

XI Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia. Departamento de Historia. Facultad de Filosofía y Letras. Universidad de Tucumán, San Miguel de Tucumán, 2007.

## **Propuestas y debates entorno a los proyectos de seguridad social argentino (1946-1948).**

Mossier, Verónica Inés (Universidad Nacional de General Sarmiento).

Cita:

Mossier, Verónica Inés (Universidad Nacional de General Sarmiento). (2007). *Propuestas y debates entorno a los proyectos de seguridad social argentino (1946-1948)*. XI Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia. Departamento de Historia. Facultad de Filosofía y Letras. Universidad de Tucumán, San Miguel de Tucumán.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-108/913>

*Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.*

**XI° JORNADAS INTERESCUELAS/ DEPARTAMENTOS DE HISTORIA**

**Tucumán, 19 al 22 de Septiembre de 2007**

**Título:** *Propuestas y Debates entorno a los proyectos de seguridad social argentino (1946-1948).*

**Mesa Temática Abierta:** N° 99 Las Políticas Sociales en América Latina: Un análisis de sus trayectorias a lo largo del siglo XX

**Universidad, Facultad y Dependencia:** Universidad Nacional de General Sarmiento.

**Autora:** Mossier Verónica Inés. Lic. en Política Social y Estudiante de la Maestría en Cs. Sociales UNGS-IDES.

**Dirección:** Alsina 166 2° C, Localidad de Ramos Mejía.

**Teléfono:** 15 6579-3763. (Celular).

**Dirección de correo electrónico:** [vmossier@ungs.edu.ar](mailto:vmossier@ungs.edu.ar) ó [mossierveronica@hotmail.com](mailto:mossierveronica@hotmail.com)

**Propuestas y Debates entorno a los Proyectos de Seguridad Social argentino (1946-1948)<sup>1</sup>.**

**Introducción**

Después de los acontecimientos ocurridos el 17 de octubre de 1945, Perón comienza su marcha hacia la competencia electoral. El periodo preelectoral estuvo signado por una marcada polarización de la vida política Argentina y durante la campaña no faltaron menciones vinculadas a la reforma del sistema de seguridad social a instaurar. Estos anuncios provinieron tanto del Instituto Nacional de Previsión Social (en adelante INPS), como de los discursos de Perón durante su campaña proselitista y pusieron la cuestión respecto a una inminente reforma sobre el sistema de seguridad social como tema central de la agenda pública. Seguro Social o ampliación del sistema tras la creación de nuevas Cajas Jubilatorias siguió siendo el interrogante que marcó y estructuró el desarrollo de los debates durante los primeros meses de 1946 y 1947. Luego del proceso eleccionario, el tratamiento sobre los proyectos provenientes del INPS y las medidas impulsada por el Poder Ejecutivo Nacional (en adelante PEN), evidenciarán el fortalecimiento del régimen de Cajas hasta ese momento existente. Es por ello que durante este periodo

---

<sup>1</sup> El siguiente trabajo se encuentra inscripto en el marco de un Proyecto de Investigación del cual formo parte por medio de una Beca de Investigación y Docencia otorgada por la Universidad Nacional de General Sarmiento, en el Instituto del Conurbano. El Nombre del Proyecto de Investigación es "*Proceso político, intervención social del Estado e instituciones de Gobierno: Parlamento e INPS frente a la reforma del Sistema Provisional: 1943-1948*".

se torna significativa la promulgación del Decreto-Ley que da origen a la Caja de Jubilaciones y Pensiones para empleados de la Industria<sup>2</sup> impulsada por el PEN en mayo del '46.

La creación de la Caja de Jubilaciones y Pensiones para Trabajadores y Empleados Industriales es importante por dos motivos, a saber: **En primer lugar**, porque esta medida es impulsada por el propio PEN, el mismo que solo meses después va a presentar el Primer Plan Quinquenal (en adelante PPQ) en el que se manifiesta una fuerte crítica al sistema de Cajas Jubilatorias, y por medio del cual -según se señala en la literatura historiográfica-, se expresa el espíritu del gobierno peronista de instalar en el país un sistema universal e integral de seguridad social. **Y, en segundo lugar**, porque la sanción de este decreto se realiza en un momento en el que existía en escena un proyecto de Seguro Social Integral que aguardaba tratamiento; este había sido presentado por el INPS, institución creada en octubre del 1944 con el objetivo de estudiar y proyectar un sistema integral de seguridad social y al que le quedaban pocos meses para cumplir con los plazos impuestos para esta presentación; quien formula este proyecto es Ricardo Riguera, que en ese momento ocupaba el cargo de Director del INPS, dejado por Ramón Cárcano.

Frente a esto hay una pregunta que se torna central en el análisis de nuestro sistema de seguridad social: ¿cuáles son las motivaciones que desatan la promulgación de este decreto por parte del PEN?

El proyecto Riguera no es considerado y no logra hacer eco en los espacios correspondientes. De esta manera, ¿por qué suponer, como lo hace la historiografía respecto al tema, que el Proyecto de Seguro Social del PPQ, es la “elaboración más clara de un Plan de Bienestar Social” (Ross, P, 1988) y la cristalización de una ambición universalista por parte del gobierno, ¿por qué suponer que la fuente del fracaso de este plan se halla en la actitud ofensiva de los sindicatos y no poder ver en la propia acción del Ejecutivo Nacional, un anticipo de los resultados que tendrá el proyecto del PPQ? ¿acaso el Ejecutivo no decreta esta ley a sabiendas que la propia Secretaría de Asuntos Técnicos que dependía de este, preparaba la formulación de un proyecto de seguridad social que sería presentado en el marco del PPQ, antes de culminar el año?

Más tarde, el propio Figuerola, a cargo de la Secretaría de Asuntos Técnico del Ejecutivo Nacional y encargado del diseño y formulación del PPQ, afirma hacia fines de 1946, que el PPQ se trata de un proyecto universalista y con claras intenciones redistributivas, marcadamente similar en sus objetivos y modalidades al diseñado por Riguera. De esta manera, vuelven a resultar interesantes los motivos que

---

<sup>2</sup> Decreto 13.937 14 de Mayo de 1946 (Boletín Oficial 1-6-46) en *Anales de la Legislación Argentina Tomo VI 194, Pp 456*

llevaron al gobierno nacional a sancionar un decreto de ley de jubilaciones para los industriales cuando paralelamente el INPS exigía el tratamiento de un proyecto de instauración de Seguro Social Integral, que mas tarde será elogiado por Figuerola.

### **Contexto Preelectoral: Alianzas, plataformas, anuncios y cuestiones en la agenda pública**

Tal como señalamos con anterioridad, el periodo preelectoral estuvo signado por una marcada polarización de la vida política Argentina.

Luego de las jornadas del 17 de Octubre de 1945 y la posterior creación del Partido Laborista y la Unión Cívica radical-Junta Renovadora a fines de octubre, se avanzó en la conformación del controvertido frente electoral entre estas dos fuerzas y una tercera, menor, denominada Partido Independiente.

El laborismo, nacido formalmente el 24 de octubre, constituyó la corriente mas numerosa en la que confluyeron grandes sectores de trabajadores provenientes de corrientes sindicalistas, socialistas, anarquistas, comunistas, otros sin experiencia política anterior, formando la columna vertebral y otorgando al peronismo su carácter distintivo (Mackinnon, M, 2002: 35). Sin embargo, tal como lo muestra Mackinnon, bajo el rótulo “laborista”, en algunas provincias acudieron también radicales y conservadores formando las listas de candidatos legisladores. De esta manera, si bien el aparato del partido consistió fundamentalmente en las organizaciones gremiales adictas a Perón, se sumaron a aquel agrupaciones política de distintas vertientes del radicalismo, como ser los de la UCR de origen yrigoyenista, los hombres del FORJA y hasta un ala conservadora que provenía de la “Concordancia”, algunos de ellos alvearista como el caso de Hortensio Quijano.

Las elecciones nacionales si bien habían sido previstas para el mes de Abril de 1946, fueron adelantadas al 24 de Febrero por el presidente Farrel, lo cual obligó a estas heterogéneas agrupaciones a zanjar sus diferencias en un plazo demasiado breve, haciendo aún mas arduo el trabajo que demandaba la construcción de una coalición. Los intentos por alcanzar la unidad y la elección de candidaturas estuvieron plagadas de objeciones y dificultades, en particular en torno a las distintas candidaturas a causa de la oposición que manifestaba el laborismo (Mackinnon, M, 2002: 37).

En las elecciones de Febrero de 1946 la alternativa a la coalición peronista fue la Unión Democrática, frente que agrupaba a radicales, socialistas y comunistas. Sin embargo, tal como muestra Andrenacci, Falappa y Lvovich (2004), en la campaña electoral, los principales ejes de confrontación política,

contrastaban, en los aspectos programáticos, con una marcada coincidencia de los proyectos económicos y sociales.

Si bien los programas de gobierno tuvieron un lugar secundario en la campaña electoral, los anuncios y las cuestiones concernientes a la ampliación del sistema de seguridad social formaron parte de este escenario. En materia de reformas sobre el sistema de seguridad social cobra relevancia los anuncios provenientes del Ejecutivo Nacional que trascendieron a dos días de las elecciones presidenciales, estos anuncios hacían referencia a la implementación de un proyecto de Unificación de Cajas Jubilatorias: La nota, publicada en el diario platense *Los Debates* titulaba en su primer página lo siguiente:

*“Unifican las cajas de jubilaciones:*

*Por intermedio del Departamento de Hacienda y en acuerdo general de Ministros, el Poder Ejecutivo Nacional ha preparado un decreto que será dado a conocer de un momento a otro, por el cual se unifican las cajas de jubilaciones y se declaran asimilables los servicios prestados indistintamente en las dependencias nacionales y provinciales, municipales, e inclusive de las empresas particulares sujetas a regímenes jubilatorios.*

*La medida de referencia beneficiará a millones de empleados y obreros, permitiendo acogerse a los beneficios de un bien ganado descanso. Luego de treinta años de trabajo independientemente que con la unificación se producirían sensibles economías en los gastos con el manejo de las instituciones de previsión<sup>3</sup>” (22 de Febrero de 1946).*

Ante la falta de acuerdo que había tenido el proyecto proveniente del INPS presentado por su Director, Ramón Cárcano, en 1945, ahora, el Poder Ejecutivo se lanzaba a anunciar la unificación de las Cajas de Jubilaciones a dos días de producirse las elecciones presidenciales. Unas semanas antes de este anuncio, el periódico *Estrada* refiriéndose al proyecto de Estatuto para empleados de empresas periodísticas advertía:

*“El gobierno que ha convocado al electorado del país para constituir los poderes públicos como manda la constitución, parece haber olvidado que faltan pocos días para las elecciones en que el pueblo elegirá a los hombres encargados de dictar las leyes que el país necesita. De manera que no se explica que tenga a estudio un nuevo proyecto de estatuto, esta vez para beneficiar a los empleados de empresas periodísticas, con supuestas seguridades en el empleo y mejoras en las remuneraciones<sup>4</sup>” (15 de Febrero de 1946).*

El periódico sostenía que si bien toda medida de este tipo se tornaba positiva, cabían objeciones de tipo legal y técnico, ya que esto no hacía más que mostrar *la improvisación que representa un decreto con elecciones a una semana<sup>5</sup>*. Estos anuncios, sin dudas, también llegaron al INPS. En el decreto que le daba origen al Instituto se establecía, claramente, un plazo de dos años para que dicho organismo

<sup>3</sup> *Los Debates*, diario de la mañana, La Plata 22 de febrero de 1946, año XLIV, N° 14.815, Pp. 1.

<sup>4</sup> Periódico *Estrada*, febrero 15 de 1946, año 1, N° 4, Pp. 4.

<sup>5</sup> *Ibidem*

podría estudiar y presentar un proyecto de reforma sobre el sistema previsional en pos de alcanzar los objetivos de la seguridad social. De esta manera, el año 1946 se torna clave y los anuncios preelectorales del PEN sin dudas constituirán una fuente de presión para este organismo. Lo que muestra esto es la manera en la que los *líderes políticos, actuando de acuerdo a sus intereses personales, e implicados en conflictos o alianzas entre ellos, intentan utilizar las organizaciones gubernamentales y los partidos para idear y realizar políticas que reciben el apoyo de determinados grupos sociales* (Skocpol, T, 1996: 683).

Más allá de los anuncios provenientes del Ejecutivo, el intento de resolver los problemas de la reforma de la seguridad social por esta vía, no llegó a plasmarse.

Tras el triunfo de Perón el 24 de Febrero de 1946, el INPS -a través de su nuevo Director Ricardo Riguera- realiza el último intento de presentación de un proyecto de Seguro Social Integral.

### **Proyecto de Seguro Social Integral del INPS: Proyecto de Ricardo Riguera**

Ramón Cárcano, tras su renuncia como Director del INPS en agosto de 1945, es reemplazado por Ricardo Riguera, quien se había desempeñado con anterioridad como asesor letrado del Gremio Ferroviario La Fraternidad y como interventor de la Caja de Empresas Particulares y de Periodistas en 1944. Riguera presenta en marzo de 1946, a la consideración de los integrantes del INPS un proyecto de Seguro Social Integral con el que intentó acercar las posiciones en pugna.

El Proyecto Riguera, intentó encuadrar al Régimen de Previsión Jubilatoria dentro de un sistema más general y comprehensivo de Seguro Social Integral que lejos de instaurar un modelo nuevo contemplaba el sistema existente llevando adelante medidas que tendían hacia el reordenamiento interno del sistema (Goñi Moreno, JM, 1956: 11-18).

En Marzo del '46, Riguera presentaba su proyecto con estas palabras:

*“Señores directores : En cumplimiento del artículo 65° del decreto ley número 29.176/44 presento estas bases y proyecto de ley de régimen general y uniforme sobre Seguro Social Integral, a fin de que sea considerado por el honorable directorio, y en su oportunidad se lo eleve al poder ejecutivo a sus efectos<sup>6</sup>.”*

En cuanto al proceso de implementación del sistema de seguro social integral, Riguera sostenía:

---

<sup>6</sup> DSCD 28 de Agosto de 1946, Pp. 431. En ocasión del proyecto que el Diputado Emilio Visca presenta en Homenaje a Ricardo Riguera.

*“(…) considero que los mas capacitados dirigentes obreros no son opositores del seguro, siempre que la transformación se realice de modo que no disminuya las prestaciones que deberán otorgarse a los afiliados actuales. Debe ampliarse el campo de protección sin perder por ello el amparo que prestan las actuales pensiones de retiro. Esa es una idea central que anima este proyecto básico propuesto”<sup>7</sup>.*

De esta forma, tal como reconoce Riguera en esta cita, los dirigentes obreros no se oponen a los esquemas de seguro social, en tanto estos no signifiquen una reducción de las prestaciones futuras o un recorte a los derechos adquiridos por ellos. Sin dudas, tal como habíamos señalado en su oportunidad, el año 1946 se tornaba clave para el INPS. Andrenacci, Falappa y Lvovich sostienen al respecto que “la proximidad del mes de octubre, en que vencía el plazo de dos años que el decreto de creación del INPS otorgó a la comisión que estudiaba el régimen previsional, había despertado la atención de distintos sectores de trabajadores, por ejemplo, el Comité pro defensa de la ley 11.110 llamaba a los trabajadores a afiliarse para “cuidar que en la reforma del régimen integral de jubilaciones sus derechos e intereses sean contemplados”. Sin embargo, pese al cumplimiento de los plazos del INPS y pese a las notables diferencias que el proyecto Riguera tenía respecto al Proyecto de seguro social presentado por su anterior Director, Ramón Cárcano<sup>8</sup>, el primero no encontró en los representantes del Ejecutivo un *impulso decidido para su tratamiento*. Dos meses después de la presentación del Proyecto Riguera, el PEN recientemente constituido tras los resultados arrojado por las elecciones de Febrero del '46, anuncia y sanciona el decreto-ley de creación de la Caja de Jubilaciones para los Empleados y Obreros de la Industria y Afines. Esta medida no hace mas que fortalecer el sistema hasta el momento existente por medio de la creación de nuevas Cajas Jubilatorias para sectores no protegidos hasta ese momento.

En octubre del mismo año, y pese a varias peticiones realizadas por la Cámara Baja del Poder Legislativo para que se considere el proyecto de Riguera<sup>9</sup>, la Secretaría de Asuntos Técnicos -a cargo de José Figuerola y en dependencia directa de la Presidencia-, presenta el Proyecto Ley de Bases de

---

<sup>7</sup> Riguera, Ricardo, *Seguro Social Integral, Bueno Aires, INPS, 1946, Pp 32-33*

<sup>8</sup> Mientras el proyecto de Ramón Cárcano contemplaba la unificación del régimen en todos sus aspectos, administrativos, económicos, financieros y jurídicos, el proyecto de seguro social de Riguera contemplaba la posibilidad de continuar con los beneficios atinentes al régimen de jubilaciones vigentes, y presentaba un proyecto de tipo comprensivo e integral.

<sup>9</sup> Tras la muerte de Ricardo Riguera en Agosto de 1946, el Diputado por la Capital Federal, del Partido Laborista, Leandro Reynés, el 22 de Agosto de 1946 hace un pedido de informe al Poder Ejecutivo Nacional sobre la creación del INPS y sobre el régimen de Jubilaciones y pensiones, la unificación de las mismas y la organización del seguro social. Frente a esta petición, la Honorable Cámara de Diputados de la Nación resuelve “*Dirigirse al Poder Ejecutivo para que se sirva informar por escrito a la brevedad posible, acerca sobre las requeridas por Reynés*”

---

Seguro Social como componente del PPQ, en el que llamativamente se enumera una larga lista de argumentos en contra del sistema de Cajas Jubilatorias.

Después de acordarse lo que se solicitaría al PEN, Reynés toma la palabra y dirigiéndose al Presidente de la Cámara, resalta varios aspectos relacionados con la función del INPS y la importancia del asesoramiento, los estudios, los juicios emitidos y, sobre todo, la experiencia acumulada del Instituto, creado en 1944, para orientar y mejorar la labor legislativa del Congreso en materia de seguridad social<sup>10</sup>. Resultan interesante las palabras de Reynés en tanto, posiciona y recupera el lugar del INPS en materia de Seguridad Social, y va a mostrar más tarde cómo el PEN, desatiende esto al presentar ante la Asamblea Legislativa del 21 de Octubre el PPQ cuyo proyecto de Ley de Bases de Seguro Social es redactado por Figuerola, Secretario de Asuntos Técnicos dependiente del PEN.

*Entiendo que, para información de la Honorable Cámara y de la Comisión de Asistencia y Previsión Social, (...) no se podría prescindir de la experiencia acumulada y de los estudios realizados por el INPS. Con estas palabras, y entendiendo que los informes han de servir para orientar mejor la labor legislativa del Congreso, solicito correspondientemente con recomendación de pronto despacho a la Comisión respectiva.<sup>11</sup>*

Estas palabras nos muestran claramente los intentos del ahora diputado nacional –y antes representante y miembro en la Cámara Gremial del INPS- para que se reconozcan las atribuciones del INPS en materia de seguridad social, y la importancia de estos estudios como insumo para la acción legislativa de las Cámaras. El 28 de Agosto, seis días después del pedido de informe de Reynés, el Diputado peronista José Emilio Visca, en homenaje a la esclarecida personalidad del presidente del INPS, doctor Riguera, presenta un proyecto de ley basado en el anteproyecto de Seguro Social Integral de Ricardo Riguera<sup>12</sup>. Este Diputado intenta –sin éxito- poner en escena el Proyecto de Ricardo Riguera proveniente del Instituto. Pese al reitiro del Diputado Visca y pese a que el 4 de Octubre el Diputado Álvarez vuelve a recordar lo solicitado por Reynés el 22 de Agosto al Ejecutivo Nacional respecto a lo actuado por el INPS hasta ese momento, estos nunca llegan a la Comisión correspondiente para su tratamiento. Finalmente, el 21 de Octubre el PEN presenta el Primer Plan Quinquenal, pero antes de analizar este proyecto nos detendremos en la promulgación del decreto-ley de caja jubilatorias para los empleados de la industria.

### **La Caja de Jubilaciones y Pensiones para Empleados y Obreros de la Industria y Afines.**

---

<sup>10</sup> DSCD, 1946, Tomo III, 22 de Agosto de 1946. Pp.: 199 y 243

<sup>11</sup> Idem.

<sup>12</sup> DSCD, 1946, Tomo III, 28 de Agosto de 1946, Pp.. 431 y Ss.



Sin esperar a la conformación de la Asamblea Legislativa –la cual se constituyó formalmente el 4 de Junio de 1946- el 14 de Mayo, el gobierno decreta con fuerza de ley la creación de la Caja de Jubilaciones para Trabajadores y Empleados de la Industria. La nueva Caja se incorporó como una nueva Sección dentro del INPS, y la organización de la misma recayó sobre este organismo.

El decreto fue publicado en el Boletín Oficial del 1 de Junio, y en él se resaltaron los vistos y considerando que movilizaron al gobierno el impulso de tal iniciativa. En el mismo se afirmaba “visto que la necesaria integración del sistema argentino de Previsión Social impone establecer con carácter de urgente las normas que han de amparar a las personas que trabajan en la industria y considerando por un lado, que la creación de esta nueva Caja esta contemplada dentro de los Art. 31 y 36 del Decreto 29.176/44<sup>13</sup> y que, por el otro, se evidencia diversas exteriorizaciones gremiales en forma de actos públicos y de peticiones a las autoridades nacionales, se considera acertada la incorporación de una notable cantidad de trabajadores del país actualmente desprotegidos en este aspecto de la seguridad social. Así, *este Superior Gobierno de la Nación, surgido de la Revolución del 4 de Junio, con el propósito de elevar el nivel moral, intelectual y económico de los trabajadores de la Nación, no puede dejar de resolver la situación precaria frente al futuro en que se hallan centenares de miles de trabajadores*<sup>14</sup>.

Dos son las cosas que el Ejecutivo manifiesta como motivos para la sanción de esta ley; la primera, es la urgencia por amparar a centenares de trabajadores industriales desprotegidos; la segunda, es la identificación de tal medida como aspiración y anhelo de una considerable masa de trabajadores.

La urgencia a la que alude el Ejecutivo, no va a ser atendida con la consideración del Proyecto Riguera, sino con una medida que se personaliza en la figura de Perón; el gobierno recientemente electo “prefirió”, así, responder a las demandas y peticiones exteriorizadas por los gremios al gobierno nacional con la sanción de este decreto, “posibilitando” a estos abrazar la conquista de este derecho “gracias” a la *comprensión* y decisión del Poder Ejecutivo Nacional, en un contexto un tanto particular

---

<sup>13</sup> El decreto **29.176/44** es el que le da origen al INPS, los artículos 31 y 36 forman parte del *Capítulo VII: De las Divisiones, Secciones y Servicios*. El artículo 31 establece: *el servicio de previsión social según los gremios comprenderán, entre otras, las siguientes secciones: de la ley N° 4.349; de la ley 10.650, de la ley 11.110, de la ley 11.575; de la ley 12.581; de la ley 12.612; del personal de las administraciones provinciales y municipales; del personal del comercio; del personal de la industria; de los trabajadores rurales; Profesionales liberales; trabajadores independientes; servicio doméstico*. Por su parte el artículo 36 dice: *Cada una de las secciones enumeradas en los artículos anteriores organizará sus servicios, de acuerdo a las leyes vigentes y a las resoluciones del directorio, quedando facultado éste para crear nuevas secciones*. Ver “El Instituto Nacional de Previsión Social: Su estatuto Orgánico, Disposiciones Básicas y Normativas del Régimen de Reciprocidad de Servicios y Prestaciones, Antecedentes legales y Administrativos del Convenio Celebrado con la Provincia de Buenos Aires”, en *Ministerio de Trabajo y Previsión, Instituto Nacional de Previsión Social*, Buenos Aires 1949.

<sup>14</sup> Decreto 13.937 14 de Mayo de 1946 (Boletín Oficial 1-6-46) en *Anales de la Legislación Argentina Tomo VI 194*, Pp 456

---

si consideramos que tras el triunfo de febrero del '46 el Ejecutivo se lanzará hacia la disolución del Partido Laborista y la unificación y centralización del Partido Político.

Resuena interesante aquí, la carga significativa que tiene cada una de estas voces en lo que respecta a la caja de Jubilaciones. Ya que, mientras la voz de González Galé refleja las posturas de quienes se oponen a las cajas promoviendo la creación de seguro social con beneficios exiguos, en la voz de los trabajadores aflora la idea de conquista y la muestra de una señal objetiva al reconocimiento de sus derechos. Pese a las oposiciones de algunos actores, el artículo 121° del decreto-ley 13.937/46 estableció la vigencia a los 90 días de la fecha de su publicación y la obligatoriedad de sus disposiciones entró en función el 1° de Septiembre de 1946. La organización de la sección 13.937/46 estuvo a cargo del INPS. El INPS irá constituyéndose en un órgano de aplicación de las medidas tomadas en materia de seguridad social; poco a poco se irán evidenciando dos cosas, por un lado, la pérdida de espacio del INPS para cumplir con los objetivos para el que fue creado; y, por otro, la percepción de que la instauración de un seguro social integral es una medida a tomar siempre en el largo plazo; un largo plazo en el que no se evidenciará horizonte cercano, justificándose así el carácter urgente de las medidas impulsadas por el PEN.

La ampliación de la cobertura a nuevos grupos de trabajadores, hasta ese momento no contemplados por el sistema, generó, sin dudas, una expansión de los fondos acumulados en el INPS. La rápida y efectiva incorporación de nuevos afiliados a la caja fue el producto de la tarea desarrollada por la Comisión Organizadora que “gestionó ante el Consejo Nacional de Estadística y Censos una nómina de industriales existentes en el país, con la indicación de sus direcciones correspondientes y utilizándose esas listas se enviaron los formularios de pedidos de inscripción<sup>15</sup>”. Durante los primeros cuatro meses de funcionamiento de la sección 13.937/46, el Registro de Empleadores mostró la incorporación de 41.822 miembros, el Registro General de Afiliados sumó a 749.172 trabajadores, y se evidenció la extensión de 209.354 libretas de afiliados<sup>16</sup>. Esta inscripción de afiliado representó el pago de remuneraciones mensuales por \$116.088.143 al que le correspondió un aporte mensual (19%) de \$22.056.747. La elocuencia de esta cifra –según se la califica en la revista del INPS- *marca con claridad meridiana el futuro promisor que espera a la Sección Decreto Ley N° 13.937/46 en la doble*

---

<sup>15</sup> Boletín Mensual del INPS Año I, N° 1, 1946, Pp 93.

<sup>16</sup> Ídem Pp. 94

---

*misión que está llamada a cumplir como organismo de previsión y amparo de un vasto sector del pueblo trabajador de la República*<sup>17</sup>.

Alfredo Ciarlo y Miguel Ángel San Martín (2002), en un análisis que realizan sobre el uso del sistema tributario como herramienta de crecimiento y bienestar económico, señalan que se puede evidenciar que a mediados de la década del cuarenta, se aceleró el aumento de los gastos públicos con la llegada del peronismo al poder, provocando una fuerte política expansionista que se reflejó en los gastos totales del país registrándose en 1947 un ascenso de \$4.188 millones, en 1949 a \$5.127,6 millones y en 1950 a \$11.000 millones. Según estos autores, es posible identificar dos acontecimientos importantes en materia de financiamiento para el sostenimiento de la política expansionista del gobierno; por un lado, en 1946 se llevó a cabo una importante reforma tributaria que amplió la imposición directa con la modificación del Impuesto a los Réditos y la creación del Impuesto a los Beneficios Eventuales. El Impuesto a los Beneficios Eventuales, recaía sobre aquellas ganancias que no se encontraban gravadas por el Impuesto a los Réditos, por ejemplo los premios de loterías, juegos de azar, de estímulo y otros beneficios similares; *el segundo acontecimiento significativo fue la creación en 1945 y 1946 de las Cajas de Jubilaciones para los empleados de comercio y de industria, en adelante uno de los principales instrumentos de finanzas públicas. Mediante aportes patronales y de los trabajadores, las Cajas de Jubilaciones recaudaron enormes fondos, un porcentaje de los mismos fue tomado directamente por el Estado mediante la colocación de Obligaciones de Previsión Social. Con el dinero de las Cajas, se financiaron préstamos hipotecarios, personales y los gastos públicos en su mayoría gastos corrientes de consumo* (Ciarlo, A; San Martín, M A, 2002: 28-29). Al respecto, Gustavo Ferro (2002:14) señala también que los fondos de las Cajas de Previsión Social fueron invertidos en título de la deuda pública y que el decreto 4.055 de 1946, destinó aquellos a invertirse en "Obligaciones de Previsión Social".

De esta manera, existen motivos para suponer que la creación de la Caja de Jubilaciones industriales estuvo asociada también a los intereses del propio PEN que encontró en ella la posibilidad de utilización de un caudaloso fondo de recursos disponible para el financiamiento de otras actividades; actividades que se encontraban además en estrecha relación con la política económica expansionista del gobierno. Así, tanto la reforma financiera en 1946, a partir de la cual se nacionaliza la banca y los depósitos, como la aparición de nuevos instrumentos de recaudación por medio de la creación de

---

<sup>17</sup> *Ibíd.*

nuevos impuestos, y la creación de nuevas Cajas jubilaria, se transformarán en los instrumentos principales de las finanzas públicas del Gobierno.

El INPS, señala que dadas las considerables sumas que el INPS dispondrá por la creación de las Secciones Decretos-leyes 31665/44 y 13.937/46, *sería recomendable la estructuración de un Plan de inversiones orgánico en coordinación con el Plan Quinquenal que el Gobierno se propone llevar a cabo, supeditado, en su magnitud y proyecciones, a las necesidades que este origine*<sup>18</sup>. Al mismo tiempo, el INPS advertía:

*El inconveniente de este sistema consiste en que cada inversión que efectúa el Instituto representa un aumento automático de la deuda pública interna, lo cual resultará peligroso en un futuro no lejano si la renta nacional no se incrementa en forma proporcional.*<sup>19</sup>

Al 31 de Diciembre de 1946, el capital del INPS ascendía aproximadamente a 1.960 millones de pesos, y las inversiones hasta esa fecha habían sido distribuidas de la siguiente manera: *en Títulos Nacionales 1.655 millones y el resto en préstamos hipotecarios, personales y propiedades*. Esto significa que, a menos de tres meses de funcionamiento de la Caja, el casi 85% de los recursos del Instituto se encontraban invertidos en títulos públicos.

Problemas con el rendimiento de los fondos del INPS se comenzaron a visibilizar hacia fines del '48 cuando, con el fin de atender los déficit de las cajas originados por un aumento de los haberes decidido por el PEN, se crea un Fondo Estabilizador de Previsión Social<sup>20</sup>. Tal como señalan Feldman, Golbert e Isuani (1988), entre 1950 y 1954, el sistema llegó a acumular fondos equivalentes al 4% del PBI anual, estos se colocaron en títulos públicos a plazos dilatados, con intereses de 4, 5 y 8% anual; entre 1958 y 1970 la inflación promedió un 25% anual acumulativo. Los intereses fueron pagados con nuevos títulos, lo cual dio lugar a una cuantiosa expropiación de fondos por la vía de su colocación en títulos, siendo la Caja de Comercio, Industria y Actividades Civiles la principal fuente. El superávit del sistema comenzó a declinar en 1958, pasando una década después a un déficit significativo. Entre las causas de este, se pueden mencionar: la Inflación y la baja o negativa rentabilidad real de las inversiones en títulos públicos.

Hasta octubre de 1946, nos encontramos con un panorama en el que se evidencian varias cosas: en primer lugar, una clara desatención al proyecto de seguro social Integral presentado por Ricardo

---

<sup>18</sup> *Ibíd*em, Pp 8

<sup>19</sup> *Ídem* Pp 11

<sup>20</sup> DSCS 29 de Septiembre de 1948, Pp 2966

Riguera y a los pedidos de su consideración provenientes del Legislativo; en segundo lugar, la sanción del decreto-ley de jubilaciones y pensiones para trabajadores de la industria como iniciativa del PEN; y, por último la formulación y presentación del Primer Plan Quinquenal en la que se contempla un proyecto de seguro social integral elaborado por la secretaría de Asuntos Técnicos, a cargo de José Figuerola. A continuación, entonces, nos detendremos en este último proyecto mencionado.

### **Proyecto de Seguridad Social del Primer Plan Quinquenal**

El Proyecto de Ley de Bases de Seguro Social, componente del PPQ, fue presentado a la Asamblea Legislativa el 21 de Octubre de 1946. El PPQ, manifestó la intención redistributiva del país a través de la implementación de un seguro social. Lo que llama la atención en la redacción y presentación de este proyecto, es la crítica que se efectúa al sistema de Caja vigente hasta ese momento, cuando tan solo dos meses antes, el mismo PEN contribuía a través de la creación de la Caja de Jubilaciones Industriales al fortalecimiento de las características de un sistema que ahora cuestionaba. José Figuerola, comenzó su alocución sobre los aspectos del régimen de previsión social argentino con una fuerte crítica al sistema de cajas<sup>21</sup>. Las críticas realizadas al sistema de Cajas no distaban mucho de las que habían sido realizadas por distintos actores en el lustro precedente (Lvovich, 2004).

Cuatro fueron los argumentos principales en contra del sistema de Cajas que realizó el PEN a través de la presentación del PPQ<sup>22</sup>: **1)** El sistema de Cajas solo cubre los riesgos de vejez, invalidez y muerte, es decir los futuros o eventuales. **2)** Existe un inadecuado aprovechamiento de los aportes, lo que representa la causa de la enorme carestía del sistema y la razón del enorme déficit actuarial. **3)** Otro de los principios antisociales del sistema es la bajísima edad de retiro y las prestaciones altas, lo que provoca que todas las cajas “nacen” con un déficit actuarial que las pone en situación de quiebra. **4)** El sistema de Cajas tiene un defecto substancial que consiste en la desigualdad de trato entre los trabajadores afiliados y los que no están en ninguna.

El proyecto de ley de bases de Seguro Social establecía que en un plazo de 10 meses el PEN sometería al Congreso Nacional un proyecto de ley estableciendo en todo el país el régimen de seguro social. El régimen cubriría a la totalidad de la población con un sistema de pensiones que obedeciera a un criterio

---

<sup>21</sup> PRESIDENCIA DE LA NACIÓN, SECRETARÍA TÉCNICA, *Plan de Gobierno, 1947 - 1951*, Tomo I, Buenos Aires, 1946, Pp 53-55.

<sup>22</sup> Plan Quinquenal de Gobierno del Presidente Perón 1947-1952. Publicación de Difusión Masiva.

igualitario, calculando su cuantía “en base a la cobertura de las necesidades de una familia tipo de clase modesta”, cuyo cálculo determinaría el monto de los aportes. El sistema contemplaba los riesgos de: incapacidad permanente, vejez, incapacidad temporal, muerte, enfermedad (no cubre a toda la población sino a los que tengan ingresos menores a un monto a determinar), desocupación forzosa y accidentes de trabajo. Con respecto a la financiación del sistema el proyecto estipulaba que “el seguro social debía estar sostenido por las cuotas partes del Estado Federal, de los Estados Provinciales y Municipales de los beneficiarios del Seguros”, con respecto a las prestaciones, estas serían iguales para todos los ciudadanos, pero las contribuciones serían diferentes según "una escala fuertemente progresiva de porcentaje con arreglo a la cuantía de los ingresos y también según que estos sean renta de trabajo o de bienes". El Proyecto estipulaba, que las cajas de jubilaciones existentes no podrían hacer nuevas afiliaciones, quedando como régimen a extinguir. Sus afiliados podrían optar por continuar en ellas o darse de baja para incluirse en el nuevo régimen<sup>23</sup>.

Pese a esto último, pocos días después, el propio Perón en una entrevista aseguraba que las cajas existentes no corrían riesgo, ya que el nuevo esquema extendería –y no reemplazaría- las prestaciones sociales vigentes. Por su parte, el secretario adjunto de la Federación de Empleados de Comercio no dejó de señalar su desacuerdo ante la posibilidad de que los montos pagados en concepto de jubilación se redujeran con el nuevo sistema (Andrenacci, Falappa y Lvovich, 2003).

Si tan marcadamente similar era el proyecto de seguro social del PPQ al presentado por Riguera en marzo del '46, ¿por qué no se le dio viabilidad a este?, recordemos también que el Diputado Visca en homenaje a Riguera volvió a presentar su proyecto en la Cámara Baja, 20 días antes de que el PEN presentara el PPQ. Lo que podemos observar es que la implementación de un seguro social siempre se plantea como opción a tomar en el largo plazo por los estudios técnicos que para su puesta en marcha se requieren. Las críticas realizadas al Régimen de Cajas Previsionales vuelven a poner de manifiesto viejas ideas relacionadas con los sistemas de seguridad social; ideas en las que el sistema de Cajas aparece asociado a características con las que es preciso terminar, como ser las altas prestaciones, los retiros anticipados y el desequilibrio actuarial; por lo tanto, quienes se alzan en contra de los sistemas de seguro social, no lo hacen contra los principios generales que estos persiguen sino contra las consecuencias potenciales que estos sistemas tendrían al intentar reducir las prestaciones percibidas.

Por otro lado, se comienza a evidenciar en las medidas tomadas por el Gobierno un intento de ganar mayor centralidad en la toma de decisiones. Quizás la falta de tratamiento al proyecto Riguera, la

---

<sup>23</sup> *Plan de Gobierno, 1947 - 1951*, tomo I, Pp. 312-316.

ausencia de consideración al pedido de los legisladores y la concentración de la formulación del PPQ en la Secretaría Técnica dependiente de la presidencia a cargo de un viejo conocido y colaborador de Perón –llamado José Figuerola- sea una clara señal de ello.

Las voces en contra de la instauración de sistemas nuevos de seguridad social no se encuentran solo en los trabajadores o sindicatos que temen por la pérdida de sus derechos, sino también en los propios funcionarios integrantes del INPS. En este sentido cabe destacar que el INPS, frente al Proyecto de Ley de Bases de Seguro Social del PPQ, eleva al Consejo de Asesores del PEN, su juicio crítico respecto del mismo señalando su postura al respecto<sup>24</sup>.

De esta manera, si todos los sectores de la población fuesen colocados en una situación legal más o menos análoga, sería más fácil la unificación y el reajuste posterior<sup>25</sup> y concluían “en definitiva, las ideas expuestas, no se diferencian, en su esencia, de los principios que se sustentan en el plan quinquenal. Sólo puede existir una discrepancia en el procedimiento a seguir y el alcance de algunas reforma propuestas”.<sup>26</sup>

La modalidad de implementación del Proyecto de Seguro Social del PPQ, sin dudas generó inquietudes en relación a la persistencia de las Cajas y el lugar que tendría el INPS en el nuevo sistema.

El 30 de Octubre de 1946, a los pocos días de haberse hecho público el lanzamiento del PPQ, asume José Francisco Domínguez<sup>27</sup> como presidente del INPS y las palabras de Perón fueron elocuentes al respecto de estas inquietudes:

*En estos últimos tiempos, con motivo del plan quinquenal, se ha hecho correr la versión de que el Instituto y las Cajas iban a desaparecer. (...) hay muchos riesgos que ni las Cajas ni el Instituto pueden cubrir. Buscamos contemplar con nuevas medidas la previsión social en su alcance integral, creando coberturas para nuevos riesgos con un seguro integral dentro de la Nación que iguale a todos los hombres en el orden de la solidaridad social. (...) Aspiramos a que paulatinamente podamos ir ampliando las posibilidades de las Cajas, y si se hace optativo al acogerse a otros beneficios, es en virtud de que estamos decididos a que cada uno, con amplia libertad individual, elija sus propias conveniencias*<sup>28</sup>.

<sup>24</sup> *Boletín Mensual del INPS*, Año I N° 3, Pp. 8, 1946: “Contéstese al cuestionario del Consejo de Asesores del Plan Quinquenal de Gobierno: El Instituto Nacional de Previsión Social eleva su juicio Crítico”

<sup>25</sup> Ídem Pp 12

<sup>26</sup> Ídem Pp 12-13

<sup>27</sup> Domínguez había sido miembro del Departamento Actuarial del Consejo Técnico del INPS. En esta oportunidad asumieron también, Jorge Glucklich Pietranera, Ramón A. Roldán, Oscar Meana, Luis González, Francisco González Leiras y Alfredo Morrone. En *Boletín Mensual del INPS*, Año I N° 1: “Boletín Informativo: Asumió sus Funciones el Nuevo Presidente del INPS”, Pp 83-99

<sup>28</sup> *Boletín Mensual del INPS*, Año I N° 1: “Boletín Informativo: Asumió sus Funciones el Nuevo Presidente del INPS”, Pp.

---

En el mismo acto de nombramiento del nuevo director del INPS, con respecto a la continuidad del Instituto y de sus miembros, Perón decía:

*(...) que el más modesto de los empelados del Instituto sepa que su futuro dentro de la institución ha de ser el futuro de su propia obra. Todos pueden progresar mediante su capacidad y honradez, y el que tenga esas cualidades debe pensar que en el futuro puede ser el jefe superior de esta Institución. Esa es nuestra política; (...) Si llegáramos a defraudar a las masas argentinas, como las defraudaron los antiguos partidos políticos por dedicarse a la política pequeña del puesto y del “acomodo”, habríamos creado al país un terrible problema y quien sabe las horas trágicas que tendría que vivir la República.*

Ni el INPS ni los sindicatos expresan su oposición a los principios que inspiran la instauración de un sistema de seguridad social integral para el país. Lo que sí claramente se evidencia, es la presencia de un debate y un posicionamiento acerca de la manera de instrumentar la instauración de este sistema de seguro social integral. El acto que la Comisión Especial designada por la CGT organizó en el Estadio Luna Park exteriorizando su apoyo al Plan Perón muestra que los sindicatos no se oponían a los principios que inspiraban la instauración de un seguro social integral. La oposición sindical al Seguro Social se exterioriza y se hace explícita frente al proyecto de ley presentado por el Senador Tessaire el 25 de Julio de 1947<sup>29</sup>. Este proyecto planteaba algunas diferencias con el proyecto de ley de base del PPQ de 1946. El artículo 1° del proyecto Tessaire preveía la creación de un seguro social en el que se fusionasen todas las Cajas civiles de jubilaciones existentes en el territorio nacional, incluso aquellas creadas por aportes especiales y particulares cualquiera sea su denominación y finalidad<sup>30</sup>.

La trascendencia de esta noticia llevó a que la Asamblea General de Delegados de La Fraternidad aprobara una resolución señalando su negativa a auspiciar la liquidación de su caja de jubilaciones. Frente a las medidas que preveía la ley del Proyecto Tessaire, el INPS aludía a la necesidad de instrumentar procedimientos graduales, mientras que los representantes obreros en las Cajas apuntaban argumentos en los que no se evidenciaba una oposición de principios a un sistema universalista, sino un cuestionamiento a los modos de financiación, y a los montos y modalidades de las prestaciones establecidas. 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

---

<sup>29</sup> Tessaire fue desde septiembre de 1946 el Presidente del Partido Único de la Revolución y su larga gestión se caracterizó por su escasa capacidad para resolver conflictos políticos. Ver Mackinnon, Moira, *Los años formativos del Partido Peronista*, Pp 76-77, Bs. As, Siglo XXI/ Instituto Di Tella, 2002.

<sup>30</sup> DSCS, 1947, Tomo I, 25 de Julio de 1947, Pp 619-625.



social (Andrenacci, L, Falappa, F, y Lvovich, D, 2004). La figura de Tessaire no resultaba neutral frente a estos acontecimientos en tanto este asumía el cargo de Presidente del Partido.

El análisis realizado hasta aquí nos permite ubicar la consideración del *fracaso* del Proyecto de Seguro Social Integral del PPQ en un plano secundario. El supuesto de que el PPQ *es la elaboración más clara de un Plan de Bienestar Social* (Ross, P, 1993:107), debe ser reconsiderado y para ello es importante partir de un análisis en el que se consideren los entramados de actores ubicados en una coyuntura política, social y económica particular. Tal como sostiene Oscar Oszlak (1984: 8), la planificación pretende reificar una compleja trama interactiva mediante supuestos simplificadorios e intenta introducir una racionalidad ajustada a criterios técnicos allí donde el comportamiento se manifiesta en conflicto, negociación y compromiso. Cuando reconoce su impotencia, trata de aumentar su relevancia reduciendo sus pretensiones, aunque en cierto modo perdiendo en el intento su verdadera esencia. Por ejemplo, proponiendo "planes anuales", para aumentar el control sobre sus variables; "planes adaptativos", para reducir la necesidad de predicción; "planes indicativos", para renunciar preventivamente a una coerción de cualquier modo improbable. Incrustada entre un "nivel político" en el que presuntamente se decide "que hacer" y un "nivel administrativo" en el que, también presuntamente, "se hace" lo decidido, la planificación asume ingenuamente el "como, cuando y donde hacerlo", sin reparar en que el supuesto proceso de desagregación normativa que va del "deber ser" al "ser" es, en realidad, un proceso de agregación conflictiva y racionalización post-hoc.

De esta forma, sostener que el Proyecto de Seguro Social contenido en el PPQ, fracasa debido a la oposición de los sindicatos es no reconocer la complejidad que encierra todo el proceso de implementación de una política. Implementación que no puede ser concebida en un terreno distinto al de la formulación. Por lo tanto, en la vinculación entre la actividad de formulación y planificación de las políticas públicas y la actividad del aparato burocrático a cargo de su implementación se tiende a destacar la bondad de la primera y la naturaleza intrínsecamente oblicua o anómala de la segunda; resguardándose así la legitimidad de la institución auspiciante (Oszlak, O, 1984: 4-6).

En consecuencia, el Estado no puede concebirse como una entidad monolítica al servicio de un proyecto político invariable, sino que debe ser visualizado como un sistema en permanente flujo, internamente diferenciado, sobre el que repercuten también diferencialmente demandas y contradicciones de la sociedad civil; esta fluidez de los ajustes internos, y la aparente irracionalidad de los arreglos estructurales y funcionales resultantes, no deben -entonces- ser superficialmente

considerados como desviaciones respecto del modelo ideal al que se le atribuye propiedades de coherencia y efectividad. (Oszlak, O, 1984). Esto también es señalado por Douglas Ashford al afirmar que los contextos políticos del Estado de Bienestar han sido notablemente diferentes en cada una de las democracias y no sólo según los sujetos a quienes el Estado consideraba más necesitados de asistencia o según el volumen de redistribución de la renta que se considerara aceptable, sino también en función de los medios a disposición del gobierno, la lucha interna entre los ministerios para repartirse los beneficios de una estructura administrativa en expansión y los incentivos ofrecidos por los políticos y los altos funcionario. Oszlak (1984) al respecto, sostiene que *el aparato estatal, entonces, no es pues el resultado de un racional proceso de diferenciación estructural y especialización funcional, ni puede ajustarse en su desarrollo a un diseño planificado y coherente. Su formación generalmente describe, más bien, una trayectoria errática, sinuosa y contradictoria, en la que se advierten sedimentos de diferentes estrategias y programas de acción política. Los esfuerzos por materializar los proyectos, iniciativas y prioridades de los regímenes que se alternan en el control del Estado tienden a manifestarse, al interior de su aparato, en múltiples formas organizativas y variadas modalidades de funcionamiento cuya cristalización es en buena medida producto de las alternativas de los conflictos sociales dirimidos en esta arena*". Por todo ello, se puede afirmar que *todo nuevo régimen se propone no sólo alterar la relación de fuerzas en la sociedad, en consonancia con su concepción política y la necesidad de consolidar sus bases sociales de sustentación, sino también la existente al interior del aparato estatal. La materialización de un proyecto político exige actuar sobre (y a través de) una estructura burocrática preexistente. Aumentar el grado de congruencia entre proyecto y aparato puede llevar a alterar jurisdicciones, jerarquías y competencias, afectar "derechos adquiridos", modificar, en fin, situaciones de poder establecidas dentro de las instituciones estatales. Es previsible entonces que se generen resistencias y se susciten comportamientos que tendrán a desvirtuar o atenuar el sentido de las decisiones o acciones emprendidas* (Oszlak, O, 1984: 12).

En este sentido, Goñi Moreno señala, que los objetivos del INPS respecto a la instauración de un Seguro Social Integral no pudieron cumplirse porque "el Instituto perdió progresivamente su libertad de movimientos, y servicios que se encontraban a su cargo pasaron a depender de otros Ministerios haciendo que la racionalización tan esperada no llegara a materializarse" (Goñi Moreno, 1953: 13).

En 1948, el senador Soler en el marco de una reforma a la ley de jubilaciones Civiles sostenía:

*"coincido ampliamente con el proyecto que en su momento presentó Tessaire en el sentido de crear un seguro social integral en la nación..." y que "(...) por el egoísmo de los mismo*

*directores de los organismos de previsión social desatan una guerra despiadada al principio del seguro social integral para no abandonar el privilegio que tienen al encontrarse ubicados como figuras directivas de estos organismos actualmente existentes en la Nación<sup>31</sup>”, y continúa afirmando “(...) se ha creado una especie de elemento burocrático que vive cómodamente a costa de estas organizaciones y que es el que hace hincapié para que no se cambie el régimen de previsión existente en el país<sup>32</sup>”.*

## **Conclusiones**

Entre 1946 y 1947 nos encontramos con varias cuestiones que deben ser tenidas en cuenta para el análisis.

En primer lugar, nos topamos con un Instituto que ve en la implementación del PPQ una potencial amenaza a la sobrevivencia institucional y organizacional del mismo. Esta amenaza es percibida por el Instituto en los avances que realiza la Secretaría de Asuntos Técnicos del PEN en materia de seguridad social y en sus intentos de centralización del poder tras el triunfo de Perón en febrero de ese año.

En segundo lugar, nos encontramos con una resistencia sindical que se debe enfrentar a las fuertes críticas realizadas al sistema de Cajas jubilatorias y a la presentación del proyecto de seguro social del PPQ cuya modalidad de implementación provocaría un recorte de los derechos conquistados, ante la inminente reducción en las prestaciones, así como también la disolución de su participación en el gobierno de las Cajas.

A esto hay que sumarle, que estas pujas se dan en el marco de un contexto de fuertes luchas desatadas al interior del conglomerado peronista por el control de los recursos de poder, y las formas organizativas partidarias, lo cual se cristaliza en los diversos intentos del recientemente electo presidente por asumir el control central en la toma de las decisiones (Andrenacci, Falappa, Lvovich, 2004). Así no sólo debe considerarse los debates entre el INPS y el PEN sino, también, las discusiones que se dieron al respecto de la instrumentación de reformas parciales sobre leyes existentes en el Congreso, y las disputas entre los proyectos provenientes de la Cámara Baja y la Cámara Alta. Estos debates deben ser analizados también teniendo presente la red de intereses y la constitución del entramado político durante el periodo. No será casual que el proyecto proveniente de la Cámara de Senadores impulsado por Tessaire sea el que esté siendo rechazado por algunos Diputados de origen laborista que apelan a que con ese proyecto se busca limitar la independencia financiera de la caja. La aclaración respecto al origen político de los diputados que se oponen al proyecto de Tessaire no es

---

<sup>31</sup> DSCS, 1° de septiembre de 1948, Pp 1158-1559

<sup>32</sup> Ídem , Pp 1559

arbitraria sino que responde también a la necesidad de contemplar en el análisis la manera en la que la coyuntura política partidaria atraviesa e influye en los debates y las disputas en relación a las reformas sobre el sistema previsional argentino. Después de 1947 será notable advertir que las reformas del sistema de seguridad social dejarán de girar en torno a la necesidad de implementar un seguro social integral<sup>33</sup>. Durante el corto periodo comprendido entre la presentación del PPQ (octubre del '46) y el proyecto Tessaire (julio del '47), se producen en el Congreso algunos debates respecto a reformas sobre los sistemas de cajas existentes hasta ese momento. Los debates entre el Proyecto proveniente de la Cámara de Senadores y el Proyecto impulsado por la Cámara de Diputados respecto a la reforma para el sistema de Cajas de Jubilaciones y Pensiones Ferroviarias es un claro ejemplo de ello y pone en evidencia los conflictos y disputas políticas mas generales del período. Tal como muestra Moira Mackinnon (2002: 85), *el conflicto generado en torno a las iniciativas de unificación y luchas por el poder en la organización del partido se traslada estruendosamente al Congreso Nacional, donde va a ir en ascenso hasta estallar en una crisis parlamentaria que partió en dos al bloque*. De esta forma no podemos pensar que los proyectos y los debates sobre las reformas que se plantearon en materia de seguridad social en el Congreso, escaparon al clima general de tensiones y conflictos.

La presentación del proyecto de Seguro Social Integral del PPQ, emanado desde la Secretaría de Asuntos Técnicos en dependencia directa del PEN, no puede ser leída al margen de los intentos que el propio INPS hizo para que considere el Proyecto Riguera, como así tampoco al margen del proceso en el que decidió embarcarse el propio PEN para lograr la consolidación de la estructura Político Partidaria con el llamado a la eliminación del Partido Laborista y la unificación y conformación de un Partido único, luego de las elecciones de febrero del '46.

Así propio Ejecutivo Nacional tuvo intereses puestos en el modelo de sistema de Cajas Jubilatorias; intereses que se plasmaron en la eficacia que estas cajas demostraron para la acumulación y legitimación política y como herramienta de finanzas pública; y, por otra parte, que el proyecto de ley de bases del PPQ, proveniente de la Secretaría de Asuntos Técnicos presidida por Figuerola, no fue más que la cristalización de los intentos de Perón por centralizar el poder en búsqueda de mayores grados de autonomía para la toma de decisiones. El análisis realizado nos ha mostrado una complejidad de cuestiones en la que se torna muy difícil extrapolar y analizar los intereses de determinados actores - como pueden ser los sindicatos, el Estado o un organismo gubernamental específico- sin imbricar a estos en un espacio histórico, político e institucional claramente definido y reconocer así la centralidad

---

<sup>33</sup> Entre 1947-1948 se registran varios proyectos de reforma para las Cajas de Jubilaciones de los Ferroviarios y empleados Civiles.

del modo en que la coyuntura política determina las capacidades, intereses y objetivos de cada uno de los actores sociales involucrados, y el modo en que los escenarios previos moldearon y condicionaron los posteriores. En este sentido, el enfoque teórico de Theda Skocpol nos ha abierto una ventana a partir de la cual pudimos observar una realidad que aparecía oculta. Una realidad en la que pudimos ponderar la manera en la que las instituciones gubernamentales, las reglas electorales, los partidos políticos, las primeas políticas públicas y su transformación en el tiempo crearon muchas de las oportunidades y límites para la creación, diseño o transformación de las políticas sociales existentes.

Así hemos cuestionado la idea del Estado como actor monolítico enfrentado a los intereses de grupos corporativos sindicalizados. Por un lado, porque mas que como actor el Estado aparece como arena en la que los intereses de diversos actores se plasma. Y, por el otro, porque la atención respecto a la procedencia y formación de las elites que acceden a los cargos de gobierno, como la consideración sobre la selección de ideas que están disponibles en el contexto en que se llevan adelante las reformas institucionales, los problemas que se procuran solucionar, las relaciones de poder que los actores implicados generan en el interior del gobierno y con la sociedad civil, la identificación de los límites que ejercen las estructuras preexistentes, en combinación con una heterogeneidad en la composición de los cuerpos burocráticos y las pujas que se suscitan entre los mismos, se tornaron claves y fundamentales en este análisis.

Los aportes del enfoque de Douglas Ashford en su análisis sobre los orígenes del Estado de Bienestar nos ha permitido también considerar las restricciones institucionales que pesaron sobre determinadas políticas y a la vez contemplar la manera en la que estas fueron modificando gradualmente el marco de dichas limitaciones institucionales.

Hemos intentado demostrar que los proyectos de seguro social siempre aparecieron, a lo largo de la historia, como sistemas a adoptar en el mediano y largo plazo debido a los tiempos que requirieron la realización de los estudios y cálculos actuariales para la puesta en marcha y la introducción de estos sistemas. Sumado a esto, la existencia de proyectos de creación de nuevas cajas de jubilaciones o transformación de leyes ya existentes, destinadas a cubrir a los grupos ocupacionales de mayor peso en términos organizacionales, numéricos y de presión política, se conjuraron con algunas de las tensiones y conflictos que se manifestaron al interior del propio Estado a través de sus distintos organismos. De

esta manera la creación de nuevas Cajas se convirtió en el atajo más usado por los centros decisores del período 1943-1948.

El abordaje realizado sobre la manera en la que se fue configurando el Sistema de Previsión Social en la Argentina nos sirvió para poner de relieve que tras las afirmaciones de que el PPQ se constituyó en la elaboración más clara de un Plan de Bienestar Social, se esconde una entelequia a partir de la cual se supone posible la separación entre formulación e implementación. De esta forma, recuperando a Oscar Oszlak, concluimos sosteniendo que la formulación abstracta de una política o un plan fácilmente imputable a una determinada institución: *permite deslindar la formulación de la implementación de políticas habilitando entonces a preservar la legitimidad de la institución auspiciante.*

### **Referencias bibliográficas**

**ANDRENACCI, Luciano; FALAPPA, Fernando y LVOVICH, Daniel (2002):** En torno a los orígenes del Estado de Bienestar argentino (1880-1955) trabajo perteneciente a la primera etapa del proyecto de investigación "La Política Social del Peronismo Clásico: 1943-1955"

-----**(2003):** "Beveridge en las Pampas: el debate sobre el establecimiento del seguro social en Argentina en la década de 1940. Paper presentado en el *Encuentro de Cátedras de Ciencia Sociales y Humanísticas para las Ciencias Económicas. Paraná, Entre Ríos, 5 y 6 de Junio del 2003*

-----**(2004):** Informe de Investigación: Antecedentes y Políticas Sociales del Régimen Militar 1943-1946 (MIMEO)

**ASHFORD, Douglas, (1989):** La aparición de los Estados de Bienestar. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, España.

**BALDWIN Peter (1992):** *La política de solidaridad social. Bases sociales del Estado de Bienestar europeo. 1875-1975*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

**BELMARTINO, Susana (1996):** "Las obras sociales: continuidad o ruptura en la Argentina de los años 40" En Lobato M.Z. (ed.) *Política, médicos y enfermedades. Lecturas de historia de la salud en Argentina*, Buenos Aires: Ed. Biblos/Universidad Nacional de Mar del Plata, Pp: 211-246.

**BELMARTINO, Susana (2000):** "La seguridad social médica en Argentina: nuevas modalidades y espacios de regulación", en: Oszlak O. (comp.) *Estado y Sociedad. Las nuevas reglas de juego*. Volumen 2, Buenos Aires: Eudeba, Pp: 185-215.

**BELMARTINO, Susana (2005):** *Articulaciones de Nivel Macro y Meso en la Reforma de la Seguridad Social Médica en Argentina*. Paper presentado en el 2° Congreso de Políticas Sociales

**FALAPPA, Fernando (2004):** “La Caja Nacional de Jubilaciones Ferroviaria: Crisis económica y avatares políticos, 1939-1942” II Jornada “Nuevas perspectivas de análisis sobre la historia de la política social”, 21 de Mayo de 2004, Universidad Nacional de General Sarmiento.

**FELDMAN, Jorge; GOLBERT, Laura e ISUANI, Ernesto (1988):** *Maduración y Crisis del Sistema Previsional Argentino*. Centro Editorial de América Latina (CEAL), Buenos Aires.

**FERRO, Gustavo (2002):** *Regulación y costos variables endógenos en el Mercado de Fondos de Jubilaciones y Pensiones Argentino*. Tesis Doctoral en Economía, aprobada el 12 de diciembre de 2002 en la Universidad del CEMA. Director: Doctor Germán Coloma, integrantes del tribunal de Tesis, Doctores Roque Fernández. Jorge Streb y Omar Chisari (miembro externo).

**FLEURY, Sonia (2000):** “Reforma del Estado” en *Diseño y gerencia de políticas y programas sociales*, Banco Interamericano de Desarrollo, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES), diciembre del 2000

**FLIER, Patricia (2000):** “El desarrollo de la seguridad social en Argentina: los seguros sociales; del modelo ideal al posible” en PANETTIERI, José (comp.): *Argentina: trabajadores entre dos guerras*; Buenos Aires, Eudeba.

**FLIER, Patricia (2006):** “las Organizaciones Internacionales y las Recomendaciones de política de seguridad social para América Latina entre las décadas de 1940 y 1950: el caso de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social” en *La política Social en perspectiva histórica*” SURIANO, Juan Y LVOVICH, Daniel Organizadores, UNGS-Prometeo, 2006

**GERCHUNOFF, P y ANTUNEZ, D (S/D):** De la Bonanza periodista a la crisis del Desarrollo, Cáp. III, en *Nueva Historia Argentina, Los años Peronistas (1943-1955)*, Editorial Sudamericana. Torre, J.C (Comp.).

**GIRBAL-BLACHA, Noemí (S/D):** “Estado, crédito e industria en la Argentina peronista (1946-1955)” (Conicet/UNLP/UNQ)

**GONZALEZ GALÉ (1946):** “Previsión Social” en *Academia de Ciencias Sociales*, ediciones especiales N° 11, editorial Losada, Buenos Aires.

**GOÑI MORENO, José María (1947):** *Digesto de Jubilaciones y Pensiones*, Tomo I, Editorial INPS, Buenos Aires.

----- (1953): “Antecedentes históricos de la previsión social Argentina” en *Revista de las Facultades de Derecho y Ciencias Sociales* (UBA), Año VIII, tercera época, N° 36, Nov- dic de 1953, PP 1451-1461.

----- (1956): *Derecho de la Previsión Social*, Tomo II, Editorial Ediar.

**ISUANI, Ernesto; FELDMAN, Jorge; GOLBERT, Laura (1988):** *Maduración y Crisis del Sistema Previsional Argentino*, CEAL, Buenos Aires. Pp 30

**ISUANI, Ernesto y SAN MARTINO Jorge (1995):** “El nuevo sistema previsional argentino. ¿Punto final a una nueva crisis?” en *Boletín Informativo Techint*, N° 281, enero-marzo 1995 y N° 282, abril-junio 1995, Buenos Aires.

**JESSOP, Bob,(1982):** *The capitalist State. Theories Marxist y methods Nueva York y Londres: New York University Press.*

**LVOVICH, Daniel (2004):** “Estado y sindicatos frente a la problemática del seguro social, 1946-1948. Paper presentado en Jornada sobre la Política Social Argentina, Universidad de General Sarmiento 2004.

**MACKINNON, Moira (2002):** *Los años formativos del Partido Peronista*. Instituto Di Tella. Siglo XXI

**OSZLAK, Oscar Políticas Públicas y Regímenes Políticos:** Reflexiones a partir de algunas experiencias Latinoamericanas. Estudio CEDES, Buenos Aires.

**OSZLAK, Oscar (1997):** “Estado y sociedad: nuevas reglas de juego?” en: *Reforma y Democracia*. Venezuela: CLAD, No. 9, octubre, p. 7-60.

**PROL, María Mercedes, (1984):** “Peronismo y prácticas políticas. Sur de Santa Fe, 1945” en **Estudios Sociales** 21, 2° semestre 2001.

**RIGUERA, Ricardo (1946):** Seguro Social Integral, Bueno Aires, INPS.

**ROSS, Peter (1993):** “Justicia Social: Una evaluación de los logros del Peronismo Clásico” en *Anuario del IEHS*, VIII, Tandil, Buenos Aires.

**ROSS, Peter:** Tesis de Doctorado *Policy Formation and implementation of Social Welfare in Peronist Argentina, 1943-1955*, University of New South Wales

## XI° JORNADA INTERESCUELAS/ DEPARTAMENTALES DE HISTORIA

Tucumán, 19 al 22 de Septiembre de 2007

Lic. Mossier Verónica Inés

---

**SKOCPOL, Theda (1996):** *Los Orígenes de la Política Social en los Estados Unidos*, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, España.

**TORRE, Juan Carlos y PASTORIZA, Eliza:** “La democratización del Bienestar” en *Nueva Historia Argentina: Los años Peronistas (1943-1955)*, Tomo VIII, Editorial Sudamericana.

### Fuentes Consultadas

Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados y Senadores (Período 1946-1953)

Crónica Mensual de la Secretaría de Trabajo y Previsión (Período 1944-1955)

Boletín Mensual del INPS (Período 1946-1949)

Boletín Oficial de la Nación Período (1946-1947)

Publicación Periódica de la Cámara Gremial del INPS (Período 1946-1948)

Anales de la Legislación Argentina (Período 1946-1952)

Anuario Estadístico de la República Argentina 1948 Publicación de la Dirección Nacional del Servicio Estadístico Nacional, Bs. As.

Quién es quién en la Argentina: Biografías Contemporáneas (1946)

### Diarios y Periódicos de la época

“Los Debates”, “El Laborista”, “El Líder”, “La Hora”, “Orientación”, “La Vanguardia” (Periodo 1946-1947)

Plan de Gobierno 1947-1952 (Publicación del Primer Plan Quinquenal)

Revista del sindicato de La Fraternidad (Período 1945-1947)

Revista de la UIA (Período 1944-1945.)