



**e-l@tina**

Revista electrónica de estudios latinoamericanos

[e-l@tina](#) es una publicación del  
Grupo de Estudios de Sociología Histórica de América Latina ([GESHAL](#))  
con sede en el  
Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe ([IEALC](#))  
Facultad de Ciencias Sociales  
Universidad de Buenos Aires

**Las políticas de seguridad social de los populismos latinoamericanos en clave comparada.  
El desarrollo de la previsión social en los tiempos de Vargas y de Perón**

**Patricia G. Flier**

Doctora en Historia por la Universidad Nacional de La Plata. Investigadora y miembro del Consejo Científico del Centro de Investigaciones Socio Históricas (CISH) de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación de la Universidad Nacional de La Plata. Perteneciente al IdIHCS Instituto de Investigaciones en Humanidades y Ciencias Sociales (UNLP-CONICET)

Correo electrónico: [pflier@hotmail.com](mailto:pflier@hotmail.com)

Recibido con pedido de publicación: 27 de febrero de 2005

Aceptado para publicación: 23 de marzo de 2005

## Resumen

### **Las políticas de seguridad social de los populismos latinoamericanos en clave comparada. El desarrollo de la previsión social en los tiempos de Vargas y de Perón**

Este artículo analiza cómo se configura el sistema de previsión social durante dos gobiernos denominados populistas: los tiempos políticos de Getulio Vargas en Brasil y a los primeros de Juan Perón en Argentina. Estos líderes producen un avance notorio en el plano de la legislación laboral y social, sin embargo en el sistema previsional, no son innovadores: consolidan un modelo estratificado y de distribución regresiva de ingresos. Presentan similitudes en tanto que, las políticas de Seguridad Social son utilizadas como instrumento para cooptar, neutralizar y controlar a los grupos de presión y, que como producto de esa interacción generan la conformación de un sistema estratificado, donde cada grupo tendrá su propio subsistema independiente, con distintas condiciones de acceso, prestaciones, fuentes de financiamiento que posibilitó la creación de situaciones de privilegio para algunos ciudadanos, con más y mejores beneficios, mientras otros quedaron privados de toda protección.

La asignación de estos beneficios generó una relación ambigua entre ciudadanos y gobierno ya que, basados en un sistema estratificado y corporativo se convirtieron en un obstáculo hacia la universalización, la equidad, la solidaridad y racionalidad, pilares básicos del concepto de Seguridad Social en ciernes en el período y son inexorablemente un límite a la construcción de la ciudadanía social.

**Palabras clave:** Previsión social; populismo; ciudadanía; Brasil; Argentina

## Summary

### **The social security politics of the latin american populism in compared keystone. The development of retirement and pension system during the Vargas and Peron times**

This article analyzes how are the pension and retirement systems formed during two goverments called populist: the GetulioVargas' political times in Brazil and the Juan Peron initially ones in Argentina. These leaders produced an important advance in the subject of labour and social legislation, however there is no important changes in the pension and retirement public systems: they consolidate an stratified model and a regressive distribution of income. They show similarities, as well as, Social Security Politics are used as an instrument to coopt, neutralize and control the pressure groups; and, as a result of this interaction, they generate an stratified system, where each group will have their own independant subsystem, with differents access conditions, services and financial sources, that made posible priviledge situations for some citizens, with more and better benefits, whereas others had no proteccion.

The benefit assignal generate an ambiguos relation between citizens and goverment, because the stratified and corporative base of the pension and retirement public systems is an obstacle to carry on the universalization, equity, solidarity and racionality, main cornerstones of the Social Security concept; and it is, inexorably, a limit in the social citizenship construccion.

**Keywords:** Social security; populism; citizenship; Brasil; Argentina

### Introducción

Como en otros tantos textos y como se señala en demasiadas ocasiones, me veo obligada, en esta oportunidad, a realizar un recorte a un proyecto de mayor aliento que tengo a mi cargo. Tal investigación analiza ampliamente el desarrollo de las políticas sociales y el impacto en los niveles de vida de los trabajadores, en el marco de las dos crisis centrales del capitalismo en el siglo XX, la de 1930 y la de mediados de los años setenta.

Por razones de espacio, entonces, me propongo enfocar ahora, dentro del vasto y complejo campo de las políticas sociales, cómo se configuran los sistemas de previsión social dentro de los modelos adoptados en materia de seguridad social. Analizaré el desarrollo de los acuerdos institucionales en este campo, indagando en las funciones que se les otorgaron y su impacto en la construcción de la ciudadanía social bajo dos gobiernos que conjugan las características centrales de los movimientos políticos denominados populistas. Me refiero a los tiempos políticos de Getulio Vargas en Brasil y a los primeros de Juan Perón en Argentina.

Dos desafíos adicionales debo encarar. En primer lugar recorro a la utilización de una metodología comparada para explicar patrones y acontecimientos tanto similares como contrastantes, yuxtaponiendo unidades equivalentes entre sí a efectos de descubrir eventuales regularidades que tornen posible ofrecer generalizaciones explicativas y me escudo en los muchos avances y aportes de las investigaciones en clave comparada y en los numerosos consejos a tener en cuenta para emprender la tarea<sup>1</sup>, que han demostrado la pertinencia de la elección de estos países y de la experiencia política seleccionada.

El segundo desafío consiste en el abordaje de un período histórico, esquivo a rígidas conceptualizaciones, donde el desarrollo de las políticas sociales será un elemento incuestionable – pero tan sólo uno más- para su definición. Se constata la construcción de un nuevo escenario político que remite a varias y serias problemáticas, que si bien han sido descriptas parcialmente en muchos casos, no ha sido fácil el acuerdo entre los investigadores sobre una denominación unívoca que comprenda y describa en su magnitud tal fenómeno. Tampoco es mi intención, en esta oportunidad, avanzar en este campo, solamente nos detendremos en la observación de ciertas tendencias que señalan la intervención activa del Estado en el plano económico y social a partir de los años treinta. Algunos autores gustan en definir estos tiempos como los de construcción del Estado keynesiano con amplio desarrollo de políticas de seguridad social; otros los definen –con las limitaciones especiales del caso para América Latina- como el ámbito de aparición, desarrollo y crisis del “Estado de Bienestar”. Más allá de la necesidad de continuar en una rigurosa conceptualización, se constata indudablemente la existencia de un nuevo “modelo de relación de los actores sociales”, escondido tras el concepto de Estado de Bienestar, y que Hobsbawm (1995: 271) gusta llamar “el acuerdo a tres bandas” (acuerdo entre capital y trabajo presidido formal o informalmente por los gobiernos). Al señalar un nuevo “modelo de relación” no me refiero a una acabada y cristalizada matriz de relaciones entre los tres actores mencionados, sino a una serie de tendencias históricas que recorrieron con fuerza este período y que indican formas particulares de interacción entre los sujetos implicados, las que modelaron incluso la forma en que asumieron los conflictos sociales, y que repercutieron sobre el nivel y calidad de vida de los trabajadores. Podemos nombrar algunas de estas principales tendencias como de intervención creciente del Estado en la regulación de las más amplias esferas de la vida social; aceptación progresiva por parte de la clase empresarial de la necesidad de

---

<sup>1</sup> Recuerdo la advertencia de Elliot Feldman, que cita Thomas Skidmore (1995), sobre los peligros que entrañan los análisis comparados de las políticas públicas, además que -y me siento incluida- pocos académicos conocen suficientemente sobre más de un país para aventurarse en el examen detallado de las políticas públicas más allá de sus fronteras.

esta intervención estatal para el desarrollo del capitalismo; integración progresiva de los sindicatos a las estructuras del Estado; descrédito de las políticas liberales, sobre todo de la creencia en la capacidad del mercado para transformarse en un eficaz mecanismo de regulación de la vida económica y social, y auge de los objetivos de pleno empleo y de una gradual universalización de la seguridad social.

La literatura especializada reconoce que una característica que permite reconocer el difícil entramado de los populismos en Latinoamérica es la fuerte presencia de políticas sociales y de seguridad social que los líderes de estos movimientos otorgan a los trabajadores para conseguir su apoyo y consolidar una alianza que les permitirá acceder al poder y desarrollar su estrategia de gobierno. El populismo se expresa, además, como la emergencia de clases populares en el seno del desarrollo urbano e industrial de la época y en la necesidad, sentida por algunos de los nuevos grupos dominantes, de incorporar a la masa al juego político.

Como señala Carlos Vilas (1995: 37), el populismo latinoamericano enmarca el proceso de incorporación de las clases populares a la vida política institucional, como resultado de un intenso y masivo proceso de movilización social que se expresa en una acelerada urbanización, en el impulso a un desarrollo económico extensivo, en la consolidación del Estado nacional y en la ampliación de su gravitación política y económica.

Ahora bien, este autor define claramente un aspecto central para la comprensión del populismo:

No todos los regímenes y movimientos usualmente considerados populistas reúnen todas estas características, pero no hay ningún régimen o movimiento populista que no reúna la mayoría de ellas. (...) Las especificidades del desarrollo latinoamericano se refieren tanto a cuestiones de carácter estructural como a factores de índole política, tienen que ver con el modo en el que el capitalismo se desarrolló en la región, con la estructura de clases que engendró y con el tipo de régimen social y político que se organizó en los marcos de la sociedad oligárquica. (Vilas, 1995: 38)

Esta mención es clave para el desarrollo de nuestro trabajo, pues no desconocemos esta articulación en una experiencia particular, sino que recortamos el análisis a la descripción de los arreglos institucionales que definen las políticas sociales y el compromiso de los líderes populistas en elevar el nivel de vida de los trabajadores. En 1930 Getulio Vargas (1939: 27, citado en Weffort, 1998) definía claramente su política de incorporación de las masas populares a su gobierno:

si nuestro proteccionismo (se refiere al proteccionismo de Estado) favorece a los industriales, se impone igualmente el deber de ayudar al proletariado con medidas que aseguren un confort relativo, estabilidad y ayuda cuando esté enfermo o anciano (...) lo poco que tenemos en materia de legislación social no se aplica o se aplica muy poco y esporádicamente

Esto en clara alusión a que la Alianza Liberal tenía en su plataforma electoral una orientación totalmente diferente: se buscaba transferir los conflictos sociales de la esfera política a la del derecho social.

El coronel Juan Domingo Perón (1947b: 242 -247) no dudaba al explicar que la revolución del 4 de junio de 1943 y la creación de la Secretaría de Trabajo y Previsión Social marcaron una línea divisoria en las normas de gobierno del Estado y el inicio de la era de la Justicia Social:

Con la creación de la Secretaría de Trabajo y Previsión, se inicia la era de la política social argentina. Atrás quedará para siempre la época de la inestabilidad y desorden en que estaban sumidas las relaciones entre patronos y trabajadores.

No voy a perfilar las características que ha de tener tal o cual realización jurídica, ni condicionar la otorgación de una determinada reivindicación social a la concurrencia de determinados requisitos. Por encima de preceptos casuísticos que la misma realidad puede tornar caducos el día de mañana, esta declaración de los altísimos principios de colaboración social, con el objeto de robustecer los vínculos de solidaridad humana, incrementar el progreso de la economía nacional, fomentar el acceso a la propiedad privada, acrecentar la producción en todas sus manifestaciones y defender al trabajador, mejorando sus condiciones de labor y de vida. Estas son las finalidades a que debemos aspirar.

Tanto Vargas como Perón inician sus programas de acción política a partir de revoluciones que quiebran el proceso político y a partir de allí dan inicio a un avance notorio en el plano de la legislación laboral y social. Estos mismos líderes obtendrán, posteriormente el apoyo mayoritario de los votos en procesos democráticos, como veremos más adelante, donde consagrarán la estrategia populista de gobierno.

Comparten además, como bien lo demuestra Mesa-Lago (1998), otras similitudes en el campo específico de la seguridad social. Argentina y Brasil, conjuntamente con Uruguay, Chile y Cuba, integran el grupo de los países pioneros en América Latina por la introducción temprana de programas de seguridad social.

Ahora bien, en el sistema previsional, no son innovadores: consolidan un modelo estratificado y de distribución regresiva de ingresos que tenían sus orígenes en las primeras décadas del Siglo XX. Amplían el modelo, ya iniciado en 1923 en Brasil con la Ley de Eloy Chaves y en el caso argentino con la aparición de los seguros sociales de 1904 para el sector de los empleados públicos y en 1915 con la primera ley de jubilaciones para ferroviarios, grupo de presión importante del sector privado.

Presentan similitudes en tanto que, las políticas de seguridad social son utilizadas como instrumento para cooptar, neutralizar y controlar a los grupos de presión y, que como producto de esa interacción generan la conformación de un sistema con distinto grado de estratificación, donde cada grupo tendrá su propio subsistema independiente, con distintas condiciones de acceso, prestaciones, fuentes de financiamiento. Entonces, cuanto mayor sea el grado de poder del grupo de presión, mayor o mejores serán el nivel de cobertura, la generosidad de sus prestaciones, la flexibilidad en sus condiciones de acceso y la obtención de subsidios fiscales. Los grupos sin poder o más débiles estaban excluidos de la cobertura o si no, obtenían sólo las peores condiciones.

La puesta en marcha de este modelo previsional fue un fuerte obstáculo para los intentos de reformas del sistema. La burocracia sindical defenderá los privilegios obtenidos y se opondrá fuertemente a la unificación y homologación de condiciones universales de ingresos. Como muy bien lo sintetiza Carvalho (1995: 112), para el caso brasileño:

Desde el final del Estado Nuevo, los técnicos de la previsión social buscaban, con el apoyo de Getulio Vargas, unificar y ampliar el sistema de manera que abarcara a todos los trabajadores. Pero a ello se oponían grandes obstáculos. Como cada instituto tenía burocracia y reglamentos propios, los que estaban en mejor situación, como los bancarios y los ferroviarios, se oponían a la unificación. Además, la burocracia de los institutos temía perder poder e influencia. Las aseguradoras privadas, que cubrían el

ramo de los accidentes de trabajo, también se oponían a los cambios. Inmediatamente se archivó el proyecto de ley enviado al Congreso en 1947, con el cual se buscaba unificar el sistema.

La misma suerte le cupo al proyectado Instituto Nacional de Previsión Social en Argentina, como veremos más adelante.

### **El caso brasileño**

Francisco Weffort, reconocido investigador y especialista en la temática que nos ocupa, sostiene que el populismo en Brasil es el resultado de una larga etapa de transformaciones de la sociedad brasileña a partir de la revolución de 1930 y que sólo puede ser comprendido dentro del contexto de crisis política y del desarrollo económico que inaugura la revolución. Se enmarca, entonces, dentro de la crisis de la oligarquía y el liberalismo y del inicio de la democratización del Estado que debió apoyarse en algún tipo de autoritarismo, sea el institucional de la dictadura de Vargas<sup>2</sup> (1937-1945) o sea autoritarismo carismático o paternalista de los líderes de la democracia de posguerra (1945-1964).

Como señalábamos, el populismo expresa, de manera acabada, la emergencia de clases populares en el seno del desarrollo urbano e industrial de la época y la necesidad, sentida por algunos de los nuevos grupos dominantes, de incorporar a la masa al juego político. Así, el movimiento populista buscaba asegurarse la adhesión popular en los centros más urbanizados del país, pero con contradicciones que dificultaban la posibilidad de desentrañar un significado fundamental común, más allá del interés en la conquista de los votos populares y en manipular sus aspiraciones. Sería impreciso considerarlo como un movimiento que expresa el “oportunismo esencial” de algunos líderes, la ambición desmesurada de poder asociada a una capacidad ilimitada de manipulación de masas.

El populismo sin lugar a dudas, sirvió para manipular a las masas, pero ésta nunca fue absoluta. Como bien lo señala Weffort (1998: 136): “El populismo fue una manera determinante y concreta de manipulación de las clases populares, pero de la misma manera representó un medio de expresión de sus inquietudes”.

La Alianza Liberal tenía en su plataforma electoral una orientación totalmente diferente: se buscaba transferir los conflictos sociales de la esfera política a la del derecho social. Para las masas populares, la legislación laboral representará la primera forma en que se expresa su ciudadanía así como sus derechos de participación en los asuntos de Estado. Esto será uno de los elementos fundamentales para comprender el tipo de alianza que establecieron con los grupos dominantes por medio de líderes populistas.

Los hombres de la revolución que accedieron al poder en 1930 prestaron especial atención al problema laboral y social. Un elemento clave en este sentido será la creación del Ministerio de Trabajo, Industria y Comercio, a tan sólo dos meses de la revolución. A este Ministerio se lo denominaba indistintamente como de Trabajo y/o de la Revolución y sus principales áreas de acción fueron tres: la laboral, la sindical y la de previsión social.

---

<sup>2</sup> Se destaca la postura nacionalista e “industrializante” de gobierno. Vargas anunció al mismo tiempo la disolución del Congreso, el desarrollo económico, el crecimiento industrial, la construcción de ferrocarriles, el fortalecimiento de las fuerzas armadas y de la defensa nacional. El nacionalismo del Estado Novo sólo con el paso del tiempo desembocó en crecimiento, sin embargo existe un viraje de una economía poco integrada, cuyo eje dinámico se hallaba en el exterior, comenzó a desarrollar los nexos internos y a nacionalizar los mercados del trabajo y del consumo (Carvalho, 1995: 80)

En el ámbito laboral se constituyó en 1931 el Departamento Nacional del Trabajo, se decretó la jornada laboral de ocho horas en el comercio y la industria, se reglamentó el trabajo de la mujer y del menor, se introdujo la cartilla del trabajo –documento de identidad laboral que era indispensable para los posibles pleitos con los patrones, comienza la justicia laboral con las Comisiones y Juntas de Conciliación y Arbitraje y son reconocidos de contratos colectivos de trabajo. En 1933 y 1934 se reglamentó el derecho a vacaciones para los empleados de comercio, de la banca y la industria. En 1934 se integra a la Constitución la competencia del gobierno para regular las relaciones laborales, se confirma la jornada de ocho horas y la introducción de un salario mínimo que permitiera al jefe de hogar hacer frente a las necesidades básicas. La Constitución de 1934 fija la creación del Tribunal del Trabajo –que comienza a funcionar plenamente en 1941. Ahora bien, en 1943 se produjo la Consolidación de las Leyes del Trabajo (CLT) que codificó todas las leyes laborales y sindicales de la época. Esta compilación tuvo un efecto duradero y profundo en las relaciones entre las “tres bandas”, patrones, trabajadores y Estado, que con pequeñas modificaciones aún siguen rigiendo en el Brasil contemporáneo.

El tema sindical constituyó, desde el punto de vista político, el área prioritaria de la estrategia de gobierno. El Estado desempeñará un nuevo papel pero también los sindicatos serán reformados. El primero tendrá a su cargo la función de regulación y arbitraje entre el capital y trabajo para obtener la armonía social. Los sindicatos no deberán ser propiamente organismos de representación de los intereses obreros y/o patronales, ahora se fijará también su nuevo papel: se convertirán en un organismo de cooperación con el Estado. Así, se transformaron en organismos consultivos y técnicos del gobierno, que además de estar permanentemente vigilados, tuvieron delegados gubernamentales que asistían a las juntas, examinaban la situación financiera y enviaban informes al gobierno. Si bien la sindicalización no fue obligatoria, solamente los trabajadores sindicalizados obtenían los beneficios que el Estado otorgaba, por ejemplo derecho a vacaciones pagas o a jubilaciones. Los sindicatos recibían el reconocimiento del Ministerio de Trabajo, que fijaba el funcionamiento interno de los mismos. Terrible dilema se presentaba a los trabajadores: la intervención del Estado como mediador en las relaciones laborales equilibraba, en cierta medida la desigualdad de fuerzas ante el capital, favoreciendo a los asalariados. Pero esta intervención que les otorgaba protección laboral, los oprimía con la legislación sindical. Como bien señala Murilo de Carvalho (1995: 88) en el período 1931-1939, cuando se introdujo una legislación más rígida, el movimiento obrero estuvo frente al siguiente dilema: libertad sin protección o protección sin libertad.

El Estado Novo reforzó la intervención estatal y en el campo de la legislación sindical se la observa en el decreto de 1939 y en la Consolidación de las Leyes de Trabajo. El autor antes citado no tiene dudas acerca de la influencia de la *Carta del Lavoro* -ley sindical corporativa del fascismo italiano- en este nuevo marco legal regulatorio brasileño.

Se estableció la unidad sindical y el control del Estado sobre los sindicatos. Se exigió el registro en el Ministerio de Trabajo. Los presupuestos y las decisiones de las asambleas debían ser aprobadas por el Ministerio, en tanto éste podía intervenir en los sindicatos cuando lo considerara conveniente. Fue mejorada también la justicia laboral (creándose tribunales regionales y un Tribunal Superior del Trabajo).

En 1940 se fijó un impuesto sindical, que consistió en el descuento anual automático a todos los trabajadores sindicalizados o no, siendo el equivalente a un día de trabajo. Aporte que también le cupo a los patrones. Esta inmensa suma de dinero se distribuía entre los sindicatos de categoría profesional (60 %), el 15 % para las Federaciones, el 5 % para las Confederaciones. El 20% restante integraba el Fondo Social Sindical que tenía diversos fines, pero entre ellos se destacaba el financiamiento de las campañas electorales a partir de 1945. Como consecuencia de este impuesto

los sindicatos dispusieron de mayores recursos para el sostenimiento de sus burocracias. Los más ricos, además, podían extender servicios a sus agremiados, tales como asistencia jurídica, médica, etc.

La presencia de la burocracia sindical o *pelegos* tenía amplia cabida en un sistema que contaba con recursos económicos, con una estructura piramidal y con tribunales laborales. Los pelegos eran, naturalmente, grandes aliados del gobierno y de los patrones, de quienes también recibían favores. Señala Carvalho, la preocupación de aquellos por detener conflictos, que en algunos casos fueron buenos administradores y que dieron una impronta favorable a los servicios para sus afiliados, pero que fueron invariablemente detestados por los sindicalistas más combativos. Lo que resulta absolutamente claro. Eran agentes de colaboración con el Estado, que llegaban a la cúpula del poder sindical sin tener contacto con la base obrera y defendían sus privilegios y los beneficios obtenidos en su alianza. Estos mismos beneficios actuaban como carta de presentación de buena gestión ante sus afiliados.

*La seguridad social en Brasil: el caso de la previsión social. Cuando la política social es un privilegio y no un derecho*

En la década de 1920 se asiste a la génesis de las políticas de previsión social en Brasil, que ganarán entornos más definidos después de la década de 1930 y será una de las políticas clave para el establecimiento de las relaciones entre el Estado varguista y los trabajadores brasileños.

En los años veinte se definieron los caminos de las políticas de previsión social que serán implementadas en el gobierno de Vargas. Con la instalación progresiva de *Caixas de Aposentadoria e Pensoes* (CAP), a partir de la Ley Eloy Cháves, de 1923 –previsión para los ferroviarios- la legislación fue alcanzando lentamente a otros sectores.

Independientemente de la determinación de si las leyes de previsión social surgieron como respuesta a las demandas de los trabajadores o si fueron una anticipación paternalistas de las elites, la mayoría de los autores especialistas en la temática destacan la importancia de la creación de las CAP como marco inicial de una política previsional en Brasil que no fue inaugurada por Vargas<sup>3</sup>. Sin restar importancia a la continuidad, la creación de las CAP significaron un cambio en la posición del Estado brasileño frente a las cuestión social y es a partir de 1933 donde se realizaron grandes progresos en la consolidación de un sistema de previsión social estratificado.

En ese año se creó el Instituto de Retiro y Pensiones para Marineros (IAPM), con lo cual se inició un proceso de ampliación y transformación de las Cajas de Retiro y Pensiones de los años 20. Las innovaciones fueron de dos tipos, por un lado, ahora se basaban en categorías profesionales amplias y no por empresas y por otro, la administración de las IAP no estaría sólo a cargo de empleados y patrones, sino que el Presidente de la República nombraría al presidente de cada IAP, el cual tendría un consejo de administración paritario, integrado por los representantes de las organizaciones sindicales patronales y de los trabajadores.

Esta última modificación responde a la orientación que Getulio Vargas asignó a la política sindical, que sin dudas fue el tema central de la estrategia de gobierno. Un grupo creciente de sectores del trabajo, aquellos que tenían mayor capacidad organizativa y posibilidad de presión obtenían beneficios sociales pero a cambio perdían su libertad y se sellaba la alianza y la lealtad con el

---

<sup>3</sup> La diferencia interpretativa está en el carácter innovador de la política previsional posterior a 1930. Malloy indica que la concepción varguista de segmentación del trabajadores por categoría funcionales y la actitud paternalista para con el movimiento obrero ya estaba establecida antes de 1930. Otro núcleo de autores interpretan al gobierno de Vargas como una ruptura, porque torna estatales los arreglos previsionales, muy diferentes de naturaleza civil y privada de las CAPs, sin ingerencia estatal en la provisión de beneficios y servicios. (Citado en Hochman, G. y Fonseca, C., 1999)



líder populista. Por supuesto, quedaban fuera de estos beneficios los trabajadores rurales, demostrando lo mucho que pesaban los propietarios de la tierra, quienes debieron esperar a los gobiernos militares para obtener el beneficio jubilatorio. El mismo papel les cupo a los trabajadores domésticos –en su gran mayoría mujeres- y el sector de trabajadores autónomos, quienes no representaban una fuerza suficientemente importante para integrar la alianza.

A lo largo de la década del treinta continuó la fundación de IAP, con lo cual se ampliaba el número de beneficiarios. Así, accedieron a los beneficios previsionales los empleados bancarios, empleados de comercio, trabajadores industriales, empleados de empresas de transportes y cargas, estibadores, trabajadores del Estado. De esta forma, en cinco años la previsión social se extendió a casi todos los trabajadores urbanos.<sup>4</sup>

Muchos autores señalan que este segundo período de incorporación fue fruto de las necesidades del gobierno provisorio para responder a las demandas crecientes de los diversos grupos de trabajadores que reivindicaban los mismos derechos/beneficios que ya habían recibido otros sectores en materia de protección previsional, es decir continuaban con la “ola imitativa”. El juego político, la afirmación del modelo corporativo y la capacidad de presión de determinados sindicatos acabaron consolidando el formato IAP. Cada categoría obtenía y creaba una caja diferenciada de beneficios y servicios asistenciales, dependiendo de los recursos políticos que poseían y de la capacidad financiera de sus arreglos previsionales. A lo largo de las tres décadas siguientes, esas diferencias se profundizaron, en especial los servicios de asistencia médica. (Hochman, G. y Fonseca, C., 1999: 79)

La puesta en marcha de estas políticas sociales será la herramienta clave para el logro del apoyo popular para el retorno al poder de Getulio Vargas en 1951. No dudará en presentar al Estado Novo como un paradigma de legitimación y participación política de los trabajadores: no sólo se había legitimado al trabajo sino a los trabajadores. Vargas se presentaba como el “padre de los pobres” y demostraba su compromiso sincero con los excluidos del sistema con la presentación del avance sustancial en la legislación laboral y previsional. Las políticas de seguridad social fueron utilizadas para la captura de votos y de apoyo popular. Getulio Vargas alcanza su segundo gobierno con el 49% de votos y desarrolla el ejemplo más típico de populismo democrático en Brasil.

Pero muy poco se decía que el modelo de seguridad social adoptado otorgaba seguridad al conjunto de trabajadores “meritocráticos”, con capacidad de presión para obtener concesiones especiales en los programas de seguridad social y que el Estado tomaba la iniciativa y usaba a la seguridad social para cooptar, neutralizar y controlar a los referidos grupos. Como producto de esta interacción se fue conformando un sistema con distinto grado de estratificación, donde cada grupo tenía su “subsistema” independiente, con distintas condiciones de acceso, prestaciones, fuentes de financiamiento.

Así, el grado de poder de los grupos de presión determinó el nivel de su cobertura, la generosidad de sus prestaciones, la flexibilidad en sus condiciones de acceso y la obtención de subsidios fiscales. Los grupos sin poder o débiles estaban excluidos de la cobertura.

Los intentos de unificación del sistema previsional fue conflictivo pero con pequeños avances. Las CAP se funden en un IAP con los que el espectro institucional de la seguridad se reduce a seis grandes instituciones. El 1960 se sanciona la *Lei Orgánica de Previdência Social* intentando unificar las contribuciones y beneficios, algo que no fue logrado. Cada uno de los IAP continuó teniendo poder discrecional de administración. Finalmente, el golpe militar que desplazó a Joao Goulart del

---

<sup>4</sup> En 1948 el sistema previsional estaba constituido por 30 CAPs y 6 IAPs, cubriendo aproximadamente a 3.000.000 de asegurados activos, 158.000 pensionados y 171.000 dependientes.

gobierno, procedió a la unificación eliminando todo el poder que los sindicatos tenían en la administración de los fondos de jubilaciones y pensiones.

### **El caso argentino**

Decíamos que la creación de la Secretaría de Previsión Social marca un hito importante en la relación entre el Estado y los trabajadores. El entonces coronel Perón (1947a: 99) señalaba en su discurso del 2 de diciembre de 1943 que,

[c]on la creación de la Secretaría de Trabajo y Previsión, se inicia la era de la política social argentina (...) [Su creación es] el primer acto efectivo del gobierno revolucionario, ajustado a las necesidades internas y a las orientaciones universales de la justicia social (...) que pasará a ejercer la dirección central y supervisora de toda la actividad que desarrolla el Estado en favor del mejoramiento material y moral de la clase trabajadora, practicando el más perfecto control sobre la legislación especial vigente y preparando el desarrollo de una política social.

Necesidades urgentes no resueltas de los trabajadores, una actitud abierta hacia el Estado por parte de las direcciones sindicales, transformación de sus ideas clásicas en materia de seguridad social y la aparición de un nuevo proyecto estatal con la llegada de Perón a la Secretaría de Trabajo y Previsión Social, fueron los elementos centrales en las modificaciones en materia de seguridad social.

Aparece un nuevo rol del Estado, como un socio igualitario que concilia trabajo y capital, que busca evitar el conflicto de clases apoyando en principio a los trabajadores. Se concibe ahora al Estado como el instrumento adecuado para lograr equilibrio y justicia social, y la misión de la Secretaría, a través de reformas legislativas e intervención directa, será la de encontrar la compensación social.

En los nueve considerandos y los veinticuatro artículos del Decreto Ley N° 15.074 por el que se creó la Secretaría, se explica que alienta,

un genuino sentimiento de cristiano obrerismo encaminado al fortalecimiento de la familia argentina como base de la grandeza de la Patria, conseguido mediante una intensa unidad nacional en torno a una mayor justicia social y distributiva que conduciría al cumplimiento de los deberes sociales que incumben en diverso grado tanto a los poseedores de la riqueza como a los trabajadores, desde la cual han partido las líneas que perfilarían el movimiento revolucionario. (Ministerio de trabajo y previsión de la Nación, 1952: 113)

Se observa un cambio en la actitud de los poderes del Estado, que provoca por su extensión, un profundo impacto en el nivel de vida de la clase obrera, sin producir innovaciones estructurales en materia de seguridad social -lo que luego trataremos con mayor detalle. Este impacto adquiere rasgos de espectacularidad, cuando se los confronta con la indiferencia y la postergación a que fue sometida la clase obrera por el Estado en la década anterior.

Ricardo Sidicaro (1998: 157) señala que las reformas introducidas por el gobierno militar, aun cuando otorgaron beneficios a la clase obrera, no significaron cambios de una relevancia tal que permitieran suponer que por efecto directo de los mismos sectores obreros volcaron su adhesión política al peronismo, sino que la clave explicativa debe buscarse en los intensos conflictos sociales que se desarrollaron en torno a las conquistas de beneficios materiales de la clase obrera. “Más que por la magnitud de las reformas introducidas, fue el proceso de lucha social generado a propósito de su sanción y aceptación, que esas medidas tuvieron consecuencias políticas”.

Estas reformas fueron defendidas por los obreros y asumidas como propuestas propias, dando una unidad a la clase obrera argentina de un carácter inexistente hasta entonces.

Ahora bien, entre 1943 y 1946, se arbitraron 123 medidas sobre asuntos laborales –frente a las 7 del período 1940/1943– en las que se destaca el establecimiento de nuevos beneficios sociales, como sueldo anual complementario, vacaciones pagas (que hasta el momento era una prerrogativa exclusiva de los trabajadores de comercio), extensión del régimen de indemnización por despido y por invalidez a todos los empleados en relación de dependencia, con excepción del servicio doméstico, pagos de todos los feriados públicos, reglamentación de las jornadas de trabajo para diferentes gremios, reglamentación del trabajo de menores, etc. Algunos sectores comenzaron también a percibir mediante convenios colectivos ayuda familiar. Se amplía la cobertura previsional a los trabajadores del Comercio (1944) y a los trabajadores de la industria (1946),<sup>5</sup> provocando una ampliación numérica y estratégica por los grupos incorporados, extendiendo la cobertura real de los 397.000 afiliados en el sistema en 1939 a 2.229.874 en 1946. (Ministerio de trabajo y previsión de la Nación, 1952)

Ahora bien, es nuestra intención detener el análisis en el sistema de previsión social, pues el modelo seguido responde –hasta 1954 por lo menos– a la lógica del seguro social y el eje del mismo era la relación laboral. Asalariados, empleadores y eventualmente el Estado aportaban conjuntamente para la acumulación de ahorros sobre los que el futuro pasivo tendría derecho a extraer un ingreso. Debemos señalar que, por un lado, estas cargas eran trasladadas al costo empresarial y por otro, que aquellos trabajadores que no realizaban una actividad laboral formalizada quedaban fuera del sistema de previsión y representaban una carga que la sociedad debía atender con otros mecanismos. La exclusión y la diferenciación propia del mercado laboral se trasladaba al sector pasivo.

El seguro social se sustenta en la lógica de la seguridad y no en la igualdad y universalidad. El acceso a la seguridad previsional se produjo en la Argentina a partir de las fuerzas que los grupos de presión ejercieron sobre el Estado para la obtención de Cajas Jubilatorias, las cuales obtenían beneficios diferenciados en las condiciones de acceso, prestaciones, fuentes de financiamiento, generando un sistema estratificado. Este sistema fragmentado y heterogéneo se aleja de los principios de equidad, universalidad y solidaridad. Veamos.

#### *Antecedentes*

Durante el siglo XIX sólo los militares, los altos escalafones de la administración pública y los maestros públicos habían recibido el beneficio de jubilaciones y pensiones.<sup>6</sup>

En 1904 se extendió la cobertura a todos los trabajadores de la Administración Central con la sanción de la Ley N° 4349 y la creación de la Caja Nacional de Jubilaciones y Pensiones que cobijó a los funcionarios, empleados y agentes civiles que desempeñaban cargos en la administración, cuyas remuneraciones figuraran en el presupuesto anual de gastos de la Nación, personal del Consejo Nacional de Educación, empleados del Banco de la Nación y del Hipotecario Nacional, magistrados judiciales, ministros de Estado y los que desempeñaran en cargos electivos, y que se acogieran a esta ley, siempre que acrediten veinte años de servicio, más el personal de los ferrocarriles de la Nación. (Cámara de Diputados de la Nación, 1904: 679-684).

---

<sup>5</sup> En 1954 se extiende este beneficio a los trabajadores rurales (Ley 14.399) y se crea la Caja para los trabajadores independientes, profesionales y empresarios (Ley 14.397).

<sup>6</sup> Se trataba de beneficios que el erario público concedía a determinados empleados del Estado, para obtener una pensión de jubilación después de un cierto tiempo de servicios. La pensión no requería aportes previos de los de los beneficiarios y estaba representada por la totalidad del sueldo en actividad.

Esta ley inaugura un nuevo escenario de protección social, de alcance limitado a los trabajadores vinculados al sector público nacional, dando origen al seguro social argentino, basado en un sistema de capitalización colectivo. Estos regímenes poseían como características la obligatoriedad, la profesionalidad y las prestaciones proporcionales a las remuneraciones. Su financiamiento se realizaba por aportes y contribuciones, calculándose un porcentaje sobre la nómina de salarios.

Se presenta, así, una ruptura con las instituciones de beneficencia; las leyes de pobres eran estigmatizantes y discrecionales. El seguro social se basaba en reglas no discriminatorias relativamente automáticas en su aplicación ante el daño ocasionado. Estaba dirigido al asalariado antes que al pobre o miserable y finalmente, competía con los beneficiarios potenciales al contribuir con su financiamiento, con lo que fortalecía el derecho a reclamar el beneficio.

En 1915 surgió la primera caja de jubilaciones para un sector privado: los trabajadores ferroviarios, y en el mismo año se sancionó una ley que contemplaba la indemnización por accidentes de trabajo para todas las categorías ocupacionales.

Prolongados debates preludian sus sanciones y nos permiten recorrer los diferentes posicionamientos ideológicos de las Cámaras de Diputados y Senadores, la postura del Poder Ejecutivo, así como algunas voces del movimiento obrero y las presiones de los empresarios.<sup>7</sup>

El 21 de junio de 1915 se dicta la ley de previsión social para los ferroviarios que llevará el N° 9653<sup>8</sup>, luego de un largo proceso de reclamo social, - los trabajadores solicitaban aumentos salariales y mejoras en las condiciones laborales- y de sostenidas huelgas que paralizaban la “economía del país”, según palabras de los funcionarios del gobierno, se les otorga el beneficio jubilatorio. Se observa así que las políticas de seguridad social surgieron no como respuestas a demandas y conflictos desarrollados por el movimiento obrero para obtener este tipo de beneficios, sino como iniciativa estatal para cumplir determinados objetivos respecto al movimiento obrero, que incluían frenar conflictos provocados por otro tipo de demandas.

Ernesto Isuani (1985: 117) plantea que la iniciativa estatal como explicación única del surgimiento de la seguridad social puede sostenerse hasta las elecciones de 1916 que conducen a la Unión Cívica Radical al gobierno, no por la reducción de conflictos como resultado de la acción estatal sino porque comienza a prevalecer entre los diferentes sectores de trabajadores la lógica de la “imitación”. Es decir, una vez conseguido el beneficio jubilatorio para los ferroviarios, otros grupos ocupacionales, los de mayor capacidad organizativa, comenzarán a demandar el beneficio. Es así como van surgiendo cajas para los trabajadores en servicios públicos, bancarios, periodistas, marina mercante, etc. Estos sectores conforman una especie de “aristocracia” laboral para la cual la seguridad social es relativamente apetecible.

Durante el gobierno de Yrigoyen en 1921, surgieron las cajas de jubilaciones y pensiones, por ley N° 11.110, para los trabajadores en empresas de servicios públicos (tranviarios, telefónicos, telégrafos, gas, electricidad).<sup>9</sup> En la misma línea dos años después recibieron el beneficio jubilatorio los empleados de bancos y compañías de seguro, con la ley N° 11.232.

Desde mediados de los años veinte y los treinta se detuvo la creación de nuevas Cajas de jubilaciones por la tenaz oposición del movimiento obrero al acceso a este beneficio. Las razones

---

<sup>7</sup> En detalle ver: Flier, Patricia (2000).

<sup>8</sup> Luego 10.650 sancionada en 1919.

<sup>9</sup> Nuevamente el Senado de la Nación, incorpora una cláusula beneficiosa para los empresarios: las mismas estaban facultadas para realizar aumento en las tarifas en los servicios que prestaban para compensar la contribución del 8% que la ley requería de los empresarios. Se favorecía al capital, ya que su inversión era subvencionada por los usuarios.

esgrimidas por las organizaciones sindicales radicaban en el efecto regresivo de la distribución de los beneficios previsionales, en tanto que eran costeados por la afectación de los salarios obreros –que eran insuficientes para cubrir los costos de la canasta básica de consumo- y porque los empresarios trasladaban los aportes a los precios o servicios y los consideraban como parte de los costos laborales.

En 1932 los trabajadores organizados en la Confederación General del Trabajo establecieron sus aspiraciones en materia de política de seguridad social en el programa de reivindicaciones inmediatas. El Programa Mínimo de la CGT<sup>10</sup> propiciaba y defendía el establecimiento del Seguro Nacional que atendiera los riesgos de enfermedad, desocupación, vejez e invalidez y protección a la maternidad de toda la clase trabajadora.

Es decir, propusieron un modelo alternativo de seguridad basado en la ampliación de beneficios y de cobertura nacional, se opusieron firmemente a la sanción de nuevas leyes jubilatorias por la inequidad manifiesta del sistema imperante y denunciaron la indiferencia de los legisladores antes las aspiraciones de los trabajadores en materia de políticas de seguridad social.

Finalmente luego de dieciséis años transcurridos desde la última ley en esta materia, en 1939 se sancionaba la ley N° 12.612 de jubilaciones para periodistas, que reconocía el mismo camino que se había seguido con la creación de Cajas de Jubilaciones en el país. Se mantiene la inequidad en cuanto esta Caja se integraba con los aportes que el Estado absorbía de las rentas nacionales o con gravámenes a los ciudadanos que no estaban incluidos en el campo de aplicación de los beneficios del seguro. Como sucedía, por ejemplo, con la caja de ferroviarios (ley 10.650) donde uno de sus ingresos estaba representado por un recargo de los fletes, o los de la Marina Mercante que tomaban una contribución del 2 % del valor del importe de fletes de carga entre puertos argentinos. En este caso, la Caja de los periodistas contaría con el pago de ciertos servicios en la Aduana.<sup>11</sup>

Las Cajas de Jubilaciones estaban mal financiadas. Nunca se pretendió establecer un fondo realmente autónomo. Correspondían a una población privilegiada y a un número relativamente reducido de beneficiarios. Pero ¿sería posible extenderlo a toda la población del país? ¿Se podría universalizar el privilegio?

La empresa era inviable. Por lo tanto se continuaría con la asignación de privilegios a un número pequeño de trabajadores a expensas del conjunto, provocando así grandes diferencias en el total de la clase obrera.

El modelo alternativo fue rechazado, se cristalizaba el modelo con la sanción de leyes que en 1939 crean nuevas Cajas de Jubilaciones para periodistas (Ley N° 12.581) y para la Marina Mercante (Ley N°12.612) y hasta los trabajadores que habían hecho grandes esfuerzos por mantener la propuesta del Seguro Nacional, no dudaban en bajar sus banderas a la hora de conseguir este privilegio para el gremio al que representaban. Un dirigente destacado en la CGT, Ángel Borlenghi, peticionaba pronto despacho a la Cámara de Diputados al proyecto de ley de jubilación de los

---

<sup>10</sup> El programa Mínimo contemplaba: “Reconocimiento de los sindicatos por el mero hecho de existir, jornada de trabajo y vacaciones anuales pagas, derecho de vida y seguro nacional, reforma de la ley de accidentes de trabajo, contralor obrero en las industrias y reparticiones del Estado, oficinas de colocaciones, protección a la maternidad, defensa de la infancia, estabilidad y escalafón para los obreros y empleados del Estado y entidades de carácter público, carestía de la vida y derogación de la ley 4.144. (Confederación General del Trabajo, 1932: 3)

<sup>11</sup> El informe presentado por el ministro de Hacienda demostraba la viabilidad del aporte del Estado a partir de los servicios de aduana. Lo que las empresas periodísticas pagaban por los servicios de eslingaje, guinche y almacenamiento, producía \$1.181.000 m/n. Por lo tanto si se considerase un aporte del Estado cercano al 5 % para la Caja de Jubilaciones tomando de esta partida, demandaría aproximadamente \$660.000, es decir más o menos el 50 % de lo percibido por dicho servicio.

empleados de Comercio, gremio al que pertenecía.<sup>12</sup>

Un sólo dato más, hacia 1944 sólo el 7% de la Población Económicamente Activa estaba afiliada a las distintas Cajas.

*La previsión social en tiempos de Perón*

Será justamente el gremio que representaba Borlenghi el que conseguirá la primera Caja de Jubilación en 1944, cuando Perón tuvo a su cargo la Secretaría de Trabajo y Previsión. Una nueva Caja de Jubilación para los empleados de Comercio en la que se fijó que sus fondos estarían cubiertos por el 7% del salario mensual de los trabajadores, con la contribución obligatoria mensual del 9% sobre el total de remuneraciones que realizaran los empleadores, más los fondos provenientes de una estampilla denominada “Previsión Social del Comercio” la que pagarían los compradores de toda clase de artículos. El conjunto de los ciudadanos contribuiría con sus compras a la Caja. Pero atención, estaban exceptuados los medicamentos.<sup>13</sup>

La primera observación es que se continúa con la estrategia anterior en relación al sistema previsional, es decir, hay continuidad en el modelo y no innovación. Dato importante y no menor, cuando meses antes se había lanzado la creación por decreto 29.176/44 del Instituto Nacional de Previsión Social. Entonces ¿Perón buscaba aliados para su proyecto político y por lo tanto otorgaba beneficios particulares en el marco de un discurso universalizante y solidario para la seguridad social?

El Instituto se trataba, nada menos, que del organismo nacional al que se le asignaba “la alta finalidad social de realizar en todo el país los objetivos del Estado en materia de seguridad biológica y económica de las personas frente a los riesgos sociales y profesionales, en función de una solidaridad autorizada” teniendo a su cargo organizar la prevención de los riesgos, proporcionar los medios y medidas adecuadas frente a la disminución o pérdida de la capacidad de ganancia del trabajador, a los efectos que el Estado “no en forma de limosna, sino en forma de expresión de alta solidaridad social, se haga presente para reparar el daño material y alentar moralmente al hombre y hogar en desgracia”.<sup>14</sup> Para ello incorporaba a las distintas Cajas de jubilaciones como secciones del Instituto y los afiliados de todas las Cajas pasaban a ser afiliados, ahora, del Instituto.

Se planteaba la unificación y centralización del sistema previsional argentino, con organismos técnicos encargados de establecer criterios universales para el conjunto de los trabajadores. El decreto establecía que el control del organismo estaba administrado por un Directorio, una Cámara Gremial y un Consejo Técnico. El presidente del Directorio debía ser designado por el Poder Ejecutivo, al igual que los seis representantes de éste. Contemplaba además una representación de tres vocales por el personal afiliado y tres por los empleadores afiliados. La intervención del Ejecutivo también estaba en la Cámara gremial, tenía a su cargo la designación del presidente como del vicepresidente.

La burocracia sindical no estaba dispuesta a perder los privilegios conseguidos, por lo tanto la relación entre las Cajas y el Instituto fue conflictiva, ya que la tensión entre universalismo y particularismos se manifestó claramente en este terreno. La puja terminó con la sanción de la ley 14.236, de 1954, que significó la reforma del Instituto y que retrotrajo la situación al estado anterior a su creación. De acuerdo con esta ley, las cajas recuperaron su autonomía y el Instituto debió reducir

---

<sup>12</sup> “Por eso decimos que mientras no sea posible conseguir el seguro social, se estimule la creación de cajas de jubilaciones por gremios o industrias. Este concepto puede parecer una innovación con respecto al criterio tradicional que han sostenido generalmente las organizaciones obreras, pero se verá que es profundamente realista” (Confederación General del Trabajo, 1939: 4)

<sup>13</sup> Decreto Ley 31.665/44 Jubilaciones de empleados de comercios, actividades afines y civiles. (Perón, 1947a: 113)

<sup>14</sup> Decreto 29.176/44 (Perón, 1947a: 112)

su amplia lista de facultades a la de decidir en recursos de apelación.

Ahora, la defensa sectorial de los beneficios conseguidos se constituía en un límite a los intentos estatales de uniformizar y dotar de universalidad al sistema. La tortilla se había dado vuelta. Muchos de los sindicatos que lucharon durante la década del treinta por un seguro universal se escudaban ahora en los beneficios conseguidos para su sector, en tanto cada Caja tenía sus propias condiciones de acceso, aportes y beneficios.

El Estado peronista no resignó sus objetivos, y si bien no pudo centralizar el control de las Cajas, ya en las postrimerías de su gobierno, reglamentó con carácter general el régimen de prestaciones, introdujo una fórmula común para el cálculo de la cuantía de las jubilaciones y determinó la igualdad de requisitos para los beneficiarios de las pensiones de sobrevivientes.<sup>15</sup>

Así, se observa una nueva perspectiva en la previsión social. El régimen de capitalización es reemplazado por un nuevo concepto, basado en que la seguridad social debe constituirse en un mecanismo de redistribución. Es decir, el abandono de la idea del seguro privado para entender a la previsión como un seguro colectivo “que el país tiene la necesidad y la obligación de dar a la comunidad”.

Esta ley cristaliza este cambio, modificando el sistema de capitalización con que estuvo orientado el régimen desde sus orígenes y avanza hacia un régimen de reparto. Se establece que el haber se debería calcular en base a una escala con absoluta independencia de la suma total acumulada como consecuencia de los aportes realizados. La lógica del seguro privado que orientaba al régimen de capitalización fue reemplazada por una lógica social: una suerte de pacto generacional implícito que se basa en que la generación presente de trabajadores sostiene a quienes abandonaron el mercado laboral por vejez o invalidez y a las familias de los trabajadores fallecidos. Pero aún más, no se trataba solamente de garantizar la supervivencia de los pasivos. Por el contrario, se convino que la jubilación debía constituir una prolongación de la capacidad adquisitiva detentada por el trabajador en su vida activa.

Vemos que durante el gobierno populista del general Perón se masifica el sistema de previsión social, se amplía la cobertura al conjunto de los trabajadores mediante las cajas de Comercio (1944), la del personal de la industria (1946), de trabajadores rurales (1954) y la de trabajadores autónomos (profesionales, empresarios e independientes) también en 1954. El sector más vulnerable y con menos capacidad de presión como el del personal del servicio doméstico, obtiene su Caja en 1956.

La unificación del sistema se dará durante el gobierno militar del general Onganía, cuando el sistema está colapsado, lo que crea el marco para la acción del gobierno de facto.<sup>16</sup> Los objetivos eran claros: combatir la evasión, eliminar la presencia sindical en la administración de las Cajas, homogeneizar beneficios y requisitos para obtenerlos y distribuir uniformemente sobre la actividad económica el sostenimiento de la pesada carga previsional. Apuntaba a lograr que todos los trabajadores pudieran recibir beneficios equivalentes con las mismas erogaciones, eliminando los privilegios. Para ello se reordena la administración y se estatiza el sistema.

### **A modo de conclusión**

Un régimen con tal nivel de fragmentación de instituciones está reñido con los conceptos de equidad, universalidad y solidaridad. A lo largo de esta presentación hemos visto que cada incorporación de sectores sociales a los beneficios previsionales vino acompañado de sus propias

---

<sup>15</sup> A partir de la ley 14.370, del año 1954.

<sup>16</sup> Proceso que comienza con el decreto 1963/66 que establece la inembargabilidad de los bienes de las Cajas Nacionales de Previsión y que culminan con la promulgación de dos leyes, la 18.037 y la 18.038, que resumen todas las nuevas disposiciones para los trabajadores dependientes y autónomos, respectivamente

instituciones y normas específicas que fueron favorables para la distribución de beneficios y para que el sostenimiento económico de todo el sistema siguiera la lógica del poder corporativo relativo de los diferentes grupos ocupacionales. Y como bien señalan Feldman, Golbert, e Isuani (1995), en un sistema así fragmentado, los principios de equidad y solidaridad sólo pueden operar en el interior de los grupos sociales cubiertos por cada una de las instituciones. Un sistema disperso, segmentado y heterogéneo posibilita que se creen situaciones de privilegio para algunos ciudadanos, con más y mejores beneficios, mientras otros están privados de toda protección. Por lo tanto este sistema no está orientado por el principio de equidad. Si persisten ciudadanos excluidos del sistema se vulnera el principio de universalidad. Si bien en el caso de Argentina la cobertura se fue expandiendo, a mediados de la década del sesenta, la cobertura previsional de la PEA estaba aún lejos de ser total. Estudios especializados demuestran no obstante su evolución que la distribución geográfica operó de manera diferenciada: en áreas más ricas y de mayor urbanización obtienen mayor cobertura y en zonas más pobres el alcance es sumamente inferior. (Feldman, J., Golbert, L., Isuani, E, 1995: 181)

Finalmente, debemos analizar un elemento central que remite directamente al funcionamiento del mercado formal de trabajo, pues la expansión de la seguridad social ha cubierto, sin mayores dificultades, al sector formalizado del mercado laboral. Los que están afuera no participan y no reciben jubilación. Por lo tanto son ciudadanos aquellos que contribuyen y, en consecuencia, alguna protección hallarán. Los otros no cuentan. Mejor dicho, no cuentan a la hora de recibir beneficios. Pues paradójicamente los excluidos de la cobertura pagan impuestos, con lo que contribuyen a las aportaciones que realiza el Estado al sistema. Es decir una especie de subsidio cruzado que refuerza lo injusto de este modelo de políticas sociales.

En Argentina es a la categoría de asalariados formales a las que quedaron adscriptos los “derechos sociales”. Ello provoca que la seguridad social se desarrolle a partir de la categoría de trabajador y no de la condición de ciudadano. Limita así su alcance e inhibe la universalidad y la uniformidad de prestaciones financiadas con rentas generales del Estado. Es decir, se coarta la posibilidad de la extensión de la seguridad al conjunto de la población nacional, presente en el espíritu del seguro nacional defendido unánimemente por el movimiento obrero durante la década del treinta.

En la sociedad brasileña, la exclusión de amplios sectores sociales fue aún más contundente. En 1963 se intentó ampliar el sistema con el Estatuto del Trabajador Rural, pero fue letra muerta. No se previó que hubiera recursos para la implementación y el financiamiento de los beneficios. Como bien señala Dos Santos, fue otro ejemplo de manipulación simbólica de estatutos legales, en tanto no fueron definidos los medios materiales para su operación efectiva (Santos, 1987). También quedaron fuera de la previsión social los trabajadores independientes y las trabajadoras domésticas.

La asignación de beneficios sociales en los regímenes populistas generaba una relación ambigua entre ciudadanos y gobierno. Como bien señala Carvalho, era un progreso ciudadano en tanto atraía a las masas a la política, pero en contrapartida, colocaba a estos mismos actores en una situación de dependencia ante los líderes a los cuales consagraban su lealtad personal por los beneficios que de hecho o supuestamente les habían conseguido. Era un resultado típico de la anteposición de los derechos sociales y ello provocaba que no se los considere derechos, algo independiente de la actuación de los gobiernos, sino un favor que reclamaba gratitud y lealtad. Por lo tanto se originaba así una ciudadanía incompleta y falseada.

Sólo un punto más. Estos beneficios sociales, basados en un sistema estratificado y corporativo serán una fuerte valla hacia la universalización, la equidad, la solidaridad y racionalidad, pilares básicos del concepto de seguridad social y serán inexorablemente un límite a la construcción de la ciudadanía social.



### Bibliografía

- Cámara de Diputados de la Nación (1904). *Diario de Sesiones*.
- Carvalho, J. (1995). *El desenvolvimiento de la ciudadanía en Brasil*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Confederación General del Trabajo (1932). *Boletín*. Año I (1).
- Confederación General del Trabajo (1939). *Boletín*. Año VI (279).
- Feldman, J., Golbert, L. e Isuani, E. (1995). Maduración y crisis del sistema previsional argentino. En *La Seguridad Social en Argentina*. México: CISS.
- Flier, P. (2000). El desarrollo de la seguridad social en Argentina: los seguros sociales. Del modelo ideal al posible. En Panettieri, J. (Comp.) *Argentina: trabajadores entre dos guerras*. Buenos Aires: EUDEBA.
- Hobsbawm, E. (1995). *Historia del Siglo XX. 1914-1991*. Barcelona: Crítica Grijalbo Mondadori.
- Hochman, G. y Fonseca, C. (1999). O que há de novo? Políticas de saúde pública e previdencia, 1937-1945. En Pandolfi, D. (organizadora) *Repensando o Estado Novo*. Editora FGV
- Isuani, E. (1985). *Los orígenes conflictivos de la seguridad social argentina*. Buenos Aires: CEAL
- Mesa-Lago, C. y Bertranou, F. (1998). *Manual de Economía de la Seguridad Social*. Montevideo: CLAEH.
- Ministerio de Trabajo y Previsión de la Nación (1952). *Memorias Junio 1946 a Diciembre de 1951*. Buenos Aires: División de Publicaciones y Biblioteca
- Perón, J.D. (1947a). “La política desarrollada por la Secretaría de Trabajo y Previsión. Síntesis completa de la legislación desde el 4 de junio de 1943 hasta el 3 de junio de 1946”. En *Hechos e Ideas*, Año VI (42).
- Perón, J.D. (1947b). “La Justicia Social en el Gobierno Revolucionario”. En *Hechos e Ideas*, Año VII (44).
- Santos, W. (1987). *Ciudadanía e Justicia. A política social na ordem brasileira*, Río de Janeiro: Editora Campus.
- Sidicaro, R. (1998). Consideraciones sociológicas sobre las relaciones entre el peronismo y la clase obrera en la Argentina, 1943-1955. En Mackinnon, M. y Petrone, M. *Populismo y neopopulismo en América Latina. El problema de la cenicienta*. Buenos Aires: EUDEBA.
- Skidmore, T. (1995). Las dimensiones económicas del populismo en Argentina y Brasil. En Vilas, C. *La democratización fundamental. El populismo en América Latina*. México: Consejo Nacional para la Cultura y las Artes.
- Vargas, G. (1939). *A nova Política do Brasil*. Río de Janeiro: José Olympo Editora.
- Vilas, C. (Comp.) (1995). *La democratización fundamental. El populismo en América*. México: Consejo Nacional para la Cultura y las Artes.
- Weffort, F. (1998). El populismo en la política brasileña. En Mackinnon, M. y Petrone, M. *Populismo y neopopulismo en América Latina. El problema de la cenicienta*. Buenos Aires: EUDEBA.