

Políticas sociales y comunidades aborígenes durante la “Revolución Argentina” en la “Zona de Frontera” de Formosa. 1966- 1973.

Torina, Analia.

Cita:

Torina, Analia (2017). *Políticas sociales y comunidades aborígenes durante la “Revolución Argentina” en la “Zona de Frontera” de Formosa. 1966- 1973. XVI Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia. Departamento de Historia. Facultad Humanidades. Universidad Nacional de Mar del Plata, Mar del Plata.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-019/179>

XVI JORNADAS INTERESCUELAS MAR DEL PLATA

Mesa 31 “Políticas sociales en Argentina y América Latina en el siglo XX”

Título de la Ponencia: *Políticas sociales y comunidades aborígenes durante la “Revolución Argentina” en la Zona de Frontera de Formosa. 1966- 1973.*

Autora: Analía Torina (UNaF- UNGS-Conicet)

PARA PUBLICAR EN ACTAS

Durante la década de 1960 y 1970, en Argentina se pusieron en marcha políticas sociales acordes a los lineamientos de la autodenominada “Revolución Argentina”. En ese sentido se observa el caso del gobierno militar en la provincia de Formosa durante 1966- 1973, que se caracterizó por impulsar políticas públicas acordes a un modelo desarrollista- comunitarista. Este modelo sufrió ajustes para ser aplicado en la provincia por causa del rezagamiento económico, social y político, lo cual representaba un desafío al Estado Burocrático Autoritario, ya que el régimen se enfrentaba con una realidad compleja para impulsar el desarrollo económico y social de esa Zona de Frontera. Por lo tanto, las medidas del gobierno se orientaron a crear una red de infraestructura productiva que conectará a la provincia con la región y el resto del país. Y, en el campo social, a través del Ministerio de Bienestar Social (MBS), y de la Secretaría de Estado de Promoción y Asistencia a la Comunidad (SEPAC), se acercaron a los sectores populares de bajos recursos, de regiones postergadas, incluido los indígenas, buscando organizarlos en un sistema de participación comunitaria e integracionista, que los alejara de los partidos políticos- considerados peligrosos e ineficientes para promover la verdadera democracia-, los “integrara” a la vida nacional y que promoviera el desarrollo propio y comunitario. A pesar de que el “bienestar social” era proclamado como política de Estado para “atacar” los problemas sociales, en Formosa identificada además, en términos geopolíticos, como Zona Fronteriza, se observa que los déficits sociales se mitigan mediante programas de tipo “piloto”, con la creación de cooperativas de aserraderos, carpinterías, huertas de para consumo familiar, promoción de la artesanía y programas sanitarios, especialmente en las localidades y parajes habitados por pobladores indígenas. Las políticas de seguridad nacional se entrelazan con las de tipo social y muchas veces, se confunden ambas o prevalecía solo una. En este abordaje, abordamos los alcances y las limitaciones que tuvieron las políticas sociales del régimen

dictatorial, con características preponderantes de tipo securitista, sanitario y paliativo en una zona marginal, de frontera y con destinatarios aborígenes.

Los estudios dedicados al análisis de la dictadura militar autodenominada “Revolución Argentina” (1966- 1973) se han caracterizado, hasta hace una década atrás- aproximadamente-, por ser escasos y muy generales y, además casi no fueron considerados para responder a problemas actuales. Pero en los últimos años la producción académica se ha acrecentado y, lo más importante, reabre el debate y agudizan la mirada para brindar un análisis más agudo, actual y original sobre el periodo¹.

Bajo la inquietud de seguir explorando por esa línea, nos proponemos esbozar algunas de las características de políticas sociales desarrollistas- comunitarista implementadas en la zona de frontera de Formosa.

Algunas definiciones necesarias: desarrollismo, comunitarismo, zona de frontera.

Las “agencias de desarrollo”² (Campana, 2011) consolidaron su influencia sobre América Latina a partir de las décadas de los años cuarenta y cincuenta, pero la expresión más acabada de la aplicación de programas de desarrollo orientados a la economía de los países latinoamericanos fue la creación de la Alianza para el Progreso³,

¹ La necesidad de reexplorar el periodo convocó a especialistas a debatir en el “*Primer Taller de Análisis y Discusión sobre el ‘Onganiato’ (1966-1970)*”. Producto de ese encuentro es la compilación realizada por Valeria Galván y Florencia Osuna *Política y cultura durante el “Onganiato”. Nuevas perspectivas para la investigación de la presidencia de Juan Carlos Onganía (1966-1970)*. (Rosario: Prohistoria, 2014). El libro reúne a importantes investigadores e investigadoras que se ocupan de abordar los conflictos, trayectorias, debates, aspiraciones e intereses de los que formaron parte de aquel gobierno dictatorial. Si bien ésta no es la única bibliografía sobre estudios más recientes sobre la Revolución Argentina, en nuestra propuesta es la más referenciada.

² En 1944, previa pos Segunda Guerra Mundial, se creó el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), que pertenecía al grupo del Banco Mundial (BM) y al Fondo Monetario Internacional (FMI). En 1945 nació la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y, dependientes de este organismo se crearon el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y Unicef. En 1959 se fundó el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), organismo promotor del desarrollo en América Latina y el Caribe (también dependientes de la ONU). En 1962, la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), creó entre otros, el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (Ilpes), como un instrumento para generar y difundir bases teóricas y técnicas de los planes de desarrollo.

³ La Alianza para el Progreso fue creada en la Conferencia de Punta del Este (Uruguay), convocada por el Consejo Interamericano Económico y Social (CIES), del 5 al 17 de agosto de 1961. Los delegados de los países miembros de la Organización de los Estados Americanos (OEA) y Ernesto Guevara, en representación de Cuba, se hicieron presentes en la convocatoria. Cuba no firmó el documento, ya que uno de los objetivos de la Alianza para el Progreso fue eliminar la influencia de la Revolución Cubana en el continente. La Carta de Punta del Este especificaba con claridad los objetivos y principios propuestos pero no especificaba qué fuentes externas financiarían tales programas y el compromiso de Estados Unidos resultó ambiguo, especialmente en relación a las inversiones. Aguirre, Orlando.. *La Alianza para*

entre 1961 y 1970. El programa tuvo objetivos específicos en el aspecto económico, político, social y para la integración económica de los países firmantes. También fomentaba el desarrollo de programas de cooperación. Sus objetivos sociales aspiraron a eliminar el analfabetismo, mejorar integralmente los sistemas educativos, construir viviendas populares y aumentar la esperanza de vida al nacer (Aguirre, 2010).

En esa línea, Argentina se inscribió en el paradigma del desarrollismo, que tuvo mayor impulso entre 1961 hasta 1966, bajo las presidencias de Arturo Frondizi, José María Guido y Arturo Illia. Con la creación del Consejo Nacional de Desarrollo⁴ (CONADE) (1961- 1973), maduraron las ideas desarrollistas, ya que adquirieron la institucionalidad para ocuparse del desarrollo nacional. Pero durante la Revolución Argentina, la concepción desarrollista adoptó una característica diferente a la concebida por Frondizi e Illia. Se articuló la idea del desarrollo⁵ con planificación y bienestar social⁶. Pero a su vez, éstas dos se ensamblaron a las políticas de seguridad nacional. Siguiendo las directivas de la Doctrina de Seguridad Nacional⁷ se creó el Consejo Nacional de Seguridad (CONASE), que actuó en forma dual con el CONADE. Uno de los temas de la agenda del CONADE fue organizar la defensa de las fronteras, así como su integración con el resto del país. Hasta la década de 1960 tuvo vigencia la Comisión Nacional de Zonas de Seguridad (Decreto/Ley N° 15.385/44), encargada de los asuntos de las áreas de frontera. Y, en 1970, como respuesta a la necesidad de instrumentar, a través de la noción de desarrollo integral, la política de seguridad fronteriza, se dictó la Ley 18.575, que estableció la determinación de las áreas de

el Progreso y la promoción del desarrollo en América Latina. Revista Afuera, N° 9, 2010

⁴ El CONADE se creó durante la presidencia de Arturo Frondizi, el 23 de agosto de 1961, por decreto N° 7290/71. Dependía de la Presidencia de la Nación pero funcionaba bajo la órbita del Ministerio de Economía. En Gomes 2014:108, “Del Estado utópico al real comunitarismo y los proyectos de refundación del orden político”. Pero el 30 de septiembre de 1966, por la Ley N° 16964, se reformó la estructura del organismo, que pasó a tener la dirección inmediata del Presidente de la Nación, e integrado por los comandantes de las FF.AA y los ministros. El sistema de decisiones fue altamente jerarquizado y concentrado en la figura del jefe de Estado.

⁵ Entendemos que el desarrollismo pregonado por la dictadura fue una combinación de las ideas de modernización económica y política. La modernización de la economía se daría mediante el impulso de la industrialización. En tanto que la modernización política se propiciaría a través de la profesionalización de la estructura del Estado y por medio de la incorporación de tecnócratas y profesionales en los principales cargos de gobierno. Ese cuerpo especializado fue concebido como sinónimo de calidad institucional y de neutralidad en los asuntos políticos y partidarios.

⁶ Se concibió al bienestar social como el permanente mejoramiento de la situación integral del individuo, de la familia y de la población, gracias a la satisfacción de sus necesidades y la solución de problemas mediante la participación de la comunidad. Osuna, Florencia *El proyecto de bienestar social durante el onganiato: ¿una utopía de derecha?*, Actas del IV Taller de Discusión “Las derechas en el Cono Sur, siglo XX”, Los Polvorines, UNGS, 2012.

⁷ Fue el medio por el que Estados Unidos logró instalar en el continente gobiernos reformistas para frenar el avance del comunismo.

frontera y, dentro de ella, a los sectores más críticos, denominados “zonas de frontera” (Sejas, 2003).

En relación con las políticas sociales, si bien la dictadura no tuvo objetivos políticos previamente diseñados (Giorgi, 2014; Laguado Duca, 2014), con el correr del tiempo logró identificarse con el comunitarismo, cuya base se encontraba en la Doctrina Social de la Iglesia (Rouquié, 1982). La política social, denominada por la “revolución”, “tiempo social”⁸, se basó en el principio de *comunidad*⁹ para la planificación de los asuntos sociales. El desarrollo social, sería posible únicamente con la participación de los sectores marginales de la política. Esos sectores se convertirían en comunidades organizadas destinadas a reemplazar a los partidos políticos y fortalecer las asociaciones intermedias (clubes, asociaciones de fomento, casas de beneficencia, etc.) (Gomes, 2014). El bienestar social de la “comunidad, es decir, su permanente mejoramiento, dependía de la toma de conciencia de los propios sujetos que vivían en comunidad, ellos mismos tenían responsabilidad en su autodesarrollo.

Las instituciones innovadoras en la promoción del bienestar comunitario fueron el Ministerio de Bienestar Social y, dependiente de éste, la Secretaría de Estado de Promoción y Asistencia Comunitaria (SEPAC), creadas en 1966 (aunque la SEPAC fue definitivamente instituida en 1968). Éstos órganos del Estado se ocupaban de la promoción social de las regiones y sectores más postergados, trabajando de forma conjunta con la comunidad y con los organismos públicos y privados. Una Dirección dependiente de la SEPAC fue la de Promoción Comunitaria, que tuvo bajo su órbita al Servicio Nacional de Asuntos Indígenas. Su objetivo fue proteger e integrar a los grupos aborígenes para mejorar su nivel de vida y promover su participación activa en su bienestar social (Gomes, 2015). Esta institución se convirtió en el Departamento de Asuntos Indígenas, dentro de la misma secretaría, en 1969 y, en 1970 pasó a la dependencia de la Dirección General de Protección Comunitaria. Lenton (2005)

⁸ Fueron tres los tiempos de la Revolución: el tiempo económico, el tiempo social y, finalmente, el tiempo político. Pero ninguno de ellos obtuvo los resultados que se esperaban.

⁹ La comunidad fue definida por el Ministro Raúl Puigbó (1966-1969), como “un conjunto de individuos (o familias) radicados en un determinado lugar que les es propio y al cual están unidos por lazos de una común tradición cultural, en un alto grado de relaciones sociales, con un sentido también común de origen y destino y, fundamentalmente, con un alto sentido de pertenencia a ese conjunto, (...) de la cual emanan normas sociales, costumbres, vocabulario, y un particular sentido y significación de las cosas y de los hechos que viven quienes pertenecen y efectivamente a tal conjunto social”, Conferencia en la Rioja, septiembre de 1966. En Ministerio de Bienestar Social, *Manual de Acción Comunitaria*, 1968P. 19. Citado en Gomes, Gabriela. La política social de los regímenes dictatoriales en Argentina y Chile (1960-1970), 2016, en línea <http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/library?a=d&c=libros&d=Jpm483>

sostiene que históricamente existió una incongruencia para la localización del denominado (por el Estado nacional) “problema aborígen”, y ello no fue diferente en la estructura orgánica de la dictadura. La política indigenista¹⁰, se combinó con la retórica de la modernización y fue tratada como un problema técnico.

La política social y las comunidades indígenas.

La Revolución Argentina inició en Formosa con la breve intervención provisional de Héctor Gómez Olivera¹¹. El gobernador designado por Onganía fue Augusto Sosa Laprida, coronel retirado que estuvo en la gobernación durante todo el periodo que duró el régimen. Respondió firmemente al Estatuto de la Revolución Argentina y su política económica estuvo orientada a la modernización de la provincia y su conexión con el resto del país (Prieto 2015). Su línea ideológica era la nacional- corporativista, cuyas personalidades Gomes (2011) define como los que

“despreciaban la tradicional democracia liberal y el sistema de partidos, por lo que promulgaban su reemplazo por una ‘nueva política’ basada en los representantes de la comunidad y el fortalecimiento de los cuerpos intermedios. Consideraban que la ‘verdadera participación social’ era la que se expresaba en los consejos y comisiones integrados por las organizaciones básicas de la comunidad” (p.283)

Aunque él no se manifestó públicamente en esa línea de pensamiento, su gestión y sus declaraciones con la prensa- aunque pocas- lo sitúan dentro de ese esquema.

las prioridades del gobierno estaban puestos en la economía, respondiendo al “tiempo económico” y, en segunda instancia, atendió a los asuntos sociales. Tal fue el lugar que

¹⁰ Adoptamos la definición de Lenton sobre el término “política indigenista” para referirnos a toda política estatal dirigida a los que hoy llamamos Pueblos Originarios, independientemente de su contenido axiológico. Para la antropóloga, “la política indigenista argentina abarca no sólo las últimas normativas reconocedoras de derechos colectivos de los Pueblos Originarios, sino también, por ejemplo, las históricas leyes 215/1867 y 947/1878 que autorizaron la llamada *Campaña del Desierto*”. De esta manera se marca la diferencia entre *política indigenista* y la *política indígena* en tanto “política de representación y estrategias de participación y/o autonomización de las organizaciones de militancia y/o colectivos de pertenencia de los Pueblos Originarios” Lenton Diana ¿Política indigenista argentina: una construcción inconclusa?, Brasilia, Anuario Antropológico, vol. 20092010 p. 57 - 98

¹¹ Gómez Olivera fue Principal del Ejército N° 29 de Monte y su designación como gobernador provisional fue desde el 28 de junio al 7 de agosto de 1966.

le dio Sosa Laprida a las políticas sociales que, el Ministerio de Bienestar Social, existente ya desde 1966 en el orden nacional, apareció en Formosa recién en 1968, junto con la SEPAC. A partir de entonces, uno de los funcionarios que ocupó esa cartera, Patricio Kelly (1969- 1970), y Jorge Elordi, responsable de la Secretaría de Asuntos Indígenas, emprendieron las actividades sociales con una fuerte intención de promover el desarrollo de las comunidades indígenas a través de una intensa política sanitarista y comunitarista. Según uno de los relatos de Alicia Cid (1992), quien se involucró con la problemática de los aborígenes de Chaco, Formosa, Salta y Río Negro, narra que

“En esa época, los programas de desarrollo de comunidades financiados por la Nación, se cumplían el panorama se presentaba muy alentador y el doctor Kelly seleccionó un equipo eficiente con sentido de humanidad y sacrificio. (...) es necesario esfuerzo y tenacidad para lograr la colaboración del indio y para ello primero hay que ganar su confianza y su voluntad” (p. 33)

Los programas de desarrollo se operaban por medio de la SEPAC, que financiaba en etapas según se fueran cumpliendo con efectividad. Las actividades económicas financiadas en las comunidades fueron de tipo agrícola, ya que se naturalizó al indígena como agricultor (ya desde la época territorialiana). Por lo tanto los fondos, que eran administrados por religiosos católicos instalados en las colonias aborígenes, estaban destinados al fomento de la chacra, para la creación y/o impulso de aserraderos, carpinterías, herrería y artesanía. Con estas políticas el gobierno de la revolución logró ampliar la zona geográfica de asistencia hacia el centro y oeste, ya que durante gobiernos anteriores, las políticas solo llegaban a las colonias aborígenes oficiales instaladas en la parte oriental de la provincia, como Bartolomé de las Casas, Laishí, Tacaaglé, La Primavera y Muñiz.

Sostenemos que esta ampliación geográfica del accionar comunitario obedeció a la necesidad de fomentar el arraigo de las comunidades asentadas en la región norte y noroeste de la provincia, es decir, en los límites con el Paraguay y con Salta, por donde podría entrar población oriunda de Bolivia. La permanencia de “ciudadanos” argentinos en aquellas zonas fronterizas alejadas de la capital formoseña y, sobre todo de la capital de la república, significaba, de cierta forma, delimitaba, por un lado la soberanía nacional. Pero además, en un intento de lograr el sedentarismo permanente de las parcialidades aborígenes y al otorgarles pequeñas parcelas de tierra con título

provisorio, el gobierno local creía que encontraba allí un freno al asentamiento de población paraguaya.

Las falencias de las políticas sociales de tipo desarrollistas- comunitarias, fracasaron rápidamente en Formosa, porque ni el Estado provincial ni nacional estaban dispuestos a invertir en zonas marginales tan alejadas de los polos productivos. Por eso, las políticas aplicadas, antes de eliminar la pobreza, solo fueron “paliativos”. Ello se evidenció en los eran programas de tipo “piloto”, en denominación oficial, o “experimental”, como preferimos denominarlas, ya que sólo fueron un “ensayo” breve. Otra de las debilidades de la propuesta comunitarista fue la de no tener en cuenta el significado de “comunidad organizada” para la dictadura, resultaba extraño para las comunidades indígenas en Formosa, ya que para ellos, la comunidad era establecida por lazos parentales que no se restringía a un lugar geográfico, sino que cruzaban las fronteras que demarcaban la estatalidad.

Conclusión

En esta breve presentación buscamos analizar algunos de los conceptos que fueron parte importante en el programa social de la Revolución Argentina. Las políticas sociales, la Zona de Frontera, el desarrollismo y comunitarismo son definidos como integrales dentro de la política de desarrollo y de seguridad. Ello se expresó permanentemente en el discurso oficial. Pero no se previó que la insistente idea del desarrollo comunitario fracasaría rápidamente en lugares como Formosa, con características particulares debido a su localización fronteriza y con una población indígena que se encontraba en una pobreza estructural histórica.