

Volviendo a los orígenes de la Seguridad Social Argentina

Silvina Galizia *



29

Volver sobre las relaciones entre movimiento obrero y protección social en Argentina, es una buena forma de entender el sincretismo actual del sistema de obras sociales y los arreglos institucionales que legitimaron el desarrollo de la seguridad social hoy en crisis.

Este trabajo¹ es parte de uno más amplio respecto a las reformas sufridas por el sistema de seguridad social como parte de amplias medidas de reestructuración en la organización y regulación de relaciones laborales, de legislación laboral, previsional en general y en un área fundamental, eje del sistema y que históricamente lo define como seguro: las Obras Sociales².

Puede resultar repetitivo trabajar el inicio, origen y consolidación de la forma del sistema de protección social. Sería más adecuado, en función, tal vez, de una necesidad temporal y de la existencia de una variada bibliografía al respecto, analizar periodos más actuales. De cualquier modo, consideramos pertinente, para nuestro objetivo a largo plazo, organizar una vez más algunos aspectos económicos, políticos y sociales que nos permitan reconocer el conjunto de condiciones, contexto histórico específico y algunas determinaciones que originaron una forma específica de protección en Argentina.

En un nivel de análisis amplio, los sistemas de protección social están vinculados a estrategias utilizadas en el abordaje de problemas derivados de la "cuestión social", consecuencia de los procesos de industrialización y de la consolidación de los Estados nacionales, fines del siglo XIX e inicios del XX.

La forma de protección en Argentina fue definida por los propios rasgos del régimen peronista en el período de modernización social (44-55), específicamente en su primera etapa, la de formación, mas conservando formas de organización pre-peronistas. Esto implica que debemos ver la nueva forma de desarrollo económico, función estatal, redefinición de relaciones de clase, estructura de alianzas, compromisos políticos y estrategias de legitimación.

30

En Argentina, particularmente, el sistema de seguridad social es acertadamente definido como mixto, convivencia de formas "seguro" y "seguridad" superpuestas. No obstante, sin duda el eje del sistema es la forma "seguro" –Sistema Previsional y de Obras Sociales–, destinado a trabajadores asalariados dentro del mercado formal de trabajo cuya prestación y financiamiento de servicios son característicos de la forma seguro bismarkiano.

El propio desarrollo de toda una estructura de protección social pública universal incorporada a las de protección existentes para trabajadores ocupados vía organización sindical provoca una pregunta casi obligatoria: por qué si a partir de la década de 40, prácticamente a partir de 1943, cuando Perón asume la Secretaría de Trabajo y Previsión, el propio Estado se ocupó de desarrollar un sistema de protección pública financiada por rentas generales, bajo criterios de igualdad y universalidad, sobre todo en el área de salud con la creación de hospitales públicos, acabó por consolidarse como hegemónico un sistema de protección en forma seguro sostenido por las organizaciones sindicales basados en servicios diferenciados de acuerdo al poder económico y fuerza política de cada organización sindical y financiados por los propios trabajadores, Estado y empresarios?

Abordaremos esta cuestión mapeando y explorando algunos de los factores que, combinados, dieron como resultado el afianzamiento particular de la forma SEGURO de protección social desde su período de conformación.

Estos son:

1. Antecedentes de la protección social: Mutualismo como primera forma de organización de lo que más tarde se conformará en un sistema,
2. Naturaleza de la movilización de clase trabajadora, poder sindical y del movimiento obrero,
3. 1. Objetivos específicos del proyecto económico y político-social en el contexto de modernización social. Desarrollo económico, nuevo papel del Estado, actores de la nueva coalición política,
 - a. Integración económica. Políticas de desenvolvimiento económico-social: Industrialización por Sustitución de Importaciones abasteciendo el mercado interno y procurando el pleno empleo,
 - b. Integración social. Política social, criterios de justicia social, legitimación del poder político,
3. 2. Modo de organización del ejercicio del poder político vía formas corporativas,

centralización del poder, modalidades clientelistas, meritocracia

4. Despreocupación del Estado ante la posibilidad de continuar con la protección social universal .

La elección de diversas estrategias político-económicas dentro de cierto contexto histórico que presentaba algunas opciones, resultará en un modo particular de protección donde predominó la forma SEGURO. Entendemos que ésta debe ser reconocida como una configuración específica de ordenamiento social, estratificación y construcción de identidades sociales a partir de la propia protección, conjunto de derechos y *status* de ciudadanía.

El objetivo de identificar algunas diferencias en la organización de los sistemas de protección nos lleva a reconocer cierto contenido de relaciones sociales. Cada uno de los sistemas alude concepciones político-ideológicas diferenciadas vinculadas a contextos históricos y coyunturas particulares que remiten a un proyecto de integración social. De aquí que la forma que adquiere la protección social hacen referencia a un modo de ordenamiento social y cierta forma de estratificación social.

Existe ya una amplia discusión en términos de conceptos para definir las diferencias entre seguro y seguridad en el nivel teórico, ideológico-político y práctico.

Definiremos las formas características tomando algunos autores³ que trabajan sobre tipologías de organización de sistemas marcando diferencias teórico-conceptuales de la protección social. Estos modelos de protección derivan de estudios anteriores, especialmente del trabajo de Titmuss (1974) respecto a diferentes tipos de regímenes de Welfare States. Para hacer una amplia diferenciación en los términos que siguen, tomamos como criterios la naturaleza y forma de organización de elementos políticos y económicos que sustentan la protección social.

La seguridad social está vinculada a la forma inglesa de protección, siendo Beveridge el más fiel de sus representantes. Esta forma presenta un carácter universalista de la cobertura sustentándose sobre bases amplias de protección social que hacen referencia a la uniformidad de prestación de servicios. El financiamiento proviene de rentas generales del Estado mediante acción centralizada y unificada. Con esta forma de organización se intenta disminuir las diferenciaciones sociales bajo lo que se definió como "pacto social" entre capital/trabajo. Existe por detrás de esta forma de organización la fuerte idea de justicia social amplia que define la seguridad como derecho por ser ciudadano independientemente del lugar ocupado en la estructura productiva.

El Seguro Social puede ser definido como un instrumento de protección de los trabajadores que se asienta en la tradición alemana de los seguros bismarckianos⁴ organizados en forma corporativa cubriendo riesgos sociales bajo la categoría «fuerza de trabajo asalariada» (y sus dependientes). Con orígenes en el mutualismo, se apoya en principios de solidaridad de clase propios del movimiento de industrialización mas combinados con principios meritocráticos, esto es que el alcance de los beneficios depende del aporte de los asegurados. El financiamiento es mediante contribuciones compulsorias de asalariados, empleadores y, generalmente, del Estado. La característica fundamental está definida por la cobertura de grupos ocupacionales a través de una relación contractual laboral. Diferente a los sistemas de base pública, estatal, está organizado por categorías de trabajadores diferenciadas que reconoce distinciones entre grupos. Esto significa que la estructura del sistema expresa y reproduce privilegios y diferencias entre categorías sociales. Aunque exista una amplia cobertura de servicios de protección social por parte del Estado, no sería incorrecto colocar que los seguros hacen referencia al ordenamiento de estructuras de protección que deben ante todo controlar determinados grupos sociales.

UNA GENERALIDAD CONFIRMADA: "CUESTIÓN SOCIAL", CLASE OPERARIA Y PROTECCIÓN SOCIAL

Hablar de "protección social", o de "seguridad social" como se denominará más tarde, exige que entendamos una forma específica de relacionamiento entre Estado/sociedad civil. Así presentado nos ofrece la posibilidad de encontrar los modos diferenciados de incorporación político-institucional de demandas sociales expresadas en el surgimiento de sistemas de políticas sociales y de protección específicamente. Las políticas de protección pueden ser definidas, tomando la concepción de Fleury (1994:59), como una expresión de la relación social específica entre Estado e clases sociales en relación a la reproducción de las clases dominadas, que se traduce, a la vez, en una relación de ciudadanía.

Sin duda que el surgimiento de cualquiera de las forma que adquieren los sistemas de protección social está relacionado con el cambio de relaciones sociales. En el paso de relaciones sociales de carácter feudal para relaciones sociales capitalistas la industria se coloca como la forma de producción predominante. Los efectos de este fenómeno, categorizados como "cuestión social", refieren a aceptar políticamente nuevos problemas, es decir, al reconocimiento legítimo de cuestiones que no eran consideradas problemáticas por no estar agendadas políticamente. Estas están relacionadas a los efectos del trabajo industrial-urbano a partir de las transformaciones económicas y de regulación socio-políticas que rompen con la protección como una relación tradicional de caridad, represiva, filantrópica y paternalista entre ricos y pobres. En relaciones

sociales pre-capitalistas el Estado no era convocado para intervenir en las cuestiones de pobreza por dos posibles razones: porque ésta no era categorizada como problema social y porque el orden social estaba vinculado a acciones de represión, paternalismo o de dependencia personal dentro de la propia sociedad civil. La revolución burguesa y los ímpetus de igualdad formal defendidos mudan las relaciones tradicionales y las concepciones de lo que pertenece a la esfera pública y privada. En la transición de una orden social para otra, y hasta que el Estado se ocupara formalmente de las nuevas demandas sociales no existió ninguna definición de protección.

33

Instalándose relaciones capitalistas de producción con Estados Nacionales conformados, corresponde, dentro de la relación Estado/sociedad civil, observar el reconocimiento de los nuevos problemas sociales que se conjugan en la "cuestión social" demandando intervención en forma de protección por parte del Estado.

Encontramos que es en el movimiento de industrialización y urbanización donde podemos reconocer el surgimiento de nuevas camadas sociales. Este proceso está caracterizado por la formación de nuevos actores que son los que demandan atención en otra relación implantada entre Estado y un sector de la sociedad civil: clase trabajadora. Los procesos de formación, reproducción y regulación de la fuerza de trabajo constituyen lo que llamamos de "cuestión social" procesos que son objeto, entre otros, de política de protección del Estado. La "cuestión social" hace referencia:

«... as expressões do processo de formação e desenvolvimento da classe operária e de seu ingresso no cenário político da sociedade, exigindo seu reconhecimento como classe por parte do empresariado e do Estado. É a manifestação, no cotidiano da vida social, da contradição entre proletariado e burguesia, a qual passa a exigir outros tipos de intervenção, mais além da caridade e repressão. O Estado passa intervir diretamente nas relações entre o empresariado e a classe trabalhadora, estabelecendo não só uma regulamentação jurídica do mercado de trabalho, através de legislação social e trabalhista específicas, mas gerindo a organização e prestação dos serviços sociais.» (Ilamamoto, Carvalho; 1993:77)

Con otras palabras podemos definir la "cuestión social" como manifestaciones sociales producto del propio proceso de producción y reproducción de la fuerza de trabajo en forma de demandas sociales paralelamente a las acciones político-ideológicas, objeto de políticas sociales provenientes del Estado para enfrentarla. Braga e Gões de Paula (1981:41) la definen como aprensión de fenómenos complejos que constituye, por un lado, manifestaciones concretas de las formas a través de las cuales se reproducen las relaciones sociales de producción y, por otro lado, manifestación de las prácticas político-ideológicas que tienden a constituir la en objeto de

políticas del Estado para enfrentarla.

Podemos afirmar que los sistemas de seguridad social aparecen históricamente como respuestas o enfrentamiento a situaciones nuevas nacidas en el mundo del trabajo, específicamente de la producción o que son efectos inmediato de ésta. Sin embargo, no debemos acotarla a éste sentido. La seguridad social se configura y se desarrolla de acuerdo a los cambios y redireccionamientos de los mecanismos de regulación social sustentados en derechos sociales y legislación social que conforman la relación Estado-sociedad civil (Mota; 1995:122). Así la intervención estatal depende tanto de la acción de lucha de los trabajadores como de los modos en que las reivindicaciones o demandas son absorbidas. Estas dos dimensiones están presentes en la construcción de los sistemas de seguridad social.

Enunciaremos rápida y ampliamente lo que de algún modo podríamos llamar de: el origen de la seguridad social. En sociedades industrializadas la protección social adquiere estatuto de seguridad social cuando aparece la forma trabajo asalariado desde el momento en que se reconoce públicamente la incapacidad del individuo de sustentarse sólo con su trabajo ofrecido en el mercado.

En sus orígenes, fines del siglo XIX, hubo iniciativas que estaban basadas en la solidaridad mutua que adquieren mayor importancia cuando estas formas pueden ser utilizadas como instrumentos de presión frente a la patronal. Mediante acción sindical, las estrategias implementadas adquieren claras características de políticas de clase. En la virada de siglo, el Estado sólo intervino más o menos directamente en contratos y condiciones de trabajo (salud y seguridad), mediante legislación laboral, sanitaria, de accidentes de trabajo pero sin reglamentación.

Ciertamente las exigencias colocadas por el ámbito de lo social hacen que el Estado amplíe su intervención. Por lo tanto, a principios de este siglo, en estrecha relación con procesos de cambios sociales derivados del asalaramiento y del importante crecimiento económico, aparecen y se desarrollan varios sistemas de protección social en una gran cantidad de países de Europa Occidental y América Latina. Estos sistemas fueron ampliamente reconocidos en los años 30 y universalmente expandidos en los 40^º.

Existe, entre los autores que tratan este asunto, consenso para determinar un conjunto amplio de fenómenos que se conjugaron y conformaron el paño de fondo, condiciones que permitieron el desarrollo de los sistemas de seguridad social. Esta conjunción está formada por la crisis del 29 y sus consecuentes cambios marcados con el inicio de implementación de políticas keynesianas y consolidación de partidos políticos socialdemócratas que a su vez redimensionaron el papel de

los Estados como interventores, junto a las formas taylorista y fordista de producción y a la formación de grandes sindicatos⁶.

Sin embargo, que el desarrollo y ampliación de las políticas de seguridad social que conformaron los diversos sistemas se haya dado bajo determinadas condiciones histórico-sociales generalizables no quiere decir que no existan serias diferencias entre países centrales y periféricos y mismo entre países del centro y de la periferia. Esto dependió de la trayectoria económico-política de cada región que particulariza y singulariza el desenvolvimiento del capitalismo, de la organización y lucha de los trabajadores en cada país y de las formas que el Estado adquirió para intervenir en la "cuestión social".

De acuerdo con esto, resultaron sistemas denominados universales de carácter público en países del norte europeo, sistemas de carácter mixto -público y privado- en Inglaterra y EEUU y de protección social asistencial pública para pobres y de previsión para trabajadores en países latinoamericanos.

Con respecto a los antecedentes prácticos generales de la seguridad social, son muchos los casos, a nivel de los países centrales, que pueden ser nombrados como antecedentes en relación al surgimiento de los sistemas de seguridad social a través de la implementación de seguros obligatorios contra los riesgos del trabajo, enfermedad, invalidez, vejez, etc. Tomando el clásico estudio de Marshall (1965), a pesar de que presente una perspectiva muy lineal, evolucionista y lejos de la definición del conflicto social, podemos ver el desarrollo detallado de las políticas sociales de seguridad. Ya en el inicio de este siglo contamos con la aprobación de provisiones con amplias intenciones igualitarias con la implementación, en los años 1910/11 en Inglaterra, del Seguro Nacional de Salud y un sistema fiscal fuerte y afianzado. Estas prácticas son colocadas por un Estado liberal que reconoce derechos políticos y de organización sindical de la clase operaria, que, sin dudas, al mismo tiempo, interfiere en la sociedad como un todo, en las relaciones de trabajo (contratos de trabajo) y en las relaciones entre ciudadanos y gobierno incorporando nuevos problemas de administración y financiamiento.

En las décadas de 20 y 30, antes de la emergencia de la crisis, parece haber un consenso, en gran parte de los países europeos, sobre la naturaleza y extensión de la responsabilidad gubernamental por el Estado de Bienestar que muchos países ya estaban desarrollando con estructuras administrativas y metodología particulares, inicio de los sistemas de seguros sociales especialmente para los que se encuentran ocupados y contribuyen con su financiamiento. Para aquellos que no estaban integrados al mercado de trabajo quedan bajo la protección de la

beneficencia. Pasada la crisis del capital de los años 30, con el crecimiento del desempleo y los altos índices inflacionarios silencianse las discusiones a cerca de la organización de sistemas de seguro, mas la clase trabajadora ya había ganado los derechos a auxilios, a pesar de que en ese momento no se consiguiese arcar con las contribuciones. Entre la crisis y la II Guerra este asunto queda relativamente suspendido.

El post II Guerra, en los años 40, de acuerdo con las condiciones en que se encontraban los países industrializados, marca una inflexión en el desarrollo de diversos tipos de Welfare State que combinan: niveles de industrialización, niveles de empleo, niveles de organización política de los trabajadores, características de la organización de los regímenes políticos y crecimiento económico. La combinación de estos elementos darán como resultados diversos modelos de Seguridad. El Relatorio Beveridge (1942), se transformó en una de las expresiones del movimiento que acabamos de describir rápidamente.

Los trabajos realizados en términos de causalidad del origen de la protección social en América Latina, frecuentemente tomaron análisis basados en la estructura de pobreza europea. Para nuestra región, esta forma, se mostró inadecuada. Fleury (1994:132) cita varios estudios⁷ que afirman que en algunos países de América Latina, por lo menos los Estados que fueron precoces en la implementación de políticas de seguridad⁸, las políticas sociales no tuvieron el objetivo de responder a problemas específicamente de pobreza y demuestran que si analizamos este asunto desde ese punto de vista no se podrá llegar a ninguna conclusión cierta con respecto al surgimiento y desarrollo de los sistemas de seguridad porque ésta no fue el *leitmotiv* de la estructuración de los sistemas ni antes ni después que la problemática de seguro social haya sido colocada públicamente. En la mayor parte de los países latinoamericanos los sistemas de seguridad estuvieron vinculados y dirigidos a grupos ocupados y con fuerza política de presión, generalmente con intermediación de líderes o instituciones políticas reconocidas procurando que la demanda se politice para que la cuestión forme parte de la agenda política y así obtener niveles legitimidad.

La tesis de la misma autora, afirma que la problemática de la protección social en América Latina no puede ser vista apenas ni desde el punto de vista de incorporación de clase trabajadora al mercado de trabajo ni por necesidad de distribución más equitativa de la renta nacional. En su análisis, la protección es un desafío que se coloca desde que la unidad político administrativa se está consolidando y las características dependen de cada proceso. La protección se presentará con cualquier objetivo en la medida que no se haya alcanzado la institucionalización de la autoridad. Las características que ella adquirió depende de cada momento en que la protección se colocó, de acuerdo con cuestiones que la precedieron y como es tomada la protección: como

en si misma o como respuesta a otros desafíos colocados en la escena política (Fleury; 1994:132)

No obstante, la idea anterior no invalida el consenso que existe a cerca de que el origen y desenvolvimiento de la protección social en los diferentes países de América Latina, está vinculado directamente con los efectos de la emergente "cuestión social" en el marco de transformaciones económicas, políticas y sociales derivadas de procesos de industrialización y de consolidación del poder político de los Estados nacionales. Pues bien, así expuesto se explica una generalidad, la necesidades de protección con un carácter distinto a la existente, pero no nos da cuenta de los determinantes que contribuyeron para llegar a sistemas de protección ampliamente diferenciados en su interior.

37

Coincidiendo en varios países latinoamericanos, a principios de este siglo, la presión social se intensificaba sobre algunas instituciones estatales pero la organización de un sistema seguridad social no se encontraba agendado políticamente. Las políticas que se consiguieron concretar fueron las de protección y seguridad para trabajadores sobre todo relacionadas con mejoramiento de las condiciones de trabajo mediante legislación laboral, resultado de presiones aisladas de organizaciones obreras fuertes bajo líderes comunistas y socialistas en el ámbito de un Estado liberal descomprometido. De acuerdo con este movimiento, la explicación en general ofrecida por algunos autores consultados, es que los sistemas relativamente organizados fueron iniciativas estatales para contener algún tipo de reclamos de grupos sociales subordinados. Veamos.

Base fundamental: Mutualismo

La "cuestión social", en Argentina, no fue tratada, más que con acciones represivas antes de la llegada del peronismo (Palermo;1991:98). En periodos anteriores, las respuestas por parte del Estado ante las demandas de grupos sociales eran de rechazo, desentendimiento o de tratamiento represivo, lo que lleva a las organizaciones sindicales de la época, de carácter fundamentalmente comunistas y socialista, a organizar una suerte de autoprotección para los trabajadores, que adquiere la forma de mutualismo adelantándose a la organización de previsión y asistencia por parte del Estado.

Esta forma particular de organización de la protección social es de origen gremial y más tarde sindical, asentada sobre el criterio de solidaridad entre grupos de trabajadores de una misma empresa o rama de actividad o entre comunidades de extranjeros inmigrantes, todos con el objetivo de cubrir sus riesgos sociales. Estas formas tienen diferentes niveles de desenvolvimiento

de acuerdo con: los niveles de negociación con la patronal y con los recursos financieros con los cuales cada grupo contaba. Las mutuales son base fundamental y sólida para el desarrollo de las obras sociales, no sólo impregnaron organizacional y culturalmente el sistema de protección, sino que además, se infiltraron en los cambios de organización que el régimen peronista propone en su entrada en escena. Aunque las propuestas del nuevo régimen son profundamente diferentes, asignando otros roles a nuevos actores potencialmente en constitución, las nuevas formas tienen necesariamente que convivir con estigmas anteriores fuertemente marcados.

Sin dudas que la aparición del peronismo en la escena política argentina y su llegada al poder durante la segunda mitad de la década de 40 marcan los antecedentes fuertes de nuestro objeto, ya que con él se inicia una política más sistemática, aunque no necesariamente proyectada y organizada, de seguridad social. Este es el momento donde comienzan grandes cambios no sólo a nivel de discursos sino concretamente en términos de objetivos y estrategias de acción apoyados en la creación de un nuevo conjunto de instituciones que colocan una nueva relación entre Estado/sociedad civil.

Proyecto de modernización peronista, paño de fondo de su surgimiento

Ciertamente coincidimos con Torre que el movimiento popular identificado como peronismo y la forma de organización social propuesta y alcanzada por el nuevo régimen, conforman fenómenos muy difíciles de explicar en forma rápida. Pero, sin duda alguna, el régimen peronista tiene que lidiar con la fuerza sindical obrera vinculada a transformaciones sociales producto de la industrialización que hace crecer sectores asalariados y medios urbanos y colocar en escena las manifestaciones de una nueva "cuestión social".

Dichos fenómenos económicos y político-sociales, presentados en el transcurso de la década del 40, son producto del declinio del modelo de desarrollo primario-agroexportador vigente – vinculado a transformaciones a nivel internacional–, y de la configuración altamente fragmentada del poder político existente bajo el Estado liberal. Estos factores provocan cambios profundos en la sociedad argentina.

Corresponde identificar los fenómenos y actores que, antes del 45, contribuirán para la posterior consolidación del Estado argentino. Serios conflictos entre las élites políticas y entre sectores económicos dominantes coinciden con el avance de sectores populares organizados autónomamente en un ámbito de desarrollo industrial y en ausencia de instituciones políticas capaces de mediar conflictos.

La crisis política del sector hegemónico agro-exportador paralelamente al rápido desarrollo del

sector industrial –decorrente del apoyo que esta actividad recibe especialmente en esta época para consolidarla como eje de la actividad productiva y del crecimiento económico nacional–, amplía mercados de trabajo urbanos provocando fuertes migraciones internas y la aparición de nuevos actores en el área económica (crecimiento proletario y empresarios en nuevas actividades) y en la política.

La profundización de la "cuestión social" en la Argentina se manifiesta en importantes movilizaciones sociales urbanas. Aunque dispersas, las fuertes expresiones de la clase obrera provocan serias tensiones que se reflejan mismo en la propia élite estatal. Por una parte, las oligarquías agro-exportadoras fueron incapaces de administrar las demandas de sectores medios y obreros urbanos, cuya organización política se desarrollaba fuera del control de las élites oligárquicas. Por otra parte, la ausencia de una burguesía fuerte con proyecto claro para consolidarse como hegemónico, hacen con que el Estado, bajo el nuevo régimen, haya tenido necesariamente que asumir una posición central en la implantación del proyecto de modernización económica, política y social argentina. Éste se tornó el conductor del proceso de desarrollo nacional y mediador de conflictos entre sectores sociales, cosa que implicó grandes cambios en las relaciones entre capital/trabajo.

Específicamente a partir del 44 podemos pensar en el origen de un Estado que se pretende autónomo junto a un conjunto de nuevos actores potencialmente en conformación pero sin consolidación política todavía. Estos son nuevos empresarios industriales y masa creciente de operarios.

Trataremos entonces, el origen de la forma específica de protección social en Argentina identificando la conformación de actores nuevos y su vinculación en el momento de construcción de estrategias para la consolidación del poder público lidiando con fuertes organizaciones sindicales de trabajadores.

Naturaleza de la movilización de la clase trabajadora, poder sindical y movimiento de trabajadores

Para la historia argentina y especialmente para el ordenamiento de fenómenos que dieron lugar a la construcción de la seguridad social en la forma seguro, este punto se torna fundamental.

El proyecto de modernización social, en Argentina no puede, de forma alguna, obviar la fuerte organización sindical de trabajadores que desde principio de siglo ya traía consigo la preocupación de tratar la cuestión de regulación de la fuerza de trabajo, de relaciones laborales, condiciones de trabajo y reproducción social mediante un sistema de protección. Ya desde los

años 30 las bases sindicales obtienen beneficios de asistencia y protección de sus propias organizaciones, fuera de las estructuras estatales y empresariales.

La fuerza adquirida por la organización sindical autónoma y el énfasis que Perón dio a la implementación de políticas sociales sostenían ideológicamente un nuevo modelo de sociedad donde el trabajador adquiere un papel predominante como la categoría a partir de la cual se crea toda la identidad del sistema de seguridad.

Por esto, acercarnos al movimiento sindical de trabajadores es una condición. Este constituye uno de los actores principales de la alianza política dentro del poder estatal bajo el régimen peronista. Para términos de la exposición podemos identificar en la historia de composición de las organizaciones obreras argentinas dos momentos: 1) hasta 1947 incluyendo la organización sindical preperonista y 2) desde 1948 a 1955. El primer momento, al cual nos dedicaremos, está regido por el criterio de formación del movimiento obrero, implementación de estrategias de control de sus dirigencias e instituciones hasta entonces autónomas y origen del sindicalismo peronista. El segundo momento se caracteriza por el mantenimiento y expansión, consolidación de trabajadores sindicalizados y del movimiento obrero peronista y un cambio en las estrategias políticas de cooptación e incorporación de trabajadores dentro de las estructuras del Estado ocasionado por las modificaciones ocurridas en la relación de fuerza entre los actores protagonistas.

De esta forma podremos observar las variaciones que existieron en la relación Estado/sindicatos de acuerdo con la fuerza política de cada uno de ellos y por el grado y forma de incorporación de la clase trabajadora dentro de las instituciones del Estado.

Rápida y especialmente en el primer momento se precisa enfatizar la importancia que tuvieron los trabajadores ya organizados, denominados dirigentes de la "vieja guardia" sindical en el apoyo político y consolidación del nuevo régimen. Ellos fueron responsables por las primeras experiencias de negociaciones colectivas, por la organización de formas sindicales posteriores y por el protagonismo que adquirieron en la escena política argentina apoyados por la Secretaría de Trabajo y Previsión.

A partir del texto de Murmis y Portantiero (1970) citado por Torre (1988:10) se instala la discusión a cerca de la importancia de los "viejos" sindicalistas o "vieja guardia" de diversos gremios en la constitución de la alianza política que colocó y consolidó a Perón en el poder político. Las estructuras sindicales peronistas contienen en si mismas elementos de dichas organizaciones preperonistas. Ellos deben ser llevados seriamente en cuenta por, como mínimo,

dos motivos, fueron figuras activas en a) la organización y fortalecimiento de los trabajadores y en b) la llegada y consolidación de Perón en el poder. Su importancia se percibe indirectamente observando el afán que Perón manifestó, desde el inicio de su actuación política, en las varias tentativas de acercamiento a las organizaciones sindicales organizadas y en la creación de entidades y dirigencias paralelas, y en un segundo momento, en la absorción concreta de las mismas para dentro de las estructuras estatales con la intención de controlar sectores de trabajadores y ganar apoyo político anulando sus propios niveles de autonomía política.

41

Organización sindical preperonista autónoma

Las organizaciones sindicales preperonistas presentan una serie de elementos que analizados detenidamente muestran que es correcto hablar del sindicalismo peronista como un movimiento de continuidad más que de ruptura con las dirigencias sindicales de la década del 20. Bien, pero existe un fenómeno que marca diferencia y éste es, la fuerza política de las organizaciones, grado de homogeneidad y unión que ellas adquirieron luego del apareamiento de Perón. En los orígenes de la organización sindical sus afiliados conformaban un conjunto heterogéneo de trabajadores extranjeros y primera generación de trabajadores nacionales y migrantes del interior del país. La heterogeneidad se manifiesta en varios niveles: diversos grados de ocupación, de sindicalización y en la disposición para la movilización. (Torre, 1988:12)

Los dirigentes de la "vieja guardia" sindical no pueden ser obviados de los análisis. Ellos fueron trabajadores acostumbrados al medio urbano y con experiencia de luchas sociales y políticas. A diferencia de afirmaciones en estudios anteriores a los años 60, según Torre (1988:11), no fueron trabajadores inexpertos o novatos políticamente, venidos de interior del país con estructuras conservadoras y sí trabajadores próximos a la Capital con experiencia de organización y lucha. Sin embargo, con el desarrollo de la industria como eje de la actividad productiva, comienza un proceso de crecimiento de las camadas de obreros mucho más rápido que el de su sindicalización. Los dirigentes gremiales de entonces, de origen comunista y socialista, no consiguieron aglutinar, unir y movilizar a los trabajadores que acrecentaban las masas obreras para presentarse como fuerza política independiente, unida, homogénea. Se los puede ubicar como fuerzas políticas periféricas en la lucha, lugar que no influye en el conflicto político más general. No obstante, estas características no anulan la importancia de los dirigentes de la "vieja guardia" sindical en el origen de la organización sindical argentina.

De cualquier modo, la heterogeneidad del movimiento obrero antes de la llegada de Perón es discutible en términos de objetivos para el crecimiento de la movilización de trabajadores. De ella resulta un claro fenómeno contradictorio porque la falta de unión u homogeneidad obrera es

generalmente vista como un síntoma de debilidad pero, sin embargo, la fuerza y unión adquirida por los trabajadores fue conseguida en detrimento de un importante grado de autonomía de las organizaciones sindicales en relación al poder del Estado.

Los dirigentes de la "vieja guardia" sindical desde los años 30 defendían los sindicatos como entidades de bien público y como fuerza de lucha para participar de las decisiones de carácter estructural a nivel nacional mas manteniendo autonomía. En los años 40, la formación sindical, organizada por sindicatos de tipo industrial⁹ se encuentran aglutinados en una central de trabajadores (CGT) de agrupación nacional bajo dirigentes socialistas y sindicalistas.

Cambios en la relación Estado/Sindicatos

La creación de la Secretaria de Trabajo y Previsión bajo dirección de Perón, en el año 43, es un hecho fundamental que separa aguas en la historia del sindicalismo argentino sobre todo en la naturaleza de organización y en sus objetivos. Los viejos dirigentes sindicales entran en un proceso de elección racional de estrategias políticas. Sin abandonar la postura opositora al régimen militar pasaron a tener una actitud de colaboración en defensa de valores democráticos y aceptando beneficios por parte de la Secretaria. Intentaremos ver este movimiento.

La Secretaria asumió una postura inédita en la historia política argentina. Se abrió ampliamente a la participación y a la atención de demandas de los trabajadores. Los vinculaba intimamente a una dirigencia que los liberaba de ser ciudadanos de segunda y los integraba parcialmente a la vida política nacional. El tratamiento político que esta nueva relación de clase ofrecía, era exactamente opuesto al que los trabajadores estaban acostumbrados a recibir por el anterior régimen oligárquico excluyente.

La nueva relación resultó en situaciones inesperadas. Ella será descripta y analizada más adelante desde los diferentes puntos de vista de las partes integrantes, detallando las condiciones en que se desarrolló este proceso y las estrategias políticas tomadas por los diferentes actores.

ESTRATEGIAS PARA LA CONSOLIDACIÓN DEL PODER PÚBLICO. OBJETIVOS DEL NUEVO RÉGIMEN. ACTORES DE LA NUEVA ALIANZA POLÍTICA

Antes de continuar es pertinente que coloquemos que estamos basándonos en la discusión que afirma que no se puede hablar de un proyecto específico peronista pensado desde el inicio que consiguió concretarse en términos de relaciones de clases y en relación al lugar político que

deberían ocupar los trabajadores; entendemos que la historia del régimen peronista fue una serie de elecciones de estrategias implementadas de acuerdo con el movimiento de fuerza de diversos actores en vinculación, cuyos resultados fueron inesperados (Halperín Donghi, Torre). La elección de estrategias diferenciadas desde el 30 al 45 y desde el 46 en adelante marcan cambios importantes en la relación Estado/sociedad civil y por ende en el desarrollo del sistema de seguridad social. Se podría hablar de dos formas de relacionamiento diferentes entre los diversos actores antes y después de Perón asumir y consolidar su poder. Éste tiene convicciones generales a cerca de las cuestiones que permitirán el desarrollo económico-social de la Nación y que la llevarían por el camino de la modernización pero las configuraciones políticas van asumiendo formas distintas de acuerdo con los cambios en el poder de los diversos actores. Es en este sentido que se coloca que el peronismo no consiguió sostener un proyecto político marcado desde su conformación; las políticas en relación a la clase obrera organizada fueron articulándose de acuerdo con el devenir de los acontecimientos.

43

Aunque la intervención estatal en sí misma no es inaugurada por el peronismo, es necesario afirmar que con el nuevo régimen político se establece una fuerte tendencia a la intervención del Estado en la sociedad en general¹⁰. La década de 40 es un período de cambio radical con respecto a que el Estado interviene tanto en el proceso de acumulación, desde el punto de vista de políticas de incentivos para el desenvolvimiento industrial –inversiones, control de precios, ajuste de salarios al costo de vida, etc.–, como en las condiciones económico-políticas para ese desarrollo vía estrategias de legitimación del poder político. Las nociones amplias para el desarrollo de la Nación que Perón posee se traducen en objetivos centrales para el ordenamiento general de la sociedad basada en la industrialización¹¹. Estos pueden enunciarse como plena ocupación, un sistema completo de seguridad social e integración social orientada por principios de justicia social.

Tratándose de cuestiones generales o de ejes amplios, Llach (1984:542) observa que la elaboración de una política industrial peronista en sí misma no siguió criterios de una completa racionalidad ni tampoco estabilidad. Los criterios en los que se basó son resumidos por el autor: como nueva concepción del Estado y su indispensable intervención en la economía, políticas sociales y de aumento de ingresos de los asalariados promovido desde el Estado, ideas de soberanía política e independencia económica del exterior.

La idea de integración de sectores de trabajadores marca el eje que nos interesa acentuar en la constitución de los sistemas de protección o seguridad social. Los sectores de trabajadores fueron integrados como protagonista de forma dupla: como consumidores en una sociedad industrializada volcada para el mercado interno y pleno empleo y como actores socio-políticos

participantes activos de la alianza política en el poder.

Veamos primero, en forma rápida, a) las ideas más generales del nuevo régimen en relación a las estrategias de desarrollo económico y las intenciones que a este están ligadas y luego b) las acciones políticas de cada uno de los actores que conforman la nueva alianza política de acuerdo al contexto y desde sus respectivos puntos de vista.

44

LA INTEGRACIÓN ECONÓMICA

Industrialización: indiscutida. Su forma: sustitución de importaciones y mercado interno

Hasta aproximadamente la mitad de la década de 40, momento en que, internacionalmente afluían los efectos de la II Guerra y a nivel interno se configuraba el poder político bajo el peronismo, las discusiones acerca de las estrategias de desarrollo del país no pasaban por el sector productivo que daría impulso al crecimiento. La industrialización ya estaba presente y aceptada¹² hacía tiempo, el debate se coloca en términos de estilo de crecimiento con el desarrollo de la industria al frente del proceso y la intervención del Estado en la dimensión económica. En otras palabras, desde los años '30 el industrialismo como estrategia de crecimiento tiene cierto consenso indiscutido, la cuestión era la forma. Para esto se debía pensar en otros factores que hacen parte de la estrategia de desarrollo industrial: relaciones internacionales, grado de apertura económica y como consecuencia desarrollo del mercado interno, papel de la industria manufacturera, formas que debían adoptar otras actividades urbanas, papel de las economías del interior e intervención del Estado. Todos estos elementos forman parte de la estrategia de desarrollo económico.

Ayudados en Llach (1984) nos parece pertinente hacer referencia a los argumentos que tomaron decisivo la evolución del mercado interno y la sustitución de importaciones como estrategias de desarrollo de la política de industrialización antes y durante el régimen político peronista, porque en esta decisión política, con respecto a la organización de la industrialización, encontramos uno de los motivos que crea condiciones para el desarrollo de una forma singular de protección social. Según el autor (1984:518) los argumentos de defensa y consolidación del mercado interno tuvieron más que ver con condicionantes externos y con objetivos que el peronismo se fijó para una política social de redistribución de ingresos –entre otras cosas–, que con una polémica de industrialización en sí misma.

En otras palabras, las razones que implican en este tipo de industrialización están dadas no sólo

por condicionamientos externos sino también de acuerdo a objetivos colocados por el régimen político peronista. Esto es, respuesta nacional a las restricciones internacionales y desarrollo de políticas sociales.

Colocamos entonces dos conjuntos de factores que llevaron a la organización de una forma particular de industrialización a partir de la postguerra, específicamente durante el peronismo 46-55. Factores externos o independientes del régimen político: restricciones comerciales y cambiarias a las exportaciones, importaciones con dificultades impuestas por EEUU –lo que Llach (1984:546) llama de “escasez discriminatoria”–, en combustibles, insumos industriales y bienes de capital, y factores internos o dependientes: promoción desde el gobierno peronista de políticas sociales y de redistribución que afectan la competitividad de las exportaciones. Los primeros ayudan a diversificar las ramas de producción, a desarrollar las inexistentes y sustituir importaciones. Los segundos se convierten en opción para mantener un nivel alto de ocupación urbana y aumentar los salarios. De estos factores nos detenemos en los segundos, los dependientes: desarrollo de políticas sociales de redistribución como objetivos gubernamentales vinculados a la forma particular de industrialización mercadointernista.

45

El desarrollo del mercado interno permitía mantener alto el nivel de ocupación urbana y aumentar los salarios reales que por su vez desenvolvía rápidamente una gran masa de consumidores.

Según Llach (1984:548) la preocupación del régimen por el nivel de empleo llevó al peronismo a proteger las industrias sustitutivas de importaciones, aumentar salarios y a desalentar y controlar las exportaciones. Había, entonces, una convergencia entre objetivos de la economía política del peronismo, pleno empleo y altos salarios, y los condicionamientos externos que llevaban a importar y exportar menos y a crear un amplio y considerable mercado de consumidores de bienes industrializados.

INTEGRACIÓN POLÍTICO-SOCIAL

Consolidación del poder político. Actores de la nueva alianza.

El dato fundamental, que dejamos pendiente y al cual retomaremos en este punto, es el cambio de actitud del Estado frente al actor obrero organizado y su visión ante la cuestión obrera en general.

De acuerdo con el cambio de visión de relaciones políticas, cambió el lugar ocupado por los

trabajadores en general y especialmente de los más organizados que no sólo pasaron a formar parte de las estructuras del Estado sino que se convirtieron en pieza fundamental del gobierno a partir del 46.

46

Por qué la clase operaria es importante en la Argentina, tiene tanta fuerza y definió varios procesos, entre ellos la forma de seguridad social, Palermo (1991:94) responde: porque en la Argentina la emergencia social de los trabajadores y su protagonismo político en el régimen peronista se da en un marco de no constitución política-partidaria, de fractura estatal, en la transición a una nueva estrategia de desarrollo en la inexistencia de mecanismos estatales para la incorporación preventiva.

La intensión primera del nuevo régimen en constitución era generar y aglutinar el mayor apoyo político posible desde los diversos grupos de la sociedad (principalmente, nuevos empresarios industriales, partidos políticos y trabajadores) pero de forma que al mismo tiempo los actores de la alianza puedan ser incorporados controladamente. La propuesta de ampliación de la participación social por parte del Estado generó serias modificaciones en la relación con los trabajadores, organizados o no, y una cierta desconfianza por parte de los empresarios ante la posible y amenazadora situación de conflicto social.

Las estrategias para con los trabajadores resultaron en la implementación de políticas de cooptación como prevención de conflictos sociales por el avance de sectores comunistas que dirigían las organizaciones de trabajadores hasta entonces; para con los empresarios, se los invita a colaborar con el proyecto de desarrollo nacional colocando al Estado como salvaguarda del orden social argumentando los mismos motivos. (Torre; 1995:3)

Esta nueva situación llevaba a los trabajadores militantes y dirigentes a enfrentarse con dos cuestiones. Según Horowitz¹³ (1983:101):

a) la preocupación primera y esencial por ocuparse por el bienestar de los afiliados, pero para cumplir con este objetivo, deberían b) tener plena disposición para cooperar con el régimen de gobierno.

La primera preocupación es una constante en la naturaleza de las organizaciones sindicales desde la organización de sindicatos como instituciones sociales básicas para trabajadores, sólo que para cumplir con este objetivo esencial, los sindicatos, históricamente, apelaron a la protección del Estado. Ante las negativas recibidas y la imposibilidad de alcanzar beneficios en relación a las condiciones de trabajo o aumento salarial por parte de los gobiernos anteriores, se dedicaron a desarrollar medidas asistenciales por su propia cuenta.

Mantener buenas relaciones con los gobiernos que les posibilitara mejorar la situación de exclusión y de intransigencia empresarial en la cual estaban inmersos hasta la llegada de Perón a la Secretaría, constituye, también, una característica predominante de la organización de trabajadores.

A partir del cambio de relaciones propuesto por el nuevo régimen, los sindicatos, en general aprovecharon la disponibilidad de dinero que se les ofrecía con lo que consiguieron concretar diversos sistemas de protección, asistencia, recreación, salud. Estos programas se desarrollaron ampliamente contribuyendo, también en el afianzamiento de dirigencias ante las bases.

47

Pero el hecho de aceptar los tentadores beneficios ofrecidos por el régimen que les permitía ocuparse del bienestar de sus afiliados a cambio del apoyo simultáneo al gobierno y de pérdida de autonomía o, rechazar beneficios, conservar autonomía pero continuar excluidos o anulados políticamente, crea dos opciones encontradas que obligan a los dirigentes y trabajadores organizados a decidir en una "elección racional".

Con relación a los sindicatos más fuertes y ya organizados, el cambio de actitud desde el régimen se basa fundamentalmente en el apoyo estatal en asistencia técnica y legal, atención a reivindicaciones obreras, presión a la patronal para la negociación de contratos colectivos y convenios de trabajo, ampliación de la participación de organizaciones sindicales en las esferas del Estado para la elaboración de leyes sindicales, laborales, reconocimiento de aportes obligatorios que posibilita un nuevo estilo de actividad, entre otras. La relación con éstos es tensa y el apoyo buscado es conseguido con cierta dificultad. Existe una estructura de organización anterior a la llegada de Perón que marca una postura en relación a la autonomía institucional. En relación a la creación de sindicatos nuevos o mayor apoyo a los más débiles, el régimen otorgaba beneficios materiales que les permiten fortalecerse políticamente y al mismo tiempo controlarlos estableciendo una relación clientelista en términos de devolución de favores.

De esta manera, la mayoría de los sindicatos pequeños o más débiles aceptaron la primera opción, los más organizados, independientes y fuertes políticamente¹⁴ intentaron mantenerse neutrales en relación a apoyar al régimen en cuanto no fueron obligados por Perón a definirse. Los sindicatos pequeños que apoyaron el poder sin colocar mayores dificultades, creyeron que continuarían con cierta autonomía en las decisiones y la futura distribución de poder sería más equitativa. Para con éstos la cooptación resulta más sencilla porque el apoyo controlado se obtiene sin conflicto entre las partes.

En relación a los grupos de la nueva camada industrial nacional, Torre (1995:4) entiende que la apertura a la participación de los trabajadores no fue bien recibida por los nuevos empresarios ya que no se atemorizaron por el conflicto presentado. Por el contrario, desconfiaron de la gravedad del mismo; para ellos el que incitaba a la movilización social era el propio Perón.

Esto resulta en que el apoyo a Perón por parte del empresariado disminuye y la mayor parte de su soporte queda a cargo de los trabajadores¹⁵. Estos de ser actores importantes aunque periféricos pasaron a convertirse en uno de los personajes protagonistas de la alianza política que asumirá el poder en el 46.

El apoyo popular obtenido colocó al Estado en una situación de vulnerabilidad en relación a la acción de los trabajadores organizados bajo sindicatos corporativos. Estos están totalmente integrados a las instituciones estatales y serán claves para el mantenimiento del poder político. (Torre; 1995:11-12)

En un contexto donde surgen nuevos actores potencialmente fuertes es preciso, según el régimen, la organización de los grupos con protagonismo y asumir el control de las relaciones conflictivas entre sus intereses. (Doyon; 1975:173; 1984:188)

La nueva actitud del gobierno para con los diferentes actores, trabajadores y nuevos industriales, se basará entonces en la idea de que el Estado debe asumir una postura que permita la organización corporativa de los diferentes sectores de la sociedad, aunque no autónomos. Cumpliría el papel de árbitro de la relación entre actores y sería el armonizador de intereses manteniendo el orden social. Se está pensando en un modelo corporativo que ordene las relaciones sociales del país y contribuya para un mejor desarrollo económico.

Los grupos de trabajadores, desde antes de la llegada de Perón al poder, como ya fue descrito, contaban con una importante organización, razón por la cual la incorporación social de los mismos se caracterizó por ser mediante estrategias de prevención de conflicto. Sin embargo a medida que las organizaciones van adquiriendo más fuerza política la incorporación se transforma en una alianza política –y no una simple estrategia de cooptación–, con los trabajadores como figuras activas y que se constituirán en base del nuevo régimen donde cumplirán un papel central.

Tanto Torre (1995) como Palermo (1991:95) citando Touraine (1989) enfatizan la idea de que una vez que Perón asumió el poder la alianza populista construye una unidad política donde estado y actores socio-políticos no se diferencian ni distinguen como esferas autónomas. El actor

político-social "peronismo" es definido como movimiento político y fenómeno estatal al mismo tiempo (Palermo;1991:102). De acuerdo con esta idea la incorporación de sectores sociales dentro del Estado, que se da durante el régimen político peronista, no está definido por las formas corporativas según la categorización de Schmitter utilizada por Palermo (idem). Argentina no sería corporativa con variante estatal ya que no se pudo visualizar la penetración de instituciones corporativas autónomas para definirla como sistema de corporativismo societal, existe una combinación de sectores corporativos a la vez dependientes del y penetrantes en el Estado¹⁶. (Palermo; 1991:103)

49

Las estrategias de cooptación o integración social controlada consistían en dejar lugar dentro de las estructuras estatales a las organizaciones sindicales implicando una reciprocidad de favores. Sin embargo esta situación se torna contradictoria o, mejor, insostenible porque al tiempo que se quiere constituir una estructura sindical controlada, subordinada al Estado, provoca serios conflictos que influenciaron en la orientación de estrategias políticas y en el futuro del régimen. La incorporación de actores tubo resultados inesperados. Luego del 46 las estrategias utilizadas fueron orientadas por la fuerza que la organización de trabajadores en el mismo movimiento fue adquiriendo. No obstante, la fuerza adquirida por la masa de trabajadores no estaba en los planes del nuevo régimen, ésta fue un resultado inesperado marcado por las circunstancias en que Perón llegó al poder.

Desde el momento que Perón asume el Poder Ejecutivo se empieza a visualizar el proceso de rápida expansión de trabajadores sindicalizados, comienza el período más dinámico de la consolidación de organización sindical, reuniendo altos porcentajes de trabajadores urbanos¹⁷. Sin duda alguna que la expansión sindical se debe a la afluencia de trabajadores urbanos a los sindicatos promovida por la gran actividad organizada por ellos mismos mas, especialmente, por el marco institucional establecido por el poder gubernamental.

LA FORMA RESULTANTE DE INCORPORACIÓN

Estos fenómenos que manifiestan la forma particular en que se dio esa incorporación de grandes grupos o camadas sociales es lo que caracterizará el propio sistema de seguridad social vigente.

Sería correcto describir el movimiento de desarrollo y consolidación del sistema de seguridad social en Argentina como responsabilidad primera de instituciones mutualistas autónomas a cargo de organizaciones de profesionales o sindicatos en cuanto se mantuvieron autónomas del

poder público. El patrón de políticas sociales implementado por el régimen peronista a partir de la segunda mitad de la década del 40 se definió por incorporación de sectores organizados, integración social controlada, esto es, vía cooptación de beneficiarios. La práctica política de cooptación corresponde a la concepción de una matriz de Estado centralizador de funciones para tener bajo control a las organizaciones sociales de trabajadores autónomas. A pesar de que el sistema continuó administrativa y financieramente a cargo de entidades gremiales de profesionales y de trabajadores, según Abranches (1982)¹⁸, una vez incluidas dentro de las estructuras estatales podríamos decir que se termina con el conflicto por la incorporación mas comienza la lucha entre diversos grupos de presión¹⁹ y acaba consolidándose una estructura fragmentada con distribución de servicios basados en privilegios y favores clientelistas que reproduce una lógica corporativa por parte de grupos diferenciados de beneficiarios.

El comportamiento de las organizaciones sindicales fortalecidas, aunque incorporadas a las estructuras estatales, responde a activas "corporaciones" que luchan para defender sus propios intereses, entre ellos el bienestar de sus afiliados, por lo que prefirieron y propusieron conservar y administrar los sistemas de seguridad y con ellos mantener elevados los niveles de poder y legitimidad políticos.

Esta lucha al interior de las estructuras estatales, permite la reproducción de una lógica interna de grupos estratificados definida por la posición ocupada por cada trabajador en la estructura productiva y de acuerdo a favoritismos políticos consecuentes de la fuerza de negociación política de los diferentes sindicatos.

Claramente podemos deducir que habiéndose creado estructuras con relaciones de base corporativas –reglas válidas para sectores y grupos específicos–, y clientelistas –reglas validas para individuos o grupos específicos basadas en relaciones personales– impiden una determinada organización de base universalista donde las reglas sean válidas para cualquier persona. Estos dos criterios predominantes acaban anulando la universalidad²⁰. Los grupos beneficiados son de trabajadores y no de ciudadanos. (Fleury; 1994)

La universalidad en un sistema de protección en forma seguro debe ser analizada como dependiente de los niveles de empleo, por tanto es una universalidad inconstante y basada en diferencias de *status* dentro del propio sistema.

Las estructuras públicas desarrolladas en la misma época podrían haber sido unificadoras del sistema. Si embargo, en vez de esta opción, se conservaron los servicios organizados desde las

estructuras sindicales, se crearon otras y se fue desarrollando un sistema de seguridad general fragmentado, con superposición de servicios, sobre todo en la atención en el área salud. Con estos criterios podemos volver a la definición más general de seguro que caracteriza la forma de protección social en Argentina intentando responder a la pregunta inicial.

Por un lado, el modelo seguro en manos sindicales se tornó hegemónico tanto por la experiencia adquirida por las organizaciones sindicales en la protección de sus bases como por el poder alcanzado para imponerse ante el poder político decorrente del rol de soportes políticos del régimen, para lo cual, entre otras cosas, fueron llamados y dirigidos.

A su vez, como ya fue dicho, la integración sindical adquirió formas específicas de acuerdo al poder de negociación que cada categoría poseía. Esto llevó a la profundización de la desigualdad, fragmentación y segmentación dentro del propio sistema de seguro. Podemos pensar que el Estado podría haber sido centralizador, pero en virtud de la relación de fuerte dependencia entre estructura sindical y gobierno, los primeros exigieron conservar autonomía en relación a la administración y financiamiento del sistemas de protección de sus bases, lo que utilizaban como importante herramienta de legitimación. Ante este fenómeno el poder prefirió ceder posición, posiblemente, porque en ese momento no percibían problemas ni amenazas sociales algunos.

Por otro lado, dejar la seguridad social a cargo de organizaciones sindicales que determinaron la hegemonía de la forma seguro se debió también a una conveniencia empresarial y al comienzo de actitudes de "desresponsabilización" por la protección por parte del Estado.

La forma seguro dentro de la protección social es beneficiosa para los empresarios industriales en general porque disminuye costos de reproducción de mano de obra y comparte la responsabilidad de la reproducción y seguridad del trabajador con el Estado y los propios trabajadores. Además la mayor parte de la financiación del sistema queda a cargo de estos últimos ya que los costos de las contribuciones de la patronal son repasados generalmente a los precios de los productos de consumo general.

Podría decirse que el Estado fracasó en la regulación y control del sistema de seguro desde su constitución²¹. La creciente debilidad del Estado y la lenta despreocupación por la seguridad se consideran los condicionantes principales del fortalecimiento de sistema de seguro.

La forma en que fueron integrados social y políticamente los sectores medios y trabajadores asalariados urbanos bajo control estatal torna la protección social un privilegio para un estrato particular definido por el propio Estado. Esta integración impide, entre otras cosas, la formación

de una clase trabajadora autónoma y poseedora de identidad colectiva y refuerza su fragmentación a través de la distribución diferencial de los privilegios por medio de una red de intercambio de favores clientelistas. Esto produce una lógica de acción corporativista por parte de grupos beneficiarios y una lógica de acción privatista por parte del Estado. (Abranches 1982)²²

52

El propio Estado dejó en manos de cada organización gremial la organización y administración de sistemas de seguro social. El sistema se amplió a través de mecanismo de incorporación controlada de trabajadores urbanos ocupados como forma de disminuir las presiones dentro de los límites que marca la alianza en el poder del Estado.

Las características que definen el sistema en forma seguro son entonces la falta de universalidad, la estratificación y la desigualdad social. Todas ellas hablan de una relación particular entre el Estado y la Sociedad Civil, una configuración específica de organización social y construcción de identidades junto a un conjunto de derechos sociales y status de ciudadanía.

¹ La autora de este trabajo, Sólvia Galizia, graduada de la Escuela de Trabajo Social de la UNR, viene desarrollando una serie de investigaciones en el campo de la seguridad social como parte de su participación en el Doctorado en Servicio Social de la Universidad Federal de Río de Janeiro.

² La forma segura, específicamente las Obras Sociales, es definida como hegemónica principalmente por la cantidad de población involucrada en la recepción de beneficios, llegando a casi el 80 % en la década de los 80, y por la cantidad de recursos financieros que moviliza llegando a aproximadamente 2 millones y medio de dólares.

³ Esping-Andersen (1990/1991); Guy Perin (1978) in Grassi, et. alii. (1994); Fleury (1994); Juani (1993/179)

⁴ Cuando se trabaja Alemania como referencia de la forma segura no se pueden olvidar las intenciones conservadoras de Bismark intentando conseguir resultados políticos explícitos de reducción y control del poder que iban adquiriendo los trabajadores y partidos socialdemócratas con posibilidades de serios conflictos sociales. Esping-Andersen (op.cit.) ya analiza estas estructuras organizacionales en relación a las estrategias políticas utilizadas y a los efectos de estratificación de categorías sociales, división entre asalariados mediante la aplicación de programas distintos a diversos grupos de acuerdo al status, que el seguro trae consigo.

⁵ El avance con respecto a formas más completas y organizadas de protección social consolidadas como seguros no anula totalmente las formas primitivas de protección dirigidas a los excluidos de la relación salarial. Las formas de asistencia y filantropía continúan existiendo sólo que bajo otros modos y dirigidas al mantenimiento de lo que se denominó ejército industrial de reserva. Esta categoría según el conocido Capítulo XXII de El Capital de Marx, es el mecanismo para ajustar la producción capitalista a la acumulación: adaptando un número de trabajadores a las necesidades del capital manteniendo, para ello, una superpoblación relativa o un famoso ejército industrial de reserva necesario en épocas de mayor desarrollo industrial.

⁶ Agüera *Regulación y crisis del capitalismo*. Siglo XXI, Madrid. 1979 citación in Meta (1995:121 y 126)

⁷ Meta-Lago, 1980; Franco e Zabala, 1984.

⁸ Entre ellos Argentina.

⁹ Sindicato de tipo industrial agrupa a todos los trabajadores de una actividad en un sindicato, esto es por rama de actividad independientemente de ser obrero o empleado. Esta organización de sindicato único por industria alrededor de una actividad común se vio facilitada porque el desarrollo tecnológico de la industria en Argentina no pasó por actividades artesanales que hubiesen promovido la organización sindical por oficio. (Doyon; 1984:189)

¹⁰ Antes del peronismo, el Estado argentino puede ser caracterizado como muy débil, su incapacidad financiera deriva de no poseer actividades extractivas. Por otra parte su no desarrollo burocrático hacía con que desempeñase muy pocas funciones.

¹¹ Finalizando la década del 40, el 75 % de la población estaba concentrada en las ciudades con una tasa de analfabetismo del 70% (sin incluir trabajadoras domésticas). Grassi; 1994:122.

¹² El gran crecimiento económico de la Argentina que se desarrolló desde aproximadamente la década del 80 del siglo pasado hasta 1914 fue permitido por la capacidad exportadora del sector agrario pampeano. Las riquezas acumuladas entonces posibilitaron inversiones en la industrialización (Palermo; 1991:75). Insipiente y prematura con relación a otros países latinoamericanos, antes inclusive de la crisis del 29. Palermo (1991:79) citando Días Alejandro (1975) evoca el desarrollo de la industrialización en el sector de productos agrícolas (alimenticios) para lo cual se crearon condiciones de infraestructura y políticas de estímulos para el sector manufacturero. De todas formas las políticas de sustitución no aparecen antes del 35. (Palermo; idem). La promoción que tuvieron las industrias de extracción o manufactureras que utilizaran materias primas nacionales resultó de una combinación de intereses: ideas nacionalistas de liberación económica provenientes de sectores militares e ideas de sectores oficiales de creación de industrias nacionales con utilización de materias primas propias o que cubriera el mercado interno.

¹³ Estas preocupaciones son colocadas por el autor como rasgos eminentemente peronistas pero presentan ciertas líneas de continuidad con los intereses representados en las organizaciones dirigidas por sindicalistas de la "vieja guardia".

¹⁴ Los sindicatos más fuertes políticamente, independientes y por consiguiente más reacios a perder autonomía son los que poseían dirigencias socialistas y laboristas. Estos fueron los sindicatos que más dificultades trajeron para su incorporación a las estructuras estatales porque notaban que aceptar el cambio de relación propuesto por Perón les traía pérdida total de autonomía. Dicha autonomía fue lentamente cancelada después de varias luchas. Un dato fundamental al respecto fue la disolución del Partido Laborista (1946) y la incorporación de sus integrantes a la estructura del nuevo régimen y con un papel subordinado.

¹⁵ Para el 17 de octubre, fecha donde se manifiesta la fuerza de los trabajadores en el apoyo a Perón, existen por lo menos dos interpretaciones: a) una más antigua que coloca este momento como un acontecimiento de masas desorganizadas, aglutinación espontánea mediada por canales informales. Un discurso asustador de Perón a cerca de pérdidas de derechos conquistados mobilizó a las masas antes que a sus dirigentes; lo sentido más actual, esta interpretación sugiere que los sindicatos se organizaron autónomamente y generaron la movilización, esto quiere decir que no fue ni espontánea, ni dirigida desde arriba. Hasta entonces la organización sindical conserva niveles de autonomía que le permite movilizarse ante el encarcelamiento del líder.

¹⁶ Subrayado nuestro.

¹⁷ La intensificación de la sindicalización ocurrió entre los años 47/48. Cf. Estudio de Doyon; 1975.

¹⁸ Citación en Fleury; 1994.

¹⁹ Subrayado nuestro.

²⁰ La categoría universal en términos de sistemas de protección social merece una aclaración. Universal como es utilizada aquí hace referencia al nivel de inclusión de una población dentro de un sistema de seguridad contando con los mismos derechos y reglas básicas para todos por igual. No sería una categoría válida para un sistema que cubra un alto porcentaje de la población pero con servicios, reglas y derechos diferenciados entre los beneficiarios como es el caso del sistema de seguro en Argentina.

²¹ La regulación del sistema de Obras Sociales se implementará recién en 1970.

²² Citación in Fleury; 1994.