



e-l@tina. Revista electrónica de estudios latinoamericanos

E-ISSN: 1666-9606

revista.elatina@gmail.com

Instituto de Investigaciones Gino Germani
Argentina

Dvoskin, Nicolás

Seguridad social y desarrollo económico en Argentina (1966-1973). La incorporación de lo social en la agenda del desarrollo durante la "Revolución Argentina"
e-l@tina. Revista electrónica de estudios latinoamericanos, vol. 16, núm. 61, octubre-diciembre, 2017, pp. 1-19

Instituto de Investigaciones Gino Germani
Buenos Aires, Argentina

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=496454146001>

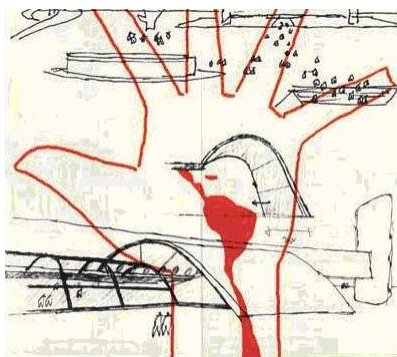
- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal

Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto



e-l@tina

Revista electrónica de estudios latinoamericanos

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

Seguridad social y desarrollo económico en Argentina (1966-1973). La incorporación de lo social en la agenda del desarrollo durante la “Revolución Argentina”

Nicolás Dvoskin

Licenciado en Economía y en Ciencia Política, Magíster en Historia Económica y Doctor en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires. Becario posdoctoral CEIL-CONICET. Docente de la Universidad Nacional de Moreno. Miembro del Instituto Argentino para el Desarrollo Económico y la Sociedad de Economía Crítica.

Correo electrónico: ndvoskin@ceil-conicet.gob.ar y ndvoskin@gmail.com

Recibido con pedido de publicación: 5 de enero de 2017

Aceptado para publicación: 19 de marzo de 2017

Resumen

Seguridad social y desarrollo económico en Argentina (1966-1973). La incorporación de lo social en la agenda del desarrollo durante la “Revolución Argentina”

El presente trabajo se inscribe en una línea de investigación del autor, en la que se analizan las ideas y teorías económicas emplazadas en los discursos legitimadores de las políticas públicas en Argentina, con énfasis en las políticas de seguridad social. Este texto se dedica al período 1966 – 1973, para el cual se sugiere un relativo abandono de la primacía de una seguridad social pensada desde la pregunta por los derechos sociales para pasar a la primacía de la pregunta por el desarrollo económico: de qué manera puede la seguridad social contribuir a alcanzar los objetivos del desarrollo económico, lo cual incluye, como corolarios, preguntarnos qué perjuicios podría ocasionar la seguridad social al desarrollo y cuáles son los canales para su vinculación, de donde surge la pregunta por su inclusión en los planes nacionales de desarrollo.

A tal fin, se analizan distintos discursos públicos y textos académicos relevantes del período. Se incluyen documentos de asociaciones internacionales pensados en referencia a Argentina y América Latina, alocuciones de expertos y de funcionarios, versiones taquigráficas de congresos y conferencias y, en particular, los textos publicados en la Revista de Seguridad Social, órgano oficial de la Secretaría de Estado de Seguridad Social desde 1968.

Palabras clave: seguridad social; desarrollo económico; planificación; Revolución Argentina; historia de las ideas

Summary

Social security and economic development in Argentina (1966-1973). The incorporation of social issues in the development agenda during the “Argentinean Revolution”

This paper is part of a research project the author is carrying out, which intends to analyze the economic ideas and theories present in the different discourses used to legitimate public policies in Argentina, with an emphasis in social security. This text analyzes the period 1966 – 1973, for which it is suggested that social security is no longer thought of from a social rights approach, but from an economic development question: how can social security contribute to pursue the goals of economic development, what damages can it cause, and which are the channels that link social security with economic development? This last question enables the link between social security and national development programs.

In order to answer to these questions, we analyze different public speeches and academic texts. These include documents from international organizations, writings by experts and public servants, stenographies from conferences and meetings and, specially, papers published in the “Journal of Social Security”, official review of the secretary of Social Security since 1968.

Keywords: social security; economic development; planning; Argentinean Revolution; history of ideas

Presentación del trabajo

El presente trabajo se inscribe en una línea de investigación del autor, en la que se analizan las ideas y teorías económicas emplazadas en los discursos legitimadores de las políticas públicas en Argentina, con énfasis en las políticas sociales y de seguridad social. Este texto se dedica al período 1966 – 1973, correspondiente a los gobiernos de facto de la autodenominada Revolución Argentina, para el cual se sugiere, como hipótesis de partida, que se abandona relativamente la primacía de una seguridad social pensada –desde la década del cincuenta- desde la pregunta por los derechos sociales (o cómo garantizar estos derechos sobre la base de las utopías de un desarrollismo estrecho, que confía en una fácil salida de la fase del subdesarrollo sobre la base del crecimiento de la productividad y la llegada de inversiones extranjeras) para pasar a la primacía de la pregunta por el desarrollo económico: de qué manera puede la seguridad social contribuir a alcanzar los objetivos del desarrollo económico, lo cual incluye, como corolarios, indagar acerca de qué perjuicios podría ocasionar la seguridad social al desarrollo y cuáles son los canales para su vinculación, de donde surge el problema de la inclusión de la seguridad social en los planes nacionales de desarrollo¹.

En otras palabras, estaríamos presenciando, de corroborarse nuestra hipótesis, una inversión de sentido en la relación entre seguridad social y desarrollo: si en el período anterior las políticas de seguridad social habrían de acompañar –y de hacerse cada vez menos acuciantes- el camino de un desarrollo que no depende de ellas, desde mediados de los sesenta nos adentramos en un período en el que pasa a concebirse, a modo de discurso social hegemónico², que ciertas políticas activas de seguridad social pueden ser un canal para alcanzar el tan ansiado desarrollo. En este sentido, frente a un pasado en el que la seguridad social era vista mayormente como un objetivo en sí mismo, o como un objetivo con resultados inmediatos –la realización de derechos sociales-, en este período se inaugura la posibilidad de pensar a la seguridad social primariamente como un medio para objetivos externos, no directamente vinculados a ella, como el desarrollo económico.

Por otro lado, sostenemos que la primacía de esta pregunta en el lapso estudiado trasciende las fronteras nacionales, inaugurándose así un momento de la historia de la seguridad social argentina en el que mayores referencias y vinculaciones se abrieron con instituciones de orden continental o de otros países latinoamericanos, lo cual viene a reemplazar a una larga tradición según la cual las referencias internacionales en materia de seguridad social venían de Europa³.

En términos metodológicos, en este texto se analizan distintos discursos públicos y textos académicos relevantes del período, centrados ante todo, en la esfera estatal o cercana a la estatalidad –es decir, escritos y leídos en las cercanías de los organismos oficiales, tanto nacionales como internacionales-. Se incluyen documentos de asociaciones internacionales pensados en referencia a Argentina y América Latina, alocuciones de expertos y de funcionarios, versiones taquigráficas de congresos y conferencias (como el congreso iberoamericano en Buenos Aires en 1972) y, en particular, los textos publicados en la *Revista de Seguridad Social*, órgano oficial de la Secretaría de Seguridad Social desde 1968.

En síntesis, el objetivo de este trabajo no es simplemente exponer qué se decía al respecto sino contribuir a la comprensión de los debates, y en particular de los fundamentos teóricos, implícitos o explícitos, de los discursos, construyendo, o ayudando a construir, a partir del caso de las políticas de seguridad social, una historia de las ideas económicas, sociales y políticas de la Argentina.

¹ Hemos desarrollado esta clasificación en detalle en Dvoskin (2015b).

² Tomamos esta categoría de Marc Angenot (1998).

³ Hemos trabajado la recepción de textos extranjeros sobre seguridad social en Argentina en Dvoskin (2015a).

De las teorías del desarrollo al consenso desarrollista

En esta sección hacemos una presentación de las categorías histórico-teóricas con las que trabajamos en el resto del texto. En este sentido, cabe resaltar que la mayor valorización del problema del desarrollo en los debates sobre la seguridad social desde mediados de los sesenta no debe hacer suponer al lector que estuviera agotada en la Argentina la pregunta por los derechos sociales ni muchísimo menos que el problema del desarrollo no estuviera presente en los debates sobre seguridad social o política social desde antes. Sin ir más lejos, introducimos aquí los conceptos teóricos a partir de fuentes que trascienden hacia atrás el período delimitado en el trabajo, dado que, más allá del cambio de énfasis, sostenemos que es desde principios o mediados de los cincuenta hasta mediados de los setenta que el pensamiento económico y social del país se encuentra atravesado por un consenso desarrollista, que valga la redundancia daba prioridades al problema del desarrollo.

Nos referimos a un consenso que abarcaba a amplios sectores académicos, intelectuales, corporativos, empresariales y políticos respecto a un diagnóstico acerca de la situación económica y social argentina: el atraso relativo de la estructura económica respecto a los centros del capitalismo mundial, la necesidad de profundizar la industrialización sustitutiva, el reconocimiento de que la primera etapa de la misma –encabezada por industrias livianas para consumo interno- ya había agotado su capacidad de expansión, la legitimidad de la intervención estatal en la economía y, en general, la convicción de que las inversiones de capital extranjero, correctamente conducidas, podían ser un vehículo hacia el tan ansiado desarrollo económico. Tal como muestra Karina Forcinito, desde la asunción de Arturo Frondizi a la presidencia en 1958 se manifiesta un consenso social acerca de la segunda etapa de la industrialización por sustitución de importaciones, que devendría en un diagnóstico predominante durante largo tiempo (Forcinito, 2013: 105).

Por supuesto, en la misma época coincidían expresiones teóricas y políticas que no compartían estas premisas, o por lo menos no todas juntas. Por un lado, la teoría de la dependencia planteaba, con sus variantes y pluralidades, la necesidad de quebrar el diagnóstico del atraso a partir de una ruptura de las relaciones centro-periferia. Por el otro, ciertos sectores liberales reclamaban darle mayor libertad al capital privado y reducir al mínimo la injerencia estatal en los asuntos económicos. Sin embargo, entendemos que eran mayoritarios, con el mayor acceso a los principales medios de comunicación y con mayor aceptación por todos los gobiernos, aquellos discursos que se ubican en el primer grupo y que comprenden el “sentido común desarrollista”⁴.

Partiendo de la base de que la preocupación por lo social no puede sino entenderse como una pregunta por la articulación entre Estado y sociedad, aquí lo que pretendemos es indagar en la relación entre estos conceptos en el discurso que legitima y también en el que cuestiona los regímenes políticos, económicos y sociales de la Argentina del período. Así, se hace necesario intentar comprender de qué manera se vinculaban, en los idearios del momento, el desarrollo económico y los problemas sociales, para así dar cuenta de un mapa de los consensos y disensos que en este período se configuran en materia de Estado, sociedad y desarrollo.

Cabe resaltar el surgimiento, entre los cuarenta y los cincuenta, de un conjunto de doctrinas económicas que empiezan a analizar las particularidades del problema del desarrollo. Será desde los países centrales, y con una preocupación por las divergencias estructurales entre estas economías y las periféricas, que surgirán las primeras teorías del desarrollo económico en las que podemos encontrar una génesis teórica del concepto de “desarrollismo”. De acuerdo nuevamente con Forcinito,

⁴ Al respecto, se recomiendan Altamirano (1998) y Forcinito (2013).

durante los años cincuenta y sesenta, el ‘desarrollismo’ se constituyó en el modo de denominar al consenso reformista del capitalismo que surgió como respuesta a la ausencia de crecimiento económico en conjunción con mejoras relativas en el nivel de vida de las clases subalternas, característico de la mayor parte del mundo capitalista hasta entonces (Forcinito, 2013: 91).

Frente a un marginalismo económico que había caído en desgracia tras la crisis de los treinta, las respuestas keynesianas –predominantes en los países centrales– no podían replicarse en las periferias en la medida en que no se trataba de economías con abundancia de mano de obra y de capital que permitieran una recuperación del empleo vía crecimiento de la demanda sino de economías con escasez de capital, bajas calificaciones de la mano de obra y baja productividad laboral. Hacia los años sesenta se abandonará relativamente el diagnóstico del subdesarrollo, para reemplazarlo por el de economías duales, fragmentadas, heterogéneas, desequilibradas, las cuales abonarán a una nueva categoría que describa a las economías latinoamericanas, principalmente a las más grandes: heterogeneidad estructural⁵.

En este marco, la década del cincuenta muestra el surgimiento de múltiples enfoques teóricos que tuvieron la pretensión de explicar la situación particular de los países periféricos y de proponer la forma de superar estas situaciones desfavorables. Aquí es donde surgen las teorías del desarrollo que van a promover determinadas políticas partiendo de la premisa de que las causas del subdesarrollo son internas a cada país, pero la cooperación internacional puede ser el vehículo para superarlas. Algunos de los principales aportes al respecto son los de Arthur Lewis (1955), Albert Hirschman (1958), Walt Rostow (1960) y Alexander Gerschenkron (1962). Con importantes matices, estos autores señalan los problemas generales de las economías subdesarrolladas a partir de una comparación con los países centrales. Todos ellos muestran que es posible salir del subdesarrollo a partir de la implementación de determinadas políticas, que, a diferencia de lo que sostenía el dependentismo, las relaciones internacionales no son causantes de estas situaciones, y que, a diferencia de los liberales, el camino para salir del atraso es la industrialización, abonando así al rechazo a las teorías de las ventajas comparativas. Siguiendo a Peter Bauer, en esta época era prácticamente un consenso que

el comercio exterior es, en el mejor de los casos, ineficaz para el avance económico de los países menos desarrollados, y con frecuencia perjudicial. [...] Dentro del mundo menos desarrollado, la insensibilidad económica y la falta de espíritu de empresa son casi universales. Por lo tanto, si se pretende lograr un avance económico significativo, los gobiernos deben desempeñar un papel amplio e indispensable (Bauer, 1984: 27).

De acuerdo con Carlos Posada, las teorías del desarrollo⁶ entendían que la industrialización no iba a darse sola sino que se volvía necesario que se encauce, desde el Estado, un proceso propositivo de transformación que supere la trampa de la “insuficiente capacidad productiva e insuficiente ahorro real a causa de insuficientes inversiones de alta productividad social” (Posada, 2008: 97) y elimine este carácter regresivo de las estructuras económicas.

En América Latina estas ideas arribaron rápidamente debido a que la región era su sujeto predilecto, ya que se trataba de países mayoritariamente independientes desde hace mucho tiempo, con economías que se habían especializado en la producción de bienes primarios y que no lograban

⁵ Ver, por ejemplo, Pinto (1970).

⁶ El autor se refiere principalmente a la obra de Albert Hirschman.

salir de situaciones de atraso relativo a los países centrales. Las teorías del desarrollismo venían a responder por qué estos países, con todas sus pretendidas potencialidades de éxito económico, estaban sumergidos en el subdesarrollo. Es en este sentido que Sonia Fleury afirma que “el desarrollismo se constituyó en un proyecto de modernización para la región basado en la capacidad de planificación e inducción estatal de nuestra industrialización tardía, en ausencia de una clase hegemónica capaz de conducir ese proceso” (Fleury, 2004: 62).

Para el caso argentino, esta ausencia de una clase conductora puede emparentarse a la muy difundida idea de Juan Carlos Portantiero de empate hegemónico (Portantiero, 1977). Sin embargo, los postulados desarrollistas gozaban de amplios consensos a nivel social. Esto fue lo que llevó a Alberto Petrecolla a afirmar que “una cierta ideología desarrollista era común a los intelectuales latinoamericanos de entonces. Todos éramos desarrollistas en alguna medida”⁷, a partir de lo cual Carlos Altamirano sostendrá que “la idea del desarrollo fue, en la Argentina como en el resto de los países latinoamericanos, el objeto de referencia común para argumentos, análisis y prescripciones distintas dentro del pensamiento social y económico” (Altamirano, 1998: 79).

En lo que refiere a la problemática social, desde principios del siglo XX pero mucho más enfáticamente desde el final de la segunda guerra mundial se va a registrar en todo Occidente, tanto en Europa como en América, un crecimiento de la legislación laboral y de seguridad social. Por otro lado, se generalizará la incorporación de cláusulas sobre derechos sociales en las constituciones nacionales⁸. En líneas generales, estas nuevas legislaciones contribuyen a la noción de Estados de bienestar, cuyos dos pilares, siguiendo a Cristina Marcuzzo, son

el descrédito en las fuerzas del mercado y, con él, la confianza en la intervención gubernamental para alcanzar el pleno empleo por un lado, y la falta de confianza en el poder del liberalismo para alcanzar la seguridad económica y la estabilidad social por el otro, nuevamente dando lugar a la causa de la intervención gubernamental (Marcuzzo, 2010: 198).

Con un énfasis más político que económico, Nikolas Rose se permite afirmar que “la privacidad del contrato de trabajo fue debilitada, en tanto los políticos llegaron a aceptar que las condiciones de trabajo y salario deberían ser reguladas en nombre de la paz social” (Rose, 2007: 126).

Por supuesto, esta mayor legislación laboral y de seguridad social tiene dos dimensiones que pueden ser complementarias: por un lado, desde lo político, el mayor poder de las organizaciones gremiales dada la situación de pleno empleo en los países centrales, que permite mayores conquistas para los trabajadores; por el otro, desde lo económico, la necesidad sistémica de un consumo masivo, lo que hace que las rentas vitalicias para los jubilados y pensionados y las rentas transitorias para los trabajadores desempleados, por ejemplo, garanticen una amplia demanda de bienes, necesaria para la realización de ganancias⁹. Sin embargo, en la

⁷ Expresado en una entrevista realizada por Kathryn Sikkink el 2 de julio de 1985, citado en Sikkink (1988: 107).

⁸ Los primeros antecedentes de cláusulas de derechos sociales en textos constitucionales son los de México (1917), la Alemania de Weimar (1919) y la España republicana (1931). Tras el fin de la segunda guerra mundial esto se replica en Brasil y Francia (1946), Bolivia y Suiza (1947) e Italia (1948). En Argentina esto se reproducirá con la reforma de 1949 –sancionada durante el gobierno de Perón–, pero se replicará en 1957, bajo el gobierno de facto de Pedro Eugenio Aramburu.

⁹ Quienes con mayor detenimiento estudiaron este fenómeno fueron los economistas vinculados a la teoría de la regulación. Una muy detallada explicación de este mecanismo, definido coloquialmente como el de

medida en que ninguna de las dos condiciones se cumplía a rajatabla en América Latina, los avatares de la seguridad social habrán de mostrarse mucho más complejos.

Desarrollismo, intervención estatal y derechos sociales en Argentina

Siguiendo a Mario Rapoport,

el derrocamiento de Perón abrió los debates en torno de la dirección en la que debería orientarse el proceso económico [...donde...] distintas teorías, diferentes concepciones político – sociales y diversos intereses de grupos económicos se manifestaron abiertamente, dando lugar a múltiples proyectos, muchas veces contradictorios o incompatibles entre sí (Rapoport, 2012: 413).

De cualquier modo, esta inestabilidad política no se transcribió en un vaivén de proyectos económicos y sociales pronunciado, sino que muchos de los elementos que habían de conformar los discursos sociales hegemónicos se mantuvieron intactos. En particular, se trata de aquellos que hacían referencia a la necesidad de industrialización y desarrollo y a la vigencia legítima de los derechos sociales. Al respecto, volvemos a citar a Altamirano cuando afirma que, más allá de que el término “desarrollismo” se tiende a asociar directamente con la figura del presidente Arturo Frondizi, la profundización conceptual lo trasciende, y encontramos que entre desde el derrocamiento de Perón y hasta entrados los años setenta

la problemática del desarrollo atrajo e inspiró a una amplia franja intelectual, tuvo más de una vez en funciones de gobierno a portavoces y expertos enrolados en algunas de sus tendencias, y sus temas hallaron adeptos entre los principales partidos políticos (Altamirano, 1998: 79).

En este sentido, el desarrollo económico como búsqueda de una transformación de la estructura productiva tendiente a incrementar la productividad y competitividad de la industria nacional aparece como una idea que pocos cuestionaban. Al respecto, Héctor Diéguez plantea un consenso social respecto a la necesidad de la intervención del Estado:

ya nadie se atreve a discutir la intervención del Estado en los asuntos económicos y sociales. Del viejo Estado liberal del ‘dejar hacer, dejar pasar’ que propugnaba la libre contratación, hasta el Estado social moderno, que aun en los países políticamente más atrasados fija algunas condiciones mínimas a los contratos de trabajo, hay la distancia de un vigoroso movimiento obrero que supo hacerse justicia por su mano, con acción decidida y pujante (Diéguez, 1958: 130).

En el mismo documento señala Diéguez que “en los países no desarrollados [...] la función esencial del Estado es promover el desarrollo” (Diéguez, 1958: 131). Entonces, de la necesidad del desarrollo se desprende directamente la legitimación del accionar estatal, en tanto se reconoce que no existen los medios para un desarrollo sin participación del Estado, mas no sea por ausencia de una

una economía “tirada por los salarios” y dependiente de los paradigmas tecnológicos de la industria fordista, puede encontrarse en Bowles y Boyer (1992).

burguesía nacional capaz de encabezar el proceso de manera autónoma. Altamirano sintetiza esta relación conceptual entre desarrollo y Estado de la siguiente manera:

¿qué compartían todas las tesis y recomendaciones asociadas a la economía del desarrollo [...]? No sólo el argumento de que la Argentina debía abandonar el rango de país especializado en la producción de bienes primarios [...], sino también el de que ese cambio no sobrevendría por evolución económica espontánea. La edificación de una estructura industrial integrada, así como el crecimiento económico en general, debían ser promovidos. [...] Y el agente por excelencia de ese impulso era el Estado (Altamirano, 1998: 80).

Uno de los elementos que con mayor claridad nos permite dar cuenta del lugar privilegiado que se le otorgaba al accionar estatal reside en la proliferación de programas de desarrollo y, principalmente, de planes nacionales de desarrollo. Paradójicamente, el gobierno de Frondizi no participará de esta tendencia, como sí el de Perón con sus planes quinquenales (1946 y 1952), el de Illia con su Plan Nacional de Desarrollo 1965 – 1969 (1964), el de Onganía con su Plan Nacional de Desarrollo 1970 – 1974 (1969), el de Levingston con su Plan Nacional de Desarrollo y Seguridad 1971 – 1975 (1970) y el de Perón nuevamente con su Plan Trienal para la Reconstrucción y Liberación 1974 – 1977 (1973)¹⁰.

¿Cómo entendemos a los derechos sociales en este contexto? En primer lugar, afirmar que el liberalismo estaba en minoría tiene un fuerte sentido económico, pero también lo tiene en clave de derechos: se había acabado la primacía del discurso liberal que pregonaba sólo por los derechos civiles y de vez en cuando los políticos, y se abría la hora de los derechos sociales. Como ejemplo de esto, cabe citar el comunicado emitido por la confederación empresarial ACIEL en el periódico *La Prensa* el 5 de febrero de 1965. Allí afirman los principales dirigentes del capital concentrado en el país que “admitimos y compartimos la necesidad de que el Estado esté atento a la marcha general de la economía. Partimos del principio de que el Estado debe orientarla, y aceptamos que vigile el fiel cumplimiento de la legislación social que protege al trabajador contra posibles abusos”¹¹. Es decir, incluso las organizaciones empresariales defendían los derechos sociales y la intervención estatal. Claro está, al mismo tiempo no compartían gran parte de los criterios legitimadores de la democracia política, lo que nos lleva a la idea de que en este período en la Argentina tenían más legitimidad los derechos sociales que los políticos.

La seguridad social en una estrategia de desarrollo y de planificación del desarrollo

Introducido el debate teórico y fundamentada la validez del concepto de consenso desarrollista para describir el marco general de ideas del período, procedemos a poner en discusión de qué manera es posible teorizar sobre los efectos, conveniencias y especificidades de la política social en general, y la seguridad social en particular, en relación al objetivo del desarrollo económico.

Podemos postular que la necesidad de incorporar a la seguridad social en la agenda de la planificación surge como una de las respuestas al problema de la relación entre crecimiento y distribución en el seno de las estrategias de desarrollo. Si los programas económicos desarrollistas y

¹⁰ El recorrido de los distintos planes nacionales de desarrollo, su conformación burocrática y sus proyectos, focalizando en la política industrial y las variables macroeconómicas, puede seguirse en Jáuregui (2015).

¹¹ ACIEL (1965), “Memorial de los empresarios libres”, publicado en *La Prensa*, Buenos Aires, el 5 de febrero de 1965. Citado en Altamirano (2001: 312).

las teorías del desarrollo que los sostenían hacían hincapié en la necesidad de expandir, diversificar e integrar verticalmente la producción antes que en encauzar procesos redistributivos, este nuevo énfasis que empieza a visibilizarse hacia mediados de los sesenta propone, como complemento, el camino inverso: que la redistribución del ingreso puede ser un medio para encauzar el crecimiento y el desarrollo, y no sólo una consecuencia deseable de los mismos. Así, podemos postular que hacia fines de los sesenta lo que se va imponiendo en términos de discurso social hegemónico es la tríada seguridad social – redistribución del ingreso – desarrollo.

Quizás el documento que mejor sintetice las implicancias de la mencionada tríada, desde una escala continental, sea el capítulo sobre seguridad social que se incluye en el informe titulado *El cambio social y la política de desarrollo social en América Latina*, elaborado por la CEPAL y publicado en 1969. Allí se entiende, como diagnóstico, que la seguridad social es un campo de acción social pública que “ha permanecido casi totalmente al margen del movimiento de planificación del desarrollo de los últimos años” (CEPAL, 1969: 229). En esta línea, se sugiere, naturalmente, que la seguridad social se incorpore a la planificación del desarrollo (CEPAL, 1969: 243 - 244), pero, además, que ella sea considerada a la hora de definir los objetivos nacionales de redistribución del ingreso (CEPAL, 1969: 239) y de pleno empleo y aumento de la productividad (CEPAL, 1969: 241).

Al mismo tiempo, cabe rescatar las resoluciones alcanzadas en la Octava Conferencia Regional de los Estados de América miembros de la Organización Internacional del Trabajo, celebrada en Ottawa en septiembre de 1966, en la que se incluyen

las directrices que deben seguir el desarrollo, la reforma y el perfeccionamiento de la seguridad social en los países de América, a fin de que la seguridad social sea un auténtico instrumento de política social, y en particular, un instrumento de distribución equitativa de la renta nacional que garantice un equilibrado desarrollo económico y social¹².

Estas recomendaciones consisten en: llevar a los sistemas hacia la uniformidad, eliminando desigualdades institucionales, establecer políticas que tiendan a mantener el valor real de las prestaciones en tiempos de inflación, extender la seguridad social hacia nuevos territorios (especialmente hacia los ámbitos rurales) y expandir especialmente la cobertura médica dentro de las prestaciones de la seguridad social.

Para el caso argentino, este viraje de mediados de los sesenta coincide con el cambio de régimen político no tanto a partir de que el golpe de Estado en sí mismo refuerce las preocupaciones por el desarrollo económico y la planificación sino desde el desmedro del énfasis en los derechos sociales como derechos ciudadanos, en tanto el golpe de Estado, que por primera vez en la historia argentina inaugura una dictadura institucional –y no un gobierno de facto provisional- no implica una pérdida de legitimidad para los derechos sociales en sí pero sí una desarticulación de los mismos con la ciudadanía ampliada o el constitucionalismo social. Como lo proponen Horacio Cao y Arturo Laguado Duca, en términos de la cuestión social “no se trataba de promover la ciudadanía social sino de establecer requisitos funcionales para el desarrollo” (Cao y Laguado Duca, 2014: 136).

La articulación de los derechos sociales con la ciudadanía y la constitución será reemplazada por un nuevo sostén: ahora se asociará, principalmente, con las categorías de comunidad y corporativismo. Será en la comunidad y en las instituciones intermedias –y no directamente en el Estado a través de los derechos consagrados- donde habrá de descansar el encauce de los

¹² “Programa de Ottawa de seguridad social para las Américas”. Disponible en OIT (1966), *Programa de seguridad social para las Américas*, Ginebra, p. 3.

descontentos sociales y sus conflictos. Así podemos entender la relación que se establece entre la mencionada tríada y la retórica de los tres tiempos (económico, social y político, en ese orden) del gobierno de facto¹³. Es en este sentido que Karina Forcinito propone que desde mediados de los sesenta el mismo desarrollismo –tanto en Argentina como en otros países, por ejemplo Brasil- tiende a inclinarse, en términos políticos, por una modernización autoritaria (Forcinito, 2013: 91).

Resulta necesario remarcar, a partir de la mención del documento de la CEPAL y de la conferencia de Ottawa, que la preocupación por la seguridad social como vía para combatir el subdesarrollo es una arista muy latinoamericana –o por lo menos enfáticamente debatida en América Latina- de los estudios del desarrollo¹⁴. En este sentido, es significativo que el período que se abre desde mediados de los sesenta hasta mediados de los setenta se caracteriza mucho más que en años anteriores y posteriores por una búsqueda, reproducción y difusión de referencias internacionales latinoamericanas antes que europeas –como era habitual en los cuarenta y cincuenta- o norteamericanas –como será habitual desde fines de los setenta-.

Algunos de los autores de referencia de este nuevo consenso, leídos y recuperados en Argentina en distintos números de la *Revista de Seguridad Social* –órgano oficial del Ministerio de Bienestar Social, el cual es presentado en detalle en el próximo acápite-, son Lucila Leal de Araujo, mexicana, jefa del Departamento de Estudios Internacionales del Instituto Mexicano del Seguro Social, Gonzalo Arroba, ecuatoriano, director del Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social, con sede en México y Ricardo Moles, argentino, director de la Oficina Regional de la Asociación Internacional de Seguridad Social, perteneciente a la órbita de la Organización Internacional del Trabajo¹⁵. Analizamos en esta sección algunas contribuciones de estos autores, las cuales también fueron publicadas en la mencionada *Revista de Seguridad Social*. De la primera autora recuperamos “Social security as an instrument for income redistribution in the developing countries” publicado en el *International Social Security Review* de la AISS en 1972¹⁶; del segundo, “Social security schemes and the national economy in the developing countries”, publicado en la misma revista en

¹³ Gonzalo de Amézola sostiene que “instalado Onganía como presidente, se proclamó la necesidad de un gobierno de mano dura que, antes que nada, debía promover enérgicamente el crecimiento y la modernización de la economía, lo que sería el requisito para ocuparse posteriormente de los problemas sociales y políticos” (de Amézola, 2001: 115).

¹⁴ Por supuesto, analizar la seguridad social desde la pregunta por el desarrollo no es una exclusividad latinoamericana. Un libro muy difundido que se refiere específicamente a ese problema es la compilación dirigida por Everett Kassalow, funcionario de la administración de seguridad social estadounidense, titulado *The role of social security in economic development*, publicado en 1968. Sin embargo, incluso allí puede encontrarse un texto de Marshall Wolfe, de la CEPAL, dedicado a la experiencia latinoamericana en materia de relación entre seguridad social y desarrollo.

¹⁵ Ricardo Moles es una de las principales referencias en la seguridad social argentina durante todo el siglo XX. Doctor en Filosofía y Letras por la Universidad de Buenos Aires, fue bibliotecario de la Confederación Médica Argentina y director de la revista *Boletín Informativo de Leyes del Trabajo*. En 1962 publicó el libro *Historia de la Seguridad Social en Hispanoamérica*. Más información sobre su trayectoria puede encontrarse en Ramacciotti (2014).

¹⁶ En la mencionada *Revista de Seguridad Social* el artículo se publicó con el título “Los sistemas de seguridad social como mecanismos de redistribución del ingreso en los países en desarrollo”. Disponible en *Revista de Seguridad Social*, Año 5, No. 45, Marzo de 1972, Buenos Aires, pp. 203 – 216. Las citas corresponden a la versión publicada en el *International Social Security Review*. Otro artículo muy difundido de esta autora es “Extension of social security to rural workers in Mexico”, publicado en 1973, en el que propone que la expansión de la seguridad social hacia áreas rurales es una condición para el desarrollo económico e incluso para la mejora de la productividad agropecuaria.

1969¹⁷ y del tercero, “Seguridad social y planificación nacional” presentado en una reunión del Grupo de Estudios sobre Seguridad Social y Planificación Nacional en México, organizada por el Centro Interamericano de Seguridad Social y la Organización de Estados Americanos, en noviembre de 1967.

Comenzamos remarcando los principales aportes de Ricardo Moles, quien afirma en la introducción de su texto, en lo que podría identificarse como una expresión de deseos o de objetivos de máxima, que

las características que distinguen a un sistema integral de seguridad social se sintetizan en los siguientes aspectos: que garantice un ingreso sustitutivo por la pérdida o disminución sustancial involuntarias de la capacidad de trabajo; proporcione asistencia médica, curativa, preventiva y readaptadora; asegure un ingreso complementario por cargas de familia, partiendo de una política equitativa y adecuada de salarios; otorgue pensiones de vejez y sobrevivientes, y contribuya a mejorar las condiciones de vida a través de diversos servicios sociales. En su acepción política la seguridad constituye uno de los instrumentos más efectivos para lograr una redistribución equitativa de la renta nacional, eliminar los estados de necesidad, alcanzar un auténtico bienestar social, mediante la elevación de los niveles de vida y contribuir a la estabilidad de la familia y la vida social (Moles, 1970: 114).

Alcanzar esto requerirá la incorporación de la agenda social en general –y de la seguridad social en particular- en la planificación nacional, en tanto

es innegable que la limitación de medios en determinadas etapas del desarrollo económico exige la mejor y más racional utilización de los mismos. Esto puede lograrse mediante una estricta planificación que determine el límite de los recursos que, dentro del planeamiento económico, es posible y recomendable dedicar a los programas sociales (Moles, 1970: 125).

De lo que se trata, entonces, es de encauzar un proceso de planificación integrada, es decir, de “dar una orientación social al desarrollo económico” (Moles, 1970: 226). Refiriéndose a las particularidades latinoamericanas, manifiesta que la región tiene características estructurales e institucionales que revisten particularidades que han de ser tenidas en cuenta en la conformación de los planes nacionales de desarrollo que incluyan objetivos sociales y redistributivos. En particular, sostiene que en América Latina son prácticamente nulos los canales de redistribución vertical de los ingresos (Moles, 1970: 219), lo que se recrudece si además se reconoce una tendencia a trasladar a precios de las mercaderías las cargas sociales, con lo que termina siendo la población toda, y no sólo la cubierta, la que termina pagando los costos de la seguridad social (Moles, 1970: 219). Es por ello que Moles recomienda la inclusión del financiamiento estatal como un elemento indispensable para una seguridad social en expansión (Moles, 1970: 222), lo cual es necesario en tanto la mayoría de la población latinoamericana se encuentra sin cobertura, y al mismo tiempo en muchos países las

¹⁷ En la *Revista de Seguridad Social* el artículo fue publicado bajo el título “Consideraciones generales sobre la interrelación entre los programas de seguridad social y la economía nacional en los países en vías de desarrollo”. Disponible en *Revista de Seguridad Social*, Año 2, Nos. 16 y 17, Octubre y Noviembre de 1969, Buenos Aires, pp. 787 – 806 y 929 – 952. Nuevamente, las citas corresponden a la versión publicada en el *International Social Security Review*.

contingencias cubiertas son muy escasas (Moles, 1970: 223). Además, “la aportación del Estado puede actuar como elemento compensador de las desigualdades económicas entre sectores o regiones, contribuyendo a la redistribución horizontal del producto nacional” (Moles, 1970: 343).

Finalmente, Moles cierra su artículo dando cuenta de las distintas variables que han de tenerse en cuenta —enfaticando en las diferencias sectoriales y en la necesidad de presupuestos equilibrados— a la hora de incluir a la seguridad social dentro de la agenda de la planificación del desarrollo, lo cual, cabe repetir, se manifiesta como necesario en tanto la seguridad social no puede pensarse como un problema autónomo, o como un mecanismo de protección individual, sino como una instancia central en la organización económica y social de una nación, y por ende debe necesariamente ser pensada en relación, articulación e integración con los programas generales de desarrollo.

El texto de Gonzalo Arroba comienza con una larga descripción de las diferencias entre países desarrollados y subdesarrollados, que en gran medida reproducen la descripción del diagnóstico consensual desarrollista que se expuso en apartados previos de este acápite. Sobre esta base, y a partir de sostener que los esquemas de seguridad social latinoamericanos han tendido a emular institucionalmente a sus pares europeos, sostiene que

los países latinoamericanos que siguieron el ejemplo europeo sin prestar suficiente atención a las diferencias en las estructuras económicas y sociales ahora se encuentran ante la difícil situación de tener esquemas de seguridad social diseñados jurídica, financiera y administrativamente para las condiciones especiales del sector asalariado, inaplicables a la mayoría de la población económicamente activa, sean trabajadores rurales o urbanos no asalariados. Entonces América Latina, después de cuarenta años de experiencia en el campo de la seguridad social, tiene sólo un quinto de su población económicamente activa cubierta, y está haciendo serios esfuerzos para cambiar las bases teóricas, financieras y técnicas para así cubrir al resto de la población, la cual está incidentalmente en mayor necesidad de protección porque es económicamente la menos privilegiada (Arroba, 1969: 49).

En este sentido,

es importante para la economía nacional que la proporción del PBI que se destina a la seguridad social sea equitativamente distribuida, preferentemente hacia sectores pobres, para así encauzar una más justa distribución del ingreso nacional, el cual debe ser el principal objetivo de una organización económica y social propositiva (Arroba, 1969: 51).

Particular hincapié hace Arroba, al igual que el documento de Ottawa, en la necesidad de extender la seguridad social hacia poblaciones rurales, a la que agrega el grupo de los trabajadores autoempleados urbanos. Estos sectores, mayoritarios en muchos países latinoamericanos, no pueden, por sus características estructurales, soportar por sí mismos los costos de una protección social asimilable a la de los asalariados urbanos, típicamente industriales o de servicios formales, con lo que en estos casos se hace imperiosa la intervención estatal y su colaboración en el financiamiento, sin desmerecer con esto la posibilidad de que el Estado también beneficie a los sectores industriales urbanos cuando sea necesario para impulsar nacientes procesos de industrialización (Arroba, 1969: 52). Por último, el autor se refiere a la necesidad de conectar las políticas de seguridad social a la agenda planificadora. Al respecto, señala que

la planificación de la seguridad social debe estar completamente integrada a los planes de desarrollo nacional, los cuales deben fijar la mirada, la expansión y los límites del desarrollo de la seguridad social en relación a las posibilidades de la economía. Sólo de este modo podrá hacerse una elección de prioridades, asegurar la utilización óptima de los recursos disponibles, seleccionar los métodos técnicos más efectivos y [...] asegurar que la seguridad social sea un instrumento que traiga equidad y justicia social y que provea a la mayoría de la población la oportunidad de pertenecer a la comunidad, actuando así como un factor para la integración nacional en los países del tercer mundo (Arroba, 1969: 60).

En cuanto al texto de Leal de Araujo, cabe resaltar que se propone como guía para ulteriores investigaciones sobre la relación entre el desarrollo y la seguridad social y, por lo tanto, no incluye conclusiones o afirmaciones contundentes. Sin embargo, la apuesta por mayores investigaciones – principalmente comparativas – da cuenta de la significatividad de la temática en la agenda de las instituciones administradoras de la seguridad social. Esta autora sostiene que

el creciente interés mostrado en los problemas de la redistribución del ingreso, tanto en los países industrializados como en los que están en distintos estadios del desarrollo, se debe al hecho de que las políticas redistributivas han sido incluidas entre los principales objetivos de los programas socioeconómicos a nivel nacional (Leal de Araujo, 1972: 243).

En este sentido, el primer objetivo es definir en qué medida los sistemas de seguridad social funcionan, o no, como “maquinaria para la redistribución del ingreso” (Leal de Araujo, 1972: 245) y cómo esto se relaciona con otros mecanismos redistributivos, en especial con la estructura del gasto público y la recaudación impositiva (Leal de Araujo, 1972: 246 - 247), rompiendo así con la tradición de pensar a los sistemas de seguridad social como un cuerpo separado de las finanzas públicas, incluso cuando no exista contribución estatal a su financiamiento. En este sentido, la autora propone pensar a la seguridad social como un “mecanismo suplementario de redistribución” (Leal de Araujo, 1972: 254).

El órgano oficial argentino: la *Revista de Seguridad Social*

En julio de 1968, durante el gobierno de facto de Onganía, el Ministerio de Bienestar Social empezó a editar, desde la Secretaría de Seguridad Social, la *Revista de Seguridad Social*, la cual se convirtió en referencia central de la materia desde su primer número. En cada número se publicaba un artículo principal sobre algún aspecto de la seguridad social, junto con todo el compendio de resoluciones administrativas, decretos y fallos acerca de la temática y a una selección de estadísticas oficiales, inicialmente sólo sobre el régimen previsional. Hacia 1973 empezarán a publicarse, cada vez con mayor asiduidad, informes y reflexiones sobre otros subsistemas de la seguridad social, en particular sobre las asignaciones familiares.

Durante el primer lustro de existencia de la revista, los autores que más recurrentemente firmarán los artículos centrales serán Juan José Etala, Rubén Grego, su director durante gran parte del período, y el ya mencionado Ricardo Moles. Como mencionáramos antes, otros autores relevantes latinoamericanos – como Leal de Araujo y Arroba, entre otros – también fueron publicados en la revista. Los artículos nunca se desviaban de los lineamientos que proponía la secretaría y la política social del gobierno de facto en general: la apuesta por un sistema inclusivo, ordenado, amplio, que tenga la capacidad de dar respuesta a crecientes demandas sociales, que se asocie con los

problemas del desarrollo y su planificación, y que, por sobre todas las cosas, consiga evitar el conflicto social apostando a una armonía de clases.

En el último número del primer año encontramos un artículo del segundo titulado “Seguridad social y desarrollo”, poniendo de manifiesto la necesidad de vincular la organización de la protección social con las pretensiones de transformación de la estructura productiva. “Los objetivos y los planes de desarrollo económico deben complementarse con los sociales y deben ejecutarse de acuerdo con un orden de prioridades que apunte tanto a aumentar la producción, como a mejorar la distribución de los ingresos” (Grego, 1968: 517). De este modo, Grego pretende convocar a la inclusión de políticas de seguridad social en los planes de desarrollo nacional. También afirma que

la seguridad social es una realidad que se presenta como el gran medio que tiene el mundo occidental y cristiano de realizar el cambio de estructuras que señalan los tiempos y que exige una sociedad alucinada por una propaganda que, alentada por la verdad de los excesos del capitalismo, propugna una filosofía materialista y atea. La seguridad social al posibilitar el mantenimiento del nivel de vida alcanzado por el hombre frente a las contingencias sociales, permite una redistribución de la renta nacional que corrija los desequilibrios y arbitrariedades producidos por el egoísmo de los factores intervinientes en el proceso productivo. La seguridad social puede dar a cada uno lo suyo dentro de un régimen que proteja la libertad, la propiedad y la familia (Grego, 1968: 524).

De este modo vemos cómo en la vinculación entre seguridad social y desarrollo también se plantean imperativos éticos de la transformación social ligados al mundo católico –subsidiariedad del Estado, primacía de los cuerpos intermedios, participación comunitaria, la familia como sujeto, pretendida equidistancia del marxismo y del liberalismo, entre otros¹⁸-, claramente muy presentes durante el gobierno de Onganía, pero que se mantendrían más adelante. De hecho, el problema de la relación entre seguridad social y desarrollo seguirá ocupando un lugar predominante en esta revista. Sin ir más lejos, este tema fue el principal en la VIII Conferencia Interamericana de Seguridad Social, llevada a cabo en Panamá en febrero de 1968. En el número 14, de agosto de 1969, se reproduce la Resolución CISS No. 61, consensuada en la mencionada conferencia, titulada “Coordinación de la proclamación y ejecución de los planes nacionales de desarrollo económico con la seguridad social”, la cual, entre otras cosas, resuelve recomendar

que los gobiernos den participación a la seguridad social en el proceso de la planificación del desarrollo e incluyan al sector seguridad social en los programas nacionales respectivos, sin perjuicio de la concomitante participación del mismo en el sector salud. Asimismo que adopten medidas inmediatas en el campo económico a fin de superar los desequilibrios y las incidencias de todos aquellos factores que afectan o retardan el desarrollo de los programas sociales¹⁹.

¹⁸ Una síntesis de estos conceptos, desde la perspectiva de Carlos Sacheri uno de los más significativos exponentes del pensamiento católico integrista de aquellos años –y que, además, participó en proyectos de reforma de la seguridad social durante el gobierno de Onganía- puede encontrarse en Von Büren (2003). Un recorrido por la conformación ministerial del gobierno de facto y los orígenes corporativos (católicos) de sus integrantes puede encontrarse en Giorgi y Mallimaci (2012).

¹⁹ Art. 2 de la Resolución N° 61 de la Conferencia Interamericana de la Seguridad Social. Aprobada el 24 de febrero de 1968 en Panamá. Disponible en *Revista de Seguridad Social*, Año 2, No. 14, Agosto de 1968, Buenos Aires, p. 681.

En la misma línea, en el número 5, de noviembre de 1968, se expone, sin firma individual, una definición de conceptos de la seguridad social, en la que se sostiene que

la economía está íntimamente interrelacionada con la seguridad social, no sólo por ser aquella su factor condicionante necesario, sino por la repercusión que los servicios sociales producen sobre los procesos económicos al promover la distribución, los consumos y la oferta de mano de obra. Por su parte, el desarrollo social que, eventualmente en su iniciación puede restar al proceso económico una parte de la reinversión de la renta, se traduce en un factor coadyuvante del progreso económico al crear mejores condiciones de vida²⁰.

De este modo, se vislumbra un argumento keynesiano en la relación entre consumo o distribución y crecimiento, en tanto se afirma que las políticas redistributivas pueden tener efectos positivos, en términos de demanda agregada, sobre la producción.

El V Congreso Iberoamericano de Seguridad Social

Las presidencias de facto posteriores a Onganía (Roberto Levingston, entre 1970 y 1971, y Alejandro Lanusse, entre 1971 y 1973) expresan lo que algunos autores, como Mario Rapoport, definen como el giro nacionalista de la política económica del país (Rapoport, 2012: 544). Se verificaron importantes cambios de impronta en la política económica –priorizando relativamente a la industria nacional, frente al anclaje que la política económica de Onganía había establecido en el empresariado extranjero²¹– y se abandonó la retórica de los tres tiempos, lo que permitió –sin abandonar sino profundizando la preocupación por la relación entre seguridad social y desarrollo– cierto retorno de la centralidad del Estado en la garantía, defensa y promoción de los derechos sociales, principalmente –en lo discursivo, claro está– en las condiciones de vida de los sectores más vulnerables²².

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 enormemente los mecanismos publicitarios del organismo, con editoriales a página completa en los principales diarios de alcance nacional. El propio Manrique entendía a esta nueva impronta del Ministerio como grandilocuente, quizás incluso mucho más que lo que nosotros podemos proponer al describir a las políticas de protección social comparativamente entre distintos períodos²³.

Un hito muy significativo fue la organización, en abril de 1972 en la ciudad de Buenos Aires, del V Congreso Iberoamericano de Seguridad Social junto con la Organización Iberoamericana de Seguridad Social. El encuentro incluyó la visita, como el más importante delegado extranjero, del

²⁰ Disponible en *Revista de Seguridad Social*, Año 1, No. 5, Noviembre de 1968, Buenos Aires, en el artículo anónimo titulado “Seguridad social”, p. 439.

²¹ Juan Carlos Portantiero se refiere a una pretensión de “argentinización de la economía” (Portantiero, 1977: 556).

²² Gonzalo de Amézola sostiene que a la salida de Onganía le corresponde un “desplazamiento de la obsesión

por el incremento de la renta per cápita como objetivo en sí mismo a la preocupación por la mejora de la calidad de vida de la población” (de Amézola, 2001: 121).

²³ De hecho, el régimen general de seguridad social varió muy poco durante su gestión. Sin embargo, su política más importante fue la creación del PAMI (Programa de Asistencia Médica Integral) en mayo de 1971.

ministro de Trabajo de España, Licinio de la Fuente, a quien se le entregó la Orden de Mayo al mérito. En su discurso de apertura el ministro definió a la seguridad social como

la palanca que impulse una sociedad más dinámica y abierta, y que no se conformará sólo con poner remedio a las contingencias, sino que escrutará la forma de instrumentar unos servicios sociales que la conviertan en cauce y garantía para el pleno desarrollo del hombre²⁴.

En este sentido, encontramos aquí, al igual que en los textos académicos que mencionamos hace algunas páginas, la referencia a la seguridad social como un posible medio para el desarrollo económico, y no sólo como un canal de satisfacción de necesidades inmediatas ni de realización de derechos sociales.

En el mismo sentido cabe citar las palabras de Eduardo Stafforini, responsable de la Dirección Nacional de Política del Ministerio de Bienestar Social²⁵. El jurista afirmó, luego de criticar las instituciones y estructuras de la economía liberal “reacias a las reformas sociales, al progreso de nuestra seguridad social”²⁶ aun presentes en la sociedad argentina, que

nuestras realizaciones en materia de política social guardan estrecha relación con el desarrollo económico. Pero lo que no creemos es que aquellos programas de seguridad social que atienden a la cobertura de riesgos que son esenciales para la dignidad de la persona humana, puedan ser postergados por prioridades de carácter económico o de desarrollo. Creemos que se puede lograr una consecución, una obtención de los objetivos de la política social, no sólo con el desarrollo económico sino con una mejor redistribución de la renta nacional y mediante una planificación económico-social²⁷.

De este modo Stafforini parece coincidir con los lineamientos principales de los autores centrales de la *Revista de Seguridad Social* que citamos anteriormente en lo que refiere a la necesidad de no postergar objetivos sociales en pos de favorecer objetivos económicos, principalmente a partir de insistir en una relación de causalidad mutua entre desarrollo económico y bienestar social, en tanto la redistribución del ingreso y la planificación nacional serían vehículos tanto de lo uno como de lo otro.

Otra de las voces centrales fue la del presidente Lanusse, quien allí expresó que

el incremento de la riqueza nacional como consecuencia de nuevas formas de producción, se señala como condición indispensable para que la redistribución de aquella alcance niveles compatibles con las necesidades del individuo, que la seguridad social debe satisfacer. Sin embargo, ello no significa que los países en desarrollo no puedan y

²⁴ Expresado el día 24 de abril de 1972 en la apertura de las sesiones del V Congreso Iberoamericano de Seguridad Social. Disponible en *Revista de Seguridad Social*, Año 6, No. 46, Abril de 1972, Buenos Aires, p. 304.

²⁵ Eduardo Stafforini fue un abogado dedicado al derecho del trabajo y de la seguridad social, con una extensa trayectoria. Fue uno de los coordinadores, junto con José María Goñi Moreno, del Consejo Federal de Seguridad Social, organismo interprovincial que funcionó entre 1959 y 1966 y que tuvo como finalidad elaborar programas de reforma de la seguridad social. Fue precisamente la creación del Ministerio de Bienestar Social y la Secretaría de Seguridad Social lo que motivó la disolución de este organismo.

²⁶ Expresado el día 27 de abril de 1972 en la cuarta sesión plenaria del V Congreso Iberoamericano de Seguridad Social. Disponible en *Revista de Seguridad Social*, Año 6, No. 46, Abril de 1972, Buenos Aires, p. 308.

²⁷ *Ibid.*, pp. 308 y 309.

deban realizar una política acorde con sus recursos. La seguridad social no brinda fórmulas fijas, sino que constituye un conjunto de realizaciones originadas sea en los grupos, en las instituciones intermedias o a través del Estado, tendientes a brindar prestaciones en la medida de las necesidades más urgentes y de la capacidad económica de los pueblos. [...] Así como es difícil cumplir con los objetivos del bienestar sin economía sana, también es verdad que el logro de un determinado índice de desarrollo no puede sacrificar los requerimientos más apremiantes del individuo. De ahí que, necesariamente, los programas de seguridad social deben estar integrados en la planificación económica general del Estado. Las limitaciones propias de la economía en los países en desarrollo plantea una disyuntiva, a menudo de muy difícil solución, como es la de una promoción social inmediata, frente a una promoción mediata que prive o limite del derecho a la seguridad económica y al bienestar a una parte de una generación, hasta tanto se afiance el desarrollo económico. [...] La disyuntiva no es de fácil solución. Al estadista le incumbe hallar una fórmula congruente que, sin poner en peligro la economía del país, asegure la paz social, sin la cual todo intento de desarrollo económico será estéril²⁸.

Son muchos los aspectos del discurso que podemos destacar para los fines de esta investigación. En primer lugar, encontramos una mirada favorable a la redistribución del ingreso vía la intervención estatal. En segundo lugar, y quizás es lo más destacable del texto, se expresa la imbricación entre la seguridad social y la planificación del desarrollo, al tiempo que, además, se destaca positivamente a la segunda. En este marco, el presidente de facto entiende que si bien los objetivos de las políticas de desarrollo en sentido amplio suelen verse en el largo plazo, la consecución de objetivos más urgentes es necesaria para el propio éxito de las primeras, no sólo en términos económicos sino también en términos políticos. En este sentido, el discurso se inscribe claramente en las características centrales que definimos para el período: una preocupación por el lugar de la seguridad social en las estrategias de desarrollo económico, el cual es el objetivo central, y expreso, de la política económica. Agregó en su discurso el presidente de facto una convocatoria a “afrontar las tareas de elaboración de un código o ley nacional de seguridad social, que permita lograr el progreso sistemático y la unidad normativa de los distintos regímenes”²⁹. Además, cerró su intervención manifestando que

así como no deben existir barreras ideológicas capaces de separar a los pueblos, tampoco deben existir barreras al bienestar, barreras sociales que desconozcan el carácter universal de la seguridad social y el derecho inalienable y permanente del individuo a la seguridad económica y al bienestar, donde quiera se encuentre. Nuestra meta debe ser, pues, una visión ecuménica de la seguridad social y el reconocimiento universal de los derechos sociales³⁰.

²⁸ Expresado el día 24 de abril de 1972 en la apertura de las sesiones del V Congreso Iberoamericano de Seguridad Social. Disponible en *Revista de Seguridad Social*, Año 6, No. 46, Abril de 1972, Buenos Aires, pp. 305 y 306.

²⁹ Expresado el día 24 de abril de 1972 en la apertura de las sesiones del V Congreso Iberoamericano de Seguridad Social. Disponible en *Clarín*, 25 de abril de 1972, Buenos Aires, en la nota titulada “Anuncios de Lanusse: seguros para obreros”, p. 14.

³⁰ *Ibid.*, p. 14.

Es decir, además de recuperar el problema recurrente en la década del sesenta de la ausencia de un código de seguridad social³¹, vuelve sobre las reivindicaciones de los derechos sociales, no ya, como en los sesenta, con un discurso de ciudadanía social sino, explícitamente, desde una filosofía cristiana.

Como cierre de este evento se aprobó la Declaración de Buenos Aires, la cual enfatiza en la concepción de la seguridad social como un derecho, reforzando los limitados alcances del Art. 14 bis de la Constitución Nacional sancionada en 1957. Por otro lado, esta declaración incorpora, en su artículo segundo, que

deben compatibilizarse los fines y los medios de las políticas económicas y sociales, mediante una planificación conjunta e integrada, dirigida fundamentalmente a promover el bienestar. Las exigencias de la seguridad social deben atenderse no solo con el incremento producido por el desarrollo económico, sino también con una más justa distribución de la renta nacional. Las prioridades del desarrollo económico no deben postergar programas de Seguridad Social destinados a cubrir necesidades cuya satisfacción es esencial para la dignidad humana³².

Es decir, además de volver, al igual que el discurso de Lanusse, sobre el problema de los derechos sociales –ligeramente olvidados durante el gobierno de Onganía- se incorpora como central el problema de la redistribución del ingreso. Esto se conjuga con una promovida expansión de las protecciones no contributivas y de la asistencia social, si bien supeditadas y largamente inferiores a las tradicionales estructuras contributivas del sistema. En líneas generales, se trata de una primera experiencia a escala nacional de la promoción y difusión de la seguridad social como política pública. La firma de la declaración fue acompañada por el discurso de cierre del ministro de Bienestar Social Francisco Manrique, quien hizo hincapié en un punto que ya venía siendo debatido pero que tomaría mayor preponderancia durante los años siguientes: la extensión de los beneficios de la seguridad social hacia áreas rurales en las que la gran mayoría de los trabajadores carecían de cobertura, lo cual se entendía como uno de los caminos a partir de los cuales la seguridad social podría contribuir al desarrollo económico³³.

En síntesis, cuando retorne el régimen democrático, por primera vez en dieciocho años con elecciones libres y sin proscripciones, y vuelva al gobierno el peronismo, 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 por 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.

³¹ En Dvoskin (2015b) analizamos tres propuestas distintas de código de seguridad social –ninguna de ellas aplicada-: una elaborada por el diputado radical Adolfo Rouzaut, otra por el ya mencionado Consejo Federal de Seguridad Social y una última por los equipos del Programa Argentino de Seguridad Social, coordinado por Agustín Merello. Las dos primeras propuestas se agotan en el gobierno democrático anterior a 1966, mientras que la tercera llega a ser considerada por Onganía, pero luego es descartada.

³² Declaración de Buenos Aires, Art. 2, disponible en *Revista de Seguridad Social*, Año 6, No. 46, Abril de 1972, Buenos Aires, pp. 375 – 378.

³³ Expresado el día 28 de abril de 1972 en el cierre de las sesiones del V Congreso Iberoamericano de Seguridad Social. Disponible en *Revista de Seguridad Social*, Año 6, No. 46, Abril de 1972, Buenos Aires, p. 310.

Conclusiones

El golpe de Estado de junio de 1966 produjo importantes transformaciones institucionales, mas, paradójicamente, expresó la continuidad transformada de un conjunto de consensos y paradigmas vigentes, entre los que encontramos la vigencia legítima de proyecciones positivas sobre la seguridad social y los derechos sociales. Sin embargo, en un contexto de dictadura institucional estos derechos se desvinculan de una construcción de ciudadanía –a la Marshall (1950)- para pensarse en clave de solidaridad, comunidad y, como mostramos aquí, desarrollo económico y social. Las nociones de derechos sociales desde una centralidad estatal reaparecen tras la salida de Onganía, manteniéndose fuera del léxico oficial el concepto de “justicia social”, asociado a la experiencia peronista.

Se trata de una primera experiencia en la historia argentina en la que se recomiendan tratamientos diferenciales en los regímenes de seguridad social, frente a una historia en la que había primado, siempre, la pretensión de la unificación. Esto conlleva, por primera vez, una pretensión, aunque minoritaria y segmentada, de establecimiento de regímenes no contributivos de seguridad social. Esto se vincula, claro está, con un imaginario que le reconoce virtudes a la redistribución progresiva de los ingresos. El período que va desde la Revolución Libertadora (1955) hasta 1966 está signado por un consenso desarrollista que propone políticas sociales homogéneas –garantía de derechos sociales, unificación normativa, exclusividad contributiva- como apoyo de las políticas económicas tendientes a sacar al país del subdesarrollo. El período que se abre en 1966 va a modificar esta impronta: frente a un diagnóstico que cada vez hace más hincapié en el carácter heterogéneo de la estructura económica argentina, se empiezan a proponer políticas sociales heterogéneas –algunas protecciones no contributivas, políticas ampliadas, relajamiento de las condiciones para ciertos grupos sociales- no ya como apoyo sino como precondiciones de las políticas económicas que llevarían al desarrollo.

De este modo, el cambio de diagnóstico –del subdesarrollo a la heterogeneidad estructural- es acompañado por un importante cambio en el rol que juegan las políticas sociales -en general- y la seguridad social -en particular- en el propio proceso de desarrollo.

Bibliografía

¡Error! No se encuentra el origen de la referencia.

Publicaciones periódicas

Diario Clarín, Buenos Aires

Revista de Seguridad Social, Ministerio de Bienestar Social, Buenos Aires