

Del derecho a la economía: las principales referencias teóricas en la política de seguridad social argentina (1949 – 1983)

Nicolás Dvoskin

Centro de Estudios e Investigaciones Laborales – CONICET, Universidad Nacional de
Moreno y Universidad de Buenos Aires
Argentina

Resumen

En este trabajo se propone una exposición y análisis de las principales publicaciones, revistas, libros y documentos en los que se difundieron los programas teóricos sobre la seguridad social argentina, enfatizando en el sistema previsional.

Comenzando en 1949, en ocasión de la reforma constitucional que incluyó por primera vez a los derechos sociales en la carta magna, se postula que hasta mediados de la década del sesenta la seguridad social fue ante todo un problema jurídico. Se propone un primer cambio de énfasis alrededor del golpe de Estado de 1966, a partir del cual la seguridad social se entiende como un medio para asegurar el desarrollo económico y social. A partir de 1976 y en adelante, la seguridad social se convierte en un problema eminentemente económico, con la sustentabilidad financiera en el centro de los debates. El análisis documental termina en 1983 pero se postula que lo económico seguirá guiando los debates de la seguridad social hasta la actualidad.

En síntesis, se propone una no tan habitual dimensión de análisis de la seguridad social, extrapolable a otros ámbitos: el estudio de las ideas que guiaron sus debates desde una matriz interdisciplinaria.

Palabras clave: seguridad social – derechos sociales – economía – sistema previsional – historia de las ideas

From law to economics: the main theoretical references in Argentina's social security policy (1949 – 1983)

Extended abstract

This paper presents an analysis of the major publications, magazines, books and documents in which the theoretical programs on the Argentine social security system were published, emphasizing not exclusively in the old-age pension system. The main goals that are pursued here include understanding which theoretical references these texts followed, which international authors, magazines and associations were taken into account and, thus, presenting a synthesis of the way those references changed, or not, between the fifties and the eighties.

We are introducing here a transversal extract –this means, a transversal specific topic rather than a sub-period- of the author's doctoral thesis in social sciences, titled “Argentinean social security between developmentalism and neoliberalism (1957 – 1994). Economic ideas and economic theories in its reform proposals and discussions”, which will be presented at the University of Buenos Aires during this year.

The paper is divided into four main sections (being the first of them –section 2- a state of the art about the social security history of Argentina), out of which three (sections 3, 4 and 5 of the paper) represent the periods in which the research is divided. The key to divide the periods is not related to political turnovers, economic policies, or even social security reforms, but to the topics and fields social security was primarily related with.

We begin in 1949 studying the debates regarding the constitutional reform that included social rights for the first time in the Argentinean history. We argue that since the forties and until the mid-sixties the social security was primarily a legal problem. Social security was understood as a means to promote social rights and, besides, the authors referred to were usually lawyers or experts in legal issues. Additionally, the foreign references recalled were mainly from France and Spain. The French social security reform of 1945 was one of the most important precedents to be taken into account.

A first shift of emphasis occurs between 1965 and 1966, since when social security is understood as a means to ensure economic and social development. Social security goals are included in the national development planning agenda and more emphasis is given to the need to expand social security to underdeveloped areas, especially rural ones. During this period the foreign references move to the international development organizations, such as the ECLAC, or the international social security associations, such as the ISSA.

A second shift takes place around 1976, since when social security becomes a predominantly economic problem, with financial sustainability at the center of debates. The 1976 military coup plays a major role in this shift, but we argue that it begins earlier. The documentary analysis ends in 1983 but it is argued that economics will continue to guide the discussions of social security to the present. Now it is from the United States that most foreign references come from, mainly the Universities of Chicago and Harvard, and now

the Chilean pension-system reform of 1981, designed by American economists, will become a model to follow.

The structure of the paper does not imply that the emphasis mentioned were unique at each time. Of course there were financial concerns during the fifties and legal concerns during the seventies, but what we want to point is, precisely, the fact that some topics were primary and some were secondary, and that this order changed during the research period.

In short, we propose a not so common dimension of social security analysis, which can be carried to other areas: the study of the ideas that guided the discussions from an interdisciplinary array.

Keywords: social security – social rights – economics – pension system – history of ideas

1. Pretensiones del trabajo

El propósito de este trabajo es presentar sucintamente un estado de la cuestión en lo que respecta a grandes referencias de época sobre la seguridad social en la Argentina, desde la primera reforma constitucional del siglo XX en 1949 hasta el por ahora definitivo retorno a la democracia en 1983. Asimismo, dentro de la seguridad social, hacemos énfasis en su dimensión previsional, es decir, en la protección a la vejez.

Nos referimos a los textos centrales en los que podemos encontrar las justificaciones, proclamas, diagnósticos y propuestas que en cada momento dieron pie a los debates políticos a partir de los cuales se fue configurando el sistema de seguridad social. Muchas veces estos textos toman como fuente a otros textos que no son precisamente argentinos, dando cuenta que parte del entramado argumentativo de las reformas consiste en seleccionar a quiénes citar o en quiénes referenciarse. Se trata, entonces, de trabajos que son tanto parte del estado del arte de cualquier investigación sobre la seguridad social argentina como objetos de estudio de quienes estudiamos las ideas, los discursos y las teorías presentes en las fundamentaciones de sus reformas. En conjunto, pueden constituir una biblioteca de los programas de reforma de la seguridad social argentina.

Este artículo tiene pretensiones interdisciplinarias, entendiendo precisamente que esta interdisciplinariedad configura gran parte de la hipótesis que organiza el trabajo: la paulatina transición de la seguridad social, que surge como problema jurídico y lentamente se va convirtiendo en problema económico. En este sentido, este trabajo se inscribe como un texto de historia de las ideas, siendo la preocupación central comprender de qué manera las distintas políticas y reformas implementadas o propuestas obedecen a diferentes concepciones acerca de la protección social, los derechos sociales y el rol del Estado en la redistribución del ingreso, entre otras.

El artículo se organiza en cuatro acápites centrales. En el primero de ellos proponemos un estado del arte sobre la seguridad social argentina. Los años que aquí se incluyen han sido muy poco estudiados específicamente (quizás, la única salvedad son los primeros gobiernos peronistas). En este sentido, se incluyen tanto textos que abordan la seguridad social en el largo plazo y, a partir de ello, dedican páginas al período en cuestión,

como algunos trabajos que sí abordan específicamente el período propuesto. En los tres siguientes se analizan los principales textos de la época, divididos en tres períodos: el primero de ellos, 1949 – 1966, se define por la primacía del derecho y la pregunta por los derechos sociales; el segundo, 1966 – 1976, como período de transición, donde lo que aparece como preponderante es el problema del desarrollo, y la seguridad social se piensa como medio para encauzar las transformaciones sociales; el tercero, desde 1976 en adelante –el cierre en 1983 se establece por las referencias incluidas, dado que la premisa que lo define se mantiene–, donde el problema integral del desarrollo (no sólo económico) es reemplazado por el problema estrictamente económico de la sustentabilidad financiera. Por supuesto, las tres preguntas coexistieron –incluso conflictivamente– en los tres períodos, con lo que la distinción se basa en énfasis relativos antes que en centralidades absolutas de las distintas temáticas.

Detrás de los énfasis, siempre presente, aparece una categoría central: el Estado, en tanto la seguridad social es una temática que está en el centro de la relación entre Estado y sociedad civil. La recurrencia en el reclamo al Estado y el que los sistemas se estructuren con su aval aun cuando sean administrados por agentes privados sitúan a la temática directamente en la esfera de lo estatal¹. Por supuesto, esto es así desde perspectivas que tomen como punto de partida la legitimidad de los derechos sociales –lo que hace a la seguridad social inescindible del Estado, en tanto conjunto de derechos de ciudadanía–, pero también lo es desde perspectivas que sostengan lo contrario, desde las cuales se suele reclamar al Estado que se abstenga de intervenir o se esbozan argumentos cuestionando la autoridad estatal y sus atribuciones. En este sentido, en tanto el Estado siempre está presente en los debates sobre la seguridad social prácticamente en todo el mundo, y la Argentina no es la excepción, discutir en sentido amplio a la seguridad social necesariamente nos llevará a embarrarnos en los debates sobre naturaleza, funciones y saberes del Estado mismo.

¹ Sin ir más lejos, en la Argentina, aun en la era de los primeros sistemas previsionales privados, estos eran establecidos por Ley. Ver ISUANI, 1985.

2. Estado del arte sobre la seguridad social argentina en el período 1949 - 1983

Comenzamos haciendo referencia a aquellos trabajos que proponen una historización de la seguridad social en Argentina en un plazo más o menos amplio. En muchos casos, consistieron en enumeraciones y descripciones de normativas legales o de las características de los distintos subsistemas. Entre ellos, podemos mencionar la compilación dirigida por Guillermo Cruces, Rafael Rofman y Aldo Isuani y editada por el Banco Mundial titulada *Los programas sociales en Argentina hacia el Bicentenario*, publicada en 2008. Los alcances de este texto son mayormente descriptivos y, en la mayoría de los casos, con un énfasis en las dimensiones financieras y de sustentabilidad de los distintos regímenes. Con un enfoque algo más crítico y específicamente respecto a la protección previsional encontramos *Maduración y crisis del sistema previsional argentino*, publicado en 1988 por Judith Feldman, Laura Golbert y Aldo Isuani, que resulta ser uno de los trabajos más citados sobre el tema y se inscribe en la crisis del sistema previsional tal como era diagnosticada en la década del ochenta.

Otro texto que trabaja en el largo plazo y que puede servir como síntesis de la historia de la seguridad social argentina es *De la Sociedad de Beneficencia a los derechos sociales*, de Laura Golbert, publicado en 2010. Este trabajo tiene una impronta histórico-sociológica y permite trazar un recorrido de la protección social en la Argentina en base a los distintos criterios que guiaron a las políticas públicas. En una clave de historia social cabe mencionar el trabajo de Daniela Soldano y Luciano Andrenacci titulado “Aproximación a las teorías de la política social a partir del caso argentino”, que forma parte de la compilación dirigida por el propio Andrenacci que se titula *Problemas de política social en la argentina contemporánea*, publicada en 2006. Aquí el eje es la problematización de la política social en términos de sus alcances y beneficiarios, entre los centros y los márgenes de la sociedad.

Con una pretensión de largo plazo pero haciendo hincapié en los efectos distributivos de los sistemas previsionales no podemos dejar de mencionar la tesis doctoral de Camila Arza titulada *Distributional impacts of social policy: pension regimes in Argentina since c.1944*, defendida en la London School of Economics en 2004 o el artículo de la misma autora titulado “La política previsional argentina (1944 – 2002): de la estratificación ocupacional a la individualización de los beneficios”, de 2010. El objetivo de esta autora es

poner en discusión los efectos económicos y sociales de las políticas previsionales, antes que discutir sus motivaciones y causas.

En esta misma línea aparecen innumerables trabajos escritos por Colin Lewis y Peter Lloyd-Sherlock, entre los que se destacan, del primero, “Social insurance: ideology and policy in the Argentine, c. 1920-1966”, de 1993, y, del segundo, “Models of public sector intervention: providing for the elderly in Argentina (c. 1890-1994)”, de 1997, o “Social insurance regimes: crises and 'reform' in the Argentine and Brazil, since c. 1900”, de ambos conjuntamente, en 2002. Lewis, Lloyd-Sherlock y Arza son quienes en mayor medida han contribuido a un análisis histórico de la seguridad social argentina que permita incorporar categorías económicas, políticas y sociales de manera conjunta. Otro análisis de largo plazo con pretensiones explicativas, desde la economía, es el que aporta Rosalía Cortés en su trabajo *La seguridad social en la Argentina; el sistema de previsión social*, de 1986.

En lo que refiere al derecho de la seguridad social, la bibliografía es vastísima. Una buena síntesis de la normativa sobre la protección social en Argentina es la que se extrae del texto de Beatriz Cappelletti y otros, “La protección social en Argentina”, de 2002. Con este trabajo puede dialogar, desde la sociología pero volviendo sobre el problema de los derechos sociales y la ciudadanía social, el libro de Sergio Fiscella titulado *Estado, ciudadanía y política social - Estudio sobre los sistemas de jubilaciones y pensiones*, publicado en 2005, el cual tiene como base la tesis de maestría del autor. Mientras el primero presenta una trayectoria normativa, el segundo pregunta por el sistema previsional en términos de derechos de ciudadanía.

Manteniéndonos en el largo plazo pero volviendo hacia una historia más económica – y con claros sesgos neoclásicos– podemos mencionar el trabajo de Oscar Cetrángolo y Carlos Grushka titulado *Sistema previsional argentino: crisis, reforma y crisis de la reforma*, publicado por la CEPAL en 2004. En el mismo marco podemos citar, más reciente, el trabajo de Grushka y Cetrángolo junto con Luis Casanova y Fabio Bertranou, de la OIT, editado en conjunto por la CEPAL y la OIT en el año 2011, que se titula *Encrucijadas en la seguridad social argentina: reformas, cobertura y desafíos para el sistema de pensiones*. Estos trabajos enfatizan en la factibilidad de las reformas y su sustentabilidad financiera. El sesgo teórico es principalmente neoclásico y las preguntas por los derechos sociales o la ciudadanía social son nulas. Una lectura paralela, desde

perspectivas heterodoxas y con la pretensión de discutir la primacía de la sustentabilidad como criterio principal es el documento *La evolución del sistema previsional argentino*, publicado en 2009 por Nicolás Arceo, Mariana González y Nuria Mendizábal desde el CIFRA, el centro de investigación de la Central de Trabajadores Argentinos (CTA), que defiende la estatización de los fondos previsionales acontecida el año anterior.

En cuanto al período que se incluye aquí, sin dudas el segmento más abordado es el de los primeros gobiernos peronistas, entre 1946 y 1955. La literatura que lo aborda en general analiza la seguridad social en paralelo a otros elementos que hacen a la política social, la justicia social y la caracterización sociopolítica del período. Entendemos que es una referencia ineludible la tesis doctoral de Peter Ross defendida en la Universidad de New South Wales, Australia, titulada *Policy formation and implementation of social welfare in Peronist Argentina, 1943 – 1955*, publicada en 1988, en el que se pretende dar cuenta de los debates que se dieron al interior del peronismo en la formulación de políticas públicas desde una perspectiva institucionalista –precisamente criticando, desde lo institucional, los mecanismos de formulación de las mismas-.

También es referencia necesaria la bibliografía resultante del proyecto de investigación llevado a cabo por Daniel Lvovich y Fernando Falappa titulado “La política social del peronismo clásico”, del cual podemos extraer algunos artículos, como por ejemplo el que se titula “Acerca del Estado de bienestar en el peronismo clásico (1943-1955)”, publicado por Lvovich y Falappa junto con Luciano Andrenacci en 2004, el cual propone una visión diferente, ya que en lugar de hacer una crítica institucional presenta el problema desde el análisis de las demandas sociales y los conflictos inherentes a la transformación política y económica que proponía el peronismo, o “¿Seguro social integral o creación de nuevas cajas jubilatorias?: los debates en torno a los distintos proyectos en materia de seguridad social durante el período 1943 – 1948”, presentado por Verónica Mossier en 2005, que introduce las pretensiones de ciertos sectores por establecer un sistema integral de seguridad social, el cual no pudo implementarse.

En cuanto al post-peronismo, donde nos encontramos con la crisis del esquema múltiple y el surgimiento y desenvolvimiento del sistema previsional de reparto –creado finalmente en 1968-, las referencias se reducen enormemente. Quizás la falta de interés en el período se sintetice en la afirmación de Lloyd-Sherlock acerca de que “los años

cincuenta y sesenta no mostraron significativos cambios en el patrón de beneficios y el marco legal de los seguros sociales”², planteo que, de cualquier manera, podemos poner en cuestión. Una referencia necesaria es el artículo publicado por Héctor Diéguez y Alberto Petrecolla en la revista *Desarrollo Económico* en 1974 que se titula “Distribución funcional del ingreso y el sistema previsional en la Argentina, 1950-1972”, que aporta información estadística y permite analizar la relación entre el sistema previsional y la estructura salarial. En cuanto a la relación entre ideas económicas y debates previsionales del período podemos citar la tesis de maestría de Nicolás Dvoskin titulada *La seguridad social en los años desarrollistas (1957 – 1968). Ideas y teorías económicas en los debates sobre su reforma*, defendida en la Universidad de Buenos Aires en 2013, en la que se intenta dar cuenta de los fundamentos teóricos de los discursos sobre la seguridad social en un contexto de hegemonía del pensamiento desarrollista.

El período de la última dictadura también despierta interés, ya que es allí cuando empiezan a aparecer las primeras ideas de capitalización del sistema. Estos debates están muy bien trabajados en dos artículos de María Florencia Osuna, de 2011 y 2012, en los que se analizan las políticas de seguridad en relación con los actores y los intereses en juego al interior del gobierno militar, principalmente en el marco de un debate entre tecnócratas neoliberales –nucleados en el Ministerio de Economía-, promotores de reformas, y católicos –nucleados en el Ministerio de Bienestar Social-, defensores del esquema vigente.

3. La seguridad social desde la pregunta por los derechos sociales (1949 – 1966)

Los primeros grandes textos que abordaron la temática de la seguridad social estuvieron vinculados al mundo del derecho, en línea con el surgimiento en todo Occidente de las premisas del constitucionalismo social. Estos planteos son tenues a principios del siglo XX y van siendo cada vez más frecuentes mientras más nos acercamos a la mitad del siglo. En este sentido, los programas de seguridad social propuestos se fundamentaban en la legitimidad de estos derechos y, por ende, cualquier proclama o sugerencia necesariamente debía venir acompañada por su correspondiente instrumento legislativo. Es ineludible referirse, ya que la gran mayoría de los interlocutores en Argentina lo hacía, a los informes

²LLOYD-SHERLOCK, 1997: 12.

Beveridge de 1942 y 1944, que proponían una instrumentación práctica de las consignas del derecho social para el caso británico, y tuvieron la suficiente repercusión como para forzar su debate en distintas partes del mundo, incluyendo la Argentina.

Quizás uno de los primeros momentos donde podemos encontrar claras referencias teóricas sobre la seguridad social es en el debate constituyente de 1949, durante el primer gobierno de Perón, en el que sobresale, claramente, la figura del jurista y teórico del Estado Arturo Sampay, principal referente intelectual de la misma. Sampay se inscribía en la tradición del nacionalismo católico –cuyas preocupaciones sociales se basaban en la doctrina social de la Iglesia, principalmente en la encíclica *Quadragesimo Anno*-. En su alocución ante la convención constituyente, sostiene que

“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 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 cual queda relegado al margen de la vida social”³.

En este sentido, el nuevo derecho de la seguridad social –junto con los derechos laborales– vendría a ser necesario para librar a las sociedades de las desigualdades e injusticias a las que están sujetas si sus constituciones sólo reconocen las libertades civiles y políticas. Específicamente en el campo de la previsión social, 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 mendicidad”⁴.

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, con lo que el mecanismo para reformar no es otro que la sanción de una constitución que reivindique los derechos de la seguridad social.

³ SAMPAY, 1949: 10.

⁴ IBÍDEM, pág. 14.

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 Estado de bienestar francés, y de Leo Wildman, presidente de la Asociación Internacional de Seguridad Social (AISS), enmarcada en la Organización Internacional del Trabajo. 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 del evento. 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”⁵.

A partir de este momento, gran parte del debate sobre la seguridad social en Argentina va a estar guiado por su participación en instancias internacionales, como las ya mencionadas Conferencia Interamericana y Asociación Internacional, a las que se agregará la Organización Iberoamericana de Seguridad Social. Esta última publicará, desde 1952, la *Revista Iberoamericana de Seguridad Social* (RISS) junto con el Instituto de Trabajo y Previsión de España, como continuación de la *Revista Española de Seguridad Social*, que se publicó entre 1947 y 1951, y a partir de la realización, en 1951, del Primer Congreso Iberoamericano de Seguridad Social, precisamente en Madrid. La revista desde sus inicios tuvo un perfil jurídico, tendiente a enfatizar en la necesidad de corporizar los derechos sociales consagrados. Para el caso español, esto es inescindible del programa corporativista del franquismo, también embebido de las tradiciones nacionalistas católicas. Sin ir más lejos, en esta revista se irán construyendo los fundamentos de la Ley de Bases de la Seguridad Social en España, de 1963, que constituyó un sistema de reparto similar al que se estaba discutiendo en Argentina en aquel momento. Esta revista será la base de gran parte de la discusión sobre la seguridad social en Argentina, constituyendo figurativamente a España como el país de mayor referencia intelectual para los reformadores de la seguridad social argentina.

⁵Expresado en la III Conferencia Interamericana de Seguridad Social, 14 de marzo de 2014, Buenos Aires. Disponible en *Diario de Sesiones de la Tercera Conferencia Interamericana de Seguridad Social*, No. 4, Subsecretaría de Informaciones de Presidencia de la Nación, Buenos Aires, pág. 16.

Esta publicación, sin embargo, incorporaba referencias de juristas de distintas procedencias, conformando con las otras instituciones internacionales un núcleo común de intelectualidad. En particular, eran muy habituales las referencias a autores franceses, como el mencionado Laroque o Paul Durand, jurista que en 1952 publicó *La politique contemporaine de sécurité sociale*, reproducido por la mencionada revista un año más tarde. En este texto, ampliamente citado en varios debates posteriores en Argentina, Durand sostiene que la seguridad social permite superar la visión tradicional del ahorro como incentivo individual y pensar en criterios de ahorro definidos solidariamente.

La tradición legalista en la seguridad social continuará siendo predominante durante las siguientes décadas, más allá de un tenue surgimiento, no dominante aun, de las preocupaciones por el desarrollo –en especial desde el final del peronismo-. Los principales exponentes de la temática estarán vinculados al derecho laboral en general. De hecho, la Asociación Argentina de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social fue fundada en 1957, precisamente el año en el que entró se realizó la segunda reforma constitucional que dio lugar al reconocimiento de los derechos sociales, entre ellos los de la seguridad social, con la creación del Art. 14 bis.

Uno de los convencionales de aquel año, Adolfo Rouzaut, quien además dirigía el Instituto de Derecho Constitucional de la Universidad Nacional del Litoral, publicó en 1962 *Fundamento constitucional de la seguridad social*, texto a partir del cual se proponía dar fundamento a los recientemente sancionados derechos de la seguridad social y obedecer al mandato constitucional de 1957, que legaba en el Congreso la responsabilidad de sancionar un Código de Seguridad Social junto con un Código del Trabajo.

En la mencionada convención Rouzaut tuvo la pretensión de trazar una continuidad entre la Constitución de 1853 y la nueva. Aunque la Constitución del siglo XIX no incorpore ni reconozca derechos sociales, Rouzaut le asigna al pensamiento de Juan Bautista Alberdi y Esteban Echeverría, así como al derecho a trabajar y ejercer industrias lícitas que sí se inscribe en su Art. 14, la categoría de antecedentes de los nuevos derechos consagrados⁶. De esta manera, la tradición constitucionalista no se vería rota con la incorporación de los nuevos derechos, sino que sería reforzado el carácter evolucionista,

⁶ Expresado por el convencional Adolfo Rouzaut el 16 de octubre de 1957. Disponible en *Diario de Sesiones de la Convención Nacional Constituyente / Año 1957*, Tomo 2, Imprenta del Congreso de la Nación, Buenos Aires, pág. 1066

continuista y armónico de la consagración de derechos en las democracias occidentales. Por su parte, en el mencionado su texto de 1962 Rouzaut define a la seguridad social como:

“el conjunto de normas jurídicas que organiza un sistema de garantías que brinda la sociedad a los derechos humanos, relativos a una vida sana, a la posibilidad económica de vivir bien, con dignidad y felicidad y a elevar el nivel de la educación y la cultura, en miras a la efectividad de la solidaridad social, a una mayor capacidad de trabajo de la población, prolongando el período de actividad humana”⁷.

Es decir, se reconoce a la seguridad social como la garantía del bienestar de la sociedad, el cual naturalmente abarca múltiples dimensiones, pero que a la vez comprenden la idea de un círculo virtuoso entre garantía de derechos, trabajo y bienestar. Rouzaut propondrá avanzar hacia un esquema unificado que tenga como principal componente al sistema previsional, mas tendiendo a construir lentamente un sistema no contributivo de seguros de vejez, siendo quizás, en la Argentina de su época, quien más cerca estuvo de los principios formulados veinte años antes por William Beveridge.

Otro de los intelectuales destacados del derecho de la seguridad social que cabe mencionar es Eduardo Stafforini, quien fuera funcionario de la Secretaría de Trabajo y Previsión durante el gobierno de Perón, participara en la mencionada Conferencia de 1951 y coordinara, junto con José María Goñi Moreno, las publicaciones del Consejo Federal de Seguridad Social (COFESES), que funcionó entre 1959 y 1968 como un órgano interprovincial encargado de diseñar la política de seguridad social. Es en 1951 que publicará, a raíz de su intervención en la mencionada Conferencia, el artículo “Orientación para el desarrollo de la seguridad social en las Américas”, donde definirá a la seguridad social como “la protección de los individuos frente a los diferentes estados de necesidad, asegurándoles condiciones dignas y justas de subsistencia”⁸. Exponente del derecho laboral desde los años cuarenta, Stafforini elaborará gran parte del compendio legal sobre el que se fue construyendo el derecho de la seguridad social, en particular en lo referente a su

⁷ ROUZAUT, 1962: 23.

⁸ STAFFORINI, 1951: 27.

organización funcional⁹. En líneas generales, en sus obras incorporaba una definición relativamente minimalista del problema de la seguridad social, ya que la entendía en términos de mínimos de subsistencia pero proponía ampliarla hacia distintas contingencias de la vida y no sólo a la vejez.

Alrededor del COFESES se nucleará gran parte del debate sobre la reforma de la seguridad social durante toda la década del sesenta. Comenzando por la publicación, a cargo de Stafforini y Goñi Moreno, del primer informe técnico en 1961 y del segundo en 1963, también conocido como *Plan de seguridad social*, este organismo permitirá que se avance desde los tratados de derecho y las proclamas generales a agendas de trabajo específicas en aras de reformar las estructuras organizativas de la seguridad social. Los alcances minimalistas se reproducen en este texto de 1961, en el que se afirma que:

“se procura dispensar el máximo estímulo al fortalecimiento de la propia responsabilidad. De acuerdo con el nuevo principio de subsidiaridad, se entiende que el hombre es el primer responsable de sí mismo y de su familia. Esta responsabilidad del obliga a afrontar las exigencias de la vida, consagrarse al trabajo y adquirir con su rendimiento los medios económicos que consoliden al núcleo familiar y aseguren la vejez”¹⁰.

Precisamente, el llamado al principio de subsidiariedad y la apelación a las responsabilidades personales y familiares va a empezar, lentamente, a formar parte del vocabulario típico de los reformadores de la seguridad social, en particular a medida que las alternativas más comprehensivas, estatistas y universales se vayan identificando con el pasado peronista o con el comunismo¹¹. Esto se vislumbra claramente cuando en el mismo informe se sostiene que “el monopolio de la seguridad social por el Estado, en términos

⁹Por ejemplo, será relator de la mesa sobre organización funcional de la seguridad social en el V Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social en Buenos Aires, 30 de julio al 3 de agosto de 1973. Ver RAGUSA y RODRÍGUEZ, 2004.

¹⁰ STAFFORINI y GOÑI MORENO, 1961: 8.

¹¹ El llamado a la subsidiariedad como limitación de las atribuciones estatales encuentra en estos años una primera versión, moderada, de lo que será más adelante una consigna central del programa neoliberal. Ver MURILLO, 2011.

absolutos, importa una solución peligrosa, pues atentaría contra otros valores esenciales de una sociedad libre”¹².

La intervención activa del Estado habría de restringirse a “aquella parte de la población que carece de ingresos, principalmente el sector de los que no están en condiciones de trabajar”¹³. Se busca, entonces, una seguridad social que “concierte la acción paralela y concurrente del Estado, de los trabajadores, de sus familias y de las asociaciones constituidas mediante el acuerdo privado”¹⁴.

De esta manera, la seguridad social habrá de separarse de la asistencia social y, tomando como fundamento las disposiciones constitucionales establecidas en 1957, se propone avanzar hacia un esquema mixto y segmentado entre seguridad y asistencia sociales, en el cual:

“los sistemas contributivos deberían reconocer su fundamento en el trabajo, y valorizando el esfuerzo personal como factor de progreso y bienestar de la comunidad [...en tanto...] los sistemas asistenciales, complementarios de los anteriores, deberían tener primordialmente en cuenta el estado de necesidad en consideración a la dignidad humana”¹⁵.

A diferencia de Rouzaut, no se propone una unificación organizativa sino, por el contrario, la unificación de criterios manteniendo la fragmentación institucional, a partir del argumento de la autonomía. De fondo, la principal preocupación en el plano organizativo se encuentra en la distribución de facultades entre los órdenes públicos nacional y provincial. Sin embargo, también es posible interpretar que es la conformación institucional del COFESES lo que lleva a rechazar la unificación del sistema: en tanto se constituye por los gobiernos provinciales, no puede rechazar la autonomía que buscan tener estos y la capacidad de acción en materia de seguridad social.

Con el golpe de Estado de junio de 1966 la primacía del derecho en las fundamentaciones de la seguridad social tendrá un primer viraje, el cual no llega aun a una primacía de la economía, más allá de los énfasis en la eficiencia y la transformación social.

¹² ÍDEM.

¹³ IBÍDEM, pág. 4.

¹⁴ IBÍDEM, pág. 8.

¹⁵ IBÍDEM, pág. 20.

4. La seguridad social desde la pregunta por el desarrollo (1966 – 1976)

En este acápite abordamos un período que se caracterizó, entre otras cosas, por la conformación de un ambiente institucional específico dentro del Estado para canalizar las discusiones sobre seguridad social: la Secretaría de Seguridad Social, dentro del Ministerio de Bienestar Social. El Ministerio fue creado en septiembre de 1966, a los tres meses del gobierno de facto de Juan Carlos Onganía, y la Secretaría en diciembre de 1967. Precisamente, la creación de la Secretaría fue la justificación de la disolución del COFESES en marzo de 1968¹⁶, debido a que se lo consideró innecesario ante la creación de la Secretaría. Desde estos ámbitos gubernamentales fue que se elaboró y discutió la reforma previsional que, a partir de los decretos-ley 18.037 y 18.038, creó el régimen jubilatorio de reparto, vigente entre 1969 y 1994 en nuestro país, incluso en abierto debate con otros sectores, como los que integraban la órbita del Ministerio de Economía¹⁷.

De acuerdo con Lewis y Lloyd-Sherlock (2002), esta reforma fue motivada “tanto por la generación de ingresos como por la integración de la política económica y la política social”¹⁸. Esto se inscribirá en la estructura de los tres tiempos del programa de la Revolución Argentina, donde, de acuerdo con Arturo Laguado Duca (2010), el tiempo social de Onganía implica poner a la economía a disposición de los cambios sociales¹⁹. 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 no sólo cambie el signo político sino también se restaure el régimen democrático.

En este acápite incluimos dos marcos referenciales sobre la seguridad social. En ambos se entrecruzan las prioridades de eficiencia y desarrollo con llamamientos a la solidaridad social, pero abandonando la primacía de los derechos sociales. La primera de las referencias que recuperamos aquí en realidad es previa al golpe, pero se difunde a partir del mismo: el Programa Argentino de Seguridad Social (PASS), a cargo de Agustín Merello, cuya trayectoria intelectual lo vinculaba al pensamiento prospectivista. La segunda

¹⁶ Ver Ley 5.018 de la Provincia de Córdoba, 26 de marzo de 1968.

¹⁷ Respecto a este conflicto al interior del régimen de facto, ver GIORGI y MALLIMACI, 2012.

¹⁸ LEWIS y LLOYD-SHERLOCK, 2002:19.

¹⁹ LAGUADO DUCA, 2010: 113.

se basa precisamente en la reforma institucional: nos referimos a la *Revista de Seguridad Social*, publicada mensualmente por el Ministerio de Bienestar Social desde 1968.

El PASS consiste en un extenso trabajo elaborado por varios investigadores (además de Merello, lo integraron entre otros Carlos Sacheri, Juan Carlos O'Donnell, Jorge Velasco Suárez, Humberto Podetti, Antonio Margariti –a quien le dedicamos un espacio central en el acápite siguiente-, Alberto Sily y José Miguens, provenientes de diferentes disciplinas pero con una característica común: la pertenencia a espacios de identificación católica) que entre 1958 y 1965 se ocupó de confeccionar un muy detallado informe acerca de los problemas y los desafíos de la seguridad social en el país. Proponía romper con la lógica heterogénea y fragmentaria de la legislación vigente y articular en una sola normativa distintas contingencias como la vejez, el desempleo, los nacimientos y la salud, entre otras, enfatizando en la necesidad de mantener y purificar el sistema de reparto vigente. Los resultados del programa fueron publicados bajo el título *Programa Argentino de Seguridad Social. Edición consulta para dirigentes del futuro* en septiembre de 1965, complementado con su correspondiente *Anteproyecto de código de seguridad social* en noviembre de 1966.

Más allá de la elaboración del programa en tiempos democráticos, el PASS saltará a la fama en julio de 1966 a partir del golpe de Estado liderado por Onganía. Luego de una serie de reuniones entre el propio Merello y el presidente de facto, el programa fue presentado públicamente el día 12 de julio de 1966 en el Ateneo de la República. Allí se afirmó que la finalidad del programa consistía en:

“dotar a la Argentina de un sistema moderno, dinámico y completo que ponga a la población al cubierto de los riesgos vitales. Se trata de una concepción nueva, distinta, integral: una verdadera organización comunitaria de la seguridad social”²⁰.

De hecho, la presentación pública del programa surge como pedido expreso del presidente, que, según se cita en la prensa, había encargado a Merello la elaboración de un informe técnico sobre la política social a seguir por el gobierno²¹. El proyecto PASS recibió fuertes críticas durante los siguientes meses, principalmente por parte de asociaciones de jubilados y sindicatos, con lo que lentamente fue perdiendo peso en la opinión pública y desvaneciéndose como alternativa de programa a seguir, pero siguió estando presente como

²⁰ Citado en *Clarín*, edición del 13 de julio de 1966, Buenos Aires, pág. 19

²¹ Ver *Clarín*, edición del 16 de julio de 1966, Buenos Aires, pág. 17.

una fuerte referencia de un proyecto acabado, técnicamente elaborado y profundamente transformador de la estructura de la seguridad social en el país.

La propuesta consistía en una reforma integral que pretendía organizarla legislación sobre protección social en el país en base a criterios técnicos y rigurosos, enfatizando en la solidaridad colectiva pero reduciendo al mínimo la intervención del Estado en términos de su administración. De acuerdo con Merello:

“la legislación social en nuestro país fue pensada en los últimos años con miras al momento inmediato. Hoy estamos en condiciones de enfocarla con miras al futuro gracias a una nueva actitud mental promovida por los progresos científicos y técnicos”²².

El método que propone Merello para elaborar su plan toma el nombre de programación prospectiva, o ciencia de la anticipación, lo que arroja una justificación técnica y científica de los procedimientos propuestos para modificar la legislación. En este sentido, Merello propone una des-ideologización de la planificación, en tanto la eficiencia científica y la racionalización instrumental serían suficientes para alcanzar cualquier objetivo de largo plazo deseado.

Este objetivo, en lo que refiere a seguridad social, consiste en construir “una nueva organización de la comunidad que elimine, supere o mitigue los riesgos vitales y ayude eficazmente a los hombres a personalizarse y a conjugar sus esfuerzos para realizar la prosperidad social”²³, la cual debe sostenerse en los siguientes principios: responsabilidad individual, subsidiaridad y solidaridad, los cuales llegan al proyecto PASS como aporte de uno de sus investigadores principales, Carlos Sacheri, filósofo tomista.

El PASS incorpora quizás con mayor dedicación que el COFESES una premisa central del período, que más tarde se abandonaría: el objetivo principal de una política de seguridad social es asegurar el pleno empleo, ya que el desempleo disminuye el consumo y la productividad, en tanto el alto desempleo genera un círculo vicioso de recesión y, valga la redundancia, desempleo²⁴. Afirmar Merello que “todo sistema de seguridad social debe estar integrado con el conjunto de las medidas de un plan general de desarrollo que

²² MERELLO, 1965: 1.2.

²³ IBÍDEM, pág. 3.1.

²⁴ MERELLO, 1965: 16.1.

incremento y reparta equitativamente los rendimientos de la producción entre el factor capital y el factor trabajo”²⁵.

De esta manera, se legitima la acción planificadora del desarrollo y se postula la necesidad de una convivencia armónica y pacífica entre capital y trabajo a partir de una distribución equitativa. De esta equidad deberá hacerse cargo la legislación social, argumentando precisamente a favor de la necesidad de que el Estado, a través del ordenamiento legislativo pero no de un intervencionismo permanente, medie y regule la distribución del ingreso.

Finalmente, el programa PASS no fue aprobado y dejó de estar en agenda cuando el gobierno de Onganía sancionó los ya mencionados decretos-ley. La publicación que se convirtió en referencia central desde su primer número, en julio de 1968, y en la cual se discutieron estos decretos desde su primer borrador (en septiembre y octubre de aquel año²⁶), fue la mencionada *Revista de Seguridad Social* editada por el Ministerio de Bienestar Social. En cada número se publicaba un artículo principal –algunas veces había más de uno– 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.

No nos sorprende que el artículo del segundo número, de agosto de 1968, se titule “El régimen jubilatorio y su organización administrativa”, a cargo de Juan José Etala, quien fuera designado secretario de Seguridad Social en 1971. Durante el primer lustro de existencia de la revista, Etala será uno de los autores que con mayor asiduidad firme los artículos centrales de la revista, junto con Rubén Grego, su director durante gran parte del período, y Ricardo Moles, director de la Oficina Regional de la AISS. En el último número del primer año encontramos un artículo de Rubén Grego titulado “Seguridad social y desarrollo”, poniendo de manifiesto claramente la necesidad de vincular la organización de la protección social con las pretensiones de transformación de la estructura productiva.

²⁵ IBÍDEM, pág. 6.20.

²⁶Ver *Revista de Seguridad Social*, Año 1, No. 3, Septiembre de 1968, Buenos Aires, págs. 233 – 248 y *Revista de Seguridad Social*, Año 1, No. 4, Octubre de 1968, Buenos Aires, págs. 329 – 364.

“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”²⁷.

De este modo, Grego pretende convocar a la inclusión de políticas de seguridad social en los planes de desarrollo nacional. La conclusión de su artículo nos permite dar cuenta del marco general sobre el cual se proponían las discusiones sobre la temática durante el gobierno autoritario de Onganía. Allí el autor 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”²⁸.

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, 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 N° 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

²⁷ GREGO, 1968: 517.

²⁸ ÍBIDEM, pág. 524.

de superar los desequilibrios y las incidencias de todos aquellos factores que afectan o retardan el desarrollo de los programas sociales”²⁹.

Además, entre los números 20 y 23 (entre febrero y mayo de 1970, es decir los últimos meses del gobierno de Onganía) el artículo central será un acápite de un texto de Ricardo Moles titulado “Seguridad social y planificación nacional”, dedicado específicamente al problema de la inclusión de la seguridad social como objetivo del desarrollo y como tarea necesaria para quienes elaboraren los planes nacionales. Precisamente, que se le asignen cuatro números de una revista que sólo publica un artículo completo por número da cuenta tanto de la relevancia del tema como de la importancia de la figura de Moles, lo que ratifica –en su condición de funcionario de la AISS– la importancia que le daba el gobierno argentino a los foros internacionales.

Los subsiguientes gobiernos de facto del país, tras la renuncia de Onganía, mantendrán la línea editorial de la revista. De hecho, las presidencias posteriores mantuvieron el perfil unificador de la seguridad social, embanderando también la solidaridad social y el desarrollo, sin grandes reformas del sistema previsional, 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 febrero de 1971 y luego entre marzo de 1971 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, intentando dar cuenta de esta llegada del Ministerio a los beneficiarios.

Un hito muy significativo fue la organización, en abril de 1972, de la V Conferencia Iberoamericana de Seguridad Social. 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

²⁹ 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, pág. 681.

“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 humana”³⁰.

Es decir, además de volver sobre el problema de los derechos sociales –ligeramente olvidados durante el Onganiato–, 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 estructuras contributivas. En líneas generales, se trata de una primera experiencia a escala nacional de la promoción y difusión de la seguridad social como política pública. Para estos fines, la *Revista de Seguridad Social* fue un instrumento central, ya que se trató de la revista oficial del funcionariado responsable del área, desde la cual se convocó, publicitó y publicó cada política que formó parte de este proceso expansivo.

Con la vuelta de la democracia y el retorno del peronismo al gobierno en 1973, poco cambió en la línea editorial de la revista y, de hecho, también en la política del Ministerio y la Secretaría. Es más, las referencias de Moles, Etala y Grego y la reivindicación de la pertenencia a las distintas instancias internacionales seguirán siendo recurrentes. Quizás la principal diferencia es que a partir de 1973 se empiezan a publicar, junto con las estadísticas previsionales, datos sobre asignaciones familiares –es decir, protecciones a la niñez, nupcialidad y maternidad–, dando cuenta de que este subsistema empezó a revestir una significatividad mayor a partir de aquel año. El problema de la relación entre desarrollo, planificación y seguridad social seguirá ocupando un lugar central, lo que se demuestra a partir de la realización en Buenos Aires de la Conferencia Interamericana sobre Planificación de la Seguridad Social entre 29 de julio y 2 de agosto de 1974³¹.

³⁰ Declaración de Buenos Aires, Art. 2, disponible en *Revista de Seguridad Social*, Año 4, No. 46, Abril de 1972, págs. 375 - 378

³¹ Las conclusiones pueden encontrarse en *Revista de Seguridad Social*, Año 7, Nos. 73 a 75, Julio a Septiembre de 1974, págs. 841 – 843. También se publican en el mismo número distintas ponencias presentadas en la conferencia, entre las que destacamos la de Elio Della Dadova titulada “La planificación de la seguridad social en el desarrollo social”, 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.

Precisamente, la inclusión de una Mesa Redonda sobre Asignaciones Familiares en la mencionada conferencia da cuenta de la reconsideración de su preponderancia³².

Llegando a 1976, los nuevos aires y las nuevas teorías que arribarán con los economistas del gobierno que tomará el poder el 24 de marzo de ese año darán por tierra con la preocupación del desarrollo asociado a la seguridad social, y el énfasis se volverá eminentemente económico, en el sentido más estricto del término.

5. La seguridad social desde la pregunta por la sustentabilidad financiera (1976 – 1983)

En este último acápite nos abocamos a estudiar los textos centrales de los primeros debates eminentemente económicos sobre la seguridad social, o por lo menos donde se pone de manifiesto, por primera vez, que el principal problema de la seguridad social es económico. Esta tendencia, postulamos, se mantiene hasta la actualidad, aun con variaciones en la última década.

Aquí nos referimos al período signado por la última dictadura militar, en la que se proponen por primera vez modelos de seguridad social tendientes a eliminar la participación estatal y ceder el control a empresas privadas, permitiendo una articulación mucho mayor entre seguridad social y mercados financieros –que en lo previsional se expresa en la propuesta de creación de un régimen de capitalización–. El contexto es el de la puesta en discusión de los principios neoliberales aplicados a las políticas públicas, en tiempos de una seguridad social argentina aun regida por los argumentos de solidaridad, subsidiariedad y desarrollo que definimos en el acápite anterior. De hecho, como menciona Osuna, 2011; 2012, el énfasis económico-financiero en la seguridad social será parte de un conflicto abierto al interior del régimen de facto entre quienes, en base a la crisis del sistema previsional, proponían el nuevo modelo y quienes, enfatizando en las dimensiones de solidaridad, subsidiariedad y representación corporativa, defendían el esquema vigente –representados, por ejemplo, por los funcionarios del Ministerio de Bienestar Social y la Secretaría de Seguridad Social–.

³²Las conclusiones de esta mesa especial dentro de la Conferencia pueden encontrarse en *Revista de Seguridad Social*, Año 7, Nos. 73 a 75, Julio a Septiembre de 1974, págs. 844 – 845.

Los textos que tomamos como referencia para dar cuenta de esta nueva plataforma no provienen de entidades estatales, sino de instituciones fuertemente arraigadas a la nueva impronta neoliberal que encabezaba José Alfredo Martínez de Hoz desde el Ministerio de Economía: el Centro de Estudios Macroeconómicos de Argentina (CEMA), instituto privado fundado en 1978 por economistas que se habían formado en Chicago³³, por un lado, y la Bolsa de Comercio de la Ciudad de Buenos Aires, entidad sin fines de lucro cuya relevancia se incrementó enormemente a partir de la Ley de Entidades Financieras de 1977, por el otro. El referente que tomamos en el primer caso es Roque Fernández, investigador del CEMA, quien luego fuera ministro de Economía durante la segunda presidencia de Carlos Saúl Menem, y en el segundo Antonio Margariti, miembro de la Fundación Libertad, con sede en la ciudad de Rosario, reconocido promotor y difusor de las ideas neoliberales en el país.

Para el caso de Fernández tomamos como fuente dos documentos de trabajo publicados por el propio CEMA en 1979, titulados “Hacia una reforma del sistema argentino de previsión social” y “Previsión social y crecimiento económico”. El primero de ellos fue publicado también como artículo en la revista *Desarrollo Económico* en 1980. Aquí enfatizamos en el primero de ellos, en el cual se menciona específicamente la contienda con los funcionarios del Ministerio de Bienestar Social³⁴.

El planteo de Fernández comienza dando cuenta de una tendencia de largo plazo: el crecimiento de los aportes y contribuciones simultáneo con un deterioro de los haberes, lo cual se debería a la forma de gestión de las jubilaciones y pensiones³⁵. El problema consiste en una dicotomía irresoluble entre las pretensiones redistributivas y el equilibrio financiero: mientras en la historia argentina se antepuso lo primero, el autor sostiene que ha de defenderse, ante todo, lo segundo³⁶. La redistribución del ingreso vía seguridad social sería

³³ El CEMA es un centro de investigación fundado en 1978 en la ciudad de Buenos Aires, del cual años más tarde surgió la Universidad CEMA. Es reconocido por ser uno de los principales centros de difusión (*think tank*) de las ideas neoliberales en Argentina, y no es casual que su fundación date de 1978, en plena dictadura militar, y que sus primeras publicaciones estén vinculadas a la defensa y promoción de las iniciativas de reforma del gobierno de facto. En su análisis de la confrontación política al interior del régimen de facto, María Florencia Osuna incluye a los investigadores del CEMA en el grupo de los “tecnócratas” (OSUNA, 2012: 16). Un análisis más detallado de la relación entre los *think tanks* neoliberales y el régimen de facto, donde se incluye al CEMA, puede encontrarse en CANELO, 2008.

³⁴ Las citas corresponden a su versión publicada en *Desarrollo Económico* en 1980.

³⁵ FERNÁNDEZ, 1980: 477.

³⁶ ÍBIDEM, pág. 478.

entendida como un vicio del sistema. De este modo, queda descartado cualquier principio de solidaridad.

Partiendo del reconocimiento de la lógica de capitalización en los orígenes del sistema previsional argentino, plantea que

“el sistema previsional argentino es el resultado de una serie de improvisaciones que respondieron a la acción de grupos con intereses especiales, y a la gestión de administración de turno que utilizó las reservas previsionales como si se tratara de fuentes genuinas de fondos para expandir el gasto público. De un sistema de capitalización se pasa a un sistema de reparto más por un avasallamiento de los hechos que por un análisis profundo de la conveniencia social de optar por un sistema particular”³⁷.

Fernández inscribe sus críticas al sistema vigente recuperando las tradiciones teóricas norteamericanas que inscriben al sistema previsional en las áreas de incumbencia de la economía neoclásica³⁸, cuya principal conclusión es que los sistemas de reparto son nocivos para una correcta acumulación de capital. De acuerdo con el autor, “la introducción de un programa público de previsión social, del tipo que se reconoce con el nombre de reparto, puede reducir el ahorro y, consecuentemente, la formación de capital”³⁹.

Otro argumento que incorpora Fernández es que tanto aportes como contribuciones previsionales son pagados por los trabajadores –algo que aparecía, por ejemplo, en el programa de Merello de 1965–. Sin embargo, agrega un elemento adicional: que en un contexto de movilidad internacional del capital la remuneración al mismo ha de ser equivalente entre distintos países, con lo que es imposible que las contribuciones patronales no recaigan sobre el trabajador⁴⁰. De este modo, se incorpora el enfoque monetario del balance de pagos, otra innovación de los economistas neoclásicos de los sesenta y setenta, que llega a la Argentina con la gestión de Martínez de Hoz.

Al pensarse el aporte como a cargo del trabajador que induce una reducción del stock de capital, Fernández interpreta al sistema de reparto como contractivo y regresivo, precisamente a causa en la intervención estatal que hace compulsivo su cumplimiento. Esto

³⁷ ÍBIDEM, pág. 481.

³⁸ Algunos de los exponentes principales son Martin Feldstein y Franco Modigliani (citados recurrentemente por Fernández) así como Milton Friedman y James Buchanan (no referenciados explícitamente). Ver DVOSKIN, 2014.

³⁹ FERNÁNDEZ, 1980: 488.

⁴⁰ ÍBIDEM, pág. 490.

tiene como consecuencia una disminución en la formación de capital que ha atentado tanto contra el crecimiento del país como contra la magnitud de los mismos beneficios previsionales. La alternativa propuesta, un sistema de capitalización, permitiría reducir esta pérdida generándose una relación directa entre aportes y beneficios, sólo mediada por la tasa de interés. Así, en sus propios términos, sugiere llevar a cabo “una reforma del sistema actual para instaurar paulatinamente un sistema de capitalización y seguro”⁴¹.

En el caso de Margariti, nos referimos su libro titulado *La seguridad social estatizada*, publicado por la Bolsa de Comercio de la Ciudad de Buenos Aires en 1979. Sus principales influencias no son los economistas norteamericanos sino los juristas e intelectuales alemanes –algunos de ellos, también economistas– de la segunda mitad del siglo XX. Los lineamientos centrales de este neoliberalismo alemán pueden sintetizarse en la categoría de “economía social de mercado” difundida por Ludwig Erhard⁴², que en Argentina había tenido como principal exponente a Álvaro Alsogaray desde fines de los años cincuenta⁴³. En estas fundamentaciones son muy importantes los principios de la doctrina social de la Iglesia, principalmente el de subsidiariedad del Estado, sobre el cual se asentará la crítica al estatismo⁴⁴. En este sentido, se trataría de un neoliberalismo mucho menos rupturista con las tradiciones de fines de los años sesenta que el de Fernández y el CEMA, por lo menos en sus conceptos más abstractos, marcándose sus diferencias sobre todo en las políticas recomendadas.

Una de las primeras referencias del neoliberalismo alemán a la necesidad de privatizar la seguridad social surge con el documento *Neuordnung der sozialen Leistungen*⁴⁵, publicado en 1955 por los profesores católicos Hans Achinger *et al.*, preparado como compendio de recomendaciones de políticas de protección social para el

⁴¹ÍBIDEM, pág. 497.

⁴² Los fundamentos teóricos de esta escuela pueden rastrearse desde FOUCAULT, 2004 y DE BÜREN, 2014.

⁴³ Ver ALSOGARAY, 1968.

⁴⁴ Se puede profundizar en estas categorías a partir de los distintos trabajos de Susana Murillo. Esta autora señala que “la doctrina de la Iglesia había planteado el grave problema de la cuestión social y proponía un plan que partía fundamentalmente de la libertad individual y la necesidad de una profunda reforma de las costumbres y las instituciones. [...] El conflicto social, dice, no puede eliminarse totalmente, dado que los patronos y los trabajadores deben necesariamente existir, pero sí puede limarse; para ello, tanto trabajadores como patronos deberían hacerse mutuamente responsables, de modo que más que enemigos se transformasen en socios” (MURILLO, 2011: 98).

⁴⁵ En castellano, “reorganización de los servicios sociales”.

gobierno de Konrad Adenauer, enmarcado precisamente en los principios de solidaridad y subsidiariedad. Este texto es una de las referencias centrales de Margariti.

El punto de partida de *La seguridad social estatizada* es la comparación entre dos fuentes primigenias de los modelos de protección social, la alemana y la inglesa. Mientras que el modelo alemán pone en un primer lugar la responsabilidad individual sobre el porvenir, y desde este principio construye sus instituciones de bienestar social, el modelo inglés hace énfasis en el asistencialismo y la garantía de condiciones mínimas. De hecho, Margariti sostiene que en Argentina “el proyecto nacional desarrollado a partir de 1947 y hasta 1976, bajo distintas denominaciones partidarias, no fue sino un plagio de las ideas británicas de Lord Beveridge y Lord Keynes”⁴⁶.

En este sentido, la construcción del Estado social argentino, donde se incluyen los gobiernos peronistas, radicales y militares de todo el período, tendría desde sus orígenes un vicio incorregible: la prioridad asignada a la garantía de mínimos vitales por sobre la responsabilidad individual –es decir, la desconexión entre aportes y beneficios a partir de asignarle demasiado a quienes menos habían aportado-. El problema del Estado benefactor es que “su principio de igualdad distributiva le conduce a anular la competencia en rendir, al mismo tiempo que le lleva a desatar la competencia en exigir”⁴⁷. Este énfasis en la necesidad de fomentar la competencia y los vicios que acarrea su reemplazo por una lógica estatista lleva rápidamente nuestras referencias a los fundamentos del pensamiento neoliberal, tal como fuera propuesto en Foucault (2004).

Además, agrega que sostener un generoso Estado benefactor conlleva incrementos impositivos que atentan contra la posibilidad del ahorro, generándose un círculo vicioso de falta de competencia, caída en la productividad, inflación, caída del ahorro y crecimiento de la presión fiscal. En este sentido, su crítica a la protección social desde el Estado pasa a ser parte de una crítica general al keynesianismo. En este marco es que plantea su reforma, sosteniendo que los cambios que han empezado a acontecer en la economía argentina desde el 24 de marzo de 1976 habilitan transformaciones ulteriores, una de las cuales es la de la seguridad social, inalterada hasta el momento. En este sentido, afirma que

⁴⁶ MARGARITI, 1979: 13.

⁴⁷ ÍBIDEM, pág. 15.

“en momentos históricos tan solemnes, como el actual, en el que las fuerzas armadas argentinas se han comprometido a la reorganización de nuestras instituciones y a la remoción de todos los obstáculos para la grandeza nacional, sería un imperdonable error el mantener incólumne el amplio campo en que se desenvuelve la política social como si la misma fuera un territorio inexpugnable”⁴⁸.

Queda claro, entonces, su alineamiento ideológico con el régimen militar en curso. Si la dictadura está avanzando hacia una desestatalización de la economía argentina, ¿por qué no avanzar también en la seguridad social? Al fin y al cabo, ha pretendido demostrar que es esta característica, su estatalidad, la responsable de sus falencias y sus implicancias negativas, en tanto “nuestro sistema de previsión social estatal forma parte de un edificio que aprisionó y empobreció a la economía argentina durante los últimos treinta años”⁴⁹. En este sentido, sostiene que:

“nuestra estructura de la seguridad social, a fuerza de acumular normas y cargas sociales que nos agobian, es propia de una sociedad masificante, avasalladora de los derechos individuales con el peor de los autoritarismos, porque quita a cada uno lo que es suyo propio y luego devuelve una parte mediante la ficción en la que cada cual cree que le regalan lo de otros. La solución a nuestros males en materia de seguridad social, [...] consiste en terminar con el monopolio estatal. [...] El propio interesado debe ejercer plenamente su derecho de elegir voluntariamente en esta materia el curso de acción que más le convenga seguir: su propio juicio, y no el de los burócratas de turno. Incluso, si alguien prefiere, con sus propios recursos, intensificar su ahorro e invertirlo para capitalizarse, en lugar de pagarse un seguro social, no existe fundamento moral ni económico que pueda oponerse a esa legítima conducta”⁵⁰.

Como vemos, el eje principal no está puesto en criterios de eficiencia económica sino en postulados éticos, políticos e incluso jurídicos, que son complementados con argumentos económicos. En este sentido, podemos sostener que los fundamentos económicos le sirven a Margariti como elemento legitimador de sus postulados éticos:

“La seguridad social es uno de los pilares de nuestro Estado benefactor con los que se pretendió escamotear la vigencia de las leyes económicas y distribuir lo que no se había producido. Pero, el milagro de la multiplicación de los panes y de los peces no puede ser repetido por el Estado aunque pretenda convertirse en una nueva providencia. Porque así como una nación no puede consumir más de lo que haya creado en bienes y servicios, del mismo modo cada habitante no puede conquistar más

⁴⁸ ÍBIDEM, pág. 19.

⁴⁹ ÍBIDEM, pág. 35.

⁵⁰ ÍBIDEM, pág. 25.

auténtica seguridad que la seguridad que en total se haya conseguido mediante el rendimiento productivo de la economía nacional”⁵¹.

Así, la seguridad social “constituye [...] un verdadero aparato de anti-ahorro, generador de un negativo efecto de disminución de las inversiones propias de los asalariados y de la consecuente paralización del progreso social”⁵². Finalmente, se sintetizan sus demandas: que la previsión personal tenga prioridad frente a la ayuda estatal, que el Estado no asuma responsabilidades que pueden asumir otros, que sólo quien contribuye puede recibir beneficios de la seguridad social y que no debe haber superposiciones⁵³. Para el caso del sistema previsional, sugiere que se establezca una jubilación mínima automática restringida y limitada, una jubilación adicional optativa y la conformación de un fondo previsional de ahorro garantizado⁵⁴.

Como vemos, se trata de una propuesta fundamentada mediante una fuerte influencia católica y una recurrencia ética a principios de sociabilidad, donde el problema económico se supedita al problema ético pero a la vez le da herramientas y fundamentos. Se pone en marcha, entonces, a partir de un proyecto reformador pro-mercado del sistema previsional, la preeminencia económica en los debates sobre la seguridad social.

6. Epílogo y conclusiones

Como ya adelantamos, entendemos que la concepción de la seguridad social como un problema ante todo económico es una característica que continúa vigente hoy en día. Sin ir más lejos, durante toda la década del ochenta fue el centro del problema⁵⁵, llegando al extremo de la declaración de “emergencia previsional” del presidente Raúl Alfonsín en 1986. También fue el principal eje de discusión en los debates que llevaron a la gran reforma previsional de 1993, que creó el sistema mixto de capitalización y reparto, creando las Administradoras de Fondos de Jubilación y Pensión (AFJP). Podemos postular que

⁵¹ ÍBIDEM, pág. 35.

⁵² ÍBIDEM, pág. 51.

⁵³ ÍBIDEM, pág. 58.

⁵⁴ ÍBIDEM, pág. 65.

⁵⁵ Esto puede verse, por ejemplo, en el trabajo de Javier Slodky titulado *La reforma del sistema previsional argentino*, de 1987, que sintetiza las ponencias presentadas en el seminario de igual título realizado en Buenos Aires en noviembre de ese año, organizado por la Secretaría de Seguridad Social y la Fundación Friedrich Ebert, donde prácticamente la totalidad de la agenda estuvo destinada a discutir problemas de financiamiento.

también lo fue, quizás en menor medida, en los debates sobre las reformas de los últimos diez años, que incluyen las moratorias previsionales, la estatización de los fondos de las AFJP, el retorno al sistema de reparto, el veto al restablecimiento del 82 por ciento móvil y la Asignación Universal por Hijo, entre otras.

El recorrido de largo plazo que propusimos nos lleva, entonces, desde la primacía del derecho a la primacía de la economía, haciendo una más que interesante escala en el desarrollo, precisamente en tiempos de la transición paradigmática del pensamiento económico argentino, que en los años setenta empieza a abandonar el desarrollismo y empieza a volcarse cada vez más hacia el neoliberalismo. En este sentido, este pasaje del derecho a la economía también puede ser pensado en términos de esta misma transición: de la legitimación al Estado de bienestar a su desdén y el reclamo de retorno al mercado.

Al mismo tiempo, opera un cambio en las referencias internacionales: si en los cincuenta se citaba a los juristas franceses y españoles que se publicaban en la RISS y en los sesenta a las autoridades de la AISS y la CISS (en general, también juristas), a partir de los setenta empezarán a ser citados los economistas de Estados Unidos. Esta dimensión, por supuesto correlacionada con las otras, nos permite pensar de qué manera las discusiones sobre la seguridad social argentina cambiaron su mirada y tomaron como referencia modelos distintos. Si la mencionada Ley de Bases de España o el sistema previsional francés pensado por Pierre Laroque fueron los modelos a seguir en los sesenta, la creación de un sistema de capitalización en Chile en 1981, bajo estrictas recomendaciones de economistas norteamericanos, será un nuevo norte para los promotores de las reformas pro-mercado durante los ochenta y los noventa.

Esperamos, con este trabajo, incentivar ulteriores investigaciones sobre la historia de las ideas aplicadas (o aplicables) a las políticas públicas y la construcción y reforma del Estado. Podríamos proponer que este pasaje del derecho a la economía como disciplinas sobre las que gira principalmente la discusión de un área de las políticas públicas puede replicarse en otros ámbitos, ajenos a la seguridad social. En este sentido, invitamos entusiastamente a que este postulado –que en este trabajo no trasciende de una mera suposición– pueda ser puesto en debate.

7. Referencias

Bibliografía

ACHINGER, Hans, HÖFFNER, Joseph, MUTHESIUS, Hans, y NEUNDÖRFER, Ludwig (1955), *Neuordnung der sozialen Leistungen. Denkschrift auf Anregung des Bundeskanzlers*, Colonia, Greven.

ALSOGARAY, Álvaro (1968). *Bases para la acción política futura*, Buenos Aires, Atlántida.

ANDRENACCI, Luciano, FALAPPA, Fernando, y LVOVICH, Daniel (2004), “Acerca del Estado de bienestar en el peronismo clásico”, en BERTRANOU, Julián, *El país del no me acuerdo. (Des) memoria institucional e historia de la política social en Argentina*, Buenos Aires, Prometeo, pp. 83 – 114.

ARCEO, Nicolás, GONZÁLEZ, Mariana, y MENDIZÁBAL, Nuria (2009), *La evolución del sistema previsional argentino*, Buenos Aires, CIFRA.

ARZA, Camila (2004), *Distributional impacts of social policy: pension regimes in Argentina since c. 1944*, Londres, London School of Economics.

ARZA, Camila (2010), “La política previsional argentina (1944 – 2002): de la estratificación ocupacional a la individualización de los beneficios”, en TORRADO, Susana., *El costo social del ajuste (1976 - 2002)*, Buenos Aires, Edhasa, pp. 257 – 299.

BERTRANOU, Fabián, CETRÁNGOLO, Oscar, GRUSHKA, Carlos, y CASANOVA, Luis (2011), *Encrucijadas en la seguridad social argentina: reformas, cobertura y desafíos para el sistema de pensiones*, Buenos Aires, CEPAL y Oficina Internacional del Trabajo.

BEVERIDGE, William (1942), *Social insurance and allied services*, Londres, HMSO.

CANELO, Paula (2008) “Las "dos almas" del proceso. Nacionalistas y liberales durante la última dictadura militar argentina (1976 - 1981)”, en: *Páginas*, 1 (1), Rosario, pp. 129 – 150.

CAPPELLETTI, Beatriz; IACONA, Juan; LANARI, María Estela; MATHEU, Pedro; PERALTA, Marcel; PUCCIARELLO, Mariana; ROCA, Emilia; SLAVIN, Eleonora; VILLARROEL, Amalia (2002), “La protección social en la Argentina”, en: *Protección social. El papel de la norma internacional en el ámbito social*, Toledo, pp. 9 - 53.

CETRÁNGOLO, Oscar, y GRUSHKA, Carlos (2004), *Sistema previsional argentino: crisis, reforma y crisis de la reforma*, Serie Financiamiento del Desarrollo, N° 51, Santiago de Chile, CEPAL

CORTÉS, Rosalía (1986), *La seguridad social en la Argentina: el sistema de previsión social*, Serie Documentos e Informes de Investigación, N° 43, Buenos Aires, FLACSO.

CRUCES, Guillermo, ROFMAN, Rafael, e ISUANI, Aldo (2008), *Los programas sociales en Argentina hacia el Bicentenario. Visiones y perspectivas*, Buenos Aires, Banco Mundial.

DE BÜREN, Paula (2014), *La escuela austriaca de economía, expansión y difusión de sus ideas fuerza. Argentina 1959 – 1989*, Tesis de Doctorado en Ciencias Sociales, Buenos Aires, Universidad de Buenos Aires.

DELLA DADOVA, Elio (1974), “La planificación de la seguridad social en el desarrollo social”, en: *Revista de Seguridad Social*, 7 (73 - 75), Buenos Aires, pp. 891 - 895.

DIÉGUEZ, H., y PETRECOLLA, A. (1974), “La distribución del ingreso y el sistema previsional en la Argentina, 1950 – 1972”, en: *Desarrollo Económico*, Vol. 14, N° 55, Buenos Aires, pp. 423 - 440.

DURAND, Paul (1952), *La politique contemporaine de sécurité sociale*, París, Dalloz.

DVOSKIN, Nicolás (2013), *La seguridad social en los años desarrollistas (1957 - 1968). Ideas y teorías económicas en los debates sobre su reforma*, Tesis de Maestría en Historia Económica y de las Políticas Económicas, Buenos Aires, Universidad de Buenos Aires.

DVOSKIN, Nicolás (2014), “Los jubilados al mercado. Una genealogía teórica de la propuesta neoliberal de reforma previsional entre los '50 y los '70 y su arribo en Argentina”, en: *Cuadernos de Economía Crítica*, N° 1, La Plata, pp. 101 – 122.

ETALA, Juan José (1968) “El régimen jubilatorio y su organización administrativa”, en: *Revista de Seguridad Social*, Vol. 1, N° 2, Buenos Aires, pp. 123 - 142.

FELDMAN, Jorge, GOLBERT, Laura e ISUANI, Aldo (1988) *Maduración y crisis del sistema previsional argentino*, Buenos Aires, Centro Editor de América Latina.

FERNÁNDEZ, Roque (1980), “Hacia una reforma del sistema argentino de previsión social”, en: *Desarrollo Económico*, Vol. 19, N° 76, Buenos Aires, pp. 477 - 498.

FERNÁNDEZ, Roque (1979), *Previsión social y crecimiento económico*, Documento de Trabajo N° 6, Buenos Aires, Centro de Estudios Macroeconómicos de Argentina.

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

FOUCAULT, Michel (2004), *Nacimiento de la biopolítica*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.

GIORGI, Guido y MALLIMACI, F. (2012), “Catolicismos, nacionalismos y comunitarismos en política social. Redes católicas en la creación del Ministerio de Bienestar Social de Argentina (1966 - 1970)”, en: *Cultura y Religión*, Vol. 6, N° 1, Iquique, pp. 113 – 144.

GOLBERT, Laura, y ROCA, Emilia (2010), “De la Sociedad de Beneficencia a los derechos sociales”, en: *Revista de Trabajo*, N° 8, Buenos Aires, pp. 29 - 51.

GREGO, Rubén (1968), “Seguridad social y desarrollo”, en: *Revista de Seguridad Social*, Vol. 1, N° 6, Buenos Aires, pp. 517 - 524.

ISUANI, Aldo (1985), *Los orígenes conflictivos de la seguridad social argentina*, Buenos Aires, Centro Editor de América Latina.

LAGUADO DUCA, Arturo (2010), “Cuestión social, desarrollo y hegemonía en la Argentina de los años sesenta. El caso de Onganía”, en: *Universitas Humanística*, N° 70, Bogotá, pp. 101 - 118.

LEWIS, Colin (1993), “Social insurance: ideology and policy in the Argentine, c. 1920 – 1966”, en LEWIS, Colin y ABEL, Christopher, *Welfare, poverty and development in Latin America*, Basingstoke, Macmillan Press, pp. 175 – 200.

LEWIS, Colin, y LLOYD-SHERLOCK, Peter (2002) *Social insurance regimes: crises and 'reform' in the Argentine and Brazil, since c. 1900*, Londres, London School of Economics.

LLOYD-SHERLOCK, Peter (1997) Models of public sector intervention: providing for the elderly in Argentina (c. 1890-1994), en: *Journal of Latin American Studies*, Vol. 29, N° 1, Cambridge, pp. 1-21.

MARGARITI, Antonio (1979) *La seguridad social estatizada*, Buenos Aires, Bolsa de Comercio de la Ciudad de Buenos Aires.

MERELLO, Agustín (1966), *Anteproyecto de Código de la Seguridad Social*, Buenos Aires, Ediciones PASS - Imprenta del Congreso de la Nación.

MERELLO, Agustín (1965), *Programa Argentino de Seguridad Social*, Buenos Aires, Ediciones PASS.

MOLES, Ricardo (1970) “Seguridad social y planificación nacional”, en: *Revista de Seguridad Social*, Vol. 3, N° 20 – 23, Buenos Aires, pp. 113 - 126; 215 - 236; 335 - 344; 437 - 456.

MOSSIER, Verónica (2005) ¿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. *VII Congreso Nacional de Ciencia Política*. Córdoba: Sociedad Argentina de Análisis Político.

MURILLO, Susana (2011), “Estado, sociedad civil y gubernamentalidad neoliberal”, en: *Entramados y perspectivas*, Vol. 1, N°1, Buenos Aires, pp. 91 - 108.

OSUNA, María Florencia (2012), “Católicos y tecnócratas. Diagnósticos, políticas y discusiones en torno a la previsión social durante la última dictadura militar”, en: *Páginas*, Vol. 4, N° 6, Rosario, pp. 102 – 212.

OSUNA, María Florencia (2011), “Las políticas de Seguridad Social durante la última dictadura militar argentina (1976 - 1983). Análisis de la dinámica de oposición y consenso en torno a una conflictiva trama de actores estatales y corporativos” en *VI Jornadas de Jóvenes Investigadores*. Buenos Aires, Instituto de Investigaciones Gino Germani - Universidad de Buenos Aires.

RAGUSA, Azucena y RODRÍGUEZ, Héctor (2004), *Los congresos nacionales (1960 - 2004)*, Buenos Aires, Asociación Argentina de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social.

ROSS, Peter (1988), *Policy formation and implementation of social welfare in Peronist Argentina, 1943 – 1955*, Tesis de Doctorado, Sidney, University of New South Wales.

ROUZAUT, Adolfo (1962), *Fundamento constitucional de la seguridad social*, Santa Fe, Universidad Nacional del Litoral.

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

SLODKY, Javier (1987) *La reforma del sistema previsional argentino*, Buenos Aires, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

SOLDANO, Daniela, y ANDRENACCI, Luciano (2006) “Aproximación a las teorías de la política social a partir del caso argentino”, En ANDRENACCI, Luciano, *Problemas de política social en la argentina contemporánea*, Buenos Aires, Prometeo – UNGS, pp. 17 – 80.

STAFFORINI, Eduardo (1951) “Orientación para el desarrollo de la seguridad social en las Américas”, en *III Conferencia Interamericana de Seguridad Social*, Buenos Aires, Subsecretaría de Informaciones de Presidencia de la Nación.

STAFFORINI, Eduardo, y GOÑI MORENO, José María (1961) *Consejo Federal de Seguridad Social de la República Argentina - Primer informe técnico*. Buenos Aires, COFESES.

Fuentes Documentales

Diario *Clarín*, Buenos Aires

Diario *La Nación*, Buenos Aires

Revista Iberoamericana de Seguridad Social, Organización Iberoamericana de Seguridad Social, Madrid

Revista de Seguridad Social, Secretaría de Seguridad Social, Buenos Aires

Diario de Sesiones de la Convención Nacional Constituyente / Año 1957, Imprenta del Congreso de la Nación, Buenos Aires

Diario de Sesiones de la Asamblea Nacional Constituyente / Año 1949, Imprenta del Congreso de la Nación, Buenos Aires

Diario de Sesiones de la Tercera Conferencia Interamericana de Seguridad Social, No. 4, Subsecretaría de Informaciones de Presidencia de la Nación, Buenos Aires

Leyes Nacionales

Leyes de la Provincia de Córdoba