

Instituto de Investigaciones Gino Germani

VI Jornadas de Jóvenes Investigadores

10, 11 y 12 de noviembre de 2011

Nombre y Apellido: María Florencia Osuna

Afiliación institucional: UNGS-IDES/CONICET

Correo electrónico: florenciaosuna@gmail.com

Eje problemático propuesto: Eje 11. Estado. Instituciones. Actores.

Título de la ponencia: Las políticas de Seguridad Social durante la última dictadura militar argentina (1976-1983). Análisis de la dinámica de oposición y consenso en torno a una conflictiva trama de actores estatales y corporativos.

En esta ponencia pretendo comenzar a reconstruir algunos aspectos ligados con la creación de ciertas políticas vinculadas al Sistema de Seguridad Social en los años de la última dictadura militar argentina, a partir de los cuales, es posible ilustrar la dinámica conflictiva y faccionalista que condicionó el desarrollo de las políticas estatales en el último régimen dictatorial.

En lo que concierne a los actores estatales ligados al proceso de diseño e implementación de las políticas de seguridad social, los mismos se encontraban, fundamentalmente, en dos ministerios: el de Bienestar Social y el de Economía. Los funcionarios de estas carteras construyeron y defendieron diferentes proyectos, en gran medida contrapuestos, para la administración de la seguridad social. Creemos que es importante, si nos interesa entender la suerte del sistema de seguridad social y, desde allí, las características del proceso de toma de decisiones en el período 1976-1983, dar cuenta de los diferentes idearios a partir del cual se diseñaron las principales políticas del área de nuestro interés.

En primer lugar, daremos cuenta del ideario en el que se basó el desarrollo de las políticas llevadas a cabo por los funcionarios del Ministerio de Bienestar Social y de la Secretaría de Seguridad Social dependiente del mismo. Fundamentalmente nos estamos refiriendo al ministro Julio Juan Bardi y al secretario Santiago de Estrada. En este sentido, intentaremos detectar el origen y las características del proyecto que defendieron que, como veremos, estaba en gran medida vinculado con la Doctrina Social de la Iglesia.

En segundo lugar, daremos cuenta de otro proyecto que en esos años comenzaba a difundirse ampliamente en el área de Economía liderada por Martínez de Hoz, ligado a los principios económicos neoliberales. En el marco de este ideario sostenido por los denominados “Tecnócratas”, se proponían otras formas de administración de la seguridad social, en gran medida, vinculada con la privatización del sistema y su desvinculación del estado.

Pero no sólo existieron dos “modelos ideales” para la administración del Sistema de Seguridad Social, sino que también existieron dos momentos históricos en los que cada uno de los proyectos prevaleció. Durante los primeros años de la dictadura, en el período 1976-1979, tuvo más centralidad el proyecto de Bienestar Social. Luego a partir del año 1979, el proyecto de quienes estaban nucleados en torno al Ministerio de Economía ejerció su peso lo cual llevó, por ejemplo, a que se suprimieran los aportes patronales para la financiación del sistema de previsión social.

Estos proyectos diversos y sus consecuencias en el plano de la administración y la financiación de sistema de seguridad social, también desencadenarán la participación de ciertos actores sociales, políticos y sindicales vinculados, a su vez, con dicho Sistema. Finalmente, en esta ponencia ilustraremos estos patrones de participación a partir del caso concreto de las organizaciones de jubilados.

1. El proyecto de Bienestar Social

En primer lugar, para poder comprender acabadamente las características del proyecto político-ideológico de los funcionarios nucleados en torno al Ministerio de Bienestar Social, será necesario, debido al origen histórico -en el año 1966- de este proyecto, prestar atención al grupo de los “paternalistas” liderados por Juan Carlos Onganía. En segundo lugar, será pertinente analizar la manera en que, a partir del ideario de los “paternalistas”, se construyeron los “Principios de la seguridad social” en los años de la última dictadura militar. En tercer lugar, será importante analizar la manera en que este proyecto impacta efectivamente en las políticas adoptadas desde la Secretaría de Seguridad Social.

a. Los “paternalistas” del Onganiato

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

dictatorial de Juan Carlos Onganía (1966-1970): los “paternalistas”, los “nacionalistas” y los “liberales”. Onganía era el representante más conspicuo de los “paternalistas” y, mientras que en algunas carteras, durante su gobierno, los miembros de esta corriente tendrían importante influencia; en otras, como los ministerios de Economía y Trabajo, prevalecían los “liberales”. A lo largo de este gobierno, en el período 1966-1970, dentro del Ministerio de Bienestar Social, en el área de Seguridad Social, aparecería un personaje central para comprender el derrotero de las políticas de seguridad social en los años de la última dictadura militar: el secretario Santiago de Estrada. En otra ponencia (Osuna, 2009) hemos buscado comprender el ideario de Santiago de Estrada, con el fin de explicar las políticas que impulsó desde la Secretaría que dirigió en el período 1976-1983. En este sentido, advertimos que su ideología descansaba sobre los principios de la Doctrina Social de la Iglesia. Fue durante el gobierno de Onganía (1966-1970) cuando se consolidaron ciertos principios que Santiago de Estrada defendería y, a partir de los cuales, diseñaría las principales políticas del área de Seguridad Social en los años 1976-1983. Hemos advertido que algunas iniciativas y leyes que impulsó el Secretario durante el gobierno de Onganía se derogarían en los años posteriores a 1970 para re establecerse cuando de Estrada asumió nuevamente la dirección de la Secretaría de Seguridad Social en el año 1976. Este funcionario no sólo re establecería, entonces, las anteriores iniciativas, sino que se ampararía en ciertos fundamentos ideológicos que Guillermo O’Donnell atribuye a los “paternalistas”. Este grupo estaba conformado por ciertos sectores de las fuerzas armadas y del Opus Dei. Muchos de los funcionarios del gobierno de Onganía eran reclutados del “Ateneo de la República”, grupo católico nacionalista, creado en 1962 por Mario Amadeo y Santiago de Estrada. Ahora bien, ¿Cuál era el tipo de sociedad imaginada por este grupo?

Es posible observar que en la construcción de su sociedad ideal y su consecuente proyecto político, se superponen dos elementos. Por un lado, como adelantamos, se basaba en los principios de la Doctrina Social de la Iglesia. Por otro lado, este ideario se entrelaza con la búsqueda de la racionalización técnica de los procesos administrativos y de resolución de los problemas sociales como medio de “despolitizar” al estado y a la sociedad.

De esta manera, la sociedad imaginada estaba conformada por “cuerpos intermedios”, también llamados “organizaciones básicas de la comunidad” u “organizaciones intermedias”, ordenados funcional y jerárquicamente. Cada “organización intermedia” debía aceptar el lugar asignado en la jerarquía social y se relacionaba con las otras organizaciones a partir de dos principios rectores: el de la “solidaridad” y la búsqueda del Bien Común. En esta sociedad, el estado ocupa un lugar subsidiario, es decir, no debe intervenir más que cuando se vuelve

necesario, ya que se considera que lo más importante es la iniciativa espontánea de las “organizaciones intermedias”. El estado, en esta concepción, puede llegar a anular la iniciativa del hombre al suplantarla. Como decíamos, a su vez, el ideario paternalista rechaza la política partidaria y el conflicto social en general, por considerar que producían fraccionamiento en la comunidad. La política era sinónimo de intereses parciales, “división de los argentinos”, “desorden”, “subversión”, “demagogia”, “manipulación” y “oportunismo”, que iban en contra no sólo de su concepción de sociedad sino del sentido moralista de este grupo. Consideraban necesario erradicar el conflicto y la división, y buscar el “bien común”, aceptando el lugar que cada individuo y sector ocupa en la comunidad para lograr su “cohesión espiritual”, la integración y la “solidaridad” entre las partes. De esta manera, el orden a instaurar debía consistir en la integración, la “unidad espiritual” y supresión de toda causa auténtica de división. En el marco de este ideario, adquiere centralidad la resolución técnica de los problemas sociales. Las “organizaciones básicas de la comunidad” debían tener una “participación” sumamente importante pero desligada de lo “político”. Debido a la importancia que adquirían el orden, la autoridad y la despolitización en el ideario defendido por esta corriente, la fundamental participación de la comunidad debía adquirir un sentido “técnico”. En este sentido, a pesar de su carácter fuertemente tradicionalista, demostraban una veta moderna al fascinarse por una “racionalidad técnica” que, creían, permitiría la resolución de los problemas sociales, evitando la política y el conflicto. Debido a esto, uno de los objetivos principales de los “paternalistas” era la “racionalización” del aparato estatal. Esto les permitiría controlar a la “comunidad”, imponerle decisiones y obtener de ella la “información” necesaria para la solución “técnica” de problemas que, en ese momento, no podría encarar por sí misma debido a la destrucción de sus organizaciones. En suma, la participación de las “organizaciones básicas de la comunidad” se limitaría a la transmisión de la información (de carácter técnico) necesaria para resolver los problemas del sector; pero que pretendía, debido al principio de “solidaridad” que la sustentaba, trascender los intereses parciales. De esta manera, los diferentes sectores particulares, desde su especialización y posesión de un conocimiento técnico, debían asesorar al gobierno para la toma de decisiones y actuar como “correa de transmisión” hacia la sociedad en la implementación de las políticas estatales. Este tipo de participación imaginada en el marco de la arquitectura de este “corporativismo despolitizante”, como decíamos, se basaba en el “principio de subsidiariedad”, según el cual, debía reinar la estrictamente regulada “iniciativa de la comunidad”. A su vez, en esta visión paternalista y corporativista, la integración de los miembros de la comunidad no debía consistir en la mera adición de las partes, sino en su

“ensamblamiento” con una autoridad superior, conformando un “cuerpo social” que sólo podría ser detectado por encima de esas partes.

b. Los principios de la Seguridad Social

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

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

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

Las instituciones intermedias, recuperando los principios propuestos como fundamentos del orden social por el pensamiento social-cristiano: persona, familia, bien común, propiedad privada como derecho natural, subsidiariedad del estado, conveniencia de reforzar las instituciones intermedias. Su concepción del orden conducía al mantenimiento de contribuciones obligatorias en un sistema público organizado sobre bases solidarias (Belmartino, 2005: 304).

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

Esa doctrina es una respuesta a la deshumanización y uno de los aspectos fundamentales de ella es precisamente la vigencia y jerarquización de los sistemas de seguridad social. En la medida que la iglesia busca una sociedad más justa donde no se alteren determinados principios del Derecho natural pero que al mismo tiempo estén al servicio del hombre, es lógico que se busque ampliar la seguridad social, cuyos sistemas apuntan a lograr un reparto de la renta más equitativo, mayor protección para los más desprotegidos (Clarín, 09/05/1981)

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

participar en la formación del patrimonio para la cobertura de las contingencias sociales, sin esperar una compensación por ese aporte, como también en algunos casos sin recibir ningún beneficio. En una palabra, por el principio de Solidaridad se efectúa el aporte, la contribución desinteresada-por el hecho de ser miembro de una sociedad-para solventar las contingencias sociales, con total indiferencia que comparta o no los beneficios (Altamira Gigena,1982:82)

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

Para el ministro de Bienestar Social, Julio Bardi, este principio representaba la “esencia de la seguridad social”, y su importancia residía en su oposición a otro principio “liberal, individualista, egoísta de que cada cual debe soportar las consecuencias de sus propias contingencias [ya que] destruiría el derecho a la vida o condenaría a la miseria a la mayor parte de la población del mundo, especialmente a los trabajadores en relación de dependencia y a quienes perciban escasos ingresos o ninguno” (*Clarín*, 14/10/1978). Como veremos más adelante esta idea que implicaba que todos los “integrantes del cuerpo social” participen del sistema entraba en conflicto con todos los proyectos para la seguridad social desarrollados desde el Ministerio de economía, o por teóricos afines a las ideas más “tecnocráticas”, principalmente cuando pretendieron suprimir los aportes patronales destinados al Sistema.

Otro de los Principios fundamentales era el de *Subsidiariedad* del estado. Con esta idea se pretendía que el individuo (la “persona humana”), participe activamente del sistema. Se afirmaba, en este sentido, “el estado bajo ningún punto de vista puede desarrollar una tarea que elimine la particularidad del ciudadano. Para que el ciudadano sienta suyo el sistema de seguridad social es fundamental, es condición *sine qua non* que sea artífice de esa tarea: no puede considerarse un ‘convidado de piedra’” (Altamira Gigena, 1982:87). Aquí también está implicado el principio de *Participación*: “que el hombre cumpla su rol en aquellos servicios contributivos, no esperarlo todo del sistema”. La *Subsidiariedad*, entonces, implicaba restarle importancia al estado y otorgarle un peso mayor a todos los involucrados con el sistema de seguridad social; promoviendo la acción solidaria de la “comunidad” en la creación, gestión y distribución del patrimonio de la seguridad social. Todos los miembros de la sociedad debían

ser protagonistas activos en la creación dicho patrimonio. Pero los implicados, no sólo se limitarían a realizar su contribución económica sino que también debían “en algunas situaciones aportar incluso su trabajo interviniendo en la administración o conducción de la Entidad” (Altamira Gigena, 1982:86). Este principio es ilustrado apelando a la idea de “grupos menores” (relacionada con los ciudadanos) y “grupos mayores” (relacionada con el estado). Los primeros debían ejercer todas las funciones y atribuciones que pudieran llevar a cabo, mientras que el estado debía limitarse a ayudarlos: “un grupo de orden superior puede, y aún debe, reemplazar a uno inferior cuando manifiestamente este último no esté en condiciones de cumplir con su función específica. Dicha intervención deberá al mismo tiempo crear las condiciones que permitan al grupo inferior asumir sus funciones propias” (Altamira Gigena, 1982:89). Es decir, la intervención del estado es tenida en cuenta pero tiene un carácter transitorio y limitado: “debe tener una función supletiva y promotora para llenar los vacíos y corregir excesos de la actividad privada” (Altamira Gigena, 1982:89).

Julio Bardi, ministro de Bienestar Social, señalaba que el carácter subsidiario de la seguridad social lo puso de manifiesto la Doctrina social católica “expresando en el código de Malinas, que el hombre es el primer responsable de sus medios de existencia. El estado no es el primer responsable en este terreno. A esa vocación del hombre corresponde el derecho de la propiedad privada” (*Clarín*, 14/10/1978). El deber del estado no sería el de procurar directamente los bienes materiales y “una de sus misiones es la de estimular el desarrollo del espíritu de solidaridad y previsión entre los ciudadanos así como proteger y promover la creación de instituciones capaces de defenderlos, junto con sus familias, contra los azares de la vida y respetar la libertad y la responsabilidad de las instituciones nacidas de la iniciativa privada y, en caso necesario, suplir sus actividades en la medida y forma requerida por el bien común” (*Clarín*, 14/10/1978).

Otro principio central era la *Unidad de acción*: debían participar del Sistema “la totalidad de los organismos del estado y las estructuras intermedias (centros de estudios, sindicatos, cámaras empresariales, centros vecinales) de manera tal que una vez puestos en funcionamiento se obtenga una mayor eficacia en el resultado de la gestión, ello redundará indiscutiblemente en economía de gastos, reduciendo costos; por otro lado reportará un servicio mas completo, perfecto, ágil e inmediato” (Altamira Gigena, 1982:86).

La *Unidad de acción*, la *Participación* y la *Solidaridad* fueron principios que habilitaron una participación importante desde la Secretaría de Seguridad Social a los beneficiarios del sistema. Este ideario nos permite explicar el lugar que la Secretaría de Seguridad Social le otorgaría, por ejemplo, a las organizaciones de jubilados y a los

sindicatos, que en seguida desarrollaremos. Esta matriz tendió a reforzar un patrón de relación entre la agencia estatal y los distintos sectores sociales involucrados en el sistema de la seguridad social.

Otros de los Principios de la Seguridad Social que hemos mencionado como los de *Inmediatez* y *Oportunidad*, eran centrales pero estaban más vinculados a la búsqueda de la “racionalidad técnica”, antes que al ideario de la Doctrina social de la Iglesia. En este sentido, consideraban que “la cobertura de las contingencias, para que realmente cumpla su fin, debe ser desarrollada en forma **inmediata** y **oportuna**. De nada vale que un trabajador se accidente y al cabo de varios meses logre recién la cobertura” (Altamira Gigena, 1982:87). Se sostenía que la “seguridad social debe ir hacia el hombre”; para que ello factible, la gestión de la seguridad social debía acercarse a los sectores de la población que debían ser protegidos sin trabas ni demoras. Aquí ocupaba un lugar de gran centralidad la racionalización de las agencias del estado que, en gran medida, implicaba la tecnificación y modernización del Sistema de Seguridad Social.

c. El impacto del ideario “paternalista” en las políticas de Seguridad Social

En los años de la última dictadura militar argentina, en el área de seguridad social, se impulsó y desarrolló un conjunto de políticas vinculadas con los “Principios de la Seguridad Social” que, como vimos, estaban configurados en gran medida por los principios de la Doctrina Social de la Iglesia, aunque también, en estrecha vinculación con el ideario “paternalista”, se otorgaba un fuerte peso a la “racionalización técnica” de los procesos administrativos como forma de “despolitizar” las estructuras estatales corrompidas por la “subversión”, la “demagogia” y la “corrupción”, diagnósticos que en 1976 adquirieron un peso colosal. A partir del Principio de *Inmediatez* y *Oportunidad*, se sostuvo la necesidad de administrar a sistema de una manera *moderna, eficiente y racional*. En los primeros meses de la dictadura militar de 1976, adhiriendo al objetivo institucional de la “lucha contra la corrupción, la subversión y la demagogia”, esa voluntad de *racionalizar* la administración de la Seguridad Social se basó en la búsqueda de despolitizar a un ministerio que se consideraba corrompido en sus fines esenciales por toda las políticas desarrolladas en el último gobierno peronista (1973-1976). Por lo cual, la tarea que se proponían realizar los funcionarios de Bienestar Social tenía que ver con evitar las jubilaciones tempranas, equilibrar la relación entre activos y pasivos para que no colapsara el sistema, aplicar sanciones a la evasión para aumentar la recaudación, liquidar los expedientes atrasados, otorgar la jubilación de una

manera prácticamente automática, informatizar al sistema utilizando las nuevas tecnologías¹, etc. Es decir, se desarrollaron diferentes políticas tendientes a revertir lo que consideraban que el peronismo había “corrompido”. Este principio de *Immediatez* jugó un papel importante en el discurso y las prácticas tendientes a agilizar los procedimientos administrativos.

Si bien a partir de la implicancia de esos Principios, la cartera de Bienestar Social, instrumentaba su adhesión al principal objetivo institucional del régimen basado en la “lucha antisubversiva”; la invocación y puesta en práctica de otros principios como la *Unidad de acción, Participación y Solidaridad*, implicó que desde Bienestar Social se llevaran a cabo políticas basadas en un ideario que colisionaba con ciertos aspectos del proyecto que se desarrollaba desde el Ministerio de Economía que, a su vez, también estaba vinculado, en gran medida, con los objetivos del gobierno de Jorge R. Videla.

A partir de los principios de *subsidiariedad* del estado y reforzamiento de las “organizaciones intermedias”, de *Participación, Unidad de acción y Solidaridad*, se estimuló la incorporación de las organizaciones de jubilados, los organismos médico gremiales, las corporaciones sanatoriales (Belmartino y Bloch, 1994), aunque también de los sindicatos, como interlocutoras válidas de la Secretaría de Seguridad Social. Las organizaciones de jubilados y pensionados, que eran numerosas, tuvieron un papel relevante durante todo el período en su diálogo con los funcionarios del área. Les llevaban sus reclamos y sugerencias y eran convocadas, al igual que a los jubilados que no estaban organizados, para participar en la administración del sistema. Pero lo que diferenciaba especialmente a los funcionarios de Bienestar Social del resto de las carteras era su defensa de la *Participación* del sindicalismo como parte de las “organizaciones intermedias” de la comunidad. Como señala Rosalía Cortés “sus ideas estaban más ligadas a una concepción corporativa de las relaciones entre sindicatos y aparato estatal (...) Este grupo aceptaba la validez de la existencia y funcionamiento de los sindicatos” (Cortés, 1985:4).

Sin embargo, el Principio de *Solidaridad* fue el más polémico en aquellos años, fundamentalmente, desde 1978-1979. Fue invocado por Bienestar Social para defender las bases solidarias de aportes patronales y de los trabajadores sobre las que se fundaba el Sistema de Seguridad Social; y por Economía para cuestionarlas y proponer nuevas formas de administración y financiamiento de la Seguridad Social. A continuación desarrollaremos este

¹ Por ejemplo, en el área previsional, en materia de modernización existieron tres objetivos principales: la transformación de los mecanismos de pago a los jubilados (expresada en la creación de la Orden de Pago Previsional), la creación de un Banco de datos que posibilitaría el otorgamiento de la jubilación automática y el establecimiento de un método unificado de recaudación de aportes y contribuciones sociales mediante una boleta de depósito única (la Contribución Única de Seguridad Social). (Osuna, 2009).

otro

proyecto

2. El proyecto de Economía

a. El avance de los “Tecnócratas”

En el interior del equipo económico de la dictadura existían dos grupos: uno de ellos, es caracterizado por Paula Canelo como parte de la “derecha liberal tradicional” y otro perteneciente a la “derecha liberal tecnocrática”. A grandes rasgos, los primeros se respaldaban en el enfoque cuantitativo de la moneda: consideraban que el problema de la inflación y del nivel de precios estaba determinado por la cantidad de moneda. Para este grupo la solución se basaba en la recesión y en el ajuste del gasto público. Los llamados “tecnócratas”, por su parte, defendían el “enfoque monetario de la balanza de pagos” y proponían fijar algunos precios claves (la cotización del dólar, las tarifas de los servicios públicos y los salarios) antes que controlar la demanda. Postulaban la necesidad de la apertura comercial y financiera a la competencia para desacelerar los precios internos e igualarlos con los internacionales. Por otra parte, eran críticos implacables del modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones, y proponían la completa liberalización de la economía de la interferencia estatal (Canelo, 2008:61-62).

Si bien los conflictos que suscitó la política económica del ministro Martínez de Hoz existieron desde los comienzos de la dictadura militar, interesa destacar las tensiones que produjo el avance de los “tecnócratas” en el área de economía durante la segunda presidencia de Videla, a partir del año 1978, cuando el ministro de Economía empezó adquirir un poder mayor. A mediados del año 1978, Martínez de Hoz profundizó la apertura comercial y optó por el “enfoque monetario de la balanza de pagos” dando lugar a fines de ese año a una nueva etapa basada en la apertura irrestricta del mercado de capitales y la puesta en marcha de la tablita cambiaria. Estas políticas materializaron el avance de las posiciones de los “liberales tecnócratas” por sobre las de los “liberales tradicionales”. A pesar de la inflación y de la recesión económica y de las críticas que recaían sobre Martínez de Hoz, la política económica en esa etapa revestía, para Videla, una importancia fundamental. Por esto el presidente a través de la reforma del gabinete le dio al titular de Economía un “plus” de margen que le permitió facilitar la puesta en marcha de sus objetivos (Canelo, 2008:107). Esto explica que en noviembre del año 1978, a raíz de sus diferencias con la gestión de Martínez de Hoz, Bardi, el Ministro de Bienestar Social, renuncie a su cargo al igual que otros ministros tales como Montes (de Relaciones exteriores y culto), Laidlaw (Planeamiento), Gómez (Justicia) y

Klix (Defensa), que fueron reemplazados por oficiales retirados y civiles. En el caso de Bienestar Social el nuevo ministro fue Jorge Fraga (Canelo, 2004:248).

En este contexto, podemos comprender la proliferación de proyectos tendientes a suprimir los aportes para la seguridad social (de los trabajadores y de los empleadores).

b. El proyecto “Tecnócrata” para la Seguridad Social

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

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

• Hacia la supresión de los aportes previsionales

En estos años, algunos teóricos, como Roque Fernández, desde el Centro de Estudios Macroeconómicos de Argentina, comenzaron a desarrollar sus ideas afines con el liberalismo tecnocrático que, aplicadas, por ejemplo, al campo de la previsión social, implicaron diseñar una manera de administrar las jubilaciones asociada con un régimen de capitalización y seguro. No es casualidad que al plantear su modelo de administración de la previsión social, Fernández, haya criticado a los principios en los que se sustentaba el Sistema previsional, que anteriormente explicamos. Principalmente se propuso desbaratar al principio de “Solidaridad”, deconstruyendo el discurso anteriormente citado de Bardi. En este sentido,

Fernández, deducía que lo que el Ministro de Bienestar Social (a quien nunca nombra pero sabemos que se trata de él por el discurso citado) quería transmitir, podía formularse en los siguientes tres puntos:

- a. El principio de “Solidaridad” permite instaurar un sistema compulsivo al cual todos tienen la obligación de contribuir.
- b. El sistema se utiliza para redistribuir ingresos puesto que los beneficios no son proporcionales a las prestaciones
- c. Un sistema privado de capitalización y seguro (esto es el nombre técnico que corresponde a lo que el funcionario denominó como ‘principio liberal, individualista, egoísta’) condenaría a la miseria a la mayoría de los usuarios. (Fernández, 1979:33)

Dicho esto, Fernández se propuso criticar cada una de éstas premisas. En primer lugar, sostuvo el autor, existía un mal uso del concepto de “Solidaridad”, ya que en el discurso de Bardi, se suponía que podía ser regulado por el estado. Esto, según su interpretación, era falso ya que “no se advierte que ‘decretar’ la solidaridad es tan utópico como decretar el amor, como decretar la felicidad, y como decretar cualquier otro tipo de sentimiento” (Fernández, 1979:33)

Por otra parte, criticaba la imposición obligatoria de un sistema previsional a partir del artículo 14 de la Constitución Nacional. En este sentido se oponía, por un lado, a que fuera el estado quien administrara al Sistema, y sostenía que no existía ninguna base sólida para justificar que “la provisión de rentas vitalicias (o sea jubilaciones y pensiones) esté a cargo de un monopolio estatal, en lugar de estar a cargo de empresas privadas de seguro actuando en un mercado competitivo” (Fernández, 1979:34). Además se manifestaba en contra de que los aportes fuesen obligatorios y según su óptica, el argumento que estaba por detrás de este hecho era que los individuos “sufren de miopía” y no toman precauciones para prever el futuro y, de esta manera, un sistema obligatorio supliría tal deficiencia. El segundo argumento que, de acuerdo a Fernández, existía para justificar la obligatoriedad del sistema, consistía en que algunos individuos llegarían a la ancianidad totalmente faltos de recursos, aunque en su vida activa tuvieron recursos para prever su futuro, e impondrían ciertos costos a la comunidad. Según el autor, si bien esto podía ser cierto, no se deducía de este hecho la necesidad de una cláusula constitucional que impusiera que el sistema deba ser administrado por una agencia estatal: “Un sistema obligatorio es perfectamente consistente con una administración privada del sistema” (Fernández, 1979:35).

Por otra parte, consideraba que la redistribución que garantizaba el sistema previsional era arbitraria ya que lo que en la práctica ocurría era que los trabajadores jóvenes con ingresos reducidos debían transferir parte de sus ingresos a trabajadores antiguos que entraban a retiro, algunos de ellos, con posiciones económicas sólidas que les permitirían llevar “una vida holgada durante un periodo de pasividad”. Roque Fernández consideraba que no existía

justificación alguna para una transferencia de recursos cuyo criterio era “simplemente la edad de la población”. Por lo cual, en la práctica, según el autor, no existía una redistribución que favoreciera a los sectores de escasos recursos.

Finalmente, Fernández, defendía al sistema de capitalización ya que consideraba que permitiría a la mayoría de los usuarios obtener el mismo nivel de beneficios que brinda el sistema actual con aproximadamente la mitad de las contribuciones actuales. En este tipo de régimen, al no existir ningún tipo de mecanismo de redistribución, se evitarían las “arbitrarias” transferencias de ingresos. Además, consideraba que el régimen de reparto implicaba una promoción del consumo a causa del “efecto riqueza” que producía; en cambio, un régimen de capitalización promovería un efecto estimulante sobre el “ahorro global de la comunidad” que aceleraría el proceso de desarrollo económico y social contribuyendo, por ende, a aliviar la situación de los sectores de escasos recursos.

Podríamos afirmar que a partir del año 1979, la posición de este sector que comienza a ser predominante en el área de economía, explica una de las reformas que se introdujeron en el Sistema previsional: la eliminación del aporte patronal para la financiación del sistema. En verdad hubo dos proyectos. El primero de ellos proponía la eliminación de los aportes de los trabajadores. Este plan fue anunciado en diciembre del año 1978 cuando Martínez de Hoz, al referirse al presupuesto del año en curso, propuso un proyecto por el cual se instaba a los ministerios de Economía, Trabajo y Bienestar Social a evaluar la posibilidad de eliminar los aportes sociales de los trabajadores sin perjudicar a las prestaciones, para aumentar por “vía indirecta” el poder adquisitivo de los asalariados. Finalmente, la iniciativa naufragó, sin embargo, el proyecto del Ministerio de Economía que, a fines del año 1979, propuso suprimir los aportes patronales del 15% destinados a la previsión social y al Fondo Nacional de la Vivienda, tuvo una suerte distinta. De acuerdo al proyecto en cuestión, el Sistema previsional se financiaría a partir de los impuestos coparticipables, en particular con el IVA que se generalizaría a partir del año 1981. De esta manera se establecería un régimen de redescuento automático del Banco Central al Banco Nación para que el 15 de cada mes se acredite a la orden del Sistema previsional los recursos necesarios, de acuerdo a una cifra calculada por Bienestar social, según el monto de la recaudación en concepto de los aportes de los trabajadores. En torno a esta iniciativa hubo una gran polémica y diversos actores, entre los que se encontraban políticos, sindicales, jubilados, militares e incluso organizaciones del empresariado nacional, no dudaron en demostrar su desacuerdo con el proyecto. Los representantes del Ministerio de Planeamiento, de la Secretaría General de la Presidencia de la Nación, de Bienestar Social y Cultura y educación, que participaban en la Comisión

Interministerial de discusión del Proyecto, votaron en contra de la supresión de los aportes, sin embargo, Videla intervino en este clima de desacuerdo y falló a favor del Proyecto de Economía. Por lo cual, esta iniciativa fue aprobada a través de la sanción del Poder Ejecutivo de la ley 22.293 suprimiendo los aportes patronales desde el 1º de Octubre de 1980. A pesar de este triunfo de los “tecnócratas”, en la redacción final, también se incorporaron los reaseguros que exigían quienes se oponían a la iniciativa de Economía. En este sentido, frente a un posible faltante de los recursos provenientes de los impuestos coparticipables, se previó el financiamiento del Sistema a través del Banco Central a partir del recurso de la emisión. Y, efectivamente, esto fue lo que en la práctica ocurrió. Las autoras Cortés (1986) y Marshall (1988), cuando analizan las consecuencias de la supresión de los aportes patronales concluyen que lo que ocurrió fue que la financiación del Sistema previsional fue cubierta por los asalariados y jubilados a través del consumo.

3. El conflicto desde los actores sociales: primer acercamiento desde el análisis de las organizaciones de jubilados.

Frente al proyecto y la efectiva supresión de los aportes patronales destinados a la previsión social y al FONAVI comenzaron a aparecer en los distintos periódicos de tirada nacional las voces críticas de las organizaciones sindicales y de jubilados. Las modalidades de las intervenciones, creemos, responden al lugar que el proyecto de Bienestar Social había otorgado a los grupos corporativos. Por un lado, como hemos visto, se otorgó un lugar importante a los actores vinculados con la seguridad social, principalmente a los beneficiarios (por ejemplo, los jubilados organizados o no, a los organismos médico gremiales, las corporaciones sanatoriales, etc.) como eslabón constitutivo del Sistema. Como dijimos, el secretario Santiago de Estrada y el ministro Julio Bardi, a raíz de los principios defendidos para la administración de la seguridad social ligados con la Doctrina Social de la Iglesia, estimularon la presencia activa de los organismos del estado y lo que llamaban “organizaciones intermedias”: centros de estudios, sindicatos, cámaras empresariales, centros vecinales, y las organizaciones de los beneficiarios. En este sentido, en diferentes contextos, se promovió su participación activa. En el año 1979, por ejemplo, se comenzó a incentivar a los jubilados y pensionados que tuviesen conocimientos administrativos y contables para que se inscribiesen en el “Operativo de Refuerzo de Verificación Previsional” en empresas tanto de la Capital Federal como del Gran Buenos Aires. Los interesados harían un trabajo Ad Honorem como inspectores con la finalidad de “reforzar el control a cargo de la Dirección Nacional de Recaudación Previsional” (Clarín, 02/07/1979). De esta manera, se buscaba que

los propios beneficiarios del Sistema se involucren en la tarea de controlar que se cumplan las obligaciones previsionales y ayudarían a lograr la financiación el sistema. Además, vimos que Santiago de Estrada, desde el año 1976, recibió en su despacho a los miembros de las organizaciones de jubilados.

En el contexto de anuncio y supresión del aporte patronal para la previsión social nuevamente se traslució esta participación de los jubilados en el sistema y los rasgos de una relación corporativa entre agencia y clientela. De Estrada, en el marco de las negociaciones relacionadas con este proyecto, convocó a las distintas organizaciones de jubilados a participar de un proyecto creado por medio de la Resolución 461 de la Secretaría de Seguridad Social de “Asesoramiento de las entidades representativas de los jubilados y pensionados como directamente interesados en la reforma de las contribuciones a cargo de los empleadores” (Resolución S.E.S.S, 11/07/1980). En las consideraciones de la Resolución se sostenía que era importante la participación de los jubilados ya que la medida, en el caso de aplicarse, implicaría la modificación sustancial de la estructura financiera del régimen nacional de jubilaciones y pensiones. Tal como se evidencia en una nota del diario La Nación, a raíz de los anuncios de Economía, las organizaciones de jubilados continuaron ocupando ese lugar de interlocutores privilegiados de Seguridad Social:

Admitió de Estrada que a su secretaría habían llegado inquietudes de las entidades de jubilados y pensionados, acerca de las implicancias de las medidas anunciadas. Dijo que “se ha garantizado la puntualidad y movilidad de los haberes jubilatorios y nosotros entendemos, por supuesto, que no puede ser de otra manera”. También señaló que su secretaría había invitado a las principales entidades de jubilados para constituir una comisión que pueda participar de los estudios que se realizan y que hagan conocer sus opiniones, “seguiremos en el dialogo permanente con esas entidades para que sepan perfectamente que es lo que se está haciendo y qué es lo que se va a hacer” (La Nación, 12/07/1980)

Las organizaciones de jubilados, en este contexto, intentaron hacer valer ese lugar de importancia que habían pretendido otorgarles. Las exigencias y críticas que realizaban frente a la decisión de Economía permiten visualizar que estos grupos intentaban hacer valer esos derechos que, insistentemente, Seguridad Social había recalcado que poseían. Es decir, este lugar que la agencia le daba a las organizaciones corporativas se tradujo en el carácter que adquirieron los reclamos. En este sentido, aparecen sus voces “exigiendo” al Ministro de Economía o al presidente Videla que revean la medida. La Mesa Coordinadora de Jubilados y Pensionados de la República Argentina ligaba el problema específico del sistema previsional con las consecuencias más generales de la política económica propuesta: “la disminución de la recaudación previsional se acentúa con la libre importación de los productos que se fabrican en el país”, y emitió el mensaje: “en nombre de todos los jubilados y pensionados de

la argentina, pedimos a Vuestra Excelencia que no autorice ninguna disminución de aportes y contribuciones a nuestro régimen previsional” (La Nación, 12/07/1980). Luego solicitó una audiencia al Ministro de Economía Martínez de Hoz “para que reconsideré su aptitud de suprimir la contribución patronal, basamento de la ley de recaudación previsional” que “garantiza la continuidad de las jubilaciones y pensiones, garantía que desaparece si dependemos de hipotéticos sobrantes del impuesto IVA” (Clarín, 23/07/1980). La Asociación de Jubilados y Pensionados del Comercio y Actividades Civiles también criticaba duramente, en una declaración, la decisión del Ministerio de Economía relacionada con la supresión del aporte patronal para las jubilaciones ya que “para tomarse esa medida no fueron a los jubilados y que parecería que se quiere destruir ‘todo el andamiaje de protección previsional en función de medidas de emergencia y coyunturales’” (La Nación, 02/08/1980). Aquí se advierte, además, el lugar que venían ocupando: en tanto actores centrales del sistema previsional, debían ser consultados.

El conflicto evidencia algo más que el lugar que las organizaciones de jubilados habían empezado a ocupar en relación a Seguridad Social: La adhesión efectiva que las estrategias de Bienestar Social lograron. Como decíamos, uno de los basamentos de las políticas del Secretario de Estrada y de algunos funcionarios del ministerio de Bienestar Social era lograr una participación de los actores interesados que, a su vez, respondiera a los preceptos de un orden basado en la despolitización de la sociedad. El lugar que la agencia otorgó a los grupos corporativos y a la “eficiente” administración del sistema de seguridad social garantizó, a su vez, una cuota alta de consenso. Esto también se evidencia en este contexto de proliferación de declaraciones ocasionadas por la supresión de los aportes a la seguridad social. La oposición de las organizaciones sindicales y de jubilados ya no era a la dictadura en general, sino al ministro de Economía Martínez de Hoz que, además de demostrar una alta “insensibilidad” frente a la clase pasiva, pasaba por alto las decisiones del “Ministerio de Bienestar Social”. En este sentido, la Asociación de Jubilados y Pensionados de Mar del Plata envió un telegrama a Videla en el que reclamaba “apelando a su sensibilidad social” que “no promulgue la Ley” y sostuvieron que la iniciativa de eliminar los aportes patronales “fue adoptada por el Ministerio de Economía con un absoluta falta de consideración hacia la decisión del Ministerio de Bienestar Social” (Clarín, 23/07/1980)

Asimismo, el Consejo Intercentros de Lanús se opuso a que las decisiones sobre el régimen previsional dependieran del Ministerio de Economía “pues de esa manera se pasa por encima del Ministerio de Bienestar Social y la Secretaría de seguridad social” (Crónica, 26/07/1980). La Unión de Jubilados del Transporte de Pasajeros, por su parte, se dirigió al

Ministro de Bienestar Social de ese entonces, contralmirante Jorge Fraga, solicitándole que adopte una “firme actitud como ha ocurrido en anteriores oportunidades” (Crónica, 19/07/1980).

Como vemos, las oposiciones y las adhesiones se polarizaron entre las carteras de Economía y Bienestar Social. La decisión de Martínez de Hoz era vista como una aberración que violaba principios enraizados en la sensibilidad nacional. El diario Crónica recuperaba una declaración de la Asociación de Jubilados y Pensionados del Comercio y Actividades civiles que expresaba que la decisión de suprimir estos aportes sociales “evidencia el espíritu de insensibilidad que inspira la política del doctor Martínez de Hoz. Agrega que en representación de los 32.000 jubilados del gremio resolvío dirigirse a la opinión publica nacional e internacional denunciando esta actitud antipopular que conspira no sólo contra los legítimos derechos de los ciudadanos sino contra la integridad misma de la Nación y haciendo saber su decisión de mantener la permanente e inalterable defensa de los legítimos derechos de los trabajadores argentinos a gozar de un sistema de seguridad social que garantice el bienestar de la familia (Crónica, 26/07/1980)

Con el mismo tinte defensivo, la Mesa Coordinadora Nacional de Organizaciones de Jubilados y Pensionados de la Argentina realizaba un “llamado patriótico” a Videla y a la junta militar, para que no permitan que se suprima el aporte patronal del 15 por ciento destinado al pago de haberes del sector (La Nación, 04/08/1980). Asimismo, la Asociación de Jubilados y Pensionados de Mar del Plata envió un telegrama a Videla en el que le reclamaba “apelando a su sensibilidad social que no promulgue la ley” (La Nación, 04/08/1980).

4. A modo de conclusión

En esta ponencia nos hemos realizado distintas preguntas, quizás la más general y la que inspiró la indagación fue ¿De qué manera, atendiendo al entramado de proyectos, políticas y actores nucleados en torno a un área del estado, podemos arrojar luz sobre la dinámica que adoptó la política estatal en los años de la última dictadura militar? De esta manera, intentamos reconstruir los distintos proyectos que se gestaron en torno a dos agencias estatales para administrar la Seguridad Social. Dimos cuenta de los principales rasgos de los proyectos del Ministerio de Bienestar Social y de Economía. Lo cual nos permite hacer un modesto aporte a los estudios que indagan en la lógica faccionalista de la última dictadura. Por otra parte, nos preguntamos por el modo en que se llevó a cabo la participación de los grupos corporativos. A partir del caso de las organizaciones de jubilados hemos podido detectar distintas cosas. Por un lado, que sus intervenciones estuvieron vinculadas con el lugar que les dio el proyecto de la Secretaría de Seguridad Social. Por otro lado, esta dinámica nos permite abrir una nueva pregunta ¿No podríamos pensar que las políticas y estrategias de esta agencia estatal que proponían una relación directa con los grupos interesados y de beneficiaron respondían también a la búsqueda de consenso para el régimen dictatorial? De

hecho, pareciera ser que la oposición de ciertos grupos corporativos (organizaciones de jubilados y distintos gremios) se canalizó contra la cartera de Economía y no contra el régimen en su conjunto. De todos modos son preguntas abiertas que demandarán que profundicemos en nuestra indagación.

Bibliografía

- Altamira Gigena, Raúl. (1982). El derecho del trabajo y el derecho de la seguridad social (con una mentalidad de cambio). *Revista Estudios de la Seguridad Social*, nº40, P.82
- Belmartino, Susana y Bloch, Carlos. (1994). *El sector salud en Argentina: Actores, conflicto de intereses y modelos organizativos, 1960-1985*. Buenos Aires: Oficina Panamericana de la Salud.
- Belmartino, Susana. (2005). “La salud pública bajo la regulación del poder corporativo”. En Suriano, Juan (director) *Nueva Historia Argentina*. Buenos aires: Sudamericana.
- Canelo Paula. (2004) “La política contra la economía-Los elencos militares frente al plan económico de Martínez de Hoz durante el Proceso de Reorganización Nacional”. En Pucciarelli, Alfredo (compilador), *Empresarios, tecnócratas y militares. La trama corporativa de la última dictadura*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Canelo, Paula. (2008). *El proceso en su laberinto. La interna militar, de Videla a Bignone*. Buenos Aires: Prometeo Libros.
- Cortés, Rosalía. (1985). La seguridad social en la Argentina; las obras sociales. Buenos Aires: serie Documentos e informes de Investigación, 28, FLACSO.
- Fernández, Roque. (1979) “Hacia una reforma del sistema argentino de previsión social”. *Documento de Trabajo*, CEMA, Nº1, p. 33
- Marshall, Adriana. (1988). *Políticas sociales: el modelo neoliberal. Argentina (1976-1983)*, Buenos Aires: Editorial Legasa.
- Osuna, María Florencia. (2009). “Diagnósticos, políticas y discusiones en torno a la previsión social durante la última dictadura militar argentina”. En actas del IX Congreso de la Sociedad Argentina de Análisis Político: Universidad Nacional del Litoral.
- Cortés, Rosalía. (1986). *La seguridad social en la Argentina; el sistema de previsión social*. Buenos Aires: serie Documentos e informes de Investigación, 43, FLACSO.

Fuentes:

- Clarín, 14/10/1978
Clarín, 02/07/1979
Clarín, 23/07/1980
Clarín, 09/05/1981
La Nación, 12/07/1980
La Nación, 02/08/1980
Crónica, 19/07/1980
Crónica, 26/07/1980
Resolución S.E.S.S, 11/07/1980.

