

Los ferroviarios y la defensa del sistema de cajas jubিলatorias durante el primer peronismo. La interna político-parlamentaria y los alcances sindicales del conflicto.

Aldao, Joaquín.

Cita:

Aldao, Joaquín (2017). Los ferroviarios y la defensa del sistema de cajas jubিলatorias durante el primer peronismo. La interna político-parlamentaria y los alcances sindicales del conflicto. 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/000-019/571>

105. Saberes de estado, burocracias y administración pública: articulación y tensiones entre política, expertos y saberes (1916-2016)

Los ferroviarios y la defensa del sistema de cajas jubilatorias durante el primer peronismo. La interna político-parlamentaria y los alcances sindicales del conflicto.

Joaquín Aldao (CESP/UNMdP)

Para publicar en actas

La actividad ferroviaria fue una de las primeras en obtener por ley el beneficio de la jubilación en el ámbito privado. Si bien la ley se sanciona en 1915, se logra efectivizar algunos años más tarde, luego de varias negociaciones (y de la *huelga general ferroviaria*). La administración de la Caja de Jubilaciones por actividad, a cargo de los dirigentes sindicales, privilegiaba un modelo previsional descentralizado. Este modelo se opone al de seguro social unificado y centralizado, defendido sobre todo por grupos empresarios.¹ La crisis que desde principios de los años treinta sufre la actividad ferroviaria y el sindicato, también se extiende a la financiación de la caja previsional de la actividad. Para 1943, el modelo de las cajas de jubilaciones por actividad se encuentra en crisis.² Los ferroviarios reclamaban insistentemente, tanto a través de reuniones con el ejecutivo como por vía parlamentaria (en la voz de los socialistas), por una solución para el déficit de la caja de jubilaciones de su actividad. En este contexto llega al golpe de 1943 y, aspecto que nos interesa específicamente, la intervención de los gremios ferroviarios por el Tte. Coronel Domingo Mercante, el 23 de Octubre de 1943. Menos de dos meses después, el interventor presenta el *Plan de asistencia y previsión social para ferroviarios*³ que busca expandir y reglamentar el régimen asistencial y previsional de los trabajadores del riel.⁴ (Cuadro 1)

El *Plan de asistencia y previsión social para ferroviarios*, presentado a la STyP por el gremio durante la intervención del Tte. Crnel. Domingo A. Mercante al gremio ferroviario, es el primer antecedente del particular proceso de centralización del sistema de asistencia y

¹ Lvovich D., *Sindicatos y empresarios frente al problema de la seguridad social en los albores del peronismo*. En Suriano J. y Lvovich, D. (comp.) *Las políticas sociales en perspectiva histórica. Argentina 1870-1952*. (Buenos Aires, Prometeo, UNGS, 2006), 52-154.

² Existían, hasta ese entonces, seis cajas de jubilaciones, pero otros tantos sindicatos (especialmente la federación de empleados de comercio) buscaban la suya.

³ A partir de aquí: *el Plan...*

⁴ El Obrero Ferroviario (EOF), Ene.1944, n° 495,11.

previsión social que se desarrolla durante los años del primer peronismo. Presentado en su desarrollo temporal, el proceso inicia con el *Plan...*, durante la intervención del gremio ferroviario, y se proyecta al resto de las organizaciones obreras con la intervención de las Cajas jubilatarias y, finalmente, con creación del Instituto Nacional de Previsión Social (INPS).⁵ Vale la fundada sospecha de que el trabajo es, por lo menos, conjunto. Principalmente con el Dr. Atilio Bramuglia, asesor letrado del gremio (desde 1935) y un abogado experto en asuntos laborales y previsionales.⁶ También, resultaría verosímil la participación de los asesores obreros de la intervención, sobre todo teniendo en cuenta su trayectoria en asuntos previsionales del gremio y que, durante la década peronista, continúan asociados a los asuntos previsionales.⁷ A través del *Plan...* se financia, además de las jubilaciones y pensiones, un plan integral de cobertura en salud.⁸ El principio de solución a la crisis del sistema previsional ferroviario se encaminaba sobre una tensión, era un proceso de centralización del sistema tutelado por la STP, pero que sostenía el control del sindicato sobre los fondos.

El proyecto prevé obras y servicios inéditos hasta el momento para el sindicato, que se traducen en capital político y sindical. Entre las principales conquistas están, la financiación del Hospital Ferroviario, la Creación de un Policlínico, la construcción de un sanatorio para tuberculosos en Cosquín (Provincia de Córdoba), la apertura de consultorios en el interior del país, servicios de farmacia, ginecología y atención de niños, en la sede de

⁵ Aldao, J., El ejército civil de los trabajadores. Los ferroviarios y el peronismo, esbozo de una alternativa interpretativa. En Regolo, S., Anuario INIHEP. (CABA: Ministerio de Cultura de la Nación, 2016).

⁶ El Dr. Atilio Bramuglia, reconocido especialista en asuntos previsionales y militante socialista, fue el asesor letrado y Jefe de la oficina de trámites de la UF hasta agosto de 1943. A partir de enero de 1944 se desempeñará como Director de Previsión Social, dependiente de la STyP. Respecto a la trayectoria de Bramuglia ver Rein, R., *Juan A. Bramuglia. El heredero que nunca fue*. En Rein, R. y Panella, C. (comp.). *La segunda línea. Liderazgo peronista 1945-1955*, (Buenos Aires, Editorial Pueblo Heredero, UNTref, 2013).

⁷ Los asesores obreros de la intervención de Mercante son Luis Monzalvo, Florencio Soto, Juan A. Carugo, Placido S. Polo. Todos son experimentados dirigentes del gremio. Ver Monzalvo, L., *Testigo de la primera hora del peronismo. Memorias de un ferroviario*. (Pleamar, Buenos Aires, 1974) y Fernandez, M. F., *La Unión Ferroviaria a través del tiempo. Veinticinco años al servicio de un ideal 1922-1947*. (Buenos Aires, Editado por la Unión Ferroviaria, 1947).

⁸ Como se refleja en el *Plan...*, la STyP no se ocupa sólo de la conflictividad laboral como lo hacía la DNT, sino también condensa las competencias de las secciones de Higiene Industrial y Social, de Previsión Social de la Dirección Nacional de Salud Pública y Asistencia Social y de Accidentes de la Caja Nacional de Pensiones y Jubilaciones Civiles entre otros organismos. Ver Lobato, M. (2007). *Historia de las instituciones laborales en Argentina: una asignatura pendiente*. Revista de Trabajo, 2007, 3(4) y Luciani, M. P. *El área de Trabajo del Estado peronista frente a las negociaciones colectivas: de la expansión de las capacidades estatales a la ley 14.250*. En *VII Jornadas de Sociología de la UNLP "Argentina en el escenario latinoamericano actual: debates desde las ciencias sociales"*. (La Plata, Argentina, 2012).

la U.F. primero, y en el interior del país luego.⁹ La actividad concreta inicia de forma inmediata. En enero de 1944, semanas después de su presentación, el ejecutivo sanciona tres decretos asociados al *Plan...* que van a tener diametral importancia para comprender el período de expansión organizativa del gremio. El N°167, que habilita el subsidio por un millón de pesos para la construcción del Hospital Ferroviario, comenzando así la obra de infraestructura y asistencia en salud más grande que lleve adelante el sindicato en toda su historia. Y el decreto N°168, que va a significar una medida administrativa fundamental para la financiación e importancia económica del gremio, la *contribución obligatoria* de todos los ferroviarios para asistencia y previsión social. Menos de un mes después se suma a ello el decreto N°3771, que crea la caja de subsidio familiar (instrumentada con el aporte por parte de las empresas ferroviarias del 2% del último aumento tarifario), que tiene por objeto solventar la implementación del salario familiar.¹⁰ En febrero de 1944 se sumará al *Plan...* a todas las entidades mutuales ferroviarias, iniciando en la práctica la unificación y centralización de la importante red de asistencia y previsión preexistente en la actividad ferroviaria. De este modo, se daban los primeros pasos en pos de solucionar la crisis de la caja de jubilaciones ferroviarias, logrando aportes genuinos para solventarla de la totalidad de los trabajadores de la actividad, además de los empleadores y del Estado.

El proceso de centralización del sistema previsional de los trabajadores va, prácticamente, en paralelo al del sindicato ferroviario. Lejos de ser una casualidad, la participación de los agentes de la UF es marcada. En el mismo mes de febrero, al ser nombrado director general de Asistencia Social, el asesor letrado del gremio, Dr. Atilio Bramuglia, pasa a formar parte de la S.T.yP.¹¹ Dos meses después de iniciada su gestión, crea la Dirección General de Asistencia y Previsión Social para Ferroviarios (D.G.A.yP.S.pF.),¹² que será dirigida por el Capitán D. Alberto Rodrigo Fontán por cuatro meses (hasta ese momento el Secretario Privado del Tte. Crnel. D. Mercante). Al finalizar la

⁹ EOF, Ene.1944, n° 495,13-15.

¹⁰ Con el decreto N°168 se reglamenta el aporte del Estado, el aporte obligatorio de todos los empleados y obreros ferroviarios (según la escala que reglamenta el decreto) y el de los empleadores, incluyendo a los ferrocarriles estatales. La contribución es destinada a la asistencia y previsión social de los ferroviarios y sus familiares directos, así como a los jubilados que aporten Anales de Legislación Argentina, tomo IV, p.93. También se puede ver íntegramente en EOF, n° 496,4.

¹¹ EOF, n° 496, Tapa.

¹² Decreto N°9.694 del 17 de Abril de 1944. (<http://www.saij.gob.ar/9694-nacional-lnn0022856-1944-04-17/123456789-0abc-defg-g65-82200ncanyel?>)

intervención en los gremios ferroviarios, el propio Mercante toma el cargo de director en la D.G.A.yP.S.pF.¹³ La dirección cristaliza la centralización del sistema integral de asistencia y previsión ya descrita, absorbiendo tanto las funciones de la antigua Caja de jubilaciones ferroviarias, como los diversos beneficios asistenciales que el sindicato brindaba a través de las mutuales y cooperativas, además, se suma la administración del Hospital Ferroviario y de las colonias de vacaciones.¹⁴

El 2 de junio de 1944, se decreta la modificación a la ley 10.650 que reglamenta los aportes y el alcance de los beneficios jubilatorios y previsionales.¹⁵ Allí se establece el aporte del 5% del salario de los ferroviarios y el del 12% por parte de las empresas. Los montos jubilatorios, por su parte, oscilarán entre un 92% y un 60% de los promedios salariales. Además, se reglamenta el alcance de las pensiones y se formalizan las indemnizaciones por deceso (una cobertura por servicios funerarios), un servicio que hacía décadas la U.F. brindaba a sus asociados.¹⁶ Este decreto/ley, que significaba una conquista de vanguardia a nivel mundial, especialmente en lo que respecta a porcentajes en los aportes del empleador y de beneficios jubilatorios, va a ser un hito central para comprender el desarrollo de la contienda parlamentaria unos años más tarde, luego de un nuevo proyecto que busque aumentar estos beneficios para los ferroviarios.

En suma, el sindicato de la U.F. se constituye en un nexo fundamental para comprender el nuevo modelo previsional que inicia, justamente, con la centralización del sistema previsional ferroviario y se generaliza.¹⁷ Un mes después de la creación de la D.A.yP.S.p.F., el 3 de mayo, la dirección de asistencia que conduce Bramuglia se encarga de crear el Consejo Nacional de Previsión Social (C.N.P.S.), compuesto por los interventores de las seis cajas de jubilaciones existentes.¹⁸ La función exclusiva del consejo es el diseño y creación del organismo que va a centralizar toda la actividad previsional, el Instituto Nacional

¹³ Además de interventor de los sindicatos ferroviarios, Mercante ya era Secretario de la Vicepresidencia de la Nación, Oficial Mayor del Ministerio de Guerra y Director General de Acción Social Directa (EOF, 495:10).

¹⁴ Resolución de la Intervención Mercante del 9 de mayo de 1944. EOF, n° 499,11.

¹⁵ Decreto N°14.524/44

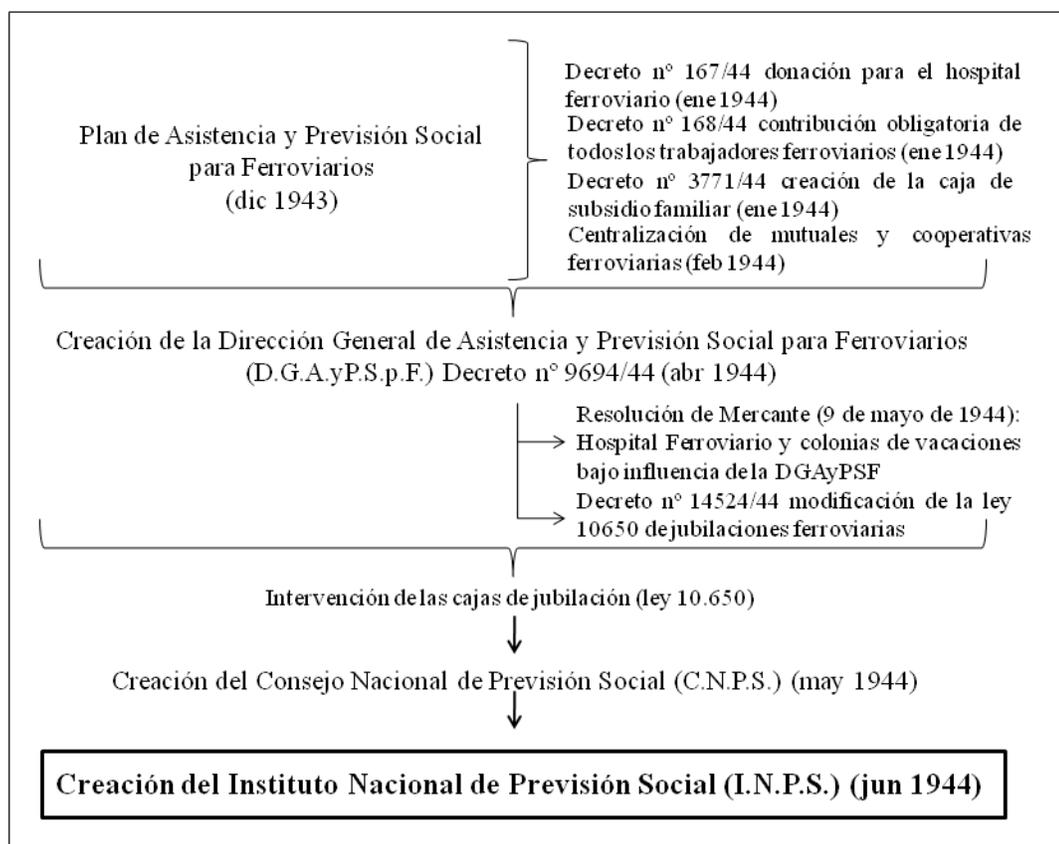
¹⁶ EOF, 500:10-11.

¹⁷ Belmartino S., "Servicios de salud y sistema político: Argentina, Brasil y Chile entre 1920 y 1970." (2005), 113.

¹⁸ A los interventores los nombra en su cargo el Dr. Bramuglia. El Consejo se compone por: Dr. Ramón J. Cárcano (presidente) y delegados interventores Dr. Ricardo Riguera (Empresas particulares y Periodistas), Dr. Oscar Means (bancarios), Capitán de Navío Juan F. Chihigaren (marina mercante), Pedro Andrés Rojas (ferroviarios) y Atilio M. Onetto (personal civil de la nación). Secretario del consejo Dr. Carlos R. Desmarás. (EOF, n° 499, 9)

de Previsión Social (I.N.P.S.).¹⁹La velocidad de las transformaciones institucionales continúa su marcha vertiginosa, menos de dos meses después, el 23 de junio, el I.N.P.S. ya estaba creado.²⁰ De forma inicial, el organismo reglamenta y centraliza el sistema de asistencial y previsional de los trabajadores nucleados en las seis cajas de jubilaciones existentes hasta el momento.

Entonces, en este breve período de seis meses, las transformaciones en materia previsional de los ferroviarios va desde la existencia de la caja de jubilaciones ferroviarias, organismo en crisis y circunscripto a recaudar y distribuir los aportes jubilatorios, a un sistema de asistencia y previsión social que centraliza todas las funciones que el gremio venía desarrollando de forma particular, que incluye servicios de salud, pensión, indemnizaciones por deceso y servicios vacacionales, con financiación compartida entre las empresas, los trabajadores y el estado. (Cuadro 1)



¹⁹ EOF, n° 499, 7

²⁰ Decreto ley N° 29.176/44 (http://www.saij.gob.ar/legislacion/decreto_ley-nacional-29176-1944.htm). El Instituto será presidido por el Dr. Ramón J. Cárcamo. (EOF, n° 500, 18)

Cuadro 1. Periodización del proceso de centralización asistencial de la Unión Ferroviaria (U.F.) y su inclusión en el Instituto Nacional de Previsión Social (I.N.P.S.) dentro de la Secretaría de Trabajo y Previsión (S.T.y P.), durante los años 1943-44.

Este proceso, aquí enfocado en su desarrollo lineal, no estuvo exento de importantes disputas políticas que databan de varios años atrás. La Unión Industrial Argentina (U.I.A.) se opondrá a la generalización del sistema previsional que expande la lógica de la caja de jubilaciones (recordemos que en diciembre de 1944, se hace efectiva la de los empleados de comercio, que desata la polémica y propicia el definitivo alejamiento de la organización patronal con el gobierno). Pero además, otra figura de gran relevancia e influencia sobre el grupo gobernante en aspectos de planificación, Francisco Figuerola, defiende abiertamente que la implementación de un seguro social universal, y no la multiplicación de cajas jubilatorias por actividad, es la solución al tema previsional. Sin embargo, en esta primera etapa, la expansión organizativa de los gremios, su gravitación política y la decidida participación de los ferroviarios para mantener los beneficios adquiridos dentro del control de la órbita sindical, son decisivas para sostener el modelo previsional.²¹ Desde los primeros meses de 1944, los dirigentes ferroviarios ocupan posiciones importantes en los principales organismos en los que actúa el grupo de promotores del peronismo dentro del gobierno militar (Tabla 2). Una vez creado el Partido Laborista, esta influencia de los ferroviarios se tradujo en cargos parlamentarios nacionales, provinciales y municipales. El sindicato capitalizaba políticamente el valor de sus saberes en materia previsional y su sólida práctica organizativa, conformando un verdadero bloque ferroviario que va a tener gravitación tanto dentro del laborismo como luego de que este se disuelva (Tabla 3).

²¹ Lvovich, Sindicatos y empresarios, 164.

Tabla 2. Cargos de socios de la Unión Ferroviaria (U.F.) en el Consejo Nacional de Postguerra (C.N.P.) y en la Secretaría de Trabajo y Previsión (S.T.yP.).

		Nombre	Cargo	Año		
Consejo Nacional de Postguerra		Girola, Luis	Representante Obrero del Consejo Nacional de Posguerra	sep, 1944		
		Bramuglia, Atilio	Vocal Consejo Nacional de Postguerra	¿?		
Secretaría Técnica		Parrilli, Savino A.	Consejo Económico y Social	1947		
Secretaría de Trabajo y Previsión	Trabajo y Acción Social Directa	Cerruti, Luis	Jefe de Acción Gremial	jun, 1944		
		Echave, Luis T.	Subdirector de Trabajo en los Transportes	1947		
		Bramuglia, Atilio	Director general de Asistencia Social en S.T.yP.	feb, 1944		
	Consejo Nacional de Previsión Social (C.N.P.S.)					
	Asistencia Social	López, Ceferino	Cámara asesora C.N.P.S.	may, 1944		
		Solito, Nicolás	Director I.N.P.S.	1947		
		Instituto Nacional de Previsión Social (I.N.P.S.)				
		Gonzales, Luis	Presidente de la Cámara Gremial del I.N.P.S.	abr, 1945		
			Director gubernamental del I.N.P.S.	nov, 1946		
		Solito, Nicolás	Miembro de la Junta seccional en la división de previsión social según los gremios del I.N.P.S.	nov, 1944-oct, 1947		
		Cámara asesora C.N.P.S.	may, 1944			

López, Ceferino	Miembro de la Junta seccional en la división de previsión social según los gremios del I.N.P.S.	nov, 1944-oct, 1947
	Presidente de la Cámara Gremial del I.N.P.S.	1947

I.N.P.S. – Dirección General de Asistencia y Previsión Social para Ferroviarios (D.G.A.P.S.F.)

de Seta, Piero Enzo	Secretario de la Caja de jubilaciones y pensiones ferroviarias	may, 1944
Solito, Nicolás	Representante de la UF en la Caja Ferroviaria	1944
Monzalvo, Luis	Secretario General D.G.A.P.S.F.	abr, 1944
	Secretario General D.G.A.P.S.F.	1946
Soto, Florencio	Consejo Asesor D.G.A.P.S.F.	abr, 1944
	Subdirector Gral. D.G.A.P.S.F.	1946
Carugo, Juan A.	Consejo Asesor D.G.A.P.S.F.	abr, 1944
	Vocal D.G.A.P.S.F.	1947-1948
Polo, Plácido S.	Consejo Asesor D.G.A.P.S.F.	abr, 1944
Dándola, Pedro	Consejo Asesor D.G.A.P.S.F.	abr, 1944
	Vocal D.G.A.P.S.F.	1947-1948
Iglesias, Ricardo	Consejo Asesor D.G.A.P.S.F.	abr, 1944
	Vocal D.G.A.P.S.F.	1947-1948
Ratti, Alfredo	Vocal D.G.A.P.S.F.	1947-1948
Olivera, Juan N.	Vocal D.G.A.P.S.F.	1947-1948
Mendizabal, Vitorio	Vocal D.G.A.P.S.F.	1947-1949
	Director Gral. D.G.A.P.S.F.	1951

**Delegaciones
Regionales**

Belenguer, Emilio

Delegado S.T.yP. (Bahía Blanca)

sep, 1945

Tabla 3. Cargos parlamentarios de los dirigentes de la Unión Ferroviaria (U.F.).

NOMBRE	CARGO	PERIODO
Pontieri, Silverio	Diputado Nacional por la provincia de Buenos Aires	1946-1952
	Primer vicepresidente de la Cámara de Diputados	1946-1948
Díaz, Manuel M.	Diputado Nacional por la provincia de Santa Fé	1946-1948 y 1948-1952
Tejada, Ramón	Diputado Nacional por la provincia de San Juan	1946-1952
Ponce, Ángel L.	Diputado Nacional por la provincia de Santa Fé	1946-1948
Rodríguez, Nerio	Diputado Nacional por la provincia de Tucumán	1946-1952
Toro, Ricardo	Diputado Nacional por la provincia de Santiago del Estero	1946-1948
Valdez, Celestino	Diputado Nacional por la provincia de Tucumán	1946-1948
Lasciar, Guillermo F.	Diputado Nacional por la provincia de Buenos Aires	1946-1948
Brugneroto, Juan	Diputado Nacional por la provincia de Santa Fé	1946-1952
Moya, Isaac Donaldo	Diputado Nacional por la provincia de Tucumán	1952-1955
Mandrioni, Humberto	Diputado Nacional por la provincia de Buenos Aires	1955
Rosales, Carlos Ernesto	Diputado Nacional por la provincia de Santa Fé	1955
Giavarini, Alejandro	Senador Nacional por la provincia de Santa Fé	feb, 1949

Figueiras, Demetrio	Senador Nacional por la provincia de Santa Fé	1946-1949
Cruz, Luis	Senador Nacional por la provincia de Tucumán	1946-1951
<hr/>		
Lopez, Pablo C.	Diputado Provincial por la provincia de Santa Fé	1952-1955
Chaves Ramírez, Justino	Diputado Provincial por la provincia de Entre Ríos	1947
Almada, Ángel Roberto	Diputado Provincial por la provincia de Córdoba	1946
Álvarez, Juan Manuel	Diputado Provincial por la provincia de Tucumán	1946
Ciccola, Federico	Senador Provincial por la provincia de Buenos Aires	1954
Maccarini, Roberto	Legislador por la provincia de Buenos Aires	1948-1955
Ferrari, Adolfo	Legislador por la provincia de Buenos Aires	1948-1955
Franco, Aquiles	Legislador por la provincia de Buenos Aires	1948-1955
<hr/>		
Serrano, Silverio	Concejal Tandil	mar, 1948
<hr/>		

Durmiendo con el enemigo:

Cajas jubilatorias vs seguro social (1947-1948)

Hacia 1947, la consolidación de la hegemonía peronista va a plantear una paradoja. El campo antagonico, el antiperonismo, no presenta una amenaza inmediata para el desarrollo institucional y político del gobierno peronista, sin embargo, se exalta el proceso de propagación de internas que trasladan el antagonismo al interior del campo peronista.²² Por estos años, la corta experiencia del P.U.R. y el nacimiento del Partido Peronista producen una *intensificación de la competencia interna* que se traslada al parlamento,²³ sumado a una cada vez más férrea voluntad de orden y disciplina que emana desde los centros de poder partidario y gubernamentales, que buscan estabilizar la situación “desde arriba”. Una consecuencia de este contexto de conflictividad y búsqueda de orden, es que la participación obrera en la toma de decisiones políticas comienza a perder espacio en el Partido Peronista.²⁴ (Aelo, en prensa).

Respecto a la UF, desde los primeros meses del año 1947, la nacionalización de los ferrocarriles va a plantear una nueva relación del sindicato del riel con el Estado y el gobierno peronista, ahora a cargo de la administración ferroviaria. Los intentos de un sector del gobierno de absorber funciones del sindicalismo ferroviario, con el objetivo de consolidar una dirección unívoca, *eficiente*, de la actividad ferroviaria, es la característica central que signa esta etapa de *reconfiguración del peronismo ferroviario*. Este fenómeno se inscribe en un complejo de acontecimientos que lo excede. Sin embargo, esta realidad partidaria se encuentra con el poderío político de la C.G.T., a esta altura inobjetable. La disputa parlamentaria entre las cajas jubilatorias vs el seguro social, debe observarse en este marco.

Pero, ¿qué interna impulsa esta contienda?, ¿cómo es posible que el gremio ferroviario, principal impulsor de la fortaleza institucional del sindicalismo e incorruptible aliado del gobierno peronista en esta empresa, se encuentre en este aprieto? Lejos de ensayar

²² Aldao, J., “Entre la identidad ferroviaria y el peronismo. Transformaciones ideológico-simbólicas en el mundo ferroviario durante los años del primer peronismo (1943-1955)” (Tesis Doctoral Universidad Nacional de Quilmes, 2017)

²³ Mackinnon, M., *Los años formativos del Partido Peronista* (Bs. As, Siglo XXI/ Instituto Di Tella, 2002), 85.

²⁴ Aelo, Oscar. "El Partido Peronista argentino: diseños organizativos y prácticas políticas (1947-1955)." *Topoi* (Rio de Janeiro 2016)

una respuesta acabada, intentaremos delinear un camino a través de las escasas y fragmentadas huellas documentales que subyacen a la trastienda política, es decir, el conflicto previo al discurso político partidario, que oculta las contradicciones y enfrentamientos desplegados en el proceso. Para ello, necesitamos volver a sumergirnos en los cimientos del *campo sindical*, dónde los límites entre este y el *campo político*, estaban produciendo movimientos sísmicos.

Con la centralización de sistema previsional ferroviario, una parte significativa del *capital económico* de los sindicatos radicaba en el alcance de la cobertura previsional que brindaban. Desde la creación del I.N.P.S., este organismo había crecido de cuatrocientos mil afiliados, a casi tres millones y medio a inicios de 1948, según cifras del propio organismo.²⁵ No es casualidad encontrar, por esos años, cifras parecidas de afiliación en la C.G.T. La influencia de la central, el efecto de su consolidación como *espacio dominante* del *campo sindical*, estaba estrechamente ligada, cada vez más, a la *formalidad* de los trabajadores que nucleaba. Por transición, el gremio ferroviario encontraba una fuente de poder en este proceso de formalización laboral, que ahora incluía –además de los aportes previsionales- el cobro de la *cuota social del sindicato* por medio del descuento por planilla de sueldos.²⁶

En este escenario, a partir de junio de 1947, se radicaliza un conflicto parlamentario *intrapartidario*, que abarca una disputa por el manejo de las cajas jubulatorias (entre ellas la de los ferroviarios) a partir de la presentación de un proyecto de ley de un nuevo diseño previsional, el *seguro social*. El conflicto en torno al tipo de régimen previsional no era nuevo. La disputa que enfrenta los dos modelos, de *cajas jubulatorias* frente al *seguro social*, databa de varias décadas y se había trasladado al interior de la coalición gobernante. Para resumir, los ferroviarios apoyaban el sistema de cajas jubulatorias desde la década del treinta, argumentando que el *seguro social* implica una drástica disminución de los haberes jubulatorios y la supresión de otros beneficios previsionales para los trabajadores. A pesar de ello, compartían la idea de lograr la universalización y el equilibrio en beneficios previsionales para todos los trabajadores, aunque no aceptaban hacerlo retrocediendo en los beneficios alcanzados con las cajas jubulatorias. La otra posición dentro del peronismo, que consideraba que un *seguro social* universal, con aportes escalonados según salarios, era la

²⁵ EOF, n° 555, 4.

²⁶ Este procedimiento está contemplado en la ley de asociaciones profesionales en el artículo 40. Anales de Legislación Argentina, tomo V, decreto/ley 23852, art.40, p.591.

mejor opción. Esta, que era firmemente sostenida por José Francisco Figuerola, se apoyaba en una dura crítica al sistema de *cajas jubilatorias*, argumentando que este constituía un sistema “antisocial” y un régimen de “privilegio para trabajadores de crecido sueldo”.²⁷

Desde la creación del I.N.P.S. se había establecido, como objetivo de máxima, la unificación del sistema previsional.²⁸ Su primer presidente, Ramón Cárcano, cercano a la posición del seguro social, presentó un proyecto que paulatinamente disolvía las cajas jubilatorias, pero este no prosperó y se diluyó, al igual que su mandato al frente del instituto. Su sucesor, el ex letrado del gremio de maquinistas (L.F.) Ricardo Riguera, más cercano a la posición de sostener las cajas jubilatorias, presenta un proyecto que permitía unificar el sistema previsional, pero contemplaba el mantenimiento de las cajas jubilatorias y, más importante aún en la disputa, la autonomía administrativa de los sindicatos sobre ellas.²⁹

Casi en paralelo, ya con la victoria electoral en febrero de 1946, un grupo de dirigentes políticos peronistas comienza a planificar un proyecto de seguro social por fuera del I.N.P.S., en la Secretaría Técnica, que se incluye en el Primer Plan Quinquenal. Cuando los dirigentes sindicales se enteran de estos movimientos, el I.N.P.S. presenta un informe al gobierno, en plena elaboración del Primer Plan Quinquenal, dónde se deja constancia de la disconformidad de la cámara gremial del instituto, presidida por el ferroviario Ceferino López, con el proyecto de *seguro social* que se perfilaba como alternativa el régimen jubilatorio vigente.³⁰ Sin embargo, el proyecto previsional del sindicalismo se presenta sin éxito al parlamento, a pesar del pedido de los diputados laboristas. No sólo no es tratado el proyecto, sino que el presidente del Instituto, de extracción sindical, es reemplazado por uno de perfil técnico.³¹ La pulseada, entonces, la gana José Francisco Figuerola. Finalmente, las *bases del proyecto de seguro social* se incluyen en la presentación del Primer Plan Quinquenal, el 21 de octubre de 1946. Se plantean dos etapas, la primera consistía en centralizar todas las cajas jubilatorias y la segunda, más problemática, era *suspender nuevas afiliaciones a las cajas* y abrir la

²⁷ Presidencia de la Nación. Secretaría Técnica. Plan de gobierno, 1947-1951, Tomo I, Buenos Aires, 1946, pp. 53-55. Citado en Lvovich, Sindicatos y empresarios, 162.

²⁸ Andrenacci, L., Falappa, F. y Lvovich, D., *Informe de Investigación: Antecedentes y Políticas Sociales del Régimen Militar 1943-1946* (MIMEO, 2004).

²⁹ Mossier, V. I., *Propuestas y debates entorno a los proyectos de seguridad social argentino (1946-1948)*. (XI Jornadas Interescuelas, 2007), 4-7.

³⁰ Lvovich, Sindicatos y empresarios, 160-161.

³¹ Lo reemplaza un integrante del concejo técnico del I.N.P.S. José Francisco Domínguez Respecto a la diferencia en la estrategia de reclutamiento, recordemos que el presidente anterior era de extracción sindical y ex asesor gremial en el instituto. En Mossier, Propuestas y debates, 7-14.

opción, para los que ya aportaban, de que emigren al sistema de *seguro social*. Con el tiempo, el resultado sería un único sistema de seguridad social para todos los trabajadores públicos y privados. Sin embargo, esa cláusula temporal era clave, la integración de los dos sistemas *a futuro* era la ventana a la negociación que los sindicalistas buscarían explotar.

Los hechos documentables, las huellas fragmentadas que obtuvimos de la radicalización de este conflicto interno al peronismo, se desarrollan de la siguiente manera. Antes del proyecto de *seguro social*, en junio, se sanciona una ley que, nuevamente, *reforma a la ley de jubilaciones ferroviarias*. Esta reforma iba en sintonía con el proyecto del I.N.P.S. (el que contemplaba sostener el régimen de cajas jubilatarias hasta un futuro incierto en que se unifiquen).³² La redacción del mismo estuvo a cargo de Ceferino López, un consolidado dirigente de la U.F. que era presidente de la cámara gremial en el I.N.P.S., con vasta experiencia en el tema previsional.³³ Lo que destaca en el texto de la nueva reforma es la disminución de los años de aportes y de la edad jubilatoria, a treinta y cincuenta años respectivamente.³⁴ Este triunfo del gremio, sin embargo, se encuentra amenazado de convertirse en una victoria pírrica.

En los mismos días que se aprobaba la reforma, el 26 de mayo, el poder Ejecutivo de la Nación hacía una jugada para avanzar en la centralización. Enviaba al legislativo un proyecto de reestructuración de la D.G.A.yP.S.pF., organismo que se encarga de administrar los recursos previsionales de la actividad, buscando un mayor control del ejecutivo sobre el mismo. Sin embargo, anticipándose al tratamiento del proyecto, los ferroviarios hacen su jugada y solicitan que se incluya en esa reestructuración, una ampliación de “las atribuciones y responsabilidad de los miembros del Concejo Administrativo” de la dirección, el cual estaba dominado por miembros de la U.F. y L.F. Ante este movimiento, el proyecto queda neutralizado y no se avanza en el parlamento.

Al mes siguiente el conflicto se presenta abiertamente, el presidente provisional del senado e interventor del Partido Peronista, Alberto Tessaire, presenta un proyecto de ley para establecer las bases del *seguro social*. El proyecto redoblaba la apuesta del presentado en el plan quinquenal -y aumentaba el desafío político al sindicalismo- eliminando la cláusula

³² Ley 12.986, que reforma de la ley 10.650. Anales de Legislación Argentina, tomo VIII, ley 12.986, p.294.

³³ Ceferino López dirigía el directorio obrero de la Caja ferroviaria desde 1937.

³⁴ EOF, n° 542, 2. Otro indicio legal en la dirección de sostener el sistema de cajas es la creación de la caja de jubilaciones y pensiones para empleados y obreros de la industria y afines (decreto N° 13.937/46)

temporal que le daba oxígeno para negociar al sector sindical. Proponía, en cambio, la fusión de forma inmediata de las cajas jubilatorias existentes en el seguro social. La consecuencia de la aplicación de este sistema era la destrucción de toda la estructura previsional vigente, incluyendo el control sindical sobre los fondos previsionales y los beneficios jubilatorios recientemente obtenidos por los ferroviarios.

Una declaración va a trasladar el conflicto a la CGT. Sorpresivamente para el sector sindical, el semanario de la *C.G.T.* publica íntegramente las bases del proyecto de *seguro social*, realizando una clara toma de posición en favor del proyecto de A. Tessaire. Al respecto de esta relación entre el grupo de Tessaire y la central obrera, Mossier,³⁵ apoyándose en un trabajo de Andrenacci, Falappa y Lvovich,³⁶ sostiene que:

“El proyecto Tessaire, hizo su aparición en la escena parlamentaria en un momento particular ya que fue presentado cuando el Ejecutivo había logrado disolver el Partido Laborista y cooptado a la CGT, de esta manera este proyecto parecía directamente inspirado por el Presidente, dispuesto a avanzar en la centralización del poder también en lo relativo a los sistemas de seguridad social”

Compartimos el diagnóstico coyuntural, siempre y cuando relativicemos la sentencia sobre “la cooptación de la C.G.T”. Al igual que otros organismos e instituciones de la burocracia estatal y el campo político, el campo sindical estaba en ebullición interna. Las relaciones entre la central obrera, presidida por Aureliano Hernández, y el gremio del riel se tensan por la toma de posición del secretario general de la C.G.T. Desde la C.D. del gremio ferroviario la respuesta no se hace esperar. Una semana después de la publicación de *CGT*, se publica en el *Obrero Ferroviario* un enérgico comunicado dirigido a la central obrera. El mismo concluye que, los trabajadores del gremio ferroviario “unánimemente anhelan la subsistencia de su régimen jubilatorio vigente, al que han defendido en múltiples ocasiones y del que no están dispuestos a desprenderse bajo ningún concepto”.³⁷

³⁵ Mossier, Propuestas y debates, 15.

³⁶ Andrenacci, Falappa y Lvovich, Informe de investigación.

³⁷ EOF, n° 547, 4. Parece que ese mismo mes el peso de los ferroviarios inclinaba la balanza en la disputa, por lo menos dentro de la S.T.yP. A finales de julio asume un nuevo Secretario General de Asistencia y Previsión Social. Ocupa el cargo el Dr. Eneas Ravicini, quién hasta el momento se desempeñaba como secretario del ferroviario Hugo Mercante, titular de la Dirección de Trabajo y Acción Social Directa (EOF, n°546, 3).Una semana después, asume cómo director general de asistencia y previsión social el Dr. Staforini.

Del 16 al 20 de octubre, la CGT desarrolla el *congreso extraordinario pro plan quinquenal*. Allí, luego de convulsionadas jornadas de debate y movilizaciones, la posición de la central respecto al tema queda claramente establecida. Durante el congreso cobra protagonismo la figura de Juan Rodríguez, vicepresidente de la U.F., en detrimento de la del secretario general, cuya popularidad entre las filas obreras desciende drásticamente. Durante la apertura del congreso, se suman varias objeciones a la conducción de Hernández, con reclamos como la falta de apoyo a huelgas en diversos rubros y resaltando la arbitrariedad (e ilegalidad) de la convocatoria al congreso que se estaba desarrollando. El 17 de octubre a la tarde el clima empeora. Una gigantesca columna de la U.O.M. se abre paso en la Plaza de Mayo, con carteles con la consigna: “Hernández debe irse”. El sindicato metalúrgico lidera una coalición que empuja por mayor protagonismo en el C.C.C. (madereros, portuarios, alimentación, vidrio y metalúrgicos), que antagoniza con los gremios tradicionales (liderados por los ferroviarios) quienes retrasan esa ampliación del comité. En este contexto particular, Juan Rodríguez se hace cargo de la delicada situación y sube al palco para hablar en nombre de la C.G.T.³⁸ El rechazo al liderazgo de Hernández, por primera vez, unía a los gigantescos gremios industriales con los tradicionales.

En este contexto, se negocia la posición de los trabajadores respecto al tema previsional. Además de los noventa y tres delegados ferroviarios elegidos para el congreso, los dirigentes de la U.F. y los representantes ferroviarios en el C.C.C., van como asesores de la delegación ferroviaria los representantes de la U.F. en el I.N.P.S. y en la D.G.A.yP.S.pF, dejando en claro que el tema previsional era prioritario para el gremio. Ceferino López, aprovechaba el estrado para afirmar, una vez más, la superioridad del régimen de las *cajas jubilatorias* sobre el *seguro social*, destacando sus beneficios en montos previsionales, cantidad de años de aportes y edad jubilatoria.³⁹ Luego habla David Diskin, representante de los empleados de comercio. Este sindicato había conseguido recientemente su caja jubilatoria con mejores condiciones que los ferroviarios. El miembro del C.C.C. presenta la ponencia relativa a previsión social y propugna por el mantenimiento del sistema. Un tiempo después, Ceferino López confesará que “en mi larga militancia sindical nunca sentí tanta emoción como en esta oportunidad en la que los representantes del proletariado sancionaron

³⁸ Schiavi, M., *El poder sindical en la Argentina peronista (1946–1955)*. (Buenos Aires, Imago Mundi, 2013) 128-131. EOF, n° 551, Tapa

³⁹ Lvovich, *Sindicatos y empresarios*, 164.

clamorosamente la supervivencia de nuestro sistema jubilatorio”.⁴⁰ Entre las resoluciones del congreso, la de “extensión de la leyes de previsión al proletariado agrario”, da la pauta de que el tema del *seguro social*, tal como lo presentaba el proyecto del senador Tessaire, no tenía lugar en la C.G.T. que propugnaba por nuevas cajas.⁴¹ En diciembre, Aurelio Hernández presenta su renuncia como secretario general de la central obrera.⁴²

Sin embargo, que la pulseada parlamentaria la hayan ganado los ferroviarios no significaba que la firme convicción de centralizar el sistema previsional, y de limitar el poder sindical sobre el mismo, continuara en marcha. Los ferroviarios actúan rápido y, a inicios de 1948, la U.F., vuelven al ruedo con la elaboración de un proyecto para una nueva reforma a la ley 10.650, redactado por Ceferino López a pedido de la C.D. En mayo entra al senado de la nación el nuevo proyecto de *reforma de la ley 10.650 de jubilaciones ferroviarias*, apadrinado por los senadores ferroviarios Luis Cruz y Demetrio Figueras. Lejos de conformarse con sostener el sistema jubilatorio, los ferroviarios ponían en juego todo su *capital sindical* y redoblaban la apuesta.⁴³ La campaña es ampliamente promocionada desde el gremio, se aprueba una resolución en la *asamblea anual de delegados* de 1948 en favor de esta reforma. Luis Girola, tesorero de la U.F. y representante de los ferroviarios en la caja de jubilaciones, deja en claro que esta nueva reforma sale al cruce del proyecto de *seguro social*, aún con vigencia parlamentaria:

“hemos demostrado no ser partidarios del seguro social y no por contrarios a ese sistema sino porque queremos mantener incólume nuestro régimen de jubilaciones y lo defendemos”.⁴⁴

El intento parlamentario, que contaba con lograr el apoyo de la C.G.T. como canal de legitimación de la reforma previsional, había fracasado al punto de arrastrar consigo a Aurelio Hernández. Avanzado 1948, a fines de agosto, el problema en torno al diseño

⁴⁰ EOF, n° 559, 4.

⁴¹ EOF, n° 551, 3.

⁴² Una semana después asume como secretario general José Espejo, y la U.F. vuelve a ocupar un cargo en el secretariado de la central (ver anexo).

⁴³ El proyecto presentado tenía múltiples beneficios. Aumentaba los aportes de los trabajadores a un 8%, de los empleadores a un 12% y reglamentaba el haber mensual jubilatorio. Este último punto implicaba porcentajes altísimos de haberes jubilatorios sobre el salario. Los sueldos menores a \$500 perciben el 92% y los que van de \$500 a \$1000 entre el 88% y el 85%. La escala sigue de forma decreciente para salarios más altos, pero el grueso de los trabajadores ferroviarios estaba comprendido en estos sueldos. La reforma también implicaba un *aumento inmediato de las jubilaciones ferroviarias* entre un 50% y un 30%. Finalmente fue aprobada como ley N°13.338. Anales de Legislación Argentina, Tomo VIII, p.194.

⁴⁴ EOF, n° 565-568, 20.

previsional parecía acallarse. La conducción de la CGT cambiaba y los ferroviarios, luego de algunos años, vuelven a ocupar un cargo en el secretariado de la C.G.T. Florencio Soto, ex colaborador de la intervención de D. A. Mercante en la UF y nuevo integrante del secretariado de la CGT, ponía paños fríos a la acalorada disputa declarando que los dos sistemas previsionales “son complementarios”.⁴⁵ Hacia fines de septiembre, finalmente, se sanciona la reforma a la ley 10.650, consolidando el sistema de cajas jubilatarias por actividad.⁴⁶

Conclusiones y epílogo

Sin dudas, el triunfo parlamentario de la posición que sostiene las cajas jubilatarias, liderado por dirigentes del sindicato del riel, ponía en evidencia la consolidación de un volumen de capital político propio dentro del movimiento peronista. La vasta experiencia en materia previsional de los ferroviarios, liderados por su asesor letrado Atilio Bramuglia, fue un capital fundamental para comprender la extraordinaria participación de dirigentes sindicales ferroviarios en el rediseño del sistema previsional. Sin embargo, la politización interna del peronismo se expresa en una competencia entre dos modelos previsionales que lleva a los ferroviarios a posicionarse de un lado del antagonismo, el de la defensa del sindicalismo

La victoria parlamentaria consolidaba uno de los pilares del poderío económico y político del nuevo *campo sindical*, los descuentos por planilla de los aportes previsionales y las cuotas sindicales bajo control de los propios sindicatos. Sin embargo, el revés al grupo político que buscaba la centralización previsional trae consecuencias para los principales dirigentes ferroviarios que impulsaron la defensa del sistema. Tres miembros (sobre cinco en total) de la Mesa Directiva de la UF son reemplazados. Son, sorpresivamente, los que habían estado firmemente comprometidos con la defensa de la caja de jubilaciones del gremio los que renuncian: Telmo Luna (ex presidente), Luis Girola (ex tesorero) y Juan Rodríguez (ex vice 1°). Los primeros habían sido recién afirmados por el voto de sus seccionales, al tercero le quedaba un año en funciones por lo que *deja el cargo vacante a mitad de mandato*. Sumado a ello, hay dos cambios importantes en la Comisión Administrativa. El único Secretario

⁴⁵ EOF, n° 570, 6.

⁴⁶ EOF, n° 571, 9.

Gerente que había tenido el sindicato en 25 años, Rafael Kogan, se jubila y ocupa su lugar Manuel Palmeiro. Por último, Luis Gonzales también se jubila abandonando su vocalía.⁴⁷ Parecía que toda una facción dirigente desertaba del cuerpo directivo en una acción consensuada.

Desde el sector político que buscaba el seguro social, a pesar de la derrota parlamentaria, no van a declinar en su afán por absorber el sistema previsional ferroviario. Dos desafíos van a enfrentar desde la nueva dirigencia ferroviaria (conducida por un ferviente “evitista”, Pablo C López), para sostener el sistema previsional, y el sindicato, ferroviario. El primero, el intento por parte del flamante Ministerio de Transporte de absorber y unificar la caja ferroviaria con las de los demás transportes nacionales. El segundo, el intento de la naciente Confederación del Personal Civil de la Nación (conducida por el propio ministro de transportes, Juan F. Castro) de disputar, apelando a la nacionalización de los ferrocarriles y a la expresa voluntad del presidente de la nación como argumentos, la representación del personal de los ferrocarriles nacionales. Lamentablemente, esa parte de la historia no cabe en estas líneas.

⁴⁷ L. González había sido presidente del sindicato, luego deja el cargo para ocupar funciones en el I.N.P.S y lo reemplaza en la presidencia Telmo Luna.