

# **La matriz corporativista de la Secretaria de Seguridad Social en los años de la última dictadura militar argentina.**

Osuna, María Florencia.

Cita:

Osuna, María Florencia (2011). *La matriz corporativista de la Secretaria de Seguridad Social en los años de la última dictadura militar argentina. XIII Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia. Departamento de Historia de la Facultad de Humanidades, Universidad Nacional de Catamarca, Catamarca.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-071/332>

**Número de la mesa:** 50

**Título de la mesa:** Historia de la dictadura militar argentina (1976-1983)

**Apellido y nombre de las/os coordinadores/as:** Águila, Gabriela y Lvovich, Daniel

**Título de la ponencia:** La matriz *corporativista* de la Secretaría de Seguridad Social en los años de la última dictadura militar argentina

**Apellido y nombre del/a autor/a:** Osuna, María Florencia

**Pertenencia institucional:** Universidad Nacional de General Sarmiento

**Documento de identidad:** 30.838.670

**Correo electrónico:** florenciaosuna@gmail.com

El propósito de esta ponencia es comenzar a delinear algunas de las principales características del ideario que sustentó las políticas desarrolladas por el Ministerio de Bienestar Social, principalmente, por la Secretaría de Seguridad Social, en los años de la última dictadura militar argentina (1976-1983).

De acuerdo al “reparto tripartito del poder” que contemplaba el novedoso modelo institucional adoptado por las Fuerzas Armadas, las carteras del gabinete (con la excepción de Educación y Economía que quedaron en manos de civiles), se repartieron de acuerdo a un criterio de dos para cada fuerza, quedando Bienestar Social y Relaciones Exteriores en manos de la Armada. En el año 1976, asumirá el Contralmirante Julio Bardi como Ministro de Bienestar Social y Santiago de Estrada como Secretario de Seguridad Social, figuras centrales para comprender las políticas del área. Luego, a fines de 1978, Jorge Fraga sucederá a Julio Bardi en dicho Ministerio, a raíz de la renuncia de este último por disidencias con la política económica de Martínez de Hoz.

Si bien, como veremos, el ideario de este grupo tenía varias aristas; en esta ponencia nos interesa empezar a introducirnos en el abordaje de una de sus características: los fundamentos de la relación que defendía entre la agencia estatal y los grupos corporativos ligados con el Sistema de Seguridad Social.

Para esto, por un lado, intentaremos rastrear el origen político-ideológico de este grupo. En este sentido, lo vincularemos con la corriente de los “paternalistas” que, durante el gobierno de Onganía (1966-1970) disputaron espacios de poder con los “nacionalistas” y los “liberales”. Luego, asociaremos este marco político-ideológico más amplio del que participaban con los “principios de la seguridad social” basados en los fundamentos de la Doctrina Social de la Iglesia, pero que funcionaron como la aplicación concreta del ideario de los “paternalistas” en el área de Seguridad Social.

Luego, daremos cuenta de las principales políticas desarrolladas por la Secretaría de Seguridad Social. Especialmente, atenderemos a aquellas líneas de acción vinculadas con la promoción de relaciones corporativas entre la agencia estatal y los grupos de beneficiarios. Tomaremos el caso de las organizaciones de jubilados para ilustrar las implicancias de este ideario en un plano político-concreto.

Analizando la dinámica conflictiva desatada a raíz del proyecto del Ministerio de Economía de supresión de los aportes sociales que realizaban los empleadores para la seguridad social, nos preguntaremos sobre las posibles vinculaciones que existieron entre el tipo de corporativismo impulsado por la cartera de Bienestar Social y la búsqueda de consenso entre amplios sectores sociales.

## **1. La matriz político-ideológica de la Secretaría de Seguridad Social**

### **a. Los “paternalistas” del Onganiato**

Guillermo O’ Donnell, en su análisis sobre el Estado Burocrático Autoritario, nos otorga valiosas pistas para encontrar una posible respuesta a nuestra pregunta sobre los orígenes del corpus de principios y políticas desarrolladas por la Secretaría de Seguridad Social durante la última dictadura militar argentina. Lo que nos resulta sumamente útil es su advertencia acerca de la existencia de tres diferentes corrientes internas en el gobierno dictatorial de Onganía (1966-1970): los “paternalistas”, los “nacionalistas” y los “liberales”.

Onganía era el representante más conspicuo de los “paternalistas” y, mientras que en algunas carteras, durante su gobierno, los miembros de esta corriente tendrían

importante influencia; en otras, como los ministerios de Economía y Trabajo, prevalecían los “liberales”.

A lo largo de este gobierno, en el período 1966-1970, dentro del Ministerio de Bienestar Social, en el área de Seguridad Social, aparecería un personaje central para comprender el derrotero de las políticas de seguridad social en los años de la última dictadura militar: el secretario Santiago de Estrada.

En otros trabajos, hemos buscado comprender el ideario de Santiago de Estrada, con el fin de explicar las políticas que impulsó desde la Secretaría que dirigió en el período 1976-1983. En este sentido, hemos advertido que su ideología descansaba sobre los principios de la Doctrina Social de la Iglesia. Si bien esto es cierto, debemos inscribir este ideario en el contexto histórico en el que emergió. Creemos que fue durante el gobierno de Onganía (1966-1970) cuando se consolidaron ciertos principios que Santiago de Estrada defendería y, a partir de los cuales, diseñaría las principales políticas del área de Seguridad Social. Hemos advertido que algunas iniciativas y leyes que impulsó el Secretario durante el gobierno de Onganía se derogarían en los años posteriores a 1970 para reestablecerse cuando de Estrada asumió nuevamente la dirección de la Secretaría de Seguridad Social en el año 1976, con el nuevo y último régimen dictatorial. Este funcionario no sólo reestablecería, entonces, las anteriores iniciativas, sino que se ampararía en ciertos fundamentos ideológicos que Guillermo O'Donnell atribuye a los “paternalistas” liderados por Onganía en los años 1966-1970. Si bien el autor no menciona explícitamente a Santiago de Estrada como integrante de este grupo, consideramos que debido a las características delineadas para esta corriente, podemos pensar que fue en esos años cuando se consolidó un ideario que, en ciertos aspectos, funcionaría como contrapunto de las iniciativas del liberalismo “tecnocrático” que se nuclearía, en los años de la última dictadura, en torno al Ministerio de Economía de Martínez de Hoz.

Por esto, resulta importante para nuestra indagación traer a colación algunos de los elementos del ideario de los “paternalistas”, con su particular concepción de la sociedad como “comunidad organizada”, a su vez, apuntalada por los principios de la Doctrina Social de la iglesia. En este ideario recalca un tipo particular de relación *corporativista* que nos interesa empezar a delinear en esta ponencia.

Entre los principales rasgos de esta corriente, defendida por varios miembros de las Fuerzas Armadas y por algunos sectores de la iglesia católica, encontramos su oposición al *liberalismo* (ideológico, político y económico) y a la política partidaria. Siguiendo a O'Donnell, los miembros de esta corriente querían construir una sociedad “tan ajena a la política de masas [propia de los “nacionalistas”] como al *big business* [propia de los “liberales”]; antes bien, es evidente su reticencia frente al capitalismo, el lucro y la gran empresa, rodeada por la ilusión de que, a la larga, serán superados mediante un sistema (...) más justo para el pueblo”<sup>1</sup>. A su vez, rechazaban la política partidaria y el conflicto social en general, por considerar que producían fraccionalismo en la comunidad. La política era sinónimo de intereses parciales, “división de los argentinos”, “desorden”, “subversión”, “demagogia”, “manipulación” y “oportunismo”, que iban en contra no sólo de su concepción de sociedad sino del sentido moralista de este grupo. Consideraban necesario erradicar el conflicto y la división, y buscar el “bien común”, aceptando el lugar que cada individuo y sector ocupa en la comunidad para lograr su “cohesión espiritual”, la integración y la “solidaridad” entre las partes.

De esta manera, el orden a instaurar debía consistir en la integración, la “unidad espiritual” y supresión de toda causa auténtica de división. El estado y la sociedad debían conformar una comunidad orgánica, en la que los miembros y sectores que la integraban (“las organizaciones básicas de la comunidad”) cumplieran determinadas funciones que concurrieran armónicamente al “bien común”. Las “organizaciones básicas de la comunidad” debían tener una “participación” sumamente importante pero desligada de lo “político”. Debido a la importancia que adquirirían el “orden”, la “autoridad” y la despolitización en el ideario defendido por esta corriente, la fundamental participación de la comunidad debía adquirir un sentido “técnico”. En este sentido, a pesar de su carácter fuertemente tradicionalista, demostraban una veta moderna al fascinarse por una “racionalidad técnica” que, creían, permitiría la resolución de los problemas sociales, evitando la política y el conflicto. Debido a esto, uno de los objetivos principales de los “paternalistas” era la “racionalización” del aparato estatal. Esto les permitiría controlar a la “comunidad”, imponerle decisiones y obtener de ella la “información” necesaria para la solución “técnica” de problemas que, en ese momento, no podría encarar por sí misma

---

<sup>1</sup> O' Donnell, Guillermo, *El estado Burocrático Autoritario*, Buenos Aires, Prometeo, 2009. Pág. 84

debido a la destrucción de sus organizaciones. En suma, la participación de las “organizaciones básicas de la comunidad” se limitaría a la transmisión de la información (de carácter técnico) necesaria para resolver los problemas del sector; pero que pretendía, debido al principio de “solidaridad” que la sustentaba, trascender los intereses parciales. 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. Este tipo de participación imaginada en el marco de la arquitectura de este “corporativismo despolitizante”, se basaba en el “principio de subsidiariedad”, según el cual, debía reinar la estrictamente regulada “iniciativa de la comunidad”. A su vez, en esta visión paternalista y corporativista, la integración de los miembros de la comunidad no debía consistir en la mera adición de las partes, sino en su “ensamblamiento” con una autoridad superior, conformando un “cuerpo social” que sólo podría ser detectado por encima de esas “partes”.

### **b. Los principios de la Seguridad Social**

Al analizar los Principios de la Seguridad Social basados en la Doctrina Social de la Iglesia a los que los funcionarios del Ministerio de Bienestar–Secretaría de Seguridad Social apelaban para justificar las políticas implementadas en los años de la última dictadura militar, vemos que son coincidentes con los que O’Donnell atribuye al ideario más general de los “paternalistas”. Entre estos principios, encontramos, inclusive algunos de los que hemos mencionado en el apartado anterior: **Solidaridad**, Universalidad, Responsabilidad, Integralidad, **Unidad de acción**, Inmediatez, **Subsidiaridad**, Igualdad protectora, Compensación relativa, Solidaridad financiera y **Participación**.

A su vez, es importante destacar, que este corpus había sido aprobado en el VI Congreso Iberoamericano de Seguridad Social celebrado en Panamá en el año 1976. Si bien estos eventos, con una clara impronta social cristiana, se realizaban desde la década del ’50, en los años de la última dictadura argentina la transformación de esta doctrina en leyes para el área de Seguridad Social, se encaró de una manera enérgica.

Susana Belmartino, en relación con el ideario del secretario Santiago de Estrada, señala que lideraba un grupo al interior del Ministerio de Bienestar Social que defendía

Las instituciones intermedias, recuperando los principios propuestos como fundamentos del orden social por el pensamiento social-cristiano: persona, familia, bien común, propiedad privada como derecho natural, subsidiariedad del estado, conveniencia de reforzar las instituciones intermedias. Su concepción del orden conducía al mantenimiento de contribuciones obligatorias en un sistema público organizado sobre bases solidarias<sup>2</sup>.

De hecho, en distintas entrevistas realizadas a Santiago de Estrada, el secretario reconoció las filiaciones existentes entre el corpus de principios en los que se sustentaba la concepción de Seguridad Social a la que adscribía y la Doctrina Social de la iglesia:

Esa doctrina es una respuesta a la deshumanización y uno de los aspectos fundamentales de ella es precisamente la vigencia y jerarquización de los sistemas de seguridad social. En la medida que la iglesia busca una sociedad más justa donde no se alteren determinados principios del Derecho natural pero que al mismo tiempo estén al servicio del hombre, es lógico que se busque ampliar la seguridad social, cuyos sistemas apuntan a lograr un reparto de la renta más equitativo, mayor protección para los más desprotegidos.<sup>3</sup>

Uno de los principios fundamentales de este ideario era la *Solidaridad* que, en ese marco, significaba

participar en la formación del patrimonio para la cobertura de las contingencias sociales, sin esperar una compensación por ese aporte, como también en algunos casos sin recibir ningún beneficio. En una palabra, por el principio de Solidaridad se efectúa el aporte, la contribución desinteresada-por el hecho de ser miembro de una sociedad-para solventar las contingencias sociales, con total indiferencia que comparta o no los beneficios.<sup>4</sup>

En el caso específico de la Seguridad Social se defendía la existencia del aporte económico de cada una de las partes involucradas: la de los trabajadores y la de los empresarios para crear los recursos destinados al Sistema previsional, y se consideraba que el aporte de la patronal era “desinteresado” puesto que no se beneficiarían directamente en ningún momento.

Para el ministro de Bienestar Social, Julio Bardi, este principio representaba la “esencia de la seguridad social”, y su importancia residía en su oposición a otro principio

---

2 Belmartino, Susana, “La salud pública bajo la regulación del poder corporativo”. En Nueva Historia Argentina. Suriano, Juan (director); Buenos aires, Sudamericana, 2005. pág. 304.

<sup>3</sup> Clarín, 09 de mayo de 1981.

<sup>4</sup> Altamira Gigena, R., “El derecho del trabajo y el derecho de la seguridad social (con una mentalidad de cambio)” en Revista Estudios de la Seguridad Social, n°40, enero de 1982. Pág. 82

“liberal, individualista, egoísta de que cada cual debe soportar las consecuencias de sus propias contingencias [ya que] destruiría el derecho a la vida o condenaría a la miseria a la mayor parte de la población del mundo, especialmente a los trabajadores en relación de dependencia y a quienes perciban escasos ingresos o ninguno”<sup>5</sup>. Como veremos más adelante esta idea que implicaba que todos los “integrantes del cuerpo social” participen del sistema entraba en conflicto con todos los proyectos para el régimen previsional desarrollados desde el Ministerio de economía, o por teóricos afines a las ideas más “tecnocráticas”, principalmente cuando pretendieron suprimir los aportes patronales al Sistema previsional.

Otro de los Principios fundamentales era el de *Subsidiariedad* del estado. Con esta idea se pretendía que la persona, el “Hombre”, participe activamente del sistema. Se afirmaba, en este sentido, “El estado bajo ningún punto de vista puede desarrollar una tarea que elimine la particularidad del ciudadano. Para que el ciudadano sienta suyo el sistema de seguridad social es fundamental, es condición sine qua non que sea artífice de esa tarea: no puede considerarse un ‘convidado de piedra’”<sup>6</sup>. Aquí también está implicado el principio de *Participación*: “que el hombre cumpla su rol en aquellos servicios contributivos, no esperarlos todo del sistema”. La *Subsidiariedad*, entonces, implicaba restarle importancia al estado y otorgarle un peso mayor a todos los involucrados con el sistema de seguridad social; promoviendo la acción solidaria de la “comunidad” en la creación, gestión y distribución del patrimonio de la seguridad social. Todos los miembros de la sociedad debían ser protagonistas activos en la creación dicho patrimonio. Pero los implicados, no sólo se limitarían a realizar su contribución económica sino que también debían “en algunas situaciones aportar incluso su trabajo interviniendo en la administración o conducción de la Entidad”<sup>7</sup>. Este principio, es ilustrado, apelando a la idea de “grupos menores” (relacionada con los ciudadanos) y “grupos mayores” (relacionada con el estado). Los primeros debían ejercer todas las funciones y atribuciones que pudieran llevar a cabo, mientras que el estado debía limitarse a ayudarlos: “un grupo de orden superior puede, y aún debe, reemplazar a uno inferior cuando manifiestamente este último no esté en condiciones de cumplir con su función específica. Dicha intervención deberá al mismo tiempo crear las condiciones que

---

<sup>5</sup> Clarín 14 de Octubre de 1978.

<sup>6</sup> Altamira Gigena, R., Op. Cit. pág. 87

<sup>7</sup> Ídem pág. 86



permitan al grupo inferior asumir sus funciones propias<sup>8</sup>. Es decir la intervención del estado es tenida en cuenta pero tiene un carácter transitorio y limitado: “debe tener una función supletiva y promotora para llenar los vacíos y corregir excesos de la actividad privada”<sup>9</sup>.

Julio Bardi, ministro de Bienestar Social, en un discurso que fue reproducido en el Diario La Nación, señalaba que el carácter subsidiario de la seguridad social lo puso de manifiesto la Doctrina social católica “expresando en el código de Malinas, que el hombre es el primer responsable de sus medios de existencia. El estado no es el primer responsable en este terreno. A esa vocación del hombre corresponde el derecho de la propiedad privada”<sup>10</sup>. El deber del estado no era el de procurar directamente los bienes materiales y “una de sus misiones es la de estimular el desarrollo del espíritu de solidaridad y previsión entre los ciudadanos así como proteger y promover la creación de instituciones capaces de defenderlos, junto con sus familias, contra los azares de la vida y respetar la libertad y la responsabilidad de las instituciones nacidas de la iniciativa privada y, en caso necesario, suplir sus actividades en la medida y forma requerida por el bien común”<sup>11</sup>.

Otro de los principios que revestía una gran importancia era el de “Inmediatez y Oportunidad”: “la cobertura de las contingencias para que realmente cumpla su fin debe ser desarrollada en forma inmediata y oportuna. De nada vale que un trabajador se accidente y al cabo de varios meses logre recién la cobertura.”<sup>12</sup>. Se sostenía que la “seguridad social debe ir hacia el hombre” para que ello factible, la gestión de la seguridad social debía acercarse a los sectores de la población que debían ser protegidos sin trabas ni demoras. Aquí ocupaba un lugar de gran centralidad la racionalización de las agencias del estado que, en gran medida, implicaba la tecnificación y modernización del Sistema de Seguridad Social.

Por último, un principio central era la *Unidad de acción*: debían participar del Sistema “la totalidad de los organismos del estado y las estructuras intermedias (centros de estudios, sindicatos, cámaras empresariales, centros vecinales) de manera tal que una vez puestos en funcionamiento se obtenga una mayor eficacia en el resultado de la gestión, ello

---

<sup>8</sup> *Ibíd.*, pág. 89

<sup>9</sup> *Ibíd.*, pág. 89

<sup>10</sup> Clarín 14 de Octubre de 1978

<sup>11</sup> *Ídem*

<sup>12</sup> Altamira Gigena, R., *Op. Cit.* pág. 87

redundará indiscutiblemente en economía de gastos, reduciendo costos; por otro lado reportará un servicio mas completo, perfecto, ágil e inmediato”<sup>13</sup>.

La *Unidad de acción*, la *Participación* y la *Solidaridad* fueron principios que habilitaron una participación importante desde la Secretaría de Seguridad Social a los beneficiarios del sistema. Este ideario nos permite explicar el lugar que la Secretaría de Seguridad Social le otorgaría, por ejemplo, a las organizaciones de jubilados y a los sindicatos. Esta matriz tendió a reforzar un patrón de relación entre la agencia estatal y los distintos sectores sociales involucrados en el sistema de la seguridad social de tipo *corporativista* en el sentido que hemos adelantado anteriormente.

### **3. Las implicancias de los Principios**

En otro trabajo hemos hecho foco más exhaustivamente en la implementación de ciertas políticas vinculadas con el área de Previsión social en los años de la última dictadura<sup>14</sup>. Hemos visto que, a partir del Principio de *Inmediatez y Oportunidad*, se sostuvo la necesidad de administrar a sistema de una manera *moderna, eficiente y racional*. Vimos que, en los primeros meses de la dictadura militar de 1976, adhiriendo al objetivo institucional de la “lucha contra la corrupción, la subversión y la demagogia”, esa voluntad de *racionalizar* la administración de la Seguridad Social se basó en la búsqueda de despolitizar a un ministerio que se consideraba corrompido en sus fines esenciales por toda las políticas desarrolladas en el último gobierno peronista (1973-1976). Por lo cual, la tarea que se proponían realizar los funcionarios de Bienestar Social tenía que ver con evitar las jubilaciones tempranas, equilibrar la relación entre activos y pasivos para que no colapsara el sistema, aplicar sanciones a la evasión para aumentar la recaudación, liquidar los expedientes atrasados, otorgar la jubilación de una manera prácticamente automática, informatizar al sistema utilizando las nuevas tecnologías, etc. Es decir, se desarrollaron diferentes políticas tendientes a revertir lo que consideraban que el peronismo había

---

<sup>13</sup> *Íbid.*, Pág. 86.

<sup>14</sup> Ver: Osuna, María Florencia, “Diagnósticos, políticas y discusiones en torno a la previsión social durante la última dictadura militar argentina.” En actas del IX Congreso de la Sociedad Argentina de Análisis Político, Universidad Nacional del Litoral, Septiembre de 2009.

“corrompido”. Este principio de *Inmediatez* jugó un papel importante en el discurso y las prácticas tendientes a agilizar los procedimientos administrativos.

Lo que nos interesa rescatar en esta ponencia son las implicancias que tuvo la aplicación los principios de *Unidad de acción, Participación y Solidaridad* en la incorporación de las organizaciones de jubilados como interlocutoras válidas de la agencia estatal. Las organizaciones de jubilados y pensionados, que eran numerosas, tuvieron un papel relevante durante todo el período en su diálogo con los funcionarios del área. Les llevaban sus reclamos y sugerencias y eran convocadas, al igual que a los jubilados que no estaban organizados, para participar en la administración del sistema.

De esta manera, en los años de la última dictadura militar argentina, desde la Secretaria de Seguridad Social, se tejió un tipo de relación *corporativista* entre esta agencia estatal y su clientela política, que respondía, seguramente, tanto al ideario sustentado por los principales funcionarios de la cartera como a la necesidad de buscar un tipo particular de adhesión en determinados sectores de la sociedad civil.

La relación entre las organizaciones de jubilados y la Secretaría de Seguridad Social adquirió una gran visibilidad desde el año 1976. Aunque también, a raíz de la investigación llevada a cabo por Susana Belmartino y Carlos Bloch, sabemos que la cartera tejió contactos fluidos y frecuentes con los actores que encarnaban “el ángulo corporativo” del problema de las obras sociales: los organismos médico gremiales, las corporaciones sanatoriales y los sindicatos proclives a la negociación<sup>15</sup>. La indagación exhaustiva en estas relaciones deberá ser objeto de un futuro trabajo.

En otros trabajos que hemos realizado, vimos que, desde el año 1976, cuando el Ministerio de Bienestar Social y la Secretaria de Seguridad Social comenzaron a desarrollar las políticas tendientes a solucionar los problemas -a su criterio- urgentes del área, aparecieron los representantes de las organizaciones de jubilados proponiendo su colaboración en el diseño de estas políticas. Por ejemplo la Asociación de Trabajadores del Estado (ATE) y el Centro de jubilados y pensionados de esta entidad entrevistaron a de Estrada y le presentaron un proyecto con las principales consideraciones acerca de algunos problemas relacionados con la previsión social: la edad mínima requerida para jubilarse

---

15 Belmartino, Susana y Bloch, Carlos, *El sector salud en Argentina: Actores, conflicto de intereses y modelos organizativos, 1960-1985*, Buenos Aires, Oficina Panamericana de la Salud, 1994.

tanto para hombres como para las mujeres, los retiros voluntarios y la jubilación por invalidez, y también le solicitaron que se incorpore a las Cajas Nacionales de Previsión a los representantes gremiales<sup>16</sup>. Por su parte, Carlos Barquero, el titular de la Asociación Argentina de Jubilados y Pensionados, en una entrevista con de Estrada, le ofreció su colaboración para “la evaluación de los distintos problemas de la clase pasiva de todo el país y en especial del interior”<sup>17</sup>. Además de dialogar acerca de los “problemas” en materia previsional y de salud, les había solicitado públicamente a los jubilados que se afiliaran a la asociación para fortalecerla. Luego, en una conferencia de prensa, Barquero afirmó en relación con de Estrada: “el sabrá encontrar las correspondientes soluciones que establecerán la igualdad y la justicia que los jubilados anhelamos”<sup>18</sup>. Más adelante la misma organización habría enviado una carta de agradecimiento al Ministerio de Bienestar social “por haber puesto en vigencia los beneficios que la clase pasiva tanto estaba esperando”<sup>19</sup>. Estas organizaciones volvieron a aparecer en reiteradas oportunidades y se multiplicaron, a lo largo del período, haciendo oír sus voces. Entre ellas encontramos las siguientes asociaciones: Mesa Coordinadora de Jubilados y Pensionados de la República Argentina, Confederación General de Jubilados, Retirados y Pensionistas del País, Agrupación Interasociaciones de Jubilados y Pensionados de la Argentina, Unión Docentes de Jubilados y Pensionados de la República Argentina, Centro de Jubilados y Empleados Municipales y Nacionales, Asociación de Jubilados Profesionales Universitarios, Confederación de Jubilados y Pensionados Ferroviarios, Asociación de Jubilados y Pensionados de Correos y Telecomunicaciones, Asociación de Jubilados y Pensionados de Empresas Periodísticas, Agrupación Social y Cultural de Jubilados y Pensionados Municipales.

Es un desafío a futuro desarrollar la trama de las relaciones entre los grupos corporativos y la Secretaría de Seguridad Social a lo largo del período 1976-1983. Ahora nos concentraremos en las actitudes que los grupos potencialmente afectados por un proyecto de Economía basado en la supresión de los aportes sociales, puesto que, creemos, ilustra claramente algunos de los rasgos de la dinámica particular que adoptó el conflicto y la búsqueda de consenso en esos años.

---

<sup>16</sup> Crónica, 06 de agosto de 1976.

<sup>17</sup> Crónica, 27 de agosto de 1976

<sup>18</sup> Crónica, 28 de agosto de 1976

<sup>19</sup> Clarín, 16 de diciembre de 1976

A modo de hipótesis provisoria podríamos afirmar que, en las políticas desarrolladas por Seguridad Social, predominó una lógica que articuló *corporativismo* y búsqueda de adhesión, y que esto se llevó a cabo de dos maneras entrelazadas: por un lado, a través de las políticas específicas que apuntaban a volver más eficiente y racional el funcionamiento del sistema de seguridad social. Por otro lado, a partir de estas iniciativas, buscando diferenciarse de la cartera de economía. Es decir, la búsqueda de consenso desde Seguridad Social adquirió, por un lado, rasgos positivos ligados con la defensa de un ideario y la implantación de políticas que beneficiaban a determinados grupos. Por otro lado, se materializaba en la búsqueda de adhesión a partir de la diferenciación del Ministerio de Economía.

#### **4. El proyecto de Economía: hacia la supresión de los aportes sociales**

A mediados del año 1978, el Ministro de economía profundizó la apertura comercial y optó por el “enfoque monetario de la balanza de pagos” dando lugar a fines de ese año a una nueva etapa basada en la apertura irrestricta del mercado de capitales y la puesta en marcha de la tablita cambiaria. Estas políticas materializaron el avance de las posiciones de los “liberales tecnócratas” por sobre las de los “liberales tradicionales”<sup>20</sup>. A pesar de la inflación, de la recesión económica y de las críticas que recaían sobre Martínez de Hoz, la importancia que, en esta etapa, revestía la política económica para Videla hizo que le diera un “plus” de margen, reformando el gabinete para facilitar la puesta en marcha de las políticas del ministro<sup>21</sup>. Esto explica que, en noviembre del año 1978, a raíz de sus diferencias con la gestión del Ministro de Economía, Julio Bardi, el Ministro de Bienestar Social, renunciara a su cargo al igual que otros ministros tales como Montes (de Relaciones exteriores y culto), Laidlaw (Planeamiento), Gómez (Justicia) y Klix (Defensa), que fueron reemplazados por oficiales retirados y civiles. En el caso de Bienestar Social el nuevo ministro fue Jorge Fraga<sup>22</sup>. En este escenario podemos ubicar los principales intentos de

---

<sup>20</sup> Canelo, P., *El proceso en su laberinto. La interna militar, de Videla a Bignone*. Buenos Aires, Prometeo Libros, 2008.

<sup>21</sup> Op. Cit. Pág. 107

<sup>22</sup> Canelo P. “La política contra la economía-Los elencos militares frente al plan económico de Martínez de Hoz durante el Proceso de Reorganización Nacional” en Pucciarelli, Alfredo (comp.), *Empresarios*,

reformular el sistema de seguridad social, en uno de sus núcleos fundamentales: los aportes que posibilitaban su financiación.

Según el ideario sustentado por la “tecnocracia”, nucleada en torno al Ministerio de Economía, el estado debía abandonar su intervención en esferas como la salud, la educación y la seguridad social, y limitarse a la regulación de áreas como la legislativa, judicial, defensa, orden público y relaciones exteriores. Se consideraba que las empresas privadas debían hacerse cargo de la oferta de servicios para el conjunto de la población. Consideraban que el sector público competía desigualmente con el privado, por poseer ciertos “privilegios” que lo colocaban en una situación semimonopólica, perjudicando al sector privado.

En este marco, los aportes y contribuciones realizados por el empresariado, eran consideradas “impuestos al trabajo”, en tanto incidían en los costos laborales de manera negativa. A su vez, perjudicaban al trabajador, al disminuir su “salario de bolsillo”. La seguridad social no debía ser, según los liberales “tecnócratas”, una carga ni para el estado ni para el empresariado. Este sector especulaba con la posibilidad de suspender estas contribuciones y que los trabajadores pudieran disponer libremente cuál sería la forma más conveniente para resolver el tema de su salud y su jubilación.

A fines del año 1979, Economía propuso suprimir los aportes patronales del 15% destinados a la previsión social y al Fondo Nacional de la Vivienda. De acuerdo al proyecto en cuestión, el Sistema previsional se financiaría a partir de los impuestos coparticipables, en particular con el IVA que se generalizaría a partir del año 1981. De esta manera, se establecería un régimen de redescuento automático del Banco Central al Banco Nación para que el 15 de cada mes se acreditaran, a la orden del Sistema previsional, los recursos necesarios, de acuerdo a una cifra calculada por Bienestar social, según el monto de la recaudación en concepto de los aportes de los trabajadores<sup>23</sup>. Este proyecto fue el más polémico y fuertemente criticado de todo el período estudiado en lo que a materia previsional se refiere. Para discutirlo se creó una comisión interministerial en la que participaron representantes de los Ministerios de Bienestar social, Economía, Trabajo y Planeamiento; y el Secretario General de la Nación. Luego se incorporó el Ministerio de

---

*tecnócratas y militares. La trama corporativa de la última dictadura*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2004.pág. 248.

<sup>23</sup> Clarín, 09 de agosto de 1980

cultura y educación. Las adhesiones y oposiciones se dieron en torno a dos proyectos, uno de Economía (antes mencionado) y otro de Bienestar Social. Desde este último Ministerio no se pretendía criticar el origen de los fondos en sí mismo, ya que no se oponían al hecho de que proviniesen de los impuestos coparticipados; para Jorge Fraga este asunto era “responsabilidad de Economía”. En lo fundamental, Bienestar Social preveía la continuidad de los aportes patronales jubilatorios al sistema de previsión social (a la Dirección Nacional de Recaudación Previsional), pero deducibles del pago del IVA y otros gravámenes nacionales. Las sumas aportadas se descontarían automáticamente a la patronal de su aporte al IVA asegurándoles -cuando correspondiera- los reintegros por pagos mayores en un plazo no mayor a treinta días.

Tanto Bienestar Social como Cultura y Educación planteaban la necesidad de que se precisara la forma y el porcentaje del reemplazo de los aportes suprimidos. Dentro de la Comisión en la que se discutían los proyectos, los representantes del Ministerio de Planeamiento y de la Secretaría General de la Presidencia de la Nación, se opusieron al proyecto de Economía, aunque al parecer más que demostrar su adhesión por el de Bienestar Social, discutieron el problema de fondo, esto es, la eliminación de los aportes patronales. A pesar de que el proyecto de Bienestar Social fue el que ganó más adhesiones dentro de la Comisión de discusión, del desacuerdo nació la irremediable intervención del presidente Videla quien se pronunció a favor del Proyecto de Martínez de Hoz. Finalmente, este proyecto fue aprobado a través de la sanción del Poder Ejecutivo de la ley 22.293 que suprimió los aportes patronales desde el 1° de Octubre de 1980.

#### **4. Elementos para pensar la relación de Seguridad Social con los grupos corporativos**

Frente al proyecto y la efectiva supresión de los aportes patronales destinados a la seguridad social comenzaron a aparecer en los distintos periódicos de tirada nacional las voces críticas de las organizaciones sindicales y de jubilados. Nos interesa rescatar algunos rasgos de estas intervenciones que nos permiten comenzar a acercarnos a las características de la matriz corporativista a la que hemos hecho referencia.

Por un lado, como hemos visto, se otorgó un lugar importante a los actores vinculados con la seguridad social, principalmente a los beneficiarios (por ejemplo, los jubilados organizados o no) como eslabón constitutivo del Sistema. Como dijimos, el secretario Santiago de Estrada y el ministro Julio Bardi, a raíz de los principios defendidos para la administración de la seguridad social ligados con la Doctrina Social de la Iglesia, estimularon la presencia activa de los organismos del estado y lo que llamaban “estructuras intermedias”: centros de estudios, sindicatos, cámaras empresariales, centros vecinales, y las organizaciones de los beneficiarios. En este sentido, en diferentes contextos, se promovió su participación activa. En el año 1979, por ejemplo, se comenzó a incentivar a los jubilados y pensionados que tuviesen conocimientos administrativos y contables para que se inscribiesen en el “Operativo de Refuerzo de Verificación Previsional” en empresas tanto de la Capital Federal como del Gran Buenos Aires. Los interesados harían un trabajo Ad Honorem como inspectores con la finalidad de “reforzar el control a cargo de la Dirección Nacional de Recaudación Previsional”<sup>24</sup>. De esta manera, se buscaba que los propios beneficiarios del Sistema se involucren en la tarea de controlar que se cumplan las obligaciones previsionales y ayudarían a lograr la financiación del sistema<sup>25</sup>. Además, vimos que Santiago de Estrada, desde el año 1976, recibió en su despacho a los miembros de las organizaciones de jubilados.

En el contexto de anuncio y supresión del aporte patronal para la previsión social nuevamente se traslució esta participación de los jubilados en el sistema y los rasgos de una relación corporativa entre agencia y clientela. De Estrada, en el marco de las negociaciones relacionadas con este proyecto, convocó a las distintas organizaciones de jubilados a participar de un proyecto creado por medio de la Resolución 461 de la Secretaría de Seguridad Social de “Asesoramiento de las entidades representativas de los jubilados y pensionados como directamente interesados en la reforma de las contribuciones a cargo de

---

<sup>24</sup> Clarín, 02 de julio de 1979

<sup>25</sup> En relación con esta iniciativa vale mencionar un trabajo realizado por Santiago de Estrada en el que desarrollaba una concepción “amplia” de trabajo, que incluía a las actividades realizadas por los jubilados, respaldada a su vez en algunos conceptos de la Doctrina Social Cristiana: “y por supuesto, los múltiples trabajos no remunerados que realiza un jubilado en la medida que conserva su capacidad (...) con ese concepto la sociedad debe hacer posible el derecho del jubilado (derecho natural) a trabajar aunque sea en forma no remunerada”. Ver de Estrada, Santiago (h), “La Encíclica y los jubilados” en Valores en la sociedad industrial, Año 2, N° 3 (1984).



los empleadores”<sup>26</sup>. En las consideraciones de la Resolución se sostenía que era importante la participación de los jubilados ya que la medida, en el caso de aplicarse, implicaría la modificación sustancial de la estructura financiera del régimen nacional de jubilaciones y pensiones. Tal como se evidencia en una nota del diario La Nación, a raíz de los anuncios de Economía, las organizaciones de jubilados continuaron ocupando ese lugar de interlocutores privilegiados de Seguridad Social:

Admitió de Estrada que a su secretaria habían llegado inquietudes de las entidades de jubilados y pensionados, acerca de las implicancias de las medidas anunciadas. Dijo que “se ha garantizado la puntualidad y movilidad de los haberes jubilatorios y nosotros entendemos, por supuesto, que no puede ser de otra manera”. También señaló que su secretaria había invitado a las principales entidades de jubilados para constituir una comisión que pueda participar de los estudios que se realizan y que hagan conocer sus opiniones, “seguiremos en el dialogo permanente con esas entidades para que sepan perfectamente que es lo que se esta haciendo y qué es lo que se va a hacer”<sup>27</sup>

Las organizaciones de jubilados, en este contexto, intentaron hacer valer ese lugar de importancia que habían pretendido otorgarles. Las exigencias y críticas que las organizaciones realizaban frente a la decisión de Economía permiten visualizar que estos grupos intentaban hacer valer esos derechos que, insistentemente, Seguridad Social había recalcado que poseían. Es decir, este lugar que la agencia le daba a las organizaciones corporativas se tradujo en el carácter que adquirieron los reclamos. En este sentido, aparecen sus voces “exigiendo” al Ministro de Economía o al presidente Videla que reveen la medida.

La Mesa Coordinadora de Jubilados y Pensionados de la República Argentina ligaba al problema específico del sistema previsional con las consecuencias más generales de la política económica propuesta: “la disminución de la recaudación previsional se acentúa con la libre importación de los productos que se fabrican en el país”, y emitió el mensaje: “en nombre de todos los jubilados y pensionados de la argentina, pedimos a Vuestra Excelencia que no autorice ninguna disminución de aportes y contribuciones a nuestro régimen previsional”<sup>28</sup>. Luego solicitó una audiencia al Ministro de Economía

---

<sup>26</sup> Resolución S.E.S.S, del 11 de julio de 1980.

<sup>27</sup> La Nación, 12 de julio de 1980

<sup>28</sup> Ídem

Martínez de Hoz “para que reconsidere su aptitud de suprimir la contribución patronal, basamento de la ley de recaudación previsional” que “garantiza la continuidad de las jubilaciones y pensiones, garantía que desaparece si dependemos de hipotéticos sobrantes del impuesto IVA”<sup>29</sup>. La Asociación de Jubilados y Pensionados del Comercio y Actividades Civiles también criticaba duramente, en una declaración, la decisión del Ministerio de Economía relacionada con la supresión del aporte patronal para las jubilaciones ya que “para tomarse esa medida no fueron a los jubilados y que parecería que se quiere destruir ‘todo el andamiaje de protección previsional en función de medidas de emergencia y coyunturales’”<sup>30</sup>. Aquí se advierte, además, el lugar que venían ocupando: en tanto actores centrales del sistema previsional, debían ser consultados.

El conflicto evidencia algo más que el lugar que las organizaciones de jubilados habían empezado a ocupar en relación a Seguridad Social: La adhesión efectiva que las estrategias de Bienestar Social lograron. Como decíamos, uno de los basamentos de las políticas del Secretario de Estrada y de algunos funcionarios del ministerio de Bienestar Social era lograr una participación de los actores interesados que, a su vez, respondiera a los preceptos de un orden basado en la despolitización de la sociedad. El lugar que la agencia otorgó a los grupos corporativos y a la “eficiente” administración del sistema de seguridad social garantizó, a su vez, una cuota alta de consenso. Esto también se evidencia en este contexto de proliferación de declaraciones ocasionadas por la supresión de los aportes a la seguridad social. La oposición de las organizaciones sindicales y de jubilados ya no era a la dictadura en general, sino al ministro de Economía Martínez de Hoz que, además de demostrar una alta “insensibilidad” frente a la clase pasiva, pasaba por alto las decisiones del “Ministerio de Bienestar Social”. En este sentido, la Asociación de Jubilados y Pensionados de Mar del Plata envió un telegrama a Videla en el que reclamaba “apelando a su sensibilidad social” que “no promulgue la Ley” y sostuvieron que la iniciativa de eliminar los aportes patronales “fue adoptada por el Ministerio de Economía con un absoluta falta de consideración hacia la decisión del Ministerio de Bienestar Social”<sup>31</sup>.

Asimismo, el Consejo Intercentros de Lanús se opuso a que las decisiones sobre el régimen previsional dependieran del Ministerio de Economía “pues de esa manera se pasa

---

<sup>29</sup> Clarín, 23 de julio de 1980.

<sup>30</sup> La Nación, 02 de agosto de 1980

<sup>31</sup> Crónica, 23 de julio de 1980

por encima del Ministerio de Bienestar Social y la Secretaría de seguridad social”<sup>32</sup>. La Unión de Jubilados del Transporte de Pasajeros, por su parte, se dirigió al Ministro de Bienestar Social de ese entonces, contralmirante Jorge Fraga, solicitándole que adopte una “firme actitud como ha ocurrido en anteriores oportunidades”<sup>33</sup>.

Como vemos, las oposiciones y las adhesiones se polarizaron entre las carteras de Economía y Bienestar Social. La decisión de Martínez de Hoz era vista como una aberración que violaba principios enraizados en la sensibilidad nacional. El diario Crónica recuperaba una declaración de la Asociación de Jubilados y Pensionados del Comercio y Actividades civiles que expresaba que la decisión de suprimir estos aportes sociales “evidencia el espíritu de insensibilidad que inspira la política del doctor Martínez de Hoz. Agrega que en representación de los 32.000 jubilados del gremio resolvió dirigirse a la opinión pública nacional e internacional denunciando esta actitud antipopular que conspira no sólo contra los legítimos derechos de los ciudadanos sino contra la integridad misma de la Nación y haciendo saber su decisión de mantener la permanente e inalterable defensa de los legítimos derechos de los trabajadores argentinos a gozar de un sistema de seguridad social que garantice el bienestar de la familia”<sup>34</sup>. Con el mismo tinte defensivo, la Mesa Coordinadora Nacional de Organizaciones de Jubilados y Pensionados de la Argentina realizaba un “llamado patriótico” a Videla y a la junta militar, para que no permitan que se suprima el aporte patronal del 15 por ciento destinado al pago de haberes del sector<sup>35</sup>. Asimismo, la Asociación de Jubilados y Pensionados de Mar del Plata envió un telegrama a Videla en el que le reclamaba “apelando a su sensibilidad social que no promulgue la ley”<sup>36</sup>.

## **5. Conclusión**

En esta ponencia nos propusimos comenzar a indagar en las particularidades del ideario que sustentó las políticas de la cartera de Bienestar social, particularmente, aquellas desarrolladas desde la Secretaría de Seguridad Social. Si bien, en otros trabajos comenzamos a indagar en las peculiaridades del ideario de los funcionarios nucleados en

---

<sup>32</sup> Crónica, 26 de julio de 1980

<sup>33</sup> Crónica, 19 de julio de 1980

<sup>34</sup> Crónica, 26 de Julio de 1980

<sup>35</sup> La Nación, 04 de agosto de 1980

<sup>36</sup> Ídem

torno a esta agencia estatal, en esta instancia intentamos dar cuenta de algunos elementos vinculados con los rasgos corporativos de la ideología de este grupo.

De esta manera, rastreando los posibles orígenes de estos funcionarios en la corriente “paternalista” existente en los años del Onganiato, desarrollamos los principios fundamentales que respaldaron las políticas del área.

De estos principios rescatamos aquellos que nos permitieron comprender las iniciativas de la cartera frente a los grupos corporativos y de beneficiarios de la política del área. La *Participación* y la *Unidad de acción*, fundamentalmente, funcionaron como el sustrato ideológico de las políticas de integración corporativa de dichos sectores.

Sin embargo, consideramos que este aspecto ideológico se superpuso con la necesidad de buscar consenso entre amplios sectores, constituidos por la clientela de esa cartera. En este sentido, creemos que la fuerte búsqueda de adhesión llevada a cabo desde Bienestar Social contribuyó a que la oposición de ciertos grupos corporativos (organizaciones de jubilados y distintos gremios) se canalice contra la cartera de Economía y no contra el régimen en su conjunto.

En futuras indagaciones, exploraremos más exhaustivamente esta veta de la búsqueda de adhesión que, creemos, puede arrojar cierta luz sobre la dinámica faccionalista que caracterizó a la última dictadura militar argentina.