



Cuestión social y regímenes militares. Argentina y Chile durante los años setenta

Gabriela Gomes¹

Resumen

En este artículo se analizan las políticas sociales destinadas a la búsqueda del consenso que llevaron adelante la Secretaría de Estado de Promoción y Asistencia a la Comunidad del Ministerio de Bienestar Social durante la "Revolución Argentina" (1966-1973) y la Dirección de Organizaciones Civiles y el Ministerio del Interior durante la dictadura chilena (1973-1988). El abordaje propuesto apunta a complejizar la noción de Estado burocrático autoritario, puesto que se considera como hipótesis que ambos regímenes no solo se dedicaron a reprimir las actividades políticas de los sectores populares, sino que buscaron reorganizarlos bajo nuevas coordenadas sociales.

Palabras clave: políticas sociales; dictaduras; consenso; Onganía; Pinochet.

The social issue and military regimes. Argentina and Chile during the seventies

Abstract

This article analyzes social policies implemented by Secretary of Community Promotion and Assistance of Social Welfare Ministry during "Argentine Revolution" and the Direction of Civil Organizations and the Ministry of the Interior during the Chilean dictatorship (1973-1988) aimed to obtain social consensus. This work expects to make a complex analysis on the concept of "Authoritarian-bureaucratic State", applied to the study of Southern Cone dictatorships. The hypothesis to be tested is that Onganía and Pinochet's regimes sought to organize popular sectors under new social frames and not just to repress them.

Key words: social policy; dictatorships; consensus; Onganía; Pinochet.

Fecha de recepción de originales: 01/08/2014.

Fecha de aceptación para publicación: 28/11/2014.

¹ Universidad Nacional de General Sarmiento/Universidad de Buenos Aires/Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas. Argentina. Correo electrónico: ggomes@ungs.edu.ar

Cuestión social y regímenes militares. Argentina y Chile durante los años setenta

En este artículo se abordan las políticas sociales que la autodenominada Revolución Argentina (1966-1973) y la dictadura chilena (1973-1988) dirigieron a los sectores populares. Se intentará mostrar que ambos regímenes no se agotaron en la dimensión represiva, sino que tuvieron pretensiones fundacionales basadas en diversas tradiciones ideológicas. Creemos posible demostrar que la dictadura argentina y la chilena tuvieron una agenda pública preocupada por reeducar y resocializar a los sectores populares, principalmente a los marginales. En el caso argentino, esa función fue asumida por funcionarios de la Secretaría de Estado de Promoción y Asistencia a la Comunidad (SEPAC), dependiente del Ministerio de Bienestar Social, la cual se creó mediante la Ley 17271 en octubre de 1966.² En Chile, la Dirección de Organizaciones Civiles, dependiente de la Secretaría de Gobierno, fue la institución que en una primera instancia se abocó a los sectores populares. Posteriormente, esta tarea fue asumida por los municipios. En tal sentido, en este texto nos preguntamos cuál fue la finalidad de las políticas sociales de esas dos dictaduras, cuáles fueron los principios ideológicos que las sustentaron y quiénes las diseñaron. Dejamos planteada para futuras investigaciones la cuestión de los resultados efectivos de las políticas sociales, así como su recepción por parte de los destinatarios.

Este artículo se divide en tres partes. En la primera, se aborda el quiebre del sistema de partidos en Argentina y Chile en el período previo al golpe. En la segunda, se estudia la dimensión proyectual del onganiato expresada en la propuesta comunitarista, entendida como la “cara social” del régimen. Allí se muestra que mediante el sistema de participación comunitaria se buscó integrar a sectores de bajos recursos, marginales urbanos e indígenas con el propósito de crear una “nueva” democracia basada en la representación de los cuerpos intermedios, opuesta y superadora de la “vieja” democracia liberal y de partidos políticos. En la tercera, se analiza la búsqueda de apoyo popular

2 La Ley Orgánica de Ministerios Nacionales -16956- de 1966 redujo los ministerios de ocho a cinco. Junto con ello se creó el Ministerio de Bienestar Social con sus respectivas Secretarías de Estado: de Promoción y Asistencia a la Comunidad, de Seguridad Social, de Salud Pública y de Vivienda (Rouquié, 1982, p. 268). Entre 1966 y 1970 se sucedieron cuatro ministros de Bienestar Social: Roberto Petracca (junio de 1966-enero 1967), Julio E. Álvarez (enero-marzo de 1967); Conrado Bauer (abril de 1967-junio 1969) y Carlos Consigli (junio de 1969-junio 1970). La SEPAC estuvo ocupada por Roberto Gorostiaga (1966-1967), Raúl Puigbó (1967-1969), Pedro J. Martínez Segovia (1969) y Santiago de Estrada (1969-1970). La Secretaría de Seguridad Social fue ocupada por Samuel Medrano. Santiago de Estrada se desempeñó como subsecretario de dicha Secretaría (1967-1970). La estructura orgánica de la SEPAC se dividió en dos direcciones generales: Promoción Comunitaria y Asistencia Comunitaria. De la primera dependían cinco departamentos, denominados Servicios Nacionales: de Desarrollo de Comunidades, de Cooperativas, de Deporte, Recreación y Turismo Social y de Asuntos Indígenas. La segunda comprendía los Servicios Nacionales: de la Minoridad, de la Familia y la Mujer, de Asistencia Social, de Mutualidades y Obras Sociales (Gomes, 2014, p. 115).

que impulsó la dictadura chilena con la Dirección de Organizaciones Civiles. Su política social, de corte asistencialista y de escala municipal, pretendía reforzar la idea de que el Estado no se “olvidaba” de los pobres, puesto que ofrecía medidas paliativas contra los efectos del shock económico desplegado desde 1973.

El colapso del sistema de partidos en Argentina y Chile

En 1963, la fórmula presidencial de Arturo Illia y Carlos Perette de la Unión Cívica Radical del Pueblo llegó a la Casa Rosada con el 25,8% de los votos; el 19,2% de sufragios en blanco mostraba el carácter irresuelto de la cuestión peronista. La nueva presidencia se lanzó de lleno a imponer una agenda activa en materia legal y económica. Los índices macro-económicos evidenciaron un lento proceso de recuperación durante su gestión. Aumentaron el Producto Bruto Interno (PBI), las exportaciones, la tasa de empleo y el salario real bajo una política económica de creciente intervención estatal, aliento del mercado interno y la protección del capital nacional. El gobierno decretó la Ley de Abastecimiento e impuso el control de precios para los productos de primera necesidad de la canasta familiar. En 1964 se sancionó la Ley de salario mínimo, vital y móvil y se fijaron los montos mínimos de las jubilaciones. Illia anuló los contratos petroleros firmados en mayo de 1958 por el gobierno de Arturo Frondizi. En 1964 el gobierno presentó en el Parlamento un proyecto de ley en el que el Estado controlaba los precios de los medicamentos concebidos como “bienes sociales”, lo que generó una fuerte preocupación de los grandes laboratorios. Estas medidas desalentaron las inversiones extranjeras por la “excesiva” intervención del Estado y dispararon las críticas de las corporaciones empresariales agrupadas en la Asociación Coordinadora de Instituciones Empresarias Libres (ACIEL), que promovió una campaña golpista.³

Pese a la recuperación del empleo y del salario real, el sindicalismo peronista se mantuvo hostil hacia la gestión de Illia. La relación entre ambas partes empeoró cuando se intentó reglamentar la Ley de Asociaciones Profesionales, medida interpretada como un ataque directo a los trabajadores. Como respuesta, en enero de 1964 los gremios anunciaron un plan de lucha que consistió en tomas de fábricas, huelgas de brazos caídos y proliferación de protestas. Esto endureció las críticas de los empresarios que acusaron a Illia de no garantizar el derecho a la propiedad ni la libertad del trabajo y de ser renuente a declarar el estado de sitio. Esta percepción de “amenaza” se agravó cuando

³ Sobre el gobierno de Arturo Illia y la campaña golpista, véanse Portantiero (1977); Lewis (2001); O'Donnell (2009); Mazzei (1997, 2012).

en las elecciones legislativas de 1965, el gobierno levantó la prohibición del Partido Comunista y la proscripción del peronismo. Esto alertó a las Fuerzas Armadas sobre la posibilidad de que Perón retomara las riendas de la política y en marzo de 1966 comenzaron a circular los rumores del golpe de Estado, que se efectuó el 28 de junio de ese año. A diferencia del quiebre institucional de 1955, el de 1966 no fue dirigido contra un hombre o partido en particular, sino contra un régimen: la democracia representativa y de partidos políticos.

En 1970, Salvador Allende llegó al gobierno como candidato de la Unidad Popular (UP) y puso en marcha una serie de transformaciones económicas que tenían por objetivo abrir el camino para la implementación del socialismo dentro de los marcos democráticos. Su "Programa Básico" contempló una economía con tres sectores: a) el área de la propiedad social, que comprendía las compañías estatales; b) el área mixta, que abarcaba las firmas en las que el Estado era el principal accionista y c) el área privada, que incluía a los pequeños negocios. Entre las principales transformaciones que implementó la Unidad Popular se destacaron la ampliación de la reforma agraria -que provocó la ira de los latifundistas- y la nacionalización de la minería del cobre y de las grandes corporaciones industriales (cerca de noventa empresas fueron transferidas al área social). Empresas norteamericanas como Ford, International Telephone and Telegraph y Ralston Purina fueron el blanco favorito de las nacionalizaciones, lo cual generó una enorme repercusión internacional. El gobierno intentó comprar el 51% del holding de la Compañía Manufacturera de Papeles y Cartones, llamada "La Papelera", dirigida por el ex presidente Jorge Alessandri, que era la principal fuente de papel para imprimir diarios. Este conjunto de políticas generaron una reacción en cadena de manifestaciones, cacerolazos, paro de camioneros y gremios profesionales, enfrentamientos protagonizados por sectores de extrema derecha como Patria y Libertad, "tomas" organizadas por la extrema izquierda y conspiraciones golpistas como el Tancazo, que terminaron por colapsar al gobierno allendista. El descontento social se evidenciaba en las concentraciones públicas como las "marchas de las ollas vacías" (Power, 2008), las manifestaciones de los estudiantes de la Universidad Católica, el Partido Nacional y la Democracia Cristiana.

En agosto de 1973, la Cámara de Diputados declaró inconstitucional al gobierno por el traspaso de "La Papelera" al Estado.⁴ La alianza que surgió entre las fuerzas golpistas y el sindicalismo antiallendista estuvo motorizada por un enemigo común que fue el comunismo. El denominado "Poder Gremial" estuvo constituido por un conjunto de organizaciones no partidarias que conformaron

⁴ Acuerdo adoptado por la Honorable Cámara de Diputados dirigido al S.E el Presidente de la República, 23 de agosto de 1973. Ver Consejo General del Colegio de Abogados de Chile (1980, pp. 143-148.).

una alianza social multclasista, decidida a enfrentar la política de la UP por fuera del Parlamento, sirviéndose de ideas de Jaime Guzmán (Valdivia Ortiz de Zárate, 2008, pp. 325-384).⁵

En ambos países, los golpes de Estado contaron con el beneplácito de las corporaciones empresariales, la extrema derecha nacionalista, algunos gremios y católicos integristas. Los medios de comunicación hegemónicos como los diarios *La Nación*, *La Prensa*, *El Mercurio* y las revistas *Primera Plana*, *Confirmado*, *Portada* y *Qué Pasa*, emprendieron una cruzada contra los gobiernos de Illia y Allende, propiciando el vacío de autoridad al mostrarlos como desbordados por el caos social y las pujas corporativas. En ese contexto, la pérdida de confianza de la sociedad civil en los gobiernos fue gestando un clima de radicalización política hacia la derecha, que se expresó en el reclamo por la urgencia de una figura “fuerte” capaz de restaurar el orden social.⁶

Bajo el paradigma de la seguridad nacional destinada a prevenir el avance del comunismo y restablecer el principio de autoridad, los gobiernos dictatoriales de Argentina y Chile implementaron un conjunto de prácticas represivas y medidas de excepción, dirigidas hacia los actores que representaban alguna “amenaza” para la seguridad interna. Principalmente se aplicaron para reprimir a los sectores sindicales, artistas, intelectuales, militantes políticos y organizaciones estudiantiles. En los dos países se clausuró el Parlamento, se declararon vacantes los cargos parlamentarios, se suspendieron las garantías individuales, se estableció la censura de prensa, se decretó el estado de sitio y las universidades fueron intervenidas. En ese sentido, ambas dictaduras irrumpieron en la escena con la intención de refundar el país. Juan Carlos Onganía y Augusto Pinochet sostuvieron que sus gobiernos no tenía plazos sino metas. Asimismo, subordinaron bajo su mando a las Fuerzas Armadas y concentraron el Poder Ejecutivo y Legislativo. Onganía estableció una planificación organizada en tres tiempos: el económico, el social y el político (O'Donnell, 2009).

Resulta evidente que la “Revolución Argentina” y la dictadura chilena

5 Entre las principales organizaciones que participaron de los paros gremiales que desestabilizaron al gobierno de Allende, se encuentra la Confederación de Trabajadores del Cobre, que aunque en el pasado estuvo vinculada a tradiciones de izquierda, se unió a la derecha en 1972; la Asociación de Empleados Fiscales y la Confederación de Empleados Particulares de Chile. Entre los sectores que manifestaron públicamente su adhesión al gobierno militar, una vez caído Allende, se destacan: la Confederación Única de Trabajo presidida por el dirigente de los camioneros León Vilarín, el Comando de Trabajadores de la Empresa Nacional del Petróleo, la Confederación de Profesionales de Chile liderada por Julio Bazán, sectores demócratas cristianos que formaban parte de la Central Única de Trabajadores de Chile, sectores empresariales integrantes del Poder Gremial, industriales metalúrgicos, la Sociedad Nacional de Agricultura, la Asociación Nacional de Chacareros, entre otros (Álvarez Vallejos, 2010, pp. 328-331).

6 Sobre el clima de radicalización política hacia la derecha propiciado por los medios hegemónicos de comunicación en Argentina y Chile, véanse Ruiz (1983,1992); Mazzei (1994, 1997); Correa Sutil (2005); Valdivia Ortiz de Zárate (2008); Franco (2012).

emprendieron rumbos económicos opuestos. Mientras que en la primera predominó el desarrollismo, en la segunda se implementó el neoliberalismo. Si bien esto no es objeto de atención en este trabajo, cabe señalar que la cuestión económica representó un campo de disputas al interior de la cúpula militar. En ambas dictaduras, lo que mantuvo unida a la corporación castrense al momento del golpe de Estado fue su orientación anticomunista, la necesidad de modernizar la estructura económica y de reorganizar a la sociedad y al Estado mediante una “nueva institucionalidad”.

En Argentina hubo dos grandes familias ideológicas -una nacionalista-corporativa y otra liberal-tecnocrática-, que se disputaron el control del aparato estatal (Altamirano, 2001). La cuestión de la modernización económica fue la principal arena de disputa al interior de la “Revolución Argentina”. La versión liberal de la “Revolución” insistía en que la modernización del aparato productivo requería combatir la inflación, domesticar los sindicatos y “corregir” la indisciplina de la clase obrera, considerada el factor principal del estancamiento económico. Para ello se promovió la atomización de los sindicatos, el congelamiento de los salarios y la prohibición del accionar político de las organizaciones sindicales. En cambio, los nacional-corporativistas ponderaron un sindicalismo unificado y subordinado al aparato estatal. Eran partidarios de un nivel salarial que reflejara algún tipo de distribución de la riqueza y cierto bienestar social, que permitiera integrar a los trabajadores a la comunidad nacional. Si bien los liberales no eran antiestatistas, sostuvieron que para superar el estancamiento económico, la “Revolución” debía favorecer el rol subsidiario del Estado ante la actividad privada, incentivar la participación del capital extranjero y adoptar medidas de ajuste y estabilidad macroeconómica. En esa propuesta confluían los intereses de las grandes corporaciones empresariales y el sector liberal del Ejército, cuyos principales voceros eran los generales Julio Alsogaray y Alejandro Lanusse. La postura de Alsogaray era respaldada por la Unión Industrial Argentina, la ACIEL, la Bolsa de Comercio y el Instituto de Economía Social de Mercado que criticaron duramente al gobierno por sus ataques al liberalismo y el fomento del “comunitarismo”. En cuanto al orden político, nacional-corporativistas y liberales diferían respecto del modelo político a implantar después de completar la etapa de ordenamiento político-institucional. Para los liberales, había que volver al sistema político liberal, por lo que la “Revolución Argentina” era vista como un momento de “pausa”. En cambio, para los nacional-corporativistas los partidos no representaban los intereses de la sociedad y había que remplazarlos por otras formas de representación. Esta cuestión preocupaba a los liberales, quienes temían que la “Revolución” se desviara de su rumbo y que bajo la consigna de fomentar la participación evolucionara

bajo la forma de un Estado corporativista (Rouquié, 1982; O'Donnell, 2009).

En Chile coexistían también al menos dos tendencias. Los “estatistas” estaban representados por el comandante en jefe de la Fuerza Aérea, el general Gustavo Leigh, y por el general Oscar Bonilla, quienes para neutralizar al marxismo privilegiaban la justicia social antes que la represión.⁷ Promovían un nuevo tipo de organización política sin partidos y con representación funcional a través de cuerpos intermedios que conciliaran los intereses de los trabajadores y los empresarios y que evitara la lucha de clases. Eran partidarios de un Estado capaz de controlar las áreas estratégicas de la economía. Para Verónica Valdivia Ortiz de Zárate (2003) los “estatistas” no eran menos anticomunistas por sus reticencias a la economía de mercado: simplemente la lectura que tenían de la Doctrina de la Seguridad Nacional implicaba buscar simultáneamente el desarrollo económico, la armonía social y la estabilidad política. Los “antiestatistas” eran visceralmente anticomunistas y su prioridad era ponerle fin al gobierno marxista. El general Pinochet y el almirante José Toribio Merino se mostraron afines a las recetas neoliberales y a que el Estado asumiera un rol subsidiario. Según la autora, las diferencias al interior de la oficialidad no emergieron al momento del golpe, sino que es posible rastrearlas desde el gobierno de Eduardo Frei. Lo cierto es que a lo largo de 1973-1978 ambas tendencias pugnarón por imponerse. Por tanto, entre la oficialidad que preparó el golpe persistieron concepciones “ibañistas” con tendencias keynesianas y corporativas. Si bien su derrota no pudo impedir la consolidación del modelo neoliberal y del pinochetismo, su actuación resultó clave para obstaculizar los ritmos de implementación de las reformas estructurales.

La política social de la “Revolución Argentina”

Durante el onganato, los nacional-corporativistas preconizaron una nueva democracia que sustituyera a la “vieja” democracia liberal por un sistema de participación comunitaria basado en la representación de los cuerpos intermedios (Gomes, 2013, pp. 55-65). Así se promovió el *poder social* para sustituir las formas de participación y representación a través de los partidos por una teoría corporativa de la sociedad, que enfatizaba el cauce orgánico de la “auténtica” expresión ciudadana mediante la organización y la participación social en las asociaciones intermedias despolitizadas. Entre

⁷ Junto con ellos estaban los generales del aire Nicanor Díaz Estrada, Francisco Herrera Latoja, los almirantes Patricio Carvajal e Ismael Huerta y oficiales como Javier Palacios, Sergio Arellano Stark, Ernesto Baeza y el general de brigada Sergio Nuño. Ellos preconizaban el “proyecto social” que se materializó posteriormente en el Estatuto Social de la Empresa, el anteproyecto del Código de Trabajo y el Estatuto de Capacitación y Empleo.

sus simpatizantes se destacaron los funcionarios Guillermo Borda, Mario Díaz Colodrero, Roberto Gorostiaga, el coronel retirado Juan Francisco Guevara, Enrique Martínez Paz y Raúl Puigbó. El desarrollo comunitario fue concebido como el punto de partida para una verdadera integración, reordenamiento y transformación social. Los nacional-corporativistas coincidieron en que el *bienestar social* como política de Estado no suponía “paliar” los problemas, sino “atacar” sus causas mediante el accionar de instituciones públicas. El “bienestar social” y la “promoción comunitaria” como pilares fundamentales de la programática “revolucionaria” implicaban no solo la vigencia del principio de subsidiaridad, sino además que el individuo tenía responsabilidad en la participación y el autodesarrollo. Esa transformación social permitiría romper con el paternalismo estatal, el electoralismo, el asistencialismo y la demagogia: “Bienestar social implica caducidad del paternalismo estatal; y del divorcio pueblo-gobierno e institucionaliza la participación, creciente y ampliada, haciendo a todos partícipes del destino común.”⁸

Los nacional-corporativistas promovieron la propuesta comunitarista mediante dos políticas públicas. Por un lado, la Directiva de Participación de la Secretaría de Gobierno a cargo de Mario Díaz Colodrero, dependiente del Ministerio de Interior. Fue diseñada por José Luis de Ímaz a pedido de Colodrero en abril de 1967 (Giorgi, 2014, pp. 121-139).⁹ Por el otro, el plan comunitarista que impulsó la SEPAC. Esta última fue concebida como una institución que asumiría la “promoción social” de los sectores y regiones postergadas. Entre los objetivos propuestos se destacó la creación de escuelas primarias y centros culturales, elevación del nivel sanitario, perfeccionamiento y regulación del mercado de trabajo, mejoramiento de la distribución del ingreso y de las viviendas.

La SEPAC tuvo dos funciones principales. La primera consistía en brindar asesoramiento técnico y financiero para cooperativas, mutuales, uniones vecinales y promover actividades recreativas en las escuelas. Los proyectos de “inclusión social” que aquí se desarrollaban incluían el diseño de obras de infraestructura, servicios asistenciales a menores y mujeres, construcción de hogares para ancianos y niños y programas destinados a los sectores más vulnerables. La segunda función corresponde al apoyo económico y financiero,

⁸ Discurso pronunciado por Juan Carlos Onganía en la clausura de la I Reunión Nacional de Promoción y Asistencia de la Comunidad, 31 de marzo de 1967, p. 52. Ministerio de Bienestar Social, Secretaría de Promoción y Asistencia a la Comunidad, Buenos Aires.

⁹ De Ímaz se afilió al Partido Demócrata Cristiano (DC) a fines de octubre de 1964 tras el triunfo de Eduardo Frei en Chile. Viajó varias veces a Santiago para conocer los proyectos de reforma agraria y la experiencia de la Consejería Nacional de Promoción Popular. Allí se contactó con dirigentes de la DC y se reunió varias veces con Jacques Chonchol. Según su testimonio, la Directiva de Participación estuvo inspirada en la experiencia de desarrollo comunitario chileno y en la Francia del general De Gaulle (De Ímaz, 1977).

mediante subsidio o crédito para obras de interés comunitario (guarderías infantiles, escuelas, dispensarios, servicios de agua potable, entre otras). Asimismo, promovió el desarrollo comunitario y el fortalecimiento de los municipios mediante el proyecto de la conocida como “Ley de Desarrollo Comunitario” de 1966. Con el objetivo de contribuir a solucionar problemas de ocupación, producción, servicios, consumo, comercialización y crédito, la SEPAC difundió el mutualismo y el cooperativismo como pilares de la economía comunitaria desde los primeros años de la educación inicial (Gomes, 2011, pp. 292-293).

Dicha Secretaría buscó la reeducación y readaptación social de los marginales a través de un plan de erradicación de las villas de emergencia en la Capital Federal y en el Gran Buenos Aires, que en 1967 elaboró la Comisión Nacional de Erradicación de Villas de Emergencia. El Plan contemplaba la construcción de viviendas “baratas” destinadas a los sectores de bajos recursos. Ese fue el primer proyecto gubernamental que planteó construir complejos habitacionales para sustituir las villas de la ciudad de Buenos Aires. El programa se basó en una prueba piloto en la Capital Federal que se concretaría en dos etapas. La primera, fue un espacio de “adaptación” para la nueva vivienda por lo que las familias fueron trasladadas a pequeños conjuntos habitacionales, llamados Núcleos Habitacionales Transitorios (NHT). La segunda etapa, contemplaba el traslado a las viviendas definitivas. Sin embargo, éstas últimas no se construyeron y las familias quedaron alojadas en forma definitiva en los precarios NHT (Gazzoli, 2007). El Servicio Nacional de Asuntos Indígenas, dependiente de la Dirección General de Promoción Comunitaria de la SEPAC, tenía como misión proteger e integrar a los grupos “aborígenes” para mejorar su nivel de vida y promover su participación activa en su bienestar social.¹⁰ Asimismo, el Servicio Nacional de la Familia y la Mujer tuvo por objetivo promover la educación familiar en escuelas y colegios, preparar a las parejas para el matrimonio mediante cursos, crear procedimientos de reconciliación para preservar la estructura familiar y ofrecer asistencia financiera directa a las madres solteras sin sustento para prevenir la prostitución.¹¹

El “plan comunitarista” comenzó a extenderse al ámbito provincial y municipal en 1967. La SEPAC actuaba en coordinación con los municipios, las provincias y otros organismos públicos y privados, lo que derivó en la conformación de un entramado burocrático nacional que iba desde el Departamento de Desarrollo de Comunidades dependiente de dicha Secretaría, hasta el nivel

¹⁰ En 1969 el Servicio Nacional de Asuntos Indígenas se convirtió en el Departamento de Asuntos Indígenas, dependiente de la misma Secretaría. En 1970 pasó a depender de la Dirección General de Protección Comunitaria.

¹¹ *Boletín Oficial de la República Argentina*. 21 de junio de 1968, n° 21.461, p. 9. Archivo del Centro de Documentación e Información, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, Buenos Aires.

municipal. Onganía y el secretario de la SEPAC, Raúl Puigbó, recorrieron las regiones marginales del país promoviendo el desarrollo comunitario y la creación de Consejos Comunitarios para facilitar la comunicación entre el gobierno militar y sus gobernados. Por ejemplo, en Tucumán Puigbó alentó la formación de un Centro de Promotores Comunitarios, y para paliar el hambre de los cañeros distribuyó leche en polvo con camiones.¹²

En la provincia de Buenos Aires, el gobernador Francisco Imaz, promovió la implementación del “comunitarismo” y el “fomentismo” en algunas intendencias. Imaz convocó la conformación de Consejos de la Comunidad en la provincia con el propósito de crear un sistema de participación comunitaria que contribuyera al bienestar social. En enero de 1967 creó la Dirección General de Asuntos Municipales de la Provincia de Buenos Aires para asesorar y controlar a los municipios, instruir a los jefes de las comunas para que buscaran el consenso de la comunidad y propusieran al Poder Ejecutivo la designación o destitución de intendentes (Rodríguez y Barbarito, 2011). Como expresó el gobernador en 1968:

“El Gobierno ha abierto las puertas al diálogo y a la cooperación de todos aquellos cuya vocación determinante se enderece al bien público. Esa colaboración ha comenzado a realizarse a nivel de los Municipios... entendemos según lo expresado por el Señor Presidente “que las comunas son la célula institucional del país”. Si ellas se fortalecen, si dejan de ser solo entes burocráticos para convertirse en verdaderos foros de la comunidad, estaremos construyendo una democracia sana y auténtica, rica en contenido”¹³

El “fomentismo” se puso en marcha en varios partidos. En 1967 los partidos de Vicente López y Berisso crearon los Consejos de la Comunidad y los Consejos de Sector.¹⁴ El intendente de San Martín, coronel (R) César C. Fragni, dividió su territorio en 12 sectores, cada uno con un delegado proveniente de núcleos de fomentos, encargados de canalizar las peticiones de los vecinos. El

12 La SEPAC impulsó un convenio para la creación de un sistema de desarrollo comunitario con el gobernador de Santiago del Estero, el general de Brigada (R) Carlos Alberto Uriondo y otro similar con el mandatario salteño, general (R) Héctor D’Andrea. En San Luis, el gobernador socialcristiano Luis Garzo reunió un congreso de municipios que reformó la ley comunal de la provincia para otorgar a cada intendencia mayor autonomía y posibilidades de pactar con sus vecinas la realización de programas comunes. En Santa Fe, Eladio Vásquez inauguró un cónclave similar en el que se creó un Plan de Acción Comunal destinado a emprender una serie de obras de impacto directo en las comunidades, como la construcción de edificios públicos y la pavimentación (Gomes, 2013, p. 90).

13 Conferencia de prensa de Francisco Imaz, abril de 1968, p. 27. *La participación social en el proceso de desarrollo de la comunidad*. Ministerio de Bienestar Social. Archivo del Centro de Documentación e Información, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, Buenos Aires.

14 Ministerio de Bienestar Social, Intendencias de la Provincia de Buenos Aires. *Criterios de normalización en materia de planeamiento del desarrollo de la comunidad* (1968), La Plata.

alcalde de Moreno, comandante (R) de Gendarmería Augusto Dodero, delegó la facultad de recaudación de impuestos en las sociedades de fomento mediante el pago de un 10% de la tasa que las entidades reinvertirían en obras de bien público. En la ciudad de La Plata, se crearon dos instituciones con características comunitaristas: el Consejo Vecinal de la Zona Sud, cuyo principal objetivo era coordinar la acción de las sociedades de fomento¹⁵ y el Centro de Estudios Municipales integrado por expertos en servicios sociales, psicólogos, economistas, arquitectos y abogados, a cargo del doctor José Luis Pollola, un discípulo del coronel Guevara.¹⁶ Según Pollola los Concejos Deliberantes debían representar al conjunto de las asociaciones locales y prescindir de los partidos políticos.¹⁷ En la ciudad de Pergamino, la gestión del intendente nacionalista Alberto Federico de Nápoli (1967-1973), apoyado por Ciudad Católica, puso en marcha el “comunitarismo” (Barbarito, 2012). El gobernador Imaz celebró la creación del Consejo de Promoción de la Comunidad -de carácter consultivo-presidido por el intendente.¹⁸ En noviembre de 1969 se organizó allí el primer Consejo de la Juventud de toda la provincia (Rodríguez y Barbarito, 2011, pp. 7-15).

En la provincia de Córdoba, el ensayo corporativo comenzó a gestarse durante el gobierno de Miguel Ángel Ferrer Deheza y terminó de configurarse con la gestión de Carlos Caballero (1967-1969). Deheza impulsó la revitalización de los municipios con una nueva estructura político-administrativa que se plasmó en la Ley Orgánica de Municipalidades (Pons, 2005). Esta ley institucionalizó los Consejos Consultivos Vecinales, integrados por representantes de distintos sectores de cada municipio, y la creación de Tribunales de Cuentas elegidos por los Consejos de vecinos. La puesta en marcha del proyecto corporativista en Córdoba comenzó en agosto de 1968 con la creación de las comisiones asesoras municipales y zonales, que luego se convirtieron en los Consejos Comunales y los Consejos Regionales Intercomunales (Pons, 2009).¹⁹ Carlos Caballero, de acuerdo a sus convicciones corporativistas y católicas,

15 Ministerio de Bienestar Social, Secretaría de Estado de Promoción y Asistencia a la Comunidad. *Digesto de Promoción y Asistencia de la Comunidad* (1969), Buenos Aires.

16 Véase el artículo de Herrán Avila en este mismo dossier.

17 Revista *Primera Plana*. (1967), n° 210, p. 18. Hemeroteca, Biblioteca Nacional (HBN), Buenos Aires. Pollola se hallaba vinculado a los “planes comunitarios” del gobierno a través de su amigo Ángel Iribarne, funcionario de la SEPAC.

18 Revista *Primera Plana*. (1967), n° 256, pp. 15-16. HBN, Buenos Aires.

19 Las políticas comunitaristas de Caballero fueron ampliamente criticadas por favorecer la conformación de corporaciones fascistas, entre los principales opositores a su gestión se destacan funcionarios cordobeses como Jorge Orgaz y Adelmo Montenegro, el filósofo y jurista Mario Luque, la Confederación General del Trabajo vanderista y Raimundo Ongaro. Revista *Primera Plana*. (1968), n° 295, pp. 13-14. HBN, Buenos Aires.

promovió la participación de los sectores intermedios en asuntos del Estado y favoreció la formación de organizaciones comunitarias. Durante su gestión se impulsó la creación de los Consejos Económicos Sociales, compuestos por los “sectores representativos” de las distintas regiones de la provincia. Caballero promovió el “participacionismo” como forma de despolitizar a las organizaciones intermedias.²⁰ Tanto la propuesta “comunitarista” de Caballero en Córdoba como la de De Nápoli en Pergamino, generaron tensiones con los sectores más movilizados, principalmente con los actores obreros y estudiantiles combativos. El rechazo a ambas gestiones se basaba principalmente en el intento de suplantar la representación partidaria por una corporativa-autoritaria.²¹

La política social de la dictadura chilena

A medida que se implementaban las políticas de shock económico neoliberal en 1974, la dictadura chilena diseñó un conjunto de políticas destinadas a paliar algunos de sus efectos y a obtener apoyos sociales. La movilización de los sectores populares se convirtió en una necesidad política de la dinámica dictatorial, en un contexto de repliegue del Estado. La principal organización dedicada a movilizar los apoyos políticos a la dictadura fue el Ministerio Secretaría General de Gobierno, lanzado en 1976.²² Junto con ello se creó la Dirección de Organizaciones Civiles (DOC), destinada a “impulsar la adhesión de la civilidad a los planes y programas del gobierno, ofreciendo vías de participación activa de la ciudadanía en las tareas nacionales”.²³ La DOC se estructuró a partir de cuatro Secretarías: de la Mujer, de los Gremios, de la Juventud y de Cultura, las cuales apuntaban a crear una “nueva conciencia cívica”. Según Valdivia Ortiz de Zárate (2010), entre 1975 y 1978, las Secretarías de la Mujer y de la Juventud fueron los instrumentos institucionales más importantes para movilizar apoyos civiles, promover la lógica asistencialista en el mundo popular y cubrir el desmantelamiento del aparato estatal en materia social. Estas cuatro Secretarías operarían como intermediarias entre el gobierno y la comunidad hasta que se institucionalizaran los Consejos Regionales de Desarrollo y los Consejos de Desarrollo Comunales (CODECOS).

20 Revista *Primera Plana*. (1967), n° 256, pp. 18-19. HBN, Buenos Aires.

21 Revista *Primera Plana*. (1968), n° 323, pp. 80-83 y (1969), n° 320, pp. 8-10. HBN, Buenos Aires.

22 La Secretaría de Gobierno obtuvo el rango de Ministerio con el Decreto-ley 1385 del 22 de marzo de 1976. A partir de ese momento adquirió nuevas competencias y mayores recursos económicos que los que poseía en la etapa democrática.

23 Mensaje presidencial de Augusto Pinochet Ugarte, 11 de septiembre de 1976, p. 89. Biblioteca Nacional de Chile (BNCH), Santiago.

La Secretaría Nacional de la Mujer estuvo liderada por Lucía Hiriart (esposa de Pinochet), quien también tuvo a su cargo la Fundación Centros de Madres Chile (CEMA) que dependía de la Secretaría General de Gobierno aunque conservaba autonomía de gestión.²⁴ En los locales de CEMA se organizaban bazares, galerías artesanales y tiendas donde las socias vendían sus productos elaborados en los talleres. La Secretaría asumió la tarea de colaborar con el Plan Nacional Social que coordinaba el Ministerio del Interior. Según Pinochet, la mujer cumplía un rol determinante en la “Reconstrucción Nacional” y en la lucha contra el marxismo.²⁵ El principal objetivo de la Secretaría era promover la participación de las “pobladoras” en el “nuevo Chile”²⁶ y legitimaba un orden social conservador y apuntaba al disciplinamiento moral y cívico del mundo popular.²⁷ En coordinación con el Instituto Nacional de Capacitación, la Secretaría dictó cerca de 60 cursos sobre corte y confección, huertas familiares y escolares, talleres laborales, educación cívica y del consumidor, asistencia al párvulo, alfabetización, salud y nutrición.²⁸ Asimismo, la Secretaría elaboraba las cartillas “Doña Juanita”, de perfil pedagógico, que inculcaban valores patrios y familiares y enseñaban a ahorrar y a elaborar recetas de fácil preparación y máximo aprovechamiento de los alimentos. En cuanto a lo habitacional, la Secretaría enseñaba cómo cuidar, limpiar y decorar una casa y prevenir accidentes domésticos.²⁹ Asimismo, participaba en los Programas de Alimentación Escolar entregando almuerzos y organizaba los Centros Abiertos y Cerrados, destinados al cuidado de niños en estado de desnutrición grave.

La Secretaría tenía un convenio con el Ministerio de Educación que se plasmó en un programa denominado Atención a Escuelas Rurales, por el que se enviaba a cada escuela el *Cuaderno del Profesor Rural* con pautas de enseñanza y material didáctico sobre historia, geografía, recursos naturales, educación para el hogar, trabajos manuales, entre otros temas. También se elaboraron

24 La actividad de confección de ropas se orientó a un nivel industrial que montó CEMA Chile con una donación de maquinarias por parte del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia -UNICEF-. Las socias podían trabajar para colaborar con los ingresos del hogar. Revista *Qué Pasa*. (1973), nº 127. Hemeroteca, BNCH, Santiago.

25 Discurso del Presidente de la Junta de Gobierno Augusto Pinochet Ugarte. Mensaje a la mujer chilena. Acto organizado por la Secretaría Nacional de la Mujer. 24 de abril de 1974, p. 10. BNCH, Santiago.

26 Revista *Qué Pasa*. (1974), nº 151, p. 16. Hemeroteca, BNCH, Santiago.

27 Revista *Qué Pasa*. (1973), nº 134. Hemeroteca, BNCH, Santiago.

28 Secretaría Nacional de la Mujer. *Programa de educación al consumidor* (1982), BNCH, Santiago.

29 Secretaría Nacional de la Mujer. Cartilla Doña Juanita. *Los remedios más económicos* (1974). *Secretos caseros de Doña Juanita* (1974); *Recetas de verdura* (1975); *Huertas caseras* (1975). *Derechos del niño* (1980); *Accidentes en el hogar* (1977); *Programa de Educación familiar* (1980); *La Asignación familiar y sus beneficios* (1980); *Valores patrios y valores familiares* (1982). BNCH, Santiago.

guías sobre Educación Familiar que se incorporaron a los programas de estudio de la enseñanza básica y media. Bajo ese convenio, las voluntarias colaboraban en los jardines infantiles, se encargaban de la alfabetización de adultos y la atención y organización de bibliotecas en zonas rurales.³⁰ La Secretaría de la Mujer también desarrollaba actividades culturales, como proyecciones de material fílmico (donado por las embajadas de Francia, Estados Unidos, Alemania y España), presentaciones de conciertos, ballet, coros y teatro en los Centros Abiertos, hogares de menores, asilos de ancianos y otros sitios.

La Secretaría de la Juventud fue una iniciativa de Jaime Guzmán³¹ y de los gremialistas, con el fin de movilizar a las nuevas generaciones. Dicha cartera operó como un instrumento de reeducación cívica que buscó reorientar y encauzar la acción de los jóvenes en tareas de voluntariado y actividades deportivas, aunque no adquirió la masividad de las experiencias fascistas (Valdivia Ortiz de Zárate, 2010). Si bien tuvo proyección nacional, su principal acción estuvo orientada a las comunas y municipios a través de los Centros de la Juventud, que establecían un contacto directo con los jóvenes.³² Entre las actividades del voluntariado se destaca la organización de los festivales “Primavera”, concursos literarios, creación de casas culturales, bibliotecas, campamentos de verano y actividades recreativas. Los voluntarios visitaban asilos de ancianos y hogares de menores, entregaban alimentos, ropas, medicamentos, juguetes y espectáculos. Los estudiantes de medicina y enfermería brindaban atención médica gratuita en centros médicos y hospitales de barrios carenciados. El área privilegiada era la deportiva: se organizaban competencias interescolares de vóley, básquetbol, ajedrez, atletismo, entre

30 Secretaría Nacional de la Mujer. *Manual del método psico-social para la enseñanza de adultos* (1976). BNCH, Santiago.

31 Jaime Guzmán fue el principal asesor y consejero de la Junta Militar, participó en la Comisión de Estudios de la Constitución Política de 1980 y en la Comisión de Estudios de Leyes Orgánicas Constitucionales que le brindaron sustento jurídico a la dictadura. Su actividad política empezó en la Universidad Católica (UC) como estudiante de derecho. Allí ejerció como profesor de Derecho Constitucional y creó el Movimiento Gremialista que llegó a controlar los principales centros de alumnos de la UC y la Federación de Estudiantes que habían estado en manos de los demócratas cristianos. Se desempeñó como miembro del consejo editorial de las revistas *Qué Pasa*, *Ercilla* y *Realidad*, columnista de los diarios *El Mercurio*, *La Tercera*, *La Segunda* y miembro del Directorio de la Corporación de Televisión de la Universidad Católica. Posteriormente, en 1983 formó un nuevo partido político de derecha, la Unión Democrática Independiente al que se sumaron varios de los miembros del gremialismo. La formación intelectual de Jaime Guzmán se basó en tres referentes del corporativismo católico, el sacerdote Osvaldo Lira, Julio Philippi y Jaime Eyzaguirre. Partidario del conservadurismo, fue crítico de la democracia liberal, opositor al Partido DC y miembro de Tradición, Familia y Propiedad. Inicialmente asumió un pensamiento corporativista conservador, vinculado al integrista español y a Carl Schmitt. A principios de los setenta, Guzmán, influenciado por Von Hayek, manifestó una concepción restringida de la democracia, concebida como un método de carácter instrumental para generar la representación política, contemplando el sufragio universal y aceptó una lógica liberal basada en el principio de subsidiariedad del Estado, ideas que quedarían plasmadas en la Constitución de 1980 (Cristi, 2000, pp. 7-21 y 161-175).

32 Revista *Qué Pasa*. (1973), n° 133. Hemeroteca, BNCH, Santiago.

otros (Donoso Fritz, 2012). El deporte permitía sumar adeptos y aportar recursos propagandísticos, ya que era un área que se suponía “despolitizada”. Según la lógica dictatorial, esto contribuía a mantener a los jóvenes unidos por el deporte y alejados de la política partidaria.

Por su parte, la Secretaría Nacional de la Cultura se encargó de proyectar la propaganda del régimen en el exterior, difundiendo la imagen de un Chile modernizado, civilizado y desarrollado. Al interior del país, promovió el arte popular mediante una serie de actividades del campo literario, teatral, musical y plástico (Donoso Fritz, 2008). La Secretaría encabezó una campaña de difusión del folklore a través de su transmisión en las radioemisoras y la grabación de discos de compositores nacionales y concedió premios a periodistas y universidades chilenas por su labor en la divulgación cultural. La Secretaría Nacional de los Gremios, creada en abril de 1974, tuvo por objetivo servir de nexo entre las organizaciones gremiales, las entidades empresariales y el gobierno. Los militares creyeron que era posible integrar en una misma entidad los intereses de los pequeños y medianos empresarios con los de los sindicatos, idea tomada del corporativismo español (Huneus, 2005). Sin embargo, en comparación con las Secretarías de la Mujer y de la Juventud, los resultados de la Secretaría de Gremios fueron limitados. Según Álvarez Vallejos (2010, p. 326-327), entre 1973 y 1979 el régimen buscó acercarse a la Central Única de Trabajadores y a los organismos gremiales con tradición corporativa que habían “luchado” contra el gobierno de la Unidad Popular. Sin embargo, la escasa duración de la alianza inicial entre las fuerzas golpistas y el sindicalismo antiallendista, se debió al fracaso de las políticas sindicales del gobierno militar: “ni los esfuerzos del Ministerio del Trabajo en tiempos del general Nicanor Díaz Estrada, ni la corriente corporativista-estatista que se alojó en la Secretaría General de los Gremios lograron cooptar al movimiento sindical a favor del gobierno”. En 1979, la actividad de esta última repartición se orientó a difundir el Plan Laboral, que impuso las reglas del libre mercado en las relaciones laborales y atentó contra los intereses del sindicalismo, lo cual obstaculizó la penetración de la Secretaría en el movimiento sindical antiallendista. Dado que el movimiento sindical no se dejó seducir, los militares optaron por la represión.

En 1974, el Ministerio del Interior, bajo la gestión del general de división César Raúl Benavides Escolar (1975-1978), puso en marcha el Plan Nacional Social para atenuar los efectos negativos del Plan de Recuperación Económica. Se implementaron programas focalizados en los sectores de menores ingresos. Paralelamente, se estableció una Política General de Acción Social para “combatir” la marginalidad mediante el fomento de la organización comunitaria. Se apuntó a incorporar a los afectados por la extrema pobreza a

través de sus propias organizaciones y con el aporte del Estado y organismos privados. En 1974, el gobierno buscó disminuir el índice de desnutrición infantil y creó el Consejo Nacional para la Alimentación y Nutrición dependiente del Ministerio de Salud Pública.³³ Allí se inscribió el Programa Nacional de Alimentación Complementaria que apuntaba a la recuperación integral de los niños que padecían desnutrición a través de la distribución de leche en polvo. Por su parte, se creó el Programa de Alimentación Escolar, que buscaba reducir la deserción escolar e institucionalizar los comedores escolares que otorgaban una ración alimenticia “complementaria” para los niños que vivían lejos de los centros de enseñanza.³⁴ El Programa de Educación y atención parvularia tenía por objetivo brindar alimentación, atención y educación a los infantes para que las madres pudieran ocupar su tiempo en actividades laborales remuneradas. El Programa de Viviendas Sociales instauró los Comités Habitacionales Comunales para enfrentar el problema del acceso a la vivienda de los sectores de bajos ingresos. Se apuntó a solucionar la deficiencia habitacional mediante la participación de la comunidad, los organismos del Estado y el sector privado. Asimismo, para afrontar el problema del abastecimiento de productos básicos en barrios carenciados, se implementó el Programa de Abastecimiento y Distribución mediante el cual se puso en práctica la construcción de locales de Autoservicios Comunitarios.

Por su parte, la Dirección de Asistencia Social (DAS), dependiente del Ministerio del Interior, asumió diversas funciones. Por un lado, realizaba investigaciones y diagnósticos técnicos para determinar los problemas de las familias y las comunas. Por el otro, dictaba cursos de capacitación laboral (corte y confección, repostería, diseño, uso de máquina de tejer, mecánica básica de automóviles, tapicería, colchonería, técnicas de nutrición y otros). Además, brindaba atención social en casos de incendios, derrumbes y ayuda material transitoria a indigentes mediante la entrega de elementos básicos para la subsistencia. En 1976, se puso en marcha un programa para detectar situaciones de “vagancia y mendicidad” de menores y enviarlos a un Hogar de Tránsito. Por otra parte, se establecieron los Programas Especiales para los barrios marginales, destinados a la instalación de teléfonos públicos, abastecimiento de parafina, higiene ambiental, servicios de agua potable y comercialización de productos. La DAS implementó el Programa de Desarrollo Comunal, que promovió la despolitización de las organizaciones comunitarias, el asesoramiento

33 Discurso presidencial de Augusto Pinochet Ugarte. A seis meses de la Liberación Nacional. 13 de marzo de 1974. Ver República de Chile (1974).

34 Revista *Qué Pasa*. (1974), n° 159. Hemeroteca, BNCH, Santiago.

técnico a organismos locales y la capacitación a juntas vecinales, centros de madres y consejos de desarrollo comunales. Según Pinochet, la DAS era un servicio abocado a la “readaptación de personas o familiares asistidas con el objeto de que a corto plazo lleguen a desenvolverse normalmente, sin el auxilio del Estado”.³⁵ La promoción del desarrollo comunitario tenía como finalidad permitir que el Estado se desentendiera de la atención de los marginales en el corto plazo. Como se puede observar, en la órbita del Ministerio del Interior funcionaron un conjunto de programas que afirmaban la precariedad y generaban una situación de dependencia y vulnerabilidad de los sectores sometidos a la extrema pobreza.

En 1980, se evidenció el momento de mayor tensión social como consecuencia de los efectos ocasionados por las políticas neoliberales. La crisis económica se extendió desde 1981 hasta 1986: a finales de 1982 se registraba una tasa de desempleo del 28.2% y el PBI cayó en 15.7% (Ramos, 1989, p. 29). En este contexto, se desarrolló una amplia economía de subsistencia simbolizada en la aparición de ollas comunes, la Polla Chilena de Beneficencia, bingos y rifas de alimentos. Con el estallido de las Jornadas de Protestas Nacionales de 1983, la situación se volvió dramática, lo que obligó al régimen a ampliar sus políticas sociales para paliar la extrema pobreza. Como respuesta al problema de la desocupación estructural y el incremento sustantivo de la pobreza, se crearon los Programas de Empleo Mínimo y de Jefes de Hogar. En el Gran Santiago, durante 1975 y 1981, se registró un promedio de más de 450.000 desocupados y de 154.000 incorporados a los programas de empleo de emergencia. En 1983, el desempleo afectó a 700.000 personas mientras que los programas de emergencia absorbieron aproximadamente a 250.000 individuos (Riveros, 1985, p. 332). Ambos programas permitieron, por un lado, desactivar las potencialidades conflictivas provocadas por el desempleo y la pobreza, lo que hizo que los militares retomaran sus postulados desarrollistas e impulsaran políticas de empleo como parte de su “rostro social”. Por ejemplo, el Programa de Empleo Mínimo fue concebido como un plan de emergencia transitorio, pero se transformó en una realidad permanente que el régimen defendió como muestra de su “sentido social”. Por el otro, la concentración de ayudas sociales a nivel comunal favoreció el asistencialismo y generó redes clientelares y bases de apoyo político al régimen, personificadas en sus alcaldes. En efecto, la implementación de políticas neoliberales generó una amplia “franja social de mendigos” que dependían del Estado (Valdivia Ortiz de Zárate y Álvarez Vallejos, 2012, p. 52). Ambos programas reconfirmaron la desprotección social

35 Mensaje presidencial de Augusto Pinochet Ugarte. 11 de septiembre de 1976. p. 12. BNCH, Santiago.

y la miseria, disciplinaron la fuerza de trabajo, instalaron la precariedad laboral y abarataron la contratación de mano de obra.

Por otra parte, se aumentó el gasto en vivienda con lo que el régimen pudo sortear su peor momento político. Según Álvarez Vallejos (2012), Pinochet se autoproclamó el “General de los pobres” y supo ganar beneficios políticos del asistencialismo, utilizando como propaganda la entrega de “soluciones habitacionales” a los más necesitados, para mostrar la vocación social de su gobierno. Hacia 1985, con el estado de sitio, las protestas habían disminuido, pero la violencia continuó expresándose a través de la delincuencia.

Reflexiones finales

Resulta necesario complejizar las tesis que sostienen que las últimas dictaduras del Cono Sur tuvieron como único propósito despolitizar, desmilitarizar y excluir política y económicamente a los sectores populares, a través de la represión y el control. Todo régimen autoritario enfrenta el desafío de la reproducción de la legitimidad. Según los términos weberianos, la legitimidad social guarda estrecha relación con la autoridad, lo que implica no solo la capacidad de imponer la voluntad mediante el uso de la fuerza, sino la obtención de cierto consenso (Weber, 2002, pp. 170-199). Inicialmente, tanto la “Revolución Argentina” como la dictadura chilena lograron un amplio conjunto de adhesiones provenientes de diferentes sectores sociales. Sin embargo, la represión y censura fueron erosionando esa legitimidad inicial. Hemos visto que ambas dictaduras buscaron una transformación profunda del país, que no era posible de obtener exclusivamente mediante el uso del terror, porque requería resocializar a una parte de la población bajo nuevos parámetros de creencias y valores. Solo ello impediría el resurgimiento de las anteriores lógicas políticas y sentaría las bases de una “nueva” sociedad. En ambos países, la insistencia en la “participación” demuestra que ambos regímenes buscaron obtener consenso y formas de legitimarse frente a los sectores populares y marginales, concebidos como “caldo de cultivo” para la subversión. Para evitar que fueran cooptados por prácticas demagógicas y electoralistas, se buscó reeducarlos y resocializarlos a través de valores como la solidaridad, el cooperativismo y la mejora de sus habilidades como consumidores.

Los generales Onganía y Pinochet insistieron en la “vocación social” de sus gobiernos. En ese sentido, promovieron la “participación social” porque creían que era un instrumento para fortalecer la “verdadera” democracia desde las bases. Dicha redefinición implicó que el tránsito hacia la nueva democracia no descansara en los partidos políticos como intermediarios entre la sociedad

civil y el Estado, sino en las “fuerzas vivas” de la comunidad. Esto determinó una división dicotómica entre el poder político y el poder social. Así se promovieron la creación de los CODECOS y los Consejos de la Comunidad en Chile, y las Sociedades de Fomento y las Juntas de Vecinos en la “Revolución Argentina”. Ambas dictaduras postularon a la “comunidad” como el sujeto destinatario de las intervenciones del Estado y apostaron a fortalecer el ámbito local. El principio de subsidiariedad del Estado, la descentralización, la regionalización, la municipalización y la autoorganización (por ejemplo a través del cooperativismo), apuntaron a crear un nuevo orden centrado en los municipios. La pertenencia de los sujetos a espacios acotados (municipios, regiones) los habilitaría a opinar sobre qué obras y servicios se necesitaban: su financiación y su realización ya no dependían exclusivamente de la voluntad del Estado sino del esfuerzo comunitario. Ese proceso de municipalización resultó clave, ya que debilitó el poder de los partidos tradicionales y facilitó la re-politización controlada y selectiva de los sectores populares chilenos.

El plan comunitarista de la SEPAC fue el resultado de la mixtura entre el corporativismo de cuño católico y el credo desarrollista. Ello se expresó en un intento de organizar a los sectores populares a través del fomentismo y la creación de asociaciones vecinales y consejos comunales. Esto tuvo un propósito claramente definido: romper con el asistencialismo, terminar con la “vagancia”, la demagogia y el paternalismo y motivar la participación para el autodesarrollo. Para ello se planteó la enseñanza de los beneficios del mutualismo y del cooperativismo desde los primeros años de la educación inicial. En Chile, pese a su alianza con los tecnócratas neoliberales, las Fuerzas Armadas no abandonaron del todo su preocupación por la cuestión social, pues el combate contra la pobreza era visto como un problema de seguridad nacional. Si bien la Junta Militar consideró que tenía legitimidad de origen por haber “salvado” a Chile del “cáncer marxista”, sostuvo que la “Reconstrucción Nacional” requería del sacrificio de todos los chilenos. En ese sentido, la dictadura hizo notables esfuerzos por sumar apoyos políticos provenientes no solo del movimiento antiallendista, sino también de los trabajadores. Para eso se creó la Secretaría Nacional de los Gremios, cuyos éxitos fueron limitados. Insistiendo en su vocación social, el gobierno militar utilizó múltiples recursos institucionales, como la Dirección de Organizaciones Civiles, para convencer a los chilenos de la bondad de su régimen y lo mucho que se estaba haciendo por el país y estimular la participación de las mujeres, los jóvenes y los niños en distintas actividades organizadas por la Secretaría General de Gobierno. Pinochet aspiró a convertir su política social en la máxima expresión de “justicia social” y en el elemento central de su propaganda. Mediante las políticas sociales se

buscó “ordenar” la pobreza con miras a mitigar -no erradicar- sus efectos, en un contexto de pauperización y desempleo generado por el repliegue del Estado.

Para derrotar al marxismo en su base social y su presencia en la cultura política popular, ambas dictaduras intentaron penetrar en la vida cotidiana de los sectores populares: la dictadura chilena cosechó allí algunos éxitos, mientras que la “Revolución Argentina” no lo consiguió. En parte, eso obedece al despliegue territorial de instituciones y recursos que la dictadura chilena destinó para acercarse al mundo popular a partir de una pluralidad de actividades culturales, educativas, asistenciales y deportivas, desarrolladas en los Centros de Madres y en las Secretarías Nacionales de la Mujer y de la Juventud. El esquema autoritario de incorporación de la comunidad a través de entidades de carácter participativo, como las Juntas de Vecinos y Centros de Madres “sin política”, permitió despolitizar las demandas sociales, institucionalizar el asistencialismo y darle vida al Estado subsidiario. En ese sentido, el municipio adquirió un rol protagónico en la reproducción y estabilización del modelo neoliberal, así como en la ejecución de programas destinados a “erradicar” la pobreza -Programas de Empleo Mínimo y para Jefes de Hogar-.

En la búsqueda del consenso social, el gobierno militar trató de acercarse al mundo popular, porque históricamente el municipio y las estructuras comunitarias estuvieron asociados al centro político y a la izquierda. En ese sentido, el régimen intentó resocializar a los sectores populares y reformular sus formas de hacer política, lo que derivó en aquello que Valdivia Ortiz de Zárate (2012) denominó la “alcaldización de la política”. Esto formó parte central de un proceso de resocialización política que trascendió el período dictatorial.

Resulta pertinente señalar que en ambos casos existió una importante brecha entre el plano discursivo y la práctica política. Así, aunque Onganía le otorgaba especial importancia al fomento de la participación social, al ordenamiento de la vida comunitaria y a la SEPAC, en la práctica el presupuesto destinado a dicha Secretaría resultó escaso y buena parte de sus objetivos no pasaron del nivel de proyectos. Los militares chilenos, desde 1974 proyectaron un orden centrado en los municipios, sin embargo, los CODECOS, constituidos sobre la base de las Juntas de Vecinos y los Centros de Madres, tuvieron limitada participación en la planificación del desarrollo a nivel comunal.

En cuanto a los alcances de la política social, los de la “Revolución Argentina” fueron limitados en comparación a la dictadura chilena. Por un lado, recordemos que Onganía estableció una planificación organizada en tres tiempos en el siguiente orden: el económico, el social y el político. Durante su gestión, se abocó a organizar el “tiempo económico”, que apuntaba a la modernización de estos sectores, y lo anunció como una etapa de crecimiento

y sacrificio para los asalariados. Esto último limitó los recursos disponibles para concretar buena parte de los proyectos de la SEPAC. Asimismo, las pujas entre los elencos nacional-corporativistas del Ministerio de Bienestar Social y los liberales-tecnocráticos de la cartera de Economía, obstaculizaron los ritmos de implementación del “tiempo social”. Por el otro, la reestructuración del aparato estatal, a partir de la creación del sistema de planeamiento del que dependían los ministerios, y por ende la SEPAC, favoreció la concentración de los mecanismos de decisión estatal en manos de Onganía, en una estructura piramidal. De ese modo, la extrema centralización institucional junto a la compleja red burocrática que se tejó desde el Departamento de Desarrollo de Comunidades de la SEPAC hasta las municipalidades, dificultó la concreción y el control de los proyectos comunitarios.

Por otra parte, si bien ambos regímenes preconizaron la descentralización y la municipalización como claves de la modernización económica, resultó un proceso “exitoso” en Chile, mientras que en Argentina ni siquiera se completó. Los elencos liberales de la “Revolución Argentina” sostenían que para superar el estancamiento económico, la “Revolución” debería favorecer el rol subsidiario del Estado, promover la actividad privada, incentivar la participación del capital extranjero y adoptar medidas antiinflacionarias de ajuste y estabilidad macroeconómica, al igual que sugerían los *Chicago Boys* en Chile. Sin embargo, mientras los argentinos veían en las políticas comunitaristas una “amenaza” a la futura democracia, en Chile los gremialistas y las líneas internas de las Fuerzas Armadas encontraban allí un elemento que fortalecería la “verdadera” democracia a construir. Estas diferencias parecen haber jugado un rol determinante a la hora de favorecer la municipalización. De todos modos, vale la pena señalar que en Chile existía una organización institucional que apuntaba a la centralidad del municipio y al desarrollo comunitario que venía de los tiempos de la “Revolución en Libertad” y que el régimen apuntó a reordenar y re-politizar. Las estructuras comunitarias previas a la dictadura favorecieron el alcance de las políticas sociales chilenas centradas en el ámbito local. En cambio, en la “Revolución Argentina” el fomentismo y el comunitarismo eran fenómenos relativamente recientes.

Por último, para analizar los alcances y las limitaciones de las políticas sociales y la descentralización, se debe tener en cuenta que la duración de ambas dictaduras en el poder resultó un factor decisivo para su concreción. Al mismo tiempo, es importante recordar que pese a los altos niveles represivos y la censura desplegados por la dictadura chilena, ésta logró mayor consenso social y ello se evidencia en su larga permanencia. En cambio, los militares argentinos no lo consiguieron, aún cuando la “Revolución Argentina” fuera más

“blanda” en términos represivos; esta situación da cuenta de la capacidad de autoorganización de la sociedad civil y del enorme peso que los actores corporativos tuvieron para quebrar el consenso inicial que sustentó al onganiato.

Referencias bibliográficas

1. Altamirano, C. (2001). *Bajo el signo de las masas (1943-1973)*. Buenos Aires: Ariel.
2. Álvarez Vallejos, R. (2010). ¿Represión o integración? La política sindical del régimen militar 1973-1980. *Historia*, 2 (43), 325-355.
3. Álvarez Vallejos, R. (2012). ‘Las casas de Pinochet’: políticas habitacionales y apoyo popular 1979-1988. En V. Valdivia Ortiz de Zárate, R. Álvarez Vallejos y K. Donoso Fritz (Eds.), *La alcaldización de la política. Los municipios en la dictadura pinochetista* (pp. 117-148). Santiago: LOM.
4. Barbarito, M. (2012). *Del comunitarismo a los Pergaminazos 1966-1970*. Pergamino: Fondo Editorial Municipal y Municipalidad de Pergamino.
5. Consejo General del Colegio de Abogados de Chile. (1980). *Antecedentes Histórico-Jurídicos: años 1972-1973*. Santiago: Editorial Jurídica de Chile.
6. Correa Sutil, S. (2005). *Con las riendas del poder. La derecha chilena en el siglo XX*. Santiago: Sudamericana.
7. Cristi, R. (2000). *El pensamiento político de Jaime Guzmán. Autoridad y libertad*. Santiago: LOM.
8. De Ímaz, J. (1977). *Promediando los cuarenta*. Buenos Aires: Sudamericana.
9. Donoso Fritz, K. (2008). ¿Canción huasa o canto nuevo? La identidad chilena en la visión de derechas e izquierdas. En V. Valdivia Ortiz et al (Eds.), *Su revolución contra nuestra revolución*, volumen 2: La pugna marxista-gremialista en los ochenta (pp. 231-290). Santiago: LOM.
10. Donoso Fritz, K. (2012). Deporte y recreación para todos...: política social y cultural de la Dieger en los municipios de Santiago. En V. Valdivia Ortiz de Zárate, R. Álvarez Vallejos y K. Donoso Fritz (Eds.), *La alcaldización de la política. Los municipios en la dictadura pinochetista* (pp. 87-115). Santiago: LOM.
11. Franco, M. (2012). *Un enemigo para la nación. Orden interno, violencia y subversión, 1973-1976*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
12. Gazzoli, R. (2007). *Vivienda social. Investigaciones, ensayos y entrevistas*. Buenos Aires: Nobuko.
13. Giorgi, G. I. (2014). Refundar la sociedad. El comunitarismo como política de Estado en el Gobierno de Onganía. En V. Galván y F. Osuna (Comps.),

- Política y cultura durante el "Onganiato". Nuevas perspectivas para la investigación de la presidencia de Juan Carlos Onganía (1966-1970)* (pp. 119-139). Rosario: Prohistoria.
14. Gomes, G. (2011). El Onganiato y los sectores populares: funcionarios, ideas y políticas de la Secretaría de Estado de Promoción y Asistencia a la Comunidad (1966-1970). *Anuario del Centro de Estudios Históricos "Prof. Carlos S. A. Segreti"*, 11, 279-302.
 15. Gomes, G. (2013). *Un estudio comparativo de la presencia de ideas corporativistas en regímenes dictatoriales latinoamericanos: Argentina (1966-1973) y Chile (1973-1988)*. Tesis de Maestría inédita. Maestría en Estudios Latinoamericanos. Universidad Nacional de San Martín, Buenos Aires.
 16. Gomes, G. (2014). Los orígenes doctrinarios de la propuesta comunitarista del gobierno de Juan Carlos Onganía. En V. Galván y F. Osuna (Comps.), *Política y cultura durante el "Onganiato". Nuevas perspectivas para la investigación de la presidencia de Juan Carlos Onganía (1966-1970)* (pp. 105-119). Rosario: Prohistoria.
 17. Huneeus, C. (2005). *El régimen de Pinochet*. Santiago: Sudamericana.
 18. Lewis, P. (2001). La derecha y los gobiernos militares, 1955-1983. En S. McGee Deutsch y R. Dolkart (Eds.), *La derecha argentina. Nacionalistas, neoliberales, militares y clericales* (pp. 321-370). Buenos Aires: Javier Vergara.
 19. Mazzei, D. (1994). Peronismo y política en los años '60: *Primera Plana* y el golpe militar de 1966. *Entrepassados*, 7, 27-42.
 20. Mazzei, D. (1997). *Medios de comunicación y golpismo. El derrocamiento de Illia (1966)*. Buenos Aires: Grupo Editor Universitario.
 21. Mazzei, D. (2012). *Bajo el poder de la Caballería. El Ejército Argentino (1962-1973)*. Buenos Aires: Editorial Universitaria de Buenos Aires.
 22. O'Donnell, G. (2009). *El estado burocrático autoritario*. Buenos Aires: Prometeo.
 23. Pons, E. (2005). El Onganiato cordobés: de Martínez Zuviría a Ferrer Deheza (1966-1967). *Documento de Trabajo N° 8*. Publicación de la Maestría en Partidos Políticos y del Archivo de la Palabra del CEA-UNC (serie: Voces y Argumentos). Disponible en: <http://historiapolitica.com/datos/biblioteca/cean8.pdf>
 24. Pons, E. (2009). ¿La historia da marcha atrás? Los intentos de instauración de un proyecto corporativista en Córdoba de los sesenta. *Revista Estudios digital* (22). Disponible en: <http://www.revistaestudios.unc.edu.ar/articulos02/monografias/pons.php>

25. Portantiero, J. (1977). Economía y política en la crisis argentina (1958-1973). *Revista Mexicana de Sociología*, 39 (2), 531-565.
26. Power, M. (2008). *La mujer de derecha: el poder femenino y la lucha contra Salvador Allende, 1964-1973*. Santiago: Dirección de Bibliotecas, Archivos y Museos-Centro de Investigaciones "Diego Barros Arana".
27. Ramos, J. (1989). *Política económica neoliberal en países del Cono Sur de América Latina, 1974-1983*. México: Fondo de Cultura Económica.
28. República de Chile. (1974). *Primer año de la Reconstrucción Nacional*. Santiago: Editora Nacional Gabriela Mistral.
29. Riveros, L. (1985). Desempleo, distribución del ingreso y política social. *Estudios Públicos*, 20, 315-347.
30. Rodríguez, L. y Barbarito, M. (2011). Los católicos de derecha en los sesenta. La experiencia "comunitarista" en Pergamino (1966-1973). Ponencia presentada en las *III Jornadas Nacionales de Historia Social*. La Falda, Córdoba, 11 al 13 de mayo de 2011, Universidad Nacional de Córdoba.
31. Rouquié, A. (1982). *Poder militar y sociedad política en la Argentina (1943-1973)*, volumen 2. Buenos Aires: Emecé.
32. Ruiz, C. (1983). *Transformaciones en el discurso de la prensa. Un estudio de caso: la Revista Qué Pasa (1971-1982)*. Santiago: CENECA.
33. Ruiz, C. (1992). El conservantismo como ideología. Corporativismo y neoliberalismo en las revistas teóricas de derecha. En R. Cristi y C. Ruiz (Eds.), *El pensamiento conservador en Chile. Seis ensayos* (pp. 103-123). Santiago: Universitaria.
34. Valdivia Ortiz de Zárate, V. (2003). *El golpe después del golpe. Leigh vs. Pinochet: Chile 1960-1980*. Santiago: LOM.
35. Valdivia Ortiz de Zárate, V. (2008). *Nacionales y gremialistas. El "parto" de la nueva derecha política chilena, 1964-1973*. Santiago: LOM.
36. Valdivia Ortiz de Zárate, V. (2010). ¡Estamos en guerra, Señores! El régimen militar de Pinochet y el "pueblo" (1973-1980). *Historia*, 1 (43), 163-201.
37. Valdivia Ortiz de Zárate, V. y Álvarez Vallejos, R. (2012). Platita poca, pero segura: los refugios laborales de la dictadura. En V. Valdivia Ortiz de Zárate, R. Álvarez Vallejos y K. Donoso Fritz (Eds.), *La alcaldización de la política. Los municipios en la dictadura pinochetista* (pp. 51-86). Santiago: LOM.
38. Valdivia Ortiz de Zárate, V., Álvarez Vallejos, R. y Donoso Fritz, K. (Eds.). (2012). *La alcaldización de la política. Los municipios en la dictadura pinochetista*. Santiago: LOM.
39. Weber, M. (2002 [1922]). *Economía y sociedad. Esbozo de Sociología comprensiva*. Madrid: Fondo de Cultura Económica.