

## “CATÓLICOS” Y “TECNÓCRATAS”. DIAGNÓSTICOS, POLÍTICAS Y DISCUSIONES EN TORNO A LA PREVISIÓN SOCIAL DURANTE LA ÚLTIMA DICTADURA

MARÍA FLORENCIA OSUNA

### Resumen

En este trabajo se analizan las principales políticas relacionadas con el sistema de previsión social que se desarrollaron durante la última dictadura militar argentina (1976-1983). En relación con esto, se estudian las distintas discusiones y los proyectos divergentes de los funcionarios nucleados en torno al Ministerio de Bienestar Social y al Ministerio de Economía.

### Palabras clave

**Seguridad social, previsión social, dictadura militar, católicos, liberales**

### Abstract

This paper analyzes the main retirement policies of the last Argentine military dictatorship (1976-1983). In relation to this, this analysis concentrates in the different discussions and government projects of the *Ministerio de Bienestar Social* (Ministry of Social Welfare) and the *Ministerio de Economía* (Ministry of Economy).

### Keywords

**Social Security, retirement policies, military dictatorship, catholics, liberals**

Recibido con pedido de publicación el 15/09/11

Aceptado para su publicación el 20/12/11

Versión definitiva recibida el 02/03/12

MARÍA FLORENCIA OSUNA es Profesora de Historia (Universidad Nacional de General Sarmiento) y Magíster en Historia (Instituto de Altos Estudios Sociales/Universidad Nacional de General San Martín).

## “Católicos” y “tecnócratas”

En este trabajo daremos cuenta de las principales políticas y discusiones que se gestaron en torno al sistema de previsión social durante la última dictadura militar argentina. Los años 1976 y 1980 son centrales para entender el entramado que se pretende reconstruir signados, el primero, por el cambio de régimen político y de agenda en el Ministerio de Bienestar Social, y el segundo, por una transformación fundamental hacia el interior del sistema previsional: la eliminación de los aportes patronales para su financiación.

Si bien los principales actores involucrados en el diseño de las políticas relacionadas con la seguridad social se encontraban en el Ministerio de Bienestar Social y, fundamentalmente, en la Secretaría de Seguridad Social presidida por Santiago de Estrada, es indudable la importancia del papel jugado por algunos funcionarios de otras carteras, principalmente, por aquellos nucleados en torno al Ministerio de Economía.

De acuerdo al reparto tripartito del poder que contemplaba el novedoso modelo institucional adoptado por las Fuerzas Armadas, las carteras del gabinete (con la excepción de Educación y Economía que quedaron en manos de civiles), se repartieron de acuerdo a un criterio de dos para cada fuerza, quedando Bienestar Social y Relaciones Exteriores en manos de la Armada. En el año 1976, asumirá el Contralmirante Julio Bardí como ministro de Bienestar Social y Santiago de Estrada como secretario de Seguridad Social, figuras centrales para comprender las principales políticas adoptadas en el área de previsión social. Luego, a fines de 1978, Jorge Fraga sucederá a Bardí en dicho ministerio a raíz de la renuncia de este último por disidencias con el proyecto económico de José Alfredo Martínez de Hoz.

En este trabajo analizaremos, en primer lugar, los diagnósticos iniciales elaborados desde el Ministerio de Bienestar Social vinculados con la forma en que había sido administrado el sistema previsional durante el último gobierno peronista (1973-1976). Como veremos, estos diagnósticos tuvieron una relación estrecha con las políticas desarrolladas en el área de previsión social en los primeros años de la dictadura. En este sentido, se pretendió administrar el sistema de una manera “moderna”, “racional” y “eficiente”. Sin embargo, la actuación de los funcionarios de Bienestar Social no sólo se fundamentó en las coincidencias con los objetivos generales del nuevo régimen. El ministro Julio Bardí y el secretario Santiago de Estrada defendían, como basamento del diseño de algunas políticas y posiciones, cierto ideario vinculado con la Doctrina Social de la Iglesia que, a su vez, entraba en correspondencia con los *Principios* de la Seguridad Social, según un modelo orientativo aprobado en el VI Congreso Iberoamericano de Seguridad Social celebrado en Panamá en el año 1976. Estas ideas ligadas con el corporativismo católico que también había tenido una fuerte presencia en los elencos gobernantes de la llamada “Revolución

Argentina” (1966-1973), resulta fundamental, como veremos, para comprender la oposición de los funcionarios de la cartera de Bienestar Social a algunos proyectos desarrollados en el Ministerio de Economía. En relación con esto, en segundo lugar, analizaremos la controvertida supresión de los aportes patronales para la financiación del sistema previsional, impulsada por Economía, que se concretó en el año 1980.

Para la comprensión de todas estas políticas resultará de suma importancia tener en cuenta las coincidencias y las divergencias de la cartera de Bienestar Social respecto de los objetivos políticos y económicos más generales de la dictadura.

## **1. Cambio de régimen y nueva agenda.**

Una de las características principales del gobierno militar que se instauró en marzo del año 1976, fue la combinación de la unanimidad y el faccionalismo. En este sentido, existió una tensión entre algunos objetivos institucionales de la dictadura y las aspiraciones particulares de las distintas facciones militares<sup>1</sup>. En principio nos interesa destacar la unanimidad de diagnósticos y objetivos que permitieron llevar adelante el golpe ya que allí se encuentra, en parte, el meollo de problemas que constituyeron, durante los primeros años de la dictadura, la agenda del Ministerio de Bienestar Social en lo que al Sistema Nacional de Previsión Social se refiere. Como afirma Paula Canelo, todos los golpistas compartían un diagnóstico acerca de la naturaleza de la crisis argentina y de los instrumentos necesarios para restablecer el “orden”, siendo la condición de posibilidad de esta coincidencia su visceral antipopulismo<sup>2</sup>. De esta manera, sostenían que junto al “enemigo subversivo” existía otro cuyas características se asociaban con la “corrupción”, la “demagogia” y el “oportunismo”. También creían que este otro “enemigo” había cohabitado con la “subversión” durante el último gobierno peronista, “siendo el principal beneficiario del entramado estatal ‘ineficiente’ que debía ser reestructurado”<sup>3</sup>. Aunque no sólo habrían coexistido, sino que la “demagogia” y el sistema económico “populista” eran considerados la causa de la permeabilidad de la sociedad ante la “subversión”<sup>4</sup>. Tal como lo afirmaba el presidente de facto, Jorge Rafael Videla, “esa demagogia, además, por ser complaciente, dio origen a la corrupción, concebida ésta en la más amplia acepción de la palabra, que llegó a generalizarse en todos los

---

<sup>1</sup> Marcos Novaro y Vicente Palermo, *La dictadura militar 1976/1983. Del golpe de Estado a la restauración democrática*, Buenos Aires, Paidós, 2003. [47]

<sup>2</sup> Paula Canelo, “La política contra la economía. Los elencos militares frente al plan económico de Martínez de Hoz durante el Proceso de Reorganización Nacional” en Pucciarelli, Alfredo (comp.), *Empresarios, tecnócratas y militares. La trama corporativa de la última dictadura*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2004. [224]

<sup>3</sup> Ídem [225]

<sup>4</sup> Marcos Novaro y Vicente Palermo, Op. Cit.[35]

## “Católicos” y “tecnócratas”

estamentos del estado.”<sup>5</sup> Un objetivo principal del golpe fue, en este sentido, desactivar las estructuras estatales “populistas” y las prácticas políticas “corruptas”. Se buscaba restablecer un “orden perdido” en todos los terrenos “trastocado por décadas de decadencia, subversión y demagogia”<sup>6</sup>. Este orden consistía en una articulación entre el Estado y la sociedad que diera estabilidad a las relaciones de autoridad tanto en la economía como en la política, la educación y la religión. La solución vendría de la mano de los instrumentos de un estado “ordenado”, modificando el comportamiento de la sociedad, y transformando al sistema político y a la economía víctimas hasta entonces de los excesos del intervencionismo y asistencialismo estatal<sup>7</sup>.

Una de las preguntas que intentaremos responder en este artículo es en qué medida estos diagnósticos atravesaron los discursos y las políticas del Ministerio de Bienestar social y cómo se materializó esto en las iniciativas destinadas al área previsional. A pesar de las diferencias político ideológicas que pudieron existir entre los ministros Julio Bardi (1976-1978) y Jorge Fraga (1978-1981), era clara y compartida su diferenciación con respecto al último gobierno peronista. Bardi sostenía que una tarea fundamental de la cartera era “terminar con la falsa imagen creada en torno al Ministerio de Bienestar Social como si se tratara de una fuente de dádivas y limosnas”<sup>8</sup>. Esta “falsa imagen” se explicaba a partir de la falta de correspondencia entre los “verdaderos” objetivos del ministerio y los intereses a los que de hecho había respondido: “en el pasado fue utilizado como eje fundamental de acciones políticas no siempre conectadas con los propósitos básicos de la cartera”<sup>9</sup>. Por su parte, Fraga, al comenzar su gestión frente a dicho ministerio, prometía continuar “con la seriedad y la falta de demagogia con que el proceso encara estos objetivos”<sup>10</sup>. En este sentido, es importante señalar el discurso del Ministro de Economía de Tucumán Coronel Julio Balloffet, quien en el marco de una reunión en el noroeste argentino de ministros del área de Bienestar Social, dirigiéndose a Bardi, manifestó que “el área de Bienestar Social es vital para la erradicación de la subversión en nuestra patria”, por lo que deseaba que “las conclusiones a que arriben aporten objetivos precisos a la tarea que desarrollan las fuerzas armadas con aquel fin”<sup>11</sup>.

Estos diagnósticos generales, como veremos, imprimieron su peso en el diseño de los objetivos y de las políticas concernientes a la previsión social. En relación con esto, al analizar las principales líneas de acción de la cartera en el período estudiado, en una primera etapa,

---

<sup>5</sup> Clarín, 25 de mayo de 1976.

<sup>6</sup> Marcos Novaro y Vicente Palermo, Op. Cit.[34]

<sup>7</sup> Ídem [35]

<sup>8</sup> Clarín, 09/06/1976.

<sup>9</sup> Ídem

<sup>10</sup> Clarín, 12/08/1979.

<sup>11</sup> Clarín, 18/12/1976.

podemos encontrar la resolución de algunas cuestiones asociadas con el financiamiento y la administración del sistema previsional. En relación con el financiamiento, el objetivo principal era aumentar por distintas vías la cantidad de aportantes y disminuir el número de beneficiarios. Este fue uno de los problemas centrales al que se enfrentaron los funcionarios de Bienestar Social. En este punto, el diagnóstico respecto de los años peronistas recobraba toda su importancia ya que consideraban que uno de los principales problemas había sido el otorgamiento de las jubilaciones tempranas, respecto de lo cual el ministro Jorge Fraga afirmaba: "la demagogia y sistemas previsionales de excepción provocaron jubilaciones tempranas, cuya consecuencia es una cifra de tres millones de jubilados en el país, número excesivo en relación con la población activa"<sup>12</sup>. Por esto, el secretario Santiago de Estrada consideraba que las Cajas no resistían "la legislación social que se aprobara en el anterior gobierno"<sup>13</sup>. La resolución de estos problemas se encaró, en parte, modificando la legislación heredada: evitando las jubilaciones tempranas y estimulando a la población trabajadora a que continuara el mayor tiempo posible en actividad. Por otra parte, se apuntó a aumentar la recaudación aplicando sanciones a la evasión. La contrapartida de la recaudación fue el intento de dar una solución a otro de los principales problemas: la falta de adecuación de los haberes jubilatorios en relación con los salarios de los activos.

Por otra parte, se promovieron algunas políticas cuyo fin era la búsqueda de una administración "racional" y "eficiente" del sistema. En este sentido, la preocupación principal del secretario de Estrada era la cantidad de expedientes no resueltos, frente a lo cual afirmaba: "no es posible que la gente esté esperando años lo que le corresponde por derecho"<sup>14</sup>. Por esto, se comenzó a aumentar la dotación en personal para la resolución de este problema y también se diseñaron algunas políticas que tenían por finalidad agilizar la resolución de los aspectos administrativos del sistema de seguridad social. Se intentó implementar un nuevo sistema de pago y se comenzó a confeccionar un "banco de datos" con la ayuda de nuevas tecnologías como la informática que, suponían, posibilitaría, en el mediano plazo, el otorgamiento de la jubilación automática.

Si bien, por un lado, el Ministerio de Bienestar Social y la Secretaría de Seguridad Social dependiente del mismo parecieron suscribir a los objetivos más generales de la dictadura; por otro lado, como dijimos anteriormente, mostraron una faceta distinta. Por ejemplo, se buscó incorporar a las diferentes organizaciones de jubilados como interlocutoras de la agencia estatal, no se pretendió suprimir totalmente la actividad sindical y se diseñaron alternativas a las políticas destinadas

---

<sup>12</sup> *Clarín*, 12/08/1979.

<sup>13</sup> *Ídem*

<sup>14</sup> *Clarín*, 26/06/1976.

## “Católicos” y “tecnócratas”

a la seguridad social desarrolladas por José Alfredo Martínez de Hoz. En este plano, como adelantamos, jugaron un papel importante algunos de los Principios del Nuevo Modelo de Seguridad Social, claramente inspirados en la Doctrina Social de la Iglesia, de manera tácita y también en la retórica de los funcionarios del Ministerio de Bienestar Social. Es importante tener en cuenta que, en diferentes agencias estatales de la dictadura los elencos ministeriales estaban conformados por los mismos funcionarios de extracción católica que es posible encontrar en los gobiernos de la dictadura anterior (1966-1973)<sup>15</sup>. Por ejemplo, en los Ministerios de Educación<sup>16</sup> y Planeamiento<sup>17</sup>, los funcionarios pretendían desarrollar las principales políticas a partir de un ideario con rasgos católicos y corporativistas<sup>18</sup> similar al que detectamos en Bienestar Social.

Algunos autores han rescatado este elemento ideológico presente en el secretario Santiago de Estrada y en los funcionarios de la Secretaría de Seguridad en general. En este sentido, Rosalía Cortés señala “sus ideas estaban más ligadas a una concepción corporativa de las relaciones entre sindicatos y aparato estatal (...) Este grupo aceptaba la validez de la existencia y funcionamiento de los sindicatos”<sup>19</sup>. Asimismo, Susana Belmartino también ha resaltado que de

---

<sup>15</sup> Con respecto a las continuidades entre las dos dictaduras ver Alfredo Pucciarelli, Op. Cit. Sobre los funcionarios del catolicismo nacionalista, en gran medida ligados al Ateneo de la República, que fueron reclutados durante el gobierno de Juan Carlos Onganía, en 1966, ver Gregorio Selser, *El onganiato*, Tomo I y II, Hypamerica, 1973 y Guillermo O'Donnell, *El estado burocrático autoritario*, Buenos Aires, Prometeo, 2009.

<sup>16</sup> Laura Graciela Rodríguez desarrolla exhaustivamente las trayectorias profesionales y las principales políticas desarrolladas por el Ministerio de Educación durante la última dictadura. La autora demuestra que la mayor parte de los agentes estatales de la cartera también habían sido funcionarios en los años de la “Revolución Argentina” y que formaban parte de las filas del catolicismo conservador. Laura Graciela Rodríguez, *Católicos, nacionalistas y políticas educativas en la última dictadura (1976-1983)*, Rosario, Prohistoria Ediciones, 2011.

<sup>17</sup> Para el caso del Ministerio de Planeamiento ver Paula Canelo, *El proceso en su laberinto. La interna militar, de Videla a Bignone*. Buenos Aires, Prometeo Libros, 2008 y “Las dos ‘almas’ del Proceso. Nacionalistas y liberales durante la última dictadura militar argentina (1976-1981)”, en *Páginas. Revista digital de la Escuela de Historia de la UNR*, año 1, núm. 1, Rosario, 2008.

<sup>18</sup> Guillermo O'Donnell, en el libro citado, explica que la sociedad imaginada por los defensores de ese ideario corporativista y católico estaba conformada por “cuerpos intermedios” ordenados funcional y jerárquicamente. Cada “organización intermedia” debía aceptar el lugar asignado en la jerarquía social y se relacionaba con las otras organizaciones a partir de dos principios rectores: el de la “solidaridad” y la búsqueda del Bien Común. El estado debía cumplir un rol subsidiario, es decir, no debía intervenir más que cuando se volvía necesario, porque consideraban que anulaba la fundamental iniciativa espontánea de las “organizaciones intermedias” de la comunidad. También consideraban necesario erradicar la política, el conflicto y la división, y buscar el “bien común”. Cada grupo debe aceptar el lugar que ocupa en la comunidad para lograr su “cohesión espiritual”, la integración y la “solidaridad” entre las partes. Las “organizaciones básicas de la comunidad” debían tener una participación activa pero de carácter “técnico”, desligada de lo “político”.

<sup>19</sup> Rosalía Cortés, *La seguridad social en la Argentina; las obras sociales*, serie Documentos e Informes de Investigación, 28, FLACSO, Buenos Aires, 1985. [4]

Estrada estaba a la cabeza de un grupo al interior del Ministerio de Bienestar Social que defendía

“las instituciones intermedias, recuperando los principios propuestos como fundamentos del orden social por el pensamiento social-cristiano: persona, familia, bien común, propiedad privada como derecho natural, subsidiariedad del estado, conveniencia de reforzar las instituciones intermedias. Su concepción del orden conducía al mantenimiento de contribuciones obligatorias en un sistema público organizado sobre bases solidarias”<sup>20</sup>.

Adentrándonos en el análisis de este ideario defendido por los funcionarios del Ministerio de Bienestar Social, vemos que los Principios que adquirieron más centralidad fueron los de *Unidad de Acción, Participación y Solidaridad*. La *Unidad de acción* implicaba que debían participar de los sistemas de seguridad y previsión social

“la totalidad de los organismos del estado y las estructuras intermedias (centros de estudios, sindicatos, cámaras empresariales, centros vecinales) de manera tal que una vez puestos en funcionamiento se obtenga una mayor eficacia en el resultado de la gestión, ello redundará indiscutiblemente en economía de gastos, reduciendo costos; por otro lado reportará un servicio mas completo, perfecto, ágil e inmediato”<sup>21</sup>.

El Principio que se recordaba constantemente era el de *Solidaridad* que implicaba que las personas efectúen los aportes y contribuciones de manera desinteresada para solventar las contingencias sociales, independientemente de que compartan o no los beneficios<sup>22</sup>. El ministro Bardi, en relación con esto, afirmaba “este principio básico permite exigir la contribución de todos, especialmente de quienes perciben más ingresos, sin que necesariamente dicho aporte quede supeditado a la posibilidad de obtener un beneficio o prestación proporcional”<sup>23</sup>. Y contraponía esta concepción con

“el principio liberal, individualista, egoísta, de que cada cual debe soportar las consecuencias de sus propias contingencias, destruiría el derecho a la vida o condenaría a la miseria a la mayor parte de la población del mundo, especialmente a los trabajadores en relación de dependencia y a quienes perciban escasos ingresos o ninguno”<sup>24</sup>.

---

<sup>20</sup> Susana Belmartino, “La salud pública bajo la regulación del poder corporativo”, en Juan Suriano (director), *Nueva Historia Argentina*, Buenos aires, Sudamericana, 2005. [304]

<sup>21</sup> Raúl Altamira Gigena, “El derecho del trabajo y el derecho de la seguridad social (con una mentalidad de cambio)”, en *Revista Estudios de la Seguridad Social*, nº40, enero de 1982. [86]

<sup>22</sup> Raúl Altamira Gigena, Op. Cit.[81]

<sup>23</sup> *Clarín*, 14/10/1978.

<sup>24</sup> Ídem

## “Católicos” y “tecnócratas”

Como veremos, este sería el Principio más invocado por los funcionarios de Bienestar Social frente a la propuesta del Ministerio de Economía de eliminar los aportes de los trabajadores y empleadores destinados a la financiación del sistema.

El Principio de *Participación*, por su parte, implicaba promover la “acción solidaria” de la comunidad en la creación, gestión y distribución del patrimonio social de la seguridad social. Todos los miembros de la sociedad debían ser protagonistas activos en la creación (financiación) y en la gestión (administración) de ese patrimonio comunitario. La idea de “responsabilidad gestora”, es decir, la cooperación en la administración del sistema de seguridad social por parte de quienes participaban en su financiación (trabajadores, jubilados, empresarios) era considerada fundamental. Esto nos permite explicar, en parte, el lugar privilegiado que la Secretaría de Seguridad Social le otorgaría a las organizaciones de jubilados como sus principales interlocutoras.

Estos principios tendían a defender y a generar un patrón de relación entre las agencias del estado y la sociedad civil de tipo *corporativista*; es decir una relación directa, sin mediaciones, entre los distintos sectores sociales involucrados con el sistema de seguridad social y el Ministerio de Bienestar Social y la Secretaría de Seguridad Social. Por ejemplo, a lo largo del año 1976, cuando el Ministerio y la Secretaría comenzaron a desarrollar las políticas tendientes a solucionar los problemas -a su criterio- urgentes del área, los representantes de las organizaciones de jubilados y de los sindicatos aparecieron en escena proponiendo su colaboración en el diseño de estas políticas<sup>25</sup>.

### a. El financiamiento del Sistema.

Durante los primeros meses del gobierno militar, uno de los problemas prioritarios planteados desde el Ministerio de Bienestar Social fue cómo financiar un sistema -el previsional- que, de acuerdo a sus diagnósticos, estaba en crisis. Según sus lecturas, entre las causas fundamentales de la crisis se hallaba la legislación creada durante el último gobierno peronista. Por ejemplo, los funcionarios consideraban que una de las fuentes del problema era la ley 21.118, ya que, según sostenían, había permitido a los trabajadores jubilarse a edades tempranas. Bardi afirmaba “Esa legislación se hizo pensando en los activos y no en los pasivos. Y esto no hace más que arruinar a los jubilados ya que no pueden cobrar como corresponde”<sup>26</sup>. El ministro

---

<sup>25</sup> En el año 1976, distintas organizaciones como por ejemplo la Asociación de Trabajadores del Estado (ATE), el Centro de Jubilados y Pensionados de esta entidad, y la Asociación Argentina de Jubilados y Pensionados, manifestaron su adhesión a la gestión de Julio Bardi y de Santiago de Estrada y ofrecieron su colaboración en la resolución de los problemas del sistema de previsión social. Ver *Crónica*, 06/08/1976; 27/08/1976.

<sup>26</sup> *Clarín*, 26/06/1976.



opinaba que la ley derogada creaba diferencias entre los jubilados debido a que “en lugar de contemplar su situación y tratar de mejorar sus haberes, apuntó a futuros beneficiarios a quienes colocó en evidente ventaja con relación a los primeros”<sup>27</sup>. En este sentido, al incorporar masivamente al sistema a beneficiarios “en plena edad productiva” se perjudicaban los jubilados que “realmente” debían serlo: los trabajadores que habían experimentado la pérdida o disminución de su capacidad laboral<sup>28</sup>. De acuerdo a las estimaciones del Ministerio, si se mantenía vigente dicha ley, ni siquiera se alcanzaría la relación 2 a 1 entre activos y pasivos, lo cual redundaría en el quiebre del sistema<sup>29</sup>. Por esto se consideraba necesario revertir “la distorsión y el desorden que la sanción de la ley 21.118 ha venido a introducir en el régimen nacional de previsión” para restablecer “el equilibrio en las relaciones individuales”<sup>30</sup>. Se evitarían entonces las jubilaciones tempranas “que tanto mal han hecho al sistema previsional”<sup>31</sup>.

Ciertamente, la financiación era un problema central para un ministerio y una secretaría que prometían administrar el sistema de una manera “ordenada” y “eficiente”. Por esto comenzaron a estimular la realización de los aportes correspondientes a través de multas a la evasión. En los discursos, la intensificación de la acción fiscalizadora aparecía como la condición necesaria para poder dar los aumentos a los jubilados. Se afirmaba que “la citada fiscalización (...) abarcará el territorio de la república con la energía que la tranquilidad del sector pasivo requiere”<sup>32</sup>. Las distintas iniciativas en este plano llevaron a que, efectivamente, la recaudación aumentara, incrementándose en el primer semestre de 1977 en un 35,6% respecto del primer semestre del año 1976. Con el fin de disciplinar a los empleadores y contribuir a la financiación del sistema, a fines del año 1977, se realizaron aproximadamente setecientas ejecuciones fiscales a quienes poseían deudas previsionales<sup>33</sup>. Asimismo, en el año 1979, se realizó una moratoria para que los trabajadores en relación de dependencia endeudados con el sistema previsional pudiesen regularizar su situación<sup>34</sup>. En el mismo año, y en consonancia con los Principios nombrados anteriormente, se comenzó a incentivar a los jubilados y pensionados que tuviesen conocimientos administrativos y contables para que se inscribieran en el “Operativo de Refuerzo de Verificación Previsional” en empresas tanto de la Capital Federal como del Gran Buenos Aires. Los interesados harían un trabajo Ad Honorem como

---

<sup>27</sup> *Clarín*, 09/06/1976.

<sup>28</sup> Ley 21.327, 04/06/1976.

<sup>29</sup> *Clarín*, 09/06/1976.

<sup>30</sup> Ley 21.327, 04/06/1976.

<sup>31</sup> *Crónica*, 03/08/1976.

<sup>32</sup> *Clarín*, 08/04/1976.

<sup>33</sup> *Clarín*, 03/12/1977; 16/12/1977.

<sup>34</sup> *Clarín*, 05/04/1977.

## “Católicos” y “tecnócratas”

inspectores con la finalidad de “reforzar el control a cargo de la Dirección Nacional de Recaudación Previsional”<sup>35</sup>. De esta manera, se buscaba que los propios beneficiarios se involucraran en la tarea de controlar que se cumplan las obligaciones previsionales, ayudando así a lograr la correcta financiación del sistema<sup>36</sup>.

Después de un año de rumores y expectativas respecto de la reforma de la principal ley del régimen de jubilaciones y pensiones para trabajadores en relación de dependencia, en el mes de noviembre de 1976, a partir de la ley 21.451, se llevó a cabo la reforma de la ley 18037 de 1968. Los cambios que inauguraba esta reforma estaban estrechamente asociados con la necesidad de aumentar los recursos económicos disponibles, disminuyendo la cantidad de beneficiarios y aumentando el número de aportantes, de acuerdo al discurso y las políticas que venían adoptándose desde el cambio de régimen. Este nuevo proyecto de reforma de la ley 18.037 buscaba incentivar al trabajador a que continuara en actividad a pesar de haber alcanzado la edad necesaria para retirarse. Esto puede verse al analizar la nueva propuesta de determinación del haber jubilatorio: “El haber mensual (...) será equivalente a un porcentaje que alcanzará desde un setenta (70) a un ochenta y dos por ciento (82%) del promedio mensual de las remuneraciones actualizadas”<sup>37</sup>. Es posible observar que el trabajador que permaneciera más tiempo en actividad sería beneficiado con un haber jubilatorio mayor relacionado con un porcentaje que iba del 70 al 82%<sup>38</sup>. Por otra parte, la ley reducía la edad mínima a partir de la cual se realizarían los aportes jubilatorios de 18 a 16 años, quizás con el objetivo de reglamentar una situación laboral realmente existente y acrecentar el volumen de aportes para el sistema previsional. Otro cambio que es importante mencionar es que ya no se computarían ni reconocerían los servicios y remuneraciones respecto de los cuales el empleador no hubiera efectuado la correspondiente retención en concepto de aportes. En este sentido, se instaba al trabajador a denunciar esta situación pretendiendo que se convirtiera en “un custodio del cumplimiento de la obligación del empleador de retenerle los pertinentes aportes”, ya que tanto los empleadores como los

---

<sup>35</sup> *Clarín*, 02/07/1979.

<sup>36</sup> En relación con esta iniciativa vale mencionar un trabajo realizado por Santiago de Estrada en el que desarrollaba una “concepción amplia de trabajo”, que incluía a las actividades realizadas por los jubilados, respaldada, a su vez, en algunos conceptos de la Doctrina Social Cristiana: “y por supuesto, los múltiples trabajos no remunerados que realiza un jubilado en la medida que conserva su capacidad (...) con ese concepto la sociedad debe hacer posible el derecho del jubilado (derecho natural) a trabajar aunque sea en forma no remunerada”. Ver de Estrada, Santiago, “La Encíclica y los jubilados”, en *Valores en la sociedad industrial*, Año 2, Nº 3 (1984).

<sup>37</sup> Ley 21.451, 03/11/1976. El porcentaje se determinaba a partir de la cantidad de años de trabajo excedidos por el afiliado en relación con la requerida legalmente para poder jubilarse.

<sup>38</sup> En el año 1977, por medio de la ley 21659, se estableció que el empleador no podría obligar al trabajador a jubilarse hasta que este no alcanzase el porcentaje máximo del 82%.

trabajadores debían ser “partícipes del correcto financiamiento del sistema”<sup>39</sup>. La contrapartida de la recaudación que se propiciaba por medio de los discursos, las leyes y las distintas políticas fueron los constantes aumentos jubilatorios que, según la reforma de esta ley, se estableció que se darían cuando existieran aumentos salariales. Con respecto a esto, algunos autores demuestran que, desde la segunda mitad del año 1976, se fueron recuperando los haberes mínimos respecto de su reducción inicial. Esta tendencia se mantuvo hasta la siguiente década e implicó que hasta 1981 aumentaran los haberes así como la relación haber-salario. Asimismo, existió un incremento importante en el número de beneficiarios del sistema (un 55% entre 1975 y 1983) y se logró elevar el haber jubilatorio medio hasta un porcentaje más cercano al salario medio para trabajadores en relación de dependencia<sup>40</sup> que, como veíamos al principio, era uno de los propósitos de la Secretaría de Seguridad Social.

### **b. La modernización del Sistema**

De acuerdo a los funcionarios del Ministerio de Bienestar Social, en el pasado cercano, el sistema previsional había estado corrompido en sus “fines esenciales” por distintos intereses políticos. Por lo cual, había llegado la hora de depurarlo de los vicios de esa politización y administrarlo de una manera *moderna, eficiente y racional*. El objetivo era modernizar el sistema, incorporando ciertas técnicas y tecnologías existentes en Europa para simplificar todos los procedimientos administrativos. La voluntad de modernizar la administración de la seguridad social de la mano de las nuevas tecnologías estuvo anclada en dos objetivos principales de la cartera. El primero de ellos asociado con uno de los Principios de la Seguridad Social, relacionado con la “Inmediatez” de la prestación. De acuerdo al mismo, era necesario que se comenzaran a utilizar métodos simplificados y ágiles que aseguraran rápidos y eficaces procedimientos de recaudación de aportes y de otorgamiento de prestaciones, empleando la informática<sup>41</sup>. Asimismo, en las conclusiones y recomendaciones finales del Primer Seminario Conjunto de Seguridad Social: Universidad Nacional de Córdoba-Asociación Internacional de la Seguridad Social (realizado del 22 al 29 de septiembre de 1979) se consideraba que los problemas administrativos de la seguridad social implicaban un alto grado de ineficacia e ineficiencia que se había traducido en una “crisis de confianza en la bondad de los sistemas de seguridad social en América

---

<sup>39</sup> Ley 21.451, 03/11/1976.

<sup>40</sup> Ver Jorge Feldman; Laura Golbert y Ernesto Isuani, *Maduración y crisis del sistema previsional argentino*, Buenos Aires, Centro Editor de América Latina, 1988.

<sup>41</sup> “Nuevo modelo de sistema de seguridad social participada”, aprobado en el VI Congreso Iberoamericano de Seguridad Social, Panamá, del 17 al 24 de noviembre de 1976 y actualizado en 1979.

## “Católicos” y “tecnócratas”

Latina evidenciada en un alto grado de evasión, abusos y fraudes que han llegado a constituir una actitud abierta de rechazo y hostilidad en algunos países”<sup>42</sup>, lo cual implicaba la necesidad de introducir nuevas tecnologías.

El objetivo de esta modernización es posible explicarlo también a partir de la intención de los funcionarios de la última dictadura de contraponer un presente caracterizado por la búsqueda de la operatividad y la eficiencia con un pasado que, como adelantamos, era asociado con el uso “político” y errático de un ministerio signado por la inoperancia y la lentitud. Por esto, podemos afirmar que la informatización de la administración del sistema tenía un fuerte peso político aunque, al mismo tiempo, pretendiese “despolitizar” al sistema de previsión en el sentido anteriormente expuesto.

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

La transformación del mecanismo de pago consistía en otorgar una Orden de Pago Previsional (OPP) al beneficiario en el banco más cercano a su domicilio. Luego de ser emitida, los beneficiarios podrían cobrarla en cualquier banco del país pudiendo elegir la casa pagadora más cercana a su domicilio, aquella en la que hubiese menos afluencia de público o que les proveyese una mejor atención. En palabras de Estrada, esto evitaría las “clásicas colas” que “tan deprimente espectáculo y tantas molestias ocasionan a los pasivos”<sup>43</sup>. En septiembre del año 1977 se implementó la “primera etapa” de esta modernización que consistía en la emisión del recibo de pago “a cobrar como hasta el presente en el Banco asignado al jubilado o pensionado”. En la “segunda etapa” se procedería a emitir más de una OPP (varios cheques correspondientes a un período temporal en el que estimaban que no aumentarían los haberes) a cada beneficiario y se enviarían al banco en el que regularmente los beneficiarios cobraban su jubilación. Cuando terminara dicho período (que podía extenderse de uno a cuatro meses) el jubilado iría nuevamente al banco para retirar la chequera del nuevo período. Uno de los objetivos últimos de la reforma era poder llegar a enviar el cheque de los beneficiarios a su propio domicilio, cosa que no estaba prevista para la “Primera etapa”. Estos cambios fueron criticados por las organizaciones de jubilados, sobre

---

<sup>42</sup> “Primer Seminario Conjunto de Seguridad Social: Universidad Nacional de Córdoba-Asociación Internacional de la Seguridad Social” en *Revista Estudios de la Seguridad Social*, nº32, 1980. Pág. 88

<sup>43</sup> *Clarín*, 11/05/1977.

todo por la Mesa Coordinadora de Jubilados y Pensionados, ya que sostenían que “se daría a cada jubilado y pensionado chequeras con el pago de 12 meses, sin variación del haber durante ese largo plazo”<sup>44</sup>; de Estrada les respondió diciendo que “sí se está estudiando pagar con cheques, pero ello es para evitar las ‘colas’ en los bancos y no para congelar haberes”<sup>45</sup>.

Otro de los cambios perseguidos era la creación de un Banco de datos que consistía en la confección de un registro de afiliados que contendría los datos relativos a su vida laboral, posibilitándole obtener la jubilación en forma prácticamente automática. Se esperaba que “el trabajador que ha cumplido su ciclo de servicios obtenga casi inmediatamente su jubilación sin largas esperas ni la recurrencia a la industria del gestor”<sup>46</sup>. En relación con esto, a fines del año 1976, a través de la Resolución de la Secretaría de Seguridad Social N° 514, se creó el Banco de Datos de la Seguridad Social. El proyecto implicó el procesamiento de la información existente en las declaraciones juradas que los empleadores entregaban anualmente con la información relativa a los trabajadores. Uno de los objetivos centrales de este Banco de Datos era “la transformación de la operatoria de un trámite jubilatorio, elevando el sistema hacia la automatización en un plazo de poco más de dos años”<sup>47</sup>, procurando lograr la concesión automática de las prestaciones jubilatorias. Si bien no se logró la jubilación automática, estos esfuerzos llevaron a que efectivamente el trámite se agilizará.

La Contribución Única de la Seguridad Social (CUSS), por su parte, se implementó a través de la sanción de la ley 22.187, el 6 de marzo de 1980. El objetivo de la CUSS era que el empleador en lugar de ingresar boletas por separado de los aportes y contribuciones correspondientes a la Dirección Nacional de Recaudación Previsional, realice un único depósito equivalente a la suma de dichos importes. Con esto se simplificaría el trámite, reduciendo la evasión y aliviando la “pesada carga administrativa” que recaía sobre los empleadores<sup>48</sup>. La CUSS se implementó durante un corto tiempo ya que, como veremos en el próximo apartado, en octubre del año 1980 se eliminaron los aportes patronales para la financiación de la previsión social.

## **2. La eliminación de los aportes previsionales: Debates en torno a un cambio fundamental en el sistema.**

---

<sup>44</sup> *Crónica*, 31/07/1977.

<sup>45</sup> *Crónica*, 03/08/1976.

<sup>46</sup> Ídem

<sup>47</sup> *Clarín*, 09/12/1977.

<sup>48</sup> Ley 22.187, 06/03/1980.

## “Católicos” y “tecnócratas”

En torno a uno de los objetivos principales de la dictadura militar constituido por la llamada “lucha antisubversiva” existió una fuerte cohesión entre las fuerzas armadas. Sin embargo, el otro objetivo fundamental, relacionado con la política de “normalización económica” de Martínez de Hoz, generó múltiples conflictos en el interior de los cuadros del gobierno<sup>49</sup>. El conflicto se manifestó en dos niveles: entre los objetivos de Martínez de Hoz y los distintos sectores de las Fuerzas Armadas, y al interior del equipo económico. En este último existía un grupo que es caracterizado por Paula Canelo como parte de la “derecha liberal tradicional” y otro perteneciente a la “derecha liberal tecnocrática”. A grandes rasgos, los primeros se respaldaban en el enfoque cuantitativo de la moneda: consideraban que el problema de la inflación y del nivel de precios estaba determinado por la cantidad de moneda. Para este grupo la solución se basaba en la recesión y en el ajuste del gasto público. Los llamados “tecnócratas”, por su parte, defendían el “enfoque monetario de la balanza de pagos” y proponían fijar algunos precios claves (la cotización del dólar, las tarifas de los servicios públicos y los salarios) antes que controlar la demanda. Postulaban la necesidad de la apertura comercial y financiera a la competencia para desacelerar los precios internos e igualarlos con los internacionales. Por otra parte, eran críticos implacables del modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones, y proponían la completa liberalización de la economía de la interferencia estatal<sup>50</sup>.

Si bien los conflictos que suscitó la política económica del ministro Martínez de Hoz existieron desde los comienzos de la dictadura militar, interesa destacar las tensiones que produjo el avance de los “tecnócratas” en el área de economía durante la segunda presidencia de Videla, a partir del año 1978, cuando el ministro de Economía empezó a adquirir un poder mayor. A mediados del año 1978, Martínez de Hoz profundizó la apertura comercial y optó por el “enfoque monetario de la balanza de pagos” dando lugar, a fines de ese año, a una nueva etapa basada en la apertura irrestricta del mercado de capitales y la puesta en marcha de la tablita cambiaria. Estas políticas materializaron el avance de las posiciones de los “liberales tecnócratas” por sobre las de los “liberales tradicionales”. A pesar de la inflación, de la recesión económica y de las críticas que recaían sobre Martínez de Hoz, para Jorge Rafael Videla la política económica en esa etapa revestía una importancia fundamental. Por esto, el presidente de facto, a través de la reforma del gabinete, le dio al titular de Economía un “plus” de margen que le permitió facilitar la puesta en marcha de sus objetivos<sup>51</sup>. Esto permite explicar que en noviembre del año 1978, a raíz de sus

---

<sup>49</sup> Paula Canelo, *El proceso en su laberinto. La interna militar, de Videla a Bignone*, Op. Cit.

<sup>50</sup> Ídem [61-62]

<sup>51</sup> Ibídem [107]

diferencias con la gestión de Martínez de Hoz, Julio Bardi, el Ministro de Bienestar Social, renunciara a su cargo al igual que otros ministros: Oscar Montes (de Relaciones exteriores y culto), Carlos Laidlaw (Planeamiento), Julio Gómez (Justicia) y José María Klix (Defensa), que fueron reemplazados por oficiales retirados y civiles<sup>52</sup>. Jorge Fraga fue el nuevo ministro de Bienestar Social.

En este escenario es posible comprender los intentos de Economía tendientes a reformar un aspecto fundamental del sistema previsional: el de los aportes que aseguraban su financiación. El primer proyecto surgió en el año 1978 y proponía la supresión de los aportes de los trabajadores; la segunda propuesta fue dada a conocer en el año 1979 y pretendía eliminar los aportes y contribuciones de los empleadores.

Es importante tener en cuenta que las políticas destinadas al financiamiento de la seguridad social que este ministerio desarrolló no estaban escindidas de los proyectos y de las ideas de corte neoliberal que comenzaban a circular en otros ámbitos. Por ejemplo, el Centro de Estudios Macroeconómicos de Argentina (CEMA) desarrolló y publicó propuestas de modelos alternativos para la administración de la seguridad social. El ideario que encontramos entre los funcionarios del Ministerio de Economía y en los miembros del CEMA, nos permite advertir la existencia de un proyecto para la previsión social diferente al defendido por el Ministerio de Bienestar Social. El modelo económico y social de los liberales "Tecnócratas" suponía que el estado abandonara su intervención en esferas como la salud, la educación y la seguridad social. Estos servicios debían ser ofrecidos por el sector privado y el estado debía limitarse a la regulación de áreas como la legislativa, judicial, defensa, orden público y relaciones exteriores. En este marco, se consideraba que los aportes y contribuciones realizados por el empresariado para la financiación de la seguridad social eran "impuestos al trabajo", en tanto incidían en los costos laborales de manera negativa. A su vez, sostenían que perjudicaban al trabajador, al disminuir su "salario de bolsillo". La seguridad social no debía ser, según los "tecnócratas", una carga ni para el estado ni para el empresariado. Este grupo político e intelectual consideraba la posibilidad de suspender estas contribuciones para que los trabajadores pudieran disponer "libremente" e individualmente cuál sería la forma más conveniente para resolver el tema de su salud y su jubilación. Para el caso específico del sistema de previsión social, Roque Fernández, miembro del CEMA, publicaría, desde esa institución, en 1979, dos artículos: "Hacia una reforma del sistema argentino de previsión social"<sup>53</sup> y "Previsión social y

---

<sup>52</sup> Paula Canelo, "La política contra la economía-Los elencos militares frente al plan económico de Martínez de Hoz durante el Proceso de Reorganización Nacional", Op. Cit. [248]

<sup>53</sup> Roque Fernández, "Hacia una reforma del sistema argentino de previsión social", Documento de Trabajo- CEMA N°1, 1979.

## “Católicos” y “tecnócratas”

crecimiento económico”<sup>54</sup>. En estos artículos, el autor criticaba el principio de “Solidaridad” defendido por los funcionarios de Bienestar Social<sup>55</sup> y proponía y defendía un “sistema de capitalización y seguro” para la previsión social. En este sentido, sostenía que no existía ninguna base sólida para justificar que “la provisión de rentas vitalicias (o sea jubilaciones y pensiones) esté a cargo de un monopolio estatal, en lugar de estar a cargo de empresas privadas de seguro actuando en un mercado competitivo”<sup>56</sup>, y se oponía a la existencia de aportes obligatorios.

Estas ideas que los “tecnócratas” defendían a la hora de pensar la seguridad social y, particularmente, la previsión social, veremos que repercutieron de manera concreta, aunque parcial, en las modalidades de financiamiento del sistema.

En diciembre del año 1978, Martínez de Hoz, al referirse al presupuesto del año en curso, propuso un proyecto por el cual se instaba a los ministerios de Economía, Trabajo y Bienestar Social a evaluar la posibilidad de eliminar todos los aportes sociales que realizaban los trabajadores para aumentar, por “vía indirecta”, el poder adquisitivo de los asalariados. Al parecer, esta cuestión surgió a raíz de una indicación de Videla derivada al Ministerio de Economía. Para realizar la evaluación del proyecto, se creó una Comisión Interministerial con representantes de los mencionados Ministerios. Fraga, el ministro de Bienestar Social, se opuso a la eliminación de los aportes debido a que “se produciría un desfase económico en el área bajo su control, la que por contrario imperio, necesita de mayores recursos para llevar adelante sus programas”<sup>57</sup>. El ministro de Trabajo, Llamil Reston, coincidiendo con Fraga, habría manifestado su preocupación “por un posible mal funcionamiento de las obras sociales en caso de que se decidiera disminuir los aportes del sector asalariado”<sup>58</sup>. El 22 de marzo, el diario *Clarín* difundió un comunicado proveniente del Ministerio de Bienestar Social en el que el ministro señalaba que su posición con respecto a los aportes era la de “no oponerse a su reducción en la medida que quede absolutamente garantizado el mantenimiento de las actuales prestaciones sin perjuicio que las mismas puedan ser

---

<sup>54</sup> Roque Fernández, “Previsión social y crecimiento económico”, Documento de Trabajo-CEMA N°6, 1979.

<sup>55</sup> De hecho, Roque Fernández citaba y criticaba en su artículo un discurso del ministro de Bienestar Social, Julio Bardi, publicado en *Clarín* el 14/10/1978, donde éste funcionario, defendiendo el principio de “Solidaridad”, rechazaba “ese otro principio” “liberal, individualista, egoísta de que cada cual debe soportar las consecuencias de sus propias contingencias [ya que] destruiría el derecho a la vida o condenaría a la miseria a la mayor parte de la población del mundo, especialmente a los trabajadores en relación de dependencia y a quienes perciban escasos ingresos o ninguno”.

<sup>56</sup> Roque Fernández, “Hacia una reforma del sistema argentino de previsión social”, Op. Cit.

[34]

<sup>57</sup> *Clarín*, 21/03/1979.

<sup>58</sup> Ídem



mejoradas”<sup>59</sup>. Fraga, a mediados de abril, luego de realizar un supuesto estudio de la situación, volvió a emitir declaraciones al respecto afirmando que era “muy difícil” reducir los aportes previsionales sin perjudicar a las prestaciones, y que la condición para que fuese aceptada la reducción era que dichas prestaciones no fuesen afectadas. Por lo cual, a fines de abril, nuevamente Fraga y Reston se opusieron al proyecto defendido por el Ministerio de Economía. En este marco, Videla “impartiría instrucciones” a la Comisión Interministerial para que profundizara su evaluación sobre la factibilidad del proyecto en cuestión. Ante esta situación, Fraga volvió a insistir en que no se oponía a la disminución de las cargas, pero sí a la reducción de las prestaciones<sup>60</sup>. Lo que se puede observar en el marco del conflicto entre estos dos proyectos relacionados con la financiación del sistema previsional es que el nuevo ministro, Jorge Fraga, sólo realizaba críticas indirectas a los proyectos de Economía. De hecho, como dijimos, Fraga reiteraba que no se oponía a la reducción o supresión de los aportes en sí mismas (a las cuales sí se oponían Bardi y de Estrada, en tanto la iniciativa violaba el principio de “Solidaridad”, “la esencia de la seguridad social”) sino a que no existiesen fondos para solventar las prestaciones. Posiblemente, la moderación del ministro esté relacionada con la reforma del gabinete encarada por Jorge Videla. De todos modos, como veremos más adelante, las iniciativas de Economía despertaron la oposición y las críticas de diversos actores estatales y civiles.

Este primer proyecto no se llevó a la práctica. No contamos con demasiadas fuentes que nos permitan explicar acabadamente las razones de su fracaso. De acuerdo con una monografía publicada en una revista de seguridad social, el proyecto naufragó debido a que se realizó un informe sobre costos laborales con cifras comparativas provistas por la Organización Internacional del Trabajo que neutralizó el intento<sup>61</sup>. Es decir, este informe habría demostrado que los aportes de los trabajadores argentinos destinados al sistema previsional no era una cifra desproporcionadamente mayor a la aportada por los trabajadores de otros países, lo cual echaba por tierra uno de los principales argumentos de Economía para justificar su supresión. Quizás las críticas y desacuerdos que el proyecto provocó funcionaron también como freno a la iniciativa.

El proyecto del Ministerio de Economía que, a fines del año 1979, propuso suprimir los aportes patronales del 15% destinados a la previsión social y al Fondo Nacional de la Vivienda tuvo una suerte distinta. De acuerdo al proyecto en cuestión, el sistema previsional se financiaría a

---

<sup>59</sup> *Clarín*, 22/03/1979.

<sup>60</sup> *Clarín*, 18/04/1979.

<sup>61</sup> “La planificación social en la Argentina”, en *Revista Estudios de la Seguridad Social*, N° 44, 1982 [55]

## “Católicos” y “tecnócratas”

partir de los impuestos coparticipables, en particular con el IVA que se generalizaría en el año 1981. Se establecería un régimen de redescuento automático del Banco Central al Banco Nación para que el 15 de cada mes acreditase, a la orden del sistema previsional, los recursos necesarios, de acuerdo a una cifra calculada por Bienestar Social, según el monto de la recaudación en concepto de los aportes de los trabajadores<sup>62</sup>. De acuerdo a la Secretaría de Hacienda, los fondos que el Tesoro debía comenzar a girar a Bienestar Social representaban el 3,75 por ciento del PBI.

En materia previsional, este proyecto fue el más polémico y fuertemente criticado de todo el período estudiado. Para discutirlo se creó una Comisión Interministerial en la que, en un principio, participaron representantes de los Ministerios de Bienestar social, Economía, Trabajo y Planeamiento, y el Secretario General de la Nación. Más tarde se incorporó también el Ministerio de Cultura y Educación. Las adhesiones y oposiciones gravitaron en torno a dos proyectos: uno de Economía (antes mencionado) y otro de Bienestar Social. Desde este último ministerio, no se pretendía criticar el origen de los fondos en sí mismo, es decir, a que provinieran de los impuestos coparticipados; para Fraga este asunto era “responsabilidad de Economía”. Señalaba que no existían “desinteligencias” con el ministro de Economía y se encargaba de reiterar una y otra vez que las diferencias en los “puntos de vista” no expresaban la existencia de enfrentamientos en el seno del gobierno. Sin embargo, las objeciones realizadas al proyecto de Martínez de Hoz desencadenaron una escalada de críticas contra este ministro por parte de una serie de actores entre los cuales existieron políticos, sindicalistas, organizaciones de jubilados<sup>63</sup>, militares e incluso organizaciones del empresariado nacional<sup>64</sup>.

Ahora bien, ¿En qué consistió el proyecto alternativo de Bienestar Social? En lo fundamental, preveía la continuidad de los aportes patronales jubilatorios al sistema de previsión social (a la Dirección Nacional de Recaudación Previsional), pero deducibles del pago del IVA y otros gravámenes nacionales. Las sumas aportadas se descontarían automáticamente de su aporte al IVA asegurándoles a los empresarios -cuando correspondiera- los reintegros por pagos mayores en un plazo no mayor a 30 días<sup>65</sup>. A pesar de que el ministro de Economía consideraba que este proyecto era inviable, Fraga

---

<sup>62</sup> *Clarín*, 09/08/1980.

<sup>63</sup> Las diferentes organizaciones de jubilados que, durante estos años, habían logrado una gran visibilidad y un importante crecimiento, se opusieron enérgicamente al proyecto de Economía y manifestaron su adhesión al proyecto de Bienestar Social. Ver *Clarín*, 20/07/1980, 23/07/1980; *La Nación*, 12/07/1980, 02/08/1980, 04/08/1980; *Crónica*, 19/07/1980, 26/07/1980.

<sup>64</sup> Fundamentalmente, demostró su oposición al proyecto la Asociación Empresaria de Rosario. Ver *Clarín*, 15/07/1980.

<sup>65</sup> *Clarín*, 09/08/1980.

aseguraba su viabilidad y afirmaba que, al tiempo que preservaba la integridad del sistema previsional, cumplía con el objetivo perseguido por el gobierno, ya que el aporte sería descontado del pago de impuestos, abaratando, de esta manera, los costos operativos de las empresas y asegurando la provisión de fondos a las Cajas de jubilaciones y pensiones<sup>66</sup>. El proyecto de Bienestar Social también se oponía a que los recursos provenientes del IVA ingresaran a la Tesorería General. Por un lado, sostenía que esto restaba agilidad al mecanismo ya que no posibilitaba una fluida, automática y autónoma corriente de fondos a las cajas de jubilados. Por otro lado, temía que los recursos en manos del Tesoro se vean perjudicados a causa de los “vaivenes” políticos que acontecían en Argentina. En este sentido, buscaba elaborar una norma jurídica que asegurara que “la habitual voracidad de la Tesorería General no podrá bajo ningún caso y bajo ninguna excusa echar mano a esos recursos”<sup>67</sup>. Otra exigencia de Bienestar Social y de Cultura y Educación era que se precisara la forma y el porcentaje del reemplazo de los aportes suprimidos. Dentro de la Comisión interministerial en la que se discutían los proyectos, los representantes del Ministerio de Planeamiento y de la Secretaría General de la Presidencia de la Nación, se opusieron al proyecto de Economía, aunque, al parecer, más que demostrar su adhesión por el proyecto de Bienestar Social, discutieron el problema de fondo, es decir, la eliminación de los aportes patronales<sup>68</sup>. Martínez de Hoz, por su parte, respondiendo a las inquietudes de Bienestar Social, no estuvo de acuerdo con que la provisión de los fondos necesarios para suplir los aportes jubilatorios eliminados se realice en forma automática y sin la intervención de la Tesorería Nacional<sup>69</sup>. A pesar de que, finalmente, el proyecto de Bienestar Social fue el que ganó más adhesiones dentro de la comisión de discusión, del desacuerdo nació la irremediable intervención de Videla que se pronunció a favor del proyecto de Martínez de Hoz<sup>70</sup>.

Finalmente, este proyecto fue aprobado a través de la sanción del Poder Ejecutivo de la ley 22.293 suprimiendo los aportes patronales desde el 1º de Octubre de 1980. A pesar de este triunfo de los “tecnócratas”, los reaseguros que exigían quienes se oponían a la iniciativa de Economía se incorporaron en la redacción final. En este sentido, frente a un posible faltante de los recursos provenientes de los impuestos coparticipables, se previó el financiamiento del sistema previsional a través del Banco Central a partir del recurso de la emisión. Y, efectivamente, esto fue lo que en la práctica aconteció. Las autoras

---

<sup>66</sup> Ídem.

<sup>67</sup> *Clarín*, 21/08/1980.

<sup>68</sup> Ídem.

<sup>69</sup> *Clarín*, 24/08/1980.

<sup>70</sup> *Clarín*, 19/08/1980.

## “Católicos” y “tecnócratas”

Rosalía Cortés<sup>71</sup> y Adriana Marshall<sup>72</sup>, cuando analizan las consecuencias de la supresión de los aportes patronales, concluyen que lo que ocurrió fue que la financiación del Sistema previsional fue cubierta por los asalariados y jubilados a través del consumo. Podríamos afirmar que esta conclusión es cierta sólo en parte ya que, como vimos, el dinero proveniente del IVA no llegó a resolver el problema de los recursos disponibles para el sistema. El diario clarín introducía, en el año 1981, la problemática a través del titular “Una cuenta que no cierra” y, si bien la reimplantación del aporte patronal se discutió en el marco de un proyecto de reducción del gasto público, las posibilidades efectivas de llevarlo a cabo eran ínfimas. Estos límites quedan expresados en un telegrama que la Unión Industrial Argentina dirigió al presidente Viola y a los Ministros de Economía, Hacienda y Finanzas, y de Industria y Minería retomando los argumentos propios de la “derecha liberal tecnocrática”, en el que afirmaba que la reimplantación del aporte patronal atentaría contra las empresas manufactureras, aumentado sus costos productivos y descolocándolas aún más en su posición relativa en la competencia internacional<sup>73</sup>. En ese contexto era difícil dar marcha atrás y de hecho, a pesar de la situación crítica del sistema, los aportes patronales se restituyeron cuatro años después, en 1984.

### 3. Conclusión

Uno de los objetivos de este trabajo fue intentar comprender las políticas vinculadas con la previsión social a la luz de las particularidades del autodenominado Proceso de Reorganización Nacional. Como se pudo observar la comprensión de los objetivos y características más generales del régimen político que inauguró el golpe de marzo de 1976 fue fundamental para entender el entramado de diagnósticos, políticas y discusiones que se desarrollaron principalmente desde los Ministerios de Bienestar Social y Economía. Es decir, por un lado, tener en cuenta uno de los fines fundamentales de la dictadura vinculado a la “lucha antisubversiva” y al desmonte de las estructuras socioeconómicas *populistas*, nos permitió comprender su impacto en los diagnósticos de los funcionarios de la cartera de Bienestar Social y en las políticas que llevaron adelante. Por otro lado, para nuestro enfoque fue necesario tener en cuenta el costado faccioso del gobierno militar y la importancia de las diferentes tradiciones político-ideológicas y los intereses de los distintos actores involucrados en estas políticas. Como explican los autores Novaro y

---

<sup>71</sup> Cortés, Rosalía, *La seguridad social en la Argentina; el sistema de previsión social*, serie Documentos e Informes de Investigación, 43, FLACSO, Buenos Aires, 1986.

<sup>72</sup> Adriana Marshall, *Políticas sociales: el modelo neoliberal. Argentina (1976-1983)*, Buenos Aires, Editorial Legasa, 1988.

<sup>73</sup> *Clarín*, 10/05/1981.

Palermo “A lo que se hallaron subordinadas en realidad las propuestas del equipo económico desde un principio fue al heterogéneo conjunto de ideas y orientaciones reaccionarias, nacionalistas, católicas, liberales, etcétera, que portaban los militares al encarar tanto su cruzada contra la subversión como la refundación de la sociedad”<sup>74</sup>.

Como vimos, los posicionamientos y tensiones entre los diferentes actores implicaron importantes avances y retrocesos para la administración del sistema previsional. El fortalecimiento evidente de dicho sistema durante los primeros años de la dictadura fue producto de las políticas encaradas desde el Ministerio de Bienestar Social por la gestión Bardi-de Estrada. Si bien, por un lado, fue fundamental para esto la pretendida “despolitización” que se llevaría a cabo a partir de la adopción de mecanismos *modernos y eficientes* de administración; por otro lado, el ideario anteriormente mencionado, afín con la Doctrina Social de la Iglesia, nos permite entender todo un conjunto de políticas que intentaban preservar al sistema previsional de los embates a los que pretendían someterlo los principales funcionarios del Ministerio de Economía. La situación de relativo crecimiento y fortalecimiento del área previsional comenzó su declive con la supresión de los aportes patronales, cuando la balanza se inclinó a favor de uno de los proyectos de la denominada “derecha liberal tecnocrática”.

En suma, con este trabajo pretendimos realizar un aporte en dos direcciones: por un lado, dar cuenta de las principales políticas ligadas a la previsión social durante la última dictadura militar; y, por otro, avanzar en la comprensión, a partir de un estudio de caso, del marco de disímiles posiciones y conflictos en el cual se tomaban las principales decisiones.

---

<sup>74</sup> Marcos Novaro y Vicente Palermo, Op. Cit. [59]