

# “La diseminación de la Asignaciones Familiares durante el Peronismo Clásico, sus antecedentes y su corolario, 1940-1957.”

**Fernando Falappa**

Pertenencia institucional: UNGS

ffalappa@ungs.edu.ar - fefalappa@gmail.com

## Presentación<sup>1</sup>

Este trabajo reseña los prolegómenos del surgimiento de las *asignaciones familiares* (AAFF) en la Argentina; su aparición como alternativa a la propuesta de *salario mínimo*, el largo debate *salario familiar* versus salario mínimo sostenido por el *catolicismo social* frente al *socialismo* y los antecedentes de su transformación dentro del *peronismo*<sup>2</sup>. Enmarca su estudio en un análisis más amplio de la transformación del *locus* de la política social, su pasaje, desde el 4 de junio de 1943, de los largos debates parlamentarios a las decisiones sumarias plasmadas en los decretos ley. Analiza su evolución: el debate legislativo que plasmó las AAFF por medio de una ley (conocida como el “Estatuto Bancario”), su diseminación desde 1946 en las negociaciones paritarias y, su corolario, el desarrollo de cajas de asignaciones familiares creadas como institutos empresarios luego del golpe de estado de septiembre de 1955. El trabajo busca responder cómo se dio el proceso de diseminación de las AF dentro de los convenio colectivos y por qué no llegó a plasmarse una modalidad de Cajas de

---

<sup>1</sup> Agradezco la inestimable colaboración de mi colega Verónica Mossier, así como la detallada y sugerente lectura de Susana Hintze.

<sup>2</sup> Para dicha reseña nos apoyaremos en un trabajo previo más extenso pero menos específico respecto a la pregunta problema que se plantea esta presentación, Falappa y Mossier, 2014.

Compensación que buscarse homogenizar el costo laboral de los sectores empresario para asegurar el prorrateo del mismo y/o soslayar su incidencia diferencial en la competencia por el empleo entre obreros, según sus cargas de familia.

Hasta el inicio de la segunda década del siglo XXI las AAFF constituían el componente menos estudiado del Sistema de Seguridad Social argentino; esa escasa atención, con relación a los componentes centrales como salud y retiros, comenzó a revertirse luego de la sanción del decreto 1602 del año 2009 que estableció la llamada *Asignación Universal por Hijo para la Protección Social*. Esa norma introdujo una profunda modificación en el sistema de AAFF, al transformar un vector de protección social, que apenas constituía un pequeño complemento salarial para la remuneración del trabajo formal, en una de las herramientas centrales de la política social actual. Con él se instauró un debate sobre los orígenes, las capacidades y potencialidades de las AAFF, de su interrelación con el resto de los componentes de la seguridad social, así como de su importancia estratégica para profundizar o morigerar la capacidad diferencial de protección del mismo.<sup>3</sup>

Aquí presentamos los antecedentes históricos del surgimiento de las cajas de AAFF, hacemos una rápida referencia al debate internacional y al desarrollo regional del beneficio como modo de contextualización para el análisis de su incipiente aparición en Argentina a comienzos de los años '40. Analizamos ese desarrollo desde el contrapunto salario mínimo versus salario familiar, los distintos énfasis de su reivindicación sectorial, su exigua concreción legislativa, su diseminación por medio de la negociación colectiva de trabajo durante el peronismo clásico y, finalmente, su generalización por medio de institutos empresarios en el segundo lustro de la década de 1950.

---

<sup>3</sup> Entendemos la “*capacidad de protección social*” como el alcance cuanti cualitativo de la satisfacción de necesidades que adquieren las prestaciones y servicios que se definen en el interior de un cierto sector de políticas (que en este caso es el de la seguridad social)... [pudiéndose distinguir] por un lado la cuestión de qué necesidades, cuánto y hasta dónde son satisfechas, para qué sectores de población; y, por otro lado, cuál es la calidad de esa satisfacción, cuáles son las modalidades y qué garantías son provistas por el sistema” (Dana ni y Hintze, 2011:13).

Concluimos mostrando que ese tránsito se explica tanto por la necesidad lógica de prorrateo de sus costos, por parte de los empleadores, como por la recurrente polémica entre salario básico y salario familiar que involucra a todos los sectores interesados y analizando qué impidió que el prorrateo compensador fuese organizado durante el peronismo Clásico.

### Antecedentes internacionales y agenda local

En occidente, las AAFF fueron tomadas como reivindicación propia por la mayoría de las corrientes ideológicas, su precursor práctico fue el propio desarrollo del Estado moderno que, por sus requerimientos de especialización técnica, conforme a la división del trabajo necesaria para la consolidación del funcionariado de carrera, fue concediendo subsidios a su personal con cargas de familia. Así, tanto en Europa como en América Latina, estos subsidios, otorgados por diferentes ámbitos del orden público, fueron efecto demostración y primeros antecedentes de las *Cajas de Compensaciones* del sector privado<sup>4</sup>. Estos subsidios fueron antecedentes importantes para las reivindicaciones del resto de los trabajadores, su trayectoria histórica denota una fuerte dificultad para su prosecución por parte de las empresas privadas, dado que estos beneficios afectaban su competitividad. Por eso, allí donde de modo puntual los empresarios ofrecieron este tipo de protección, las AAFF rápidamente fueron organizadas por Cajas de Compensaciones o se tornaron un beneficio difícil de sostener en el tiempo sin un prorrateo sectorial o general.<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> Era lógico y esperable que el crecimiento de los aparatos de la administración pública observase esas cargas y diese a su personal un resguardo respecto a sus necesidades reproductivas, pues se trata de instituciones cuyo objeto es el cuidado del orden general y la búsqueda de previsibilidad frente a la contingencia.

<sup>5</sup> Una Caja de Compensaciones es un mecanismo por medio del cual los empresarios asociados prorratean los costos de las AAFF que deben pagar a sus empleados de modo proporcional al del conjunto de las AAFF que deben pagar todos los empresarios asociados a esa caja.

Dentro del influyente debate ideológico de finales del siglo XIX y comienzo del XX, se destaca el creciente protagonismo en la participación política de las corrientes socialistas, con la creación de la Segunda Internacional Socialista en 1889, y el surgimiento del catolicismo social estimulado por la encíclica *Rerum Novarum* de 1891<sup>6</sup>. Ambas perspectivas enmarcaron el debate local sobre seguridad social. Mientras que la primera tomó la iniciativa de organizar la participación política de los sectores trabajadores y colocó entre sus principales reclamos el límite a la jornada de trabajo y el salario mínimo, la segunda contestó ese protagonismo laico con el reclamo por la protección de la familia contra el individualismo y el materialismo de las doctrinas liberales y socialistas.

Por lo general las iniciativas filantrópicas empresarias coinciden con sectores productivos de vanguardia o protegidos que pueden transferir a precios la oferta de beneficios adicionales a los salarios para el reclutamiento o fidelización de su fuerza de trabajo. Cualquiera fuese el camino de llegada a las AAFF, si estas tenían incidencias sobre la competitividad de las empresas generarían la obvia consecuencia de poner en desventaja al trabajador con cargas de familia o de relativizar el beneficio otorgado por dicha empresa. Las Cajas de Compensaciones fueron una de las formas de atender las referidas dificultades. Se dieron, en mayor medida, allí donde el liberalismo económico y político era complementado con principios de protección acuñados por diferentes corrientes ideológicas y azuzados por las reivindicaciones obreras. No obstante, por lo general demandaron el consenso de los trabajadores y, a su tiempo, la regulación pública (Ashford, 1989; De Swaan, 1992)

Para algunos analistas, estas cajas son un tipo de intervención que constituye un tercer momento en el desarrollo de las AAFF, refieren al necesario reconocimiento colectivo de que el principio de la solidaridad es político y está regido por la ley de los grandes núme-

---

<sup>6</sup> Considerada una respuesta al humanismo liberal o socialista, esta será actualizada por la encíclica *Quadragesimo Anno*, del 15 de mayo de 1931, que además de conmemorar los 40 años de la primera, es una respuesta integrista a la crisis de 1929-30, reafirma su condena al individualismo y al colectivismo, defiende la propiedad privada y propone la armonía social sobre la base de la defensa de la familia.

ros, así cuanto más amplia su aplicación más barato y eficaz puede ser el régimen<sup>7</sup>. Sobre este aspecto William Beveridge (1945:23) sostenía: *“La redistribución de la renta nacional se opera por dos procedimientos distintos, pero orientados al mismo fin. El de los seguros sociales que procuran una renta de sustitución cada vez que la renta normal se suprime y el de las asignaciones familiares, que procura una renta complementaria, cada vez que la renta normal es prácticamente insuficiente”*. Los casos europeos de mediados del siglo XX muestran que allí donde su generalización no es completa puede acarrear grandes inequidades<sup>8</sup>. Fue así que en muchos países se dio una generalización de las AAFF por compensaciones salariales como en Bélgica, España y Francia, mientras que en otros países, más progresistas en el diseño de sus políticas de protección social (como Nueva Zelanda, Australia, Reino Unido, Finlandia y Suecia), todos los ciudadanos y todas las familias residentes gozan del beneficio.

En Latinoamérica las primeras experiencias de AAFF provinieron, en su mayoría, del ámbito privado. Los registros indican que, como en otro aspecto de la seguridad social Chile fue pionero, hacia 1937 sectores de empleadores concertaron beneficios de AAFF con sus empleados, luego estas se desarrollan por medio de convenios colectivos de trabajo, y finalmente en 1953 se generalizaron por ley. Brasil instituyó las AAFF en 1941, aunque el beneficio se aplicó sólo a familias con ocho o más hijos menores de 18 años. Uruguay hizo lo propio en 1943, hacia 1955 el sistema de Cajas de Compensaciones sectoriales incluyó a la mayoría de los asalariados. Bolivia desarrolló un importante sistema nacional en 1956. Finalmente, en esa misma década, Colombia constituyó un llamativo caso de institutos de subsidios surgidos de las negociaciones colectivas<sup>9</sup>. En la mayoría de es-

---

<sup>7</sup> Respecto a la construcción política de la solidaridad ver Baldwin, 1999.

<sup>8</sup> Este era el caso del sistema italiano, ver Bikkal, 1960: 2.

<sup>9</sup> La *Asociación Nacional de Industriales* y la *Unión de Trabajadores de Colombia* propiciaron la puesta en marcha del subsidio familiar a través de la creación de la primera caja de compensación, en 1957 el gobierno militar estableció por decreto la obligatoriedad del subsidio familiar, así se desarrollaron diferentes cajas de subsidios que son la base del actual sistema de seguridad social de ese país.

tos países el proceso de concreción las AAFF estuvo condicionado por el desarrollo doméstico de nuevos sectores productivos surgidos a instancias de la crisis de 1930 y las dificultades de entreguerras; en todos tiene su impronta la perspectiva ideológica que privilegia la protección de la familia y soslaya el debate sobre los niveles de explotación, retribución y protección del trabajo asalariado.

En Argentina, la agenda inicial de esta cuestión es similar a la de su región y se enmarca en las corrientes de pensamiento mencionadas. La prosecución de estos debates parece estar mediada por la recepción y reelaboración de las referidas ideologías entre los actores políticos y sociales domésticos, el marco institucional en el que estos actúan, la red de alianzas políticas en las que participan y el modelo de desarrollo socio-productivo que propician. Así, en líneas generales, las polémicas sobre la cuestión social llevaron siempre al específico debate sobre el salario mínimo que se actualizó en diferentes contextos y tuvo entre las principales voces las del argumento liberal clásico sobre libre contratación y óptimo de retribución según costo de reproducción de la fuerza de trabajo. Esta perspectiva, además de persistir en el tiempo, fue recurrentemente actualizada por el catolicismo social argentino. Esta corriente de pensamiento, arraigada entre importantes grupos dirigentes tradicionales, fue determinante para la transformación de la discusión sobre el salario mínimo en salario familiar, pues introdujo el concepto de *trabajador padre de familia sostén de hogar* para subordinar la redistribución del ingreso a una moralización social que coloca al asalariado como el responsable público del sustento doméstico y a la mujer como la responsable doméstica de los cuidados de la higiene y la disciplina familiar.<sup>10</sup>

El primer escenario de este debate es el de la discusión sobre la Ley de trabajo a domicilio (10.505/18) y la llamada Ley Cafferata (9.667/15) que crea la Comisión Nacional de Casas Baratas. Este notable dirigente, diputado nacional y referente del catolicismo social,

---

<sup>10</sup> Respecto a la relación entre caridad, filantropía y familia moderna, ver Donzelot, 1978; respecto a la evolución histórica de la institución familiar en Argentina, ver Torrado, 2003; respecto del desarrollo de los derechos civiles de la mujer en varios países de la región, ver Giordano, 2012.

propuso en 1921 la primera ley específica de salario familiar<sup>11</sup>. Son llamativos los exigüos resultados del debate político respecto a la seguridad social y el salario mínimo desarrollado antes de la crisis de 1929. Como veremos, el Parlamento volvió a tratar la cuestión de las AAFF hacia mediados de la década de 1930. No obstante, éstas recién tuvieron su primera concreción institucional legislativa a finales del año 1940 cuando fueron incluidas en el mencionado estatuto del empleado bancario. Este beneficio precipitó demandas similares en otros sectores laborales que se condensaron hacia 1943, preñadas de posicionamientos políticos respecto a la contienda electoral por la presidencia de la nación prevista para octubre de 1943. El golpe de Estado del 4 de junio de aquel año se encontró con avanzadas negociaciones sobre reclamos de AAFF. Estas estaban a punto de ser otorgadas a importantes sectores laborales que habían llevado la demanda a instancias ministeriales. Luego, con el arribo del Coronel Juan Perón a la cartera de trabajo, la actitud del gobierno militar respecto a los trabajadores se revirtió y fue propiciada una generalización de la negociación obrero patronal por medio del, hasta entonces, incipiente mecanismo de los contratos colectivos de trabajo.<sup>12</sup>

### Las asignaciones familiares en el debate local sobre seguridad social

En la Argentina de comienzos del siglo XX, en pleno auge del modelo agro-exportador y de sus conflictos respecto del régimen político, se ensayaron proyectos de *código de trabajo* y de *seguro social integral*. No obstante, estos tuvieron un tratamiento menguado y selectivo en la agenda política y un debate más que insuficiente en la agenda social. En esos años, algunas regulaciones básicas de los contratos de trabajo como el límite de la jornada laboral, el seguro por accidentes, el descanso dominical, el salario mínimo y el salario fami-

<sup>11</sup> Respecto a las AAFF dentro de la discusión salarial y la representación de la mujer en ese debate ver Nari, 2004.

<sup>12</sup> Respecto a los convenio colectivos de trabajos previos a 1944, ver Gaudio y Pilone, 1988a, 1998b y Soprano, 2000.

liar fueron discutidas junto al seguro de retiro y el de salud como desagregados de aquellos proyectos más inclusivos. El análisis del debate sobre diferentes vectores de protección para los sectores subordinados es un modo de encarar el surgimiento de una cuestión social bien específica y moderna para un país que hacía importantes esfuerzos para tratar de serlo y que no logró que su sistema representativo lo plasmase en una legislación comprensiva y coherente. Nos referimos a la “cuestión obrera” que desde su enunciación a comienzos del siglo XX interpela al entramado de actores que interpreta, interviene y polemiza sobre su sentido, pero que sólo ofrece respuestas selectivas, disuasivas, cuando no represivas, a los reclamos de integración social de dichos sectores.<sup>13</sup>

Esas iniciativas parecen tener como punto de partida un mismo origen: la fuerte necesidad de previsión-protección que afrontan los individuos y grupos sociales en que estos se organizan frente a la evidente ausencia de interés o capacidad de las autoridades públicas para proveerlos. La provisión de servicios sociales por parte de diferentes grupos de la sociedad civil es indicativa de los efectos de una socialización de autoprotección que recibe poco estímulo sistemático desde el Estado. En ese sentido, el mutualismo pone en agenda pública dicha cuestión de la protección pero el debate sobre las potencialidades y necesidades de acompañamiento institucional es pobre, su concreción escasa y el aplazamiento de los proyectos, reiterado. Tan es así que el tratamiento de estos temas, auspiciado por la ampliación del régimen político propiciada por la ley Sáenz Peña así como por el clima ideológico de la primera posguerra, sólo fue retomado con la reactivación económica posterior a la crisis de 1930. En ese momento se generó una reconfiguración circunstancial, pero profunda y persistente, de la estrategia de desarrollo socioeconómico que incidió en el volumen y la conformación de la masa asalariada.

Luego de aprobadas las primeras leyes de seguridad social (*Ley de seguro por accidente de trabajo* y *Ley de Jubilaciones ferroviarias*, de 1915) el bloque socialista propuso, en 1917, un *Código de Seguro*

---

<sup>13</sup> Al respecto ver: Falcón y Monserrat, 1999; Isuani, 1985; Suriano, 2000, 1989, y Zimmerman, 1995.



*Nacional* para todo el personal en relación de dependencia como alternativa al modelo de las cajas previsionales. Esta propuesta fue complementada con distintas medidas de protección social como salario mínimo, subsidios por maternidad o salario familiar. Todo parece indicar que con este Código sucedió algo similar a lo acaecido con el *Código de Trabajo* propuesto por Joaquín V. González en 1904: nunca se promulgó, pero algunos de sus vectores de protección fueron tratados y legislados a través de los años<sup>14</sup>. Así, comenzaron a ser debatidos en el Parlamento proyectos específicos de salario mínimo, subsidios por maternidad y salario familiar, entre los que se encuentra el referido proyecto del diputado Cafferata. El Código, elaborado por el diputado socialista Augusto Bunge, sólo fue tratado hacia finales del 1922<sup>15</sup>. En esa ocasión se complementaron las prestaciones ordinarias propuestas en la primera oportunidad<sup>16</sup>. También fueron presentados algunos proyectos del catolicismo social sobre los que influyó como informante al Parlamento y como reconocido intelectual de esta corriente ideológica el Ingeniero Alejandro Bunge, quién, como veremos, retomó los mismos argumentos para el debate de finales de los años '30.<sup>17</sup>

El referido proyecto socialista logró media sanción de la Cámara Baja como *Ley Básica de Seguro Social*<sup>18</sup>. Esta sanción coincide con el debate sobre jubilaciones para empleados de comercio e industria propiciado por el presidente Alvear y convertido rápidamente en Ley<sup>19</sup>. Así, mientras el Parlamento le daba media sanción a una ley de *seguro social*, también sancionó expedito una ley *previsional* presen-

---

<sup>14</sup> Es el caso del descanso dominical, la ley de accidentes de trabajo, el trabajo infantil y femenino, el sábado inglés entre otros; al respecto ver: Isuani, 1985; Falcón y Monserrat 1999; Cortés y Marshall, 1991.

<sup>15</sup> Ver al respecto: Falcón y Monserrat, 1999; Flier, 2000; Isuani, 1985.

<sup>16</sup> Estas son: enfermedad, maternidad, invalidez y vejez, con viudez y orfandad, con otras adicionales como, bolsa de trabajo sindical contra el desempleo, seguro de vida, pensiones vitalicias y seguro de familia.

<sup>17</sup> Augusto y Alejandro Bunge eran hermanos, no hemos revisado referencias biográficas que pudiesen aportar más información sobre sus relaciones personales.

<sup>18</sup> Ley nº 11.286/1923.

<sup>19</sup> Ley nº 11.289/1923.

tada por el Poder Ejecutivo que incluía a obreros y empleados del comercio y la industria<sup>20</sup>. Finalmente, el Senado nunca avanzó en el tratamiento del *seguro social* y el gobierno de Alvear (1922-1928) terminó derogando la apurada ley de *jubilaciones* por una fuerte oposición obrera y patronal. Según Aldo Isuani (1985), tanto la sanción como el sucesivo fracaso de estas dos leyes se debieron a la oposición empresaria, a una alta conflictividad del movimiento obrero y a un contexto de fuerte competencia entre la UCR y el PS por la misma base social urbana. No obstante, esta competencia parece haberle rendido frutos al influyente catolicismo social pues, al plantear la defensa del hogar obrero, interpelaba a las demás corrientes desplazando sus argumentos, condicionando su aprobación o propiciando la dilación de las medidas de protección más seculares<sup>21</sup>. Como mencionamos más arriba el catolicismo social buscó y, en cierto modo, consiguió operar una transformación de la discusión sobre el salario mínimo en salario familiar. Pues, al introducir el concepto de trabajador padre de familia sostén de hogar subordinó el debate sobre la redistribución del ingreso a su perspectiva de moralización social. El cuadro conceptual del catolicismo social se completa con la consideración del salario mínimo como un “elemento de desorden” económico.<sup>22</sup>

A lo largo de la década de 1930 los diferentes sectores del movimiento obrero manifestaron en distintas ocasiones su interés en el establecimiento de un seguro social<sup>23</sup>. En esta dirección, el programa

---

<sup>20</sup> Los sectores que la ley menciona son: marina mercante, periodismo y tareas gráficas, establecimientos industriales y establecimientos mercantiles.

<sup>21</sup> La postura y el proyecto del Partido Socialista constan en los DSCDN 22/11/1923 y en el documento “Seguro Social y Devaneo Jubilatorio” Comité Ejecutivo de Partido Socialista, Talleres de La Vanguardia, Buenos Aires, 1924.

<sup>22</sup> Ver Bunge, Alejandro 1940: 405-6.

<sup>23</sup> Para ese entonces, la unidad del movimiento obrero en torno a la CGT había sido una estrategia defensiva de sus diferentes corrientes ideológicas frente a la fuerte impronta represiva de la dictadura del general Uriburu. La hegemonía de la central sindical era disputada por dirigentes socialistas y “sindicalistas puros” mientras que el Partido Comunista integra la central en minoría y con disidencias. En la segunda mitad de la década el liderazgo del socialismo prevaleció sobre las demás corrientes, el mismo fue puesto en cuestión en

mínimo de la Confederación General del Trabajo (CGT) defendía la instauración de un seguro nacional que atendiese los riesgos de enfermedad, desocupación, vejez, invalidez y protección a la maternidad e infancia para la clase trabajadora<sup>24</sup>. Finalmente esos debates recién se retomaron en el parlamento hacia el segundo lustro de la década, cuando la economía comenzó a dar importantes muestras de reactivación y los sectores asalariados comenzaron a expresar con mayor fuerza sus demandas. No obstante, si bien el Parlamento volvió a ser caja de resonancia de estos reclamos, el trastocamiento del sistema representativo -por la proscripción, el fraude y las intervenciones federales a varias provincias- continuó soslayando dichas necesidades, dificultando los debates y aplazando la concreción de esta legislación.

La primera etapa de este debate tuvo dos polos muy claros: protección integral versus protección a la familia, culminó hacia finales de la década del treinta sin otro resultado que haber acompañado un larvado desarrollo privado de las AAFP. Además, contribuyó a instalarlas dentro de los reclamos de los sectores subordinados, al punto de que los propios socialistas comenzaron a presentar proyectos puntuales en ese sentido y en coincidencia con la impronta sindical<sup>25</sup>.

---

los inicios de la década del '40 y esto generó una ruptura de la central en 1942 (Del Campo, 1983; Matsushita, 1986).

<sup>24</sup> Es importante aclarar que a lo largo de esta década la CGT al mismo tiempo que expresaban la necesidad de un *seguro nacional* o de un *sistema de seguridad social* demandaban de modo puntual el avances de los diferentes vectores de protección, poniendo más énfasis en estos últimos: "Programa mínimo de la CGT" aprobado por el Comité Confederal el 26 de abril de 1932 (*Boletín de la CGT*. N° 6, 25 de junio de 1932).

<sup>25</sup> Hasta ese momento los proyectos más destacados eran:

- "*Proyecto de seguro nacional*" de Augusto Bunge (PS) de 1917, será la base del discurso de protección integral sostenido en cada coyuntura por la bancada socialista en el parlamento.
- "*Proyecto de ley sobre sueldos y salario familiar para los empleados y obreros del estado*" presentado por el diputado Juan F. Cafferata en 1921 y reproducido varias veces por legisladores vinculados al catolicismo social. Partido Demócrata Nacional.
- "*Proyecto de ley sobre protección a las familias con numerosos hijos*" presentado por el diputado Leopoldo Bar, en 1922. Unión Cívica Radical.

Acompañaban, de ese modo, la estrategia general de la CGT y otros sectores del movimiento obrero respecto a la persistente propuesta de un sistema de seguridad social y al recurrente reclamo por vectores puntuales de protección. Por eso, en 1937, mientras seguían proponiendo versiones actualizadas de la Ley Básica de Seguro Social, los socialistas también presentaron un proyecto de ley sobre “creación de cajas de compensación y regímenes de subsidios familiares”<sup>26</sup> y, al mismo tiempo, acompañaron la presentación del sindicato bancario solicitando un régimen laboral que contemplaba la creación de una caja de compensación para AAFF. El tratamiento de esta cuestión es sintomático de las dificultades respecto del desarrollo legislativo de componentes coherentes y sistemáticos de protección social. El resultado fue la reglamentación de las primeras AAFF reconocidas por una ley nacional. Las AAFF se generalizaron unos pocos años después sin que de su existencia se puedan inferir efectos de equidad o solidaridad de los sectores subordinados, pues se convirtieron en un elemento más, aunque de poca monta, de la negociación sectorial diferenciada y heterogénea del movimiento obrero.

Tres importantes documentos conjugan las referencias a estos debates de la década de 1920 y las retoman hacia finales de los años 30 e inicios de los 40, ilustrando el clima de ideas sobre protección social en el que aparecen las AAFF y que precede al surgimiento del peronismo. Ellos son, el influyente libro *Una Nueva Argentina* de Alejandro Bunge y los proyectos de AAFF presentados al parlamento por Torcuato Di Tella y la Acción Católica Argentina. Un cuarto do-

- 
- “*Proyecto sobre salario familiar para empleados públicos*” presentado por el diputado mendocino, de la Unión Cívica Radical, Rafael Lencinas en 1935. Unión Cívica Radical.
  - “Proyecto de ley sobre creación de cajas de compensación y regímenes de subsidios familiares” Diputado Alfredo Spinetto, 1937. Partido Socialista.
  - “*Proyecto de ley sobre fomento a la natalidad*” y “*Proyecto de Ley sobre creación de la Caja de Fomento a la Natalidad*”, Senador Alfredo Palacios, 1939. Partido Socialista.

<sup>26</sup> “Proyecto de ley sobre creación de cajas de compensación y regímenes de subsidios familiares” Diputado Alfredo Spinetto, 1937. Partido Socialista.

cumento es el proyecto de ley sobre escalafón para empleados bancarios, que tratamos en el próximo punto.

Reseñamos *in extenso* el planteo de Alejandro Bunge, pues su reiteración de los argumentos vertidos a comienzos de la década del '20 revela el aplazo de los temas debatidos, mientras que su notable influencia entre políticos e intelectuales de ambos momentos pueden notarse en los resultados del debate sobre AAFF, como en algunas similitudes de sus propuestas con respecto del proyecto de AAFF de la Acción Católica Argentina.<sup>27</sup> Alejandro Bunge presentó, en julio de 1939, a la Comisión Interparlamentaria sobre “vivienda popular y protección a la familia numerosa” un “Plan Coordinado” que contenía su propuesta sobre AAFF y reiteraba presentaciones previas que su libro tituló: *“Una sugerción de vieja data que no fue oída”*; allí afirmó que *“en 1921 cuando en las Cámaras se discutía el salario mínimo y aumentos de sueldo hasta los \$300, propusimos que ese volumen de dinero implicado fuese en especie utilizando esa masa para construir viviendas”* (Bunge, 1984: 403-7) El ingeniero Bunge se oponía a las asignaciones familiares en dinero, por dos motivos: 1) sostenía que tendría como *“efecto inevitable la elevación del costo de producción y del costo de vida... se trata de dar con una mano y se quitaría en buen parte con la otra”* (Bunge, 1984: 404), 2) consideraba que: *“El mayor salario, desgraciadamente, por razones de grado de cultura, no se traduce generalmente en solución de los problemas fundamentales... la buena vivienda, la buena educación y la buena alimentación. Tenemos pruebas experimentales de que en muchos casos el salario mínimo no... [ha] logrado otra cosa que aumentar el consumo de al-*

---

<sup>27</sup> Falappa y Mossier, 2014. En la década de 1910, Alejandro Bunge “Lideró un programa para convertir al catolicismo social en el tercer espacio social alternativo, sin rastros de antiliberalismo, en competencia abierta con el socialismo y con el anarquismo. El escaso éxito de la iniciativa católico social se compensó con la convocatoria del Poder Ejecutivo, para integrar los cuadros técnicos del Departamento Nacional del Trabajo (DNT), en el que amplió el rango de las mediciones sociolaborales. Luego, pasó al Ministerio de Hacienda y se convirtió en jefe del máximo organismo de la red de oficinas estadísticas, la Dirección General de Estadística de la Nación” (González Bollo, 2012: 59); por esa época Bunge presidió el Círculo Católico de Obreros de Buenos Aires y afianzó “el liderazgo de los dirigentes católicos dentro del DNT” (Zimmermann, 1995: 207).

*macén, y que se ha seguido viviendo en una pieza como antes del aumento del salario”* (Bunge, 1984: 405). Propuso asimismo una asignación monetaria desde el quinto hijo y una en especie, como asistencia médica y hospitalaria que constituyese un gasto global similar al de la AAFF, *“conjunto de beneficios en especie y en dinero... que a nuestro juicio resolvería los problemas que quieren solucionar los legisladores. Y ello se lograría sin introducir un elemento de desorden en la economía, en la producción y en la moneda como podría ocurrir con la asignación familiar, o el salario familiar, extendido a todos o casi todos los niños de menos de 15 años”*<sup>28</sup>. En el acápite “Las asignaciones familiares” Bunge (1984: 415) reitera los inconvenientes de los subsidios en dinero y considera que una Caja Nacional de AAFF significaría una nueva y engorrosa ingeniería del estado. Alerta sobre la dificultad para hacer llegar esos fondos a familias residentes lejos de los centros urbanos y sobre la posibilidad de que dichos fondos sean en especie afirma: *“hasta en la Capital ocurre que se cambian por alcohol o tabaco vales de leche entregados para los niños por las Conferencias Vicentinas, a pesar de la vigilancia”* (Bunge, 1984: 417) Por último, reitera una de sus propuestas que data de la década del 20: gravar a todos los solteros y los casados sin hijos (Bunge, 1984: 413).

Torcuato Di Tella, exitoso industrial y, por entonces, vocal de la junta ejecutiva de la Unión Industrial Argentina (UIA), presentó a la Cámara de Senadores en el día de la industria del año 1941 dos proyectos de ley, aprobados y hechos suyos por el Consejo Directivo de esta entidad, referidos al establecimiento de un sistema de seguro social y de asignaciones familiares; su introducción sostenía: *“El progreso industrial de la República está requiriendo continuamente el concurso de la legislación para que venga ésta a dar un marco jurídico a las nuevas relaciones que ese progreso suscita. Todavía queda, sin embargo, mucho por hacer en este sentido. Bastará recordar que aún no contamos con un Código del Trabajo, y que, por lo tanto, las relaciones entre patrones y obreros deben ser encuadradas dentro de*

<sup>28</sup> El autor hace un análisis estadístico de lo que costarían las AAFF y propone atacar otras necesidades, como la de *“crear 200.000 viviendas o repartir 100.000 parcelas de campo”* (Bunge, 1984. p.406-7).

*las prescripciones del Código Civil sobre la locación de servicios (las que representa una etapa de la vida económica y jurídica ya superada) para poner de manifiesto el atraso que nuestra legislación acusa”<sup>29</sup>*

Un año antes, la UIA había manifestado: *“no estimamos oportuna la consideración de nuevas leyes de carácter social, mientras se encuentre en preparación un proyecto del Código Nacional de Trabajo, cuya sanción es una necesidad sentida y un anhelo de los industriales que representa esta entidad”* (UIA N° 859, 1940: 38)<sup>30</sup>. El cambio de la actitud de la UIA, parece haber tenido relación con la media sanción lograda por el diputado socialista Solari para la creación de una Comisión Nacional de Previsión Social, así como con la impronta de Di Tella que, aunque vocal de la institución, había tomado la responsabilidad de dirigir un instituto que promovía el debate sobre el desarrollo industrial y tenía entre sus prioridades discutir el modelo de seguridad social<sup>31</sup>. El proyecto de Caja Nacional del Seguro Obrero, desarrollado por Di Tella, preveía que la cobertura abarcara al personal permanente de los establecimientos industriales de la Capital Federal y los Territorios Nacionales<sup>32</sup>. Por su parte, el régimen de AAFF se dirigía a un universo similar, financiado por aportes patronales y estatales.

---

<sup>29</sup> DSCSN, 1941, t.1: 106 y 381 y *Anales de la Unión Industrial Argentina (UIA)* N°874, 1941: 74.

<sup>30</sup> Di Tella era el responsable del *Instituto de Estudios y Conferencias Industriales* que funcionó en la UIA desde 1940 a 1946 y que reunía a una pluralidad de conferencistas que abordaban aspectos del desarrollo económico del país, entre esos conferencistas se encuentran los referidos, Alejandro Bunge, Coghlan, Solari, y el Secretario de estado José Figueroa. (Di Tella, 1993: 135-138). Respecto del debate sobre seguro social ver Lvovich, 2006.

<sup>31</sup> El proyecto intentaba unificar las Cajas de Jubilaciones existentes, como acción de base para tender a crear un régimen de Seguridad Social.

<sup>32</sup> Se trataba de un seguro de enfermedad, asistencia médica y farmacéutica para la invalidez, vejez y muerte del afiliado, con cobertura para su familia, financiado con aportes mensuales obligatorios del 3% de los empleados y 4% de los empleadores, a los que se sumarían aportes estatales.

Días después, la Acción Católica Argentina presentó un proyecto similar de AAFF que proponía la creación de un *Instituto Nacional de Asignaciones Familiares* financiado por los empleadores con un 5% del volumen de su nómina salarial y -en coincidencia con Alejandro Bunge- por todos los varones solteros mayores de 25 años que tuviesen ingresos mensuales superiores a \$300 con un impuesto del 1% sobre sus salarios<sup>33</sup>. El debate configura un arco en el que de un lado se colocan los socialistas, quienes parten del principio de seguridad social integral y se resignan a aceptar el subsidio familiar como una contribución puntual, mientras que por otro lado los conservadores, liderados en este tema por el catolicismo social, van de la defensa orgánica de la familia y el orden domestico tradicional hacia las AAFF.<sup>34</sup>

### La institucionalización de las asignaciones familiares, del Estatuto Bancario a los debates Paritarios

El “*Régimen laboral para empleados de bancos particulares*”, sancionado por la ley 12.637, conocido como “estatuto” o “escalafón” bancario, fue presentado como proyecto por la representación sindical y la bancada socialista en 1937. Consiguió media sanción en 1938, por 95 votos contra 3, y finalmente se aprobó en agosto de

---

<sup>33</sup> Los beneficios iban de \$4 por el primer hijo en una escala progresiva hasta \$ 30 por el quinto hijo, menor de edad, y \$ 36 por todo concepto, siendo el tope salarial del beneficio de \$ 300, no tenemos un valor de salario básico promedio para la época, no obstante, podemos ilustrar la información con el salario básico fijado por el “escalafón bancario” que fue de \$90.

<sup>34</sup> Un dato adicional es que el proyecto reseñaba en sus considerandos una lista de entidades estatales y privadas con regímenes voluntarios de AAFF. Entre ellas se destaca YPF, varias instituciones bancarias públicas y privadas, los empleados municipales de Capital Federal, el Diario El Pueblo, SIAM Di Tella, Algodonera Flandria, Michelin, Compañía Argentina de Electricidad (Acción Católica Argentina, 1941). Respecto a la mención de YPF cabe aclarar que el “Estatuto del Obrero Petrolero, Decreto 15.356/46, 28 de mayo” no contempla las AAFF (TLOR, 1947: 33-6)



1940 luego de sufrir importantes cambios en el Senado<sup>35</sup>. Para el caso particular de las AAFF el reclamo sindical se fundamentaba en dos motivos. El primero es que algunas entidades bancarias, entre las que se destacaban las públicas, ofrecían a sus empleados un complemento salarial por cargas de familia. El otro motivo, recurrente en todos los debates sobre salarios, era la situación de carestía de aquellos que recibían los salarios más bajos del sector, en particular, de aquellos con familias a cargo. El proyecto aprobado por la Cámara de Diputados no abundaba sobre la modalidad del beneficio o el proceder administrativo del mismo pues proponía la creación de una comisión reglamentaria mixta que entre sus atribuciones tenía la de “*crear una caja de compensaciones para asignaciones familiares*” (DSCSN, 1939: 554-581). Los argumentos al respecto eran claros: proponían el desarrollo de una institución que asumiera como misión organizar la solidaridad del sector respecto a los empleados con salarios bajos y carga de familia. La referida solidaridad se aplicaba tanto a empleados como empleadores pues de ese modo no había desventajas de tipo competitiva, entre los primeros, ni erogaciones diferentes por igual trabajo contratado, para los segundos.

Finalmente, luego de un extenso debate, el Régimen Laboral para Empleados Bancarios fue sancionado por el Senado con modificaciones importantes para el caso de las AAFF<sup>36</sup>. Los senadores más opositores a la medida rechazaban la idea de instituir esta caja de compensaciones porque consideraban que se trataría de la creación de un órgano que no se encuadraba en la legislación nacional. El argumento era que la referida *comisión mixta de empleados y empleadores*, a la que se le encomendaba la creación de dicha Caja significaba que el Congreso estaría delegando en la comisión su soberanía

---

<sup>35</sup> Los reclamos del sector habían comenzado en 1935 motivados en la búsqueda de actualización salarial luego de un lustro de estancamiento. La reactivación económica y el hecho de que el sector sufría una fuerte diferenciación, según el origen público o privado de los empleadores, fueron algunos de los principales fundamentos del reclamo.

<sup>36</sup> La Cámara Alta era el lugar donde se frenaban muchos e importantes proyectos de carácter social, tenía entre sus manos el proyecto sobre Ley Básica de Seguridad Social y el proyecto de AAFF del diputado Spinetto, entre otras medidas de ese tipo que incluyen al salario mínimo vital y las jubilaciones para empleados de comercio.

legislativa. Aquellos senadores que se manifestaban a favor de esta Caja de Compensaciones ofrecían legislar esos detalles, lo que llevaría a acotar las atribuciones de la comisión mixta. Pero, finalmente, la mayoría, conformada por sectores conservadores y la UCR, optó por la sencilla inclusión de un subsidio complementario al salario sin mediación alguna<sup>37</sup>. El diputado Solari, líder de la bancada socialista, sostuvo que no era una medida aceptable *“pero debo decir que importa introducir con esta legislación un concepto ponderable de progreso... para no aplazar un año más la regulación del sector”* (DSCDN, 1940: 818). El ánimo de la Cámara Baja era no retrasar más el “estatuto bancario”, finalmente Diputados aceptó las modificaciones del Senado, la ley se promulgó en setiembre de 1940.

Este largo debate, así como la demorada y escasa concreción de las AAFF en el ámbito parlamentario, fue revertido de modo inmediato con el golpe de estado que cierra el ciclo conocido como “década infame”. El gobierno militar otorgó AAFF a pocos días de haber asumido y luego estas fueron diseminándose con la generalización de los acuerdos paritarios.

### La diseminación de las asignaciones familiares

La información con que contamos para reconstruir el desarrollo de las AAFF luego del golpe de estado del 4 de junio de 1943 surge de un corpus restringido de documentos que iremos refiriendo aquí abajo. No obstante estas limitaciones, estamos en condiciones desarrollar un análisis de las transformaciones de las AAFF para el periodo 1943-1955, en el que éstas fueron realizadas por dos mecanismos subsecuentes, los decretos que las incluyeron en nuevos o renovados escalafones sectoriales y, luego, los convenios colectivos de trabajo (CCT) que a veces las incluían entre los beneficios acordados. Hecha esta aclaración, proporcionaremos aquí una reconstrucción del desarrollo de las AAFF relevadas, comparando sus alcances, diferen-

---

<sup>37</sup> El proyecto de del Senado propuso un subsidio de \$5 por hijo menor de 16 años.

cias y similitudes así como los indicios que permitan ilustrar su grado de extensión y cobertura.

El efecto demostración del “estatuto bancario” resultó inmediato. Desde 1940 los sindicatos ferroviarios, *Unión Ferroviaria* y *La Fraternidad*, también demandaron para su sector el pago de AAFF. Aunque no recibieron respuestas favorables de las empresas privadas consiguieron la anuencia de la empresa Ferrocarriles del Estado, que elevó el pedido al PEN. Este beneficio se legisló por decreto de modo inmediato al golpe de estado y fue extensivo a todo el personal ferroviario tanto público como privado<sup>38</sup>. Es sorprendente que, a menos de dos meses de asumido el gobierno militar, y días antes de intervenir estos sindicatos, el PEN otorgase por decreto dicho beneficio para los ferroviarios. Sin embargo, no fueron muchos los sectores laborales beneficiados por AAFF concedidas por decreto. El “*Subsidio Familiar para todo el personal civil de la Administración Nacional y reparticiones autóquicas*” fue otorgado en octubre de 1945, su reglamentación dispuso que el mismo fuera aplicable a todo el personal civil de la administración nacional y que los gastos que la medida implicase se atribuyesen según la repartición, de acuerdo con los criterios con que éstas imputaban salarios y retribuciones por: *renta generales*,

---

<sup>38</sup> El 20 de mayo de 1943, la revista *La Fraternidad*, del sindicato homónimo de maquinistas ferroviarios, publicó una extensa y optimista nota que contenía la carta del reciente Director de Ferrocarriles del Estado Ingeniero Pablo Nogués, al Ministro de Obras Públicas solicitando autorización para realizar mejoras salariales a los obreros de su empresa, entre ellas las AAFF; la nota destaca que se hicieron pedidos similares en 1941 y 1942. (LF, N° 767, 20-5-1943). La primera edición de esta revista con el sindicato intervenido por el gobierno de facto editorializó los fundamentos de la intervención advirtiendo sobre “*la naturaleza del servicio y lo inaceptable de su permanente perturbación*” sostuvo que el gobierno se proponía “*una política laboral y social seria*” y que el sindicato no está en condiciones de ser interlocutor por su desorden e ilegitimidad interna; no obstante, recordaba que se fijaron precios máximos y congelaron alquileres para asegurar el ingreso de los trabajadores y que el decreto N° 3771 del 26 de julio otorgó el beneficio del salario familiar para todo el sector (LF, N° 774, del 5 de setiembre de 1943). Cabe aclarar, que ese decreto autorizó un aumento de tarifas de hasta el 3% para financiar, entre otros beneficios, las AAFF (Unsaín, 1945: 152-156).

*cuentas especiales, partidas* imputadas a sueldos o *recursos propios*<sup>39</sup>. Por su parte, el contingente de empleados protegidos según la ley pionera de bancarios también fue ampliado en dos oportunidades sucesivas<sup>40</sup>.

En el interregno, que va de las elecciones del 26 de febrero de 1946 a la asunción de Juan Perón como presidente constitucional el 4 de junio de 1946, algunas decisiones continuaron con la impronta del uso del decreto como modo de legislar vectores de protección social<sup>41</sup>. Así, el cuadro de los sectores protegidos con AAFF antes de la Presidencia constitucional de Juan Perón se completó con dos decretos: el “*Estatuto del personal administrativo de empresas periodísticas*” que entre sus beneficios disponía AAFF; y otro con ese fin para el personal de la producción de Azúcar, fuesen estos industriales o rurales, siempre que no se tratase de trabajo a destajo<sup>42</sup>. Hasta aquí el desarrollo de las AAFF que se encuentra reglamentado en un estatuto, escalafón o reglamentación sancionado por ley o decreto-ley del PEN.

Esa modalidad fue desplazada por la creciente importancia de la negociación colectiva de trabajo, auspiciada desde la propia Secretaría de Trabajo y Previsión Social y plasmada en la transformación del marco regulatorio de las relaciones laborales. Desde ese momento los nuevos convenios colectivos de trabajo funcionan estableciendo pautas fundamentales que también son llamadas “estatuto y/o escalafón”,

---

<sup>39</sup> Dado que este decreto (Nº 24.815, del 9 de octubre de 1945) abarcó diversas reparticiones públicas, las normas de interpretación que lo aplicaron quedaron a cargo del Ministerio de Hacienda que las expresaba en Resoluciones que valían para todas esas reparticiones (B.O. 1-12-1945: 3-6)

<sup>40</sup> Decreto Nº 12.366/45, 6 de junio: “Escalafón, estabilidad y salario familiar de empleados de compañías de seguro, reaseguro, capitalización y ahorro para vivienda y familia” y finalmente por el decreto Nº 15.355/46, 28 mayo, que creó el nuevo “Estatuto de Empleados Bancarios” incluyendo a los bancos cooperativos (TLOR, 1947: 30-32).

<sup>41</sup> En ese sentido, el caso más destacado fue la creación de la Caja de Jubilaciones para Obrero y Empleados de la Industria, pues el decreto que afectó a cerca de un millón y medio de trabajadores se anticipó en un mes a la apertura de las sesiones ordinarias del Parlamento y se superpuso a la promesa electoral de desarrollar un plan de seguridad social integral; al respecto ver Mossier, 2009.

<sup>42</sup> TLOR, 1947: 23, 78 y 123, decretos Nº 13.839 y 16.136 de 1946.

se originan en los acuerdos sectoriales entre empleados y empleadores y requieren de homologación por parte de la cartera de trabajo<sup>43</sup>. Del análisis de dos convenios colectivos de trabajo originales, el de empleados de comercio N° 108 de 1948 y el de metalúrgicos N° 174 de 1949, surgen importantes indicios respecto a las AAFF<sup>44</sup>. Es llamativo que en el convenio original de comercio de 1948 no haya mención alguna a las AAFF, pues fue a instancia de la renegociación paritaria de ese convenio que se creó la primer caja nacional de compensaciones, en 1957; también lo es que el convenio metalúrgico de 1949 incluyese subsidios de AAFF tan elaborados que junto a ellos se mencionaban vacaciones por matrimonio y nacimientos así como la cobertura de los ancianos progenitores de cualquiera de los cónyuges que estuviesen a cargo del titular. Respecto del convenio de empleados de comercio, en el transcurso de este período no se registran AAFF en la negociación nacional aunque, como veremos en el próximo punto, la reglamentación de la CASFEC tiene una disposición que reconoce los beneficios preexistentes, lo que indica que el beneficio se desarrolló de modo puntual en algunas empresas<sup>45</sup>.

La Memoria Anual de la Secretaría de Trabajo y Previsión Social de 1947 consta de una introducción cualitativa y 39 páginas de tablas que reseñan los CCT. La frase final de la reseña institucional cualitativa que oficia de presentación parece mostrar el interés y auspicio con que el gobierno de Perón encaraba esta cuestión y su expectativa respecto a las relaciones sociales de producción: *“Las clases trabajadoras acuden a la Secretaría de Trabajo y Previsión Social sabiendo*

---

<sup>43</sup> El entramado legislativo de protección al trabajo, propiciado por el Coronel Perón desde la Secretaría de Trabajo y Previsión Social, se inició con el decreto 32.347, del 30 de noviembre de 1944 que creó los Tribunales del Trabajo y fue complementado por el decreto 23.852 de Organización las Asociaciones Profesionales Obreras, del 2 de octubre de 1945. Respecto a los convenios colectivos de trabajo: antes de los gobiernos de Perón, ver Gaudio y Pilone, 1988 y Soprano, 2000; durante los dos primeros gobiernos de Perón, ver Doyon, 2002; para una reseña general ver Simón, 2006.

<sup>44</sup> Mimeo, Hemeroteca del MTEySS.

<sup>45</sup> Son imprecisas las referencias a las AAFF de comercio previas a 1956, no obstante, como veremos la Comisión Paritaria Nacional de Comercio de 1956 las menciona proponer la creación de la CASFEC (Tardío Vallejo, 1978:106-9).

*que en este organismo obtendrán la solución de sus problemas; así capital y trabajo, pilares de la grandeza de la Nación hasta ayer antagónicos, marchan hoy por el camino que los conduce a un mayor acercamiento y entendimiento.*" (p. 30) En esta Memoria, bajo el título "Convenios Colectivos celebrados desde el 1 de enero hasta el 31 de diciembre de 1947, Clasificados por actividades" se registran 242 CCT que involucran a 1.066.443 empleados<sup>46</sup>. De estos CCT, 66 incluyen AAFF con 468.955 trabajadores favorecidos<sup>47</sup>. El material sólo menciona la existencia de las AAFF en los CCT, no obstante nada más indica respecto a cómo éstas funcionan. Esta escueta información apenas nos permite establecer una relación entre número de CCT y población comprendida que permite inferir que los CCT que incluyen AAFF son aquellos que involucran contingentes mayores de representados<sup>48</sup>.

Cinco convenios de año 1954, que incluyen AAFF, aportan alguna información más para este período<sup>49</sup>. Cuatro de ellos mencionan

---

<sup>46</sup> Memoria Anual STyPS, 1947: 31- 69.

<sup>47</sup> Esta Memoria Anual (ídem.) es la única publicación, que hemos encontrado, que contiene una reseña de los convenios del año 1947, la cartera de trabajo no volvió a ofrecer esa información para los años siguientes, tampoco hallamos registros de otra publicación que lo haya hecho. Es importante mencionar que a comienzos del año 2013 la hemeroteca de la cartera de trabajo ha comenzado a ordenar y digitalizar algunos convenios colectivos de trabajo celebrados desde 1947 y que ha enviado al Archivo General de la Nación documentos que contienen algunos expedientes con estas negociaciones. Hemos revisado todos los materiales disponibles para este período, hasta julio del 2013, entre los cuales cinco convenios del año 1954, que serán referidos, contienen el beneficio de las AAFF. No hemos hallado otra fuente documental que permita analizar los convenios colectivos de trabajo del período.

<sup>48</sup> Esas tablas describen los beneficios acordados con diferentes menciones a las AAFF como salario, asignación, subsidio por hijo o cónyuge, en algunos casos se destacan beneficios concomitantes no recurrentes como, licencias extraordinarias y/o subsidios por nacimiento, casamiento o fallecimiento; pero en ningún caso se mencionan montos de salario o beneficio, tampoco límites de edad para la asignación por hijo.

<sup>49</sup> Por una cuestión de espacio referimos los convenios por número y palabra clave de la actividad: 124, barracas y lanas, 125 techados asfálticos, 128 mecánicos dentales, 129 industria lechera, 130 textiles. Para todos los casos se destacan beneficios concomitantes no

los salarios del sector, dos incluyen asignación por cónyuge, cuatro tiene tope de edad para la asignación por hijo a los 14 años y uno a los 16, para todos los casos los montos de las asignaciones oscilan entre \$ 15 y \$ 25. Así obtenemos un promedio de \$ 19 para una asignación familiar por hijo o cónyuge y un salario promedio para estos convenios de \$ 862; lo que nos muestra una asignación familiar de 2,2% de ese salario promedio por cada familiar beneficiado. Dado que el monto de las AAFF era fijo y los salarios oscilan entre \$ 400 y \$ 1170, se puede observar una incidencia mayor del subsidio entre los salarios más bajos. No obstante el promedio de los salarios más bajos de este restringido conjunto es de \$ 704 lo que eleva la asignación por familiar a 2,68%.

Dos cuestiones finales respecto este apartado nos permitirán completar la complejidad del cuadro presentado. Una es el desarrollo de AAFF en los demás niveles del estado, la otra cuestión es la creación de Instituto Nacional de Remuneraciones. Este instituto retomaba uno de los puntos centrales del debate laboral previo al peronismo, pues disponía que: *Las personas que utilicen empleado u obreros están obligados a reconocerles: a) Salario vital mínimo, b) Salario básico, c) Sueldo anual complementario*” y consideraba que “*el salario básico se establecerán con arreglo: a) la naturaleza y el riesgo del trabajo, b) la necesidad de otorgar al empleado y obrero adulto y a su familia un nivel de vida adecuado a su preparación técnica*; sin embargo, ésta es la única referencia tangencial al ingreso familiar pues no previó las AAFF<sup>50</sup>. Respecto a los demás niveles del estado, en las provincias y algunos municipios importantes, entre los que se destacan la Ciudad de Buenos Aires, Córdoba, Mendoza, y Santa Fe, se desarrollaron AAFF para empleados públicos a comienzos de la década

---

recurrentes como los supra citados. (Convenios Colectivos de Trabajo año 1954, Archivo Intermedio, Archivo General de la Nación).

<sup>50</sup> El Instituto Nacional de Remuneraciones fue creado por el decreto nº 33.302, del 20 de diciembre de 1945; formó parte de la cartera de trabajo y tuvo una existencia larvada, pues en su etapa de institucionalización delegó sus funciones en la Dirección del Instituto Nacional de Previsión Social que, a la sazón, también fue perdiendo centralidad, frente al crecimiento de la Fundación Eva Perón y cierta competencia con la cartera de Salud (TLOR, 1947: 35-6).

de 1940. Gobernadores del Partido Demócrata Nacional, de la UCR y del Partido Demócrata Progresista, concretaron en sus provincias aquello que como congresistas no consiguieron en la legislación nacional; es el caso de Cafferata en Córdoba, Lencinas en Mendoza y Argónz en Santa Fe. Luego, hacia finales del gobierno de facto, cuando se comenzó a prefigurar la alianza que llevó a Juan Perón a la primera magistratura, estas provincias avanzaron en leyes que generalizaron las AAFF en su territorio, en algunos casos, más sistemáticas que las que legisló el Parlamento nacional.

Hasta aquí, el proceso descrito permite mostrar una relativa expansión de las AAFF para el período 1943-1955, diseminadas *ad hoc* a través de convenios paritarios. Las fuentes disponibles no posibilitan cuantificar la extensión del beneficio, pero en cierto modo nos aproximan a observar algunos rasgos distintivos. Se trató de un beneficio del que gozaban en mayor medida los trabajadores de más bajos ingresos con cargas de familia, siendo el acceso a ese estipendio así como el tope de edad de los hijos para recibirlo diferente según el sector laboral. Las AAFF surgieron y se mantuvieron como un subsidio específico orientado a proteger al obrero jefe de hogar padre de familia. En ese sentido, no se registra ningún caso en que el estipendio fuese percibido en primer lugar por la mujer, excepto cuando estas fuesen trabajadoras único sostén de familia o tuviesen ingresos superiores a los de sus maridos. Las AAFF también difieren en los montos y topes de edad de los hijos protegidos y esa diferencia se relaciona con el origen del sector. Por lo general, para los obreros de actividades menos calificadas el tope de edad era de 14 años, para los metalúrgicos de 15 años, ferroviarios y otros sindicatos de importancia 16 años y los bancarios que pasaron de 16 a 18 años. Por otro lado, el único caso para este período en el que las AAFF estuvieron desarrolladas a través de una *Caja de Compensación* fue el de los obreros Ferroviarios, no obstante, antes que homogenizar el costo laboral de un sector empresario para asegurar el prorateo del mismo o soslayar la competencia entre obreros, esta Caja estaba orientada a recaudar un porcentaje del aumento en el costo del servicio público dispuesto para financiar las AAFF.

Según Peter Ross, el gobierno de Perón nunca tomó en serio la idea de crear un fondo de salarios familiares, por eso sostiene que allí



donde las AAFF surgían de la negociación entre patrones y obreros “no siempre tenían consecuencias felices para los trabajadores y sus familias” (Ross, 1988: 292). Este autor destaca que en 1949 el gobernador de Tucumán en su mensaje a la legislatura “comenta que los hombres con familias numerosas son los primeros en ser dimitidos en la industria azucarera pues los empleadores no quieren pagar el salario familiar”, y agrega, “para esos trabajadores, al no existir fondos, es más difícil encontrar empleo” (Ross, 1988: 293). Al respecto el diario La Prensa sentenciaba: “*Urge la formulación de algún esquema general basado en la solidaridad social para pagar AAFF, así como para agrupar y simplificar los pagos entre los empleadores individuales*”<sup>51</sup>. Los hechos relatados no parecen rebatir a Ross pero, sin dudas, las reformas y medidas adoptadas en materia de seguridad social fueron incluidas en diversos planes desde los inicios del gobierno de la *revolución del 4 de junio*. Incluso el apoyo y la colaboración de numerosos cuerpos técnicos en la materia ponían un énfasis especial en la necesidad de llevar adelante estos estudios actuariales antes de seguir avanzando y ampliando el sistema de manera desordenada. Mientras el Primer Plan Quinquenal es muestra de aquella intención, el Segundo Plan Quinquenal es más limitado y evidencia el abandono de ese rumbo.

De la agenda pública previa, Perón y el Consejo Nacional de Posguerra, tomaron y amplificaron la cuestión de la seguridad social y la replicaron en el discurso y en los planes. En la práctica, Perón avanzó con las medidas más puntuales e inmediatas, mientras que el Consejo se encargó de elaborar el Primer Plan Quinquenal que propuso al Parlamento un Sistema de Seguridad Social (Villaruel y Berrotarán, 1995). El Instituto Nacional de Previsión Social hizo lo propio de acuerdo con su misión institucional<sup>52</sup>. Este tema fue un aspecto

<sup>51</sup> Diario *La Prensa*, 19-08-50, citado por (Ross, 1988: 293).

<sup>52</sup> También propuso un plan de Seguridad Social. Este instituto, creado en 1944, fue encargado de estudiar y proyectar un programa integral de reforma para la seguridad social que finalmente presentó al Parlamento en 1946 – por eso, antes intervino y reorganizó al conjunto de las Cajas Previsionales-. Sin embargo, hay consenso en las investigaciones realizadas respecto a que estuvo muy lejos de lograr algo parecido a su misión institucional y que los proyectos integrales de protección social tuvieron un espacio cada vez menos sig-

central del discurso electoral de Perón así como de sus adversarios; pero, la tensión entre el programa de seguridad social y la generalización rápida de medidas puntuales de protección se profundizó en el interregno que va de la elección presidencial a la asunción de Perón como Presidente constitucional. Persistió en el inicio de su gobierno y, finalmente, la bancada oficialista, liderada por legisladores de origen sindical, se abocó al debate puntual de los beneficios sectoriales más inmediatos; que en la mayoría de los casos eran los propios de su ámbito de procedencia laboral. La urgencia en las medidas tomadas y las leyes promulgadas siempre se impuso a las propuestas integrales que implicaban la necesidad de profundos debates. La expansión en la cobertura de distintos grupos ocupacionales y la adquisición de nuevos beneficios generó la ilusión de contar con un sistema universal de política social que, de modo paradójico, tenía como eje dominante el desarrollo de una seguridad social con fuerte impronta bismarkiana.

De ese modo, si bien la Argentina se constituyó como un país pionero del desarrollo de la seguridad social en la región desde sus orígenes ha estado limitada a la concepción sistémica de cobertura al trabajador formal en relación de dependencia. Ello generó un permanente estado de fragmentación de los esquemas y subsistemas de protección y un enmarañado e inasible cúmulo normativo que, con evidente dificultad, lo rige. Uniformar el sistema se constituyó en la idea fuerza a la hora de plantear una estrategia frente a los inconvenientes causados por esa multiplicidad de leyes en el campo previsional. Esto era aún más dificultoso en el caso de las AAFP pues, como vimos, la enorme mayoría de éstas debía negociarse cada dos años con los convenios colectivos de trabajo. Los subsidios que se otorgaron tenían un débil encuadre legal. Hacia el final del período el poder Judicial debió expedirse respecto a si formaban parte del salario o se tra-

---

nificativo en la agenda de debate público. No obstante el gobierno produjo una enorme cantidad de legislación que incorporó a grupos laborales específicos dentro de los diversos componentes de la seguridad social. Al respecto ver, Belmartino, 1991 y 1996; Lvovich, 2006; Mossier, 2009 y Ross, 1988 y 1993.

taba de un vector “no remunerativo” eximido de las obligaciones contributivas del mismo<sup>53</sup>.

### El surgimiento del Sistema de Asignaciones Familiares como corolario de su diseminación

A pesar de la existencia de variadas iniciativas y de los antecedentes ya mencionados, podemos afirmar que el origen político del andamiaje institucional de las Cajas de Asignaciones Familiares data del 8 de noviembre de 1956, momento en que se expide la Comisión Paritaria Nacional de Comercio, acordando el pago de asignaciones familiares para todo el personal del sector por medio de un *Fondo de Subsidios Familiares*. Este fondo se conformó luego con la creación de la *Caja de Compensaciones Familiares para Empleados de Comercio de la República Argentina* (CASFEC). La comisión paritaria siguió trabajando en la actualización del convenio colectivo de trabajo del sector y en un acta de enero de 1957 dispuso: “*Forma parte del presente convenio, la Caja de Compensaciones Familiares para los Empleados de Comercio de la República Argentina, creada por acuerdo de partes del 8 de noviembre de 1956 y ratificada por el acta del 27 de diciembre de 1956,... cuyos beneficios, no siendo salarios, dado su carácter, se hallan exentos de aportes jubilatorios y de toda otra deducción, debiendo ajustarse su funcionamiento a la reglamentación que se establezca oportunamente*” (Tardío Vallejo, 1978: 109).

La naturaleza jurídica de las asignaciones familiares volvió a ser objeto de discusión doctrinaria entre quienes las consideraban integradas al salario como parte de la remuneración total, aquellos que las veían como un simple estipendio circunstancial producto de la

---

<sup>53</sup> La Cámara de Casación Laboral resolvió en 1954, por 6 votos a 5, que las AAFF integran el salario de modo remunerativo, pero el criterio fue revertido tres años después. Como veremos este debate no terminó de resolverse con la creación de CASFPI y CASFEC, sino que además tomó otro carácter pues también fue puesta en dudas su condición jurídica. Llamamos la atención sobre este tema pues se tornará una de las claves explicativas de algunas de las dificultades que las AF mantuvieron a lo largo del tiempo (Tardío Vallejo, 1978:109).

falta de un piso salarial y quienes la consideraban un componente de la seguridad social no gravable en términos impositivos o de la propia contribución previsional. La cita del acuerdo paritario deja clara la orientación: las AAFP, más allá de estar enlazadas a una situación de trabajo formal, constituyen una ayuda social de tipo asistencial incluida entre las que brinda la seguridad social y orientada a la atención de las necesidades que genera el desarrollo del grupo familiar. No obstante, el debate continuó y las sucesivas intervenciones y normativas avivaron las controversias.

Las primeras medidas en materia de política laboral llevadas a cabo por el gobierno del General Aramburu consistieron en cierta actualización salarial, la convocatoria a paritarias y la reposición de otras prerrogativas sindicales<sup>54</sup>. Si bien estas medidas fueron recibidas con beneplácito por los sectores interesados, el proceso de negociación fue acompañado con protestas sindicales y resistencias patronales. Persistió la intervención de los sindicatos, mientras la política gubernamental marcaba una tendencia a la reestructuración del funcionamiento del sistema de negociaciones de los convenios colectivos de trabajo. Este proceso era observado con recelo por los propios trabajadores que sumaban a la proscripción legal de los dirigentes peronistas, amenazas coactivas – muchas veces concretadas – sobre la militancia y la dirigencia sindical. Estas dificultades en la reactualización de la negociación colectiva y en las iniciativas de reformas o institucionalización de vectores de la protección social se mantuvieron por todo el período, más allá de mejoras puntuales como el *82% móvil* para el caso de las jubilaciones o el *salario mínimo vital y móvil* (James, 1990)<sup>55</sup>.

---

<sup>54</sup> Para el caso de los empleados de comercio fueron celebradas asambleas para la elección de los delegados a las comisiones paritarias.

<sup>55</sup> Respecto del 82% móvil fue legislado por el Parlamento en septiembre de 1958 por ley 14.499, su artículo 2º estableció que “el haber de la jubilación ordinaria sería el equivalente al 82 por ciento móvil, de la remuneración mensual asignada al cargo, oficio o función, de que fuere titular el afiliado, a la fecha de la cesación en el servicio o al momento de serle otorgada la prestación, o bien al cargo, oficio o función de mayor jerarquía que hubiese desempeñado” (B.O. 17/10/58). El salario mínimo vital y móvil fue legislado en 1963, ver Falappa y Mossier, 2014.

## La iniciativa del Gobierno Provisional en materia de asignaciones familiares

Varios análisis del período destacan la importancia del decreto-ley 2739 del 17 de febrero de 1956 como marco normativo de la política laboral del gobierno militar<sup>56</sup>. Con esta iniciativa se buscaba una herramienta legal que afrontase uno de los problemas fundamentales que se presentó en el segundo mandato del presidente Perón, tratado con mucha dedicación por su gobierno y que también formó parte de la agenda del movimiento cívico-militar que lo destituyó: el de *la productividad*. Los considerandos del decreto buscaban dar un encuadre conciliador al debate que había quedado en suspenso desde el Congreso Nacional de la Productividad de 1954<sup>57</sup>. Su articulado y reglamentación ponen de manifiesto una atención particular al referido problema que no soslaya su vínculo con el proceso inflacionario y sus consecuencias sobre los salarios reales. Lo más novedoso para este capítulo es que dicha norma postuló que el Ministerio de Trabajo y Previsión Social (MTyPS) proyectaría la creación de una Caja de Compensación para Asignaciones Familiares fundamentando: “*Es necesario rectificar la errónea política económica y social del gobierno depuesto que ha dejado como saldo un considerable número de obreros y empleados rezagados en cuanto a medios de subsistencia, circunstancia que mueve al Gobierno Provisional a fijar un salario vital mínimo que permita a dichos sectores hacer frente a sus necesidades*”

---

<sup>56</sup> Decreto-ley Nº 2793: B.O. 21/03/56; James, 1990; Ferraro, y Schiavi, 2012; Jáuregui, 2012.

<sup>57</sup> Hacia fines del segundo gobierno peronista el debate central sobre las relaciones capital-trabajo estaba enmarcado en las discusiones respecto del nivel de productividad, en este sentido “la reorientación económica que se hizo evidente en 1952, incluía la necesidad de elevar la eficiencia industrial, tomando el rendimiento individual del trabajador como elemento central. A partir de ese momento, el tema fue agitado bajo distintos formatos. Bajo la Revolución Libertadora, se utilizó como el elemento estabilizador dentro del Plan Prebisch” (Jáuregui, 2012:4). Respecto del Congreso nacional de la Productividad ver también Bitrán, 1996 y Giménez Zapiola y Legizamón, 1983.

*básicas. [Considerando] que durante el régimen depuesto se establecieron convencionalmente asignaciones familiares cuyo monto no les permite cumplir la función social que le es propia y que coloca a los trabajadores con carga de familia en situación de desventaja en la contratación de su mano de obra, se hace necesario, proyectar, crear y poner en funcionamiento un Sistema de Cajas de Compensación que permita adecuar dichas asignaciones a las necesidades sociales que justifican su adopción”* (B.O. 21/3/1956). Es importante retener la claridad del diagnóstico de la dictadura respecto a las AAFF, aunque, como veremos más adelante, esta disposición fue relegada por la iniciativa empresarial.

Los análisis referidos destacan el carácter disciplinador del decreto de febrero de 1956 con relación a lo contencioso laboral pero no se detienen sobre los vectores de protección social<sup>58</sup>. La consideración de este aspecto permite observar también el carácter mediador que la norma expresa<sup>59</sup>. Esta perspectiva puede ser abonada con el análisis del decreto subsiguiente, pues resulta ilustrativo de las dificultades que la dictadura intentaba abordar y completa el cuadro de su diagnóstico. El decreto-ley 2740/56 establecía que los empresarios no podrían trasladar a los precios los incrementos de salarios fijados desde noviembre de 1955, sostenía además, que los empresarios deberían absorber esos incrementos *“comprimiendo transitoriamente sus*

---

<sup>58</sup> Sin dudas ello trasciende los intereses de dichos estudios.

<sup>59</sup> En este sentido, atento al vencimientos de los convenios colectivos que se produciría hacia finales de 1956, este decreto estableció un incremento salarial de emergencia del 10% a cuenta de las mejoras que se estableciesen en las nuevas paritarias, fijó (por primera vez en la historia argentina) un salario mínimo de \$1.120, prorrogó la vigencia de los convenios existentes hasta que se homologasen los nuevos y creó un Tribunal Arbitral, dependiente del MTyPS, a los efectos de laudar en casos de falta de acuerdos. Por último el artículo 8°, buscó resolver la tensión que el Congreso Nacional de la Productividad había revelado: *“se autoriza la movilidad obrera surgida de las reorientaciones de la producción, la implementación de esquemas de incentivos, el derecho de la patronal a firmar acuerdos individuales de productividad con sus obreros y, por último, la eliminación de condiciones, calificaciones y cláusulas que obraran en contra de la necesidad nacional de aumentar la productividad”* (Decreto-ley 2739/56, B.O. 21/3/1956).

*beneficios”, so pena de multas*<sup>60</sup>. Como puede observarse, el gobierno del General Aramburu no sólo tenía en cuenta las demandas empresarias respecto a la productividad y los reclamos salariales por parte de los trabajadores, además buscaba ordenar los vectores de protección social para que no incidiesen de modo directo y negativo sobre la negociación paritaria. Aunque la medida fuese sospechosamente inviable y la lectura actual del referido decreto resulte hilarante por la candidez de su postulado, sin embargo, es reveladora del diagnóstico social y de la estrategia política de la dictadura: garantizar la productividad.

Sin dudas, más allá de las identidades políticas y las mediaciones que intentan expresarlas, el principal conflicto surgía de la anunciada y resistida paridad de las paritarias. Los convenios colectivos de trabajo expresan un empoderamiento obrero que el gobierno depuesto usufructuó y el Estado estimuló, pero que ambos fracasaron en encauzar; el resultado fue la frustración del pacto social y su síntoma más evidentes la inflación y la conflictividad laboral. El nuevo gobierno provisional se propuso encarar estos problemas con la errónea convicción de que sus causas procedían del “régimen” depuesto o simplemente del propio Perón.

Más allá de las expectativas del PEN, contempladas en los decretos aludidos, tanto la actualización de los convenios colectivos de trabajo como la puesta en marcha de las Cajas de AAFF fueron procesos de intensa negociación cargada de confrontación. Los resultados fueron magros y parecen no haber conformado a nadie. En una nota sobre “acción gremial y carestía de la vida”, el diario *La Vanguardia* (21/06/1956) afirmó: *“La política seguida por el Gobierno Provisional en los sindicatos concerniente a las relaciones con los trabajadores se ha tornado extraordinariamente impopular. Ciertas medidas aisladas que contribuyeron en la primera hora a despertar una expectativa esperanzada, como lo fueron el salario mínimo, la equiparación del salario entre la mano de obra femenina y masculina, la creación de la Caja de Compensaciones para atender las Asignaciones Familiares,*

---

<sup>60</sup> La norma preveía esas multas hasta el 28 de febrero de 1975: Decreto-ley 2740/56 sancionado el 17/02/1956 (B.O. 11/04/191).

*etc., pronto se vieron superadas por las nuevas acciones y omisiones del mismo Gobierno que lo va precipitando a la impopularidad.”*

En el caso particular del sector mercantil, la Comisión Paritaria Obrera denunciaba los retrasos en la actualización de convenio colectivo de trabajo, el incumplimiento del incremento salarial de emergencia y la negativa de la Comisión Paritaria Empresaria para aceptar las propuestas obreras de nueva base salarial o beneficios sociales<sup>61</sup>. El acuerdo estaba tan estancado que la Comisión Paritaria Patronal anunció su abandono de las negociaciones y solicitó la intervención del Tribunal Arbitral. Por su parte, la Federación de Empleados de Comercio, por medio de una Asamblea General realizada en el estadio Luna Park el 11 de diciembre de 1956, declaró la huelga para Capital Federal y Gran Buenos Aires luego de que dicho Tribunal resolviese por la negativa el laudo de la Comisión Paritaria de Comercio (La Vanguardia, 20-12-1956). Un mes después el mismo diario informaba sobre *“las amplias mejoras”*, y la *“gran victoria”* que habían logrado los empleados de comercio refiriéndose específicamente a *“la mejora de los salarios, la equiparación de sueldo del hombre y de la mujer y algunas cláusulas de carácter social... [además de] “la creación de la Caja de Compensación Familiar para empleados de Comercio”* (La Vanguardia, 10-1-1957).

Sin embargo, la concreción de dicho anuncio demoraría ocho meses. Ante tal retraso, la voz de los trabajadores mercantiles se hacía oír reclamando a la cartera de trabajo la pronta atención al tema. El diario *La Vanguardia*, convertido en su portavoz, titulaba: *“¿Qué espera el Sr. Ministro?” “Bajo el título de ‘Inexplicable Actitud Oficial con los Mercantiles’, señalamos en esta misma página la semana pasada, la injusta e inconveniente demora del gobierno provisional en dar a conocer el decreto que legalice la creación de la Caja de compensaciones Familiares. Nos explicaríamos su prudencia si hubiese oposición de cualquiera de los sectores interesados en el problema. Pero lo curioso es que no ocurre tal cosa sino que el sector patronal -*

<sup>61</sup>Los empleados denunciaron que *“uno de los puntos más resistidos por los empresarios es el que se refiere a la estipulación de los beneficios sociales en el convenio,...especialmente aquellos relacionados con la concesión de días francos... o licencia sin goce de sueldo, por motivos muy justificados.”* (LV, 13/09/1956).



*que fue el que propició la creación de la caja- se siente extremadamente disgustado por la dilación gubernamental. Por si hubiera pocos factores de perturbación en el campo sindical se quiere agregar otro más... Recogiendo la inquietud claramente manifestada en el seno del gremio, la Federación de Empleados de Comercio solicitó una audiencia al citado ministro para solicitarle una solución inmediata a este problema.* (La Vanguardia, 1/5/1957). Es significativo el énfasis del reclamo, pero la demora parece haber sido compensada. El decreto-ley 7.913 del 15 de julio de 1957 que creó la *Caja de Asignaciones Familiares para el Personal del Comercio* fue promulgado junto a otro decreto similar y simultáneo que dio origen a la *Caja de Asignaciones Familiares para el Personal de la Industria*.

Todo indica que desde el gobierno se buscó complementar la iniciativa de los empresarios de comercio con la vieja propuesta de los empresarios de la industria. La norma manifiesta que tal decreto (7.913) surgió a propuesta de la Unión Industrial Argentina y, que en respuesta a la misma, propició el establecimiento de las AAFF con carácter general para todos los empleados y obreros de la industria con hijos a cargo. Para el cumplimiento de tal propósito propuso la creación de un fondo compensador de asignaciones formado exclusivamente con el aporte del sector empresario (B.O. 23/7/1957:1). De este modo el MTyPS parece haber cumplido, por interpósitas partes, una de las disposiciones del Decreto-ley 2739 con que el gobierno esperaba encauzar las negociaciones entre obrero y patrones. Sin embargo, los conflictos no cederían y pronto la dictadura buscaría una salida electoral.

## Bibliografía

- Arza, Camila (2010). "La política previsional argentina: De la estratificación ocupacional a la individualización de los beneficios". En: Susana Torrado, *El costo social del ajuste (1976-2002)*. ED-HASA. Buenos Aires.
- Ashford, Douglas (1989). *La aparición de los Estados de Bienestar*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid.

- Baldwin, Peter (1992): *La política de solidaridad social. Bases sociales del Estado de Bienestar europeo 1875-1975*; Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid.
- Belmartino, Susana (2005). "Crisis y reformulación de las políticas sociales" [ y] "La salud pública bajo la regulación del poder corporativo". En: Nueva Historia Argentina. SURIANO, Juan (director). Sudamericana. Buenos Aires.
- Beveridge, Willian (1945): *Seguro Social en Gran Bretaña*. Losada, Buenos Aires.
- Bikkal, Dionisio (1960). *Los Subsidios Familiares en el mundo*. Serie Estudios nº 61, Ministerio de Trabajo (INPS) Madrid.
- Bitrán, Rafael (1994): El Congreso de la Productividad. La reconversión económica durante el segundo gobierno peronista: Buenos Aires: El Bloque editorial.
- Bunge, Alejandro (1984/hispamerica) (1940/ Kraft). *Una nueva Argentina*. Buenos Aires.
- Cafferata, Juan (1940): *Labor Parlamentaria*, Imprenta del Congreso Nacional, Buenos Aires.
- Cortés, Rosalía; Marshall, Adriana (1991): "Estrategias económicas, intervención social de Estado y regulación de la fuerza de trabajo. Argentina 1880-1990." En: *Estudios de Trabajo*, Nº 1, Primer semestre, Buenos Aires.
- Danani, Claudia y Hintze, Susana (coordinadoras) (2012): *Protecciones y desprotecciones: la seguridad social en la argentina 1990-2010*, Ediciones UNGS. Disponible en: <http://www.ungs.edu.ar/areas/publicaciones/365/>
- De Swann (1992): *A cargo del Estado*, Barcelona: Pomares-Corredor, D.L, España.
- Del Campo, Hugo (1983): *Sindicalismo y Peronismo. Los comienzos de un vínculo perdurable*. Ed. Siglo XXI, Buenos Aires.

- Di Tella, Torcuato (1993) *Torcuato Di Tella, Industria y Política*. Tesis-Norma, Buenos Aires.
- Donzelot, Jacques (1978): *La policía de las familias*; Pre-textos, Valencia.
- Doyon, Louise (2002): “La formación del sindicalismo peronista”. En *Nueva Historia Argentina*. Tomo VII, Torre Juan Carlos (director), Cap. VII; Sudamericana, Buenos Aires.
- Falappa, Fernando y Mossier Verónica (2014): “Las Asignaciones Familiares en Argentina: de sus primeras formas a la institucionalización (1917-1991) ”; en Danani y Hintze: *PROTECCIONES Y DESPROTECCIONES (II): Problemas y debates de la seguridad social en Argentina*, Ediciones UNGS- Prometeo (disponible en: [www.ungs.edu.ar](http://www.ungs.edu.ar))
- Falcón, Ricardo (1984): *Los orígenes del movimiento obrero (1857-1898)*; Centro Editor de América Latina (CEAL), Buenos Aires.
- Falcón, Ricardo y Monserrat, Alejandra (2001): “Democracia, conflicto social y renovación de ideas (1916-1930)”; En: *Nueva Historia Argentina*. Tomo VI, Cap. VI. Falcón, Ricardo (director) Sudamericana, Buenos Aires.
- Feldman, Jorge; Golbert, Laura e Isuani, Ernesto (1988). *Maduración y crisis del sistema previsional argentino*”. Centro Editor de América Latina (CEAL), Buenos Aires.
- Ferraro, Nicolas y Schiavi, Marcos (2012): “LA resistencia obrera en el largo plazo: racionalización industrial y luchas obreras en una coyuntura crítica (1954-1956). El caso metalúrgico. En *Revista de historia de la industria, los servicios y las empresas en America Latina*. Año 6- Nº 11, segundo semestre, Buenos Aires.
- Flier, Patricia (2000), “El desarrollo de la seguridad social en Argentina: los seguros sociales. Del modelo ideal al posible”; en Pa-

netieri, José (compilador): *Argentina: Trabajadores entre dos guerras*; EUDEBA, Buenos Aires.

- Gaudio, Ricardo y Pilone, Andrés (a.1988). "El desarrollo de la negociación colectiva durante la etapa de modernización industrial en la Argentina 1935-1943". En: Torre, Juan C. (Comp.) *La formación del sindicalismo peronista*. Legasa, Buenos Aires.
- Gaudio, Ricardo y Pilone, Andrés (b.1988). "Estado y relaciones laborales en el periodo previo al surgimiento del peronismo 1935-1945". En: Torre, Juan C. (Comp.) *La formación del sindicalismo peronista*. Legasa, Buenos Aires.
- Giordano, Verónica, (2012): *Ciudadanas incapaces: la construcción de los derechos civiles de las mujeres en Argentina, Brasil, Chile y Uruguay en el siglo XX*. Teseo, Buenos Aires.
- Isuani, Aldo (1985): *Los orígenes conflictivos de la seguridad social argentina*; CEAL, Buenos Aires.
- Jáuregui, Anibal (2012): El desarrollo industrial y el debate sobre la eficiencia obrera (1955-1962). En Tercer Congreso Latinoamericano de Historia económica. Universidad Nacional del Comahue. San Carlos de Bariloche 23 al 27 de octubre de 2012.
- Lvovich, Daniel (2006): "Sindicatos y Empresarios frente al problema de la Seguridad Social". En: Lvovich, Daniel y Suriano, Juan (Compiladores) *Las políticas sociales en Perspectiva Histórica. Argentina 1870-1952*. UNGS-Prometeo, Buenos Aires.
- Marshall, Adriana (1990): *Políticas Sociales: el modelo neoliberal*. Editorial Legasa. Buenos Aires.
- Matsushita, Hiroshi (1986). *Movimiento obrero argentino 1930-1945: Sus proyecciones en los orígenes del peronismo*. Hyspamérica, Buenos Aires.
- Mossier, Verónica (2009): "El sistema de Seguridad Social en debate: Los proyectos del INPS, el Parlamento y el Poder Ejecutivo

entre 1946 y 1951. *9º Congreso Nacional de Ciencia Política de la sociedad Argentina de Análisis Político*. Ciudad de Santa Fe, 19 al 22 de agosto.

- Nari, Marcela (2004). *Políticas de maternidad y maternalismo político: Buenos Aires 1890-1940*. Biblos, Buenos Aires.
- Rofman, Rafael, Grushka, Carlos y Chébez, Víctor (2001): “El Sistema de Asignaciones Familiares como herramienta central en la política social argentina”. Ponencia presentada en el VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública. 5-9 de noviembre, Buenos Aires.
- Ross, Peter (1988): *Policy Formation and Implementation of Social Welfare in Peronist Argentina, 1943-1955*; Thesis of PHD; Sidney, University of New South Wales.
- Ross, Peter (1993): “Justicia Social: una evaluación de los logros del Peronismo Clásico”. En *Anuario del IEHS*, VIII, Tandil.
- Rubio, Valentín (1979): *Manual de Asignaciones Familiares*. Editorial Cangallo, Buenos Aires.
- Simón, Julio (2006): “Breve informe sobre la negociación colectiva en la República Argentina”, *Revista de Trabajo*, Año 2, Número 3, Julio – diciembre, Buenos Aires.
- Soprano, Germán (2000): “El departamento nacional del Trabajo y su proyecto de regulación estatal de las relaciones capital-trabajo, 1907-1943. En: PANETTIERI, José (comp.), *Argentina: Trabajadores entre dos guerras*, EUDEBA, Buenos Aires.
- Suriano, Juan (1990): “El Estado argentino frente a los trabajadores urbanos: política social y represión, 1880-1916”; en *Anuario* no. 14 (1989-1990); Escuela de Historia, Facultad de Humanidades Artes, Universidad Nacional de Rosario.
- Suriano, Juan (2000): “Introducción: una aproximación a la definición de la cuestión social en la Argentina”; en Suriano, Juan

(compilador): *La cuestión social en Argentina (1870-1943)*. La Colmena, Buenos Aires.

- Tardío Vallejos, Luis (1978): “Régimen de Asignaciones Familiares en el Sistema de Seguridad Social Argentina. *Informe Laboral*, Córdoba.
- Torre, Juan Carlos (1989): *Los sindicatos en el gobierno, 1973-1976*. CEAL, Buenos Aires.
- Torre, Juan Carlos y Pastoriza, Elisa (2002): “La democratización del bienestar”, en: J.C. Torre (dir): *Los años Peronistas (1943-1955)*. Colección Nueva Historia Argentina. Sudamericana, Buenos Aires.
- Unsain, Alejandro (1945): *Ordenamiento de las Leyes Obreras Argentinas*. Losada, Buenos Aires.
- Zimmermann, Eduardo (1995): *Los liberales reformistas. La cuestión social en la Argentina 1890-1916*. Sudamericana, Buenos Aires.

#### Diarios consultados:

- Ámbito Financiero (AF); Clarín; La Nación (LN); La Razón (LR); La Prensa (LP); La Vanguardia (LV); La CGT de los Argentinos; El Litoral (EL).

#### Publicaciones oficiales de entidades gubernamentales, no gubernamentales y documentos partidarios, consultados:

- ACA: Acción Católica Argentina (1941): Proyecto de Ley de Asignaciones Familiares, presentado a por la Junta Central de la Acción Católica Argentina. Editorial ACA, Buenos Aires
- BO: Boletín Oficial de la Nación. Varios

- Boletín Mensual del INPS. Del Instituto Nacional de Previsión Social 1961-1967
- CASFPI Ley 18.017, 1980.
- CCT: Convenios Colectivos de Trabajo año 1954, Archivo Intermedio, Archivo General de la Nación
- Comité Ejecutivo de Partido Socialista, Talleres de La Vanguardia (1924): “Seguro Social y Devaneo Jubilatorio”, Buenos Aires, 1924
- DSCDN: Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados Nacional. Varios Años
- DSCSN: Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores Nacional. Varios Años
- Primer Plan Quinquenal, 1947
- Revista de la Seguridad Social. Del Ministerio de Bienestar Social. Subsecretaría de Seguridad Social. 1968-1984
- Revista de Trabajo y Previsión Social del Ministerio de Trabajo y Previsión. 1947, 1948, 1964.
- Revista del Instituto Nacional de Previsión Social. Del Instituto Nacional de Previsión Social 1990-1992
- Revista Internacional de la Seguridad Social. De la Asociación Internacional de la Seguridad Social. Varios años.
- Salarios Básicos de Convenio. Periodo: años 1950-68. Secretaría de Estado de Trabajo. Dirección Nacional de Recursos Humanos. Departamento Socio-económico. División Estadísticas Sociales. Octubre de 1968.
- Segundo Plan Quinquenal. Subsecretaría de Informaciones, Presidencia de la Nación, Buenos Aires, 1953.
- Serie histórica del IPC en base 1999=100, INDEC.

Fernando Falappa

- TLOR: “Todas las leyes obreras de la Revolución”, Informe de la Secretaría de Trabajo y Previsión Social, Buenos Aires, 1946.
- UIA: Revista de la Unión Industrial Argentina. Números referidos.