



Artículo

Los sentidos de la modernización en la política social del gobierno de Juan Carlos Onganía (1966-1970)

Florencia Osuna

Universidad Nacional de La Plata

RESUMEN: El objetivo de este artículo es dar cuenta de las particularidades de las ideas y de los actores vinculados con el desarrollo del proyecto de seguridad social del gobierno de Juan Carlos Onganía (1966-1970). En este sentido, se analizan algunos elementos de un ideario existente en la década de 1960 que sustentó las políticas desarrolladas en el área de seguridad social. En relación con esto, se intenta dar cuenta de los sentidos que, en el contexto de la dictadura autodenominada 'Revolución Argentina', adquirieron la modernización, la racionalización y lo técnico. En nuestro caso de estudio esto se manifestó en la importancia de la metodología prospectiva y en la presencia de asesores como Agustín Merello. Una de las preguntas del artículo es de qué manera convivió el ideario católico y tradicionalista del gobierno con la admiración por el futuro y las nuevas tecnologías.

PALABRAS CLAVE: prospectiva, seguridad social, dictadura argentina, política social, modernización

RECIBIDO: julio 2024 / **ACEPTADO:** mayo 2025 / **ONLINE FIRST:** junio 2025

The Meanings of 'Modernization' in Social Policy of the Government of Juan Carlos Onganía (1966-1970)

ABSTRACT: The purpose of this article is to account for the particularities of ideas and players related to the development of the social security project of the government of Juan Carlos Onganía (1966-1970). In this regard, we analyze some of the elements of the existing ideas in the 1960s that supported the policies developed in social security. In this respect, we account for the meanings taken on by modernization, rationalization, and technical in the context of the self-designated 'Argentine Revolution' dictatorship. Our case study relates those concepts to the importance of the prospective methodology and the presence of advisors such as Agustín Merello. One of the questions of this article is how Catholic and traditionalist ideas of the government coexisted with the admiration for the future and new technologies.

KEYWORDS: prospective, social security, Argentine dictatorship, social policy, modernization

RECEIVED: July 2024 / **ACCEPTED:** May 2025 / **ONLINE FIRST:** June 2025

Entre 1966 y 1973, en Argentina, tuvo lugar un gobierno *de facto* enmarcado internacionalmente en la Doctrina de Seguridad Nacional (DSN), que fue autodenominado 'Revolución Argentina' (1966-1973). El primer gobierno de esta dictadura estuvo encabezado por el general del Ejército Juan Carlos Onganía (1966-1970), quien prometía poner fin al desorden político e institucional imperante, e implementar un Estado 'moderno y racional'.

Este artículo busca dar cuenta de los sentidos que adquirieron la modernización, la racionalización y lo técnico en ese contexto. Para abordar esta problemática, analiza las particularidades de las ideas y de los actores vinculados con el desarrollo del proyecto de seguridad social del gobierno de Onganía.

Las dictaduras argentinas de la DSN han sido extensamente estudiadas a partir de sus rasgos autoritarios y represivos (Calveiro 2008; De Riz 2007; Palermo y Novaro 2003; Cavarozzi 1997; O'Donnell 2009; Águila, Garaño y Scatizza 2020). Sin embargo, en los últimos años también comenzaron a analizarse otras aristas de estos gobiernos, relacionadas con las políticas sociales, culturales y educativas (Gomes 2016; Osuna 2017a, 2017b; Rodríguez 2010, 2011; González 2014). Esto posibilita comprender la complejidad de la política pública en el marco de esas dictaduras,

que apuntaban no solo a disciplinar y reprimir, sino también a construir consenso. Asimismo, los funcionarios civiles y militares de estos regímenes se posicionaban ideológicamente en diferentes zonas del arco político (v.g., nacionalistas, liberales o corporativistas católicos) y, por lo tanto, defendían diversos idearios sobre el orden social deseable que se proponían impulsar desde el gobierno (Rock 2001; Canelo 2008; O'Donnell 2009). Las políticas de seguridad social del Onganiato, en este sentido, formaron parte de este espectro de iniciativas, por lo cual estudiarlas nos acerca a una comprensión más cabal sobre los modos en que esta dictadura pensaba las prestaciones sociales, el vínculo con los beneficiarios y los modos de encarar la realización de estas políticas públicas propositivas y no represivas.

En la formulación de las políticas sociales de la dictadura de Onganía tuvo una importante visibilidad un técnico en particular, Agustín Luis Merello, quien desarrolló un extenso documento denominado Programa Argentino de Seguridad Social (PASS), que sentó las bases para el nuevo proyecto de seguridad social. Para la realización de este Programa, el autor recurrió a un método peculiar denominado prospectiva, que tuvo una importante difusión en las décadas de 1960 y 1970, y que aún hoy es utilizado internacionalmente en ámbitos académicos y estatales. Es posible observar que la prospectiva, considerada —como veremos— una ciencia de la anticipación, había encontrado su origen a finales de los años sesenta en Francia, en el marco del nacimiento de una corriente ligada a los ejercicios de la futurología. Se trata de un método ligado a un imaginario de la época en el cual tenían lugar el futuro, la conquista del espacio exterior y las nuevas tecnologías. El análisis de estas dimensiones de las políticas sociales de los años sesenta y setenta nos posibilitará también ampliar y complejizar nuestro conocimiento acerca de algunas características del ideario y de los actores políticos del régimen de Onganía ligadas a lo técnico y lo moderno.

Desde la década de 1960, las dictaduras sudamericanas evidenciaron los vínculos entre modernización y autoritarismo. Estos gobiernos buscaron resolver de manera técnica y apolítica la cuestión social a partir de la designación de expertos en las diferentes áreas del gobierno. Para los militares y sus aliados civiles, la democracia era sinónimo de desorden y anomia social, por lo que la interrupción del régimen democrático fue visualizada por amplios sectores políticos como la única manera de

ordenar la política, la sociedad y la economía (Meynaud 1968; Putnam 1977; Rouquié 1981; Fischer 1990; O'Donnell 2009). En relación con el objeto de estudio abordado en este artículo, se verá que no solamente los sectores liberales participaban de este imaginario, sino que fundamentalmente en el área social fue adoptado por los expertos católicos que formaron parte del gabinete de Onganía (Ghio 2007; Giorgi 2010; Selser 1973).

Además de la bibliografía de referencia sobre el problema, se analiza un corpus de documentos conformado por periódicos de tirada nacional y los textos escritos por Agustín Merello. Para el análisis de las fuentes primarias y secundarias, este artículo se enmarca en la historia sociocultural del Estado (Fernández, Osuna y Silva 2018), que busca diferenciar la dimensión del Estado como imaginario de su carácter institucional (Pan-Mantojo 2014). Esta perspectiva también se enriquece con los aportes de la historia conceptual debido a la relevancia que poseen para esta investigación las apropiaciones y resemantizaciones de conceptos clave del siglo XX, tales como la modernización, lo técnico y la racionalización. En ese sentido, a partir de las herramientas provistas por la *Begriffsgeschichte* de Reinhart Koselleck (1993, 2004, 2012) podremos dar cuenta de la historicidad de los conceptos en la diacronía y la sincronía del proceso histórico. De esta manera, se buscará advertir el anclaje de sus sentidos tanto en la historia política occidental contemporánea más general, como en las apropiaciones específicas que distintos actores argentinos y sudamericanos realizaron de los mismos en un contexto muy particular: las dictaduras de los años sesenta y setenta en el marco de la Guerra Fría en la región.

A partir de lo expuesto, en este artículo se intentará demostrar que tanto los funcionarios liberales como los católicos que formaron parte del elenco gubernamental de Onganía buscaron resolver la cuestión social de una manera técnica y apolítica. Para llevar adelante estos procesos de modernización y tecnificación administrativa de la política social, se vincularon con actores de extracciones diversas no necesariamente ligados con la derecha política, como fue el caso de Merello. Asimismo, las ideas modernizadoras se entretejieron con algunos principios de la Doctrina Social de la Iglesia (DSI) (v.g. subsidiariedad del Estado, responsabilidad o participación) defendida por los funcionarios católicos. Por esto, como veremos en los siguientes apartados, en las políticas

sociales del período impactaron tanto la tecnificación e informatización de los sistemas de seguridad social como los principios socialcristianos.

En la primera sección (1) se dará cuenta de los diversos sentidos de la modernización en el proyecto político del gobierno de Onganía para comprender el paradigma desde el cual se pensaban las políticas públicas en ese contexto. En la sección 2 se estudiarán las coincidencias entre sectores militares y civiles de diferentes orientaciones ideológicas en torno a la importancia otorgada a la modernización y tecnificación de la política, pero también la relevancia que para estos actores tenían los principios de la DSI. En la sección 3 se analizará el Programa Argentino de Seguridad Social (PASS) de Agustín Merello para detectar en esta propuesta el entrecruzamiento del imaginario modernizador, pero también la presencia de los principios socialcristianos de la DSI. En la cuarta y última sección se reconstruirán las políticas de seguridad social del gobierno de Onganía para evaluar los alcances del PASS de Merello en esas iniciativas estatales.

I. Lo técnico y lo moderno en el proyecto de la Revolución Argentina

Uno de los principales objetivos anunciados por el gobierno de Onganía era la transformación nacional y la modernización del país (Altamirano 2001, 81) o, como señala Alain Rouquié (1981, 265), el reiterado “cambio de estructuras”. En relación con esto, en algunos trabajos académicos que analizan los principales propósitos de la dictadura Revolución Argentina suelen aparecer dos términos que, a su vez, están ligados: la cuestión de la técnica y de la modernización (O'Donnell 2009; De Riz 2007). Creemos que con estas palabras no se describe un único objetivo del régimen estudiado, sino que ellas encierran una pluralidad de sentidos que resulta necesario ordenar y sistematizar para nuestra indagación. Por un lado, designan dos cuestiones relacionadas entre sí: la racionalización y automatización de los procesos administrativos y del Estado, en general, y la utopía de la resolución técnica de los problemas de la comunidad, en particular. Por otro lado, se asocian estos términos con la búsqueda de la liberalización y la competitividad de la economía argentina.

Uno de estos sentidos está muy bien expresado en un editorial del diario *La Nación* del 24 de octubre de 1966, que recoge algunos de los problemas que estaban en el imaginario y también en la agenda del gobierno: la diferencia entre los técnicos y la burocracia. El texto empieza aclarando que

Burocracia no es una palabra que, necesariamente, tenga sentido condenatorio [pero debido a que ha crecido] como una hidra donde cabezas y ramas se multiplican incesantemente [...] de servidora se ha convertido en ama, cruel, despótica y —lo que es peor— asfixiante, paralizante [por lo cual] la palabra burocracia suena hoy, invariablemente, a condena, a reprobación, y burócrata ha pasado a convertirse en un calificativo de severa admonición. (*La Nación*, 24 de octubre 1966)

Sin embargo, proseguía la editorial, “frente a la visión pesimista que el término burocracia arrastra, se levanta en nuestros días la imagen alentadora, entusiasta, aunque con algo de temor por su desenvolvimiento futuro, encerrada en el vocablo tecnocracia” (*La Nación*, 24 de octubre 1966). A los técnicos se los presenta como especialistas en “cada ramo de la actividad humana”, que poseen una capacidad particular para resolver los complejos problemas de las sociedades de ese momento histórico. Se afirmaba que había llegado la hora de reemplazar a los burócratas aferrados a “procedimientos dilatorios e inútiles” por lo técnicos que “hasta para los aspectos estrictamente burocráticos disponen de un ‘sésamo ábrete’ salvador: la racionalización y automatización de los procedimientos” (*La Nación*, 24 de octubre 1966). Recogiendo el espíritu político de ese momento, explica que se estaba discutiendo, en las esferas gubernamentales, la necesidad de confiar las tareas de gobierno en el rango de los funcionarios públicos “a los técnicos, a los entendidos, a los especialistas” (*La Nación*, 24 de octubre 1966).

Este editorial menciona los sentidos más importantes del afán modernizador de esta dictadura en el plano estatal. En general, la ineficiencia de los burócratas era relacionada con la política; la idea del técnico especialista buscaba ser desligada de esa connotación. La Revolución Argentina tenía como objetivo la despolitización del Estado y la sociedad en su conjunto para evitar el fraccionamiento y el conflicto. O'Donnell (2009, 81) explica que esta intención permite comprender la designación de civiles técnicos y apolíticos en los altos niveles decisorios del gobierno. Para el autor, esta decisión estaba vinculada con la naturaleza de los regímenes burocráticos autoritarios: “Desde sus instituciones se llevan a

cabo intentos sistemáticos de ‘despolitizar’ el tratamiento de cuestiones sociales, sometiéndolas a los que se proclama son criterios neutros y objetivos de racionalidad técnica” (O’Donnell 2009, 58-59).

Frente a la percepción de un sector de las Fuerzas Armadas de una crisis de autoridad y de fraccionamiento social, como hemos visto, se pretendieron ensayar medidas autoritarias que buscaban crear un nuevo orden social emparentado con el corporativismo o con el comunitarismo. El sector de las Fuerzas Armadas liderado por Onganía, denominado ‘paternalista’ por el autor citado, era partidario del

‘orden’, la ‘autoridad’ y la ‘despolitización’ [y mostraba] una veta moderna en su fascinación con los ‘técnicos’, que parecen portadores de una racionalidad que les permite negar —y aquí está el origen de esa fascinación— la politicidad y conflictualidad intrínsecas a cualquier cuestión social. (O’Donnell 2009, 84)

Pero no solo se buscaban técnicos capaces de resolver la política de manera experta y no partidaria, sino que, también, para la futura y última etapa del proyecto (el denominado tiempo político) se imaginaba la participación ‘técnica’ de lo que llamaban las organizaciones básicas de la comunidad. De esta manera, los diferentes sectores particulares, desde su especialización y posesión de un conocimiento técnico, debían asesorar al gobierno para la toma de decisiones y actuar como correa de transmisión hacia la sociedad en la implementación de las políticas estatales (O’Donnell 2009, 91).

Las expectativas de modernización vinculadas con el problema del Estado repercutieron en la creación de un determinado perfil de funcionario, pero también en la propia organización de la estructura del Estado. El régimen ministerial del Onganiato estuvo signado por una clara impronta racionalizadora; de hecho, la Ley 16.956 de Ministerios, en septiembre de 1966, redujo la cantidad de carteras de ocho a cinco: Interior, Relaciones Exteriores, Economía y Trabajo, Defensa y Bienestar Social (*La Nación*, 5 de septiembre 1966; 22 de septiembre 1966; 25 de septiembre 1966; 14 de octubre 1966). Uno de los principales fundamentos que argüía la propuesta de ley para llevar a cabo esta modificación era que “se ha tenido en cuenta que la dinámica del Estado moderno y la rapidez y eficacia que su condición exige aconsejan una redistribución en las materias atribuidas a los ministros y secretarios de Estado” (*La Nación*, 25 de septiembre 1966).

Pero, también, el proyecto modernizador que “debía hacer de la Argentina una gran potencia” (Rouquié 1981, 274) incluía la esfera estrictamente económica y distintos autores lo relacionan estrechamente con la misma. Rouquié (1981, 258) señala que “los ejes de la modernización planeada pasaban por el apoyo a la iniciativa privada, la limitación del intervencionismo estatal y un crecimiento abierto a las inversiones extranjeras y la competencia externa que permitiría bajar los costos”. La racionalización de la economía implicaba la supresión de “todas las protecciones de naturaleza social o política que obstaculizaran la libre competencia e impidieran la formación de capital”, por lo tanto, los expertos del Ministerio de Economía de Adalberto Krieger Vasena consideraban importante suspender buena parte de la legislación social redistributiva existente: “La modernización de la economía implicaba cierta regresión social” (Rouquié 1981, 274). Esto explicaba, según el autor citado, la necesidad de medidas fuertemente represivas que prohibieran toda actividad política y contuviera las manifestaciones de descontento y las tensiones sociales: “había que gobernar con mano dura” (Rouquié 1981, 275). Es importante señalar que, en general, el término tecnócrata suele utilizarse, en la bibliografía consultada (Rouquié 1981; O’Donnell 2009), para referir a los técnicos liberales de la cartera económica. Por esto, las ideas de técnica y modernización encuentran una raigambre muy fuerte en esta esfera.

Como decíamos al principio, el objetivo de esta breve reconstrucción es dar cuenta de la importancia y de algunos de los sentidos que en la época tuvo el objetivo de la modernización, según como aparece en la bibliografía antes mencionada sobre el programa de gobierno de Onganía. También contamos con otro conjunto de trabajos donde se exploran las significaciones más disruptivas y contestatarias de lo moderno y lo revolucionario de la época, que da cuenta de los cambios acontecidos, por ejemplo, en la esfera de la Iglesia católica (Martín 1991; Lenci 1998; Ghio 2007; Lanusse 2007; Morello 2007), el arte en su conjunto (Longoni y Mestman 1994; Sigal 2002; Giunta 2008), las ciencias sociales y la universidad (Sarlo 2001; Suasnábar 2004; Blanco 2006), los nacionalistas y la izquierda tradicional (Hilb y Lutzky 1984; Tortti 2009; Weisz 2003).

Traemos a colación estos discursos sobre lo nuevo y lo moderno, muchas veces asociados con lo ‘técnico’ en sus variados sentidos, porque fueron conformando un paradigma desde donde se imaginaba y se pro-

yectaba la política, la sociedad, la economía y la cultura. Un imaginario que, como veremos en nuestro estudio de caso vinculado a la política social, en esos años trascendía los límites nacionales y de grupo. Por esto, buscaremos dar cuenta del ‘proyecto modernizador’ para el caso de la seguridad social, intentando rescatar, problematizar y profundizar sus sentidos específicos.

2. Los puntos de confluencia de militares, funcionarios y técnicos

Militares y civiles —liberales, nacionalistas y paternalistas, socialcristianos y tecnócratas— llevaron adelante este experimento autoritario, tal como lo denomina Carlos Altamirano (2001). A pesar de las diferencias evidentes entre unos y otros, existían, como dijimos, algunos objetivos comunes; fundamentalmente: la erradicación de la política y el conflicto, y el desarrollo y la modernización del país.

La fascinación por la técnica y la modernización de los sectores liberales, paternalistas y nacionalistas, tanto militares como civiles, proporcionaba cierta unidad ideológica y de metas a todos estos grupos. Los nacionalistas —que se encontraban en las áreas más políticas de la administración— “habían incorporado al repertorio histórico del nacionalismo —crítica del individualismo liberal y de la ‘partidocracia’, apología de la autoridad, el orden y la unidad del cuerpo nacional— una nueva veneración por la modernización y el industrialismo”, y “en ese culto a los signos de la modernización [...] la definición militar de la realidad y la definición tecnocrática se alimentaban recíprocamente” (Altamirano 2001, 81-83).

A pesar de estas coincidencias, cada uno de los sectores internos de las Fuerzas Armadas tenía también una ideología singular, y redes políticas y sociales particulares. Como hemos visto, Onganía era el representante del sector que O'Donnell (2009) denomina paternalista, caracterizado por un espíritu tradicionalista y por un ideario católico, antiliberal y corporativista (O'Donnell 2009, 83-84). Este grupo estaba entroncado con las corrientes tradicionalistas de la Iglesia católica y tenía un origen de clase media provinciana. El presidente *de facto* era un ferviente católico, participaba de los llamados cursillos de la cristiandad,

lo cual en gran medida explica el reclutamiento del personal ministerial en medios católicos, fundamentalmente en los círculos integristas de la derecha socialcristiana o nacionalista católica (Rouquié 1981, 259-260). Existía un conjunto de grupos e instituciones como el Ateneo de la República, la Ciudad Católica, la Universidad del Salvador y la Universidad Católica Argentina, por donde circulaban y desde donde se reclutaron muchos de los funcionarios del régimen (Ghio 2007, 160-161; Giorgi 2010; Selser 1973).

La corriente de los liberales, en los años del Onganiato, tuvo como líderes a los generales Alsogaray y Lanusse. Varios de los colaboradores provenían de la alta clase urbana. Según O'Donnell (2009), esta ideología correspondía a los sectores más modernos, dinámicos y poderosos de la sociedad, y afirma:

Las organizaciones de la gran burguesía, las fracciones oligopólicas del capital urbano, el capital transnacional y la gran prensa se entienden con los militares liberales y proveen el punto de origen y de retorno para los 'técnicos' civiles que no tardan en controlar los principales resortes de la economía. (O'Donnell 2009, 93)

Las amistades y conexiones de estos estaban, por familia y por elección, orientadas hacia el mundo de la gran burguesía y el circuito de abogados, economistas, publicistas e intelectuales que lo circundaba. Se consideraban demócratas, y creían que "la imposición de un sistema autoritario es una lamentable necesidad que, aunque deba durar un largo tiempo, no obsta para que en su punto de terminación quieran hallar nuevamente democracia política" (O'Donnell 2009, 85).

El personal ministerial del gobierno de Onganía se reclutó de estos diferentes sectores y, mientras que en algunos ministerios como Economía y Trabajo, y Relaciones Exteriores predominaban los liberales; Bienestar Social e Interior tenían en general una composición mayormente paternalista (O'Donnell 2009, 111-112).

Como decíamos anteriormente, a pesar de las diferencias ideológicas y sociales de cada sector, todos experimentaban la misma fascinación por lo técnico y, a la hora del reclutamiento del personal ministerial, se privilegiaba a los especialistas. Como explica Giorgi (2010), el conjunto de sociólogos, politólogos, filósofos, economistas, abogados, entre otros, que tenían alguna relación con el mundo católico y apoyaron y participaron del gobierno desde el campo político y cultural, en universi-

dades y ocupando cargos en el Estado, no eran “cualquier tipo de católicos”, sino que “todos ellos son reconocidos expertos en ciencias sociales o jurídicas, y dispuestos a poner su conocimiento al servicio del gobierno militar” (Giorgi 2010, 70). Rouquié (1981, 259-260), por su parte, cita la descripción de la revista *Ulises* acerca de estos católicos: “‘tecnócratas de sacristía’, espiritualidad provinciana y modernismo norteamericano [...] El ‘tradicionalismo modernizador’ de la caballería se proyectaba en sus aliados civiles”.

Entre los sectores paternalistas y católicos es posible observar, constantemente, esa convivencia entre las exigencias de racionalidad, eficiencia, tecnología y modernización con un énfasis en los principios de la DSI, la tradición y el modo de vida occidental y cristiano. Estos rasgos del espíritu de los protagonistas más visibles de la Revolución Argentina eran también ilustrados por el diario *La Nación*, al hacer énfasis en los principales objetivos del régimen:

Ensamblar las urgencias de modernidad de la era técnica con la tradición y sus valores espirituales y crear así las condiciones que posibilitarán un inmediato porvenir de grandeza nacional que constituye el fin último de la revolución [...] Hay una revolución que con imaginación, responsabilidad y audacia tomará todos los elementos y valores vigentes del pasado para conjugarlos en el proceso de modernización que permitirá a la Argentina ocupar el puesto que legítimamente le corresponde. (*La Nación*, 26 de octubre 1966)

Ese imaginario en el que tradición y modernización, el pasado y el futuro se encontraban para darle forma a las ideas, a la práctica política y al Estado, es ilustrado claramente por Rouquié (1981). Esta mentalidad imbuida de un mesianismo tecnocrático, sostenida principalmente por los militares azules, era producto de la convergencia de un grupo de pensadores corporativistas antiliberales y de los fundamentos sociales y organizacionales de la caballería, y se había ido transformando en la ideología de casi toda la cúpula militar. Como explica el autor, los oficiales de caballería prestaban mucha atención a las ideas del organicismo social-cristiano y, a su vez, la nueva elite militar era el terreno elegido por este extremismo de derecha para difundir sus ideas. Los cursillos de cristiandad, especie de movimiento de rearme moral católico proveniente de la España franquista, habían conseguido numerosos adeptos en esa arma.

Este tradicionalismo modernizador se encontraba también en el contenido de los cursos dictados en la Escuela Superior de Guerra, en donde algunos de los intelectuales católicos que tendrían un importante protagonismo durante la Revolución Argentina, como Juan Pichon-Rivière, Juan Manuel Saravia (h), José Miguens y Mariano Grondona, todos ellos dirigidos por el general Juan Guglielmelli, estuvieron a cargo de su dictado desde los años anteriores al golpe de 1966:

Las enseñanzas del curso para coroneles de la ESG, donde rivalizaban los 'sociólogos' del 'comunitarismo' y de las 'sociedades intermedias' que exaltaban como Juan Pichon-Rivière o Juan Manuel Saravia (h), la organización de los intereses profesionales y el paternalismo del estanciero contra el individualismo subversivo de la sociedad liberal, tenían un fondo común de antiparlamentarismo rejuvenecido salpicado con algo de tecnocracia industrialista. (Rouquié 1981, 233)

Los estudios que reconstruyen parte de las biografías de estos intelectuales demuestran que ellos compartían espacios de formación, de trabajo y sociabilidad. Guido Giorgi (2010), por ejemplo, estudia la trayectoria de José Miguens y muestra que en 1949 fundó, junto a Juan Pichon-Rivière, la Asociación Católica de Filosofía. Luego, en 1958, fue convocado por monseñor Octavio Derisi como parte del proyecto fundador de la Universidad Católica Argentina (UCA) para hacerse cargo de la creación del Departamento de Sociología y de la carrera de sociología. De esta manera, se convirtió en el fundador y director de la segunda carrera de sociología de Argentina en esa universidad.

A pesar de lo expuesto, no sería atinado afirmar que esta particular conjunción de elementos ideológicos solo ocurrió en el marco de la intelectualidad católica. Creemos que, al contrario, en ese contexto histórico existieron algunas ideas y un imaginario que fue apropiado por diversos sectores. Nos referimos, principalmente, a las ideas socialcristianas y al imaginario que liga modernización, tecnología y futuro.

Al reparar en algunos pocos datos disponibles que poseemos sobre la biografía de uno de los principales técnicos del campo de la seguridad social, Merello, convocado por Onganía en julio de 1966 para organizar el sistema de seguridad social argentino, vemos que era posible la existencia de expertos un tanto heterodoxos en relación al cuadro que describíamos anteriormente. A pesar de eso, en sus escritos subsistían estos dos elementos tan presentes que ya hemos anunciado: la fascinación por las técnicas modernas como medio privilegiado de resolución de los

problemas sociales, y la apelación y postulación de los principios de la DSI de responsabilidad individual, solidaridad y la subsidiariedad como orientadores de la política social que luego explicaremos.

No contamos con demasiada información biográfica sobre Merello, uno de los principales difusores de la prospectiva en Argentina. Pero, a partir de algunas referencias, pudimos obtener datos que resultan interesantes para intentar pensar y recrear el particular perfil de algunos de estos expertos.

Tenemos algunos indicios de la pertenencia de Agustín Merello al mundo católico, ya que publicaba en la editorial católica Guadalupe y utilizaba los principios sociales de la Iglesia católica como basamento de su proyecto de seguridad social. A su vez, el católico integrista Sacheri formaba parte de su equipo de trabajo.

Otras fuentes nos brindan nuevas pistas sobre Merello. Wilder Rojas (2012), el director de una revista peruana actual sobre nuevas tecnologías llamada *CanalTI. Información para el Negocio Tecnológico*,¹ en un artículo llamado ‘Los maestros’, se propuso hablar de su supuesto maestro, el argentino Merello. Según este periodista, Merello, a quien define como “argentino y universal”, y su esposa Bárbara Shelby (quien había sido agregada cultural de la embajada norteamericana y presidenta de la Comisión Fulbright a nivel latinoamericano), “se volvieron el centro de muchos peruanos que amaban y vivían para el arte”. Según Rojas (2012), Merello fue profesor de estrategia en la UBA, promovió la prospectiva para generar modelos de futuros posibles y delinear estrategias, y también hizo Teatro del Futuro en Francia. El periodista recuerda que Merello, en los años ochenta, estaba diseñando en una computadora la escenografía de una obra de teatro experimental escrita por él llamada *Él y ella a través del tiempo*, luego presentada en el seminario internacional Cómo Veo el Teatro. También sabemos que Merello, unos años antes, en 1975, participó en un *happening* —eventos artísticos, muy comunes en la década del sesenta, que implicaban una puesta en escena teatral y se caracterizaban por la improvisación y la participación del público— ideado por Marta Minujín llamado ‘La academia del fracaso’, llevado a cabo en el Centro de Arte y Comunicación del Museo de Arte Moderno de la Ciudad de Buenos Aires, donde él oficiaba de Rector de la Academia del Fracaso (*Perfil*, 24 de octubre 2015).

¹ Revista online. Disponible en: <https://canalti.pe/> [30 de mayo 2025].

Pero, además de esta relación con el teatro de vanguardia propio de los sesenta que, al parecer, mantuvo Merello, en los documentos escritos o dirigidos por él que analizamos para acercarnos a las particularidades de la seguridad social del Onganiato se filtran recurrentemente conceptos vinculados al psicoanálisis y a lo que, en esos años, comenzaba a llamarse ‘futurología’. Es decir, en los pocos datos que pudimos obtener hasta el momento de su biografía aparecen referencias a campos de la vida social que los sectores tradicionalistas del gobierno de Onganía rechazaban y combatían.

En los próximos apartados, cuando desarrollemos el método prospectivo y el PASS de Merello nos adentraremos en la particular mirada del autor. Sin embargo, teniendo en cuenta nuestro análisis sobre el gobierno de Onganía, y luego de haber esbozado solo algunos rasgos del perfil de este técnico, *a priori* resulta llamativo que haya formado parte del plantel del Onganiato y que, además, haya sido una figura tan interpelada y respetada. Sin la pretensión de generalizar, para explicarlo volvemos a la idea que introdujimos: probablemente, la convergencia de ciertas utopías modernizadoras con los principios de la DSI (v.g. responsabilidad individual, solidaridad y subsidiariedad) no eran solo el signo distintivo de los sectores católicos tradicionalistas que asociamos con el gobierno de Onganía y, quizás, esta conjunción de elementos trascendía los límites nacionales y de grupo.

Estas coincidencias ligadas a ciertas características de ese contexto histórico y sus particulares utopías y expectativas, explican el lugar que ocupó Merello en el diseño de las políticas de seguridad social del gobierno estudiado.

3. Prospectiva: la ciencia de la anticipación

La prospectiva era definida por Agustín Merello (1973, 18) como “una sistemática mental que, en su tramo más importante, viene desde el futuro hacia el presente”. Consistía en imaginar, con la mayor exactitud posible, el futuro deseable (en la jerga, el ‘futurable’). Y luego, desde ese futuro imaginado, “reflexiona sobre el presente con el fin de insertarse mejor en la situación real, para actuar más eficazmente y orientar nuestro desenvolvimiento hacia ese futuro objetivado como deseable” (Merello 1973, 18). El objetivo era contrastar el futurable con la situación presente

y realizar los planes necesarios para intentar alcanzarlo. Según el autor, esto consistía en realizar “una articulación ensambladora de las pulsiones individuales para lograr el Futurable” (Merello 1973, 18). Merello aclaraba que “la actitud prospectiva no consiste en adivinar el futuro probable sino en preparar el futuro deseable” (Merello 1965, 1.2). Se explayaba al respecto para delimitar su especialidad:

[Prospectiva] [n]o es desentrañar el porvenir; eso sería pronóstico. No es tampoco precaverse contra los eventos desagradables del futuro; eso sería nada más que previsión. Prospectiva, por el contrario, es ‘elaborar el porvenir’ delineando desde ya el futuro que nosotros queremos realizar. No es una utopía, es una forma concreta de transformar la realidad. (Merello 1965, 1.2)

Esta actitud mental debía seguir una metodología determinada que, ayudada por las “nuevas técnicas y modernas herramientas” (Merello 1965, 1.2) haría cada vez más probable el futuro deseable. Se consideraba que los adelantos tecnológicos de la época, tales como la investigación operativa, las computadoras, la ingeniería de sistemas y las técnicas de investigación motivacional, contribuían a hacer posible el alcance de los futuros imaginados y deseados.

El PASS, dirigido por Merello, es un documento que reviste una gran importancia para entender el lugar teórico, conceptual, metodológico y también político desde el cual se estaba planteando en la década de 1960 el problema de la seguridad social argentina. Este plan, a su vez, se había realizado a partir del método prospectivo.

De acuerdo a sus difusores, la prospectiva, a nivel internacional, habría surgido en la década de 1950 (Alonso 2007, 2011). El término fue acuñado en 1957 por el creador de esta corriente, el filósofo y empresario francés Gastón Berger, al fundar el Centre d’Etudes Prospectives. En 1958, el Instituto de Investigación de Stanford, Estados Unidos, estableció el Servicio de Planeación de Largo Plazo. Y, luego, los futurólogos Olaf Helmer, Nicolas Rescher y Theodor Gordon, entre otros, empezaron a desarrollar el campo de los pronósticos tecnológicos.

En 1960, el politólogo y economista francés Bertrand de Jouvenel, que también es considerado uno de los principales constructores y difusores de esta corriente, creó el Comité International Futuribles, que tuvo cierta importancia en su momento y continúa existiendo en la actualidad. También publicó un libro de referencia sobre el tema llamado *El arte de la conjetura*.

Otros acontecimientos internacionales que suelen mencionarse como relevantes para entender la historia de este modo de pensamiento es la publicación del libro de John Mc Hale *El futuro del futuro* y la fundación del Hudson Institute por parte de Max Singer, Oscar Ruebhausen y Herman Kahn. En 1964, fueron creados la Fundación Humanidad 2000, por Robert Jungk, y el Centro Teilhard para el Futuro del Hombre. En 1966, nació en Estados Unidos la Sociedad Mundial del Futuro; y un año más tarde, en Francia, la Asociación Internacional Futuribles y la Federación Mundial de Estudios de los Futuros (aunque esta se fundaría formalmente en 1973).

En lo que respecta a la difusión de la Prospectiva en Latinoamérica, Argentina suele considerarse pionera. A fines de la década de 1960, aparecieron los trabajos de Oscar Varsavsky, exiliado en Venezuela, quien desarrolló métodos de experimentación (o simulación) numérica para facilitar la exploración cuantitativa de futuros alternativos a nivel nacional y, en base a esta metodología, Varsavsky escribió *Proyectos nacionales: planteo y estudios de viabilidad* en 1971. Poco más tarde, al inicio de la década de 1970, Amilcar Herrera participó activamente en el Modelo Mundial Latinoamericano (que culminaría en la publicación, en 1977, de *¿Catástrofe o nueva sociedad?* de la Fundación Bariloche), en el que, entre otros, colaboraron los argentinos Carlos Mallman, Jorge Sábato y Enrique Oteiza. De esa misma época son otros aportes de argentinos al campo de la Prospectiva, tales como la fundación de la *Revista 2001*, por Miguel Grinberg, 'con orientación de futuro'; el estudio 'Lineamientos para un nuevo proyecto nacional', de un grupo de la Universidad de Tucumán encabezado por Héctor Ciapusio; el libro *Argentina Proyecto Nacional: Razón y diseño*, de Ángel Monti (1972); el libro *Prospectiva: Teoría y práctica*, de Merello (1973); y, poco después, la fundación de la revista *América Latina 2001. Revista Latinoamericana de Ciencia, Tecnología y Futurología*, de Horacio Godoy. Más tarde, durante la década de 1980, Amilcar Herrera condujo el proyecto de prospectiva tecnológica en América Latina, patrocinado por la UNESCO y desarrollado en Brasil (Universidade Estadual de Campinas).

En Argentina, a los pocos meses del golpe de 1966, un grupo de politólogos ligados al Instituto de Ciencias Políticas de la Universidad del Salvador, conformado entre otros por Raúl Puigbó, Julio Álvarez, Carlos Alberto Floria, Mariano Grondona y José Luis de Imaz, publicó un libro

llamado *La 'Revolución Argentina'. Análisis y prospectiva*. En el prólogo se afirma:

[E]ste tipo de análisis [el prospectivo] es típico de la ciencia política contemporánea, ya que por medio de esta gimnasia intelectual se puede prever las necesidades y situaciones futuras; es un sutil juego intelectual de abstracción que permite ubicarse en un supuesto punto de observación situado en el futuro, y desde tal perspectiva proyectarse a la actualidad. (AAVV 1966, 15)

Otros miembros de la intelectualidad católica argentina, como el sociólogo Pichon-Rivière que, como señalábamos anteriormente, estaba a cargo de los cursos en la Escuela Superior de Guerra, también escribían y publicaban en revistas de prospectiva de la época, por ejemplo en la revista francesa *Futuribles*. En 1964, Pichon-Rivière publicó en la revista *Futuribles* un artículo llamado 'L'avenir de l'Argentine' ('El futuro de la Argentina'). Rouquié (1981, 233-234) afirma: "Este ejercicio de prospectiva es harto significativo del barniz modernista con que se cubre a las viejas ideologías autoritarias". Pero, además de estos intelectuales católicos, como veíamos anteriormente, esta tendencia internacional a pensar desde el futuro era experimentada por actores diversos. Así, en estos años, la prospectiva circulaba en distintos ámbitos con cierta legitimidad.

Merello (1973), en su libro *Prospectiva. Teoría y práctica*, explica:

La reflexión sistemática sobre el futuro comienza a partir de 1957, el mismo año en que el *Sputnik* incursionó por primera vez en el espacio. A raíz del impacto que produce el artículo de Gastón Berger 'Ciencias humanas y anticipación', publicado en febrero de 1957 en la *Revue des Deux Mondes*, un grupo de amigos y personalidades lo instan a crear el Centre d'Etudes Prospectives. (Merello 1973, 11.12)

En esta breve cita, Merello, junto a la Prospectiva, menciona el futuro y el espacio exterior, ya que estos eran tópicos muy habituales en los años sesenta, como también es posible observar en los periódicos de tirada nacional de la época. Junto con esta temática de la incursión en el espacio exterior, la luna y los astronautas, existía una gran fascinación por la informática y la computación. Esto puede verse en las apreciaciones y definiciones que realiza Merello (1965, 24.25) sobre la computadora: "herramienta instrumental potencializadora del cerebro humano". También afirmaba: "hombre y máquina se complementan, se refuerzan y se fertilizan mutuamente", o

[E]l lenguaje de la programación, o sea, el medio de expresión común a la máquina y al hombre que permite el diálogo recíproco es, sin duda, la idea de mayor trascendencia potencial, pues permite a una misma computadora —herramienta física— según el programa que se le introduzca, estar procesando la trayectoria de un cohete a la luna e, instantes después, con un nuevo programa, resolviendo intrincados y delicados problemas de la moderna seguridad social. (Merello 1965, 24.4)²

Creemos que es importante tener en cuenta este imaginario por distintos motivos. Por un lado, porque nos permite expandir los sentidos de lo moderno y también de lo técnico del proyecto del Onganiato que describíamos en el primer apartado. Inclusive, incorporar una dimensión que roza lo utópico, nos posibilita complejizar nuestra visión sobre el proyecto modernizador del gobierno. También habilita un espacio para realizar nuevos interrogantes, por ejemplo, preguntarnos si no estamos en presencia de un conjunto de utopías de la época que, al mismo tiempo, hicieron posible la confluencia de distintos actores en el proyecto del régimen y en las agencias del Estado.

En el próximo apartado intentaremos analizar la manera en que los diversos sentidos descritos de lo moderno, lo técnico y la racionalización, junto con algunos principios socialcristianos, impactaron en el proyecto del gobierno destinado al sistema de seguridad social.

4. El proyecto de seguridad social de Onganía

El secretario de Seguridad Social, Alfredo Cousido, afirmaba que la seguridad social “es un derecho fundamental del hombre” y que era necesario encarar proyectos tendientes a la “racionalización y moralización” de los servicios para mejorar el sistema burocrático (*Clarín*, 1 de febrero 1967). En este sentido, uno de los objetivos del gobierno revolucionario era

Organizar y poner en funcionamiento un Sistema Argentino de Seguridad Social, nuevo y eficaz basado en estudios y realizaciones técnicas y en el principio de que la comunidad debe concurrir solidariamente a llenar ciertas necesidades que no pueden ser satisfechas por el individuo. (*Clarín*, 14 de julio 1966)

² Para las citas del Programa Argentino de Seguridad Social, el número de adelante hace referencia al capítulo del documento y el segundo número indica la página dentro del capítulo, organización particular del libro original.

Aquí, nuevamente, aparecen entrelazados dos de los elementos más recurrentes: la eficiencia, la técnica, la transformación, junto con los principios de la DSI, en este caso, la solidaridad. Es posible observar que las aspiraciones del gobierno relacionadas con la política social y, especialmente, con la seguridad social, que aparecen en los discursos gubernamentales y en los diferentes documentos oficiales, son muy similares a las propuestas formuladas por los técnicos y expertos en la materia. Principalmente, nos referimos al proyecto mencionado, el PASS de Merello. Es importante tener en cuenta que las ideas vertidas en este extenso documento habían comenzado a desarrollarse en 1962, algunos años antes del golpe de 1966, lo que también nos permite advertir la circulación previa y más amplia de ciertas ideas que encontrarían una manifestación política concreta durante el gobierno de Onganía.

De acuerdo con el diario *Clarín* (13 de julio 1966), Merello, durante los primeros días de la dictadura, había sido citado dos veces por el presidente *de facto*, para que comenzara a diseñar los lineamientos del futuro sistema de seguridad social argentino. Como observamos en el apartado anterior, el autor del PASS no pertenecía estrictamente al campo de los tecnócratas de sacristía, sin embargo, en su trabajo se entrelazaban dos de los idearios que fuimos analizando que, como dijimos, posiblemente hayan sido apropiados y reproducidos por distintos sectores: los principios sociales de la Iglesia y las ideas de modernización, tecnificación y, también, desarrollo. Como sugerimos en la sección anterior, la circulación más amplia de estas ideas permitió la confluencia de figuras disímiles en el diseño e implementación de las políticas que estudiamos.

En el extenso PASS aparecen distintas cuestiones. Por un lado, reflexiona sobre el sistema de seguridad social existente en el país y define problemas, diagnósticos y posibles soluciones. Por otro lado, explica detalladamente el método a utilizar para proyectar un nuevo sistema de seguridad social, es decir, la prospectiva. Y, también, en relación con esto último, da cuenta de las nuevas tecnologías (sobre todo, de la informática) y de los avances en las ciencias sociales (por ejemplo, en la sociología y en la psicología) que permitirían proyectar y viabilizar las soluciones que se propusieran.

Además de la coincidencia con los aspectos mencionados más arriba del ideario general del gobierno de Onganía, una cuestión que

permite inscribir al PASS en ese clima de época es la clara intención de pensar en el futuro, no solo en la modernización, sino en la idea del cambio de estructuras, la construcción de una meta que empalmaba con las particulares utopías de un gobierno que, a pesar de su tendencia tradicionalista o corporativista, se consideraba revolucionario. En la justificación de la relevancia del PASS, se explica:

La rapidez con que el fenómeno social se va produciendo exige zambullirse decididamente en el futuro. La aceleración permanente y creciente del progreso nos obliga hoy a expresar la problemática social en función del futuro. Esto requiere una actitud mental firme y decidida para revisar en profundidad nuestro presente. (Merello 1965, 1-1)

En el prólogo del mismo trabajo, la necesidad de modernizar el sistema de seguridad social, incorporando nuevos métodos, aparece como un punto de partida incuestionable y se lo asocia con supuestos cambios más generales:

La necesidad de adecuar las instituciones de la comunidad a la realidad moderna nos llevó a la convicción de que se imponía una transformación de métodos, que exigía incorporar un instrumental científico y tecnológico apto para el estudio y la solución de las cuestiones sociales. Esta manera dinámica de apreciar la situación suscitó la creación de los Equipos PASS. (Merello 1965, s/p)

En relación con esto, en el PASS se afirmaba que el desarrollo económico y social solo podría ser el resultado de medidas de modernización encaradas con visión 'prospectiva'. Esto también explicaba la pertinencia de este método:

La 'prospectiva' es una disciplina todavía en formación ya que sólo ahora, frente al fluir acelerado y cambiante de la realidad, el futuro empieza a ser motivo de una reflexión sistemática. (Merello 1965, 1.1; 1.2)

La seguridad social, disciplina que debe regular una realidad en continuo cambio, debe recurrir, para ser eficaz, a la visión prospectiva. Solo así podrá lograrse un régimen coherente y racional de seguridad social, basándose en la dinámica misma de la sociedad. (Merello 1965, 1.1; 1.2)

Además de la recurrencia de los tópicos modernización, transformación y futuro, aparece —como adelantamos— la idea de resolución técnica de la cuestión social. Los objetivos de tecnificación del sistema a partir de la implementación de nuevas tecnologías suponían que, de esta manera, era posible reducir al máximo las irracionalidades y erro-

res en la planificación e implementación de las políticas públicas: “Hoy existen medios técnicos que permiten no sólo conocer, sin distorsiones o prejuicios ideológicos los problemas sociales, sino también planear acertadamente su solución” (Merello 1965, 1-1; 1-2).

La visión de futuro y el proyecto de creación de un nuevo sistema de seguridad social basado en el progreso técnico y científico buscaba contraponerse a la forma en que se había resuelto la problemática social hasta ese entonces: “La legislación social en nuestro país fue pensada con miras al momento inmediato. Hoy estamos en condiciones de enfocarla con miras al futuro gracias a una nueva actitud mental promovida por los progresos científicos y técnicos logrados” (Merello 1965, 1.2).

En un discurso de Merello que reprodujo el diario *Clarín* aparecía expresado con claridad el mismo diagnóstico:

por su rigidez las estructuras sociales existentes no se adaptaban a la cambiante realidad. Por esta causa continuamente se sancionaban nuevas leyes, que trataban de salvar los errores de las leyes anteriores, creando una inflación legislativa cuyos resultados se traducían en normas contradictorias, superpuestas, confusas [...] Se ensayaron soluciones, pero estas fueron meras proyecciones de ideas y formulas del pasado; así, sólo se proyectaban al futuro problemas y frustraciones. (*Clarín*, 13 de julio 1966)

Uno de los primeros pasos para la proyección de un nuevo sistema de seguridad social siguiendo el método prospectivo era la adopción de una actitud prospectiva:

el primer paso consiste en elevarse del tráfigo cotidiano, por un acto de magnanimidad, a la altura de los grandes principios y en situarse, por un acto de anticipación, lo más lejos posible en el futuro. Así aparece el horizonte prospectivo. Allí debemos forjar el ideal. Para construirlo debemos desde ya ponernos de acuerdo sobre el tipo de sociedad que queremos lograr. (Merello 1965, 1.3)

Para crear el ideal programado o el futuro relacionados con la sociedad que se deseaba construir, Merello (1965,1.4) decía que se debía partir del “plexo de valores que debe orientarnos, valores presentes que se desean conservar o valores futuros a realizar”. Señalaba al respecto que “ese plexo valorativo para ser fundante debe estar integrado por un mínimo de valores básicos sobre los que no haya discrepancias notorias, antes bien deben ser admitidos por la generalidad de la población”.

Los valores que propone el PASS como metas a alcanzar eran los principios de la DSI. Estos están presentes en el diseño del sistema de se-

guridad social ideal del PASS y atraviesan todo el documento. Es posible observar que en ningún momento se les imprime un sentido religioso, ni se los asocia con las encíclicas y bulas papales, sino que se los toma como principios pasibles de ser aceptados por la mayor parte de la población. Principalmente, se hace énfasis en los principios de responsabilidad individual, de solidaridad y de subsidiariedad. La idea de que el hombre debe ser responsable implicaba su participación activa frente a los riesgos de la vida y en la construcción de su futuro; era necesario evitar que la expansión de la seguridad social asfixiara este sentido de responsabilidad. Con esto también estaba vinculada la subsidiariedad: las sociedades mayores (Municipio, Provincia, Estado nacional) no deben reemplazar a los individuos, familias o a las organizaciones intermedias en lo que estas pueden realizar por sí mismas. De esta manera, se evitaría tergiversar la realidad de la seguridad social “que es la resultante del esfuerzo de todos” (Merello 1965, 3.4). A su vez, el principio de solidaridad implicaba la participación de los distintos sectores de la comunidad para crear y sostener el sistema de seguridad social: “En el mundo del futuro nadie podrá realizar su prosperidad si no forja también la de los demás” (Merello 1965, 3.2). También aparecía el principio de intermediación, que implicaba que los órganos de gestión de la seguridad social se encontraran cerca del lugar de trabajo o residencia de los beneficiarios, para que se agilizará el otorgamiento de las prestaciones.

El ideario socialcristiano que se estaba postulando de manera tácita, también aparecía en el PASS de otras maneras, por ejemplo, cuando se consideraba la importancia de que todos los grupos intermedios de la comunidad participaran del estudio y resolución de sus propios problemas. Esta idea corresponde al principio socialcristiano de participación, muy ligado a la subsidiariedad y la responsabilidad. En este sentido, se afirmaba:

esta manera auténtica de asociar a la población —a través de sus grupos intermedios— en la preparación y ejecución de un plan, despierta la responsabilidad de ser verdaderamente democráticos en un país seguro de sus fines, consciente de sus medios y comprometido en un futuro que él mismo es capaz de imaginar y afianzar con su esfuerzo. (Merello 1965, 1.4)

De hecho, a partir de esta idea de participación de los propios sectores interesados en la proyección y discusión de estas políticas, en los primeros meses del gobierno de Onganía se entregó el PASS a la Confe-

deración General del Trabajo (CGT) y a la Confederación General Económica (CGE) para que lo evaluaran, lo discutieran y aportaran sus puntos de vista.

En el PASS, además de abundantes consideraciones sobre diagnósticos, métodos y principios, también existía una propuesta concreta para el sistema de seguridad social del argentino del futuro. A pesar de que los funcionarios del MBS no siempre mencionaban el PASS y a Merello, en los discursos y en las políticas concretas impulsadas aparecían sus mismas propuestas. En este sentido, creemos que el documento es relevante para intentar entender los proyectos de seguridad social del Onganiato.

En el programa se encuentran muchísimas proyecciones ligadas a un futuro sistema de seguridad social, por lo cual rescataremos las más significativas, es decir, las que tuvieron repercusiones en los discursos y en las medidas concretas.

Al sistema de seguridad social que proyectaba el PASS y que también aparece reiteradamente en los discursos oficiales, se le adjudicaban las siguientes características: racional, controlado, unificado, centralizado, homogéneo, moderno y tecnificado.

Desde un comunicado de la secretaría de Seguridad Social se informaba a la población “que en cumplimiento de lo dispuesto en el programa de Ordenamiento y Transformación se están acelerando los estudios para la transición a un sistema orgánico de seguridad social, estructurado sobre bases científicas y con coherencia normativa” (*La Nación*, 8 de octubre 1966). Y, siguiendo el mencionado principio de participación, se explicaba que antes de encarar estas transformaciones “se hará una consulta nacional a todos los sectores interesados” (*Clarín*, 8 de noviembre 1966).

Como decíamos, la informática, las computadoras y la aplicación de las últimas tecnologías disponibles para la modernización y racionalización de la resolución de los problemas sociales tenían una importante presencia.

En este sentido, uno de los objetivos centrales a cumplir estaba vinculado con la inscripción e identificación en los registros de la seguridad social no solo de los beneficiarios sino de todas las personas que ingresaran al mercado de trabajo. De esta manera se crearía “un sistema de identificación personal sobre la base del AG ‘autogenerado’,

compuesto por siete dígitos primarios (año, fecha de nacimiento y sexo, inicial del apellido y del nombre) y dos dígitos secundarios para casos de coincidencia" (Merello 1965, 22.2). Y cada empleador también debía utilizar un AG particular para ser identificado y diferenciado del resto. A todos ellos se les entregaría una placa de identificación grabadora de su AG, que exhibirían y usarían obligatoriamente para todos los trámites "y en toda oportunidad en que la Seguridad Social lo exija" (Merello 1965, 22.2). Esta cuestión de la identificación tenía mucha presencia y estaba muy ligada a los objetivos de orden, control y unificación del sistema. El ministro de Bienestar Social, Julio Álvarez, también anunciaría la creación de un "sistema único de identificación: que asegure el control de la afiliación, del aporte y del otorgamiento de las prestaciones" (*Clarín*, 6 de octubre 1967). En el año 1967 se dio a conocer un proyecto llamado Debemos Conocernos que consistía en la implantación de una "cédula de Bienestar Social", "para racionalizar la identificación e identificar los recursos humanos" (*Clarín*, 25 de mayo 1967). Álvarez, en el acto de presentación del proyecto, afirmaba: "No es posible la programación del bienestar social sin saber cuántos somos, dónde estamos, qué tenemos y qué hacemos". La nota periodística señalaba que "en forma práctica, con modernas máquinas, bajo la dirección personal del doctor Agustín Merello —autor del proyecto PASS— se realizaron identificaciones de los concurrentes, para demostrar la bondad del sistema" (*Clarín*, 25 de mayo 1967). También se explicaba que las máquinas empleadas para este sistema de identificación eran las mismas que utilizaba el Departamento de Defensa de Estados Unidos:

nuevo, rápido e imposible de alterar, capaz de proveer a 200 personas por hora con carnets de identidad terminados y laminados, con una foto a todo color y los completos datos personales del sujeto, incluyendo la firma del funcionario autorizante se entrega en una tarjeta única, sellada con un plástico especial. (*Clarín*, 25 de mayo 1967)

Otro de los objetivos anunciados por el ministro Álvarez para el nuevo sistema de seguridad social era la "creación de un centro único de computación: extendible [sic] a otras esferas del Ministerio que al mecanizar los servicios reduzca costos y acelere trámites" (*Clarín*, 6 de octubre 1967). En el PASS también se proponía "el tratamiento integral de la información que produzcan y reciban los despachos en un centro de computación de la Seguridad Social" (Merello 1965, 22.8). Dentro

del Ministerio, de hecho, comenzó a funcionar un centro de cómputos “donde los más modernos elementos mecánicos respaldan la tarea de las secretarías de esa cartera” (*Clarín*, 20 de octubre 1967).

El proyecto de Merello también preveía la creación de un centro de investigación y planeamiento de la seguridad social, y se le daba importancia a la consulta de los expertos para decidir el rumbo de esas políticas (Merello 1965, 22.8). Es posible observar que, efectivamente, a mediados de 1967, en el ámbito del MBS, se creó un Consejo Técnico de la Seguridad Social (COTESSES) para que orientara la reestructuración del sistema (*La Razón*, 28 de julio 1967). El ministro Álvarez afirmaba “COTESSES sumará a los estudios propios los aportes valiosísimos del PASS” (*Clarín*, 6 de octubre 1967). En estos años, las consultas a los técnicos y a los especialistas por parte del gobierno sobre los cambios a introducir en esta área eran muy frecuentes (*Clarín* 3 de febrero 1967; *Clarín*, 5 de abril 1967; *La Nación*, 5 de abril 1967).

Uno de los objetivos del gobierno en materia de seguridad social, que el PASS también señalaba como prioritario, era la implementación de nuevas prestaciones. Es decir, en general, el subsistema más grande e importante de la seguridad social argentina fue el previsional. Merello consideraba que un sistema de seguridad social moderno debía incluir otros seguros, por ejemplo, el seguro de ocupación, el servicio de empleo, el seguro de educación y el seguro de salud. Y también consideraba que “la racionalización del sistema [de seguridad social]” que se estaba poniendo en marcha “permitirá ampliar la gama de prestaciones incluyendo otras nuevas”, esto permitiría, en su visión, “eliminar las causales del actual deterioro social” (*Clarín*, 13 de julio 1966).

En base al principio de solidaridad (en este caso, entre trabajadores activos y pasivos) también se consideraba fundamental el establecimiento de un régimen financiero de reparto. Señalaba el PASS: “Una clara redistribución de ingresos de parte de los activos, sanos y ocupados, a favor de los pasivos, enfermos y desocupados” (Merello 1965, 22.3).

A estas proyecciones se agregaban otras dos fundamentales: la “Unificación de los actuales organismos de seguridad social” y la “Descentralización regional, para hacer efectiva la intermediación entre el organismo que otorga la prestación y el beneficiario” (*Clarín*, 6 de octubre 1967).

Dentro del área de la seguridad social, que en Argentina ha abarcado los subsistemas de previsión social, obras sociales y asignaciones

familiares, es posible observar que la presidencia de Onganía le prestó particular atención al sistema de previsión social. Esto, en gran medida, se explica por la gran crisis que atravesaba. De hecho, algunos de los pocos autores que han estudiado el problema afirman que el período 1943-1967 estuvo signado por la Masificación, maduración y colapso del sistema (Feldman, Golbert e Isuani 1988). Luego de la etapa fácil de expansión de la cobertura y de los beneficios, el desvío de excedentes de las cajas para financiar otros programas, la evasión, los retiros prematuros y la inflación desataron la crisis financiera del sistema previsional. Por esto, en el marco de la revolución ordenadora, modernizadora y racionalizadora se destinaron muchos recursos humanos y financieros a la resolución de ese gran problema económico y social.

5. Conclusiones

En este artículo exploramos y problematizamos los sentidos de algunos términos comunes en la década de 1960 en Argentina y, particularmente, durante el gobierno de Onganía (1966-1970), ligados con la modernización, la técnica y la racionalización, para pensar qué papel jugaron a la hora de proyectar la política social y, especialmente, la política de seguridad social de esa dictadura.

En general, la historiografía argentina, al trabajar sobre las dictaduras enmarcadas en la Doctrina de la Seguridad Nacional, ha hecho énfasis en los aspectos represivos y autoritarios de estos procesos, debido al evidente carácter violento de esos gobiernos y al ostensible saldo de víctimas que produjeron. Sin embargo, en este artículo consideramos importante también analizar las políticas públicas sociales para comprender otras dimensiones del proceso histórico: las utopías de las diferentes vertientes de las derechas y sus cosmovisiones sobre el orden social deseable, y los intentos de generar nuevas relaciones Estado-sociedad vehiculizadas por las nuevas tecnologías. En el derrotero de esta investigación pudimos arribar a diferentes conclusiones.

En primer lugar, el estudio de las utopías modernizadoras permitió hallar la presencia de Agustín Merello, un asesor técnico del área de seguridad social que, hasta el momento, no había sido estudiado. La relevancia de Merello para la comprensión de la dictadura de Onganía reside en diferentes niveles. Por un lado, este actor clave nos permite constatar que en esos años existía un conjunto de actores y tópicos vinculados a la

modernización de la sociedad, la cultura y el Estado, a las computadoras y las nuevas tecnologías, al futuro año 2000 y al espacio exterior que era compartido ampliamente en los ámbitos nacional e internacional, y que trascendía ampliamente el espectro de las derechas. De hecho, a partir de la reconstrucción de la biografía de Merello, comprendimos que no solo la modernización era un concepto ampliamente difundido, sino también los principios de la DSI como la subsidiariedad del Estado, la solidaridad y la responsabilidad. Como hemos advertido, además de ser especialista en la particular disciplina de la futurología, Merello también diseñaba en soporte informático obras de teatro de vanguardia y en sus textos aparecen varios términos ligados al psicoanálisis. Es decir, solía participar de esferas de la vida social que el gobierno de Onganía tendía a censurar y reprimir. Estas evidencias nos advierten que estamos en presencia de un conjunto de utopías de la época que, al mismo tiempo, hicieron posible la confluencia de actores disímiles en el proyecto del régimen y en las agencias del Estado. Es por esto que la dicotomía derecha-izquierda es insuficiente para comprender la red de actores, ideas y prácticas detrás de las políticas públicas, incluso en dictaduras. Es decir, el Onganiato fue una dictadura autoritaria y conservadora, pero que también se vio permeada e influenciada por ese proceso modernizador que repercutió en diferentes ámbitos nacionales e internacionales.

Por otro lado, la perspectiva desarrollada por Merello nos permite expandir los sentidos de lo moderno y lo técnico. En general, la tecnocracia ha estado más vinculada con el tipo de modernización económica propia de los programas económicos de corte neoliberal. Por lo cual, se la ha asociado principalmente con los liberales tecnócratas de los gabinetes de las dictaduras sudamericanas. Sin embargo, el análisis de la perspectiva para pensar la política social que fue adoptada por agencias estatales dirigidas por católicos corporativistas permite entrever otra dimensión de la tecnocracia no ligada exclusivamente con el impulso de recetas económicas neoliberales, sino con formas de gestionar la cuestión social de manera técnica, usando las nuevas tecnologías informáticas de la época. Lo técnico se liga también en este imaginario con el futuro y con el cambio social.

En segundo lugar, partiendo de estas ideas y de las características de los actores involucrados con la realización de las políticas de seguridad social, analizamos las principales iniciativas desarrolladas en esa

área. De esta manera, reconstruimos el proceso de racionalización y centralización administrativa que tuvo lugar en el período 1967-1968 en el sistema de seguridad social. En distintas iniciativas es posible observar la influencia del PASS de Merello. Esto se advierte en la creación del Consejo Técnico de la Seguridad Social, que tenía por objetivo la búsqueda de unificación, simplificación y centralización del sistema de seguridad social en esos años para profundizar su agilidad y control. En este marco, se buscó promover la identificación de los beneficiarios para mejorar el otorgamiento de las prestaciones a través de la implantación de una cédula y se avanzó con la informatización de los procesos creando un centro de cómputos.

Estos hallazgos invitan a repensar algunos aspectos del estudio de las dictaduras sudamericanas de la DSN. Sobre todo, convocan a estudiar los efectos que el desarrollismo y las ideas modernizadoras de la época tuvieron sobre el impulso de políticas públicas y sobre la construcción de consensos. Los vínculos entre las derechas y la utopía de la resolución técnica de la cuestión social no se agotan en el siglo XX y nos siguen interpelando en el siglo XXI. Este artículo es una apuesta para construir una agenda de investigación sobre los modos de construcción de las políticas públicas de las viejas y las nuevas derechas.

Bibliografía

- AAVV 1966. *La 'Revolución Argentina'. Análisis y prospectiva*. Buenos Aires: Depalma.
- AAVV 1971. *Lineamientos de un nuevo proyecto nacional*. Tucumán: Universidad Nacional de Tucumán (serie Mensaje).
- Águila, G., Garaño, S. y Scatizza, P. 2020. *Violencias de Estado. Formas y dinámicas represivas en la historia reciente argentina: nuevos abordajes a 40 años del golpe de Estado*. La Plata: Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación de la UNLP.
- Alonso, A. 2007. *La prospectiva en Iberoamérica*. Ciudad del Carmen, Campeche, México: World Futures Studies Federation.
- Alonso, A. 2011. Actividades de prospectiva en América Latina: Argentina. Su primer programa de Prospectiva Tecnológica. *Futuros* 3(7), s/p.
- Altamirano, C. 2001. *Bajo el signo de las masas (1943-1973)*. Buenos Aires: Ariel Historia.
- Blanco, A. 2006. *Razón y modernidad. Gino Germani y la sociología en la Argentina*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Calveiro, P. 2008. *Poder y desaparición: los campos de concentración en Argentina*. Buenos Aires: Colihue.
- Canelo, P. 2008. *El proceso en su laberinto. La interna militar, de Videla a Bignone*. Buenos Aires: Prometeo Libros.

- Cavarozzi, M. 1997. *Autoritarismo y democracia (1955-1996). La transición del Estado al mercado en la Argentina*. Buenos Aires: Ariel.
- De Jouvenel, B. 1967. *The Art of Conjecture*. New York: Basic Books.
- De Riz, L. 2007. *La política en suspenso 1966-1976*. Buenos Aires: Paidós.
- Feldman, J., Golbert, L. e Isuani, E. 1988. *Maduración y crisis del sistema previsional argentino*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.
- Fernández, N., Osuna, F. y Silva, J. 2018. Una historia socio-cultural del Estado: política, actores y representaciones durante el siglo XX: Introducción. *PolHis. Revista Bibliográfica del Programa Interuniversitario de Historia Política* 22, 3-13.
- Fischer, F. 1990. *Technocracy and the Politics of Expertise*. Newbury Park: Sage.
- Ghio, J.M. 2007. *La Iglesia católica en la política argentina*. Buenos Aires: Prometeo.
- Giorgi, G. 2010. Redes católicas y Estado en la 'Revolución Argentina'. *Ciencias Sociales y Religión* 12, 53-78.
- Giunta, A. 2008. *Vanguardia, internacionalismo y política. Arte argentino en los años sesenta*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Gomes, G. 2016. *La política social de los regímenes dictatoriales en Argentina y Chile: (1960-1970)*. La Plata, Posadas, Los Polvorines: Universidad Nacional de La Plata, Universidad Nacional de Misiones, Universidad Nacional de General Sarmiento.
- González, A. 2014. Políticas culturales en la última dictadura argentina (1976-1983): fiestas oficiales, reinvención de tradiciones hispánicas e intersticios de resistencia artística. *Artcultura* 16, 143-160.
- Herrera, A., Scolnick, H., Chichilinsky, G., Gallopin, G., Hardoy, J., Mosovich, D., Oteiza, E., De Romero, G., Suárez, C. y Talavera, L. 1977. *¿Catástrofe o nueva sociedad?* Bogotá: Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo.
- Hilb, C. y Lutzky, D. 1984. *La nueva izquierda argentina: 1960-1980*. Buenos Aires: CEAL.
- Koselleck, R. 1993. *Futuro pasado. Para una semántica de los tiempos históricos*. Barcelona: Paidós.
- Koselleck, R. 2004. *historia/Historia*. Madrid: Trotta.
- Koselleck, R. 2012. *Historias de conceptos. Estudios sobre semántica y pragmática del lenguaje político y social*. Madrid: Trotta.
- Lanusse, L. 2007. *Cristo revolucionario. La Iglesia militante*. Buenos Aires: Vergara.
- Lenci, M.L. 1998. La radicalización de los católicos en la Argentina. Peronismo, cristianismo y revolución. *Sociohistórica. Cuadernos del CISH* 4, 174-200.
- Longoni, A. y Mestman, M. 1994. Tucumán arde. Una experiencia de arte de vanguardia, comunicación y política en los años sesenta. *Causas y Azares* 1, 75-90.
- Martín, J.P. 1991. *El Movimiento de Sacerdotes para el Tercer Mundo. Un debate argentino*. Buenos Aires: Guadalupe.
- Mc Hale J. 1969. *The Future of the Future*. New York: George Braziller.
- Merello, A. 1965. *Programa Argentino de Seguridad Social*. Buenos Aires: Ediciones PASS.
- Merello, A. 1973. *Prospectiva. Teoría y práctica*. Buenos Aires: Guadalupe.
- Meynaud, J. 1968. *Technocracy*. London: Faber and Faber.
- Monti, A. 1972. *Proyecto Nacional: razón y diseño*. Buenos Aires: Paidós.
- Morello, G. 2007. El Concilio Vaticano II y la radicalización de los católicos (111-129). En C. Lida, H. Crespo y P. Yankelevich (comps.), *Argentina, 1976. Estudios en torno al golpe de Estado*. México DF: El Colegio de México.
- Obregón, M. 2005. *Entre la cruz y la espada. La Iglesia católica durante los primeros años del 'Proceso'*. Bernal: Universidad Nacional de Quilmes.

- O'Donnell, G. 2009. *El Estado burocrático autoritario*. Buenos Aires: Prometeo.
- Osuna, F. 2017a. *La intervención social del Estado. El Ministerio de Bienestar Social entre dos dictaduras (Argentina, 1966-1983)*. Rosario: Prohistoria Ediciones.
- Osuna, F. 2017b. Políticas sociales y dictaduras en Argentina. Un análisis del Ministerio de Bienestar Social en la historia reciente. *Revista Servicios Sociales y Política Social* 34(115), 27-39.
- Palermo, V. y Novaro, M. 2003. *La dictadura militar, 1976-1983: del golpe de Estado a la restauración democrática*. Buenos Aires: Paidós.
- Pan-Mantojo, J. 2014. La historia del Estado y la nueva historia cultural. Actas del Seminario Internacional Nuevos Enfoques en Historia Cultural de la Política. Rosario: Santa Fe.
- Putnam, R. 1977. Elite Transformation in Advanced Industrial Societies: An Empirical Assessment of the Theory of Technocracy. *Comparative Political Studies* 10(3), 383-412.
- Rock, D. 2001. *La derecha argentina. Nacionalistas, neoliberales, militares y clericales*. Buenos Aires: Ediciones B.
- Rodríguez, L.G. 2010. Políticas educativas y culturales durante la última dictadura militar en Argentina (1976-1983). *Revista Mexicana de Investigación Educativa* 15(47), 1251-1273.
- Rodríguez, L.G. 2011. *Católicos, nacionalistas y políticas educativas durante la última dictadura (1976-1983)*. Rosario: Prohistoria.
- Rojas, W. 2012. Los maestros. *Canal7I. Información para el Negocio Tecnológico*, 1 de abril.
- Rouquié, A. 1981. *Poder militar y sociedad política en la Argentina, 1943-1973* (Tomo 2). Buenos Aires: Emecé.
- Sarlo, B. 2001. *La batalla de las ideas (1943-1973)*. Buenos Aires: Ariel.
- Selser, G. 1973. *El Onganiato. La espada y el hisopo*. Buenos Aires: Hyspamérica.
- Sigal, S. 2002. *Intelectuales y poder en Argentina. La década del sesenta*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Suasnábar, C. 2004. *Universidad e intelectuales. Educación y política en la Argentina (1955-1976)*. Buenos Aires: FLACSO, Manantial.
- Tortti, M.C. 2009. *El 'viejo' Partido Socialista y los orígenes de la 'nueva' izquierda*. Buenos Aires: Prometeo.
- Varsavsky, O. 1971. *Proyectos nacionales: planteo y estudios de viabilidad*. Buenos Aires: Periferia.
- Weisz, E. 2003. *El PRT-ERP. Nueva izquierda e izquierda tradicional*. Buenos Aires: Centro Cultural de la Cooperación. *EP*

Autora

FLORENCIA OSUNA es PhD en Historia por la Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires, Argentina. Se desempeña como investigadora asistente del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Universidad Nacional de La Plata, donde también da clases en las cátedras de Teoría Política. Es profesora de Historia General en la Escuela de Política y Gobierno, Universidad Nacional de San Martín, Argentina. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3559-4019>. Dirección: Calles 51 y 124, B1925, Ensenada, Provincia de Buenos Aires, Argentina. Email: florenciaosuna@gmail.com.

Agradecimientos

La autora agradece los comentarios de los revisores anónimos y la edición del equipo editorial.

Conflicto de interés

La autora declara no tener conflicto de interés.