

Peronismo y seguridad social: de la justicia social al desarrollo económico (1943-1955 y 1973-1976)^a

Peronism and social security: from social justice to economic development (1943-1955 and 1973-1976)

Nicolás Dvoskin^b 

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Centro de Estudios e Investigaciones Laborales, Buenos Aires (BA), Argentina

Resumen: Este artículo analiza las propuestas y los debates sobre la seguridad social durante los dos períodos de gobierno peronista en la Argentina de mediados del siglo XX: a) 1943-1955, abarcando tanto la presidencia de Perón como el gobierno de facto que lo precedió y b) el retorno del peronismo tras la proscripción, en 1973-1976. Intentando desarmar aquello que puede entenderse como una única seguridad social en el peronismo, se analizan las distintas políticas implementadas, las discusiones acaecidas, los consensos – en general implícitos – y los disensos – más bien explícitos – comparando los dos períodos anteriormente mencionados, abarcando preguntas vinculadas a la gestión del sistema, las nociones de justicia social y protección social, los mecanismos de expansión de la cobertura y la articulación entre la seguridad social y del desarrollo.

Palabras clave: Seguridad social. Peronismo. Desarrollo económico.

Abstract: This article analyzes proposals and debates surrounding social security during the two periods of Peronist government in mid-20th-cen-

Editor responsável: Marcos Taroco Resende | DOI: 10.29182/hehe.v29i1.1129

^a Submissão: 18/12/2025 | Aprovação: 11/03/2026 | Publicação: 26/04/2026

^b ndvoskin@ceil-conicet.gob.ar

O presente trabalho foi realizado com apoio do Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica (ANPCyT) e Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Argentina). O autor declara não haver conflito de interesse. Os conteúdos utilizados na pesquisa encontram-se no manuscrito.



Esta publicação está licenciada sob os termos de Creative Commons 4.0 Internacional

ture Argentina: (a) 1943–1955, encompassing both Perón’s presidency and the preceding de facto government, and (b) the return of Peronism after its proscription, from 1973 to 1976. Seeking to challenge the notion of a single, unified model of social security under Peronism, the article examines the various policies implemented, the debates that took place, and the—generally implicit—areas of consensus, as well as the more explicit points of disagreement. It compares the two aforementioned periods, addressing questions related to system management, conceptions of social justice and social protection, mechanisms for expanding coverage, and the relationship between social security and development.

Keywords: Social Security. Peronism. Economic Development.

JEL: N16. N36. H55. O23.

Introducción

La identificación de los gobiernos peronistas y del peronismo como movimiento político con la consecución de derechos sociales en la Argentina es un recurso muy habitual. Esto puede verificarse muy rápidamente en un conjunto de medidas muy concretas, como el sueldo anual complementario o las vacaciones con goce de sueldo (Truccone, 2021). En este artículo nos proponemos analizar las distintas propuestas y los distintos debates sobre una esfera de los derechos sociales mucho más rugosa: la seguridad social, cuya relación con el peronismo es mucho más compleja (discutida recientemente por Frascina; Soloaga; Gobbo, 2021; Larda, 2021; y otros). Aquí nos referimos a dos períodos separados: a) 1943-1955, abarcando tanto la presidencia de Perón como el gobierno de facto que lo precedió y del cual Perón fue funcionario, y b) el retorno del peronismo tras la proscripción, en 1973-1976, abarcando las presidencias de Héctor Cámpora, Perón y María Estela Martínez.

En la medida en que en el primero de los períodos mencionados la seguridad social ya ha sido objeto de numerosas investigaciones previas (Ross, 1988, 1993; Andrenacci; Falappa; Lvovich, 2004; Flier, 2005; entre otros), y en tanto las reflexiones sobre el segundo han sido mucho menos frecuentes, el trabajo se basa en su primera parte principalmente en literatura secundaria, complementada por archivos propios principalmente en lo que refiere a la incorporación de Argentina a una agenda global y al debate sobre el constitucionalismo social, mientras que en la segunda el texto consta casi exclusivamente de un corpus empírico primario propio.

Así, nos proponemos analizar las fundamentaciones de las distintas políticas implementadas, las discusiones acaecidas, los consensos – en general implícitos – y los disensos – más bien explícitos – diferenciando los dos períodos anteriormente mencionados. De este modo es que nos preguntamos si podemos hablar de una única mirada sobre la seguridad social en el peronismo o si encontramos divergencias, acomodamientos al contexto o debates internos, enfatizando en las dimensiones económicas de la misma. En este sentido, este trabajo toma a la seguridad social como caso para pensar un puente disciplinario entre la historia económica y la historia del pensamiento económico.

En términos metodológicos, trabajamos con distintas fuentes de

época, como documentos y comunicados oficiales, actas de congresos y conferencias y prensa. Sobre la base del análisis del archivo es que nos proponemos analizar cómo fueron fluctuando, incluyéndose en la agenda y discutiéndose las distintas políticas de seguridad social, con un énfasis en su dimensión previsional.

1. El punto de partida: la seguridad social argentina antes del peronismo

Aquí presentamos una breve introducción acerca de las protecciones sociales y la seguridad social en la Argentina antes de 1943. En líneas generales, podemos plantear que las primeras normas sobre protección social, a fines del siglo XIX, consistían en pensiones no contributivas, no comprendidas en términos de derechos sino como excepcionalidad. Este es el caso, por ejemplo, de las pensiones graciables otorgadas por el Congreso Nacional o el de los programas de beneficencia y caridad. De acuerdo con Laura Golbert y Emilia Roca, “las políticas sociales eran una acción subsidiaria del modelo económico y la participación del Estado en este campo [...] debía ser mínima” (Golbert; Roca, 2010, p. 30). Sin embargo, en las mencionadas políticas de asistencia social “el Estado no estuvo ausente en la atención a la población más vulnerable: la gestión quedó bajo la responsabilidad de instituciones privadas pero el financiamiento provenía de las arcas estatales” (Golbert; Roca, 2010, p. 30). Lentamente, entrando en el siglo XX, la beneficencia y la caridad van dejando lugar a las conquistas sociales a raíz del surgimiento y el crecimiento de las organizaciones gremiales. De acuerdo con Aldo Isuani, “en Argentina prácticamente la totalidad de las iniciativas y políticas sobre la materia en el período 1900-1925 surgieron como respuesta a momentos de gran agitación laboral protagonizados por sindicatos y federaciones sindicales de orientación anarquista y anarco-sindicalista” (Isuani, 1980, p. 9).

Esto puede inscribirse en el contexto de una creciente preocupación por lo que se dio en llamar como cuestión social o cuestión obrera, la cual tiene presencia tanto en las proclamas de los nuevos movimientos políticos contestatarios (Suriano, 2000) como en las propuestas de aquellos sectores dirigentes autodenominados reformistas (Zimmermann, 1992).

Es decir, más que un surgimiento como resultado del conflicto abierto, la seguridad social se va desarrollando como una respuesta estatal ante potenciales conflictos y ante demandas de grupos en crecimiento.

Sin embargo, las diferentes conquistas van instituyendo formas de protección para aquellos que las consiguen, sin mayores pretensiones universales. Los sistemas previsionales crecen a lo largo de la primera mitad del siglo a partir de la conformación de cajas de jubilaciones de determinados gremios, principalmente de los servicios. De este modo, el pasaje de la beneficencia a las conquistas sociales incorpora una dimensión de derechos a la protección social que antes no existía pero no incluye ninguna categoría universal ni tampoco pretensiones de universalización. Hacia 1942, incluso, se registra, con participación argentina, la primera Conferencia Interamericana de Seguridad Social, la cual promovía políticas redistributivas y de garantía del empleo para consolidar una mayor cobertura (Palmero, 1992, p. 15).

Los sistemas de previsión social de la primera mitad del siglo XX operaban bajo una lógica de capitalización y mutualidad: los ahorros individuales de hoy financian a las prestaciones individuales de mañana; pero la administración de las cajas era formalmente autónoma del Estado y gestionada por los propios afiliados en organizaciones vinculadas a los sindicatos.

Los esquemas de protección a los pobres mercedores siguieron existiendo, lo que nos permite postular que la seguridad social contributiva entendida como respuesta a la cuestión social/cuestión obrera de inicios del siglo XX nace como una esfera separada de la asistencia o beneficencia. Se rigen por principios distintos, se financian de manera distinta, se accede de manera distinta y se conciben políticamente de forma diferente. Esta separación seguirá vigente en la Argentina de manera prácticamente indisputada hasta mediados de la década del cuarenta.

1.1 La seguridad social en los primeros gobiernos peronistas (1943-1955): algunos datos salientes

Aquí nos proponemos presentar una síntesis de la política de seguridad social entre 1943 y 1955. Hacia mediados de la década del cuarenta el país se encontraba encauzando su proceso de sustitución de importa-

ciones, con una industria que crecía y polos urbanos que empezaban a constituirse como megalópolis (Rapoport, 2012, p. 326). De acuerdo con Mario Rapoport, al analizar comparativamente los censos nacionales de 1947 y 1960, “lo más significativo [...] es el aporte del empleo industrial al aumento de la población económicamente activa. En efecto, la industria generó el 40 por ciento del crecimiento intercensal” (Rapoport, 2012, p. 327). En este marco, y más allá no solo del pragmatismo sino de una construcción doctrinaria que se fue dando sobre la marcha tensionándose entre los límites estructurales y la filosofía manifiesta (Rougier; Odisio, 2023), los cuatro pilares de la política económica peronista eran el mercado interno, el nacionalismo económico, el estatismo y la industrialización (Rapoport, 2012, p. 331). La apuesta por una industria mercadointernista acarrearba la necesidad de repensar desde el Estado las formas de la organización social (Belini, 2012). Así, una de las transformaciones más significativas fue la aplicación de políticas sociales que provocaron una fuerte redistribución del ingreso en el marco de una estructura productiva trabajo-intensiva, lo que a su vez aseguraba la demanda del producto industrial. La articulación entre oferta y demanda no se daría desde el libre juego del mercado sino que se postulaba la necesidad de una planificación económica que incluya a los diferentes actores socioeconómicos (Sowter, 2016).

En lo que refiere a la protección previsional, el dato saliente es la extensión de la cobertura de los asalariados activos, ya que se crearon nuevas cajas para los grupos de trabajadores más numerosos (trabajadores del comercio en 1944 y de la industria en 1946). De acuerdo nuevamente con Rapoport, si en 1944 300.000 trabajadores estaban afiliados a las cajas de previsión, en 1949 lo estaban 3.500.000 (Rapoport, 2012, p. 327). Siguiendo a Mendizábal, “de este modo, el derecho a la previsión social dejó de ser un beneficio exclusivo de los estratos ocupacionales más privilegiados y se extendió a amplias franjas de trabajadores” (Mendizábal, 2024, p. 22).

Según Peter Lloyd-Sherlock, esto no implicó un aumento de la misma magnitud en la cobertura de pasivos, con lo que no incidió en dificultades para su implementación y financiamiento presente (Lloyd-Sherlock, 1997, p. 8). Hacia 1950, ya incorporada la mayoría de los trabajadores a regímenes de protección social, había veinticuatro aportantes por cada

beneficiario, lo que hacía al sistema enormemente superavitario, incluso pagando haberes equivalentes, en promedio, al 89 por ciento de la media de los salarios¹. Las cajas siguieron, en lo formal, perteneciendo a la lógica de la mutualidad. Sin embargo, la acumulación de fondos derivó en un uso de los mismos por parte del Estado. Esto lleva a Lloyd-Sherlock a plantear que el sistema tendió a estatizarse (Lloyd-Sherlock, 1997, p. 8).

La principal transformación institucional tuvo lugar en 1944 a partir de la creación del Instituto Nacional de Previsión Social (INPS), cuya principal tarea consistió en el ajuste de cuentas entre cajas, “permitiendo que los nuevos fondos financien a las viejas cajas, cuyo ingreso era insuficiente para cubrir sus erogaciones” (Lewis; Lloyd-Sherlock, 2002, p. 23). En particular, ya manifestaban una tendencia deficitaria las cajas vinculadas a los servicios de seguridad (Diéguez; Petrecolli, 1977, p. 182), con lo que la intermediación del INPS sirvió para salvaguardar su integridad financiera. Es decir, no se estatizaron los fondos, sino que se creó un instituto estatal encargado de mediar en su administración. Es en este sentido que Apella entiende que “desde el gobierno peronista, comenzó a interpretarse al sistema previsional como un mecanismo de redistribución” (Apella, 2022, p. 49).

De cualquier modo, la capacidad de acción y la autonomía de las autoridades formales de las cajas se redujeron. Lo que sí podemos pensar es una transformación, en los hechos, de un sistema de capitalización – que siguió rigiendo formalmente – en uno de reparto. De acuerdo con Soldano y Andrenacci, “el régimen de capitalización se transforma en régimen de reparto cuando los fondos que entran por cotizaciones de activos sólo alcanzan para hacer los pagos de las prestaciones de los pasivos” (Soldano; Andrenacci, 2006, p. 32). De esta manera, no quedan, como saldo, fondos para capitalizar.

Sin embargo, en términos programáticos el INPS proponía una transformación mucho más radical de la seguridad social. De acuerdo con Laura Golbert y Emilia Roca, el instituto se proponía, a partir de la influencia del plan Beveridge, “realizar en todo el territorio de la Nación, los objetivos de Estado en materia de seguridad social, consistentes en la protección biológica y económica de las personas frente a los riesgos so-

¹ Cálculos propios en base a Diéguez y Petrecolli (1974).

ciales y profesionales en función de una solidaridad organizada” (Golbert; Roca, 2010, p. 37).

Un segundo proceso expansivo se da a finales del período, cuando en 1954 se crean, entre otras, las cajas de trabajadores rurales y de trabajadores autónomos. Hacia 1955 la cantidad de aportantes por cada beneficiario había bajado a poco más de diez. De cualquier manera, esto aún implicaba un superávit sistémico elevado, de más del cuarenta por ciento de los ingresos y un cociente entre haberes y salarios netos del 77 por ciento (Diéguez; Petrecolla, 1974).

1.2 Los derechos sociales y los debates sobre el sistema de seguridad social

En particular la primera presidencia de Perón, entre 1946 y 1952, fue testigo de un conjunto de debates en los cuales se intentó transformar radicalmente a la seguridad social, desde sus concepciones hasta su estructuración. Sin ir más lejos, en 1947 Perón entregó a la Confederación General del Trabajo el original de la Declaración de los Derechos del Trabajador, que incluía el derecho a la seguridad social. El decálogo fue incorporado a los estatutos de la confederación sindical en 1950 (Golbert, 2010, p. 80). En el anuncio público de reconocimiento de estos derechos en 1947 Perón daría cuenta de la necesidad de los mismos incluso como condición de posibilidad de la república y la democracia (ver Ramella, 1954).

Si bien durante el período se extendió muy significativamente la órbita de la asistencia y la política social, quedó claramente diferenciada la esfera asistencial de la protección institucionalizada al trabajo registrado, manteniéndose tanto la lógica contributiva como la segmentación y diferenciación entre sectores económicos. De hecho, la Ley 13.478, sancionada en septiembre de 1948, creó las pensiones no contributivas para quienes tuvieran niveles de ingreso por debajo de determinado nivel, pero en su articulado se lee que “el Poder Ejecutivo otorgará a toda persona no amparada por un régimen de previsión, una pensión inembargable a la vejez” (Argentina, 1948, Art. 9), lo que le confiere a esa asignación el carácter de dádiva para ancianos pobres.

Sin embargo, la cuestión de la multiplicidad de cajas y la caracterís-

tica contributiva distaba de constituir un consenso. Por ejemplo, tal como lo muestra Verónica Mossier, “durante la década de 1940 se comienza a evidenciar la proliferación de un debate que pone en el centro la necesidad de impulsar una reforma de tipo estructural sobre el sistema de seguridad social argentino” (Mossier, 2005, p. 1).

Este debate se expresa en el planteo de la necesidad de estructurar un sistema unificado, e incluso en discusiones acerca del carácter contributivo del mismo. En 1946, dentro del conjunto de proyectos de ley que fueron llevados al Parlamento bajo el paraguas del primer plan quinquenal, se presentó la Ley de Bases de Seguro Social Integral, la cual proponía un plan universalista y unificador, que sin embargo no pudo concretarse (ver Ross, 1988; Gómez, 2020). De acuerdo con Golbert, el objetivo del plan consistía en “promover una seguridad social universal sostenida por los aportes y contribuciones de trabajadores y empleadores. Los beneficios otorgados, como en la propuesta de Beveridge, se establecieron sobre un piso mínimo” (Golbert, 2010, p. 83). Este proyecto, de acuerdo con Andrenacci, Falappa y Lvovich,

[...] critica fuertemente la estructura de los fondos previsionales, resaltando la escasa y heterogénea cobertura, así como los fuertes problemas de solvencia financiera. Establecía, de manera declarativa, un nuevo régimen nacional de seguro social (del que estarían exceptuados sólo los empleados públicos y los militares), con contribuciones y beneficios basados en el ingreso y las necesidades de una familia modesta tipo, al que se afiliaría de manera obligatoria los nuevos cotizantes y de manera voluntaria los afiliados a los fondos existentes (Andrenacci; Falappa; Lvovich, 2004, p. 11).

Por distintas razones, no se pudo avanzar en la unificación del sistema. Las causas son muchas, aunque Mossier le asigna un hincapié especial a la negativa de los sindicatos, que verían una pérdida en la capacidad de control de las cajas (Mossier, 2005, p. 2). Golbert sostiene que el núcleo de la negativa no estaba en el control de las cajas sino en la reducción de beneficios para ciertos grupos de trabajadores asalariados (Golbert, 2010, p. 83). En este sentido, de acuerdo con Soldano y Andrenacci, entre 1943 y 1955

[...] el sistema previsional, una parte importante del sistema de salud y las asignaciones familiares funcionaban como una suma de cuerpos autónomos de seguro social, financiado por cotizaciones. Este modo de organización preservaba el estatus diferencial derivado de la posición relativa de los asalariados en el mercado de trabajo (Soldano; Andrenacci, 2006, p. 6).

De esta manera, el lugar privilegiado de los trabajadores registrados en la estructuración de la protección social, al tiempo que configura una legitimación de derechos sociales muy cara a los principios de la justicia social sobre los que se sostenía el discurso peronista, limita la posibilidad de pensar reformas más amplias, que le den una mayor centralidad al Estado y permitan un mayor grado de universalidad en las prestaciones, la cobertura y el acceso a la seguridad social.

1.3 La seguridad social en la reforma constitucional de 1949

La necesidad de reformar integralmente la Constitución fue planteada por Perón en mayo de 1948 y presentada como propuesta formal en enero del año siguiente. Esta nueva carta magna promovió profundas transformaciones respecto al texto de 1853, incorporando no sólo los derechos sociales sino también un nuevo marco doctrinario. Finalmente, esta sería aprobada el 16 de marzo de 1949. De acuerdo con el miembro informante de la mayoría peronista en la convención de 1949, Arturo Sampay,

[...] la experiencia del siglo pasado y de las primeras décadas del presente demostró que la libertad civil, la igualdad jurídica y los derechos políticos no llenan su cometido si no son completados con reformas económicas y sociales que permitan al hombre aprovecharse de esas conquistas. Si se sume al hombre en la miseria, le resulta muy difícil la virtud, y si no cuenta con una economía estable que le dé seguridad para el mañana y confianza en el porvenir – el derecho a la seguridad social, como ahora se llama –, pierde todo estímulo para ocuparse en la vida pública y está

obligado a someterse a la voluntad de quien es económicamente más fuerte, con lo que resulta relegado al margen de la vida social².

Así, se entiende que los derechos civiles y políticos han de complementarse con los sociales y económicos en la medida en que la seguridad económica habrá de ser considerada una llave para la ciudadanía política. Por ejemplo, en el texto constitucional se lee que

[...] el derecho de los individuos a ser amparados en los casos de disminución, suspensión o pérdida de su capacidad para el trabajo promueve la obligación de la sociedad de tomar unilateralmente a su cargo las prestaciones correspondientes o de promover regímenes de ayuda mutua (Argentina, 1949, Art. 33, inc. 1.7).

De este modo, la proclama por una reforma de la seguridad social se basa en el reconocimiento de las desigualdades intrínsecas de un capitalismo no regulado. En este sentido, el nuevo derecho de la seguridad social vendría a ser necesario para librar a las sociedades de las injusticias a las que están sujetas si sus constituciones sólo reconocen las libertades civiles y políticas. Específicamente en el campo de la previsión social Sampay sostiene que:

En la aurora del liberalismo [...] la familia se consideró no ya una comunidad natural, sino el resultado de un contrato momentáneo entre personas vecinas. Todo el antiguo sistema de la previsión social se derrumbó, y el individuo no tuvo recursos ni amparo quedando a merced de la ley del patrono [...]. La fábrica arrebató al obrero del seno de la familia, y ésta, falta de protección, se desorganizó lanzando la vejez a la mendicidad³.

Frente a ello, en la Constitución de 1949 se establece que “todo anciano tiene derecho a su protección integral, por cuenta y cargo de su familia. En caso de desamparo, corresponde al Estado proveer a dicha protección, ya sea en forma directa o por intermedio de los institutos y

² Expresado en la asamblea constituyente de 1949. Disponible en Sampay (2007, p. 10).

³ Expresado en la asamblea constituyente de 1949. Disponible en Sampay (2007, p. 14).

fundaciones creados” (Argentina, 1949, Art. 33, inc. 3.1). Es decir, aun sin reconocerse la previsión social como responsabilidad primaria del Estado, se deposita en la sociedad la obligación de proveer de protección a los individuos disminuidos y en el Estado la de hacerlo en segunda instancia. Al respecto, Albert Noguera Fernández sostiene que hay un especial énfasis en no hacer responsable al Estado por las carencias de derechos, sino a la sociedad en su conjunto, lo que lo lleva a definir el reconocimiento de derechos sociales como tímido (Noguera Fernández, 2010, p. 131). Siguiendo a Elina Mecle Armiñana, podemos sostener entonces que a partir de este proceso la legislación argentina incorporó a los derechos individuales las coberturas y seguridades necesarias que deberían ser brindadas por el Estado para paliar las contingencias de la enfermedad, la vejez, la muerte y la disminución o falta de actividad industrial o laboral en general, exigiendo al Estado un tratamiento que proteja al débil (Mecle Armiñana, 2001, p. 39). A su vez, de acuerdo con Susana Ramella, “el Estado no sólo debía reconocer la independencia jurídica del individuo sino que debía establecer un mínimo de condiciones necesarias para asegurar la independencia social” (Ramella, 2007, p. 310).

Los criterios del constitucionalismo social expuestos en la reforma de 1949 encontrarán un segundo hito con la realización, en marzo de 1951, de la Tercera Conferencia Interamericana de Seguridad Social, presidida por Eva Perón. Se destacan, en esta conferencia, las participaciones de Pierre Laroque, director general de Seguridad Social del Ministerio de Trabajo francés y uno de los fundadores del sistema de seguridad social en aquel país, y de Leo Wildman, presidente de la Asociación Internacional de Seguridad Social (AISS), enmarcada en la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Muchas de las alocuciones nos llevan rápidamente a las ideas de Sampay, y la reforma constitucional argentina fue un hito rescatado positivamente por la gran mayoría de los delegados. Laroque señaló, por ejemplo, que “la seguridad social es un medio esencial para liberar al trabajador de la miseria y el dolor. La seguridad social, a través de los tiempos, ha tenido por objeto principal proteger a los individuos y exaltar la dignidad humana”⁴.

⁴ Expresado en la III Conferencia Interamericana de Seguridad Social, 14 de marzo de 1951, Buenos Aires. Disponible en Subsecretaría de Informaciones de Presidencia de la Nación (1951, p. 16).

1.4 A modo de síntesis: la seguridad social que lega el primer período peronista

En un ejercicio de síntesis podemos sostener que el peronismo mostró, en materia de seguridad social, la combinación de una serie de elementos categóricos. Por un lado, se extendió la cobertura previsional a trabajadores de nuevas ramas, en particular aquellas que mostraron un creciente dinamismo y explicaban gran parte de la base política del peronismo. Asimismo, se verifican signos de heterogeneidad al interior del sistema, en particular a partir de la necesidad de que unas cajas financien los déficits de otras, siendo el sistema en su conjunto holgadamente superavitario.

Sin embargo, al mismo tiempo observamos una fuerte legitimación de la protección como derecho del trabajador y su familia, donde la responsabilidad por el bienestar no recae sólo en el mérito del mismo sino en la sociedad toda y, consecuentemente, en el Estado. El hito central de este ítem es la inclusión de los derechos sociales en la Constitución. Al mismo tiempo, se mantiene la separación entre seguridad social y asistencia social. Este tipo de articulación cambiará de forma tras el golpe de Estado de septiembre de 1955. En particular, aparecerá con fuerza el problema de la inflación, lo que conllevará una tendencia a la disminución de los haberes en términos reales, al mismo tiempo que las cajas nuevas, las cuales a mitad de los cuarenta financiaban los déficits de las viejas, empezarán a registrar menores márgenes por razones demográficas. De acuerdo, nuevamente, con Soldano y Andrenacci,

[...] luego del golpe de Estado de 1955, y a pesar de un breve intento de revisión general de la política social peronista, las tendencias de lo que hemos denominado “política del trabajo” en el período 1943-55 se consolidaron: un contrato de trabajo pautado y regulado por el Estado según formas fordistas, con un fuero laboral con impronta protectora de los asalariados; y un sistema de seguros sociales garantes de la estabilidad del ingreso, fragmentado según líneas corporativo-profesionales pero unificado “por debajo” a través de la intervención pública (Soldano; Andrenacci, 2006, p. 34).

2. Un segundo punto de partida: la seguridad social que lega la Revolución Argentina

Adentrándonos en la segunda parte del artículo, aquí nos proponemos describir, sucintamente, de qué se trataban los regímenes de seguridad social al momento de traspaso de mando en mayo de 1973, terminada la dictadura de la autodenominada Revolución Argentina y recuperada la democracia. A tal fin, podemos dividir al acápite en dos partes: la construcción del sistema de reparto y de la seguridad social embebida en el proyecto de desarrollo, modernización y comunitarismo de Juan Carlos Onganía (que gobernó hasta 1970) y la expansión de los proyectos de protección social integral durante las presidencias de Roberto Levingston y Alejandro Lanusse (entre 1970 y 1973), donde se destaca la figura del ministro de Bienestar Social que compartieron ambos, Francisco Manrique.

En cuanto a Onganía, su más importante experimento previsional fue el que surgió de tres decretos-ley, el 17.310 de 1967 y los 18.037 y 18.038 de 1968, a partir de los cuales se unificaron las cajas previsionales y se modificó el mecanismo de determinación de los haberes, dando lugar a la instauración formal de un sistema de reparto. El primero de estos decretos unificó las cajas en tres (de trabajadores en dependencia del sector privado, de trabajadores en dependencia del sector público y de trabajadores autónomos) y los segundos establecieron las bases generales del nuevo régimen.

Cabe resaltar que el sistema previsional en su conjunto pasará a ser permanentemente deficitario desde 1966 en adelante, con la sola excepción de 1967, año en el que se implementó una gigantesca moratoria. En todo el período de la Revolución Argentina las cajas nuevas como industria, comercio y demás rubros de asalariados del sector privado seguirán siendo superavitarias, mas las de fuerzas de seguridad y de trabajadores públicos serán permanentemente deficitarias – las segundas desde antes de que Perón asuma la presidencia, las primeras empezarán a serlo en 1959 –, en tanto la caja de trabajadores autónomos pasará a ser deficitaria en 1971 (Diéguez; Petrecolla, 1974, p. 181-182). En este marco, la cobertura previsional irá creciendo, pasando del 40 al 47 por ciento de la población adulta mayor entre 1965 y 1975 (Lloyd-Sherlock, 1997, p. 11).

Sin embargo, quizás más relevante aun es su reforma institucional. Con la creación del Ministerio de Bienestar Social (MBS) en septiembre de 1966 y de la Secretaría de Seguridad Social en diciembre de 1967, la seguridad social pasa a compartir cartera con la salud, la vivienda y la asistencia social. La creación de la Secretaría dispuso asimismo la disolución del mencionado INPS. Como señalan Guido Giorgi y Fortunato Mallimaci, durante todo el *Onganiato* los funcionarios de esta cartera se identificaron con distintos núcleos de pertenencia católica (Giorgi; Mallimaci, 2012), lo que en cierto sentido explica la prioridad dada a la cuestión social desde una perspectiva integradora que minimice los riesgos de una revolución socialista y que, al mismo tiempo, reduzca considerablemente la sujeción de la seguridad social a los avatares del mercado.

De acuerdo con Colin Lewis y Peter Lloyd-Sherlock, esta reforma institucional fue motivada “tanto por la generación de ingresos como por la integración de la política económica y la política social” (Lewis; Lloyd-Sherlock, 2002, p. 19). Es decir, uno de los principales legados de la política previsional de Onganía fue la consolidación de estructuras políticas integradas, que brindaron mayores capacidades estatales para la gestión de la seguridad social, característica que se mantendría aun cuando se restaure el régimen democrático. Asimismo, uno de los puntos salientes de la reforma institucional fue la supresión del control gremial, el cual sería repuesto parcialmente hacia el final del régimen de facto (Feldman; Isuani; Golbert, 1988, p. 12-13).

Las presidencias de facto posteriores mantuvieron el perfil del sistema, sin grandes reformas del sistema previsional, pero expandiendo la seguridad social hacia otros horizontes, como por ejemplo en materia de salud con la creación del Plan de Asistencia Médica Integral (PAMI). La figura que sobresale es la del ministro Francisco Manrique, a cargo de la cartera de Bienestar Social entre junio de 1970 y agosto de 1972. Bajo su gestión, el Ministerio fue concibiéndose a sí mismo cada vez más como un espacio de protección a sus beneficiarios. Al mismo tiempo, se expandieron los mecanismos publicitarios del organismo, con editoriales a página completa en los principales diarios. El propio Manrique entendía a esta nueva impronta del Ministerio como grandilocuente. En una entrevista concedida en marzo de 1972 señalará que “cuando el tiempo pase se comprenderá que se está haciendo una verdadera revolución so-

cial; una verdadera revolución que no ha sido promocionada como el país merece”⁵.

En síntesis, cuando retorne el régimen democrático, los nuevos gestores se encontrarán con una seguridad social expandida, consolidada, poco cuestionada en sus fundamentos pero muy criticada en sus aspectos concretos (montos de haberes, deudas, lentitudes, gastos administrativos, sustentabilidad financiera, etc.) y sobre todo fuertemente centralizada en la cartera de Bienestar Social. El desafío será cómo integrar estas instancias en los proyectos de transformación integral de la estructura económica y social de la Argentina que se pusieron en juego y en debate a partir del retorno de la democracia en mayo de 1973.

2.1 El retorno del peronismo, sus conflictos internos y la seguridad social

Llegamos entonces al segundo período en cuestión. Incluimos aquí los gobiernos de Héctor Cámpora, Juan Domingo Perón y María Estela Martínez desde 1973 y hasta el golpe de Estado del 24 de marzo de 1976. Se trata, postulamos, del último aliento de aquellas cosmovisiones que entendían que era posible superar las contradicciones sociales a partir de la puesta en práctica de políticas públicas tendientes a la modernización, la industrialización y la tecnificación de la estructura productiva. Se trata, de hecho, de un período en el que los paradigmas desarrollistas se empiezan a resquebrajar y las ideas neoliberales todavía no están en condiciones de imponerse, o de pretender hacerlo, como sí lo harán claramente pocos años más tarde.

En el seno del gobierno encontraremos que se cruzan cosmovisiones variadas. Habrá quienes sigan apostando a la solución técnica de los problemas sociales, quienes comprendan que la salida conciliatoria es posible pero requiere cambios estructurales y en las relaciones de poder muy profundas, quienes rechacen cualquier tipo de conciliación y reclamen transformaciones radicales y, también, quienes entiendan que la pacificación nacional requiere estrategias conservadoras (Larraquy, 2023; Rossi, 2024). Estas divergencias se replican en los debates sobre la seguridad

⁵ Expresado por Francisco Manrique en una entrevista concedida a la revista *Confirmado*, marzo de 1972, Buenos Aires.

social, los cuales pueden ser sintetizados en tres momentos: a) el pacto social firmado en mayo de 1973 entre el gobierno nacional, la Confederación General del Trabajo y la Confederación General Económica, el cual incluye acuerdos sobre jubilaciones y pensiones; b) las exposiciones acontecidas en torno a la Semana de Seguridad Social organizada por el MBS a fines de noviembre de 1973, que incluye intervenciones del propio Juan Domingo Perón y de su ministro de Bienestar Social, José López Rega y c) la confección y presentación del Plan Nacional de Reconstrucción y Liberación 1974-1977, elaborado en 1973 por el Ministerio de Economía, el cual también incluye referencias a la seguridad social.

Sergio Fiscella sintetiza los intentos de reforma del sistema de seguridad social, unificando las distintas instancias que aquí presentamos separadas, al afirmar que

[...] al retornar el peronismo al poder, en 1973, propone un pacto social que induzca a un proceso de concertación social. Como parte de dicho proceso se elabora un programa de seguridad social, que incluye el mejoramiento de los beneficios, la incorporación de los trabajadores rurales, la extensión de servicios asistenciales a las pensiones no contributivas, el aumento de las contribuciones patronales y la flexibilidad en los requisitos de acceso a los beneficios (Fiscella, 2005, p. 58).

Sin embargo, reconoce Sonia Fleury que

[...] las medidas propuestas en este programa, apuntando a la creación de un sistema único de seguridad social y a disminuir las discrepancias, no fueron implementadas, siendo que la vuelta de las organizaciones corporativas a la gestión del sistema acabaron por incrementar los privilegios (Fleury, 1997, p. 269).

Partiendo de esta última afirmación es que nos preguntamos si las propuestas de reforma previsional del gobierno y los sectores afines a él en el período se corresponden con un discurso y un programa económico definido o si se sustentan en las condicionalidades políticas propias de un contexto de conflicto y violencia, donde los privilegios serían un resultado de las tensiones irresueltas.

2.2 La seguridad social en el pacto social: el lugar de los jubilados en los acuerdos de precios y salarios

Uno de los instrumentos centrales del programa económico de José Ber Gelbard fue la puesta en práctica de un pacto social firmado entre las representaciones de trabajadores y empresarios, junto con el Estado. El principal objetivo era contener el espiral expansivo de precios y salarios, encauzando una tendencia progresiva y armónica de aumentos de salario real, productividad y producción (Garrido, 2022). De acuerdo con Cecilia Vitto, “una de las intenciones prioritarias del programa inicial del tercer gobierno peronista era la búsqueda para compatibilizar la acumulación de capital con una distribución del ingreso más equitativa” (Vitto, 2012, p. 115). En términos un tanto más críticos, Ernesto Bilder define al programa económico de Gelbard como “un modelo de conciliación de clases a la vez que un reacondicionamiento de los sectores de poder en favor del denominado empresariado nacional” (Bilder, 1977, p. 126).

El *Acta de compromiso nacional* fue firmada el 30 de mayo de 1973 y suscripta el 8 de junio, a los pocos días de haber asumido Héctor Cámpora la presidencia, entre representantes del Estado, de la CGT y la CGE⁶. Esta tiene como antecedente el *Acta de coincidencias programáticas del plenario de organizaciones sociales y partidos políticos* firmada el 7 de diciembre de 1972 – bajo la presidencia de facto de Agustín Lanusse –, la cual contribuyó a la plataforma electoral del Frente Justicialista de Liberación que llevaría precisamente a Cámpora como candidato presidencial. En esta última se sostiene que

[...] es una obligación de la comunidad y el Estado debe prever que se cumpla reorganizando el sistema previsional para su mejor funcionamiento y actualización. La seguridad social debe comprender el régimen de prestaciones jubilatorias, el régimen de prestaciones de salud, el de asignaciones familiares, el de desempleo y demás prestaciones sociales. Los objetivos del sistema deben asegurar: [...] en materia de jubilaciones: 1) jubilaciones que garanticen un mínimo y decoroso nivel de vida, 2) la actualización periódica de los haberes para alcanzar dicho objetivo, 3) que

⁶ Por la Confederación General del Trabajo el firmante fue José Ignacio Rucci, su secretario general, y por la Confederación General Económica fue Julio Broner, su presidente.

el régimen de pensiones alcance porcentajes más representativos respecto al haber jubilatorio, 4) que la dirección de las cajas esté a cargo de representantes de trabajadores y empresarios y su funcionamiento debe ser autárquico, 5) impedir la utilización de los fondos previsionales para fines no establecidos en la legislación respectiva. [... En tanto, ...] el sistema de seguridad se completará con el de invalidez, muerte y protección a la niñez y a la vejez (Presidencia de la Nación, 1973, p. 299)⁷.

Leemos aquí tanto el reconocimiento de la legitimidad de la intervención estatal como el llamado a la reorganización del sistema previsional. Además, se incluye el reclamo de jubilaciones que garanticen mínimos vitales – lo que reduce sus implicaciones contributivas –, la proclama de la autarquía organizacional y su complemento con un sistema de protección a la vejez que rompa con los esquemas contributivos, aun presentándose como complementario del sistema principal.

Casi simultáneamente a la suscripción de los acuerdos fue publicada la separata titulada *Política laboral y de seguridad social* de la colección *Bases para un programa peronista de acción de gobierno*, editada por el Consejo Tecnológico del Movimiento Nacional Peronista, organización encabezada por el decano de la Facultad de Ciencias Exactas y Naturales de la Universidad de Buenos Aires, Rolando García. El segmento sobre política laboral y de seguridad social, que data del 14 de junio de 1973, sostiene que

[...] la planificación [...] de una política peronista para el área de la previsión social, exige una reafirmación de los principios revolucionarios y humanistas que conforman nuestra doctrina. [...]. Frente a quienes creen, desde el campo antipopular, que las leyes sociales son válvula de escape que evitan estallidos violentos y tensiones extremas, como forma de resguardar un sistema basado en la opresión que transforma al ser humano en un artículo más de consumo, reivindicamos el derecho a la seguridad social como uno de los inherentes al ser humano y al grupo familiar,

⁷ Extraído de Acta de coincidencias programáticas del plenario de organizaciones sociales y partidos políticos, 7 de diciembre de 1972.

que posibilita una vida plena y feliz (Consejo Tecnológico del Movimiento Nacional Peronista, 1973, p. 14).

Es decir, se volvía sobre una retórica de derechos pero, al mismo tiempo, se entendía a la reivindicación de estos como un ejercicio socialmente transformador. Esto se refuerza cuando se sostiene, en el mismo documento, que

[...] las reivindicaciones laborales y sociales, en esta etapa argentina, van unidas en forma inseparable e indisoluble a la transformación revolucionaria de las actuales estructuras, a la liquidación de la dependencia, al rescate de la soberanía enajenada. En momentos en que hay un alto número de desocupados, lo que incide obviamente en las recaudaciones previsionales, no se puede pensar en aumentar éstas sin encarar una política de pleno empleo, la que a su vez, sólo se puede realizar en el marco de una lucha por el desarrollo autónomo, sostenido y permanente (Consejo Tecnológico del Movimiento Nacional Peronista, 1973, p. 14).

Es de este modo que se entiende la relación entre la seguridad social y el desarrollo, incluso cuando las visiones sobre el desarrollo que priman en este documento se inscriben sutilmente en las teorías de la dependencia y la descolonización. El objetivo central del pleno empleo, junto con la reivindicación de las políticas de seguridad social, se asienta en una pretensión transformadora más amplia, incluso anticapitalista.

En cuanto a las medidas concretas del pacto social, las propuestas eran similares a las del acta anterior, incluyendo mayores detalles en aristas no previsionales de la seguridad social, manteniendo el énfasis contributivo y reforzando la necesidad de garantizar el pleno empleo (Consejo Tecnológico del Movimiento Nacional Peronista, 1973, p. 14-15). En las resoluciones concretas del acta queda claro que la prioridad del gobierno es la recomposición de las jubilaciones más bajas y de las asignaciones familiares. Entendemos que la inclusión de los acuerdos sobre beneficios de la seguridad social da cuenta de dos cosas: por un lado, la impronta redistributiva que el gobierno le asignaba a la seguridad social en sí misma y el importante rol de la seguridad social en la redistribución del ingreso a nivel nacional.

2.3 La semana de seguridad social: la puesta en escena del MBS

Durante la última semana de noviembre de 1973, ya con Perón en el gobierno, el MBS, a cargo de José López Rega, organizó la *Semana de Seguridad Social*, la cual consistió en una serie de alocuciones y discursos que culminaron con una reconocida exposición del propio Perón, donde se elaboró el *Programa de Seguridad Social*.

Las dos grandes temáticas que habían estado en el centro de la escena previsional durante los últimos años habían sido la magnitud de los haberes, por un lado, y las deudas del Estado, y de las empresas estatales, con las cajas previsionales y otros organismos ejecutores de las políticas de seguridad social, por otro⁸. Respecto a lo primero, una de las medidas que sacudió la política previsional, y que demandó una rápida acción gubernamental, fue la sanción, por parte de la legislatura de la Provincia de Buenos Aires, de su Ley 5.425, en la que se estableció fijar los haberes jubilatorios provinciales en el 82 por ciento del salario del trabajador activo del mismo rubro, igualando el criterio definido en la Ley 14.499 de 1958 (Dvoskin, 2015, cap. 8). El gobierno provincial se vio obligado, por las consecuencias financieras que esto acarrearía, a vetar dicha ley⁹.

La semana de seguridad social se inició con un acto en el mismo MBS en el que el ministro inició formalmente un proceso de regularización de deudas previsionales y anunció la puesta en discusión de una nueva normativa previsional para trabajadores rurales¹⁰. Durante el resto de la semana se concretaron acuerdos con sindicatos, obras sociales, hogares de ancianos, jardines maternales y otras instituciones respecto a distintos beneficios de la seguridad social. El momento más significativo

⁸ Sobre la situación de las deudas previsionales, ver *Clarín*, 10 de noviembre de 1973, artículo titulado

“López Rega informó sobre la situación que atraviesan las cajas previsionales”, Buenos Aires, p. 12. Respecto a las deudas de las empresas estatales con las cajas previsionales, cabe mencionar la suscripción del *Acta compromiso para la regularización de la deuda de las empresas del Estado y de propiedad del Estado con las cajas nacionales de previsión*, firmada a tal fin el 14 de agosto de 1973 entre funcionarios del gobierno

⁹ Ver, sobre la sanción de la ley, *La Nación*, 1° de noviembre de 1973, Buenos Aires, tapa y *La Nación*, 2 de noviembre de 1973, Buenos Aires, p. 5 y, sobre su veto, *Clarín*, 9 de noviembre de 1973, Buenos Aires, p. 9.

¹⁰ Ver *Revista de Seguridad Social*, Año 7, núm. 65, Noviembre de 1973, Ministerio de Bienestar Social, Buenos Aires, p. 765-766.

de esta semana fue el día viernes 30, cuando el presidente Perón pronunció su discurso de cierre¹¹ y anunció un importante conjunto de medidas, que recogen el nombre de *Programa de Seguridad Social*¹².

Imagen 1 – Juan Domingo Perón en Casa de Gobierno. Anuncios en el marco de la Semana de Seguridad Social. 30 de noviembre de 1973



Fuente: *La Prensa*, 1º de diciembre de 1973, Buenos Aires, tapa.

En lo que refiere al discurso, este consistió en una historización del sistema previsional argentino, según la cual la previsión social organizada socialmente debe entenderse como opuesta al aseguramiento individual, siendo 1943 el año en el que en Argentina se marcó un quiebre en términos de la primacía de un sistema sobre otro. En términos conceptuales, el mismo giró alrededor de un acotado conjunto de elementos: la reivindicación de la política previsional del primer peronismo, la crítica a sus sucesores por haber corrompido el sistema usando para otros fines los recursos, la reivindicación de su gestión actual, la defensa de una seguridad social que otorgue garantías mínimas, la crítica a los sistemas estatizados, la consignación de la mala administración como la causa del mal

¹¹ El discurso de Perón fue publicado por la Secretaría de Prensa y Difusión de Presidencia de la Nación en un pequeño libro titulado *Perón clausura la semana de seguridad social. 30 de noviembre de 1973*.

¹² El texto completo del Programa se encuentra transcrito en “Programa de Seguridad Social”, *Revista de Seguridad Social*, Año 6, núm. 65, Noviembre de 1973, Ministerio de Bienestar Social, Buenos Aires, p. 761-764.

funcionamiento del sistema y la defensa de un sistema que proteja a la familia a partir de premisas solidarias. Es decir, se conjugan argumentos eficientistas, minimalistas y moralistas, dejando por fuera de las reivindicaciones cualquier pretensión universalista de los alcances de la seguridad social.

En cuanto a las medidas tomadas en el marco del Programa de Seguridad Social, la más significativa es el aumento del 30 por ciento en los haberes previsionales a partir del 1° de enero de 1974. Lo más interesante, sin embargo, son los objetivos con los que se lanza el Programa, que se dividen en tres categorías: prestaciones, finanzas y aspectos institucionales. De acuerdo con Javier Hünicken, Tulio Lazcano y Afelio Viera, estos objetivos abren perspectivas fundamentales para solucionar diversos males del sistema de seguridad social argentino, que sólo se convertirán en realidad si de las pautas programáticas se avanza, en base a ellos, hacia un código de seguridad social (Hünicken; Lazcano; Viera, 1974).

Respecto a las prestaciones, se destacan: el ya mencionado aumento de los haberes, el establecimiento de haberes mínimos en relación al salario mínimo, la adecuación del sistema a actividades con metodologías de contratación específicas (como el empleo doméstico o rural), la ampliación de las asignaciones familiares, la creación de un seguro contra infortunios laborales, la extensión de los sistemas de cobertura de salud, la creación de un seguro contra el desempleo y el establecimiento un mecanismo automático de actualización de haberes en relación con el nivel general de remuneraciones. Respecto a lo institucional, se sugiere establecer un sistema integrado de seguridad social con descentralización operativa y constituir un ente autárquico que administre los fondos de la seguridad social¹³. Según Feldman, Isuani y Golbert, de todos estos elementos el logro más importante fue la efectiva extensión de la cobertura para trabajadores rurales (Feldman; Isuani; Golbert, 1988).

En cuanto a lineamientos y principios, aquí cabe resaltar el rechazo a las moratorias, en lo que aparenta ser un argumento liberal: la existencia de recurrentes moratorias – y la promesa de futuras moratorias – incentivaría la evasión. Asimismo, se refuerza la crítica a la estatalidad a partir de la convocatoria a un ente autárquico y se prosigue con la ten-

¹³ Disponible en *La Prensa*, 1° de diciembre de 1973, Buenos Aires, p. 5.

dencia expansiva de la seguridad social en términos de prestaciones mas no de afiliados, ya que no encontramos ni una palabra, en todo el texto del Programa de Seguridad Social, acerca de aquellos adultos mayores que carecen de cobertura previsional.

En este sentido, la Semana de Seguridad Social promovida por el MBS se caracterizaría por un refuerzo de las tradiciones vigentes de la cartera, reivindicando a la comunidad, la solidaridad y la familia, pero al mismo tiempo deshaciéndose de posibles interpretaciones universalistas o estatistas, utilizando argumentos típicos del pensamiento liberal, no todavía con la impronta que tendrían luego de marzo de 1976.

2.4 Planificación nacional y seguridad social

Uno de los tópicos en los que posiblemente más haya innovado el proyecto peronista de seguridad social respecto a sus antecesores es en la pretensión de incorporar a la seguridad social en la vigente agenda de la planificación del desarrollo (ver Dvoskin, 2024). Si bien el tema ya venía siendo debatido con anterioridad, la impronta durante este período fue mucho más significativa. Si bien el *Plan Nacional de Desarrollo 1965-1969* confeccionado durante la presidencia de Arturo Illia ya incluía algunas referencias a la política social y al sistema previsional¹⁴, el *Plan Trienal para la Reconstrucción y Liberación Nacional 1974-1977*, elaborado desde el Ministerio de Economía pero con apoyo de la CEPAL (Coviello, 2018) le da a la seguridad social y a distintas temáticas de protección social un lugar mucho más importante. De hecho, el periódico *Noticias* titula su referencia a la presentación de este plan – llevada a cabo por el propio Perón el 21 de diciembre de 1973 – con el título “Claras metas sociales tiene el Plan Trienal”¹⁵. Al respecto, allí se señalará que, en base al plan,

[...] la política social tiende a fortalecer el proceso interno de solidaridad social creando condiciones permanentes para la difusión de los frutos del progreso en campos so-

¹⁴ En este plan se establecen tres objetivos previsionales: elevar la relación cotizantes/beneficiarios, eliminar la evasión previsional y establecer un sistema de seguridad social integral y solidario, pero el último de ellos no se desarrolla detalladamente (ver Consejo Nacional de Desarrollo, 1964, p. 403-404).

¹⁵ En *Noticias*, Año 1, núm. 32, 22 de diciembre de 1973, artículo titulado “Claras metas sociales tiene el Plan Trienal”, Buenos Aires, p. 12.

ciales. Eliminará la marginalidad social y el desempleo mediante planes de vivienda, salud, educación y seguridad social¹⁶.

En lo que se refiere específicamente a la seguridad social, en el texto del Plan podemos leer que

[...] la seguridad social es un derecho fundamental e inalienable del individuo, que incumbe al Estado hacer efectivo y en cuya realización está comprometida la comunidad nacional; está dirigida a procurar la protección y seguridad bio-económica del hombre y la familia frente a las contingencias sociales. Y se fundamenta en la solidaridad de toda la población; por lo tanto, los intereses individuales y de grupo deben subordinarse al interés general (Presidencia de la Nación, 1973, p. 123).

Como vemos, por un lado se refuerza la premisa de la seguridad social como un derecho, reconociéndose la responsabilidad tanto del Estado como del resto de la población respecto a su efectivización. La última frase es particularmente significativa, ya que se cuestiona directamente la primacía del interés individual, supeditado a los intereses colectivos. Seguidamente se sostiene que

[...] las obligaciones que impone la seguridad social son consecuencia del hecho de haber asumido la sociedad el compromiso de garantizar la protección de sus integrantes. El derecho a la percepción de las prestaciones tiene igual jerarquía que el derecho a la percepción del salario; por lo tanto, los aportes y contribuciones que financian las prestaciones tienen la misma jerarquía que el salario (Presidencia de la Nación, 1973, p. 123).

De este modo, se refuerza el criterio expresado por Perón en su discurso del 30 de noviembre respecto a comprender a la seguridad social como obligación moral colectiva. Por otro lado, al equipararse beneficios de la seguridad social y salarios se está reforzando la concepción de la seguridad social como un sistema contributivo de protección colectiva.

¹⁶ Ver *Noticias* (1973, p. 12).

Donde mayor vinculación podemos encontrar entre la seguridad social y el desarrollo económico es en el avance de las protecciones sociales hacia sectores postergados, tanto en lo productivo como en la legislación social, dentro de los cuales el caso más resonante es el de las áreas rurales, en los cuales se registraban tasas de cobertura mucho más bajas que en áreas urbanas¹⁷. Entre los principales objetivos del plan aparece el de adecuar “los regímenes a las características particulares de las actividades rurales y de servicio doméstico” (Presidencia de la Nación, 1973, p. 123). Por otro lado, otro de los objetivos que plantea el plan es la incorporación a la seguridad social de

[...] un régimen de protección frente a los infortunios del trabajo, asegurando una adecuada rehabilitación o readaptación de los trabajadores, incluyéndose aquí, indiferenciadamente, protecciones conjuntas a las contingencias de desempleo y accidentes laborales (Presidencia de la Nación, 1973, p. 123).

Al mismo tiempo, se insiste en la concepción negativa de las moratorias previsionales (Presidencia de la Nación, 1973, p. 124). Respecto al plano institucional, también sobre la base del mencionado programa, el plan se plantea establecer

[...] un sistema nacional e integral de seguridad social. Los principales atributos del sistema propuesto son la unicidad de conducción, la centralización de la información y la descentralización operativa. Su concreción significará, integrar un ente con plena autarquía administrativa y financiera, dirigida por representantes de los trabajadores, de los empleadores y del Estado (Presidencia de la Nación, 1973, p. 124).

Si los acápites sobre seguridad social en el Plan Trienal dan cuenta del lugar que ocupaba la temática en la planificación económica, la rea-

¹⁷ Esto motivó, por ejemplo, la firma del decreto 1.021 el 5 de abril de 1974, titulado “Jubilación por edad avanzada para trabajadores rurales incluidos en regímenes de aportes no individualizados”, el cual tuvo el propósito de extender la cobertura previsional en áreas rurales ampliando los límites de los modelos contributivos, sin proclamar aun un sistema no contributivo. Esta normativa hará que entre 1974 y 1977 aumente en un 50 por ciento la cobertura previsional de adultos mayores en el sector rural (Feldman; Isuani; Golbert, 1988, p. 14).

lización en Buenos Aires de la Conferencia Interamericana sobre Planificación de la Seguridad Social entre el 29 de julio y el 2 de agosto de 1974 – a las pocas semanas del fallecimiento de Perón – da cuenta de lo inverso: el debate sobre la planificación de la propia seguridad social. Destacando algunas exposiciones, quizás una de las más importantes sea la del actuario Ricardo Moles, asesor de la AISS. En su presentación en la Conferencia Moles sostuvo que la seguridad social se presenta como

a) un instrumento de equidad: iguala oportunidades al nivelar los desequilibrios sociales en la protección de los distintos sectores de la población; b) un factor de cambio: su realización contribuye a modificar las condiciones psicosociales de la población e influye en la estructura demográfica y en los niveles de salud y bienestar [...]; c) un mecanismo de distribución: ésta se opera entre sectores y categorías sociales [...]. En consecuencia, un plan de seguridad social, a escala nacional, es un prerrequisito y un factor fundamental del desarrollo mismo, sin el cual es difícil concebir el bienestar y el progreso sociales. En suma, es una condición sine qua non del desarrollo (Moles, 1974, p. 690-691).

Además, “la seguridad social forma parte de los objetivos nacionales de la política de desarrollo” (Moles, 1974, p. 711) y forma parte de “las garantías económico-sociales que deben ser previstas en la planificación nacional” (Moles, 1974, p. 712). Otra de las ponencias relevantes es la de Rubén Grego, director de la *Revista de Seguridad Social*, quien enfatiza en que la planificación es necesaria si la seguridad social tiene pretensiones universalistas. “La planificación integral de la seguridad social obliga a dar prioridad a aquellos programas tendientes a proteger a sectores marginados [...], y prever sus desarrollos temporales en armonía con el tiempo del plan general” (Grego, 1974, p. 721). También se destaca el informe presentado por Elio Della Dadova, quien afirma, por ejemplo, que la seguridad social es un medio por el cual las políticas de desarrollo nacional llegan a tener resultados para el desarrollo local (Della Dadova, 1974).

Todos parecen coincidir en que la relación entre planificación y seguridad social otorga mayores potencialidades a la segunda, al permitirle encauzar sus objetivos con los de la economía en su conjunto, ampliar

su cobertura, extender sus alcances hacia otros niveles y erigirse como un verdadero medio de equidad social. En este sentido, la seguridad social no planificada sería una versión incompleta, inacabada, incapaz de maximizar sus alcances.

3. Consideraciones finales

Como no podría ser de otra manera, las propuestas y debates sobre la reforma de la seguridad social en los dos períodos analizados han de tener en cuenta los distintos contextos. Al respecto, podemos pensar en dos dimensiones distintas: por un lado, los modelos de desarrollo en juego y los paradigmas de pensamiento que a ellos se asocian – y que necesariamente trascienden al peronismo; por el otro, las disimilitudes en la conformación política de los espacios peronistas en el poder.

En cuanto a lo primero, el período 1943-1955 es parte de lo que podemos definir como primera etapa de la industrialización por sustitución de importaciones, en la cual recién hacia el final empezaban a vislumbrarse las restricciones endógenas de este modelo de acumulación – principalmente, la aparición de la restricción externa. En este marco, no podemos hablar aun de un paradigma desarrollista – que reclama la necesidad de expandir la tecnología, la capacidad productiva y la productividad –, pero sí de un modelo económico y social que necesita ampararse en la reivindicación de los derechos sociales como condición necesaria – en tanto la industria nacional necesita de un amplio sector asalariado con capacidad de compra –, y he allí el lugar asignado a la expansión de la seguridad social. En este marco, la utopía de que en un mediano plazo toda la población se encuentre contenida bajo el paraguas del pleno empleo juega a favor de una segmentación institucional entre la protección contributiva y la protección asistencial, en tanto esta última debería tender a desaparecer conforme se vaya alcanzando la justicia social.

El segundo período, en cambio, se corresponde con la madurez de la segunda etapa de industrialización sustitutiva, en la cual ya ha quedado claro, por un lado, que el crecimiento de la economía argentina necesitaba de recurrentes aumentos de productividad – es decir, necesitaba encauzarse en un proceso de desarrollo que transforme la matriz productiva,

lo que lo inscribe en el desarrollismo en sentido amplio – y, por el otro, que la principal característica de la economía argentina no era su subdesarrollo sino su heterogeneidad estructural: la coexistencia de sectores productivamente diferentes. Estas características son las que habilitan que se piense a la seguridad social no solo desde el reconocimiento de los derechos sociales o desde la pacificación del país sino también desde la posibilidad de que ella, al reconocerse como un medio para mitigar la heterogeneidad, pueda ser en sí misma un canal hacia el desarrollo. En este marco, se empieza a abrir una protección no contributiva inserta institucionalmente en la seguridad social ordinaria pero sectorial y regionalmente segmentada.

En cuanto a la segunda dimensión propuesta, podemos pensar que desde sus orígenes el peronismo nació como movimiento político amparado en su pata sindical. En este sentido, se entiende la reticencia del gobierno en sus primeros años a estatizar la seguridad social y desarmar todo tipo de autonomía sindical, al tiempo que no se ve como problemática la autogestión de las cajas. Del mismo modo podemos comprender la separación institucional y la diferenciación radical entre la protección contributiva y la cobertura asistencial.

En los setenta, en cambio, el peronismo es un espacio mucho más heterogéneo, donde conviven tendencias revolucionarias, representantes del empresariado nacional, sindicatos de distintas extracciones ideológicas y sectores vinculados a la derecha católica. Estas las tensiones al interior del régimen se manifiestan en las diferencias entre la impronta transformadora que prima, por ejemplo, en el Plan Trienal – redactado desde el Ministerio de Economía – y la reparadora/conservadora que podemos encontrar mayormente en la retórica del MBS. De nuevo, estas diferencias son de énfasis y no de programa, pero ponen de manifiesto que también en la seguridad social uno puede encontrar indicios de las distintas aspiraciones que colisionaban en el proyecto político del peronismo de los setenta. Las pretensiones de justicia social enarboladas, que en muchos casos llevan a postular la necesidad de avanzar hacia protecciones universales, quedan necesariamente limitadas por la necesidad de incluir a las representaciones corporativas (sindicales) en cada instancia. De este modo, las políticas se terminan recostando sobre los tradicionales modelos contributivos aun cuando las implicancias explícitas sobre el desarrollo eco-

nómico y social de esta limitación parecieran marcar la necesidad de avanzar hacia un sistema más inclusivo.

En síntesis, las dos experiencias de gobierno peronista de mediados del siglo XX mostraron un consenso alrededor de la adhesión a los principios de la seguridad social en abstracto, una reivindicación de los derechos sociales en tanto tales y un rechazo a cualquier alternativa que haga de la seguridad social una responsabilidad primaria individual – como sí hará el peronismo de los noventa. Sin embargo, las diferencias de contexto, tanto de modelo económico como de construcción política, dificultan la posibilidad de definir una única concepción peronista de la seguridad social.

Referencias

Documentos

CONSEJO NACIONAL DE DESARROLLO. Plan Nacional de Desarrollo 1965-1969. Buenos Aires, 1964.

CONSEJO TECNOLÓGICO DEL MOVIMIENTO NACIONAL PERONISTA. Bases para un programa peronista de acción de gobierno. n. 7: Política laboral y de seguridad social – Acción regional. Buenos Aires, 1973.

PRESIDENCIA DE LA NACIÓN. Plan Trienal para la Reconstrucción y la Liberación Nacional 1974-1977. Buenos Aires, 1973.

SECRETARÍA DE PRENSA Y DIFUSIÓN DE PRESIDENCIA DE LA NACIÓN. Perón clausura la semana de seguridad social. Buenos Aires, 30 nov. 1973.

SUBSECRETARÍA DE INFORMACIONES DE PRESIDENCIA DE LA NACIÓN. Diario de Sesiones de la Tercera Conferencia Interamericana de Seguridad Social. Buenos Aires, 1951.

Publicaciones periódicas

CLARÍN. Buenos Aires.

CONFIRMADO. Buenos Aires.

LA NACIÓN. Buenos Aires.

LA PRENSA. Buenos Aires.

NOTICIAS. Buenos Aires.

REVISTA DE SEGURIDAD SOCIAL. Ministerio de Bienestar Social. Buenos Aires.

Bibliografía

ANDRENACCI, L.; FALAPPA, F.; LVOVICH, D. Acerca del Estado de bienestar en el peronismo clásico. In: BERTRANOU, J. *El país del no me acuerdo: (des)memoria institucional e historia de la política social en Argentina*. Buenos Aires: Prometeo Libros, 2004.

ARGENTINA. Ley n. 13.478, de 29 de septiembre de 1948. Prórroga de la Ley n. 13.025. *Boletín Oficial de la República Argentina*, Buenos Aires, n. 16.186, 21 oct. 1948.

ARGENTINA. *Constitución de la Nación Argentina de 1949*. Sancionada por la Convención Nacional Constituyente el 11 de marzo de 1949. Buenos Aires, 1949.

APELLA, I. *El sistema previsional argentino, sus logros y desafíos. Aportes para un debate de política informado*. Washington D.C.: Banco Mundial, 2022.

BELINI, C. *La industria peronista*. Buenos Aires: Edhasa, 2009.

BILDER, E. El plan Gelbard: un estudio de coyuntura económica argentina. *Problemas del Desarrollo*, v. 8, n. 30, p. 111-145, 1977.

COVIELLO, R. La creación de la oficina de la CEPAL durante el tercer gobierno peronista. *Anuario de Investigaciones*, n. 9. Buenos Aires: Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini, 2018.

DELLA DADOVA, E. La planificación de la seguridad social en el desarrollo social. *Revista de Seguridad Social*, v. 7, n. 73-75, p. 891-895, 1974.

DIÉGUEZ, H.; PETRECOLLA, A. La distribución del ingreso y el sistema previsional en la Argentina, 1950-1972. *Desarrollo Económico*, v. 14, n. 55, p. 423-440, 1974.

DIÉGUEZ, H.; PETRECOLLA, A. Estudio estadístico del sistema previsional argentino en el período 1950-1972. *Económica*, v. 23, n. 3, p. 173-214, 1977.

DVOSKIN, N. Development planning, structural heterogeneity, and social policy in the Southern Cone (1960-1970). *Review of the History of Economic Thought and Methodology*, v. 1, n. 1, p. 1-32, 2024.

DVOSKIN, N. *La seguridad social en los años desarrollistas*. Moreno: Universidad Nacional de Moreno Editora, 2015.

FELDMAN, J.; ISUANI, E.; GOLBERT, L. *Maduración y crisis del sistema previsional argentino*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina, 1988.

FISCELLA, S. *Estado, ciudadanía y política social: estudio sobre los sistemas de jubilaciones y pensiones*. Buenos Aires: Espacio, 2005.

FRASCHINA, S.; SOLOAGA, S.; GOBBO, L. Evolución y perspectivas de la Seguridad Social en Argentina. *Realidad Económica*, v. 51, n. 338, p. 9-36, 2021.

FLEURY, S. *Estado sin ciudadanos: seguridad social en América Latina*. Buenos Aires: Lugar Editorial, 1997.

FLIER, P. 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. *E-l@ tina. Revista electrónica de estudios latinoamericanos*, v. 3. n. 11, p. 3-16, 2005.

GARRIDO, P. De acuerdos, desafíos y disputas. La CGE y la CGT ante el Pacto Social durante la gestión de José Ver Gelbard (1973-1974). *H-Industria*, v. 16, n. 31, p. 103-126, 2022.

GIORGI, G.; MALLIMACI, F. Catolicismos, nacionalismos y comunitarismos en política social. Redes católicas en la creación del Ministerio de Bienestar Social de Argentina (1966-1970). *Cultura y Religión*, v. 6, n. 1, p. 113-144, 2012.

GOLBERT, L. *De la Sociedad de Beneficencia a los derechos sociales*. Buenos Aires: Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, 2010.

GOLBERT, L.; ROCA, E. De la Sociedad de Beneficencia a los derechos sociales. *Revista de Trabajo*, n. 8, p. 29-51, 2010.

GÓMEZ, T. *Los planes quinquenales del peronismo: objetivos, prioridades y financiación*. Buenos Aires: Lenguaje Claro Editora, 2020.

GREGO, R. Necesidad y prioridades de la planificación de la seguridad social. *Revista de Seguridad Social*, v. 7, n. 73-75, p. 715-722, 1974.

HÜNICKEN, J.; LAZCANO, T.; VIERA, A. Seguridad social: el programa argentino de seguridad social y sus proyecciones en el interior del país. In: *JORNADAS DE FINANZAS PÚBLICAS*, 7. Córdoba: Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Córdoba, 1974.

ISUANI, A. *Política social en el Cono Sur: consideraciones generales y elementos para el análisis de la seguridad social en la década de 1970*. Santiago de Chile: CEPAL, 1980.

LARDA, A. Socio-economic achievements of the first Peronism: 1946-1952. *Drustveni Horizonti*, v. 1, n. 2, p. 195-213, 2021.

LARRAQUY, M. *Los 70. Una historia violenta (1973-1983)*. Buenos Aires: Sudamericana, 2023.

LEWIS, C.; LLOYD-SHERLOCK, P. *Social insurance regimes: crises and "reform" in the Argentine and Brazil, since c. 1900*. London: London School of Economics, 2002.

LLOYD-SHERLOCK, P. Models of public sector intervention: providing for the elderly in Argentina (c. 1890-1994). *Journal of Latin American Studies*, v. 29, n. 1, p. 1-21, 1997.

MECLE ARMIÑANA, E. Los derechos sociales en la Constitución Argentina y su vinculación con la política y las políticas sociales. In: ZICCARDI, A. (org.). *Pobreza, desigualdad social y ciudadanía: los límites de las políticas sociales en América Latina*. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2001.

MENDIZÁBAL, N. El sistema previsional argentino desde una perspectiva histórica: un terreno en disputa. In: FRASCHINA, S. (comp.). *Seguridad social argentina. Trayectorias, debates y horizontes previsionales*. Buenos Aires: IADE; Adrogué: UNAB, 2024. p. 15-44.

MOLES, R. La planificación de la seguridad social en el marco de una política social integral. *Revista de Seguridad Social*, v. 7, n. 73-75, p. 685-714, 1974.

MOSSIER, V. ¿Seguro social integral o creación de nuevas cajas jubilatarias?: los debates en torno a los distintos proyectos en materia de seguridad social durante el período 1943-1948. In: *CONGRESO NACIONAL DE CIENCIA POLÍTICA*, 7. Córdoba: Sociedad Argentina de Análisis Político, 2005.

NOGUERA FERNÁNDEZ, A. Los derechos sociales y la recepción del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en el derecho constitucional argentino. *Revista Latinoamericana de Derecho Social*, n. 11, p. 127-153, 2010.

PALMERO, O. *Cincuenta años de resoluciones de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social*. Documento Conmemorativo. México D.F.: Conferencia Interamericana de Seguridad Social, 1992.

RAMELLA, P. Derechos del trabajador en la constitución argentina. *Revista de Estudios Políticos*, n. 74, p. 183-218, 1954.

RAMELLA, S. Propiedad en función social en la Constitución de 1949. *Revista de Historia del Derecho*, n. 35, p. 297-354, 2007.

RAPOPORT, M. *Historia económica, política y social de la Argentina*. Buenos Aires: Emecé, 2012.

ROSS, P. *Policy formation and implementation of social welfare in Peronist Argentina, 1943-1955*. Sydney: University of New South Wales, 1988.

ROSS, P. Justicia social: una evaluación de los logros del peronismo clásico. *Anuario IEHS*, n. 8, p. 105-124, 1993.

ROSSI, I. De Gelbard y Gómez Morales a Rodrigo: la doctrina económica del peronismo a partir del análisis de Las Bases (1973-1976). *Anuario IEHS*, v. 39, n. 2, p. 123-148, 2024.

ROUGIER, M.; ODISIO, J. Los “muchachos economistas”. Ideas y trayectorias de los principales referentes de la economía en el primer peronismo. *Márgenes, Revista de Economía Política*, v. 9, n. 9, p. 59-74, 2023.

SAMPAY, A. *Informe del convencional constituyente Arturo Sampay para la Reforma Constitucional de 1949*. Buenos Aires: Ministerio de Educación: Biblioteca Escolar de Documentos Digitales, 2007.

SOLDANO, D.; ANDRENACCI, L. Aproximación a las teorías de la política social a partir del caso argentino. In: ANDRENACCI, L. (org.). *Problemas de política social en la Argentina contemporánea*. Buenos Aires: Prometeo: UNGS, 2006.

SOWTER, L. La planificación estatal y la cooperación económica en el primer peronismo. In: M. ROUGIER; J. ODISIO (comp.), *Estudios sobre planificación y desarrollo*. Buenos Aires: Lenguaje Claro, 2016.

SURIANO, J. *La cuestión social en Argentina (1870-1943)*. Buenos Aires: La Colmena, 2000.

TRUCCONE, M. La expresión conflictiva de la ciudadanía. Reflexiones sobre las configuraciones de nuevos derechos durante el primer peronismo. *E-l@tina. Revista electrónica de estudios latinoamericanos*, v. 20, n. 77, p. 23-43, 2021.

VITTO, C. Plan económico del tercer gobierno peronista. Gestión de Gelbard (1973-1974). *Problemas del Desarrollo*, v. 43, n. 171, p. 111-134, 2012.

ZIMMERMANN, E. Los intelectuales, las ciencias sociales y el reformismo liberal: Argentina, 1890-1916. *Desarrollo Económico*, v. 31, n. 124, p. 545-564, 1992.