutivo para reajustar los haberes de los jubilados por el régimen anterior, y para nombrar los miembros de los directorios de las cajas; una nueva manifestación del espíritu intervencionista, según *La Nación*[642].

La labor legislativa continuó. Al año siguiente se dictarían las leyes 18.037 y 18.038 de jubilaciones para trabajadores autónomos y en relación de dependencia, respectivamente. En la primera de ellas se disponía, entre otras medidas, la obligatoriedad del aporte mínimo para "asegurar la protección de cada trabajador, y hacer efectivo el principio de solidaridad que va implícito en todo régimen previsional", incluir a una gran cantidad de población que carecía de cobertura adecuada e incrementar la edad de jubilación a 65 y 62 años según el género, pues el país no podía "darse el lujo de condenar a la inactividad a trabajadores que aún pueden contribuir"[643].

Si la ley 18.037 recogía todas las demandas de los grupos de poder, las reformas para los trabajadores en relación de dependencia fueron más ambiguas: las

[640] La Nación, 23/12/1967, p.1 y 16, "Fue modificado ayer el régimen previsional".
[641] La Nación, 30/03/1968, p.1 y 18, "Retroactividad para los jubilados"; 13/02/1969. p.6, "Desigualdad jubilatoria no corregida"; 16/04/1969, p.6, editorial; 12/07/1969, p.6, "Los fondos de las Cajas de previsión"; 29/01/1969, p.4, "Las desigualdades que crea el nuevo sistema jubilatorio"; 09/01/1969, p.6, "La reforma previsional agrava las desigualdades"; La Prensa, 07/03/1969, p.8 "¿Trato justo para los jubilados?"; 26/05/1969, p.8, "Trato desigual para los jubilados".
[642] 27/12/1967, p.6, "La nueva estructura del sistema previsional".
[643] La Prensa, 18/09/1968, p.1-16, "Enúnciase nueva reforma sobre el régimen previsional"; La Nación, 04/01/1969, p.1, "Quedó reformado el sistema jubilatorio. Ley 18.037".

remuneraciones serían móviles, pero el monto de su variación sería determinado por el Poder Ejecutivo quien también fijaría el monto máximo y mínimo de los haberes. Además, éstos se fijarían como el promedio de los mejores sueldos percibidos en cinco años seleccionados entre los últimos diez[644].

La discrecionalidad del presidente para fijar los incrementos de las jubilaciones y, especialmente, el mantenimiento de la edad de jubilación, fueron criticados por *La Nación* que, sin embargo, reconocía que la nueva ley mejoraba las jubilaciones altas, duramente castigadas por la ley 14.499[645]. El advenimiento del tiempo social no le permitía al gobierno enemistarse con los trabajadores en relación de dependencia protegidos por los sindicatos.

La seguridad social, según consideraba el ingeniero Bauer, "era uno de los factores más positivos para facilitar el proceso de desarrollo social y asimilar adecuadamente el cambio de estructuras que impulsa el proceso de desarrollo tecnológico"[646]. También el sistema previsional quedaba articulado en el discurso de la Revolución Argentina. Este fenómeno será más perceptible aún en la legislación sobre obras sociales.

II

Como se señaló respecto a la política laboral, el discurso de la administración Onganía osciló entre la necesidad del disciplinamiento y la cooptación del movimiento sindical. Las obras sociales no fueron ajenas a estas fluctuaciones. Si en 1968 se había ordenado una investigación sobre el uso que hacían las asociaciones profesionales de los fondos administrados por las cajas para corregir desprolijidades administrativas[647], con la entrada en el tiempo social el discurso comenzó a mutar. Y así lo advertía *La Nación* con preocupación: la prometida nueva ley de Obras Sociales representaría ese cambio[648].

[644] La Nación, 11/10/1968, p.1-10, "La modificación del régimen pensional"; 25/10/1968, p.1-4., "Anteproyecto del nuevo sistema de jubilaciones"; 02/11/1968, p.6, "La reforma del régimen jubilatorio".
[645] La Nación, 10/11/1968, p.6, "La difícil transición del régimen jubilatorio"; 09/01/1969, p.6, "La reforma previsional agrava las desigualdades".
[646] La Nación, 11/10/1968, p.1-10, "La modificación del régimen pensional".
[647] La Nación, 06/11/1968, p.1-14, "Los fondos sindicales".
[648] La Nación, 07/04/1969, p.6, "Las obras sociales". También, La Nación, 06/07/1968, p.6, "En torno del régimen jubilatorio".

La preocupación no era injustificada. La ley 18.016 de diciembre de 1968 había autorizado a las asociaciones profesionales a negociar en las convenciones colectivas cláusulas que impusieran contribuciones a favor de las obras sociales sindicales, independientemente de la afiliación de los trabajadores. Aunque esta medida no fue bien recibida por lo sectores del sindicalismo combativo, también fue objetada, entre otros, por la UIA, *La Prensa* y *La Nación* con idénticos argumentos. Los industriales consideraban que con esa ley se había "sustituido la voluntad de las partes, obligando a un determinado número de trabajadores a que participen en el sostenimiento de las obras sociales, de las cuales podrían gozar en la práctica, solamente si estuvieran afiliados a la organización sindical que las presta". Una editorial de *La Prensa* era aún más dura: preocupada por el cambio de discurso del gobierno, destaca que "lo paradójico del caso es que los más acérrimos defensores de esa ley totalitaria son algunos de los gremios intervenidos y sancionados por el gobierno, que han invocado en cada situación las disposiciones de ese instrumento legal de notorio origen fascista"[649].

Independientemente de las inexactitudes contenidas en algunas críticas –p.e. que todos los trabajadores debería pagar la cuota sindical sin tener derecho a las prestaciones médicas-, ya se avizoraba en el horizonte la ley de Obras Sociales que se sancionarían en 1970. Antes de que se promulgara la nueva ley, comenzó la reacción en su contra.

La ley 18.610 además de una contribución del 3% para el financiamiento del sistema -2% a cargo de los patrones y 1% de los trabajadores-, dictaminaba que todas las obras sociales "deberán otorgar prestaciones médico-asistenciales mínimas […] a todos los trabajadores de la actividad respectiva y a su correspondiente grupo familiar primario"; y que éstas serían conducidas por la asociación profesional correspondiente. La ley también creaba el Instituto Nacional de Obras Sociales con funciones de contralor, y un Fondo de Redistribución "para asistir financieramente a las obras sociales y para incrementar o mejorar la capacidad instalada[650]". No establecía, en cambio, la sindicalización obligatoria, pues los servicios se darían en

[649] La Nación, 28/01/1969, p.7, "Objetó la UIA innovación dictada en materia laboral"; La Prensa, 21/05/1969, p.8, "Trato desigual en materia de deudas de previsión".
[650] La Nación, 27/02/1970, p.1-20, "Dictose ayer la ley de obras sociales".

calidad de aportante y no de afiliado, con independencia de la jerarquía o inclusión en los convenios colectivos de trabajo.

Acorde con la entrada en el tiempo social, dos principios guiaban el espíritu de la ley: el de solidaridad y el de universalidad. La universalidad no estaba dada por el alcance de sus servicios a todos los ciudadanos, sino porque "deberá aportar todo trabajador". La solidaridad, porque "el aporte de los que reciben más, contrabalancea el de los que menos tienen"[651]. Un paso más hacia el cambio de estructuras, según el ministro Consigli, pues "el principio de solidaridad, que en ella tiene fiel expresión, que por su imperio no solo cada uno de los argentinos tendrá parte de lo que legítimamente le pertenece, sino que, y esto es lo importante, aquellos que más pueden o más tienen ayudarán a sus conciudadanos que menos pueden o menos tienen"[652]. Para la Revolución Argentina la solidaridad articulaba los aspectos redistributivos del tiempo social.

La disposición más resistida fue la contribución del 3%. En oposición a lo que denominaron 'un impuesto disfrazado', se manifestaron desde *La Nación* hasta la CGE.

La Nación, en una actitud resignada, retomaba una investigación del gobierno sobre los fondos sindicales para pedir la rendición de cuentas detallada del uso que se le daría a esos aportes[653]. La UIA, con la adhesión de la Cámara Argentina de Comercio, envió una nota al ministro aclarando que "el impuesto del 3%" para la salud no debía ser administrado por los sindicatos, toda vez que administrar la salud no era su objetivo social.

Más que la contradicción subyacente a la administración por parte de las corporaciones privadas –los sindicatos- de un pretendido servicio de salud universal, la preocupación de los opositores era el "desmesurado poderío [que otorgaba la ley a] las organizaciones sindicales", alterando el justo equilibrio entre los diferentes sectores de la sociedad, con esta medida de "neto corte político"[654]. También se

[651] La Nación, 18/03/1970, p.5, "Aclaración sobre la ley de obras sociales".
[652] La Nación, 23/05/1970, p.7. "Las obras sociales".
[653] La Nación, 26/11/1969, p.8, "Uso de aportes obligatorios".
[654] La Nación, 28/11/1969, p.12, "Un seguro de salud con el 3% de los salarios". También La Nación, 10/02/1970, p.6, "Las críticas a un anteproyecto"; 30/01/1970, p.7, "Las críticas de la UIA al proyecto oficial de obras sociales"; 10/02/1970, p.6, "Las críticas a un anteproyecto".

cuestionó el crecimiento burocrático que implicaba la creación de Instituto Nacional de Obras Sociales. La Cámara de Comercio, la UIA y numerosas editoriales propusieron, en cambio, la progresiva constitución de un sistema integral de seguridad social que salvara las desigualdades entre sindicatos ricos y pobres.

Ciertamente, tal lo anticipara el gobierno, la ley de obras sociales implicó un cambio estructural en el sistema de previsión social argentino. La cobertura del sistema se incrementó significativamente pasando de 3.500.000 a casi 16.000.000 de afiliados. Paralelamente, el sistema de salud pública se redujo en la medida en que las obras sociales crecieron con base en la 'clientela cautiva' (Grassi, 2003). También se sancionó, como bien lo advirtiera la Cámara de Comercio, una 'solidaridad segmentada' –para usar la expresión de Danani (s/f)-en la que las desigualdades de ingresos entre los trabajadores de un mismo sindicato no afectaban la prestación del servicio; pero tampoco removían las diferencias entre sindicatos ricos y pobres. Resultado de la ley fue el fortalecimiento de las características corporativas del Estado de Bienestar argentino; i.e. según la conceptualización de Esping-Andersen (1993), cuando el acceso a los derechos está mediado por la condición de asalariado.

Hay valiosos estudios sobre la ley 18.610 que no es del caso reseñar acá[655]. En el registro teórico que se está usando, interesa destacar que si bien la ley de obras sociales cumplía con la promesa de Onganía de que el advenimiento del tiempo social implicaba un cambio de estructuras, también mostró los límites de su discurso. La Revolución Argentina se había mantenido tercamente afirmada en la enunciación desde la ciencia y la moral: el sesgo técnico de la participación y las apelaciones abstractas a la solidaridad así lo evidenciaban. La ley de obras sociales traspasó esos límites. Ni fue técnicamente justificada –ni justificable- la elección de entregar el subsistema de obras sociales a los sindicatos, ni la solidaridad iba más allá de la que nucleaba a los trabajadores por ramas de actividad. Brevemente, en el tiempo social post-cordoboza se colaba crudamente la política. Así lo percibieron los grupos de poder. Pero, para entonces, el discurso de la Revolución y el liberal poco tenían en común.

[655] Para un análisis de las obras sociales en el período, ver Danani (2005).

III

La principal iniciativa del gobierno de la Revolución Argentina con relación al sistema de salud, fue la ley de obras sociales. Pero otra gran inquietud fue la racionalización del sistema de salud pública[656]. En ese marco se decretó la transferencia de los establecimientos hospitalarios a las provincias a finales de 1966 y, dos años más tarde, la política de hospitales para la comunidad.

Esta preocupación, ya contenida en el Acta de la Revolución, era ratificada años después por el secretario de Salud Pública en un discurso televisado. El Dr. Holmberg mencionaba entonces la desigual distribución de médicos en el país, la mala atención brindada por las obras sociales provinciales y el incumplimiento efectivo del derecho a la salud a pesar de la gratuidad de los establecimientos del gobierno. Prometía, además, la reestructuración hospitalaria basada en el concepto de medicina integrada "cuya meta final es la comunidad"[657].

La reglamentación de los hospitales para la comunidad que facultaba al gobierno a reformar el régimen y funcionamiento de los establecimientos de salud pública, se inscribía en este discurso[658]. La experiencia no era novedosa. Algo similar se había intentando durante 1958 en la provincia de Buenos Aires. Posteriormente revisada durante el gobierno de Arturo Illia, la iniciativa segmentaba aún más el sistema de salud.

En Salta, Chubut y Misiones se inició la prueba piloto de los hospitales para la comunidad, amparados en la ley 17.102. Con base en estudios carácter sanitario, económico y social, la ley facultaba a la secretaría de salud para modificar o crear nuevas instituciones hospitalarias - denominadas Servicios de Atención Médica Integral para la Comunidad- que se moverían en el marco de una acción sanitaria integral. Su financiación provendría de distintas fuentes: presupuesto de los distintos niveles territoriales del Estado, subsidios provenientes de instituciones públicas o privadas, donaciones de organismos internacionales, legados, el producto de los servicios prestados por delegación estatal, y "las tasas correspondientes a los

[656] La Nación, 01/04/1970, p.1-14-20, "Onganía inauguró la reunión de gobernadores".
[657] La Nación, 23/03/1968, p.1 y 18, "Salud pública reestructurará sus servicios".
[658] La Prensa, 28/12/1968, p.9, "Reglamentose el funcionamiento de hospitales para la comunidad".

servicios que preste, excepto los casos de gratuidad previstos para personas y núcleos familiares de ingresos insuficientes"[659].

El Servicio de Atención Médica Integral se administraría autónomamente, teniendo potestad para recibir los recursos y fijar las cuotas de los aranceles sin intervención oficial. La comunidad –representada por distintas asociaciones locales- sería la responsable de las medidas que tomara el Servicio, incluyendo el arancelamiento.

El comentario que hace *La Nación* de la ley ejemplifica, una vez más, las tensiones entre el discurso de la Revolución y el liberal. Aunque el matutino desconfía de la apelación a la comunidad –"experiencia de no muy fácil aplicación en nuestro medio"- esperaba que esta ley mejorara el servicio y permitiera que sus miembros abandonasen "la inveterada costumbre de esperarlo todo del Estado paternalista [para] ceder paso al sentido más justo de pago porque de esta manera aumenta también el derecho a exigir, en substitución del ruego o del favor". El diario consideraba que si el cuidado de la salud fuera estimado "en un plano semejante al de suministro de luz eléctrica, agua corriente, teléfono y todas las otras prestaciones que nos son imprescindibles, [los miembros de la comunidad] accederán fácilmente a la compensación pecuniaria que se les exija"[660].

Esta argumentación fue repetida *ad nauseam*. Partiendo de la imposibilidad de que el Estado garantizara un servicio de salud eficiente, la atención hospitalaria se equiparaba con una mercancía más[661]. A partir de ahí el desplazamiento retórico es sencillo: poniendo la salud en la misma serie que otras mercancías –ropa, alimentos, luz…- se instala sin dificultad la exigencia de una compensación monetaria por ella. Radicalizando el movimiento remercantilizador introducido por los hospitales de la comunidad, se agrega un argumento más. Sólo en la medida en que el consumidor paga por el servicio que demanda –la salud, en este caso- adquiere el pleno derecho a un buen servicio. En otras palabras, la retórica del consumidor desplaza totalmente

[659] La Nación, 02/02/1967, p.6, "La reforma del régimen hospitalario".
[660] Ibíd.
[661] Desde las páginas de La Nación, el médico Juan Carlos Etcheves, conocedor de la experiencia frondicista de arancelamiento hospitalario "destruida por la demagogia en 1963", afirmaba: "A nadie se le ocurriría pensar que el Estado tendría la obligación de dar vivienda, ropa y alimentos gratuitamente a todos, cualquiera que fuese la situación económica de los interesados". La Nación, 05/04/1970, p.6, sec. 4, "Por el progreso del hospital argentino". Véase también, La Nación, 31/07/1967, p.6, "La reestructuración hospitalaria"; 07/10/1969, p.8, "Exigencias de la salud pública"; 10/05/1967, p.6, "El cuidado de la salud".

el lenguaje de derechos consagrado en el artículo 14 bis con que se había abierto el período desarrollista[662].

No era posible, sin embargo, obviar las peculiaridades de la mercancía salud. Para aquellos que demostraran que efectivamente no podían pagar, existiría la posibilidad de que los hospitales los atendieran sin costo. Es decir, para aquellos individuos que no llegaban a consumidores, actuaría, como antaño, la beneficencia. Un discurso que haría carrera treinta años después bajo el nombre más sofisticado de 'focalización'.

El significante racionalización con que inició su gobierno Onganía, está en la base del proceso de mercantilización de la salud pública. Pero, se ha dicho, el discurso de la Revolución Argentina fue articulándose cada vez más alrededor de la *comunidad*. Siempre temeroso de la *demagogia*, el discurso liberal desconfiaba de las decisiones que tomara ésta. Su discurso reemplazó a la comunidad por el consumidor abstracto. La racionalización se articulaba de manera diferente: implicaba provisión eficiente de bienes según la lógica del mercado.

Otra vez la vivienda

I

La Revolución Argentina no fue ajena a la usual promesa de los gobiernos desarrollistas de dar solución al problema de la vivienda. En ese campo –como en tantos otros- comenzó con medidas tendientes a reestructurar las instituciones. Temprano se anunció la creación de una Secretaría de Vivienda integrada en el Ministerio de Bienestar Social a crearse. Esta Secretaría subsumiría al Banco Hipotecario y a la Caja Federal de Vivienda y debería coordinar con la Secretaría de Estado de Promoción y Asistencia de la Comunidad. Se prometió, también, destinar no menos del 4,5% del producto nacional para inversión en el ramo. De acuerdo con el principio de subsidiariedad defendido por Onganía, se buscaría disminuir el aporte

[662] La contraposición entre consumidores y ciudadanos fue desarrollada por García Canclini (1995) en un registro teórico diferente del que acá se usa.

estatal -considerado inflacionario- aunque las viviendas de interés social continuarían en manos del Estado[663]. Por otra parte, con el sistema de ahorro y préstamo, ya intentado durante el gobierno de Frondizi, se esperaba reducir el monto de la inversión estatal.

La Primera Reunión de Autoridades Gubernamentales, realizada en diciembre de 1966 con presencia de delegados de todas las provincias, se dedicó ampliamente al tema de la vivienda. El diagnóstico destacaba la carencia de una política formal para el sector a pesar de "la dramática situación en que nos hallamos por culpa de la desidia y el abandono". La "desidia y el abandono" se manifestaban en la inexistencia de una ley y el bajo presupuesto asignado al rubro, con el resultado de la falta de inversiones y la localización de la clase baja en "villas de emergencia en condiciones infrahumanas". El diagnóstico implicaba la solución: la sanción de una ley de vivienda e inversiones estatales complementada por un régimen de ahorro y préstamo para lo cual se estimularía la gestión de sociedades dedicadas a ese fin[664].

Los interesados adquirirían el derecho a un monobloque a costo fijo, y las entidades intermedias – "Organismos y empresas nacionales, provinciales y municipales que provean vivienda para su personal; cooperativas; sindicatos; entidades sin fines de lucro, en general; empresas comerciales e industriales en general."- que funcionarían como sociedades de ahorro y préstamo, tendrían la responsabilidad de "Formar el grupo de beneficiarios y asumir su representación a todos los efectos de las gestiones que deban realizar; patrocinar su representación para solicitar la financiación, cumpliendo con el requisito de toda documentación que se determine […]; mantener la integridad del grupo de beneficiarios hasta la conclusión de la operación […] responsabilizarse por la autenticidad y corrección de toda la documentación […] hacerse cargo de los aportes". Se daría prioridad a aquellas solicitudes que propendieran por la construcción de viviendas en áreas críticas[665] y se contaría como ahorro el aporte en trabajo manual. No existía ninguna novedad en este último aspecto de la propuesta, pero para defensores de régimen, "era una

[663] La Nación, 08/09/1966, "Crearíase el Banco Nacional de la Vivienda"; 16-9-66, p.6, editorial; 09/09/1967, p.1 y 4, "Se otorgaran para el plan de viviendas 4000 millones"; 25/06/1968, p. 6, "Para financiar viviendas". Alejandro Drago.
[664] La Nación, 16/12/1966, p.6, "En favor de una ley nacional de la vivienda".
[665] La Nación, 11/10/1967, p.1 y 20, "14 mil millones se destinarán para viviendas"; también, La Nación, 02/02/1967, p.1 y 16, "Plan oficial de viviendas a bajo costo".

medida casi revolucionaria que coadyuva la instauración del comunitarismo", pues cualquier ciudadano, incluso indigente, podrá tener su vivienda[666].

Las reformas no introducían muchas novedades sobre el 'terrible problema de la vivienda'. En líneas generales, eran muy similares a las propuestas por Frondizi y avaladas entonces por *La Nación* y, con menos entusiasmo, por *La Prensa*. Pero a diferencia del discurso liberal, no inscribía su diagnóstico en la narrativa de la crisis originada por la 'dictadura' y el estatismo. Las pretensiones fundacionales de la Revolución Argentina concedían más importancia a los significantes modernización y racionalización.

La XIV Convención Anual de la Construcción, reunida en Alta Gracia, coincidía con el gobierno en que el Estado debía ocuparse de la vivienda para las clases de menores ingresos, como había sucedido en Europa desde los años veinte. Aunque los constructores no se privan de fechar el origen de la crisis en 1946 –en indirecta referencia al peronismo- su diagnóstico de los males sociales ocasionados por el déficit de vivienda repite el de la Revolución: estancamiento demográfico, villas de emergencia –"que convocan la imagen de madrigueras sombrías"-, desasosiego social y otros males "como la delincuencia juvenil". Una serie de articulaciones que habían marcado todo el período. Pero, advierte la Convención, en la medida en que se usa para ese fin recursos públicos, el "Estado distribuidor, sólo puede dar lo que tiene, pero lo que tiene es lo que toma y lo que toma depende de la riqueza nacional". La intervención del Estado se justifica por el empleo de "medios de una amplitud que no poseen los particulares", pero "autorizando al Estado a tomar, se lo autoriza al mismo a garantizar la planificación ideal"[667]. No había casi diferencia con el discurso oficial.

En ese marco no es sorprendente el bajo nivel de conflicto discursivo que originó la iniciativa. La sanción de la ley que creó la subsecretaría de vivienda fue aplaudida por *La Nación*[668], aunque el diario no dejó de llamar la atención sobre los riesgos

[666] La Nación, 12/03/1967, p.6, 3º sección, "La vivienda: una problemática generacional". Pedro Mario Degregorio.
[667] La Nación, 04/10/1966, "El deber del Estado en materia de vivienda".
[668] La Nación, 17/11/1966, "Apoyo al sistema de ahorro y préstamo"; 27/02/1967, p.6, "Un nuevo organismo para la vivienda"; 16/12/1966, p.6, "En favor de una ley nacional de la vivienda"; 21/02/1968, p.6, "La vivienda, problema universal".

inflacionarios del gasto público, del exceso de intervencionismo y la necesidad de modificar el régimen de locaciones urbanas.

La Prensa se mantuvo más intransigente. Para este matutino era imposible que el Estado pudiera construir la cantidad de viviendas suficientes para responder a las necesidades impuestas por el aumento demográfico[669]. La solución no pasaba por construir viviendas, sino por la modificación de la legislación que restringía la inversión privada, desalentada por impuestos, trabas a libre contratación y la casi anulación de los contratos de locación. No se trataba, en fin, de que todo el mundo tuviera vivienda, sino de que se pudiera vivir digna y confortablemente. En resumen, la reiteración de una vieja demanda: la liberación de alquileres[670].

Sin duda la posición de *La Prensa* no coincidía plenamente con la de la Revolución Argentina. Menos cuando con la llegada del tiempo social, la promoción de la familia y el crecimiento demográfico pasaron a ser objetivos fundamentales. Para el gobierno de Onganía, el déficit habitacional –junto con la política de ingresos- conspiraban con ese 'imperativo estratégico' que era el aumento de la población.

Como ya se mencionó, la definición de una narrativa propia de la Revolución implicó la introducción de articulaciones diferentes. Alrededor del tiempo social el discurso se recompuso. El incremento de la población ya no se planteaba como un problema económico, ni como "una cuestión moral". Sino como un problema de seguridad nacional, i.e. pocos ciudadanos en edad de tomar las armas. Considerada la escasez de vivienda un desestímulo para las familias numerosas, dotar a la población de vivienda propia haría parte de una política de persuasión para el incremento del número de hijos. El sector público decidió entonces iniciar otra etapa de construcción de viviendas para los sectores medios y bajos. Fue el lanzamiento del plan VEA (viviendas económicas argentinas) financiado con el ahorro público, los

[669] Ciertamente La Prensa no coincidía con la preocupación por el estancamiento demográfico que tenía el gobierno. En clave de seguridad nacional, Onganía asociaba la escasez de población con el número posible de hombres en armas. El diario el incremento de población –pobre- con gastos del Estado y, por lo tanto, con impuestos.

[670] La Prensa, 19/06/1967, p.8, "Ante la crisis de vivienda". Esta demanda también era sostenida por La Nación que, sin embargo, defendía el papel del Estado en la construcción de vivienda popular. La Nación, 14/11/1968, p.6, "El alquiler de vivienda"; 04/05/1968, p. 6, "El problema sin resolver".

fondos de la seguridad social y préstamos internacionales que debería ayudar a la erradicación de villas miseria[671].

II

La política de erradicación de villas miseria de la Revolución Argentina, ha sido estudiada como un ejemplo paradigmático de los programas de promoción de la comunidad introducidos por la política social desarrollista (Grassi, 1989, Tenti Fanfani, 1989). Esta percepción es rigurosamente cierta. Pero también lo es que, en lo fundamental, el discurso de la Revolución recogió articulaciones que estaban circulando desde el gobierno de Frondizi.

La definición de los habitantes de las villas por sus carencias –de modernidad, de racionalidad-, la importancia adquirida por los técnicos –los promotores comunitarios- para el diagnostico de las necesidades de los individuos, la necesidad de impulsar cambios mentales que volvieran a las comunidades 'permeables' al desarrollo e inmunes a la demagogia, en fin, el lenguaje funcionalista que definía a los grupos humanos como desviados, inadaptados o disfuncionales, llevaba ya más de diez años cuando Onganía se apoderó del gobierno.

Pero ese discurso no se enunció sólo en clave sociológica. Paralelamente se dio su traducción a un lenguaje cotidiano que implicaba una cruda estigmatización moral donde confluyeron las elites de gobierno, las corporaciones y los diarios. Con sutileza castrense lo resumía el coronel Rubén Moltedo -encargado de las obras de infraestructura para el reasentamiento de las villas-: "Alguna vez hay que acercar a toda esa gente a la civilización"[672].

Resumiendo, el discurso sobre la erradicación de villas de emergencia, reiteraba los temas construidos durante período desarrollista, incluyendo las ya conocidas articulaciones sobre el papel del peronismo y la demagogia en las migraciones hacia el Gran Buenos Aires y las críticas de *La Prensa* y *La Nación* a la lentitud de la acción gubernamental[673]. Sin embargo, las retóricas del gobierno y de los grupos de

[671] La Nación, 25/10/1968,p.1, "La promoción de la familia", 26/10/1968, p.4, "Será promovida la construcción de vivienda económica"; 09/01/1969, p.1-8, "Planes del Ministerio de Bienestar Social".
[672] La Nación, 12/12/1967, p.1 y 20, "7000 millones para viviendas";
[673] La Nación, 19/04/1967, p.1 y 16, "Se erradicarán villas miseria"; 4/11/1967, p.18, "Informase sobre el plan para villas precarias"; 12/12/1967, p.1 y 20, "7000 millones para viviendas"; 09/01/1969, p.1-8, "Planes del Ministerio de Bienestar Social"; 28/01/1967, p.6, "Más proyectos que obra efectiva"; 03/08/1967, p.6, "El

poder coincidieron, esta vez, en la necesidad de una política para recuperar a esos individuos para la sociedad. Los llamados beneficiarios de los programas de erradicación, dejaron de ser acreedores de la sociedad –como podría haber sugerido un discurso de derechos sociales-, para tener una deuda con ella.

¿Por qué, entonces, se volvió paradigmático el discurso del desarrollo de la comunidad durante la Revolución Argentina? La clave no debe buscarse en una prolija aplicación del gobierno de los preceptos del *desarrollo de la comunidad*, sino que éste intersecaba fuertemente con el discurso de lo social que guió a la Revolución. A estas coincidencias se le sumaron el estilo decisionista del gobierno, el rechazo al electoralismo y la teoría del desarrollo y la seguridad nacional. Estos elementos aunados resaltaron los componentes de reeducación –modernización cultural, cambio actitudinal-, de disciplinamiento, de normalización –disfuncionalidad, desviación- y la valoración de lo técnico sobre lo político que estaba implícito en el discurso del desarrollo de la comunidad. Como sucedió durante otros gobiernos desarrollistas, este enfoque 'sociológico' tenía, además, la ventaja de explicar la persistencia del peronismo.

Las inundaciones del invierno de 1967 dieron origen a un gran plan de erradicación de villas de emergencia en el que fueron claramente perceptibles los elementos mencionados. El plan 'operatorio' se concibió para ser adelantado en dos etapas. La primera sería el traslado de los beneficiarios a 'núcleos transitorios', situados en predios militares, donde vivirían un tiempo hasta la asignación de una vivienda definitiva en terrenos fiscales. Los interesados deberían contribuir con trabajo a la erección de las nuevas unidades habitacionales[674].

Definido como un problema sociológico –en los términos mencionados más arriba- el traslado de los beneficiarios a los núcleos transitorios sería obligatorio y su permanencia rondaría el año. Además éstos tendrían que abonar un alquiler social mínimo[675]. Los ingenieros militares se encargarían de las obras de infraestructura y el Poder Ejecutivo determinaría "el régimen de entrega a los usuarios de las

problema de la vivienda"; 14/09/1967, p.6, "La eliminación de las villas miseria"; 16/11/1967, p.6, "El plan de viviendas transitorias"; 29/06/1968, p.6, "El problema de la vivienda"; 04/10/1968, p.6, "Nueva instancia de un anhelo"; 18/01/1969, p.6, "Cosas sencillas, fuertes y baratas"; 11/04/1969, p.6, "El nuevo plan de viviendas".

[674] La Nación, 17/10/1967, p.1 y 18, "La erradicación de las villas de emergencia".

[675] La Nación, 31/10/1967, p.1 y 20, "Para vivienda precaria habrá otras medidas"; 04/11/1967, p.18, "Informase sobre el plan para villas precarias"; 12/12/1967, p.1 y 20, "7000 millones para viviendas".

viviendas […] y causales de revocación del beneficio, pudiendo establecer para los usuarios, cuyos recursos lo permitan, el pago de un 'canon' proporcional a sus entradas, destinado al fondo de la vivienda". La Secretaría de Promoción y Asistencia a la Comunidad fijaría las prioridades de erradicación y realizaría la promoción integral de los grupos humanos contemplados en el plan[676].

Según un funcionario de la Secretaría de Promoción y Asistencia a la Comunidad, "durante el tiempo en que los residentes se alojen en los predios militares se ensayará tratarlos mediante reeducamiento existencial", incentivando la catequesis, los bautismos y matrimonios. Sin embargo, comenta un informe de *Primera Plana*, "que la reeducación no entusiasma mucho a sus presuntos beneficiarios es algo probado: a fines de la semana pasada comenzaron a huir apresuradamente de los refugios oficiales para retornar a sus cuevas: la 'libertad'[677]".

Entusiasmados o no los beneficiarios, el ministro de Bienestar Social informaba que el período transcurrido entre el realojamiento y la ocupación de las viviendas definitivas, demandaría una intensa actividad de los trabajadores sociales. Y, agregaba, "Mediante la participación activa de los pobladores en los aspectos educativos, sanitarios, recreativos y ocupacionales no solo podrán capacitarse para la vida en las viviendas que serán definitivas, con lo que darán respuesta plena a la vida comunitaria, sino también a la sociedad global de la que hasta ahora estaban parcialmente marginados"[678].

Otras medidas, como premios y castigos, o la prohibición de introducir reformas para que los habitantes se sintieran de paso y se esforzasen para acceder a las viviendas definitivas, o una organización [consistente en un director y dos trabajadores sociales cada 120 familias, además de funcionarios para los programas de acción social, con la finalidad de dar "colaboración técnica, debidamente programada y coordinada, para estimular los cambios y la adaptación al medio urbano-industrial" (Grassi, 1989:139)], completaba el intento de disciplinamiento y organización comunitaria que acompañó los planes de erradicación de villas.

[676] La Nación, 03/01/1968, p.1 y 14, "Plan para erradicar las villas de emergencia".
[677] Primera Plana, N° 252, 24-10-67, p.15-17, "Revolución en la revolución".
[678] La Nación, 09/01/1969, p.8, "La marcha del plan de erradicación de villas miseria".

La Nación, entre tanto, insistía en la urgente necesidad de que las promesas del gobierno se materializaran en la eliminación de esos centros "que constituyen una lacra social y una vergüenza para la gran urbe". Para ello, sugería, "es necesario proceder con rapidez, sin reparos de ninguna naturaleza"[679]. Ya conocido el plan, el diario aplaudía la medida que significaba un mejoramiento del modo de vida de los futuros habitantes, "junto con una mayor disciplina social que los obligue a conservar las instalaciones sin deterioros para su propio beneficio y en el de los que, en otra ocasión, tengan que utilizarlas"[680].

Para la Revolución Argentina el significante modernización se vinculaba con la racionalización –económica- que, a su vez, se resolvía acentuando el papel de lo técnico. Lo técnico se definió en oposición a la política, espacio de la demagogia y el electoralismo, i.e. a la irracionalidad de las masas. Todos estos, estuvieron presentes en los planes de erradicación de villas.

Pero a estos significantes se articuló un elemento más, que en la medida que la Revolución definía su narrativa, pasó a ser central: el comunitarismo como expresión del tiempo social. Para las 'comunidades marginales' –carentes de 'civilización', irracionales, faltas de modernidad- el comunitarismo también implicaba un fuerte componente técnico en su organización. Pero a diferencia de los Consejos de la Comunidad, la participación se reducía a su labor como fuerza de trabajo para la construcción de sus propias viviendas. La doctrina de desarrollo y seguridad nacional –recuérdese que las villas fueron constantemente señaladas como focos de agitación social- acentuó la necesidad de control de esa población.

Final de época

Los años de Onganía mostraron con nitidez las limitaciones del discurso del desarrollo para construir un consenso elitista sobre el cual pudiera cimentarse un discurso hegemónico alternativo al justicialista. Resultado un tanto paradójico cuando la Revolución Argentina parecía en sus inicios, recoger todos los elementos

[679] La Nación, 03/08/1967, p.6, "El problema de la vivienda".
[680] La Nación, 16/11/1967, p.6, "El plan de viviendas transitorias".

discursivos que los grupos de poder habían construido durante décadas de desencanto con los resultados de la democracia representativa.

La crisis de la Alianza para el Progreso que, más mal que bien, había aportado cierto soporte simbólico a la definición del *desarrollo*, incrementó la flotación de este significante. La difusión del pensamiento crítico de los países no alineados, y sobre todo la radicalización del pensamiento de la Iglesia Católica, acentuaron el fenómeno de deriva, en tanto que la doctrina de seguridad nacional articulará nuevos elementos en la ya larga cadena del discurso del desarrollo. Esta doctrina, que había nacido con la década del sesenta, en la Argentina de Onganía se elevó a teoría del Estado.

La oposición a Illia había disputado exitosamente las articulaciones propuestas por el presidente de la UCRP, al asociar desarrollo con modernización. En adelante el diferendo se trasladará a *modernización*, pero eso sucedería ya bien adelantado el gobierno de la Revolución Argentina.

Hacia 1966 Onganía contaba con un entusiasta apoyo de las corporaciones de propietarios, de los medios de comunicación que recogían sus discursos, de importantes sectores de las clases medias, del peronismo y de varios partidos políticos. La flotación del significante *desarrollo* le concedió un tiempo de gracia. Pero construir hegemonía no es sólo articular distintos significantes. También implica fijar uno de ellos como punto nodal –i.e. establecer un significante vacío- de la articulación discursiva. Para ello no es suficiente un proceso de agregación equivalencial de demandas, sino que el mismo movimiento retórico debe involucrar un momento de exclusión de otros discursos. Cuando el gobierno de Onganía cumplió ese proceso, sus respaldos comenzaron a desvanecerse.

Inicialmente, cuando la Revolución Argentina construyó su definición de desarrollo vinculada estrechamente a modernización, no encontró obstáculos en la narrativa liberal. La modernización, enunciada inicialmente desde el discurso económico, se articuló con racionalización –reducción del gasto público y privatización- y estabilidad monetaria. Sólo faltó un mayor énfasis en la libertad de comercio para que la coincidencia fuera total. Esta cadena de equivalencias poco decía sobre la noción de lo social que manejaba el gobierno; en contraste, las asociaciones

negativas recogían casi todas las demandas del discurso liberal: demagogia, inflación, crisis, indisciplina obrera, vacío de autoridad, estancamiento económico, estatismo, grandeza dilapidada.

Sin conflicto, el significante modernización colonizó el discurso el desarrollo. Por un tiempo pareció que las demandas de las corporaciones de propietarios y de los medios de comunicación intersecaban plenamente con los planteamientos de las elites de gobierno. Pero para la Revolución Argentina, la modernización trascendía la *racionalización* en los términos en que la concebían las teorías económicas ortodoxas. Las elites de gobierno lo habían dicho varias veces: la modernización implicaba el cambio de estructuras.

Para la narrativa liberal el cambio de estructuras que anunciara el gobierno sólo podía inscribirse en términos de su propio discurso. Pero Onganía tenía fantasías fundacionales. Además, la historia reciente del país había demostrado la imposibilidad de construir un proyecto de dominación con pretensiones hegemónicas, excluyendo al muy poderoso sindicalismo. Por si hacía falta, el Cordobazo fue un sonoro recordatorio. El cambio de estructuras, junto con la participación de la comunidad, fue la manera en que la Revolución Argentina cortejó al movimiento obrero, al tiempo que introducía la cuestión social en su discurso.

El discurso liberal había renunciado a interpelar a las ‘clases peligrosas’ como producto de su desconfianza en el sistema electoral. En lo fundamental, planteaba la cuestión social en negativo –disciplinamiento del sindicalismo- o como un epifenómeno del mercado –‘antes de distribuir hay que crecer’-. Su narrativa no había sido capaz de incorporar los profundos cambios introducidos por el justicialismo.

El gobierno de Onganía imaginó una alternativa diferente. Quizás consciente de la imposibilidad de construir un discurso hegemónico que se apoyara únicamente en la represión en un contexto de alta movilización social, incorporó la cuestión social de manera más compleja.

Consciente o no –no nos permite el enfoque de este trabajo desentrañar el sentido subjetivo de los actores- sus iniciativas en el campo de la política social fueron

numerosas, aunque de signo diverso: constitución de un poderoso ministerio de Bienestar Social, ley de Obras Sociales, hospitales de la comunidad, erradicación de villas de emergencia.

Estas medidas se articularon en torno de dos significantes que se habían deslizados casi inadvertidamente en el discurso de la modernización: el cambio de estructuras y la participación de la comunidad. Alrededor de éstos la Revolución Argentina construyó su propia narrativa: el tiempo social.

En 1968, con la llegada del tiempo social, estos elementos se articularon en la narrativa comunitarista de la Revolución Argentina. En ella se inscribió su discurso sobre la cuestión social. Sus efectos fueron importantes. A partir de entonces, la Revolución trascendió la administración de sectores sociales en los términos demandados por el discurso liberal: erradicación de villas, solución del tema pensional, reducción del gasto en salud pública y, como siempre, disciplinamiento de los sindicatos y derogación de la ley de asociaciones profesionales.

Con la introducción de la noción de *cambio de estructuras* y de *participación* –en oposición a demagogia- el discurso del gobierno se diferenciaba de la narrativa de los grupos que habían apoyado el golpe de Onganía. La oposición a la demagogia fue más allá del congelamiento de las elecciones demandado por los grupos de poder para proscribir toda la política; en su lugar –y en respuesta a la actividad disolvente de los partidos 'obsoletos'- se impulsaría la participación 'técnica' de la comunidad en consejos tutelados por el Estado. El cambio de estructuras no se resolvió en el achicamiento del Estado y el disciplinamiento de la clase obrera: implicó un tibio universalismo manifestado en la ley de obras sociales, intentos de cooptar al movimiento sindical, control de precios.

Ambas nociones –cambio de estructuras y participación- acotaron el sentido de *racionalización*. El Estado, en lugar de reducirse, se fortalecía en su autonomía gracias a la planificación y a los consejos de participación comunitaria. La seguridad nacional pretendía ser más que una doctrina que justificara la represión policial; implicaba también el encuadramiento de la población, el fortalecimiento del Estado y la desactivación de los contextos favorables para el crecimiento del enemigo interno. La recriminación del ministro Borda a quienes lo acusaban de corporativista

pero se alegraban de la restauración del orden, apuntaba a esta autonomización de la Revolución Argentina.

La planificación llegaba al mundo social, aunque con una concepción fuertemente instrumental dada por la 'participación técnica de la comunidad'. Vía participación comunitaria, lo social quedaba integrado al Estado prescindiendo de la política. Las organizaciones intermedias reemplazarían, en adelante, a los partidos políticos hasta la llegada del lejano tiempo político.

El rechazo a la demagogia y al electoralismo se inscribían así, en una narrativa diferente a la liberal. La CGE, la UIA y ACIEL, autodenominados representantes 'naturales' de la opinión pública en una situación de suspensión electoral, tendrían que compartir ese espacio con una multitud de organizaciones intermedias tuteladas por el Estado.

El lugar otorgado a las organizaciones intermedias alcanzó también a la política laboral. Del disciplinamiento se pasó a la cooptación. No sólo no se derogó la ley de asociaciones profesionales, sino que la ley de obras sociales fortaleció el poder de los sindicatos con la vana esperanza de atraerlos hacia el tiempo social. También la política de erradicación de villas de emergencia se inscribió en la narrativa comunitarista. En este caso, primaron los elementos de disciplinamiento y encuadramiento de la población, pues los habitantes de las villas no habían llegado a un nivel suficiente de 'civilización' como para integrarse en consejos comunitarios donde sus intereses se armonizaran con los de la Nación.

Aunque la llegada del tiempo social significó la enunciación de un discurso propio sobre lo social, éste no fue más allá de la organización comunitaria. La cuestión social, en última instancia, se resolvería por el fortalecimiento de la solidaridad nacional en el seno de las organizaciones intermedias que, en los consejos de participación, definirían de común acuerdo las acciones para el bien nacional según las pautas que le sugiriera el Poder Ejecutivo. Aunque no es posible saberlo, parecería el resultado de una peculiar lectura funcionalista de la sociedad, si no fuera porque los componentes espiritualistas de la Revolución Argentina integraban este discurso en una narrativa con fuertes rasgos nacionalitarios. Para el gobierno de Onganía el Estado debía ser el lugar donde se integrara la Nación, tanto en sus

aspectos territoriales como culturales. La fractura de la sociedad se resolvería sin la intervención de la política: los componentes técnicos permitirían la correcta solución de los conflictos sociales; los identitarios garantizarían la unidad nacional. En este discurso nacionalitario la cuestión social volvió a perder su especificidad.

Si la cuestión social moderna fue definida en el marco de un discurso de derechos –socialdemócrata-, como resultado del pleno empleo -nacional-popular-, o como acción del mercado –liberal- o, incluso, como condición del desarrollo –Frondizi-; Onganía introdujo otros elementos. Su perspectiva nacionalitaria de la sociedad priorizó la pertenencia en términos culturales a la comunidad política -cultura occidental y cristiana- sobre los derechos inherentes a la ciudadanía (Marshall); la concepción cristiana de solidaridad como deber de los ricos con los pobres, en lugar de la solidaridad –mediada por el Estado- entre diversos colectivos que expresaban intereses diferenciados (Durkheim); la participación 'técnica' en la sociedad organizada, en reemplazo de la participación de los ciudadanos en la comunidad política para definir el equilibrio entre igualdad y libertad. Todo esto enmarcado en un discurso modernizador. Brevemente: modernización sin modernidad.

Así definida la cuestión social, lo único que mantuvieron en común la Revolución Argentina y los grupos de poder, fue la negativa a inscribirla en el discurso de derechos sociales que había abierto el artículo 14 bis en 1957.

Posteriormente, Marcelo Levingston intentará otro discurso. El fracaso –anunciado- de su breve gobierno y su infructuoso intento de construir una política desarrollista donde coincidieran elementos nacional-populares con el discurso anti-electoral de Onganía, fue el fin de la Revolución Argentina. Pero más que eso: fue también un final de época. Las elites de gobierno se dedicaron, en adelante, a solucionar el irresuelto problema político que significaba la proscripción del peronismo. No era aún el momento de plantear un nuevo proyecto de país, sino de emprender una retirada organizada hacia los cuarteles. Fue el fin del experimento desarrollista en la Argentina.

CONCLUSIONES

I

Se ha explorado largamente la manera en que el discurso sobre el desarrollo estuvo imbricado con la definición de la cuestión social durante el período de estudio. No se aburrirá al lector repitiendo los argumentos ya expuestos. En este final recogeremos específicamente las mutaciones que sufrió la cuestión social en los casi 14 años que nos ocuparon.

Cuando la Revolución Libertadora derrocó al gobierno justicialista, la sociedad argentina había hecho importantes avances hacia la constitución de un Estado de bienestar. Aunque desde la época de la organización nacional ya existían algunas políticas de índole universalista –v. gr. la educación pública-, fue en la segunda post-guerra cuando la política social sufrirá una importante masificación. El Estado gendarme decimonónico será reemplazado por la construcción masiva de viviendas, la ampliación de la cobertura de las jubilaciones, la masificación del sistema de salud pública y una serie de protecciones asociadas al mundo del trabajo. La Constitución peronista de 1949 recogió esa tendencia hacia la desmercantilizacion de la protección social (Gerchunoff y Llach, 2003).

Durante el período previo al golpe militar de 1955, aunque sin alcanzar el universalismo que caracterizó a los regímenes socialdemócratas, la seguridad social argentina garantizó la cobertura para la mayoría de la población –especialmente a los trabajadores formales- en el marco de un discurso que construyó un fuerte sentimiento identitario en torno del significante justicia social.

Así, alrededor de la cuestión social se articuló la identidad de los trabajadores –y, por extensión metonímica, de los pobres-, quienes reclamaron para sí la representación de toda la comunidad política. La *plebs* –los pobres- no sólo devino en *populus* –en el sentido jurídico de ciudadano-, sino que se reclamó como todo el pueblo (Laclau, 2005). La fractura de la sociedad quedaba sellada por la expulsión –

discursiva- de todos aquellos que disputaban el papel central de la justicia social en la construcción de la narrativa nacional-popular.

Es indudable que cuando la Revolución Libertadora y los partidos que la habían apoyado quisieron legitimarse como proyecto alternativo de poder, el significante justicia social estaba demasiado colonizado por el régimen depuesto. Sin poder prescindir totalmente de la cuestión social en la construcción de cualquier régimen de dominación legítimo debido a las condiciones socio-históricas del país, los nuevos gobernantes buscaron integrarla en cadenas discursivas diferentes.

La asamblea constituyente de 1957 atestiguó este desafío de manera un tanto paradójica. Convocada para darle un viso de legalidad a la anulación de la Constitución peronista, uno de sus resultados más perdurables fue el de recoger un discurso de derechos que, sin ser idéntico al del gobierno derrocado, dispuso la intervención del Estado en el ámbito de las relaciones laborales. La sanción del artículo 14 bis fue casi el único acuerdo que alcanzó la Asamblea. Resultado contradictorio, si se tiene en cuenta que la Revolución Libertadora bajo el gobierno de Aramburu-Rojas, se sustentaba en la narrativa liberal que rechazaba la intervención del Estado.

En 1957, entre la mayoría de los partidos que integraron la Asamblea, parecía haber un fuerte consenso hacía una intervención estatal de corte socialdemócrata. Consenso ilusorio. Muy poco después de aprobado el artículo 14 bis, comenzó la reacción de los grupos de poder. Los principales partidos políticos que se habían encolumnado en la alianza antiperonista, ya convertidos en opción de gobierno, se vieron en la obligación de definir su propio discurso sobre lo social so pena de volverse testaferros del peronismo. La férrea oposición por parte del discurso liberal no les facilitó la tarea.

Fue entonces cuando el desarrollismo, contando con el viento de cola que proporcionaba el discurso de impronta keynesiana en el mundo, y de la Alianza para el Progreso en el continente, trató de articular la cuestión social a un significante distinto a *justicia social*: el desarrollo.

Como se ha expuesto largamente, el significado *desarrollo* fue duramente disputado. Los grupos de poder se atrincheraron en la narrativa liberal para definir la cuestión social a partir de él. Los distintos gobiernos trataron vanamente de imponer su narrativa buscando simultáneamente incorporar a ella las demandas liberales. Nunca lo lograron plenamente y, durante el período que se ha estudiado aquí, ambos discursos desembocaron en el enfrentamiento entre las elites de gobierno y los grupos de poder.

La crisis de hegemonía que imperó durante el período en cuestión no se caracterizó por la emergencia de un discurso contrahegemónico que desafiara al del establecimiento. Éste ya existía e incluía a otros enunciadores. Los sectores más influyentes entre los grupos económicos y los formadores de opinión, nunca aceptaron que el Estado –más exactamente, las elites de gobierno- actuara como el príncipe que articula en un discurso los distintos intereses particulares bajo una forma universal.

En ese desacuerdo hubo varios temas en conflicto: la noción de desarrollo, los alcances de la intervención del Estado, y los límites de la democracia, entre otros que aquí se han expuesto. Pero uno de los más conflictivos –quizás el principal- fue el referido a la cuestión social, i.e. el alcance de los derechos que otorga la pertenencia a la comunidad política.

Sin duda fue una época de exacerbación del conflicto de clases. Pero no –o al menos no únicamente- por la maximización de las demandas de los sectores subalternos. En un período de crecimiento económico positivo (Gerchunoff y Llach, 2003; Lindenboim, 2005), cuando la participación de los salarios en el PBI decreció, con excepción del gobierno de Illia (Torrado, 1992), la insistencia de la narrativa liberal en plantear la cuestión social en negativo, no puede interpretarse sino como una contraofensiva de los grupos de poder tendiente a limitar los derechos sociales. Brevemente, se trataba de maximizar la ganancia. La Revolución Libertadora –independientemente de los disimiles apoyos que concitó- fue rápidamente articulada en la narrativa liberal que sostenían los grupos de poder. En ese conflicto por definir los costos de la política social, el significante crisis jugó un papel central.

II

Hemos sostenido que los grupos de poder definieron la cuestión social desde la narrativa liberal. Desde el siglo XIX –tanto en la Argentina como en la mayor parte de Occidente- el pensamiento liberal trató de limitar la intervención legítima del Estado con base en una estricta separación entre el ámbito de la política -el de la dominación legal- y el de la economía, donde debería imperar la racionalidad del mercado. Si el primero era artificial –en cierto sentido, el mal menor para regular las relaciones entre ciudadanos-, el segundo era natural y se resolvía en el libre juego de los intereses de los individuos que, sumados, eran los de toda la comunidad. Las relaciones tejidas en el seno de la sociedad civil correspondían, pues, a este segundo campo y deberían quedar libres de la interferencia del Estado. La separación entre política y economía era estricta en el discurso liberal.

Cuando los movimientos sociales de finales del siglo XIX y primera mitad del XX mostraron la insuficiencia del sistema jurídico para la reproducción del sistema de dominación, la cuestión social apareció en escena. A partir de entonces renació la preocupación por fijar los límites de la intervención legítima del Estado, y por definir el espacio que debería ceder el mercado a la política. De esa manera, el Estado trascendió su función de garante jurídico de la economía que le había asignado el liberalismo radical (Rose, 1999).

Recogiendo los principios liberales de justicia, actuarismo y libertad de elección[681], y en el marco de la discusión de las políticas sociales, las propuestas del liberalismo radical giraron en torno al seguro privado y a las mejoras sociales negociadas entre las partes y ligadas a actividades específicas. Estos principios reproducían la estratificación que el mercado había introducido a favor de los más hábiles o afortunados (Esping-Andersen, 1993).

Cuando, derrocado Perón, los grupos de poder trataron de imponer su discurso sobre lo social, estas ideas liberales habían perdido primacía en la mayor parte de Occidente. Sin embargo, los axiomas básicos se mantuvieron incólumes en la

[681] Aunque ya se mencionó, se está haciendo referencia al liberalismo manchesteriano o lo que Laclau (1996) llama –siguiendo a Mcpherson- "el individualismo posesivo", es decir aquel que opone la libertad individual a cualquier intervención estatal.

narrativa liberal argentina. Para los grupos de poder que la enunciaron, la Revolución Libertadora no apuntaba solo contra Perón, era también una revolución contra el Estado: contra su intervención en la economía y contra su regulación de las relaciones sociales a través de la política social.

Este discurso definió los principales temas de la cuestión social: el sindicalismo –no el trabajo-, la vivienda y, en menor medida, el sistema de previsión social. El significante cuestión social se usó, principalmente, en 'negativo'. Éste fue, sobre todo, articulado al 'problema sindical' y, más explícitamente a la ley de asociaciones profesionales que, se decía, limitaba la libertad de asociación. El problema de la vivienda fue abordado desde dos perspectivas: la escasez de vivienda en relación con la ley de alquileres –y en menor medida con la definición de quién debía construir y pagar los nuevos sitios de habitación- y las villas miseria como la superación de un déficit de ciudadanía, de moral, de salud… de civilización.

La intromisión del Estado en el tema laboral -por la ley de asociaciones profesionales, la fijación del salario mínimo vital y móvil o su incremento ocasional, las leyes de indemnización por despido, el arbitraje del Estado en las paritarias o, indirectamente, por la ley de obras sociales que fortaleció el poder de los sindicatos e impuso la contribución patronal del 2%- fue considera una acción ilegítima que interfería en el libre juego de los actores en el mercado.

El control de precios –de alimentos y de medicinas, en el caso argentino- no suele ser tratado en el marco de las políticas sociales, aunque sin duda es difícil aislarlo totalmente de la cuestión social en la medida que atañe a la reproducción de la vida. Sin embargo es innegable su vinculación con las políticas salariales. Estos controles fueron para el discurso liberal, el ejemplo por excelencia del estatismo paralizante.

A la intervención del Estado se oponía libertad. La cadena de articulaciones metonímicas databa del siglo XIX: la regulación se convertía en dictadura estatal, la libertad –única e indivisible- era la posibilidad de arreglos entre individuos sin la intervención de terceros que los coartaran.

Similar fue la operación retórica para la vivienda. La ley de alquileres había intervenido espuriamente el mercado de la vivienda, produciendo su retracción y la escasez consecuente. El papel del Estado –cuando las políticas de habitación eran dirigidas a sectores pobres pero con capacidad de pago- debía ser el de garantizar las actividades de los emprendimientos privados adelantados por instituciones de ahorro y préstamo.

La previsión social –jubilaciones y salud- se trató como un asunto de racionalización. Los innegables problemas del sistema de jubilaciones se subsumieron bajo este reclamo. En este campo, los discursos fueron menos homogéneos que en otros temas. En algunos casos se reclamó un retorno al seguro privado que recuperara la tradición mutualista argentina, en otros, la demanda de la construcción de un sistema de capitalización puro. Pero hubo, en todo caso, fuertes coincidencias: la denuncia de la ilegitimidad de la administración del Estado de los fondos de la seguridad social, y la de la injusticia que significaban los límites para las jubilaciones altas. *La Prensa* y *La Nación* argumentaban que no existía motivo alguno para que las diferencias salariales no se mantuvieran en la edad de retiro.

La definición del lugar que debía ocupar el campo de la salud en la cuestión social también presentó variaciones. Por un lado, estuvo el tema de las campañas sanitarias en zonas de pobreza estructural. Es de suponer que la larga tradición higienista argentina permitió consensos sin dificultad. El discurso liberal nunca había cuestionado la ayuda -que hoy llamaríamos focalizada- para los sectores pauperizados de la población, aunque el énfasis se puso en la pobreza de las regiones más que en la de los individuos. Otro eje del discurso en salud fueron las Obras Sociales. Aunque ocasionalmente se interpuso a su implementación la propuesta de la creación de un seguro universal en salud –que permitiría reintroducir la lógica del mercado en el sistema-, la discusión transcurrió principalmente por el tema sindical en los términos mencionados. También las villas miseria fueron tratadas como un problema sanitario aunque, fundamentalmente, éste se inscribía en otro contexto discursivo: el de las poblaciones definidas por sus carencias. La articulación central de la salud en la cuestión social –al menos en términos de conflicto discursivo- pasó por el sistema de hospitales públicos.

Instalado un amplio sistema de salud durante el ministerio de Ramón Castillo en el gobierno de Perón, su discusión fue, inicialmente, indirecta. En principio, el discurso liberal criticó la decadencia de los servicios prestados y el alto costo que representaban para el Estado. Se trataba de racionalizar o modernizar (ambos términos fueron usados muchas veces como sinónimos) la prestación de los servicios de salud. La iniciativa de los hospitales de la comunidad –que no fue comenzada por Onganía, sino por Alende, gobernador de la provincia de Buenos Aires durante la administración Frondizi- instaló la posibilidad del arancelamiento de los hospitales. Después de que la experiencia del hospital de Gonnet fuera desmantelada por el gobierno de Illia, la demanda de arancelamiento de los hospitales públicos fue reintroducida con fuerza durante el gobierno de Onganía. Ya sin ambages, el discurso liberal propuso tratar la salud como cualquier otra mercancía. Para quienes no pudieran pagar, se reflotarían mecanismos de beneficencia. Treinta años después, este discurso se conocería como 'subsidio a la demanda'.

En estos temas, el discurso liberal abordó la cuestión social en negativo. En negativo porque se inscribieron en una narrativa cuya propuesta principal era negar la intervención del Estado en un ámbito que, se argumentaba, funcionaría mejor con la reintroducción de los mecanismos del mercado.

Todos estos elementos de la narrativa liberal se reenviaban a otros significantes. Crisis y demagogia fueron los más importantes. Se construyó una verdadera narrativa de la crisis que no era sino la forma agonista de la narrativa liberal. Ella –reenviada siempre hacia la inflación- era la última ratio para limitar la intervención del Estado en la cuestión social. Cualquier medida que implicara gasto social o incremento de salarios producía inflación, generaba impuesto y desalentaba la inversión privada y, por tanto, frenaba el desarrollo.

La enunciación desde el discurso económico subsumió la cuestión social. Esta última fue reenviada al campo de lo político, pero en negativo. Demagogia –o electoralismo- se articulaban estrechamente con la crisis. Pues mediante la demagogia –la necesidad de seducir a las masas desconocedoras de los inviolables mecanismos de la economía- se habían ampliado los derechos sociales hasta

generar un inmenso gasto público que estaba en la raíz de la crisis que vivía el país. El recurso a los significantes racionalización o modernización –del sistema de previsión y de las relaciones laborales- se inscribían en esta colonización del discurso económico de la cuestión social.

La intervención del Estado fue reclamada en dos campos: para la represión al movimiento sindical sumamente activo durante el período, y para la solución del problema de las villas miseria.

Las villas miseria fueron consideradas como un problema social de tal magnitud, que se justificaba la intervención estatal. En los habitantes de las villas se concentraban los males sociales: físicos –problemas sanitarios- y morales: delincuencia, promiscuidad, ausencia de propiedad, rebeldía, ignorancia. Ciudadanos incompletos -que habían llegado atraídos por 'el tirano prófugo'- se distinguían por la acumulación de carencias; consumidores deficientes por las condiciones de pobreza que acumulaban, debían ser integrados a la sociedad mediante el disciplinamiento. No se les podía reclamar compensación monetaria por las viviendas que se les cedieran –por tanto, no eran útiles para el mercado-, pero se les debía exigir trabajo. Medida disciplinaria que tendría que ser completada por la acción de sociólogos y asistentes sociales que 'modernizaran' sus patrones culturales, o por la catequesis que adelantara la iglesia católica. El disciplinamiento era una función que había cumplido el Estado argentino desde los años de la organización nacional, la época de oro que había construido la narrativa liberal.

No hay que cargar las tintas. No es que el discurso liberal negara la solidaridad hacia los compatriotas hacinados en las villas miseria. Tampoco que considerara que todos sus habitantes compartieran esa sumatoria de defectos, aunque la noción de villa remitiera a ellos. Pero lo que interesa destacar es que el discurso liberal no interpelaba a los habitantes de estos asentamientos. El destinatario del discurso era el Estado que debía solucionar un problema para la sociedad, no tutelar un derecho de unos ciudadanos.

Si el abordaje de la cuestión social implica enfrentar la fractura inherente a las sociedades modernas, la manera de definir los derechos de pertenencia a la

comunidad política, y de legitimar el sistema de dominación democrático mediante la inclusión de la *plebs* en el discurso político, el tratamiento que le dio la narrativa liberal en Argentina parece inmune a esta preocupación.

La cuestión social era una referencia obligada en la política de mediados del siglo XX en Occidente –ya sea imbricada con la economía en un círculo virtuoso, ya como espacio de legitimación de la democracia (Rose, 1999)-, tal como lo descubrieron Marshall y Keynes. La Argentina no fue una excepción. Menos aún en el contexto post-peronista. El discurso liberal, subsumiéndola a la economía, afrontándola en negativo, ponía de presente su despreocupación por construir un amplio discurso hegemónico. El rechazo a la demagogia significaba, en última instancia, un rechazo al sistema democrático mismo. Su discurso no interpelaba a las clases subalternas que habían votado por el presidente derrocado. Ni los trabajadores organizados, ni los pobres de las villas eran destinatarios de su discurso. Abandonado el significante justicia social, dejado por fuera un discurso de derechos, era poco probable que la referencia a la *crisis* construyera un 'nosotros' incluyente alrededor del cual se articulara un discurso hegemónico. El significante libertad, de tanta fuerza en el discurso liberal, no podía constituirse en un significante donde confluyeran demandas populares, dado el contexto de proscripción electoral de las mayorías y de reiteradas intervenciones militares aplaudidas por los enunciadores del discurso liberal. Para decirlo con el lenguaje de Somers (1993): no existía un contexto de activación para ese discurso.

Pero, más interesante, los grupos de poder también se opusieron a la definición de la cuestión social en una narrativa distinta de la justicialista, tal lo intentara el discurso desarrollista. Independientemente de las debilidades que tuviera la interpelación desarrollista al pueblo, la inexistencia de un acuerdo elitista –que sumara a las elites de gobierno, a las económicas y a los formadores de la opinión pública- tornaba muy improbable cualquier construcción hegemónica y, por ende, la estabilidad institucional. Se podría suponer que el problema de la legitimidad no existía para los grupos de poder. Si lo político es el conflicto por la construcción de un discurso hegemónico –lo que lleva implícito pretensiones de legitimidad-, su desprecio es el fin de la política. El resultado suele ser la dictadura. Y quizás no fue Onganía el primero en querer congelar la política.

III

Aunque de manera diferente, el discurso desarrollista también subsumió lo social a lo económico. El Estado de Bienestar europeo había unido la lógica de la economía y de lo social a través del pleno empleo y del discurso de los derechos sociales, todo ello articulado en un Estado con amplias funciones reguladoras. El Estado se presentaba como el espacio donde las distintas demandas populares –sociales, políticas y económicas- serían integradas a través del sistema institucional.

En América Latina, la narrativa desarrollista retomó el papel regulador del Estado, pero con énfasis diferentes. Si bien la integración por el pleno empleo era importante en el discurso del desarrollo, el lugar central lo ocupaba el impulso a la industria pesada y la modernización de la infraestructura económica. La cuestión social no fue articulada en un discurso de derechos, sino como precondición para el desarrollo, situándola en un lugar más frágil que en los Estados de Bienestar. Cuando existiera contradicción entre las demandas populares y las exigencias del desarrollo, las primeras podrían ser suspendidas en aras de las necesidades del segundo.

Por otra parte, la retórica de la modernización -que consideraba al desarrollo como necesidad histórica inaplazable- se resolvió en un lenguaje extraído de las ciencias sociales. El *desarrollo* era un problema de técnicos que poco espacio dejaba para la interpelación popular: fue el desembarco de la economía del desarrollo, del cambio social dirigido, del desarrollo de la comunidad.

Lo que no significa que la cuestión social desapareciera del discurso del desarrollo o que la política social fuera inexistente; sino que el *desarrollo* las subsumió. Las elites de gobierno interpelaron a la sociedad en nombre de la legitimidad del Estado para impulsar el *desarrollo*. El discurso de la justicia social fuertemente arraigado en los sectores populares, no fue recogido. Entre tanto, los grupos de poder discutieron el significado del desarrollo relativizando la intervención del Estado. Relegando lo social a un problema colateral del desarrollo, el discurso liberal fue quien definió los principales temas de la cuestión social.

De todos maneras, si la narrativa liberal fue relativamente monótona durante el período, el discurso desarrollista presentó más variaciones dependiendo de los gobiernos.

El Frondizi candidato –en el contexto de aparente emergencia de un constitucionalismo social manifestado en el artículo 14 bis- había articulado la justicia social en su discurso. Si el *desarrollo* era el horizonte, la *integración* permitiría que las demandas populares se fueran resolviendo a medida que se surtía el proceso de desarrollo. Pero el contexto político post-peronista no permitía esta alternativa, típica de las sociedades fuertemente institucionalizadas. Ni los sectores subalternos fieles al presidente derrocado, estaban dispuestos a aplazar sus demandas, ni los grupos de poder, incluyendo a la poderosa corporación militar, a compartir su triunfo con los derrotados.

Ya en el gobierno, ante la crisis económica y la férrea oposición de los grupos de poder, Frondizi recurrió a la diferenciación de nacionalismo de fines versus nacionalismo de medios. La distinción trascendía la política petrolera –para la que fue acuñada- e implicaba un giro pragmático en las decisiones de gobierno. El plan de Alsogaray de diciembre de 1958, lo ejemplificó. En aras del desarrollo, la cuestión social podría pasar a segundo plano. Mientras el gobierno retomó el significante crisis del discurso liberal, éste último imponía la cuestión social en los términos que ya se han mencionado.

Siete meses después de asumir la presidencia, el gobierno de la UCRI carecía de un discurso propio sobre la cuestión social. De ahí en más seguiría la agenda trazada por el ministro Alsogaray: disciplinamiento de la clase obrera e incremento de la productividad. Durante el primer semestre se había sancionado la ley 14.499 que concedía el 82% móvil a las jubilaciones, y la ley de asociaciones profesionales que restituyó el poder de la CGT. El resto se articulaba en el horizonte del desarrollo futuro.

Asumida la ‘cuestión social’ en negativo –i.e. como enfrentamiento con el movimiento sindical-, sin ceder a todas las demandas de los grupos de poder –negándose a derogar la ley de asociaciones profesionales y la de jubilaciones o a

profundizar el proceso de remercantilización de la salud- y sin construir un discurso que interpelara al sujeto popular, el gobierno se quedó sin interlocutores a partir de enero de 1959.

El gobierno de Arturo Illia fue el menos 'típicamente' desarrollista del período, y el que más espacio propio otorgó a lo social a través de la noción de democracia social. La *democracia social* se daría en el marco de 'la planificación para la libertad' en la que lo social y lo económico se articulaban en un discurso que recogía elementos de la CEPAL y de la Alianza para el Progreso.

Para el presidente Arturo Illia, además de los ya clásicos temas de la inflación y la estabilidad monetaria, el desarrollo implicaba también una mayor participación del sector laboral en el producto nacional. Aunque ocasionalmente reapareció el significante justicia social, a veces con el sentido de igualitarismo o de justicia distributiva, la democracia social ocupó el lugar central del discurso de Illia.

La democracia social innovó en el abordaje de la cuestión desde dos temas: el poder adquisitivo de los salarios y la noción de bien social. El énfasis en el igualitarismo implicó el incremento de sueldos, la sanción de la ley del salario mínimo vital y móvil –denostada por los grupos de poder-, asignaciones familiares, ratificación de convenios colectivos, defensa de obreros en los laudos patronales y el control de precios de los artículos de subsistencia. La ley que regulaba el precio de los medicamentos introdujo la idea de bien social. En ambos campos, la democracia social implicaba un importante fortalecimiento del papel regulador del Estado en el marco de un discurso institucionalista de raigambre socialdemócrata.

Sin embargo, la UCRP no logró difundir una narrativa que se impusiera a las otras que se ofrecían en el campo político: la justicialista, la liberal y la desarrollista *a la* Frondizi. Los recursos simbólicos -la Alianza para el Progreso y la democracia- a los que recurrió el gobierno estaban desgastados. La Alianza venía siendo fuertemente criticada por derecha e izquierda casi desde su inicio. El significante democracia no intersecaba con el de libertad que enarbolaban los grupos de poder. Tampoco podía ser convincente para las mayorías electorales cuyo partido estaba proscripto.

Por otra parte, si *democracia social* implicó políticas laborales redistributivas y *bien social* el control de insumos básicos para la reproducción de la vida, el movimiento obrero organizado rechazó los intentos de controlar a la CGT que implicaba la reglamentación de la ley de asociaciones profesionales y las críticas que, desde el Poder Ejecutivo, se lanzaban a la politización del sindicalismo.

La central sindical eligió un discurso antagónico ante un gobierno que no la había convocado. Su plan de lucha se mantuvo sin cambios a pesar de las concesiones que haría Arturo Illia. Así, lo político subsumió a lo social y el discurso de la democracia social no fue recogido por quienes deberían haber sido sus interlocutores privilegiados.

El discurso liberal mantuvo su narrativa de la crisis resaltando, aún más, los elementos contrarios al estatismo y a la demagogia. Años después, los analistas destacarán el buen desempeño económico del gobierno de Illia, pero para el discurso liberal de la época, la democracia social no era sino un disparador de la crisis, resultado de las irracionales fidelidades ideológicas del presidente o de su demagogia electoralista que se manifestaba en la 'política de comité'.

A la crítica liberal se sumó otra de cuño diferente y que se pretendía modernizadora. Una narrativa que no se fundamentaba en un añorado pasado de libre cambio, sino que se proyectaba hacia al futuro como Estado moderno y poderoso. Fue aquella movilizada por la revista *Primera Plana* que, aceptando el rol planificador del Estado, consideraba que éste debería ser un motor de racionalización y de eficiencia para el desarrollo, superando los cuellos de botella de la 'vieja política'. Fue la llamada al decisionismo político que, desde otro ángulo, también criticaba el tratamiento político de las cuestiones sociales.

Para las elites políticas de la oposición –incluido el proscripto peronismo que veía en Illia una forma democrática ya perimida- el fracaso del gobierno en lo social era completo. Conservadores y Demócratas Progresistas desplazaban el análisis de lo social al relato de una crisis de proporciones gigantescas; los desarrollistas de Frondizi, a lo que llamaban la ecuación del vasallaje, en referencia a la disminución de la producción de petróleo asociada a las nacionalizaciones; y los Demócratas

Cristianos a la persistencia de la crisis de la vivienda. Las críticas no recogían la definición de la cuestión social que hiciera la UCRP, y mucho menos su narrativa tendiente a aunar lo social con el desarrollo. La urgencia de la modernización y la eficiencia para el desarrollo, el énfasis en el tema de la vivienda como un problema para la sociedad, y cierta desconfianza con la democracia, ejemplificaron el fracaso discursivo del gobierno. La retórica institucionalista –y un tanto grandilocuente- del presidente, su renuencia tanto a tensar el antagonismo como a tomar decisiones sin realizar antes largos procesos deliberativos, permitieron instalar la idea de que el gobierno no estaba preparado para enfrentar los problemas con la velocidad que los agitados años sesenta reclamaban. A pesar de haber sido depuesto, el discurso de Frondizi –furioso opositor de Illia- fue recogido por aquel sector que no se identificaba plenamente con la narrativa liberal. No existía entonces un contexto en el que democracia, cuestión social y desarrollo pudieran articularse sólidamente.

También en el caso de Illia hay que cuidarse de exagerar los rasgos principales de su discurso. Si bien construyó un desarrollismo de corte socialdemócrata con fuerte tendencia a regular el mercado, si bien se negó a aceptar la definición de la cuestión social en negativo que impulsaban los grupos de poder, y si trató de redefinirla vinculándola a redistribución del ingreso y al precio de los alimentos por fuera del mercado, en otros aspectos, su discurso fue más ambiguo.

Uno de ellos fue el intento de disciplinar a la CGT con un discurso que coincidía con el liberal: la crítica a “las huelgas políticas” y el intento de desactivar al sindicalismo con la amenaza de reglamentar la ley de asociaciones profesionales para que la democracia llegara también a la CGT. Sometido a las presiones de la coyuntura, el veto a la ley de despido lo enajenó aún más del movimiento sindical. La manera en que afrontó el sistema de jubilaciones no pasó de la reorganización y el saneamiento de las Cajas, sin atacar los componentes corporativos que introducía la segmentación del sistema. Tampoco en el problema de la vivienda el gobierno introdujo grandes innovaciones, mientras el tema de las villas miseria pasaba a ser colonizado por sociólogos y asistentes sociales. El proyecto del Servicio de Atención Médica de la Comunidad que buscaba alguna forma de retribución por parte de los usuarios de los hospitales públicos fue, en términos desmercantilizadores, por lo menos ambiguo.

En todo caso, y al menos al principio, nadie recogió el discurso sobre la cuestión social de los grupos dominantes como lo hizo el gobierno de la Revolución Argentina, tanto en los temas que definió –problema pensional, villas miseria, disciplinamiento de la clase obrera-, como en la manera en que los articuló con desarrollo a través de racionalización y modernización en oposición a demagogia y electoralismo, salud de la economía y complementación con la empresa privada en lugar de política e interpelación popular.

La racionalización no implicó solamente la reorganización de las cajas de previsión y la prohibición de juicios contra el Estado. A partir de ella se introdujo el arancelamiento de los servicios de la salud pública y, amparado en el discurso de la productividad y la moneda sana, el disciplinamiento del movimiento obrero. En vivienda, se abolió la ley de alquileres.

En lo que se diferenció desde el principio el gobierno de Onganía del discurso liberal, fue en la defensa del papel del Estado como motor del desarrollo. La Doctrina de la Seguridad Nacional y el Desarrollo así lo exigía. En ese sentido su discurso estaba más cerca del de Frondizi.

Los choques entre las elites de gobierno y los grupos de poder sólo comenzaron cuando la Revolución Argentina definió su narrativa. Es decir, con la llegada del 'tiempo social' y el lugar central que éste le asignaba a la organización de la comunidad. La cuestión social dejó de ser definida en términos de racionalización y eficiencia; en cambio, se articuló más fuertemente con planificación de la sociedad toda. Pero no solo las medidas tomadas en este nuevo contexto discursivo fueron rechazadas (la ley de obras sociales, de control de precios, los intentos de cooptación de la CGT, y los incrementos salariales); también la narrativa en que éstas se inscribían.

El discurso comunitarista implicó una renovada relevancia de lo social, distanciándose del discurso liberal en relación a la autonomía del mercado para fijar los objetivos del desarrollo y la solución de los problemas sociales. El consumidor abstracto fue reemplazado por la comunidad.

El rechazo a la interferencia de la política en lo social no dejaba el camino despejado al mercado, sino que implicaba la organización de la sociedad por parte del Estado. Pero la intervención del Estado no se fundamentaba en un discurso de derechos. En su lugar ganó centralidad la idea de solidaridad nacional en términos identitarios y su resolución por la participación 'técnica de la comunidad', sin tocar el tema de la justicia social.

Además de la racionalización y mercantilización de algunos servicios sociales, el discurso comunitarista agregó dos temas más en una versión estereotipada del desarrollo de la comunidad: la integración del sindicalismo en los consejos de la comunidad, y la asistencia a las comunidades más necesitadas. En el primer caso se trató de cooptar a la CGT con medidas que difícilmente se integraban en el discurso inicial de la racionalización, tales como la cesión de la administración de las obras sociales a los sindicatos. El otro se refería al siempre presente problema de las villas miseria.

Si a los primeros se le reservaba un espacio en los consejos de comunidad como resultado del cambio de estructuras, para los segundos hacía falta un paso previo: la civilización. Aunque la definición de los habitantes de las villas como una suma de carencias civilizatorias no fue inventada por la Revolución Argentina, ésta integró esos temas a su propia narrativa participacionista. Pero en este caso, la participación se reducía a participar como mano de obra en la construcción de sus propias viviendas, y a asistir a los cursos de catequesis, con el objetivo de prepararse como ciudadanos plenos de la sociedad organizada.

Durante el 'tiempo social' la cuestión social fue reenviada al comunitarismo con la esperanza de reorganizar la sociedad sin presencia de lo político. Pero en este movimiento, ella quedó subsumida en un discurso que osciló entre el nacionalitarismo –la integración de la sociedad por la pertenencia cultural a la manera argentina de ser occidentales y cristianos- y la obsesión planificadora de la Revolución Argentina, de la cual no escapaba ningún espacio de la sociedad.

IV

Los años de auge del desarrollismo estuvieron marcados por el intento de distintos enunciadores de imponer una visión legítima de la cuestión social que reemplazara a la que había construido el peronismo. Tanto las elites de gobierno, como los partidos políticos y los grupos de poder trataron de definir nuevos temas que, articulados en una narrativa diferente a la justicialista, ofrecieran una visión alternativa del mundo.

Aunque liberales y desarrollista pugnaron fuertemente sobre casi todos los temas relacionados con el desarrollo –especialmente, sobre el papel que debía jugar el Estado-, en una cosa coincidieron: la reticencia a interpelar al pueblo como actor de la cuestión social.

Aunque las elites de gobierno, por el lugar mismo de enunciación en que estaban situadas, hicieron esporádicos intentos para articular la cuestión social en un discurso político que construyera un 'nosotros' inclusivo –sobre todo durante el gobierno de Illia-, en última instancia terminaron enunciándola desde un discurso técnico que pretendió soslayar el agonismo inherente a la política. Fue la época de auge de la economía del desarrollo, la sociología de la modernización, etc. La participación popular tutelada por los técnicos, la valoración del desarrollo como una meta histórica insoslayable e independiente de los farragosos procesos de construcción de legitimidad popular, dejó solas a las élites de gobierno cuando la oposición radical de los grupos de poder derrumbó cualquier posibilidad de construir un nuevo discurso hegemónico. Concebida en sus orígenes europeos como un mecanismo de legitimación de las sociedades capitalistas, en el caso argentino derivó en un conflicto entre las elites donde se discutió, por su intermedio, la legitimidad de la intervención del Estado.

El gobierno de Arturo Illia tuvo sus peculiaridades. Fue el único que, en una lógica institucionalista, en la que las demandas populares fueran integradas paulatinamente por la acción del Estado, trató de incorporar la cuestión social en un discurso de derechos. También fue él quien articuló la cuestión social como un tema político: como un acuerdo colectivo sobre las condiciones de pertenencia a la comunidad política. Sin embargo, el institucionalismo de Illia reposaba sobre una medida profundamente desinstitucionalizadora: la proscripción del peronismo. En

esas condiciones, articular cuestión social con democracia –en la democracia social-, era muy difícil. Las mayorías populares no se sintieron interpeladas por el discurso del presidente, y la oposición –liberal y desarrollista- fue aún más allá en el proceso desinstitucionalizador, en el que también participó el partido justicialista y su rama sindical, ambientando la intervención militar.

Ya hemos dicho que la narrativa liberal presentó la cuestión social 'en negativo', lo que no significa que se desentendiera del problema. Al contrario: el debate sobre la cuestión fue uno de los puntos nodales en el que se estructuró su rebelión contra la intervención del Estado; y por ese camino, contra las conquistas sociales alcanzadas durante las décadas anteriores.

Desinteresados los grupos de poder por estructurar un sistema de dominación legítima, su discurso no sólo no pretendió interpelar al pueblo, sino que vetó los intentos desarrollistas de hacerlo. Confiaron más en el Estado gendarme, en la coerción, que en la construcción de un nuevo discurso hegemónico. El problema, en cierto sentido insoslayable para la comprensión de la historia argentina reciente, de si este discurso llevaba en germen la dictadura iniciada en1976, queda abierto para investigaciones de más largo aliento. Pero no es desatinado enunciar la hipótesis de que el énfasis en el disciplinamiento por encima de la cooptación –recurso inherente a todo proceso hegemónico- y el desprecio a la democracia como forma de tramitar los antagonismos sociales, guardan una fuerte afinidad con el Proceso de Reorganización Nacional. Abierta la caja de Pandora, es sabido, las consecuencias son impredecibles.

Muchos de los temas que planteó la narrativa liberal sobre la cuestión social, fueron recogidos en la década de los noventa. Entre otros: la subsunción de lo social a la racionalidad del mercado, el rechazo al papel redistributivo del Estado -o, lo que es lo mismo, el impulso a la mercantilización de las políticas sociales-, acotar el papel del Estado a la asistencia de las comunidades más pobres, en fin, el renacimiento del discurso de la participación comunitaria. Pero si la narrativa fue similar –con la importante excepción de la valoración de la democracia-, si el significante crisis también ocupó un lugar central, las articulaciones retóricas fueron diferentes. Se introdujeron términos producidos por las usinas anglosajonas de pensamiento–en

este caso extraídos de la economía liberal y de la ciencia política- que articulaban de manera diferente la cuestión social: focalización, subsidio a la demanda, Estado ágil, democracia participativa… '*small is beautiful'* recogía muchas de estas ideas. La revaloración de la democracia, un contexto de activación que lo tornó posible y una innegable voluntad –que trascendió con mucho las fronteras nacionales- de construir hegemonía, cimentaron su éxito. Incluso sería aventurado decir que la narrativa liberal está hoy derrotada en el país. En todo caso, la discusión de ese período trasciende los alcances de esta investigación[682].

Quedan otros problemas abiertos. Algunos de orden empírico, otros teóricos. Futuras investigaciones de sociología comparada dirán en qué condiciones es posible sustraer la cuestión social del debate político, o si el significante crisis –de uso reiterado durante esos años- es inherente a la competencia electoral en las poliarquías. *Last but not least*, cómo influyó la discusión de la cuestión social en los dramáticos cambios que tuvo la sociedad argentina en el último cuarto del siglo XX. Incluso, cómo influyeron en la crisis del 2001 y cómo continúa haciéndolo en la coyuntura política actual. A esa discusión esperamos haber aportado.

[682] Sin duda el proceso fue –y es- más complejo que lo que aquí se enuncia. Sobre la construcción de hegemonía durante los años 'neoliberales' hay una importante bibliografía. Enfocado en la cuestión social se pueden ver los libros de Grassi (2003 y 2004); trabajos de Murillo (2007) y, desde la perspectiva económica, Campione y Gambina (2002).

BIBLIOGRAFÍA

ALAYON, Norberto (1980). *Hacia la historia del trabajo social en la Argentina*. Lima: CELATS

ALTAMIRANO, Carlos (1998). "Desarrollo y desarrollistas". Prismas. *Anuario de Historia Intelectual, No. 2*. Universidad Nacional de Quilmes

AMADASI, Enrique y Liliana Pantano (1989). Política social argentina. Bs. As.: Humanitas. 2ª ed.

ARNAUD, Elvira de (2006). *El análisis del discurso como campo interdisciplinario*. UNGS. (mimeo)

AYALA, Roberto; REUBEN, Sergio (1996). "Transformaciones en la Política Social y en las Estructuras Sociales Centroamericanas**"** en *Anuario de Estudios Centroamericanos.* Costa Rica: Universidad de Costa Rica

BERNAZZA, Claudia Patricia (2006). *La planificación gubernamental en Argentina. Experiencias del período 1974-2000 como puntos de partida hacia un nuevo paradigma.* Tesis de Doctorado. FLACSO (Argentina). Director: Alejandro Rofman

BOLTANSKI, Luc y CHIAPELLO, Eve (2002 [1999]). *El nuevo espíritu del capitalismo*. Madrid: Akal

BOTANA, Natalio; BRAUN, Rafael y FLORIA, Carlos (1973). *El régimen militar. 1966-1973*. Buenos Aires: La Bastilla

BOURDIEU, Pierre (1989). *O poder simbólico*. Lisboa, Difel

BOURDIEU, Pierre (1990). "Espacio social y génesis de las clases" en *Sociología y Cultura*. México: Grijalbo

BOURDIEU, Pierre (1999 [1977]). "Sobre el poder simbólico" en *Intelectuales, política y poder*. Bs. As.: Eudeba

BOURDIEU, Pierre (2000). *Les structures sociales de l´économie*. Paris: Seuil

BUSTELO, Eduardo y MINUJIN, Alberto (1998) "Política social e igualdad" en *Todos Entran. Propuestas para sociedades incluyentes*. Bogotá: Santillana

CABANZO CARREÑO, Carlos (2005) *Elites y Alianza para el Progreso*. Bogotá, UN; Grupo de investigación Cultura y nación. Documento de trabajo. Universidad Nacional: Bogotá

CABANZO CARREÑO, Carlos (2005). *Paradigmas del Desarrollo y Desarrollismo.* Bogotá, UN; Grupo de investigación Cultura y nación, 2005. Documento de trabajo. Universidad Nacional: Bogotá

CALDERÓN, Fernando y DOS SANTOS, Mario (1995*). Sociedades sin atajos. Cultura, política y reestructuración económica en América Latina*. Buenos Aires: Paidós

CAMPIONE, Daniel y GAMBINA, Julio (2002). *Los años de Menem. Cirugía mayor.* Buenos Aires: Centro Cultural de la Cooperación

CARDOSO, Fernando Henrique y FALETTO, Enzo (1978 [1969]). *Dependencia y desarrollo en América Latina*. México: S. XXI (19a. edición)

CARDOSO, Fernando Henrique (1971) "Las élites empresariales en América Latina" en *Elites y desarrollo en América Latina*. Buenos Aires: Paidós 2ª ed. Lipset, Seymour y Aldo Solari (comp.)

CARDOSO, Fernando Henrique (1974 [1971]). *Ideologías de la burguesía industrial en sociedades dependientes. Argentina y Brasil*. México: FCE, 3 ed.

CASTEL, Robert (2008). *Las reconfiguraciones actuales de protección social*. Conferencia en el Ministerio de Trabajo, 26 de abril.

CASTEL, Robert (1997 [1995]). *La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*. Buenos Aires: Paidós

CASTEL, Robert (1998). "La lógica de la exclusión" en *Todos Entran. Propuestas para sociedades incluyentes* Bustelo Eduardo y Alberto Minujin (Ed.) Bogotá, Santillana

CASTEL, Robert (2001). "Empleo, exclusión y las nuevas cuestiones sociales" en *Desigualdad y Globalización. Cinco Conferencias*. Buenos Aires: Facultad de Ciencias Sociales (UBA)

CASTEX, Mariano (1981). *El escorial de Onganía*. Buenos Aires: Hespérides

CAVAROZZI, Marcelo (2002). *Autoritarismo y democracia*. Bs. As.: Eudeba

CISNEROS, Andrés y ESCUDÉ, Carlos (directores) (2000). *Historia general de las relaciones exteriores de la República Argentina. T. XIII* http://www.argentina-rree.com/13/13-019.htm, Ministerio de Relaciones. [Versión electrónica, febrero de 2006]. Consultado en julio de 2006

CISNEROS, Andrés y ESCUDÉ, Carlos (directores) (2000a). *Historia general de las relaciones exteriores de la República Argentina. XIV* http://www.argentina-rree.com/14/indice14.htm Ministerio de Relaciones. [Versión electrónica, febrero de 2006]. Consultado en julio de 2006

CORNBLIT, Oscar (1975). “La opción conservadora en la política argentina” en *Desarrollo Económico, volumen 14, N°5*. Enero-marzo

COSTA, Lionel Ricardo y MOZEJKO, Danuta Teresa (2001). *El discurso como práctica. Lugares desde donde se escribe la historia*. Rosario: Homo Sapiens

DANANI, Claudia, *comp*. (2004). *Política social y economía social. Debates fundamentales*. Altamira: Buenos Aires

DANANI, Claudia (2005). *La construcción sociopolítica de la relación asalariada: obras sociales y sindicatos en Argentina, 1960-2000*. Tesis Doctoral. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de Buenos Aires

DANANI, Claudia (s/f). *Los procesos que esconde la reforma de la seguridad social argentina: el caso de las obras sociales*. Instituto de Investigaciones Gino Germani. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de Buenos Aires. En: http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/lasa98/Danani.pdf Consultado en sept. de 2008.

DE RIZ, Liliana (2000). *La política en suspenso: 1966-1976*. Buenos Aires: Paidós

SILVA, José de Souza (2004). *Desarrollo y Dominación. Hacia la descolonización del pensamiento subordinado al conocimiento autorizado por el más fuerte*. La Habana: Instituto Cubano del Libro

DEVOTO, Fernando (2002). *Nacionalismo, fascismo y tradicionalismo en la Argentina moderna. Una historia*. Buenos Aires: S. XXI

DIAZ ARENAS, Pedro Agustín (1998). *Relaciones internacionales de dominación. Fases y facetas*. Bogotá: Universidad Nacional

DONZELOT, Jacques (1994 [1984]). *La invención de lo social. Ensayo sobre la declinación de las pasiones políticas.* Bs. As.: Nueva Visión

DUBET, François y Danilo Martuccelli (2000 [1998]). *¿En qué sociedad vivimos?* Buenos Aires: Losada

DURKHEIM, Emilio (1987 [1893]). *La división del trabajo social*. Madrid: Akal

ESCALANTE GONZALBO, Fernando (1995). *Ciudadanos imaginarios*. México: El Colegio de México

ESCOBAR, Arturo (1996). *La invención del Tercer Mundo. Construcción y deconstrucción del desarrollo*. Bogotá: Norma

ESPING-ANDERSEN, G∅sta (1993 [1990]). *Los tres mundos del Estado de Bienestar.* Barcelona: Alfons El Magnanim

ESPING-ANDERSEN, G∅sta (2000 [1999]) *Fundamentos sociales de las economías postindustriales.* Barcelona: Ariel Sociología

FELDMAN, Jorge; GOLBERT, Laura; ISUANI, Ernesto (1988). *Maduración y crisis del sistema provisional argentino*. Bs As: CEAL

FILGUEIRA, Carlos H. (1997). "Bienestar, ciudadanía y vulnerabilidad en Latinoamérica" en PÉREZ BALTODANO, Andrés (editor). *Globalización, ciudadanía y política social en América Latina: tensiones y contradicciones*. Caracas: Nueva Sociedad

FISH, Stanley (1998 [1987]). "¿Hay un texto en esta clase?" en PALTI, Elías José; *Giro lingüístico e historia intelectual*. Buenos Aires: UNQ

FONTDEVILA, Pablo; LAGUADO DUCA, Arturo; Claudio; CAO, Horacio (2007*). 40 años de informática en el Estado argentino*. Buenos Aires: Eduntref

FOUCAULT, Michel (1984). *L'usage des plaisirs. Histoire de la sexualité. T. 2.* Paris, Gallimard

FOUCAULT, Michel (1973 [1970]). *El orden del discurso.* Barcelona : Tusquets

FRANK, André Gunder (1969). *Desarrollo del subdesarrollo*. México: Escuela Nacional de Antropología e Historia

FRIGERIO, Rogelio (1963). *Las condiciones de la victoria*. Montevideo: Monteverde

GARCÍA CANCLINI, Néstor (1995). *Consumidores y ciudadanos*. Méjico: Grijalbo

GERCHUNOFF, Pablo y LLACH, Lucas. (2003 [1998]) *El ciclo de la ilusión y el desencanto. Un siglo de políticas económicas argentinas.* Buenos Aires: Ariel Sociedad

GERCHUNOFF, Pablo (2007). "Copiar sin que se note. La Constitución del 57" en *La Nación*, 28 de octubre, p.3 sección 6

GERMANI, Gino (1962). *Política y sociedad en una época de transición: de la sociedad tradicional a la sociedad de masas*. Bs. As.: Paidós

GIBSON, Edward (1996)*. Class and conservative parties. Argentina in comparative perspective*. Baltimore: John Hopkins University Press

GONZÁLEZ, Norberto (2001) "Las ideas motrices de tres procesos de industrialización". En: *Revista de la CEPAL* No 75. Santiago: CEPAL, Diciembre de 2001

GRAMSCI, Antonio (1962). *Notas sobre Maquiavelo, sobre la política y sobre el Estado moderno.* Bs.As.: Lautaro

GRAMSCI, Antonio (1984). *Cuadernos de la cárcel*. México: Era

GRASSI, Estela (1989*). La mujer y la profesión de asistente social. El control de la vida cotidiana*. Bs. As.: Humanitas

GRASSI, Estela (2003). *Políticas y problemas sociales en la sociedad neoliberal. La otra década infame.* Bs. As: Espacio

GRASSI, Estela *(2004).Políticas y cultura en la sociedad neoliberal. La otra década infame. TII*. Bs As: Espacio

GRASSI, Estela *(2004a). "*Problemas de la teoría, problemas de la política. Necesidades sociales y estrategias de política social"*. Lavboratorio on line. Revista de estudios sobre cambio social.* Año IV, N° 16, verano

GRUPO μ (1987). *Retórica General*. Barcelona: Paidós

GUY, Donna (2002). "La 'verdadera historia' de la Sociedad de Beneficencia" en MORENO, José Luis (comp.) *La política social antes de la política social: caridad, beneficencia y política social en Bs As; S. XVII a XX.* Bs As: Prometeo

HABERMAS, Jürgen (2000 [1998]). *La constelación posnacional*. Ensayos políticos. Barcelona: Paidós

HALPERIN DONGHI, Tulio (1991). *Argentina. La democracia de masas*. Buenos Aires: Paidós

HALPERÍN DONGHI, Tulio (1994). *La larga agonía de la Argentina peronista*. Bs As.: Ariel

HALPERIN DONGHI, Tulio (1999).*Vida y muerte de la república verdadera*. Buenos Aires: Ariel

HALPERIN DONGHI, Tulio (2004). *La república imposible*. Buenos Aires: Ariel

HELD, David (1997). "Ciudadanía y autonomía" en *La Política*. Revista de estudios sobre el Estado y la sociedad. Nº 3. Madrid: Paidós, octubre

HERNÁNDEZ ÁLVAREZ, Mario (2004). *La fragmentación de la salud en Colombia y Argentina. Una comparación sociopolítica, 1880-1950.* Universidad Nacional de Colombia

ISUANI, Ernesto (1985). *Los orígenes conflictivos de la seguridad social argentina*. Bs. As.: CEAL

ISUANI, Ernesto Aldo (1991). "Bismark o Keynes ¿quién es el cuplable?" en ISUANI, *Ernesto Aldo, Rubén Lo Vuolo y Emilio Tenti Fanfani.. El Estado Benefactor ¿Un paradigma en crisis?. Buenos Aires: Miño y Dávila/Ciep*

ISUANI, Ernesto Aldo y TENTI FANFANI, Emilio *(1989). Estado democrático y política social. Buenos Aires: Eudeba*

JESSOP, Bob (1999). *Crisis del Estado de Bienestar. Hacia una nueva teoría del Estado y sus consecuencias sociales.* Bogotá: Siglo del Hombre

LACLAU, Ernesto (1987). "Los Nuevos Movimientos Sociales y la Pluralidad de los social" en *Revista Foro N.4*. Noviembre

LACLAU, Ernesto (1996). *Emancipación y diferencia*. Bs. As.: Ariel

LACLAU, Ernesto (2005). *La razón populista*. Bs. As.: FCE

LACLAU, Ernesto (2005a). *Democracia, pueblo y representación*. En http://www.exargentina.org/_txt/krise_elacau_democracia_es.html Consultado en marzo de 2005

LACLAU, Ernesto (2006 [2002]). *Misticismo, retórica y política*. Buenos Aires: FCE

LACLAU, Ernesto y MOUFFE, Chantal (2006 [1985]). *Hegemonía y estrategia socialista. Hacia una radicalización de la democracia*. Bs. As.: FCE

LAGUADO DUCA, Arturo Claudio (2006). "La construcción de la cuestión social en el Frente Nacional". *Controversia N°186*. 1er. semestre. Bogotá: Cinep

LAGUADO DUCA, Arturo Claudio. (2006a) "¿Es posible una teoría general de los partidos conservadores?" *Rev. Tabula Rasa N°4*, enero-junio. Bogotá

LAGUADO DUCA, Arturo Claudio (2006b). "Onganía y el nacionalismo militar en Argentina". *Universitas Humanistica. N° 62*. Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, 2° sem.

LAGUADO DUCA, Arturo Claudio (2004). *Pragmatismo y voluntad. La idea de nación de las élites en Colombia y Argentina (1880-1910).* Bogotá: Universidad Nacional de Colombia

LAGUADO DUCA, Arturo Claudio (2000). "La idea de nación en Colombia y Argentina. Los proyectos ideológicos que orientaron la construcción del Estado nacional". *Memoria y Sociedad. Rev. del Departamento de Historia y Geografía. Vol 4, N°8.* Universidad Javeriana: Bogotá, Sept.

LAW, John and URRY, John (2004). *Enacting the Social*. Published by the Department of Sociology and the Centre for Science Studies, Lancaster University, Lancaster LA1 4YN, UK, at http://www.comp.lancs.ac.uk/sociology/papers/Law-Urry-Enacting-the-Social.pdf Consultado en diciembre de 2008

LINDENBOIM, Javier (2005). *El reparto de la torta ¿crecer repartiendo o repartir creciendo?* Bs As: Claves para todos

LO VUOLO, Rubén (1991) "Economía política del Estado de Bienestar: mitología neoliberal y keynesianismo populista" en ISUANI, Ernesto, Rubén Lo Vuolo y Emilio Tenti Fanfani. *El Estado benefactor. Un paradigma en crisis.* Bs. As.: Miño y Dávila

LO VUOLO, Rubén y BARBEITO, Alberto (1992). *La modernización excluyente. Transformación económica y Estado de Bienestar en Argentina*. Bs. As.: Losada/UNICEF/CIEP

LO VUOLO, Rubén y BARBEITO, Alberto (1997 [1994]). *La nueva oscuridad de la política social. Del Estado populista al neoconservador*. Bs. As.: Miño y Dávila. 2 ed.

LOBATO, Mirta Zaida y SURIANO, Juan (1996) "Historia del trabajo y los trabajadores en Argentina" En Panaia, Marta (comp.) *Trabajo y empleo. Un abordaje interdisciplinario*. Buenos Aires: Eudeba/Paite

MARSHALL, Thomas H. (1997 [1950]). *Ciudadanía, clase social y status*. Madrid: Alianza

MELON PIRRO, Julio César (s/f). *Los números del 'Recuento'. Primer test electoral del peronismo en la proscripción*. http://historiapolitica.com/datos/biblioteca/Melon1.pdf Consultado en febrero de 2008

MINUJIN, Alberto (1998). "Vulnerabilidad y exclusión en América Latina" a *Todos Entran. Propuestas para sociedades incluyentes.* Bogotá: Santillana

MIGDAL, Joel S. (2001) *State in Society. Studying How States and Societies Transform and Constitute One Another*. Cambridge: Cambridge: University Press

MORALES BENITEZ, Otto (1986 [1964]). *Alianza para el progreso y reforma agraria*. Bogotá: Universidad Central (2º ed.)

MORENO, José Luis (2000). "Introducción" en MORENO, José Luis (comp.) *La política social antes de la política social: caridad, beneficencia y política social en Bs As; S. XVII a XX*. Bs As: Prometeo, 2000

MOUFFE, Chantal (2007). *En torno a lo político*. Bs. As.: FCE

MURILLO, Susana (2000). "Influencias del higienismo en políticas sociales en Argentina. 1871/1913" en Domínguez Mon, Ana, Andrea Federico y Liliana Findling (comp.). *La Salud en crisis: un análisis desde la perspectiva de las Ciencias Sociales.* Bs. As.: Dunken

MURILLO, Susana (2007) "Naturalización de la pobreza y la desigualdad. Efectos políticos y subjetivos de las estrategias del Banco Mundial". *Rev. del Centro Cultural de la Cooperación*, Año 1, N°1, Buenos aires

NOSIGLIA, Julio E. (1983). *El Desarrollismo*. Bs. As.: CEAL

NOVICK, Susana (1993). *Mujer, Estado y políticas sociales*. Bs. As.: CEAL

NOVICK, Susana (2000). "La salud en los planes nacionales de desarrollo. Argentina 1946-1989" en Domínguez Mon, Ana; Andrea Federico y Liliana Findling (comp.). *La Salud en crisis: un análisis desde la perspectiva de las Ciencias Sociales.* Bs. As.: Dunken

NUN, José. *Marginalidad y exclusión* (2003 [2001]). Buenos Aires: FCE, 1ª reimpresión

O'DONNEL, Guillermo (1982). *1996-1973. El Estado burocrático autoritario. Triunfos, derrotas y crisis*. Bs. As.: Belgrano

OFFE, Claus (1990 [1988]) *Contradicciones en Estado del bienestar*. México: Alianza

OYUELA, Juan (1976). *Historia de la planificación argentina.* Cuadernos de Planeamiento, año 1, n° 1, diciembre

PALTI, Elías José (1998). *Giro lingüístico e historia intelectual*. Buenos Aires: UNQ

PÉCAUT, Daniel (1989). *Crónica de dos décadas de política colombiana 1968-1988*. Bogotá: Siglo XXI

PÉREZ IRIGOYEN, Claudio (1989). "Política pública y salud" en *Estado democrático y política social.* VVAA, Bs. As.: Eudeba

PIÑEIRO, Elena (1997). *La tradición nacionalista ante el peronismo. Itinerario de una esperanza a una desilusión*. Buenos Aires: A-Z editora

POLANYI, Karl (1992 [1944]). *La gran transformación. Los orígenes políticos y económicos de nuestro tiempo*. México: FCE

PONZA, Pablo (2007). *Los intelectuales críticos y la transformación social en Argentina (1955-1973) Historia intelectual, discursos políticos y conceptualizaciones de la violencia en la Argentina de los años sesenta-setenta*. Tesis Doctoral. Universidad de Barcelona. Departamento de Antropologia Cultural i Història d'Amèrica i d'Àfrica.
http://www.tesisenxarxa.net/TESIS_UB/AVAILABLE/TDX-0716107-121126//PP_TESIS.pdf Consultado febrero de 2008

PORTELLI, Hugues. (1972). *Gramsci y el bloque histórico*. México: Siglo XXI

POTASH, Robert (1994). *El Ejército y la política en la Argentina. 1962-1973. Segunda Parte*. Buenos Aires: Sudamericana

PREBISCH, Raúl (1962). "Aspectos económicos de la Alianza" en *La Alianza para el Progreso*. VVAA, México: Novaro

PREBISCH, Raúl (2001) "Entrevista inédita a Prebisch: logros y deficiencias de la CEPAL" por POLLOCK, David, Daniel Kerner y Joseph L. Love. En: *Revista de la CEPAL No 75*, diciembre, p. 9-23. Santiago: CEPAL

REVEL, Jacques (2005). *Historia de la cultura en perspectiva*. Seminario en Centro Franco-Argentino de Altos Estudios. 31 de octubre al 4 de noviembre

RIST, Gilbert (2002). *El desarrollo: historia de una creencia occidental*. Madrid: Los libros de la catarata

RODRÍGUEZ, Oscar (2001). “La difícil consolidación de un Estado de bienestar” en *Desarrollo Económico y Social en Colombia Siglo XX*. Gabriel Misas Arango (ed.) Bogotá: Universidad Nacional de Colombia

ROJAS, Cristina (2004). “Citizenship and the social question in Colombia". *Paper presented at the annual meeting of the International Studies Association, Le Centre Sheraton Hotel, Montreal, Quebec, Canada* http://www.allacademic.com/meta/p73538_index.html Consultado en junio de 2008

ROMERO, Luis Alberto (1994). *Breve Historia Argentina Contemporánea*. México: FCE

ROSANVALLON, Pierre (1995). *La Nueva cuestión social. Repensar el Estado Providencia*. Bs. As.: Manantial

ROSANVALLON, Pierre y Jean Paul Fitousi (1997 [1996]). *La nueva era de las desigualdades.* Buenos Aires: Manantial

ROSE, Nikolas (1999). *Powers of Freedom: Reframing Political Thought. Cambridge:* Cambridge University Press

ROSTOW, Walt Whitman (1963 [1960]). *Las etapas del crecimiento económico*. México: FCE

ROUQUIÉ, Alain (1982). *Poder militar y sociedad política en la Argentina. 2 T. 1943/1973.* Buenos Aires: Emecé

SANTOS, Boaventura de Souza (2003). *La caída del Angelus Novus. Ensayos para una nueva teoría social y una nueva teoría política*. Bogotá: ILSA

SELZER, Gregorio (1973). *EL Onganiato. La espada y el hisopo.* Buenos Aires: Carlos Samonta Editor

SCHMITT, Carl (1999 [1932]). *EL concepto de lo político*. Barcelona: Alianza

SIDICARO, Ricardo (1993). *La política mirada desde arriba. Las ideas del diario La Nación 1909-1989*. Buenos Aires: Sudamericana

SIDICARO, Roberto (1998). “Consideraciones sociológicas sobre las relaciones entre el peronismo y la clase obrera en la Argentina, 1943-1955” *en Populismo y neopopulismo en América Latina. El problema de la cenicienta.* María Moria Mackinnon y Mario Alberto Petrone (comp.) Bs. As.: Eudeba

SIDICARO, Ricardo (2002). *Los tres peronismos. Estado y poder económico 1946-55/1973-76/1989-99*. Buenos Aires, Siglo XXI

SIGAL, Sivia (1991). *Intelectuales y poder en la década del sesenta.* Bs. As: Punto Sur

SKINNER, Quentin (1969). “Meaning and Understanding in the History of Ideas”, *History and Theory*, N° 8. pp. 489-509. Se cita de http: //www. hemerodigital. unam.mx /ANUIES, consultado en febrero de 2006

SKOCPOL, Theda (1996 [1992]). *Los orígenes de la política social en los Estados Unidos*. Madrid: Ministerio de Trabajo

SMULOVITZ, Catalina (1998). *Oposición y gobierno: los años de Frondizi*. Bs. As.: CEAL

SOMERS, Margaret (1993). "Citizenship and the Place of the Public Sphere: Law, Community, and Political Culture in the Transition to Democracy." *American Sociological Review* N° 58, pp. 587-620

SOMERS, Margaret (1994), "Rights, Relationality, and Membership: Rethinking the Making and Meaning of *Citizenship", Law and Social Inquiry,* N°19, pp 63-112

SOMERS, Margaret (1996). “Narrando y naturalizando la sociedad civil y la teoría de la ciudadanía: El lugar de la cultura política y de la esfera pública”. *Zona Abierta,* Cultura política, N° 77/78, Madrid, pp 255-337

STEIMBRG, Oscar (2004 [1998]). *Semiótica de los medios masivos*. Buenos Aires: Atuel

SURIANO, Juan (comp.) (2000). *La cuestión social en Argentina. 1870-1943*. Bs. As.: La Colmena

TENTI FANFANI, Emilio (1987). Políticas de asistencia y promoción social en la Argentina. *Boletín informativo Techint, N°248*

TENTI FANFANI, Emilio (1989). *Estado y pobreza: estrategias típicas de intervención*. Bs. As.: CEAL

TENTI FANFANI, Emilio (1991). “Pobreza y política social: más allá del neoasistencialismo” en ISUANI, Ernesto, Rubén Lo Vuolo y Emilio Tenti Fanfani. *El Estado benefactor. Un paradigma en crisis.* Bs. As.: Miño y Dávila

TENTI FANFANI, Emilio (2004). **“**Notas sobre exclusión social y acción colectiva. Reflexiones desde la Argentina” en *La política social desde la Constitución de 1991 ¿Una década perdida? En* Laguado Duca, Arturo Claudio (Ed.). Bogotá: CES

TOPALOV, Christian (2004). “De la ‘cuestión social’ a los ‘problemas urbanos’: los reformadores y la población de las metrópolis a principios del siglo XX” en C. Danani (comp.), *Política social y economía social. Debates fundamentales*. Bs. As.: Altamira

TORRADO, Susana (1992). *Estructura social de la Argentina: 1945-1983*. Buenos Aires: Ediciones de la Flor

TOURAINE, Alain (1997). *¿Podremos vivir juntos? Iguales y diferentes.* Buenos Aires: FCE

VAN DIJK, Teun (2004). *Discurso y dominación*. Grandes Conferencias en la Facultad de Ciencias Humanas Nº 4. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia

VERÓN, Eliseo (1987). "La palabra adversativa" en *El discurso político. Lenguaje y acontecimientos*. Verón et al. Buenos Aires: Hachette

VERÓN, Eliseo y SIGAL, Silvia (2004). *Perón o muerte. Los fundamentos discursivos del fenómeno peronista.* Buenos Aires: Eudeba

WETHERELL, Margaret y POTTER, Jonathan (1988). "Discourse analysis and the identification of interpretative repertories" en *Analyzing everyday explanations. A case base of Methods*. London: Sage

WITTGENSTEIN, Ludwig (1999 [1958]). Investigaciones filosóficas. Barcelona: Altaya

ZIMMERMANN, Eduardo A. (1994). *Los liberales reformistas. La cuestión social en la Argentina 1890-1916.* Buenos Aires: Sudamericana

FUENTES PRIMARIAS

CARABALLO, Liliana, CHARLIER, Noemí y GARULLI, Liliana (1998). *Documentos de historia argentina (1955-1976)*. Buenos Aires: Eudeba

DECLARACIÓN DE LOS PRESIDENTES DE AMÉRICA. REUNIÓN DE JEFES DE ESTADO AMERICANOS (1967). Punta del Este, Uruguay, 12 al 14 de abril. Varias Ediciones

JUAN XXIII (1961). *Carta Encíclica Mater et Magistra*. http://www.vatican.va/holy_father/john_xxiii/encyclicals/documents/hf_j-xxiii_enc_15051961_mater_sp.html (consultado junio 2008)

Ley N° 16. 964. Disponible en Hemeroteca del Congreso Nacional

OEA (1961). *Alianza para el Progreso. Documentos oficiales de la Reunión Extraordinaria del Consejo Interamericano Económico y Social al Nivel Ministerial.* Secretaría General, Organización de Estados Americanos. Punta del Este, Uruguay del 5 al 17 de agosto

PAULO VI (1967). *Carta Encíclica Populorum Progressio*. http://www.vatican.va/holy_father/paul_vi/encyclicals/documents/hf_p-vi_enc_26031967_populorum_sp.html (consultado junio 2008)

PERÓN, Juan Domingo. Discurso del 1° de mayo de 1949. Disponible en http://www.archivochile.com/Homenajes/1mayo/1may0039.pdf (consultado en noviembre 2007)

VVAA. (1962). *La Alianza para el Progreso. Problemas y perspectivas*. México: Novaro

VERCESI, Alberto (1999). "Entrevista con Rogelio Frigerio" en *La doctrina y la política económica del desarrollismo en Argentina*. Consultado en noviembre de 2006 en http://www.aaep.org.ar/espa/anales/pdf_99/vercesi.pdf

Revistas

- *¿Qué sucedió en siete días?* 1956-1958
- *Revista de la Universidad de Buenos Aires.* Quinta época, año VI, N°1, enero-marzo 1961
- *Revista Primera Plana.* 1962-1969
- *Revista Crítica.* Editoriales 1966/1970. Compiladas en BOTANA, Natalio; BRAUN, Rafael y FLORIA, Carlos. (1973). *El régimen militar. 1966-1973*. Buenos Aires: La Bastilla

Diarios

- *Democracia*. 28 de julio de 1948
- *Democracia.* 25 de noviembre de 1948
- *La Nación*. 1956/1970
- *La Prensa*. 1956/1970
- *Clarín*. Varios números