

La construcción de la cuestión social

El desarrollismo post-peronista

Arturo Laguado Duca

ESPACIO
EDITORIAL

Índice

Prólogo, por Estela Grassi	9
Introducción	19
Capítulo 1. Caja de herramientas	25
I. Políticas sociales y cuestión social	25
II. La emergencia de la cuestión social	27
III. El desarrollismo	31
IV. Discurso y hegemonía	36
V. Algunas cuestiones de método	42
Capítulo 2. Frondizi y el descubrimiento del subdesarrollo	49
I. Los contextos	
<i>Contexto 1: La emergencia del discurso del desarrollo y su imbricación con la cuestión social</i>	49
<i>Contexto 2: Frondizi y la democracia tutelada</i>	55
<i>Contexto 3: El pasado de la cuestión social</i>	65
II. Los discursos	
<i>La Revolución Libertadora: la interpretación de la crisis y el discurso del desarrollo</i>	72
<i>La Convención Constituyente</i>	80
<i>Frondizi en el gobierno</i>	89
<i>En síntesis...</i>	117

Capítulo 3. De Guido a Illia: la emergencia de un desarrollismo distribucionista	121
I. Los contextos	
<i>Contexto 1: Apogeo y decadencia de la Alianza para el Progreso</i>	121
<i>Contexto 2: Gobernar sin legitimidad</i>	128
<i>Contexto 3: La política social</i>	137
II. Los discursos	
<i>Guido y el relanzamiento de la Alianza</i>	139
<i>La democracia social de Illia</i>	151
<i>La agenda social</i>	163
<i>Se cierra un intervalo</i>	182
Capítulo 4. La Revolución Argentina: desarrollo y seguridad	187
I. Los contextos	
<i>Contexto 1: Mutaciones del discurso del desarrollo</i>	187
<i>Contexto 2: La "Seguridad Nacional" en la Argentina</i>	195
<i>Contexto 3: Comunidad, obras sociales y jubilaciones</i>	206
II. Los discursos	
<i>De la Alianza para el Progreso a la Doctrina de Seguridad Nacional</i> . . .	208
<i>La cuestión social y las políticas sociales</i>	228
<i>Final de época</i>	253
Conclusiones	259
Bibliografía	275

Introducción

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 mencione.

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, este trabajo 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 ochenta, 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 aparecían indisolublemente unidos en el pensamiento hegemónico de la época. ♦

En un mismo movimiento retórico se cerraba la época de los pronunciamientos militares y del Estado intervencionista que habrían llevado a las sociedades latinoamericanas a su ruina. El incremento de la pobreza, la aparición de nuevos problemas sociales y la reedición de algunos viejos, se expedían a un horizonte en el 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 esperar 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 ponía el Estado, el sueño del desarrollo indefinido se haría realidad.

Y de aquellas restricciones, las más dañinas eran las referidas a los contratos laborales. Sólo los trabajadores perezosos, aquellos que no estaban capacitados para enfrentarse al dinámico mundo del mercado y todavía imbuidos por la desueta noción de "carrera", aspiraban a contratos de largo plazo. En todo el continente se impulsaron cursos de reconversión laboral y políticas de asistencia —cuyo rigor dependía de las coyunturas políticas— bajo la forma de focalización de "beneficiarios" para los que por edad avanzada o falta de preparación no fueran capaces de "reconvertirse". Así hizo su segundo debut la libertad del mercado —para el caso, la libertad de 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 ofertaría los servicios basada en la sana competencia. 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 mayor parte de América Latina, y la Argentina no fue una excepción— ha sido estudiado. También

se sabe quiénes fueron los ganadores de este nuevo acuerdo. Pero para el común de los ciudadanos, este discurso construyó una realidad que clausuraba definitivamente una época histórica. Los éxitos electorales y la casi ausencia de propuestas políticas diferentes con opción de poder, pusieron en evidencia la instalación de la nueva hegemonía.

Sin embargo, la articulación de estos temas en un discurso diferente al de esta narrativa neoliberal —aunque el prefijo *neo* es discutible— fue presentada por los inconformes científicos sociales, quienes aportaron una poco exitosa explicación alternativa. Los historiadores de la economía —la nueva *intelligentzia*— replicaron caricaturizando la crítica como una imagen de los sesenta que representaba un medioevo de estancamiento económico.

Los 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—, 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 fue 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 pregunta, que es la que está en la base de este libro: ¿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 aquí 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 elecciones hubieran sido posibles, quizá 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.

Los años noventa —cuando se fue gestando este trabajo, antecedido por una investigación similar aunque de menor envergadura, para el caso colombiano (Laguado Duca, 2006)— no sólo implicaron una mutación del discurso sobre lo social. Como era inevitable, también las ciencias sociales resintieron esos cambios. Como nunca antes, la sociología debió resistir el empuje de la racionalidad económica. El auge de las teorías de la elección racional y de ciertas versiones extremas del individualismo metodológico fue 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.

La corriente principal de la teoría sociológica tendió a enfocarse en los problemas de la globalización o en los derivados de ella, como la sociedad del riesgo. Por otra parte, 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, comenzó a menguar el interés por los problemas de la dominación en las sociedades capitalistas. Durante los años noventa —y aun en la actualidad— en muchas academias de América Latina —y no necesariamente las peores— hacer sociología de las sociedades nacionales era (es) visto como un anacronismo. Sólo los economistas se reservaban esa potestad ya 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 de la tremenda injusticia de regímenes políticos que apostaron 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 crítico 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 contexto, la investigación sobre la cuestión social se

veía necesariamente despojada del componente político en los términos en que lo hemos planteado.

En ese marco, 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, autorizó al autor a continuar con su programa de investigación de estudio comparado de las élites latinoamericanas desde un lugar teóricamente sólido, sin caer en las tentaciones de una nueva teleología, curiosamente anclada en el fin de los grandes relatos.

Armado de estas herramientas se destejó la fina trama con que se urdieron los discursos hegemónicos. 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 preconiciones, 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 transcripciones textuales (de las cuales se omitirán muchas en gracia a la presente edición) permiten a lector el control de la información presentada y, quizá más interesante, las largas transcripciones textuales admiten interpretaciones alternativas que el investigador, por impericia, descuido o cualquier otra limitación, no fue capaz de construir.

En el primer capítulo se discuten los principales elementos conceptuales y metodológicos que orientaron la recolección de los datos. 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 junto 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 élites 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 de investigación. 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 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 ellas el énfasis no está puesto en las mutaciones sino 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 fue una importante causa de la crisis de hegemonía que caracterizó esos años.

Por último, el análisis del discurso puede ser una abertura en el edificio de la sociología política que puede iluminar muchos procesos. Este libro quiere aportar también en estas cuestiones de método.

La construcción de la cuestión social

Arturo Laguado Duca

En este libro se reconstruyen los conflictos discursivos entre los grupos de poder alrededor de la *cuestión social*, durante el desarrollismo post-peronista en la Argentina.

Su objetivo principal es el análisis de los discursos que enunciaron los grupos de poder sobre la cuestión social en ese período. Ésta 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 investigación va más allá de una problematización sobre las políticas públicas en el sentido técnico del término, para enmarcarse en el campo de la sociología política buscando aportar a la intelección contemporánea de la cuestión social y el desarrollo, y su papel en un discurso hegemónico de largo aliento.



ESPACIO
EDITORIAL

ISBN 978-950-802-340-7

