

El sueño de la seguridad social unificada: los proyectos de Código de la Seguridad Social en Argentina en la década de 1960.

Dvoskin y Nicolás.

Cita:

Dvoskin y Nicolás (2013). *El sueño de la seguridad social unificada: los proyectos de Código de la Seguridad Social en Argentina en la década de 1960. XIV Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia. Departamento de Historia de la Facultad de Filosofía y Letras. Universidad Nacional de Cuyo, Mendoza.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-010/524>

XIV Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia 2 al 5 de octubre de 2013

ORGANIZA:

Departamento de Historia de la Facultad de Filosofía y Letras

Universidad Nacional de Cuyo

Número de la Mesa Temática: 62

Título de la Mesa Temática: Políticas sociales en Argentina y en América Latina en el siglo XX

Apellido y Nombre de las/os coordinadores/as: Carolina Biernat y Karina Inés Ramacciotti

EL SUEÑO DE LA SEGURIDAD SOCIAL UNIFICADA: LOS PROYECTOS DE CÓDIGO DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN ARGENTINA EN LA DÉCADA DE 1960

Dvoskin, Nicolás

*Becario Doctoral CEIL – CONICET, Lic. en Economía y en Ciencia Política UBA,
Docente UBA y UNM, Doctorando en Ciencias Sociales UBA*

ndvoskin@ceil-conicet.gob.ar

<http://interescuelashistoria.org/>

EL SUEÑO DE LA SEGURIDAD SOCIAL UNIFICADA: LOS PROYECTOS DE CÓDIGO DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN ARGENTINA EN LA DÉCADA DE 1960

Dvoskin, Nicolás

*Becario Doctoral CEIL – CONICET, Lic. en Economía y en Ciencia Política UBA,
Docente UBA y UNM, Doctorando en Ciencias Sociales UBA*

ndvoskin@ceil-conicet.gob.ar

Presentación del trabajo

La presente ponencia se inscribe como parte de la tesis de Maestría en Historia Económica y de las Políticas Económicas que el autor lleva a cabo en la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires. Esta tesis, titulada “La seguridad social en los años desarrollistas (1958 – 1968). Ideas y teorías económicas en los debates sobre su reforma” pretende realizar un análisis de los distintos debates acerca de la seguridad social que se dieron en Argentina durante el período señalado, haciendo especial hincapié en las ideas y los fundamentos que sostuvieron quienes participaron de estos debates, tanto a favor como en contra y tanto en reformas llevadas a cabo como en proyectos fracasados.

Esta ponencia sintetiza el trabajo de archivo y de análisis de uno de los capítulos centrales de la tesis, el cual refiere al estudio de dos proyectos que se presentaron en la primera mitad de la década de 1960, los cuales pretendieron, con sus convergencias y divergencias, superar la situación de desorden en que se encontraba el sistema de seguridad social argentino –y en particular su más importante subsistema, el régimen previsional-, el cual estaba compuesto por múltiples cajas particulares, nacionales y provinciales, además de regímenes especiales, que llevaban a la existencia de heterogéneos criterios de acceso y tipos de beneficio. El objetivo de este trabajo, en el sentido señalado anteriormente, será indagar en los fundamentos teóricos –en lo económico sobre todo, pero también en lo social y lo político- sobre los cuales se basan los distintos proyectos considerados¹.

¹ En el mismo período se presentaron otros proyectos de código de la seguridad social, por ejemplo el que fuera presentado por el Consejo Federal de Seguridad Social, coordinado por Eugenio Stafforini y José María Goñi Moreno, como conclusión del IV Congreso Nacional de Seguridad Social, en 1966. En el presente trabajo sólo nos limitaremos al análisis de dos proyectos de código.

El primero de los proyectos en cuestión es el que fuera presentado por el entonces diputado nacional por la provincia de Santa Fe en representación de la Unión Cívica Radical del Pueblo Adolfo Rouzaut en 1963, cuyo desarrollo teórico fuera realizado desde el Instituto de Derecho Constitucional de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional del Litoral, dirigido precisamente por el diputado Rouzaut. En líneas generales, este proyecto deriva la seguridad social de las garantías de derechos sociales que emanan del texto constitucional de 1957, en cuya convención el propio Rouzaut fuera miembro informante. Precisamente, el texto que inspira el proyecto de ley, publicado por Rouzaut en 1962, se titula *Fundamento constitucional de la seguridad social*.

El segundo de los proyectos analizados aquí es el que fuera preparado por el Programa Argentino de Seguridad Social (P.A.S.S.), bajo la dirección de Agustín Merello, durante el año 1965 y presentado como proyecto de ley en 1966. Este proyecto, a diferencia del anterior, surge de un profundo y pormenorizado análisis económico y demográfico que incluye simulaciones en computadora y proyecciones a partir de modelos matemáticos, los cuales fueron publicados en 1965 en el texto titulado, precisamente, *Programa Argentino de Seguridad Social*. A posteriori, Merello sería convocado como asesor por el presidente de facto Onganía poco después del golpe de Estado que derrocó al presidente Illia en junio de 1966 para elaborar el programa de política social del gobierno de la autodenominada Revolución Argentina.

Ambos proyectos tuvieron la pretensión de establecer un sistema unificado de seguridad social, que abarcara tanto la esfera previsional como otras, muchas de las cuales ni siquiera estaban sistematizadas en la legislación argentina, como los seguros de desempleo y las asignaciones familiares. Finalmente, ambos proyectos fracasaron en su intento por convertirse en ley y la tan ansiada unificación de la seguridad social no se pudo plasmar sino sólo parcialmente, y con una estructura orgánica totalmente diferente a lo propuesto, a partir de la sanción –o el decreto– de las leyes 18.037 y 18.038 en diciembre de 1968.

A continuación, entonces, se presentarán las características principales de ambos proyectos y se intentará rastrear los fundamentos teóricos, principalmente económicos, sobre los cuales se sostienen las propuestas esbozadas, previa presentación de los antecedentes del sistema de seguridad social argentino.

Antecedentes: expansión de la cobertura y desorganización del sistema

Los sistemas previsionales en Argentina nacen desde principios del siglo XX como conquistas de organizaciones obreras que van constituyendo cajas con una lógica de capitalización –o de mutualidad con cuentas individuales-, comenzando con los empleados públicos en 1904. En la década de 1940 el sistema se expandió con la creación de nuevas cajas, como la de comercio en 1944 y la de la industria en 1946. De acuerdo con Peter Lloyd-Sherlock, esto no implicó un aumento en la cobertura de pasivos, con lo que no incidió en dificultades para su implementación y financiamiento presente (Lloyd-Sherlock, 1997: 8).

Hacia 1950, ya incorporada la mayoría de los trabajadores a regímenes de protección social, había veinticuatro aportantes por cada jubilado, lo que hacía al sistema enormemente superavitario (de hecho, se puede estimar que el superávit correspondía a más del setenta por ciento de los ingresos de las cajas) incluso pagando haberes equivalentes, en promedio, al 89 por ciento de la media de los salarios².

Las cajas diferenciadas siguieron, en lo formal, perteneciendo a la lógica de la mutualidad que se había inaugurado a principios de siglo, pero la acumulación de fondos derivó en un uso de los mismos por parte del Estado a partir de créditos compulsivos a bajas tasas. Esto lleva a Lloyd-Sherlock a plantear que el sistema tendió a estatizarse durante el peronismo (Lloyd-Sherlock, 1997: 8). En realidad, la transformación institucional consistió en la creación, en 1944, del Instituto Nacional de Previsión Social (INPS), cuya principal tarea consistió en el ajuste de cuentas entre cajas, “permitiendo que los nuevos fondos financien a las viejas cajas, cuyo ingreso era insuficiente para cubrir sus erogaciones” (Lewis et al., 2002: 23). En particular, ya manifestaban una tendencia deficitaria las cajas de jubilaciones vinculadas a las fuerzas armadas y los servicios de seguridad (Diéguez et al., 1977: 182), con lo que la intermediación del INPS funcionó a tal efecto, salvaguardando la integridad financiera de las mismas. Es decir, no se estatizaron los fondos, sino que se creó un instituto estatal encargado de parte de su administración y gestión.

En 1954 se crean las cajas de trabajadores rurales y auto-empleados o autónomos, lo que lleva a Agustín Merello a afirmar que hacia 1956 prácticamente la totalidad de la población económicamente activa estaba afiliada a alguna caja de previsión social

² Cálculos propios en base a datos de Diéguez y Petrecolla, 1974.

(Merello, 1965: 15.2). Al mismo tiempo, el paso del tiempo había hecho que la cantidad de aportantes por cada jubilado se redujese a poco más de diez, pero esto aun implicaba un superávit sistémico elevado, de más del cuarenta por ciento de los ingresos y un cociente entre haberes y salarios netos –en promedio- del 77 por ciento³.

Sin embargo, la cuestión de la multiplicidad de cajas distaba de constituir un consenso en la Argentina. Por ejemplo, tal como lo muestra Verónica Mossier,

durante la década de 1940 se comienza a evidenciar la proliferación de un debate que pone en el centro la necesidad de impulsar una reforma de tipo estructural sobre el sistema de seguridad social argentino (Mossier, 2005: 1).

Este debate se expresa en el planteo de la necesidad de estructurar un sistema unificado, e incluso, a raíz de la difusión del Plan Beveridge, en discusiones acerca del carácter contributivo o no contributivo del mismo⁴. En 1946, dentro del conjunto de proyectos de ley que fueron llevados al parlamento bajo el paraguas del Primer Plan Quinquenal, se presentó la Ley de Bases de Seguro Social Integral, el cual proponía un plan universalista, que sin embargo no pudo concretarse (Ross, 1988).

Incluso la Constitución Nacional sancionada en 1949 avanza en un sentido universalista. Allí se lee que

el derecho de los individuos a ser amparados en los casos de disminución, suspensión o pérdida de su capacidad para el trabajo promueve la obligación de la sociedad de tomar unilateralmente a su cargo las prestaciones correspondientes o de promover regímenes de ayuda mutua⁵.

Por otro lado, también encontramos que

todo anciano tiene derecho a su protección integral, por cuenta y cargo de su familia. En caso de desamparo, corresponde al Estado proveer a dicha protección, ya sea en forma directa o por intermedio de los institutos y fundaciones creados⁶.

³ Cálculos propios en base a datos de Diéguez y Petrecola, 1974.

⁴ Ver Beveridge, 1942. El Plan Beveridge consistió en una propuesta de seguro social universal presentada al parlamento británico, que buscaba trascender la lógica de la protección contributiva, mas mantenía la intensidad de la cobertura en términos mínimos, ratificando el rol subsidiario de los seguros sociales respecto a la dinámica económica general.

⁵ Constitución Nacional de 1949, Art. 33, inciso 1.7

⁶ Constitución Nacional de 1949, Art. 33, inciso 3.1

Es decir, sin reconocerse la previsión social como responsabilidad primaria del Estado, se deposita en la sociedad la obligación de proveer de protección a los individuos disminuidos y en el Estado la de hacerlo en segunda instancia, lo cual implica un reconocimiento mayor de la legitimidad de los derechos sociales y, por ende, del uso de los fondos de las cajas previsionales para hacer frente a gastos del sector público⁷.

Por distintas razones, no se pudo avanzar en la unificación del sistema ni durante el peronismo ni tampoco durante los gobiernos que lo procedieron. Las causas son muchas, aunque Mossier le da un hincapié especial a la negativa de los sindicatos, que verían una pérdida en la capacidad de control de las cajas (Mossier, 2005: 2).

A fines de 1958, ya durante el gobierno constitucional de Arturo Frondizi, se da en el parlamento argentino el debate acerca de la movilidad jubilatoria, el cual se había vuelto necesario debido a la aceleración de la inflación en el país. Este culminará con la sanción de la Ley 14.499 que instaura el concepto de 82 por ciento móvil. En este debate, que constituye otro de los capítulos de la tesis de maestría a la que se hizo referencia en el inicio del trabajo, recurrentemente se plantea la necesidad de una solución integral, pero los actores participantes reconocen que las medidas de coyuntura –o, como en este caso, de emergencia- han de ser prioritarias (Dvoskin, 2012b: 9).

Rápidamente fue creciendo el número de pasivos, y hacia 1962 el sistema registró, de conjunto, su primer déficit general, con lo cual la intervención estatal se fue haciendo cada vez más necesaria, y la urgencia de una reforma integral también (Diéguez et al., 1977). De hecho, en el Plan Nacional de Desarrollo elaborado por la CONADE en 1964 para el período 1965 – 1969 encontramos un acápite específico sobre la política previsional (CONADE, 1964: 403-404) donde aparecen como problemas urgentes la reducción del cociente entre aportantes y beneficiarios y la alta tasa de evasión, con lo que se proponen como respuestas en primer lugar las medidas para aumentar el mencionado cociente y reducir la evasión y, en segundo lugar, “la instauración de un servicio de seguridad social integral y solidario, financieramente consistente y equitativo en relación a su peso sobre la comunidad” (CONADE, 1964: 404).

⁷ El debate constitucional de 1957, previa anulación de la carta magna de 1949 por la dictadura de la autodenominada Revolución Libertadora, incorporará nuevamente la necesidad de la legitimación de los derechos sociales. Desarrollaremos este debate en los acápites siguientes.

Del constitucionalismo social al proyecto de Rouzaut

Adolfo Rouzaut, abogado constitucionalista, fue uno de los miembros informantes de la mayoría constituyente en la asamblea de 1957 –correspondiente a la Unión Cívica Radical del Pueblo, cuyo líder era Ricardo Balbín-, en la que se resolvió, bajo la proscripción del peronismo y en pleno gobierno provisional, recuperar la carta magna de 1853 agregando el artículo 14 bis⁸, que refiere a la garantía de derechos sociales. Al mismo tiempo, Rouzaut se desempeñaba en el Instituto de Derecho Constitucional de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional del Litoral. En 1962 publica *Fundamento Constitucional de la Seguridad Social*, lo que deriva en un proyecto de código de la seguridad social presentado al congreso el siguiente año. Años más tarde Rouzaut sería el primer presidente de la Asociación Argentina de Derecho Constitucional.

El citado artículo 14 bis permite inscribir a la constitución nacional en una tradición de reconocimiento y legitimación de los derechos sociales, la cual encuentra sus antecedentes desde el fin de la primera guerra mundial, cuando empiezan a surgir ejemplos de ciudadanía social consagrada constitucionalmente, como es en el caso de la Constitución de México de 1917, la Constitución alemana de la República de Weimar de 1919 y la Constitución de la Segunda República Española de 1931. El fin de la segunda guerra mundial amplía los alcances de este fenómeno, al incorporarse los derechos sociales en las Constituciones de Francia y Brasil (1946), Suiza y Bolivia (1947), Italia (1948) y la ya mencionada Argentina (1949). Los artículos 22 a 26 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, sancionada por la Organización de las Naciones Unidas, agregan una legitimación adicional a estos derechos sociales.

De acuerdo con Elina Mecle Armiñana, este constitucionalismo social consistió en un

⁸ El texto completo del artículo es el siguiente: “El trabajo en sus diversas formas gozará de la protección de las leyes, las que asegurarán al trabajador: condiciones dignas y equitativas de labor; jornada limitada; descanso y vacaciones pagados; retribución justa; salario mínimo vital móvil; igual remuneración por igual tarea; participación en las ganancias de las empresas, con control de la producción y colaboración en la dirección; protección contra el despido arbitrario; estabilidad del empleado público; organización sindical libre y democrática reconocida por la simple inscripción en un registro especial. Queda garantizado a los gremios: Concertar convenios colectivos de trabajo; recurrir a la conciliación y al arbitraje; el derecho de huelga. Los representantes gremiales gozarán de las garantías necesarias para el cumplimiento de su gestión sindical y las relacionadas con la estabilidad de su empleo. *El Estado otorgará los beneficios de la seguridad social, que tendrá carácter de integral e irrenunciable.* En especial, la ley establecerá: el seguro social obligatorio, que estará a cargo de entidades nacionales o provinciales con autonomía financiera y económica, administradas por los interesados con participación del Estado, sin que pueda existir superposición de aportes; jubilaciones y pensiones móviles; la protección integral de la familia; la defensa del bien de familia; la compensación económica familiar y el acceso a una vivienda digna” (la cursiva es propia).

movimiento que en los países de occidente expresó y cristalizó categóricamente una ampliación del régimen de garantías y una limitación de las contingencias sociales producidas por los efectos del sistema capitalista en general, de la crisis a nivel mundial en particular, y de los temores sobre el surgimiento de movimientos políticos socialistas (Mecle Armiñana, 2001: 38).

La propuesta de código de la seguridad social que elabora Rouzaut está íntimamente ligada a la constitución de 1957. Además de la modificación del artículo 14 bis, en la convención constituyente se agrega en el artículo 67, inciso 11, referido a las funciones del Congreso, la responsabilidad de sancionar un código del trabajo y de la seguridad social. Rouzaut expresamente afirma que el artículo 14 bis enumera los derechos sociales pero el país carece de una normativa jurídica que efectivice su garantía, y de allí que el proyecto de código de la seguridad social vendría a ser un mandato constitucional, frente a lo cual sostiene que es preferible que los códigos del trabajo y de la seguridad social, comandados al Congreso por el citado inciso, se legislen por separado (Rouzaut, 1962: 9). Al respecto, define Rouzaut 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 (Rouzaut, 1962: 23).

Como podemos observar, 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. En la misma línea, retoma de Edward Phelan la idea de seguridad social como “seguridad económica para cada individuo, mediante la cual sea posible alcanzar una justicia social con resultados satisfactorios” (Rouzaut, 1962: 19). Es decir, el sujeto de la seguridad social es un individuo, con lo que nos estamos refiriendo a un derecho de los individuos. Aquí Rouzaut retoma al académico francés Paul Durand, quien sostiene que la seguridad social es fomento de la evolución de la sociedad contemporánea (Durand, 1953: 415), quizás compartiendo la conocida tesis de Thomas Marshall acerca de la evolución secuencial de los derechos en las sociedades occidentales, desde los civiles, pasando por los políticos, hasta los sociales (Marshall, 1950). Esta primacía de

lo individual es matizada, sin embargo, por la referencia a José Pérez Leñero, quien afirma que la seguridad social

no mira al individuo en sus intereses puramente individuales, sino en la individualidad solidaria con otros individuos (familia, empresa) en la sociedad y nación (economía, alto nivel vital y cultura) y la humanidad (un mundo futuro mejor y más justo) (Pérez Leñero, 1955: 380-381).

Nos encontramos, entonces, con una cosmovisión sumamente optimista del futuro de la humanidad, la cual es precisamente la legitimación principal de las políticas de seguridad social. Al disminuir los riesgos sociales, la seguridad social permite avanzar hacia una sociedad con mayor bienestar y justicia. En este sentido, la visión de Rouzaut parece entender que si bien las sociedades capitalistas pueden incurrir en riesgos y conflictos, la seguridad social permite mitigarlos y articular el camino de una sociedad con armonía entre las clases sociales. Incluso, siguiendo nuevamente a Durand, la seguridad social permite superar la visión tradicional del ahorro como incentivo individual y pensar en criterios de ahorro definidos solidariamente (Rouzaut, 1963: 74).

En términos económicos el proyecto de Rouzaut pretende avanzar hacia la categoría del solidarismo como punto medio entre capitalismo y socialismo (Rouzaut, 1962: 24), el cual habilita “colectivizar las necesidades mediante una apropiación privada de bienes a través de la redistribución de la renta” (Rouzaut, 1962: 24). En otros términos, el capitalismo con redistribución del ingreso no sería capitalismo, una distinción teórica por lo pronto discutible –por no decir totalmente falaz-, pero que lo que permite observar es la imagen negativa del capitalismo en estado puro, lo cual, consideramos, expresa con claridad un clima de época signado por la caída en desgracia de las apologías del libre mercado. El propio Rouzaut parece reconocer la importancia del clima de ideas, es decir de la legitimación de los derechos sociales, cuando afirma que “el hombre argentino tiene ya conciencia de que la sociedad tiene deberes que cumplir en su beneficio y para su bienestar” (Rouzaut, 1962: 21).

Los detalles de la propuesta concreta de Rouzaut no se conocieron sino hasta la presentación de los anteproyectos de leyes que instituían, por un lado, el Instituto Nacional de Seguridad Social y, por el otro, el Código de la Seguridad Social, en el año 1963. Allí, en líneas generales, se trata del establecimiento de un sistema unificado que cubra la totalidad de las contingencias sociales, partiendo de una base contributiva

aunque reconociendo la necesidad de una esfera paralela no contributiva. Por supuesto, la más relevante de estas contingencias será la vejez, pero también se incluyen la invalidez, el desempleo y la enfermedad, entre otras. Todas ellas serán financiadas por una unificación de cargas sociales, que no podrán superar el 15% en el caso de los aportes personales, el 20% en el caso de las contribuciones patronales y el 20% en el caso de los trabajadores autónomos (Rouzaut, 1963: Art. 23).

Sobre la base de las discusiones que se habían dado en el congreso nacional en 1958 durante el tratamiento de la Ley 14.499, resultaba necesario que se estableciera un criterio de movilidad de haberes. En la práctica, el criterio adoptado en la citada ley – que los haberes correspondieran al 82 por ciento del salario en actividad de la misma categoría- había traído aparejados muchos inconvenientes de implementación y cumplimiento, con lo que el proyecto de Rouzaut retomó el criterio que fuera derrotado en las sesiones de 1958, que consiste en la actualización de los haberes por índices de precios. En cuanto al monto de los mismos, estos habrían de establecerse en un 80% del salario antes de la jubilación (Rouzaut, 1963: Art. 145). Es decir, se mantendría un esquema contributivo donde quien más haya aportado (por haber percibido mayores salarios durante su actividad) mayores ingresos habría de percibir.

Sin embargo, aparece en el proyecto de Rouzaut también una esfera no contributiva, que refiere a la protección a personas no solventes a cargo del Estado (Rouzaut, 1963: Art. 139), con un mecanismo que no se pretende temporario sino permanente. Sin ir más lejos, más allá de que la propuesta legislativa propone lo contrario, Rouzaut se manifiesta a favor de que “el seguro a la vejez vaya supliendo a la jubilación” (Rouzaut, 1963: 109), lo que implicaría una transición a un esquema no contributivo, aunque esto no esté expresado programáticamente en el anteproyecto de ley.

En líneas generales, el proyecto de código de la seguridad social presentado por Rouzaut expone con claridad sus fundamentos jurídicos, que emanan de la constitución de 1957 y de la tradición del constitucionalismo social. Sin embargo, en términos económicos no es muy explícito respecto a teorías y argumentos. Quizás esto explique la contradicción de proponer un esquema sin dudas contributivo y plantear que este debería ir reemplazándose paulatinamente por uno no contributivo, como si no hubiera radicales diferencias entre uno y otro.

Lo que encontramos, como ideas económicas, es una crítica al capitalismo puro pero una certeza de que este será superado por un sistema con redistribución y armonía de clases. La crítica a la idea neoclásica del ahorro vendría a acompañar esta crítica al capitalismo puro, entendiendo que es la coordinación visible—y no la mano invisible del mercado-, a través de instituciones, organizaciones y garantías de derechos, la que llevará al bienestar de las sociedades occidentales. Lo que se rescata, precisamente en la ausencia de ideas económicas, es que la vigencia del derecho no ha de reconocer restricciones presupuestarias —y esto se verifica en el hecho de que las pensiones se actualizan por índices de precios, mientras que los ingresos del sistema lo hacen por variaciones de los salarios, las cuales no siempre van de la mano (Dvoskin, 2012b: 12-14) -.

De la programación prospectiva y la doctrina social de la iglesia al proyecto de Merello

Agustín Merello se encargó de coordinar, en conjunto con un número importante de investigadores, el Programa Argentino de Seguridad Social (P.A.S.S.), que elaboró un informe muy detallado en el año 1965 acerca de los problemas y los desafíos de la seguridad social argentina, el cual traía aparejado un proyecto de código unificado. Este proyecto fue coordinado asimismo por la Fundación Argentina para la Seguridad Social, de la cual el propio Merello era presidente, y financiado por la Fundación Ford y el Instituto para el Desarrollo de Ejecutivos en la Argentina (IDEA), es decir, por entidades empresarias.

Más allá de la elaboración del programa en tiempos democráticos —y su publicación en 1965, durante la presidencia constitucional de Illia- el P.A.S.S. saltará a la fama en julio de 1966 a partir del golpe de Estado que derrocó al citado presidente. Luego de una serie de reuniones entre el propio Merello y el presidente de facto Onganía, el programa fue presentado públicamente el día 12 de julio de aquel año en el Ateneo de la República, contando con la presencia, entre otros, de Santiago de Estrada, a posteriori responsable de la cartera de bienestar social del gobierno de facto. Allí se presentó a la finalidad del programa como la de

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 social⁹.

El equipo de Merello mostraba una conformación interdisciplinaria, mas donde lo que agrupaba a la mayoría de los investigadores era la pertenencia a espacios o grupos de extracción católica. Los investigadores principales que firman el proyecto de seguridad social son el doctor Juan Carlos O'Donnell, quien fuera director del Hospital Garrahan en Buenos Aires, el también médico Jorge Velasco Suárez, miembro de la Sociedad Chestertoniana en Buenos Aires, la secretaria Marta Mó, el abogado especialista en derecho de la seguridad social y a posteriori juez Humberto Podetti, miembro en sus años de juventud de Acción Católica, y el filósofo tomista, católico integrista y ferviente anticomunista Carlos Sacheri, también miembro en su juventud de Acción Católica, quien fuera asesinado por el Ejército Revolucionario del Pueblo en 1974. Es en la figura de este último donde nos permitimos trazar las mayores concordancias entre el proyecto de Merello y la doctrina social de la iglesia, de la cual Sacheri era uno de sus principales defensores en la Argentina (Von Büren, 2003: 7).

Mayor diversidad encontramos en el equipo asesor, donde aparecen académicos de gran renombre como el sociólogo funcionalista José Miguens, el psiquiatra Raúl Usandivaras, el economista Antonio Margariti, socio de la Fundación Libertad, difusor de las ideas neoliberales en el país y a posteriori uno de los más fervientes defensores de los sistemas previsionales de capitalización individual, el prospectivista Nicanor Saleño y el jesuita Alberto Sily, director del Centro de Investigaciones y Acción Social, que pertenecía al ala izquierda de la Compañía de Jesús en Buenos Aires y más tarde defendería la conformación de la guerrilla armada Montoneros.

El aporte propio de Merello tenía que ver sobre todo con la idea de la programación prospectiva, es decir, la teoría de la anticipación y planificación del futuro, la cual quedaría condensada en la revista *Prospectiva, revista de futuribles* de 1969 y en su libro *Prospectiva, teoría y práctica* que se publicaría en 1973. La necesidad de la prospectiva en la legislación social se fundamenta en que

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

⁹ Citado en *Clarín*, edición del 13 de julio de 1966, pág. 19

gracias a una nueva actitud mental promovida por los progresos científicos y técnicos (Merello, 1965: 1.2).

El informe que presenta Merello comienza planteando la necesidad de un acuerdo social para que la Argentina se encauce en un proceso de desarrollo autosostenido y se convierta en una potencia, lo cual conlleva que la política social sea necesaria para la política económica (Merello, 1965: prólogo). Esta política social debe consistir en la superación de los riesgos que afectan el curso de la vida humana. Estos riesgos pueden ser biológicos o sociales, y de los últimos el más grave de todos es la desocupación (Merello, 1965: 2.1).

Esta preocupación por el desempleo muestra por un lado un clima de época, que refiere a modelos de desarrollo que tomaban al pleno empleo como una condición necesaria para su reproducción en tanto era necesario garantizar altos niveles de demanda agregada –el cual es, por ejemplo, el principal argumento del segundo informe de William Beveridge (Beveridge, 1944) -. Por otro lado, la preocupación por el desempleo refiere a la necesidad de garantizar el orden social en tiempos de convulsión política, lo que empieza a marcar la impronta socialcristiana del proyecto en cuestión. De hecho, Merello plantea que la familia es la unidad social fundamental y que es recomendable que las mujeres no tengan que salir a trabajar, lo cual da cuenta de una cosmovisión social muy propia del pensamiento integrista católico –pero que no es excluyente de este-. Este argumento se refuerza cuando Merello se propone como principio sostener los valores auténticos de paz social, trabajo fecundo y convergencia nacional (Merello, 1965: Cap. 8).

De hecho, el objetivo de lograr el pleno empleo tomará forma a la hora de pensar una seguridad social integral que tenga entre sus principales componentes un seguro de desempleo que además de la prestación monetaria incluya un servicio de empleo para trabajadores desocupados. Merello afirma que el principal objetivo es lograr 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 agravamiento del problema (Merello, 1965: Cap. 16). Más aun, se cita una conferencia de la Organización Internacional del Trabajo en cuyas actas se afirma que

la política social deberá encarar, como objetivo de primera importancia, una política destinada a fomentar el pleno empleo productivo y libremente elegido,

con objeto de elevar el nivel de vida, resolver el problema del desempleo y subempleo, satisfacer las necesidades de mano de obra y estimular el desarrollo económico (Merello, 1965: 16.3).

La misión de la reforma de la seguridad social, entonces, 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” (Merello, 1965: 3.1), la cual debe sostenerse en los siguientes principios: responsabilidad individual, subsidiaridad y solidaridad. Al respecto, bien cabe mencionar una reflexión de Ricardo von Büren acerca del pensamiento integrista de Sacheri, cuya influencia se hace evidente en la definición de los principios:

Sacheri presta particular atención al principio de subsidiaridad y al de solidaridad. Al primero lo considera fundamental para el adecuado funcionamiento de la sociedad, destacando su doble perspectiva: La necesidad de respetar el orden propio de cada persona y de cada grupo social, evitando la injerencia innecesaria de órganos superiores, especialmente del poder político, y a la inversa la obligatoriedad de auxiliar a los organismos menores, cuando éstos no están en condiciones de desenvolverse por sí mismos y hasta que ello suceda, que pesa sobre las instancias superiores, también en especial el poder político. El adecuado ejercicio de la subsidiaridad, en su faz positiva y en su faz negativa, es la clave para una auténtica promoción y defensa de la persona y sus derechos. Respecto del segundo, lo concibe como la argamasa de la vida comunitaria, y expresión concreta del hacerse cargo los unos de los otros (Von Büren, 2003: 10).

Estos principios también conllevan un correlato político en el cual podemos encontrar la relación recíproca entre sociedad, economía y política que subyace en el pensamiento de Merello: “la seguridad social contribuye a la integración dinámica de la sociedad, haciendo posible la democracia efectiva, única que armoniza el desarrollo económico con el progreso social” (Merello, 1965: 3.5). En este sentido, “la formulación de un programa de seguridad social es un pre-requisito y un factor fundamental del desarrollo, y una condición sin la cual no hay bienestar ni mucho menos prosperidad social” (Merello, 1965: 3.6).

Es decir, el problema del desarrollo aparece recurrentemente como una necesidad nacional, lo cual es muy propio de prácticamente todo el pensamiento social de la década del sesenta. Lo que es particular es la vinculación que se establece respecto a la política social, a la que se la entiende como precondition del mismo, a diferencia del pensamiento desarrollista tradicional –aquí las figuras de referencia pueden ser Rogelio Frigerio o Arturo Frondizi-, donde la transformación acelerada de la estructura económica es la condición necesaria por excelencia del bienestar social (Dvoskin, 2012a).

Al mismo tiempo, Merello afirma que

todo sistema de seguridad social debe estar integrado con el conjunto de las medidas de un plan general de desarrollo que incremente y reparta equitativamente los rendimientos de la producción entre el factor capital y el factor trabajo (Merello, 1965: 6.20).

Esta aseveración por un lado legitima la acción planificadora del desarrollo y por el otro reconoce la necesidad de una convivencia armónica y pacífica entre capital y trabajo, a partir de un reparto equitativo. Sin embargo, al plantear en el texto del anteproyecto de código presentado en 1966 la necesidad de “solucionar la urgencia de los problemas que plantean los conflictos entre el capital y el trabajo” (Merello, 1966: 9) y de conseguir la disminución de la “irritante desigualdad” (Merello, 1966: 7) Merello parece reconocer que el conflicto entre capital y trabajo existe y es perjudicial, pero al mismo tiempo es solucionable precisamente a partir de la política social y la seguridad social.

Por otro lado, encontramos que en lo que refiere a teoría económica el programa de Merello muestra serias inconsistencias, ya que, al tiempo que afirma que “un plan de seguridad social no crea directamente riqueza, pero sí la distribuye” (Merello, 1965: 3.6) y que “la seguridad social no es un proceso de creación de riqueza pero sí de su redistribución para resolver problemas humanos” (Merello, 1965: 6.19), sostiene que la redistribución de ingresos acelera el progreso económico (Merello, 1965: 3.6). Gran parte del debate acerca de las ideas económicas en el proyecto de Merello puede sintetizarse en esta contradicción. El pensamiento neoclásico sostiene precisamente lo primero, ya que se presupone una tendencia natural al pleno empleo de todos los factores, con lo que la creación de riqueza sólo puede deberse a aumentos en la productividad o en la tasa de crecimiento exógena de los factores. El pensamiento

keynesiano, del mismo modo que otras heterodoxias, entiende por el contrario que en ausencia de una tendencia natural al pleno empleo la redistribución del ingreso puede contribuir al mismo y, por ende, al crecimiento económico. La respuesta a esta contradicción que podemos dar aquí es que la significativa preocupación por el desempleo y la necesidad de garantizar el pleno empleo parece inclinar la balanza hacia lo segundo, mas permanecen en el discurso legitimador ciertos principios propios de lo primero. De hecho, estas contradicciones entre los argumentos neoclásicos y el principio de la demanda efectiva seguirán apareciendo a lo largo del programa.

Quizás el acápite del proyecto que mayor interés despierta para este trabajo es el que refiere a la comparación de los sistemas de financiamiento de la seguridad social, cuyos argumentos exceden enormemente la dimensión puramente recaudatoria del mismo. Lo que se construye es una comparación entre tres tipos ideales, que son la solución estatista, la clásica y la solidaria. La primera hace referencia a un modelo no contributivo universal financiado por impuestos, la segunda a un sistema de capitalización individual que adopte la forma de los seguros privados y la tercera al sistema de reparto que precisamente propone el proyecto en cuestión. Tomando como base los principios de la seguridad social enunciados anteriormente –que, como vimos, tienen su fundamento en la doctrina social de la iglesia-, se sostiene que la solución estatista es paternalista, demagógica y por ende no cumple con los principios de subsidiaridad y responsabilidad individual, mientras que la clásica no reconoce principios de solidaridad y construye una sociedad excesivamente individualista (Merello, 1965: Cap. 5). En este sentido, sólo la solución solidaria integra los principios de responsabilidad individual, subsidiaridad y solidaridad.

Sin embargo, Merello también reconoce problemas prácticos de los modelos estatista y clásico, que son en el primero la potencialidad de la captura de aportes por parte del Estado para otros fines, como efectivamente ocurrió en la historia argentina, y en el segundo la descapitalización de las cuentas que generan los procesos inflacionarios, que en Argentina no sólo eran cotidianos sino que, para los autores, consistían en una consecuencia normal del proceso de desarrollo –lo que se conoce como inflación desarrollista-. Así, es la combinación entre los principios fundamentales y las conveniencias prácticas lo que lleva a Merello a fundamentar en favor de un esquema de reparto solidario.

La solidaridad, se plantea, es al interior de la clase trabajadora. En este sentido, Merello supone una función de determinación de precios como margen sobre costos –al estilo kaleckiano- para mostrar que tanto los aportes personales como las contribuciones patronales son finalmente trasladados a los precios de los bienes finales y por ende pagados por los consumidores. De esta manera, se propone que haya una única tasa de aporte sobre el salario, y que sea la misma para toda la economía (lo cual no se cumplía en una Argentina con múltiples cajas con tasas heterogéneas). Además, Merello reconoce que el hecho de que el aporte recaiga sobre el trabajador refuerza la idea de derecho conquistado que le da legitimidad a la percepción del beneficio, lo cual reivindica aun más la concepción de un modelo contributivo, donde la cobertura a la vejez desamparada está incluida pero sólo en un lugar marginal.

Al mismo tiempo, esta tasa de aporte tiene que ser lo suficientemente baja como para no desincentivar el ahorro familiar, lo cual desincentivaría la inversión y haría caer la productividad (Merello, 1965: 6.4). Aquí nos encontramos con un argumento neoclásico que hace depender a la inversión del ahorro, el cual se muestra contradictorio con los argumentos esgrimidos en favor de aumentar el consumo vía redistribución del ingreso, por ejemplo el que sostiene que

la redistribución (...) aumenta la tasa de consumibilidad al incrementar el poder de compra de los beneficiarios. Y esto es muy favorable porque en general el consumo es tan importante como la productividad para asegurar el desarrollo económico (Merello, 1965: 6.23).

¿El ahorro determina la inversión o rige el principio keynesiano-kaleckiano de la demanda efectiva? El proyecto de Merello parece comprender, contradictoriamente, ambas ideas a la vez.

Se plantea, asimismo, que este modelo supera el problema de la movilidad, ya que se hace innecesario encontrar un criterio sobre el cual esta deberá operar. Frente a los debates acerca de la movilidad por precios o por salarios, la respuesta de Merello es que en un esquema de reparto los haberes se moverán en la medida en que se muevan los aportes de los trabajadores activos, sin necesidad de establecer ningún criterio de ajuste. De acuerdo con Merello, en la Ley 14.499 de 1958 “el método elegido para reajustar las prestaciones al nivel prefijado del 82% con el fin de adecuarlas al creciente costo de la vida, resultó completamente inoperante por engorroso” (Merello, 1965: 6.13).

En síntesis, el proyecto de Merello comprende argumentos económicos de tipo keynesiano con algunas premisas de tipo neoclásico, con un fuerte contenido eficientista –que es en realidad lo que fundamenta por qué es necesario un sistema unificado: la reducción de la evasión y de los costos administrativos-, tomando como principal bandera la solidaridad y como principales objetivos el desarrollo, el progreso y el bienestar.

Rouzaut y Merello, similitudes y diferencias

Como hemos visto, en líneas generales los proyectos de Rouzaut y Merello presentan muchas similitudes, sobre todo en lo que refiere a la necesidad de establecer un sistema unificado y en la confianza en la seguridad social como elemento necesario para el desarrollo del país. En este sentido, ambos proyectos tienen enfoques netamente optimistas acerca del futuro, con la seguridad social como instancia necesaria para que ese optimismo se concrete. Ambos proyectos, a la vez, reivindican el carácter solidario que ha de tener la seguridad social, aunque las razones son divergentes. Ambos, también, participan del consenso social contra el libre mercado que regía en la época, el cual permitía legitimar una participación activa del Estado en la economía, la cual sin embargo, en el caso de Merello, estaba mediada por la vigencia del principio de subsidiaridad que daba primacía a la intervención de las instancias intermedias.

En el caso de Rouzaut, los argumentos esgrimidos son principalmente jurídicos, y de hecho no hay entre los elementos puramente económicos del articulado una vinculación directa, o justificación, que surja de los fundamentos. Es la Constitución Nacional la que consagra el legítimo derecho a la seguridad social, y es entonces responsabilidad del Congreso garantizar ese derecho. De allí que nos parezca contradictorio el construir un esquema puramente contributivo para luego plantear la preferencia por un seguro a la vejez que tenga carácter universal. Podríamos plantear que en realidad es lo segundo lo que con más fuerza efectiviza el derecho consagrado constitucionalmente, mas es lo primero lo que más se asemeja a la estructura existente y, sobre todo, lo que más legitimado está en la sociedad argentina¹⁰. Las ideas económicas, en ese sentido, no se

¹⁰ En Dvoskin, 2012b, mostramos que en el debate acerca de la movilidad jubilatoria que llevó a la Ley 14.499 en septiembre de 1958 se hace referencia permanentemente a la idea de que la percepción de haberes previsionales es un derecho de los jubilados, pero al mismo tiempo el status contributivo del

presentan explícitamente mas, como hemos visto, se pueden extraer de los argumentos no estrictamente económicos.

Los argumentos económicos surgen ante todo de las críticas a los sistemas previsionales que intentan emular a los seguros privados, en particular el incentivo al ahorro individual, aunque sin llegar a un planteo del tipo “paradoja de la frugalidad”, de extracción keynesiana¹¹.

En el caso de Merello, no sólo hay un trabajo empírico muy detallado respecto a las posibilidades de éxito –que, vía prospectiva, se traducen en certezas- sino que el énfasis no es jurídico sino social y político. Se entiende que un código de seguridad social es necesario para encauzar el desarrollo, la modernización, el bienestar y el progreso, ya que es una garantía del orden y la armonía en la sociedad. Aquí sí es contundente la defensa de un esquema contributivo y aun más contundente es la crítica a las coberturas universales a cargo del Estado, las cuales, puede pensarse, tienen en el trasfondo el rechazo a los modelos socialistas –y, en la particularidad argentina, también el rechazo a la masificación de la política propia del peronismo-.

Como hemos mostrado, argumentos de tipo keynesiano y de tipo neoclásico se presentan simultáneamente generándose contradicciones teóricas, lo que demuestra, ante todo, que el objeto central del proyecto de código de la seguridad social de Merello no es económico sino político. Se combinan la determinación de precios por margen sobre costos, la necesidad de combatir el desempleo, la idea de innovación e inversión pro-cíclicas y la noción de que la redistribución del ingreso es la clave del crecimiento con ideas referidas a que el ahorro determina la inversión y que la seguridad social no crea riqueza. En este marco de contradicciones, tal como afirmamos antes, es la preocupación central por el nivel de empleo lo que nos lleva a distinguir un plano teórico económico más heterodoxo que ortodoxo, donde las ideas neoclásicas se inscriben prácticamente como parte de un sentido común.

En síntesis, los proyectos de Rouzaut y Merello son indisociables de su época, en la cual la teoría económica mostraba con optimismo las potencialidades de una sociedad mejor,

sistema no está en discusión, lo que refiere a un consenso bastante generalizado acerca del acceso a los beneficios a través de los aportes.

¹¹ Para un análisis en clave de demanda efectiva de los sistemas previsionales se recomienda Cesaratto, 2002. Allí se plantea que un incremento de la tasa de ahorro podría llevar a empeorar las condiciones económicas a través de una recesión, algo que no es perceptible por la teoría neoclásica, que no puede salir de la lógica del pleno empleo (Cesaratto, 2002: 150).

a través de la intervención tanto del Estado como de las instituciones intermedias y de la garantía de los derechos sociales. Es en este sentido que entendemos que ambos proyectos se encuentran bajo el ala del desarrollismo, es decir, en la pretensión de que la sociedad argentina se transforme progresiva y cualitativamente, tanto en lo estructural como en lo simbólico, mediante un proceso orgánico en el que no haya perdedores. Estos proyectos muestran, entonces, un plano de las ideas económicas imperantes en la Argentina de los sesenta, que serán muy diferentes a aquellas que se expresen desde mitad de los años setenta, y que llevarán a una lógica de la seguridad social completamente distinta.

Bibliografía

Beveridge, William (1944), *Full employment in a free society*, Londres: Allen and Unwin.

Beveridge, William (1942), *Social insurance and allied services*, Londres: Informe presentado al Parlamento Británico.

Cesaratto, Sergio (2002). “The economics of pensions: a non-conventional approach”, *Review of Political Economy*, 14 (2), 149-177.

CONADE. (1964), *Plan Nacional de Desarrollo 1965-1969*, Buenos Aires.

Diéguez, Héctor y Petrecolla, Alberto (1977), “Estudio estadístico del sistema previsional argentino en el período 1950 – 1972”, *Económica*, 23 (3), 173-214.

Diéguez, Héctor, y Petrecolla, Alberto (1974), “La distribución del ingreso y el sistema previsional en la Argentina, 1950 – 1972”, *Desarrollo Económico*, 14 (55), Buenos Aires, 423-440.

Durand, Paul (1953). “La política de seguridad social y la evolución de la sociedad contemporánea”, *Revista Iberoamericana de Seguridad Social*, 2 (3), Madrid.

Dvoskin, Nicolás (2012). “El Estado, la sociedad y los derechos sociales en el pensamiento desarrollista: entre el bienestar, la tecnocracia y el arte de gobierno neoliberal”, *Reunión de Historiadores del Pensamiento Económico de Europa y América Latina*, Buenos Aires: ESHET.

Dvoskin, Nicolás (2012), “Ideas y teorías económicas en los debates sobre la reforma de la seguridad social en Argentina: el caso de la ley de movilidad de haberes previsionales de 1958”, *III Congreso Latinoamericano de Historia Económica*, Bariloche.

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)”, *Journal of Latin American Studies*, 29 (1), 1-21.

Marshall, Thomas (1950), *Citizenship and social class and other essays*, Londres: Cambridge University Press.

Mecle Armiñana, Elina (2001) “Los derechos sociales en la Constitución Argentina y su vinculación con la política y las políticas sociales” en A. Ziccardi, *Pobreza, desigualdad social y ciudadanía. Los límites de las políticas sociales en América Latina*, Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.

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.

Merello, Agustín (1969), *Prospectiva - Revista de Futuribles*. Buenos Airesm Association Internationale des Futuribles.

Merello, Agustín (1973), *Prospectiva, teoría y práctica*, Buenos Aires: Editorial Guadalupe.

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.

Pérez Leñero, José (1955). “Valor político de la seguridad social”, *Revista Iberoamericana de Seguridad Social*, 4 (3), Madrid.

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

Rouzaut, Adolfo (1963), *El Instituto Nacional de Seguridad Social y el Código de la Seguridad Social*, Santa Fe: Universidad Nacional del Litoral.

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

Von Büren, Ricardo (2003), “Humanismo tomista y orden político en Carlos Alberto Sacheri”, *Congresso Tomista Internazionale*, Roma: Pontificia Accademia di San Tommaso - Società Internazionale Tommaso d'Aquino.