

El desarrollo de la seguridad social en Argentina: los seguros sociales. Del modelo ideal al posible.

*Patricia G. Flier*¹

Este artículo tiene como objetivo presentar el desarrollo del modelo de seguridad social en Argentina, a través de un rastreo minucioso de las políticas de asistencia y previsión social en los tiempos de entreguerra. Este período de la historia argentina ha sido, llamativamente, poco transitado por la historiografía nacional, razón por la cual representa un desafío importante; nos abocaremos a indagar el desarrollo de las políticas de seguridad social con un doble interés, por un lado observar las razones por las cuales fueron formuladas y por otro identificar quiénes tomaron la iniciativa. El aporte original está en la recuperación de las diferentes alternativas presentadas y debatidas en la Cámara de Diputados de la Nación, reconociendo los diferentes posicionamientos ideológicos e intereses de los distintos sectores sociales involucrados en la construcción del modelo de seguridad social. Pero nos interesa fundamentalmente indagar sobre las aspiraciones y demandas del movimiento obrero y su impacto en los niveles de vida de los trabajadores.

En Argentina de finales del siglo XIX y principios del siglo XX las sociedades mutuales y sindicatos prestaban asistencia a sus miembros en caso de invalidez y enfermedades y contribuían a sostener a las familias de los trabajadores fallecidos, pero también muy tempranamente el Estado irrumpió en escena creando Cajas de Jubilaciones y Pensiones para las diferentes categorías ocupacionales. Este proceso que arrancó a principios de siglo se extendió hasta mediados de la década del cuarenta, cuando la seguridad social experimentó una significativa expansión.

Como carácter distintivo y en relación con los modelos de seguridad social, la República Argentina se caracterizó por la elección y adopción de un modelo que presentó pluralidad o fragmentación de instancias a cargo de la protección contra riesgos sociales, es decir introdujo varias instituciones que atienden a los diferentes grupos ocupacionales. Pero decimos que se eligió y adoptó porque existió un modelo

¹ Centro de Investigaciones Socio Históricas (CISH). Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación de la Universidad Nacional de La Plata. Investigadora del Proyecto: **‘Mercado de trabajo, trabajadores y seguridad social en el marco de uno nuevo modelo de relaciones de clase (1930-1975). Hacia la constitución de un estado de bienestar’**. CONICET, PIP Nro 4270/96.

alternativo, presentado por la bancada socialista al parlamento argentino en la segunda década de este siglo, que propuso un modelo centralizado y de alcance nacional, tendiente a brindar seguridad e igualdad de cobertura a todo el conjunto poblacional. A pesar de los reiterados intentos y de algunas concesiones para lograr el desarrollo del modelo, no pudo imponerse el seguro social nacional.

Hacia la construcción de un nuevo escenario

Durante el siglo XIX sólo los militares, los altos escalafones de la administración pública y los maestros públicos habían recibido el beneficio de jubilaciones y pensiones.²

En 1904 se extendió la cobertura a todos los trabajadores de la Administración Central, con la sanción de la Ley N° 4349, y la creación de la Caja Nacional de Jubilaciones y Pensiones que cobijó a los funcionarios, empleados y agentes civiles que desempeñaban cargos en la administración, cuyas remuneraciones figuraran en el presupuesto anual de gastos de la nación, personal del Consejo Nacional de Educación, empleados del Banco de la Nación y del Hipotecario Nacional, magistrados judiciales, ministros de estado y los que desempeñaran en cargos electivos, y que se acojan a esta ley, siempre que acrediten veinte años de servicio, más el personal de los ferrocarriles de la nación.³

Es interesante observar el financiamiento de esta Caja, ya que la ley establece que el fondo estará cubierto con el descuento forzoso del 5% sobre los sueldos, con el importe de la mitad del primer sueldo, con el importe de multas, sueldos vacantes, donaciones y legados y con la renta de diez millones de pesos en fondos públicos de 6% de interés que aportaría el estado. El artículo 11° fija que los fondos de la Caja deberían ser depositados en el Banco de la Nación y que serían invertidos en títulos de la deuda nacional, de manera que produjeran el mayor interés y la más frecuente capitalización.

² Se trataba de beneficios que el erario público concedía a determinados empleados del Estado, para obtener una pensión de jubilación después de un cierto tiempo de servicios. La pensión no requería aportes previos de los de los beneficiarios y estaba representada por la totalidad del sueldo en actividad.

³ Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Nación. (de ahora en más D.S.C.D), 1904, p.p. 679-684.

Esta ley inaugura un nuevo escenario de protección social, de alcance limitado a los trabajadores vinculado al sector público nacional, dando origen al seguro social argentino, basado en un sistema de capitalización colectivo. Estos regímenes poseen como características la obligatoriedad, la profesionalidad y las prestaciones proporcionales a las remuneraciones. Su financiamiento se realizaba por aportes y contribuciones, calculándose un porcentaje sobre la nómina de salarios.

Se presenta, así, una ruptura con las instituciones de beneficencia; las leyes de pobres eran estigmatizantes y discrecionales. El seguro social se basaba en reglas no discriminatorias relativamente automáticas en su aplicación ante el daño ocasionado. Estaba dirigido al asalariado antes que al pobre o miserable y finalmente, competía con los beneficiarios potenciales al contribuir con su financiamiento, con lo que fortalecía el derecho a reclamar el beneficio.

Este es un punto importante del nuevo escenario, ya que permite avizorar algunos cambios reclamados en relación con los nuevos roles que debía asumir el Estado, tendientes a lograr la racionalización de la acción asistencial. Sin embargo, como todo proceso de innovación, no se realizó sin obstáculos.

Lento fue el proceso, signado por la presentación de proyectos de leyes sociales, fundamentalmente a cargo de los diputados socialistas; la mayoría se durmieron en las comisiones, sin alcanzar imponerse como marcos legales. De un importante abanico de instrumentos legales se consiguió que en 1905 tomara fuerza de ley el descanso dominical, y en 1907 la ley de protección del trabajo de la mujer y el menor. La “cuestión social”, que abarcaba un número importante de problemas –tales como vivienda, salud pública y criminalidad, entre otros- alcanzó su clímax; los reclamos obreros fueron crecientes y se presentaban muestras de un incipiente conflicto social.

En este marco, un grupo de los hombres imbuidos del “espíritu del Centenario” conformaron la corriente de pensamiento reformista que intenta dar respuestas a la cuestión social, no sólo como un conjunto de problemas objetivos y cuantificables en las estadísticas económicas y sociales, sino fundamentalmente como un desafío intelectual de gran importancia. Lo que estaba en juego era un nuevo modelo de relación entre el Estado y la sociedad; esta generación reformista, en sus tres vertientes principales –liberales, católica y socialista- se planteó una creciente intervención en el

plano social. Este nuevo lenguaje político -siguiendo a Eduardo Zimmermann- contenía una extensión de las actividades en materia social sin introducir un concepto revolucionario en el discurso político del momento. El surgimiento de la sociología como ciencia “total” de la sociedad, el reemplazo de los postulados individualistas de la economía política clásica por la nueva “economía social”, los nuevos desarrollos de la teoría jurídica que introdujeron conceptos como “la defensa social” en derecho criminal, o el “riesgo profesional” y la “obligación social” en materia civil, transformando la noción tradicional de responsabilidad, el prestigio de la medicina social, o la creación de instituciones como el Museo Social Argentino, fueron algunas señales del impacto que este nuevo lenguaje político de “lo social” produjo en la sociedad argentina de comienzos de siglo.

La introducción de esta corriente reformista social modificó en gran medida las relaciones entre estado y sociedad, sin embargo esto no produjo un abandono de los fundamentos liberales en la política, la economía y la cultura, que los propios actores reconocían como vigentes. En este sentido, tampoco la llegada del radicalismo al poder afectó mayormente esta confluencia entre liberalismo y reforma social.⁴

La evolución de las políticas de seguridad social: la previsión social

En 1915 surgió la primera caja de jubilaciones para un sector privado: los trabajadores ferroviarios, y en el mismo año se sancionó una ley que contemplaba la indemnización por accidentes de trabajo para todas las categorías ocupacionales.

Prolongados debates preludian sus sanciones, y nos permiten recorrer los diferentes posicionamientos ideológicos de las Cámaras de Diputados y Senadores, la postura del Poder Ejecutivo, así como algunas voces del movimiento obrero y las presiones de los empresarios.

Luego de intentos sistemáticos de la bancada socialista en pro de leyes de protección a la clase obrera, que inexorablemente fracasaban año tras año, especialmente a partir de 1912, la situación de peligro que planteaba la “economía

⁴ Zimmermann, Eduardo. Los intelectuales y el reformismo liberal. En: Desarrollo Económico, N° 124, enero-marzo de 1992, p.563.

nacional”, la postura intransigente de los ferroviarios en reclamo de mejoras en los salarios y en las condiciones de trabajo, crearon el clima propicio para otorgar a este sector de trabajadores el beneficio jubilatorio a cambio de parar las huelgas que afectaba al sector capitalista más dinámico del país.

El diputado radical Rogelio Araya tuvo como misión -miembro informante de la Comisión y redactor del despacho de mayoría- tuvo la ardua tarea de defender el proyecto de ley que había sido devuelto por el Senado con modificaciones sustanciales. Así, en la sesión del 9 de junio de 1915 explicaba que varias eran las razones que sustentaban su posición. En primer lugar, sostenía que no aceptar las modificaciones introducidas por los senadores implicaría un nuevo aplazamiento de una ley, que consideraba ineludible dictar; en segundo lugar creía que esta era transitoria, como un avance de una ley orgánica de jubilaciones y pensiones de obreros ferroviarios y en sus palabras *“considero que es un asunto que debemos resolver inmediatamente, porque si así no lo hiciéramos, correríamos en peligro de que esta ley no se sancionara jamás y por hacer lo mejor, dejaríamos de hacer lo bueno”*⁵ y finalmente la necesidad de dar al personal de esta industria –debido al rol estratégico en la economía nacional- la tranquilidad que la previsión y la protección otorga a los recursos humanos.

Invoca además el mencionado Diputado otra razón de peso para la sanción de este proyecto de ley; se trataba de una especie de plebiscito, que surgía a partir de las adhesiones libres que alcanzaron a la Cámara los obreros ferroviarios. Estas llegaban a 80.000 firmas, frente a una protesta de 5 o 6 mil obreros que significativamente representaba la postura de “La Fraternidad” sindicato que nucleaba a los maquinistas y foguistas.

El centro del debate se instaló en el artículo 11 del proyecto de ley, innovación sustancial que introdujo la cámara de senadores:

“los empleados u obreros que voluntariamente abandonen sus servicios o los presten de modo que se interrumpa o perturbe la continuidad o regularidad de la marcha de los ferrocarriles, serán considerados como separados del servicio y deberán ser substituidos, perdiendo todo derecho que hubieran adquirido a las jubilaciones, pensiones o retiros a que esta ley se refiere y a los aportes que hubiere hecho, sin

⁵ D.S.C.D., 9 de junio de 1915, p.398.

perjuicio de las demás responsabilidades es que pudiera haber incurrido”⁶

Este artículo introdujo el debate sobre el derecho a la huelga y especialmente el derecho a misma en los servicios públicos, obligando a pensar y a recorrer la variada jurisprudencia aplicada a nivel mundial, en búsqueda de herramientas necesarias, en los modelos y experiencias extranjeras, para posicionarse frente a la posibilidad de coartar o permitir el derecho a huelga de los trabajadores cuando la misma

“...Ya no son sólo los intereses particulares de los gremios o de capitalistas los que están en juego; son, en primer lugar, los intereses nacionales, toda la riqueza del país, todo su trabajo, los que padecen por consecuencia de la huelga”⁷sostenía Araya

Este proyecto se transforma en el paradigma de relación entre los actores sociales: trabajadores, capital y estado.

Es decir que este proyecto de ley fue un disparador de una serie de problemáticas que escondían, en primer lugar, el reclamo genuino de un sector del trabajo que esperaba una reglamentación sobre las condiciones de trabajo y la recomposición salarial frente a la carestía de la vida, y por otro, la aspiración a una recompensa por la labor efectuada, la seguridad y la estabilidad ante el riesgo y la vejez.

El capital que perseguía el disciplinamiento de la fuerza de trabajo y la mayor acumulación, y el Estado que terciaba en la disputa, esperaba aplacar la “cuestión social” con el menor costo posible para los empresarios.

Se demuestra claramente la presión de las empresas ferroviarias que en primer lugar trataron de aplazar su dictado por el perjuicio económico que demandaba el desembolso de divisas que provocaría su sanción, pero cuando el tiempo transcurría, la agitación continuaba y se avizoraba el inexorable tratamiento en la Legislatura, les quedaba aún una importante jugada. Aceptarían el dictado de una ley de protección social a cambio de terminar con las huelgas.

Recuerda el diputado Zaccagnini las presiones en la cámara de diputados cuando se trazaban los primeros esbozos del proyecto de ley de jubilaciones en 1912, la presencia del Doctor Frías, en representación de las empresas ferroviarias, sugiriendo e insistiendo que *“El anteproyecto contenía una omisión y que si el propósito de la*

⁶ D.S.C.D, 21 de junio de 1915, p.591.

⁷ Ibidem, p.395.

*comisión era evitar huelgas, debería empezar ante todo por dejar excluidos de los beneficios de la ley a los empleados que abandonen el trabajo después de haber agotado los medios conciliatorios prescritos de las leyes en vigencia*⁸. Esta sugerencia no triunfó en Diputados, mejor suerte le cupo en Senadores tres años después. Esta ‘sugerencia’ propuesta e impuesta por el sector capitalista fue la base del artículo 11 que incorpora la Cámara Alta

Cuando el proyecto vuelve a la Cámara Baja los Diputados solicitan al Poder Ejecutivo que se expida puntualmente sobre el tema. Así el Ministro de Obras Públicas⁹ invitado a participar en la sesión del 14 de junio de 1915, explicaba que el amplio apoyo al proyecto se debía a que:

*“... el proyecto aseguraba, consolidaba y mejoraba el servicio de todos los ferrocarriles del país, que son el eje de la riqueza, el eje de todos los elementos de actividad social”*¹⁰

Sin embargo, hacía explícita la mención a que los fondos de la Caja de jubilaciones se formaba con aportes de los obreros, de las empresas y la producción general mediante al aumento de tarifas.

Por lo tanto la sanción de esta ley, en tiempos de crisis de la economía mundial y especialmente la reinante en el país, generaría mayor carestía. Recordaba que la crisis ya se percibía claramente en la disminución del tráfico, en la menor cantidad de jornadas de trabajo para los obreros, en la reducción de salarios y en la disminución de entradas de ganancias para las empresas.

Creía más conveniente su postergación, sin embargo el vocero del Poder Ejecutivo apoyaba firmemente su sanción porque:

“El funcionamiento especial de los ferrocarriles, su importancia decisiva en el desarrollo económico del país hacen de él un instrumento principal del progreso, un elemento indispensable para que pueda moverse el complicado organismo de la actividad nacional. El servicio que prestan es tan indispensable para la vida de la Nación, que no puede dudarse un instante que existe un alto interés de estado en

⁸ Ibidem, p.577.

⁹ Se trata de Manuel Moyano, quien se desempeñó durante muchos años como abogado de una de las más poderosas empresas ferroviarias del país

¹⁰ D.S.C.D., 14 de junio de 1915, p.449.

asegurar el funcionamiento regular y permanente de sus servicios, tiene a su vez la obligación de tomar las medidas necesarias para que dicho objetivo pueda ser alcanzado”¹¹

Cuando el Diputado socialista Dickmann indaga específicamente sobre la opinión del Poder Ejecutivo sobre los cambios introducidos por los Senadores con el artículo 11, el ministro expresó que el P.E. adhirió oportunamente al artículo mismo y a todos los demás artículos del proyecto cuando se trató en Senadores, por lo tanto en esta oportunidad *“cumpló el deber de ratificar esa actitud y esas opiniones emitidas en aquel entonces”¹²*

En este marco Dickmann, planteó claramente el estado de la cuestión:

“...debo aclarar; para que sepa el numeroso gremio de obreros y empleados ferroviarios, que en realidad la honorable cámara no discute una ley de pensiones, lo que discute es una promesa de ley; y no deben hacerse la ilusión los obreros si se sancionara esta ley, de que enseguida disfrutarán de la pensión anhelada. No se les ofrece nada inmediato con esta ley. Ella promete que se va a dictar algún día una ley de pensiones¹³ pero aún si discutiéramos la ley de pensiones, sostengo y afirmo que es una ley defectuosa, insuficiente, incompleta, que en cambio de una hipotética y futura jubilación, desde ya quita a los obreros un derecho fundamental”¹⁴

“El artículo 11 quita el derecho de huelga de los obreros porque establece que quedan cesantes por el hecho de abandonar voluntariamente el trabajo y voluntariamente lo abandonan los obreros cuando se declaran es huelga. Se les quita entonces el derecho de declararse en huelga. Más; castiga este “delito” porque el artículo 11 les quita todo lo que ha pagado hasta el momento de abandonar el trabajo”.¹⁵

Cierra su disertación con una clara sentencia:

¹¹ *Ibíd*em, p.451.

¹² *Ibíd*em, p.451.

¹³ El diputado se refiere a que el Artículo 1º establece que: Créase la caja de jubilaciones y pensiones de empleados ferroviarios, con sujeción a las siguientes bases generales y a las disposiciones de la ley orgánica que dicte en su oportunidad el honorable congreso.

¹⁴ D.S.C.D., 14 de junio de 1915, p.452.

¹⁵ *Ibíd*em, p.455.

“declaro que los socialistas, al votar la promesa de ley de jubilaciones, hemos votado el principio del seguro social –no hemos querido obstaculizar ni por un solo momento- pero no aceptamos renunciar a los derechos de la clase obrera por la simple promesa de un proyecto de ley. Nosotros nos oponemos a este artículo 11 reivindicando para todos los empleados ferroviarios el más amplio derecho de asociación y huelga, que es la salvaguardia, en nuestro país, de los salarios y de las condiciones de vida de la clase obrera, que no tiene otra propiedad que su fuerza humana de trabajo”.¹⁶

A los efectos de clarificar aún más los objetivos perseguidos por este proyecto, el diputado de Tomaso recuerda cómo nació este proyecto. *“Fue presentado al congreso argentino sin que lo solicitaran los ferroviarios, a raíz de una gran agitación obrera. Fue necesario que los numerosos trabajadores de ese gremio se agitaran, después de una larguísima gestión amigable, con el fin de reclamar, cesando el trabajo, mejoras en sus salarios y en sus condiciones de labor, para que el parlamento argentino –que ha dictado una larga reglamentación de la ley de ferrocarriles, la cual versa sobre todo lo que puede tener atinencia con ese servicio, excepto el personal- para que el parlamento, digo, por primera vez intentara siquiera tratar de los intereses genuinos, peculiares y propios de esa gran masa humana ha nacido este proyecto de ley que discutimos y que pretende destruir la asociación y arrebatar el derecho de huelga de los ferroviarios, de una huelga, por así decirlo. El es la repercusión directa e inmediata de un gran conflicto que preocupó hondamente a la opinión pública durante casi tres largos meses y que mostró al mismo tiempo que la solidaridad de los trabajadores y el descuido de que habían sido objeto por parte de las empresas y el estado, la connivencia del estado con esas empresas para salvar sus intereses pecuniarios”* ¹⁷

La posición de los diputados socialistas consistía pues, en un rechazo de las modificaciones impuesta por el Senado, y en la defensa de la sanción que la cámara había dado oportunamente. Concluía el legislador, denunciando la trampa que significaba este proyecto para la sociedad; una vez que el parlamento argentino pretendía legislar en favor de los trabajadores, se engendra un proyecto que *“ lo único que quiere es tener un medio legal para destruir la asociación de los trabajadores*

¹⁶ *Ibíd*em, p.458.

¹⁷ *Ibíd*em, p.458.

*ferroviarios y para impedir que ellos, colocados en el caso extremo de defender su salud y la vida amenazada por las malas condiciones de trabajo, se encuentren maniatados ante el peligro de perder su jubilación y las sumas deducidas de sus salarios”.*¹⁸

En relación con el papel del Parlamento argentino frente a la cuestión social resulta muy interesante, la intervención del Diputado Bravo, quien reflexionaba sobre la preocupación del mismo ante las medidas de protección de la clase trabajadora. En primer lugar, se detenía a analizar los tiempos que requerían la sanción de leyes de impacto social. Recordaba el largo peregrinaje de los proyectos de leyes como la de accidentes de trabajo que desde 1902, y habiendo transcurrido 13 años, anduvo en las carpetas de las comisiones de la cámara sin tratarse; la ley reglamentaria del trabajo de la mujer y del menor que tardó más de tres años en sancionarse y la misma suerte habían corrido las de descanso dominical y la de creación del Departamento Nacional de Trabajo, como oficina de coordinación e informes para el estudio de las cuestiones sociales de la República. Este escaso interés por las cuestiones que beneficiaban a los obreros contrastaba con la celeridad de la misma institución para el dictado de leyes de represión, como la Ley de Residencia o la de Defensa Social, que sólo requirió de 24 horas. Por otro lado, analizaba la posición del Poder Ejecutivo frente a las necesidades de los trabajadores – a través del apoyo expreso y presión en senadores para la incorporación del artículo 11 - y la posición del radicalismo frente a la cuestión obrera donde conspicuos diputados radicales, realizaban grandes esfuerzos de oratoria para acreditar su amor hacia los trabajadores ferroviarios, y al mismo tiempo prestaban su voto al mencionado artículo, olvidándose premeditadamente de la actitud histórica de las empresas, que no dudaban en despedir a los obreros más antiguos en edad y en años de servicios, o en esgrimir diferentes estrategias que perjudicaran a los trabajadores¹⁹.

Ahora bien, cuáles eran las demandas y las expectativas de los trabajadores ferroviarios? En primer lugar, mejoras en las condiciones de trabajo y aumento concreto en los salarios; luego una ley de jubilaciones y pensiones. Sin embargo, frente a la

¹⁸ *Ibidem*, p.462.

¹⁹ Se incorpora a los antecedentes del proyectos denuncias concretas de los trabajadores ferroviarios efectuada por la comisión directiva de “La Fraternidad” que dan cuenta de abusos padecidos por los obreros vinculados a las excesivas jornadas, a suspensiones, a despidos y multas injustificadas así como reiteradas violaciones a la ley de ferrocarriles. En: D.S.C.D., 21 de junio de 1915, p.p.584-86

posibilidad de una herramienta legal que les daría protección era desatinado desaprovecharla, pero ante las condiciones leoninas que imponía su sanción se levantaron las voces de oposición. En la asamblea llevada a cabo el 31 de julio de 1914 por la “Liga Ferroviaria Argentina y “La Fraternidad”, el secretario de esta última, después de dar las razones fundamentales por las cuales el gremio se oponía a la sanción de la ley con el artículo 11, se expresaba de esta manera:

“El gremio de maquinistas y foguistas es uno de los más vehementes en anhelar la jubilación; en este deseo coinciden todos sus componentes, sin distinción de ideas y sin distinción de temperamentos; pero como un solo hombre se levantan ante el artículo 11..[...] No pretendemos hacer la apología de la huelga,[....] pero queremos libertad de acción para cuando el trabajo se nos haga imposible, por carecer de leyes nacionales que reglamenten el tiempo que debemos trabajar y qué descanso nos corresponde. El artículo viene a ser algo así como un estado de sitio para los ferroviarios.... [...] “Queremos la jubilación, pero no una mordaza. Se anhela una recompensa a la labor efectuada, pero no una amenaza para anular muchos años de esfuerzo”²⁰

Finalmente, después de agotadoras jornadas de labor parlamentaria la suerte estaba echada. En la sesión del 21 de junio se procedió a la votación de los artículos modificados por la Cámara de Senadores, y al tratarse el 11, el diputado Dickmann solicitó que la misma se realizara en forma nominal. Así se expidieron por la afirmativa 35 diputados y por la negativa 30, quedando de esta manera aprobado el polémico artículo y aprobado el proyecto de ley que llevará el N° 9653²¹

Surgía entonces la primera ley de jubilaciones y pensiones de trabajadores del sector privado que prestaban un servicio público, donde se presentaba el curioso fenómeno que Augusto Bunge describía un día antes de su sanción:

“que la República Argentina sería el único estado en que una ley de equidad y previsión social es hecha instrumento de opresión político-económica”²²

²⁰ Ibidem, p.583.

²¹ Luego 10.650 sancionada en 1919.

²² La Vanguardia, edición del 20 de junio de 1915.

El gobierno radical y las políticas de seguridad social

Ernesto Isuani plantea que la iniciativa estatal como explicación única del surgimiento de la seguridad social puede sostenerse hasta las elecciones de 1916 que conducen a la Unión Cívica Radical al gobierno, no por la reducción de conflictos como resultado de la acción estatal sino porque comienza a prevalecer entre los sectores de trabajadores la lógica de la “imitación”. Es decir, una vez conseguido el beneficio jubilatorio para los ferroviarios, otros grupos ocupacionales, los de mayor capacidad organizativa, comenzará a demandar el beneficio. Es así como van surgiendo cajas para los trabajadores en servicios públicos, bancarios, periodistas, marina mercante, etc. Estos sectores conforman una especie de “aristocracia” laboral para la cual la seguridad social era relativamente apetecible.²³

Sin embargo, esta ola “imitativa” presenta importantes matices, -que no fueron observados por el autor antes citado- que tienen que ver con diferencias importantes vinculadas al papel que se le asigna a la política social.

Un sólo ejemplo al respecto y tiene que ver con el proyecto de ley de jubilación y pensiones de los trabajadores de las empresas de tranvías, correos, teléfono, gas y electricidad, es decir empresas privadas que prestan un servicio público en la Capital Federal

El 28 de julio de 1915 le cupo al diputado radical Tomás de Veyga la responsabilidad de presentar ante la Cámara su proyecto de ley de jubilaciones, retiros y subsidios del personal permanente de las empresas particulares de transporte, teléfono, gas y electricidad de la Capital Federal, y pocos días después, el 6 de agosto la bancada socialista presenta el proyecto de jubilación para los empleados y obreros tranviarios.

Veyga explica que la idea de este proyecto “*flotaba en el ambiente metropolitano*” desde el mismo día en que se sancionó la ley de jubilaciones para los ferroviarios y que se trataba de extender mayores beneficios a este sector de trabajadores que “*es bien conocida la situación precaria en que se encuentran estos servidores, que no tienen absolutamente esperanza alguna para la vejez y sólo en determinados casos reciben un subsidio, por accidentes de trabajo, que no comprenden*

²³ Isuani, Ernesto, op cit. p. 117

todos los motivos de invalidez.... y cuando ya cansados, vencidos por al fatiga, ceden al empuje de los que vienen detrás, o por disidencias en el trabajo son arrojados del servicio por sus jefes, ningún amparo tienen contra las injusticias del superior”.²⁴

Sostenía el diputado que se perseguía con esta ley colocar a esos trabajadores, en análogas condiciones a la de los empleados municipales, y así extender los principios de humanidad, justicia y de previsión que anidaban en las ordenanzas municipales, por cuanto que éstos realizaban funciones de verdadero carácter público aunque subordinadas al sector privado.

Hemos sostenidos reiteradas veces que el apartado central para el régimen de previsión es el del financiamiento de la cajas. En este sentido, este proyecto adoptaba el mismo criterio utilizado por la Caja de los ferroviarios, es decir que la contribución quedaba a cargo exclusivamente de los beneficiarios (2% del sueldo mensual) y de los usuarios de estos servicios, y asegura puntualmente que: *“pero las empresas particulares a ningún desembolso estarán obligadas, como tampoco la comuna”*²⁵.

Como señalábamos más arriba, contemporáneamente se presentaba el proyecto socialista; esta bancada proponía una estrategia diferente, tendiente, en palabra de Repetto a: *“asegurar a los obreros condiciones tales de trabajo que hagan imposible todo conflicto de importancia”*.²⁶

En este sentido se diseñaba un programa integral de política social, que tenía como objetivo inmediato dar respuestas a las demandas reales y más urgentes de los obreros. Dicho programa constaba de dos partes: la primera tendía a establecer la jornada legal de trabajo, el salario mínimo, buscando reglamentar las condiciones de trabajo de los tranviarios y estimular la organización gremial de esos obreros, a partir de asociaciones de trabajadores con reconocimiento legal. La segunda parte del programa contemplaba la instauración del régimen de jubilación.

La historia reciente en materia de jubilación, especialmente la de los ferroviarios argentinos –a la que ofrecieron tenaz resistencia y oposición en el parlamento– así

²⁴ D.S.C.D, 28 de julio de 1915, p.234.

²⁵ *Ibíd*em, p.234.

²⁶ *Ibíd*em, p.489.

como el estudio de los diferentes sistemas de seguridad desarrollados a nivel mundial²⁷, le brindaban importantes elementos para redactar este proyecto. Explicaba el legislador que trataba el proyecto de resolver con claridad y ventajas para los obreros las cuestiones que se referían a seis puntos nodales: la edad y años de servicios, las circunstancias que anticipan la jubilación, la devolución de las contribuciones a los obreros que se retiran de las empresas, la fijación del salario medio, la contribución de los empleados y obreros y la representación de los trabajadores en la administración del fondo de jubilaciones. Cada uno de estos apartados merece una atención pormenorizada, en especial la precisión del monto de las pensiones de retiro que gozarían los obreros una vez cumplidos los requisitos de edad y años de servicios establecidos por la ley y el artículo que autoriza a los empleados u obreros que abandonen el servicio, voluntariamente o por cualquier causa, a reintegrar íntegramente las contribuciones mensuales con sus intereses capitalizados. *“esta cláusula revista la mayor importancia porque al asegurar a los obreros que abandonan el trabajo la devolución de lo que legítimamente les pertenece, pone a las empresas en la imposibilidad absoluta de ejercer venganza, tomar represalias o cometer actos peores”*²⁸

Para fijar la suma con la que debían contribuir los trabajadores, la empresa y el estado para la conformación de la Caja, el legislador proponía tener bien determinado tres elementos: la edad en que se acordase la jubilación, los años de servicios exigidos y el monto de retiro, además de conocer las tasas de mortalidad y aplicar prácticas actuariales que asegurasen los fondos suficientes. El Proyecto de Repetto proponía el funcionamiento de la Caja con aportes del 5% del sueldo del personal, el 5% de los sueldos pagados por las empresas y el 2 ½ sobre los sueldos pagados por la municipalidad.

Para redactar este programa, el Diputado Repetto señalaba que se había reunido con numerosos obreros y empleados de tranvías para conocer sus expectativas y demandas, que había realizado visitas a la compañía, observado el trabajo en los talleres

²⁷ El Diputado Repetto realiza un minucioso rastreo de los diferentes regímenes desarrollados en Europa. Especialmente observa a Inglaterra que había adoptado el seguro obligatorio, con contribución exclusiva del Estado, la ley francesa de 1909 relativa a jubilaciones de ferroviarios y en especial al Instituto Nacional de Previsión en España en los atinentes las reglas técnicas del seguro y a experiencias actuariales concretas en la asignación de pensiones. En: D.S.C.D, 6 de agosto de 1915, p.495-496.

²⁸ *Ibidem*, p.494.

y las líneas subterráneas para tener un conocimiento acabado de las condiciones de trabajo, pero fundamentalmente había buscado contar con las observaciones que los mismos empleados podían realizar de este proyecto, ya que iba dirigido a mejorar sustancialmente las condiciones de vida de los tranviarios. Como estrategia partidaria procedió a publicar en la prensa periódica los proyectos de manera anticipada a su tratamiento en la Cámara; a los cuatro días de su publicación fue presentado el proyecto del diputado radical Veyga.

Esta aparición conjunta de proyectos de leyes permiten encontrar las posiciones diferentes frente a la cuestión social.

El proyecto socialista tendía a reducir la contribución que recaía sobre los obreros, mientras que sostenía Repetto, ... *“el proyecto presentado por el señor diputado radical, representa un espécimen del sistema contrario, es decir que tiende a cargar todas las contribuciones sobre los obreros y sobre el consumidor, dejando completamente libre al capital”*²⁹

Sr. Veyga: *Pero que se funda en la más estricta justicia para todos.*

Sr. Repetto: *Sí, señor diputado: justicia de clase. Yo no hago ahora discusión a ese respecto.*

Sr. Veyga: *Es que parece que la quiere hacer el señor diputado.*

Repetto: *Quiero hacer resaltar solamente la tendencia de ambos proyectos. Y lo hago con el propósito de celebrar, precisamente, esta oportunidad que me permite definir bien cuál es la orientación de ambos partidos en materia de política social. Nada más, señor presidente.*

Pasaba así, el estudio de las propuestas a la comisión de legislación.

Lo paradigmático de esta situación radica en que los diputados socialistas perseguían atender los reclamos concretos de los trabajadores en primera instancia, y que estaban vinculados con mejoras a las condiciones de trabajo y aumento salarial, y en este marco procuraban avanzar sobre las condiciones para sobrellevar la vejez y la invalidez. Los radicales seguían respondiendo al modelo cuyo objetivo central era acallar la protesta social.

²⁹ *Ibíd*em, p.499.

Es decir, que las políticas de seguridad social que surgían no como respuestas a demandas y principalmente conflictos desarrollados por el movimiento obrero para obtener *este* tipo de beneficios, sino como iniciativa estatal para cumplir determinados objetivos respecto al movimiento obrero, incluyendo frenar conflictos provocados por *otro* tipo de demandas.

Nuevamente la agitación obrera de 1919, conmueve a los diputados radicales a reiterar la presentación del proyecto de ley para los trabajadores de empresas particulares pero que prestan servicios públicos. Los argumentos son extremadamente similares a los sostenidos en tiempos de sanción de la ley para los ferroviarios:

“Además, el Estado, cuando se trata de obreros afectados a servicios tan importantes como son los de los tranvías, teléfonos, alumbrados ... tiene el deber de colocarlos en una situación próspera en el presente que los tranquilice en lo que concierne a su porvenir. Muchas son las razones de esta obligación del Estado. [...] El estado tiene el deber, señor Presidente, para que los mencionados obreros no se encuentren en situaciones de producir huelgas u otros conflictos capaces de interrumpir los servicios con grandes y lamentables perjuicios para la comunidad. Ultimamente, los habitantes de esta capital hemos podido apreciar en toda su intensidad y gravedad las pérdidas y serias dificultades que ocasionaron esas interrupciones”.³⁰

Este proyecto se concreta en ley durante el gobierno de Yrigoyen en 1921, así, surgieron las cajas de jubilaciones y pensiones, por ley N° 11.110, para los trabajadores en empresas de servicios públicos (tranviarios, telefónicos, telégrafos, gas, electricidad).

Nuevamente el Senado, incorpora una cláusula beneficiosa para los empresarios: las mismas estaban facultadas para realizar aumento en las tarifas en los servicios que prestaban para compensar la contribución del 8% que la ley requería de los empresarios. Se favorecía al capital, ya que su inversión era subvencionada por los usuarios.

En la misma líneas dos años después recibieron el beneficio jubilatorio los empleados de bancos y compañías de seguro con la ley N° 11.232.

Estos sectores conformaban una especie de “aristocracia” laboral para la cual la seguridad social era relativamente apetecible.

³⁰ D.S.C.D., 1919, p.390

Los ‘otros’ trabajadores: cuando una ley de protección social se rechaza.

No sucedía lo mismo con el núcleo mayoritario de los trabajadores, por ejemplo, en 1923, bajo la presidencia de Marcelo T. de Alvear, fue sancionada la ley N° 11.289 que establecía jubilaciones y pensiones para los trabajadores industriales, comerciales y de servicios. Esta ley debió ser derogada por la campaña de las principales centrales obreras que llegaron a declarar y realizar una huelga general para forzar su eliminación. Esta actitud no significaba un rechazo al beneficio jubilatorio sino a la idea del descuento salarial como fuente de financiamiento de la seguridad social. Otras reivindicaciones aparecían como más inmediatas o urgentes y seguramente la capacidad de previsión no era generalizada entre los trabajadores. Sólo los sindicatos más fuertes, que ya habían conseguido algunos éxitos en términos de salario y condiciones de trabajo, podían mostrar interés en participar en el financiamiento de beneficios más “sofisticados” como jubilaciones y pensiones.

Sin embargo, nuevas cuestiones importantes se tramaban en el rechazo a la ley y algunas tenían que ver con las diferentes corrientes ideológicas en la organización sindical.

El contenido de esta ley promulgada por el Poder Ejecutivo en 1924, era el siguiente:

- a) Se creaban cajas que abarcaban empleados y obreros mercantiles, obreros y empleados industriales, empleados y obreros del periodismo y de las artes gráficas, empleados y obreros de la marina mercante.
- b) Aseguraba a los afiliados: jubilación ordinaria, jubilación extraordinaria por incapacidad para el trabajo por acto de servicio y pensión por fallecimiento a la familia del obrero o empleado.
- c) Se establecía que los obreros aportarían el 5% del sueldo y los empleadores el 8%, además de ingresos adicionales.
- d) Con los fondos y rentas de la ley las Cajas atenderían el pago de los beneficios establecidos, pudiendo éstas invertir en títulos nacionales y préstamos para la construcción de viviendas.

- e) Los empleados actuaban como agentes de retención y deberían depositar mensualmente las recaudaciones en el Banco de la Nación.
- f) La administración de las Cajas estaría a cargo de un directorio formado por un presidente designado por el P.E. con acuerdo del Senado, cuatro representantes titulares de las empresas, cuatro de los afiliados y otros tantos suplentes. los directores durarían en su mandato tres años.
- g) Las jubilaciones y pensiones serían inembargables.
- h) Centralizaría regímenes jubilatorios ya existentes.

Como puede observarse, los alcances y los contenido de la ley, eran similares a las anteriores dictadas en el país en materia de previsión social, sin embargo la Unión Sindical Argentina rechazó de plano su sanción.

Julio Godio sostiene que es un axioma político que una concepción política errónea puede subsistir durante un tiempo, en tanto no sea confrontada con hechos políticos que muestren incontestablemente su falsedad. Esto ocurrió en 1924 y colocó a la U.S.A. en una situación extremadamente comprometida: se refiere a su posición opuesta a la ley de jubilaciones. La U.S.A. fuertemente impregnada de resabios antiestatistas y verbalistas revolucionarios, no pudo entender el verdadero significado progresista de esta ley y sólo pudo responde con un comportamiento de rechazo abstracto a esa medida. ³¹

Esta actitud contradecía el comportamiento sustentado por el sindicalismo, proclive a las negociaciones obreros-empresariales, así como también con el apoyo puntual del estado en los conflictos entre capital y trabajo a través del arbitraje. Pero se negaba, en concordancia con el anarcosindicalismo, a que el estado interviniese en forma permanente en las relaciones laborales, oponiéndose en forma permanente a las regulaciones legales.

En el primer congreso ordinario de la U.S.A.(24 de abril) se aprueba por amplia mayoría una resolución contraria a la ley 11.289 y se declara una huelga general para el 3 de mayo. La proclama de la U.S.A. rezaba “ *No han bastado las categóricas manifestaciones de repudio evidenciadas por los sindicatos en innumerables actos*

³¹ Godio, Julio. (1988) El movimiento obrero argentino. 1910-1930. Socialismo, sindicalismo y comunismo. Buenos Aires, Legasa, p.156.

*públicos para que el gobierno desista de su terco empeño de imponer compulsivamente el cumplimiento de la ley 11.289. [...] El Poder Ejecutivo no ha tenido en cuenta para nada la voluntad de los trabajadores, no obstante aducir que legislaban en beneficio de ellos; es ridículo que pretenda imponer dicho “proteccionismo”, cuando los trabajadores protegidos lo rechazan” [...] El Comité Central, dando cumplimiento a la resolución adoptada en el reciente congreso de la U.S.A., ha fijado el día 3 de mayo como fecha inicial del paro general. Ningún explotado debe traicionar este movimiento. ¡Que la paralización del trabajo el día 3 de mayo sea absoluta!*³²

La huelga comienza tal como estaba prevista, pero el día 5 de mayo la Asociación Nacional del Trabajo se pliega a la huelga, expresando su simpatía por los huelguistas y muchos patrones cierran los locales en apoyo al paro. Los patrones rechazan la ley porque significaba involucrar a los empresarios en un sistema parastatal de seguridad social y para ello no dudaban en aliarse a la U.S.A.

En este marco, enfrentado con trabajadores y empresarios, el Poder Ejecutivo, resolvió anular la medida y enviar la ley a revisión de las Cámaras, lo cual era lo mismo que archivarla, tal como ocurrió.

Ahora bien, ¿cuáles eran los argumentos de los sindicalistas para rechazar esta ley? Su postura fue explicitada en las páginas de “Bandera Proletaria” a través de seis artículos publicados en la edición de febrero de 1925.

En primer lugar, con el título “La hora de la jubilación” se impone el ángulo anarquista; rechazan a “*toda ley*” en tanto “*fuerza bárbara que esgrime la burguesía*”. La U.S.A. se opone a esa ley en nombre de la supresión del capitalismo: “*conviene repetir, por lo tanto, que no protestamos por una ley, sino protestamos contra el régimen entero de arriba abajo, de abajo arriba*”.

Otro argumento para el rechazo se sustentaba en que “*todo lo paga el obrero [...] No tocará para nada al sagrado propietario. El cinco por ciento se lo tomarán al trabajador; esto es: una sangría directa. [...] El otro 5% también lo paga el obrero indirectamente, puesto que el capital en todo negocio tiene una tasa fija de mínimo interés, y si no es así, por lo menos siempre tiende a sacar una tasa mayor de ganancia. Por lo tanto automáticamente se encarece la vida en un 5%. Todos los artículos de*

³² Marotta, Sebastián. (1960) El movimiento sindical argentino. Su génesis y desarrollo, Buenos Aires, Lacio, Vol. III, p.164.

primera necesidad y de todas las necesidades han sufrido un aumento, que paga el consumidor, la gran masa consumidora....”

Otros fundamentos se sustentaban en la creencia que la ley, era por un lado, necesaria para el Estado para recaudar fondos que ya no podía extraer a los empresarios y por otro, que con esa ley el trabajador perdía su libertad frente al Estado.

“Por la ley, el trabajador no sólo pierde su libertad, sino también su dinero. Su libertad (el escaso girón de libertad elemental, sin la cual la vida se hace imposible) muere bajo los preceptos legales y se esclaviza más al patrono, al estado y al capital. Enfrascado en el afán jubilatorio, muchos indecisos se harán carneros y muchos firmes tornarán indecisos. El derecho a huelga, derecho precario por cierto, pero que daba un pequeño alientos y alivio, ha sido suprimido”.

Este último móvil de que los obreros se iban hacer carneros, por estar “enfrascados en el afán jubilatorio” era débil. Pues lo mismo podía suceder si se acordaba lo propuesto por la U.S.A., es decir que la jubilación figurase en el contrato colectivo de trabajo y estuviera a cargo de la empresa. Esto último podía llevar a los jubilados a trabajar en caso de una huelga de los asalariados activos, si ella hacía peligrar el futuro de la empresa garante de las jubilaciones.

En el fondo, y siguiendo a Godio, tras estos sucesos se podía observar que la posición de la U.S.A. reflejaba los profundos vínculos ideológicos entre el sindicalismo y el anarquismo en relación con la naturaleza y el rol del Estado. Pero al mismo tiempo, reflejaba las diferencias entre ambos porque para el anarquismo la solución de fondo era la “revolución social” y para el sindicalismo el logro de convenios colectivos que amparasen a trabajadores pasivos y activos.³³

El P.C.A se suma a la posición de la U.S.A.. En cambio el Partido Socialista, que

³³ Godio, Julio. op. cit., p.163.

entendía que era difícil rechazar una ley que protegía la vejez de los trabajadores,³⁴ criticaba la dirección sindicalista de la USA. La oposición más dura provino de la Unión de Obreros Municipales (U.O.M.), que liderada por el socialista Francisco Pérez Leirós, que se desafilia de la U.S.A. seguida por la Unión de Obreros Curtidores. La poderosa U.O.M. resuelve desacatar a la USA y exige la aprobación de la ley 11.289. Así se plantean rupturas y escisiones del reformismo obrero. La USA quedó limitada a los sindicalistas con el apoyo de los comunistas y pese a la confusión reinante en la dirección del movimiento obrero y un comportamiento errático no se auguraban mejoras sustanciales para los trabajadores.

La sanción de esta ley así como su posterior derogación nos permiten visualizar otros elementos centrales que se perseguían en el desarrollo de las políticas de seguridad social en el país; por un lado, su utilización en el campo de la disputa partidaria y la conquista de votos en la Capital Federal y por otro, la definición del modelo de seguridad social a instaurarse en el país.

El proyecto de ley comenzó a gestarse en 1921 con la presentación del diputado Pereyra Rosas; en 1922 lo presentaba el diputado Vergara, en 1922 el Poder Ejecutivo eleva su proyecto de jubilación para empleados y obreros de comercio, industriales, periodistas y compañías de seguros. Cuando la Comisión de legislación analiza los diferentes proyectos surgen dos dictámenes: el de mayoría perteneciente a la bancada radical y el de la minoría de la bancada socialista. Augusto Bunge denunciaba el fin electoralista que perseguía el proyecto en vísperas de las elecciones de Diputados y Senadores nacionales en la Capital Federal, que se celebrarían el 7 de marzo de 1924. No dudaba el diputado socialista en explicitar el carácter clientelístico de este marco legal, que sólo perseguía lograr los votos de los trabajadores capitalinos. La ley 11.289 fue sancionada el 22 de noviembre de 1923.

³⁴ “La noticia de la sanción del senado ha producido, entre los más directamente interesados, una satisfacción muy explicable. Crean resuelto con ella, por lo menos en principio, uno de los más tremendos problemas que el mundo capitalista plantea a los trabajadores asalariados: la vida asegurada para cuando llegue la vejez o incapacidad para ganarse la subsistencia diaria, una invalidez prematura, e igual garantía para la compañera y los hijos menores en caso de muerte de su sostén. ¿Son realmente fundadas esas esperanzas? ¡Ojalá lo fueran! El Partido Socialista había reclamado el retiro a la vejez para todos los trabajadores, el seguro social completo: enfermedad, maternidad, invalidez, desocupación. Todos los trabajadores son obligados a contribuir con un cinco por ciento de sus salarios, pero tienen probabilidades de poder hacer efectivo el derecho a la jubilación que acordará la futura ley a aquellos que tengan la suerte de probar, con los correspondientes certificados, las distintas ocupaciones que puedan haber tenido durante treinta años o más”. La Vanguardia, edición del 22 de noviembre de 1924 (citado por Godio, 1988)

Sin restarle la importancia a la disputa partidaria en la conquista del electorado porteño, el cuestionamiento de los socialistas obedecía a razones de mayor peso. Se trataba de establecer un modelo diferente de seguridad social para el país, por el cual se venía trabajando desde la primera presentación en septiembre de 1917, del proyecto de Ley Básica del Seguro Nacional³⁵ en la Cámara de Diputados con la firma de Augusto Bunge. En mayo de 1919 se solicitaba a la comisión legislativa un pronto despacho, “*dado el carácter urgente que la presente situación social tiene esta clase de leyes*”³⁶

El paso más importante hacia la concreción de este proyecto fue la sanción de la ley básica del Seguro Nacional que llevó el N°11.286, sancionada en 1923, por la cual se conformaba una Comisión Parlamentaria –con amplias facultades de investigación– para el estudio y redacción, en el plazo de dos años, de una ley orgánica de Seguro Nacional.

En 1924 presenta Bunge un proyecto de ley que contemplaba la suspensión de la polémica ley 11.289 hasta tanto el Congreso se pronunciara sobre el despacho que debía formular la comisión constituida para dictar la ley básica de seguro nacional.³⁷ El diputado Bunge explicaba que se perseguía suspender la aplicación de la ley –que de hecho era un fracaso– y no su derogación, para que se mantuviera latente el reconocimiento formal del derecho de los trabajadores al retiro por vejez e invalidez, que forma parte del seguro social “*a fin de que ese reconocimiento en principio contribuya a asegurar la sanción del seguro social completo y genuino, única institución que puede hacer efectivo el derecho a retiro de todos los trabajadores, y que ha preparado la ley 11.286, sancionada simultáneamente con la de jubilaciones gremiales*”³⁸

El Seguro Social Nacional: de lo ideal a lo posible.

³⁵ El proyecto de ley se desarrolla en cinco libros. Primera parte: Del seguro social. Asistencia social. El seguro nacional alemán. Cómo surgió el seguro. La legislación. Resultados conseguidos. El seguro nacional inglés. Antecedentes. La ley de seguros. Resultados. Conclusiones.

Segunda Parte: Hacia el seguro nacional argentino. Elementos del problema. La oportunidad. El seudo liberalismo nacional. Los obstáculos. Cuestiones fundamentales. Nuestra previsión popular. La ley de Seguro Nacional. En: D.S.C.D. 21 de septiembre de 1917, p.p.289-572

³⁶ D.S.C.D., 30 de mayo de 1919, p.264.

³⁷ D.S.C.D., 25 de junio de 1924, p.673.

³⁸ *Ibidem*, p.674.

Ahora bien ¿De qué se trataba el Seguro Social Nacional? Los seguros sociales a los que tendía el proyecto de Bunge se inscriben en la conceptualización de una fórmula en la que se mezclan y combinan tres elementos: el seguro individual, la mutualidad y la asistencia pública.³⁹ El seguro social consiste en un instrumento técnico financiero de previsión social, contributivo o previsional, caracterizado por la obligatoriedad del aporte.

El proyecto en cuestión se trataba del intento más acabado de desarrollar un sistema de cobertura universal, que basada en la idea del seguro pretendía lograr, no sólo la seguridad de la población sino extender también la igualdad de protección ante las contingencias vinculadas con la vejez, la invalidez, la enfermedad y la desocupación de los ciudadanos.

Su diseño demandó enormes esfuerzos y dedicación, de uno de los hombres más lúcidos del partido socialista, con una obra monumental que recogía con minuciosidad la experiencia mundial en esta materia, la cual era estudiada para ser volcada en el país.

El autor señalaba que cinco eran las cuestiones que había que estudiar y resolver:

1. Organización: ¿Qué principios de organización son preferibles en nuestras circunstancias: la descentralización, la autonomía y la base popular, como en Alemania e Inglaterra; la administración exclusivamente burocrática y centralizada, como la ley francesa de retiros; o un sistema mixto, como en Austria y sobre todo en Hungría?
2. Radio de Acción: ¿Qué extensión debe abarcar el seguro nacional desde un principio: todos los asalariados en todo el país, o sólo determinadas categorías de ellos o en determinadas zonas?
3. Formas de previsión: ¿Debe comprender todas las formas de previsión colectiva, seguros de maternidad, enfermedad, invalidez, vejez, accidentes, desocupación o solamente una o varias, y en este último caso, cuáles?
4. Determinación del costo: ¿Qué valor deben tener los beneficios que se instituyan, uniformes para todos los asegurados, sea cual fuere su salario, o proporcional a éste, e invariable o fijándose un máximo y un mínimo; y cuál sería su costo, inclusive el

³⁹ Ossorio y Florit, Manuel. (1942) Seguros Sociales. Buenos Aires, p.29.

de su administración?

5. Reservas: ¿De dónde deben proceder los recursos, en qué proporción pueden contribuir el estado, los patrones y los asegurados; y en qué forma deben percibirse y administrarse?⁴⁰

Cada una de estas cuestiones no podía ser resuelta aisladamente, ya que estaban unas ligadas con otras, y cada tópico encerraba grandes dilemas y tomas de decisiones que debían tender a dar respuesta a las necesidades locales “ *y para que las creaciones de la ley tengan la mayor vitalidad posible, es indispensable tomar como punto de partida las costumbres y las instituciones ya existentes, buscando en ellas, en unos casos, simientes para seleccionar, en otros el suelo más adecuado para el transplante*” señalaba Bunge en su presentación.

No escapaba al legislador que un requisito indispensable para el éxito del modelo era su adecuación a la realidad argentina que transitaba la segunda década del siglo XX. Decía: “*ninguna institución puede ser robusta y benéfica, por plausible que parezca en principio, si no está cimentada sobre la realidad inmediata, planeada para satisfacer necesidades efectivas y adaptadas a las condiciones de tiempo y lugar*”⁴¹.

Pero, fundamentalmente, lo que no escapaba a la percepción del diputado era que estaban elaborando un instrumento de política social que rompía con viejas usanzas y tradiciones, y que se pretendía cimentar un nuevo modelo de relación de los actores sociales. Todo cambio produce resistencias y a este experto observador de la realidad nacional no se escapaba ninguna de ellas. Dos preguntas iniciales guiaban su propuesta, una vinculada con la oportunidad de la instauración del Seguro Nacional en el país, y por otro, el peso de los obstáculos para el desarrollo de una nueva política de seguridad social.

La experiencia internacional, especialmente el sólido desarrollo del seguro social en Alemania e Inglaterra daba los argumentos para explicar la legitimidad del sistema, como una institución de “*incalculables beneficios de orden económico, higiénico, social, político y hasta moral*”; sin embargo, el legislador se preguntaba:

“*¿Estamos capacitados para afrontar el seguro nacional? ¿habrá es ese*

⁴⁰ D.S.C.D., 21 de septiembre de 1917, p.420.

⁴¹ *Ibidem*, p.419.

conjunto enorme suficientes aptitudes de iniciativa y contralor; suficiente espíritu solidario para que su obra sea fecunda, por el único modo en que puede serlo una vasta acción colectiva? ¿ha alcanzado nuestro pueblo el nivel cultural y moral a su altura? ¿Sería oportuna una reforma, cuando se ha planteado entre nosotros alguna ley de trabajo, ha salido a relucir el inevitable argumento proteccionista de los capitalistas?

Se trataba entonces de detectar los obstáculos y resistencia a la empresa. Decía Bunge *“si nuestros tímidos conatos legislativos de salvaguardar derechos elementales a la vida pueden ser considerados de “graves consecuencias económicas y morales” ya podemos imaginarnos el horror que en ciertos espíritus ha de despertar el espectro maligno del seguro nacional argentino, que exigiría tantos millones anuales y una organización colectiva tan vasta y compleja, amenazaría con la acumulación de una mano muerta social de miles de millones, capaz de ser dedicada a inmensas obras de regeneración”*⁴²

Se debía prever la resistencia de las empresas de asistencia médica, de las compañías de seguros, de los grandes y pequeños empresarios de la industria y el comercio, de los terratenientes y los pequeños agricultores, porque a cada uno, de diferente manera y en distintos niveles, el seguro social, los afectaría. Sin embargo, ocupaba un lugar destacado entre las preocupaciones del autor, la resistencia que pondrían los propios trabajadores. Entre ellos distinguía dos grupos: uno, el constituido por aquellos que fijarían su oposición basados en el rechazo al descuento de una fracción del salario -por pequeño que fuera- , por el descontento por los tipos de beneficios otorgados y por considerar excesivos los montos fijados para costearlos, pero con los cuales se podía dialogar y demostrar la distancia que va desde lo deseable a lo posible y el valor científico de las bases económicas del proyecto. El otro grupo, constituido por los “extremistas” y los “inertes” presentaba mayores dificultades. Así se preguntaba Bunge:

“¿Cómo convertir a los que no creen sino en la acción directa, individual y violenta, y rechazando la labor metódica constructiva, tienden de hecho a la inercia lo mismo que los inconscientes? ¿Cómo despertar a los que, en su ignorancia, tardarán

⁴² *Ibíd*em, p.417.

muchos tiempo en conocer y comprender la más elemental de la organización prevista y sus beneficios; a los analfabetos y esclavizados por la superstición y el temor, que van donde los conduce la voz de mando?”⁴³

No eran erradas las preocupaciones del Diputado socialista sobre las resistencias que provocaría la sanción de este proyecto de ley. Nunca fue convertido en ley. Sin embargo, la percepción del posible éxito del seguro social estaba basada en lo que él denominaría como una *‘fuerte tradición de previsión popular’* existente en el país.

Los pilares de este proyecto serían las sociedades de socorros mutuos que, de hecho, contenían las bases del seguro social.

El Censo Nacional de 1914 da cuenta de la situación de las mutualidades en el país, lo que permite al autor de este proyecto- luego de un arduo trabajo de depuración y consolidación de datos- clasificar en tres grandes grupos las entidades de previsión popular: mutualidades, cajas de empresas y las denominadas *‘seudomutualidades’*.

Las primeras, tenían como objeto exclusivo el seguro mutuo de sus socios, con igualdad de derechos para todos los que pagaran las mismas cuotas; sus cuerpos directivos son representación genuina y expresa de la voluntad de los socios y renovable periódicamente.

Las cajas de empresas estaban constituidas por empresas –las más importantes las ferroviarias-. La administración era mixta, con representación de la empresa y los asegurados en el Directorio o bajo exclusiva dirección de la empresa. Esta contribuía a los gastos en mayor y en menor proporción, según los casos.

Las seudomutualidades, eran ciertas sociedades con estatutos de mutualidades, cuya administración no estaba en manos de los asociados. Utilizaban aproximadamente el 30 o 40% de los ingresos para el mantenimiento del personal de dirección y administrativo. Eran empresas comerciales que combinaban otros fines –por ejemplo políticos y/o religiosos.⁴⁴

Los datos del Censo Nacional demuestran que un poco más del 10% de los trabajadores de la Capital Federal estaban efectivamente asegurados contra la enfermedad. En instituciones mutualistas poseían cobertura de enfermedad

⁴³ *Ibíd*em, p.418.

⁴⁴ *Ibíd*em, p.424.

aproximadamente 95.000 afiliados, siendo la mayoría hombres adultos. Las Cajas atendían aproximadamente a 76.000 asegurados pero con prestaciones de carácter precario, pues las mismas se extendían a los ocupados en la empresa o en la institución que administraba la Caja. Un sólo ejemplo de ello, las empresas ferroviarias, se caracterizaba por dar ocupación a trabajadores temporarios, con alta rotación y niveles muy bajos de estabilidad, lo que demostraba el impacto irregular de la cobertura.

A pesar del alcance limitado de los seguros, el autor del proyecto rescataba la experiencia acumulada por la población de trabajadores, quienes reconocieron naturalmente las bondades de la asociación ante la indiferencia del Estado para estimular su desarrollo, fundamentalmente en la ausencia de disposiciones legales que facilitaran la organización de las sociedades mutuales, estableciendo derechos y obligaciones y las resguarden de otros tipos de emprendimientos comerciales.

“esto demuestra a las claras que la población laboriosa está preparada para una organización nacional de la mutualidad; pero demuestra también que la única manera de conseguirla es con una legislación que obligue a todas entidades de previsión popular a darse un carácter mutualista genuino y a constituirse sobre bases estables” [...]

*“para que la mutualidad nacional realice sus fines de previsión, es indispensable que cuente con recursos al menos dobles que aquellos de los que dispone actualmente; y esto sólo puede conseguirse mediante la contribución de los patrones y del estado. La única solución posible de estos diferentes aspectos económicos y sociales, urgentemente requerida, es: **el seguro obligatorio**, con la contribución conjunta de los trabajadores, de los patrones y del estado ”⁴⁵*

El proyecto de Ley Básica del Seguro Nacional constaba de 18 artículos en los cuales se instituía una Comisión Interparlamentaria que tendría a su cargo el estudio y redacción del proyecto de codificación con arreglo a las bases que la misma ley determinaría (artículo 1); el seguro nacional se organizaría *“bajo la forma de mancomunidad de la población laboriosa, instituida por el Estado a los fines de la previsión de los riesgos que comprende y la administración de su asistencia por los mismos asegurados, con el concurso pecuniario y moral de los empleadores y del*

⁴⁵ Ibídem, p.433.

Estado” (art. 2).

Comprende dos tipos de beneficios: los ordinarios y obligatorios para los asegurados y los complementarios de suscripción individual y facultativa. Los primeros comprendían los seguros de maternidad, de enfermedad, de invalidez y ancianidad; y los segundos los seguros contra la desocupación, para viudas y huérfanos, accidentes y de vida (art. 3)

Los seguros ordinarios serían financiados por el gobierno nacional y por las cotizaciones periódicas del salario de los trabajadores. El monto de las cotizaciones debería ser calculado según el sistema de repartición para los seguros de enfermedad y de maternidad y según el sistema de capitalización para el seguro de invalidez y ancianidad, conforme un mecanismo que estipulaba al efecto (art. 4).

Contarían con el seguro obligatorio aquellos trabajadores cuyo sueldo fuera inferior a 2400 pesos anuales. Los empleados y otros profesionales no comprendidos en la obligación tendrían el derecho a ser asegurados voluntarios (art.5). Establece la responsabilidad de los empleadores acerca de las cotizaciones de los asegurados obligatorios que ocuparen, pudiendo descontar de su remuneración la parte que se declare a cargo de dichos asegurados. No se autoriza la realización de descuento a aquellos asalariados cuyo salario fuera inferior a dos pesos diarios (art. 7).

La administración del seguro estará a cargo de un Instituto Nacional, con la colaboración de oficinas regionales (art. 8). Estará dirigido por un Consejo integrado por representantes de los asegurados, empleadores y asesores del Poder Ejecutivo (art. 10).

El seguro nacional regirá en todo el territorio nacional (art. 13) y el proyecto del código debería ser presentada para su tratamiento a la cámara de diputados a más tardar en el tercer período de sesiones consecutivo al de la sanción de esta ley (art. 14)

La característica más sobresaliente del proyecto consistía en la amplitud de cobertura de riesgos, es decir la atención de los riesgos de ancianidad, de invalidez, de enfermedad y de maternidad, así como el seguro de desempleo, apartado central en este país donde la desocupación era un infortunio permanente para la clase obrera.

Este proyecto contenía elementos constitutivos de un modelo de seguridad

social, (previsión y asistencia social), que no fue tratado por el parlamento argentino. Un reconocido investigador, González Galé, sostenía *“que el país no estaba, posiblemente, en condiciones de afrontar de pronto los problemas de todo orden que planteaba la implantación en block de un sistema orgánico de seguros sociales. Pero tampoco estaba en situación de sostenerse las diversas cajas de jubilaciones que se creaban mientras dormía, plácidamente, en los archivos de la comisión parlamentaria correspondiente el Código de Seguro Nacional”*.⁴⁶

Augusto Bunge, con la convicción de que nunca sería sancionado su Código, presentó un proyecto de ley mucho más modesto que el anterior en 1929, donde se limitaba a crear las pensiones del estado (de ancianidad e invalidez), de carácter obligatorio y los seguros de enfermedad, maternidad y pensiones complementarias de carácter voluntario, sin embargo tampoco tuvo sanción legal.

Los trabajadores y su programa de acción

En 1932 los trabajadores organizados en la Confederación General del Trabajo establecieron sus aspiraciones en materia de política de seguridad social en el programa de reivindicaciones inmediatas. El Programa Mínimo de la CGT⁴⁷ propiciaba y defendía el establecimiento del Seguro Nacional que atendiera los riesgos de enfermedad, desocupación, vejez e invalidez y protección a la maternidad de toda la clase trabajadora.

Es decir, propusieron un modelo alternativo de seguridad basado en la ampliación de beneficios y de cobertura nacional, se opusieron firmemente a la sanción de nuevas leyes jubilatorias por la inequidad manifiesta del sistema imperante y denunciaron la indiferencia de los legisladores ante las aspiraciones de los trabajadores en materia de políticas de seguridad social.

⁴⁶ González Galé, José. (1946) Previsión Social. Buenos Aires, Losada, p.65.

⁴⁷ El programa Mínimo contemplaba : “Reconocimiento de los sindicatos por el mero hecho de existir, jornada de trabajo y vacaciones anuales pagas, derecho de vida y seguro nacional, reforma de la ley de accidentes de trabajo, contralor obrero en las industrias y reparticiones del Estado, oficinas de colocaciones, protección a la maternidad, defensa de la infancia, estabilidad y escalafón para los obreros y empleados del Estado y entidades de carácter público, carestía de la vida y derogación de la ley 4.144.

En:

Boletín de la Confederación General del Trabajo, Año I, N° 1, 15 de enero de 1932, p.3.

El proyecto de ley de jubilaciones para periodista y gráficos que ocupó el escenario de los años treinta, cuya sanción legal en 1939 vuelve a cristalizar el modelo imperante en materia de previsión, nos permite reconocer las demandas y expectativas de los trabajadores.

Si bien el dictado de una ley de previsión social para los periodistas y obreros gráficos reconocía diversos intentos, la sistemática oposición de los trabajadores gráficos detuvieron la sanción⁴⁸. En 1935, el proyecto de ley aprobado por la Cámara de Diputado, que fuera finalmente vetado por el Poder Ejecutivo⁴⁹, es paradigmático para la comprensión de los enfrentamientos en materia de seguridad social.

La prensa sindical acusaba a la Cámara de Diputados de no atender ni respetar las necesidades de los trabajadores, persistiendo en el mismo error y persiguiendo intereses alejados del conjunto de los trabajadores.

“No faltó también diputados de la mayoría o minoría, de este o aquel sector, que no encontrara justificada la crítica a este sistema de legislar para un gremio determinado que ‘la tradición argentina en la materia’ ha venido siguiendo y hasta llegase a calificarlo de arbitrario y demagógico: sin embargo, ninguno tuvo el valor de oponerse a que la mistificación continúe”⁵⁰

Al debatirse este proyecto de ley, ya se vislumbraba que “una gran cantidad de personas presuntas beneficiarias de la ley, no se beneficiarán jamás” porque jamás tendrían los años de servicios para poder jubilarse; se reconocía que las industria gráficos y empresas periodísticas ‘excepto de las muy grandes empresas capitalistas’, eran de las más inestables en el país, y que era enorme la cantidad de trabajadores y

⁴⁸ En 1920 se había presentado el proyecto del Diputado Ceballos, en 1926 el del diputado Guillot, en 1932 el proyecto del Poder Ejecutivo de la Nación, en 1933 el encargado al diputado Bunge, en 1934 el del diputado Pérez Lierós.

⁴⁹ “dentro de este criterio corresponde establecer que si el proyecto comunicado cuenta con la aquiescencia de los periodistas, según documentan los memoriales presentados y las manifestaciones públicas formuladas por los centros más caracterizados, no ocurre lo mismo con el personal de los establecimientos gráficos, personal que no encuentra en la sanción la aspiración anhelada para asegurar su reposo y retiro y la califica como una carga en mira de ventajas muy problemáticas. Es por otro parte, indispensable discriminar la diversa situación en la que se encuentran los beneficiarios de esta ley y la perturbación que ocasionaría su observancia con la extensión al número del personal de talleres gráficos, industria ésta cuya situación económica es distinta de las empresas periodísticas. Además, la labor en la mayoría de los talleres es en la actualidad intermitente, lo que excluye la posibilidad de apreciar fijamente el plantel de personal más o menos estable y de formular cálculos sobre montos de salario y cuotas de contribución” D.S.C.D., 18 de enero de 1939, p.643.

⁵⁰ CGT, Año I, N° 24, 28 de septiembre de 1934, p.1.

periodistas que carecían de ocupación regular para poder estar comprendidos en ese régimen jubilatorio, se pensaba que esta legislación tenía la ventaja, en esos momentos de gran desocupación en que ‘hombres de edad avanzada reposen, dejando su trabajo para dar paso a los jóvenes que desean emplear también sus fuerzas’.

Sebastián Marotta, dirigente de la ULMA denunciaba que los diputados no habían tenido en cuenta a la hora de legislar las aspiraciones de la mayoría de los trabajadores

“Lo que necesitan los trabajadores gráficos y obreros en general, no es una ley que le haga creer que dentro de cinco o diez años disminuirá el número de desocupados en virtud que los ancianos habrán sido jubilados, sino que se les garantice desde ya trabajo o medios de subsistencia. Habría sido buena política que los parlamentarios, tomando tan sólo tres puntos del programa de emergencia de la CGT: semana de 40 horas, vacaciones anuales pagas y seguro nacional y de desocupación, y de ese modo, si no hubiesen resuelto el grave problema de la desocupación, habrían contribuido a reducirlo a su expresión mínima”⁵¹

Los trabajadores observaban y denunciaban además, otros objetivos no tan explícitos de los legisladores, congraciarse con la casta privilegiada de los periodistas “en atención a favores recibidos y a recibir” a costa de los obreros gráficos y hacer que el gremio gráfico contribuya con un empréstito forzoso para satisfacer necesidades del estado. Entonces convocaban a : ¡Gráficos a trabajar contra le ley, adhiriéndose al comité obrero contra le Ley de jubilaciones para periodistas y gráficos!⁵²

Frente a la aprobación del proyecto en el Parlamento el camino de los obreros fue la oposición sistemática a una ley que respondía a un ‘propósito de saqueo, de asalto a mansalva contra los salarios obrero’ a partir de una vasta campaña de resistencia⁵³. Se realizaron actos públicos, mitines, presentaciones ante la Cámara de Diputados.

En la nota presentada a la Cámara de Diputados por el Secretario General del

⁵¹ Ibidem

⁵² CGT, Año II, N° 41, 25 de enero de 1935, p.2.

⁵³ Se crea el Comité Obrero contra la Ley de jubilaciones para periodistas y gráficos, constituido por RG Rugilo, Secretario General; Domingo Torres, Secretario de Actas; Julio Valverdi, Tesorero; H. Pena, W. Shablíko, O. Pretto y J. Durand, vocales.

Comité Obrero se puede observar la posición y las razones por las cuales los trabajadores gráficos se oponían a la ley:

“En la proyectada ley se advierten a simple vista omisiones y errores de concepción que no guardan relación con el estado real de nuestro gremio. La industria gráfica no se halla en las mismas condiciones que las industrias del transporte, luz y fuerza, del gas, telefónica u ocupaciones nacionales y municipales, que son básicas y llenan necesidades colectivas y permanentes en el desenvolvimiento general de la Nación, y cuyos empleados y obreros que ocupan, más o menos tienen estabilidad en sus puestos. Los obreros gráficos, al contrario, sufren las consecuencias propias de la situación económica reinante: apenas un 30% de los miembros trabajan permanentemente en las empresas periodísticas, del 10 al 15% tienen ocupación efectiva en las imprentas llamadas de obra; del 15 al 20% trabajan por períodos y el resto se hallan desocupados, aparte de los obreros que se ausentan o que fluyen al interior de la República, de manera que, en general los obreros gráficos están en la imposibilidad material de hacer efectivos sus aportes para acogerse luego a los beneficios de la ley.

Aparte de las características de la industria, que se halla distribuida en infinidad de talleres, grandes, medianos y pequeños, como se ha dicho, casi el 40% de los obreros gráficos trabajan indistintamente en la capital federal o en el interior del país, es decir donde encuentran ocupación, y de ahí que tropezarán con otro inconveniente muy importante para incorporarse a la caja, toda vez que la proyectada ley es de carácter local y no nacional.

Por otra parte, los aportes estipulados, que son excesivos para los que trabajan permanentemente, lo son más para los que lo hacen con intermitencia; y aun asimismo, englobados en los que deben efectuar las empresas gráficas, más los intereses capitalizados que producirán los mismos, el importe total que alcanzaría a cubrir en el curso de 30 años cada presunto beneficiario, apenas le daría derecho a percibir una jubilación menor al 45% de su sueldo normal –según nuestros cálculos- situación que le obligaría a continuar trabajando; de lo contrario, si se quiere asignar a los jubilados o pensionados el 80% de su sueldo, la caja no podrá llenar su misión y fracasará, como la experiencia de las otras cajas lo han demostrado y que han dado lugar a molestar la

atención de las Cámaras de Diputados y Senadores de la Nación, inconveniente que tan solo pudiera subsanarse duplicando el monto de los aportes, cosa que los obreros no podrían soportar y tampoco tendría objeto la creación de la caja en esas condiciones.

Otro aspecto muy importante que se ha omitido en la proyectada ley –y que conspira contra la estabilidad de la misma- es que no hay ninguna disposición que asegure a los obreros que no serán rebajados los salarios que perciben o deben percibir según tarifas vigentes, ya que en la mayoría de los casos los industriales para resarcirse el importe de su contribución, intentarán disminuir los sueldos de sus obreros en la proyección que les toca abonar a la caja y se opondrán, también, a cualquier justo reclamo de aumento de salarios; lo que traería como consecuencia, en este caso, que los obreros rebajados sus jornales en cerca de un 20 %.

La inhibición de la incorporación a la Caja de los menores de 18 años de edad, como de estar eximido, lo mismo que los patronos de contribuir por los que no pasen esa edad, es otro inconveniente; pues hallándose los industriales a admitir en sus talleres menores desde los 14 años, numerosas casa darán preferencia a los menores que no alcancen los 18 para poder competir con ventajas y en perjuicio de los adultos con otras empresas gráficas que no lo harán.

Estas razones más otras de dominio público hacen que los obreros gráficos solicitemos se tenga a bien evitar por el momento la sanción definitiva de la ley de referencia, hasta tanto los diputados puedan realizar un estudio minuciosos que podría proporcionar un censo de la industria gráfica, como así consultar a las partes que se piensa beneficiar con esta ley.

Aprovechamos la oportunidad para sugerir a ese cuerpo la necesidad de que se aboque al estudio de la creación de una ley de seguro social para la vejez e invalidez sin recursos, entendiéndose a nuestro juicio que tan sólo tendrían derecho a acogerse a sus beneficios los obreros o empleados que, en la desgracia o en la vejez, fueron los únicos sostenedores de sus hogares o que dependiera su existencia del producto de su ocupación.

Aparte de las razones humanas, exentas de egoísmo, que nos inducen a propiciar tal iniciativa para amparar sin distinción a todos los que viven de su trabajo, ya sea a sueldo o jornal, dependientes de empleadores particulares o del Estado o municipio, es

el desarrollo del maquinismo y de la simplificación de la producción lo que hace que los obreros y empleados tan pronto estén ocupados en una u otra industria, o empleo y que en cualquier circunstancia son siempre productores y contribuyentes de la nación, acreedores del socorro de la sociedad en los instantes de estar imposibilitados para subvenir a sus necesidades, pues es indudable que las jubilaciones y pensiones que actualmente perciben obreros y empleados particulares y del Estado son costeados por la sociedad entera y lógico es, entonces, que esas ventajas sean disfrutadas por todos los que contribuyen en una u otra forma, en el ocaso de su vida, cuando carezcan de recursos y acrediten haber trabajado. Se suprimirían con ello, las distintas cajas existentes con todos los engranajes que gravitan sobre las mismas –que hacen que tiendan a fracasar y no puedan cumplir con su misión- para crear una más simplificada y la financiación de la misma podría estar a cargo de los empleadores, que al ser generales los aportes, el contribuyente sería la misma colectividad.⁵⁴

La Confederación General del Trabajo, avalaba la posición de la ULMA, - entidad que agrupaba al personal de la industria gráfica e integrante de la CGT- en su repudio a la ley y en este marco, elabora un documento que fue presentado al Presidente de la Cámara de Diputados de la Nación, en el que sostenía la inviabilidad de este tipo de proyectos de leyes de retiro si antes no se consultaba con amplitud a los trabajadores que habrían de estar afectados a ellos, que si bien era rescatable la buena intención de los autores, los principios en los cuales se sustentaban eran delesnables, tanto si se prestaba atención a la futura estabilidad de la caja a crearse, como al monto de los aportes requeridos. Los trabajadores gráficos, en su inmensa mayoría, no podrían cumplir con el cómputo de los años de servicios anteriores a la ley, en consecuencia no podrían jubilarse y en cambio deberían aportar para que otros se jubilen, por lo tanto se provocaba una situación injusta e inequitativa.

El secretario general de la CGT, Luis Cerrutti, explicaba que la entidad no estaba en contra de las leyes de amparo, al contrario las propiciaba y de hecho integraban el Programa Mínimo de Acción . Su propuesta se basaba en la instauración de un seguro nacional a la desocupación, enfermedad, vejez y maternidad, cuyo

⁵⁴ CGT, Año II, N° 42, 1 de febrero de 1935, p.2.

establecimiento ampararía a los trabajadores y se terminaría con la sanción de leyes incompletas que creaban cajas inestables. Entonces:

*Y si la experiencia que se tiene de las leyes actuales indica que debe andarse con cuidado en materia jubilatoria, ¿ por qué pretender entrar en un terreno en el cual todas las perspectivas son de que puesta en práctica no dará resultados [...] El seguro nacional vendrá a llenar un vacío y una necesidad dentro de nuestra incipiente legislación social. Su instauración significará el punto de partida de una nueva época para la clase trabajadora, especialmente la de la industria privada, hasta el momento huérfana de todo apoyo cuando llega a la ancianidad o cuando la enfermedad hace presa en ella.*⁵⁵

Finalmente luego de 16 años transcurridos desde la última ley en esta materia, en 1939 se sancionaba la ley N° 12.612 de jubilaciones para periodistas, que reconocía el mismo camino que se había seguido con la creación de Cajas de Jubilaciones en el país. Fue esta ley una copia de los lineamientos, etapas y alcances de las anteriores. Es decir, en primer lugar se sancionaba una ley básica, que sólo establecía los preceptos de carácter general, en tanto dejaba la tarea de dictar la ley orgánica en el plazo de un año, una vez creada la Caja y el Directorio, quienes tendrían la responsabilidad de realizar un censo y los estudios actuariales correspondientes; retomaba el tema del alcance obligatorio y su extensión a todo el país de las leyes sociales; excluía a los obreros gráficos⁵⁶ y se establecía el aporte que el Estado debía efectuar para el funcionamiento de la Caja. Este aspecto también caracteriza al modelo de seguridad social instaurado, es decir que la Nación contribuía a beneficiar a un gremio, a expensas de la totalidad del conjunto de trabajadores.

Situación que se manifestaba aun más injusta cuanto que las Cajas se integraban con los aportes que el Estado hacía en cada una de ellas o con gravámenes a los ciudadanos que no estaban incluidos en el campo de aplicación de los beneficios del seguro, como lo que sucedía con la caja de ferroviarios (ley 10.650) que uno de sus

⁵⁵ CGT, Año II, N° 60, 7 de junio de 1935, p1.

⁵⁶ Para su inclusión era necesario de realizar un sereno estudio que demuestre las posibilidades y alternativas para correcta de inserción, debido a su inestabilidad laboral que impedía solventar los costos y comprobar los años de servicios. Su inclusión en este proyecto auguraba dificultades y muy pocos éxitos, explicaba el miembro informante D.S.C.D., 18 de enero de 1939, p.653

ingresos estaba representado por un recargo de los fletes o los de marina mercante que tomaban una contribución del 2% del valor del importe de fletes de carga entre puertos argentinos y en este caso, el de los periodistas que contarían con el pago de ciertos servicios en la aduana⁵⁷.

La ley establecía una “equitativa” distribución de aportes para el funcionamiento de la Caja: el 7 % por parte de los empleados, 3 ½ las empresas periodísticas y 5% por parte del Estado y respondía a entender que “es más simple, más claro y hasta menos gravoso para el Estado. Nada se opone, por otra parte, a que se imponga esta contribución; no hay óbice legal alguno. Y corresponde decirlo categóricamente: sin esa ayuda iría inevitablemente al fracaso esta ley de jubilación de periodistas” .⁵⁸

La jubilación: el espejismo de una apetitosa pensión antes de llegar a la vejez.

Los seguros sociales entraron en nuestro país por la puerta falsa de las jubilaciones, decía José González Galé, en 1942. *“Pero emprender, a sabiendas, una ruta equivocada; persistir en el error, conocido el remedio; negar las matemáticas y la lógica; desoir las enseñanzas de la experiencia [...] y, sin embargo, esa es la posición de mucha gente en materia de seguro social”*.

Estos comentarios surgían de la crisis que atravesaba la Caja de Jubilaciones de los ferroviarios en 1940, que demostraba a las claras su absoluta insolvencia. El déficit de la misma ascendía a sumas aterradoras, que en cifras redondas ascendía en 1938 a 10 millones de pesos, a 16 millones en 1939, a 25 millones en 1940, a 40 millones en 1941. Si bien se reconoce que esta situación fue provocada por el incumplimiento de las empresas en relación con los aportes que debían depositar –que en ese momento coyuntural no podrían cancelar su abultada deuda- se apela al artículo 8° de la ley 10.650 que establece: “Cuando los recursos calculados no alcanzaran a cubrir el importe total de las jubilaciones y pensiones que deberán ser satisfechas durante el año, la

⁵⁷El Informe presentado por el ministro de Hacienda demostraba la viabilidad del aporte del Estado a partir de los servicios de aduana. Lo que las empresas periodísticas pagaban por los servicios de eslingaje, guinche y almacenamiento, producía \$1.181.000 m/n . Por lo tanto si se considerase un aporte del estado cercano al 5 % para la Caja de Jubilaciones tomando de esta partida, demandaría aproximadamente \$660.000, es decir más un menos el 50 % de lo percibido por dicho servicio.

⁵⁸ Ibídem, p.656

Nación contribuirá con la diferencia”

Es decir que la Nación contribuiría a beneficiar a un gremio, a expensas de la totalidad del conjunto de trabajadores.

Las “Cajas de Jubilaciones” estaban mal financiadas. Nunca se pretendió establecer un fondo realmente autónomo. Correspondían a una población privilegiada y un número relativamente reducido de beneficiarios. Pero ¿sería posible extenderlo a toda la población del país? ¿Se podría universalizar el privilegio? Habría que trabajar, como principio básico, fijando con rigor, la edad mínima de retiro y el importe máximo de la pensión.

Ya en 1924 Augusto Bunge explicaba las dificultades de las cajas y móviles perseguidos por este sistema. En el año 1921 se habían instituido dos cajas separadas – la de ferroviarios y la de empleados de empresas de servicios públicos- aunque hubiera bastado una sola. Tanto más que una ley es copia fiel de la otra.

“Esta separación no tiene más razón de ser lógica que el interés patronal, para mantener a los trabajadores bajo más directa dependencia de las respectivas empresas separándolas en compartimentos” ⁵⁹, denunciaba el diputado.

La administración era centralizada y exclusivamente burocrática, no existían delegaciones locales con representantes seccionales de los trabajadores, no existían asambleas para fiscalizar el directorio, el costo era enorme. Fueron diseñadas teniendo como modelo el régimen de la caja de jubilaciones públicas que ofrecían jubilaciones de privilegios –con un derecho a jubilación con el 95% del sueldo del último año (que solía ser aumentado para ese sólo efecto), sin límite de edad alguno y con sólo 25 años de servicios para el 80% de los funcionarios, por haberse convertido en regla el privilegio de excepción.-

Así, para acercarse a este modelo, las cajas de ferroviarios y la de servicios públicos fijaron el límite de edad en 50 años –cuando el 75% de los varones de 20 años sobrevive los 50 y el 60% sobrevive a los 60-, y el mínimo de años de servicios –no de aportes- en 30 para alcanzar el máximo de jubilación y todas las prestaciones fueron de efecto retroactivo con alguna anterioridad a la fecha de sanción sin efectuar ninguna diferenciación entre los jubilados del primer período, entre los que no habían

⁵⁹ D.S.C.D., 25 de junio de 1924, p.674.

contribuido en nada o lo habían hecho sólo en parte de aquellos que se jubilaban habiendo contribuido totalmente.

El financiamiento de las cajas estaba fijado en un 14% de los salarios y sueldos, de los cuales las empresas deberían contribuir con el 8%, pero en realidad las costeara el público, debido a que fueron autorizadas las empresas para efectuar un aumento en las tarifas para cubrir estas erogaciones, que en el caso de las compañías telefónicas y las de alumbrado fueron más del doble que el valor de los aportes. Ahora bien, el déficit de las cajas debía ser cubierto por el Estado, es decir también lo costeara el conjunto de la población trabajadora.

Las cajas cerradas que eran un privilegio de un grupo limitado de trabajadores, que tendían a limitar la libertad de tránsito de una ocupación a otra, porque el cambio implicaba la pérdida del derecho adquirido a la jubilación y también limitaba el derecho a huelga aún cuando no existían disposiciones explícitas en su contra. Esta subvención de un valor efectivo de cerca del 20% de los salarios regía exclusivamente para los trabajadores que se ocupaban en las empresas que adoptaban este sistema, y producía como efecto la detención de reclamos por aumentos de salarios que acompañara al encarecimiento del costo de vida. Los trabajadores tranviarios, ante la carestía, no dudaban en solicitar aumento de tarifas para que se les pagara mejor.

Es decir que se asignaban privilegios a un número pequeño de trabajadores a expensas del conjunto, provocando así grandes diferencias en el conjunto de la clase obrera.

El modelo alternativo fue rechazado, se cristalizaba el modelo con la sanción de leyes que en 1939 crean nuevas Cajas de Jubilaciones para periodistas (Ley N° 12.581) y de la marina mercante (Ley N°12.612) y hasta los trabajadores que habían hecho grandes esfuerzos por mantener la propuesta del Seguro Nacional, no dudaban en bajar sus banderas, a la hora de conseguir este privilegio para el gremio al que representaban. El propio Secretario General de la CGT, Angel Borlenghi, peticionaba pronto despacho a la Cámara de Diputados al proyecto de ley de jubilación de los empleados de comercio, gremio al que pertenecía.⁶⁰ Una vez más, de un modelo ideal se logra

⁶⁰ “Por eso decimos que mientras no sea posible conseguir el seguro social, se estimule la creación de cajas de jubilaciones por gremios o industrias. Este concepto puede parecer una innovación con respecto al criterio tradicional que han sostenido generalmente las organizaciones obreras, pero se verá que es profundamente realista” En: CGT, Año VI, N° 279, 1 de septiembre de 1939, p.4.

concretar el posible.

A partir de 1943 se inaugura un nuevo período en el campo de las políticas de seguridad social en nuestro país. Este escenario está caracterizado por la expansión de la cobertura que responde más a la masificación de la sindicalización que a un proyecto revolucionario de universalización de la seguridad social.

