

Los avatares de la movilidad jubilatoria.

Diana Pogliaga y Andrea Granieri.

Cita:

Diana Pogliaga y Andrea Granieri (2017). *Los avatares de la movilidad jubilatoria*. XXXI Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. Asociación Latinoamericana de Sociología, Montevideo.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-018/3791>



**XXXI CONGRESO ALAS
URUGUAY 2017**

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina
La sociología en tiempos de cambio

Los avatares de la movilidad jubilatoria

Autoras:

Diana Beatriz Pogliaga

correodedi@yahoo.com.ar

UNPAZ- Profesora Adjunta “Seguridad Social”

UBA- Jefa de Trabajos Prácticos

“Introducción al Conocimiento de la Sociedad y el Estado” Ciclo Básico Común.

Argentina

Andrea Granieri

andreagranieri@yahoo.com.ar

UBA

Argentina



XXXI CONGRESO ALAS
URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina
La sociología en tiempos de cambio

Resumen

Palabras clave

Movilidad – Ajuste – Chocobar - Badaro

En este trabajo analizar la política previsional en perspectiva comparada, durante las décadas de los '90 y 2000 en la Argentina, específicamente la movilidad de los haberes jubilatorios, a partir del estudio de los dispositivos e instrumentos desplegados durante dichos períodos por parte de los tres poderes que conforman la República. Para ello analizaremos dos fallos paradigmáticos, “*Chocobar*” y “*Badaro*”, en el marco de la vigencia de la misma ley, esto es, la 24.241 y con consecuencias diametralmente opuestas para los sujetos alcanzados en un caso y otro.

La Ley de Reforma Previsional N° 24.241 que entra en vigencia en el año 1994 crea el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJyP) junto con las administradoras de fondos de jubilaciones y pensiones privadas (AFJP). Asimismo establece que la movilidad de las jubilaciones estará sujeta a las posibilidades financieras vinculadas a la recaudación del propio sistema y desvinculada de los haberes en actividad. La Ley de Solidaridad Previsional N° 24.463 vigente a partir de marzo de 1995 fijó que la movilidad se determinaría anualmente por la ley de Presupuesto.

El Poder Judicial durante la década del '90 habría oficiado de sostén y aval de una política previsional privatista en flagrante oposición, en lo que a movilidad de los haberes jubilatorios se refiere, a lo fijado en el Artículo 14 bis de la Constitución Nacional.



**XXXI CONGRESO ALAS
URUGUAY 2017**

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina
La sociología en tiempos de cambio

El fallo de diciembre de 1996 dictado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el caso “*Chocobar Sixto Celestino c/ Caja Nacional de Previsión para el personal del Estado y Servicios Públicos/ reajuste por movilidad*” permitiría pensar a la movilidad jubilatoria como variable de ajuste implementada por el Estado en la década del 90. En flagrante oposición a esta jurisprudencia, en noviembre de 2007 la Corte dicta el fallo “*Badaro, Adolfo Valentín c/ Anses s/ reajustes varios*” que consagra un índice de movilidad de los haberes para el período 2002-2006 conforme el índice de salarios nivel general elaborado por ANSES.

El dictado de este fallo *Badaro* forzaría, de alguna manera, la sanción de la ley de movilidad de las prestaciones del régimen previsional público, Ley 26.417 (sancionada el 01/10/08, en vigencia a partir del año 2009), confeccionando un índice semestral de ajuste de los haberes aplicable en marzo y septiembre de cada año.

A diferencia de la década anterior, donde la Corte Suprema de Justicia, con el dictado del fallo *Chocobar*, decide convalidar las reformas estructurales de los 90 en materia previsional, durante la década del 2000 esa tendencia se revierte (probablemente a partir de la conformación de la Corte Suprema de Justicia con nuevos miembros) y así el fallo *Badaro*, posiblemente sea la muestra más acabada de tal transformación.



XXXI CONGRESO ALAS
URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina
La sociología en tiempos de cambio

I. Introducción

Este trabajo analiza la política previsional en perspectiva comparada, durante las décadas de los '90 y 2000 en la Argentina, específicamente la movilidad de los haberes jubilatorios, a partir del estudio de los dispositivos e instrumentos desplegados durante dichos períodos por parte de los tres poderes que conforman la República, con especial foco en la actuación del Poder Judicial en cada década, específicamente la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN).

El fallo de diciembre de 1996 dictado por la CSJN en el caso "*Chocobar Sixto Celestino c/ Caja Nacional de Previsión para el personal del Estado y Servicios Públicos s/ reajuste por movilidad*" permitiría pensar a la movilidad jubilatoria como variable de ajuste implementada por el Estado en la década del 90. En oposición a esta jurisprudencia, en noviembre de 2007 la Corte dictó el fallo "*Badaro, Adolfo Valentín c/ Anses s/ reajustes varios*" que consagró una movilidad de los haberes para el período 2002-2006 conforme el Índice de Salarios Nivel General elaborado por ANSES.

El presente trabajo sostiene que el dictado del fallo *Badaro* forzó la sanción de la ley de movilidad de las prestaciones del régimen previsional público, Ley N° 26.417 (sancionada el 01/10/08, en vigencia a partir del año 2009), confeccionando un índice semestral de ajuste de los haberes aplicable en marzo y septiembre de cada año y colocó en primera línea de importancia al Poder Judicial como actor político en la promoción de políticas públicas durante la década del 2000.

A diferencia de la década anterior, donde la CSJN, con el dictado del fallo *Chocobar*, convalidó las reformas estructurales de los 90 en materia previsional, durante la década del



XXXI CONGRESO ALAS
URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina
La sociología en tiempos de cambio

2000 esa tendencia se revirtió (a partir de la nueva conformación de la CSJN) siendo el fallo *Badaro* la muestra más acabada de tal transformación.

Abordaremos primeramente el contexto político- económico- social e institucional (II) que exhibe la trama en la que se decidieron aplicar las políticas de previsión social, en especial la movilidad jubilatoria. Luego se analizan los fallos judiciales más paradigmáticos en referencia al tema en cuestión (III), para pasar a detallar las leyes y las reformas al sistema jubilatorio a partir del 2008 (IV, V, VI).

II. Contexto político – económico – social – institucional

A mediados de 1998 las fuentes de financiamiento del Estado estaban agotadas, lo que dio paso a la recesión la cual desencadenó en una de las crisis más importantes de la historia de nuestro país. En el 2001 la economía sufrió un deterioro sin precedentes, la mitad de la población estaba por debajo de la línea de pobreza, un quinto en la indigencia y un cuarto de la población desocupada. Las fábricas estaban paradas o habían cerrado definitivamente y la oferta energética excedente.

La implosión de la convertibilidad abrió las puertas a un nuevo modelo macroeconómico, que intentó sacar a la economía de la crisis en la que se encontraba y sostener el crecimiento acelerado de la actividad sin recurrir al financiamiento externo. El nuevo esquema tuvo como eje el sostenimiento de un tipo de cambio real alto, con retenciones crecientes a los principales productos primarios de la economía (soja, petróleo, carne, trigo, etc.) tasas de interés reales bajas o negativas, tarifas de servicios subsidiados y una política fiscal y de ingresos expansiva.

La llegada de Néstor Kirchner al poder en el año 2003 implicó un cambio en la articulación entre el Estado y el mercado. La decisión fue que la política condujera la



**XXXI CONGRESO ALAS
URUGUAY 2017**

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina
La sociología en tiempos de cambio

economía. Estas pautas fueron concebidas y ejecutadas en el marco de un Estado neo desarrollista, con medidas de corte intervencionista en la economía, a partir de incentivos a la reindustrialización, generación de empleo y estatización de algunas empresas de servicios públicos. Kirchner asumió con un 22% de los votos al no presentarse el candidato Menem a la segunda vuelta. A pesar de este magro resultado electoral logró superar la crisis de representación del sistema político con fuerte consenso social y legitimación política.

La industria, el sector agropecuario y la construcción se expandieron aceleradamente liderando la recuperación de la producción y el empleo. Por su parte, distintos sectores de servicios atravesaron una explosión en el nivel de actividad, como el turismo y servicios informáticos, entre otros.

A partir del 2005 comenzó a delinearse una nueva etapa, el crecimiento pasó a ser sostenido al incorporar nuevas capacidades productivas. La profundización se verificó en las tasas de inversión que llegaron a superar el 25% del PBI a fines del 2007. Durante estos años se sostuvo tanto un superávit fiscal como comercial permitiendo reducir significativamente el peso de la deuda externa y acumular grandes reservas.

Si bien casi todos los sectores recuperaron el nivel de rentabilidad, esta mejora no fue homogénea. El tipo de cambio alto favoreció, como era de esperar, en mayor medida la producción de la industria, el agro, la minería y la actividad petrolera.

Se produjo un incremento notable de la proporción del excedente captado por los sectores productores de bienes, lo cual dejó en evidencia quiénes fueron los grandes ganadores del modelo. Este viraje que sitúa a la producción de bienes como una de las más rentables, en detrimento de la especulación financiera y los servicios privatizados, que fueron los ganadores durante los 90, permitió motorizar el crecimiento en la Argentina de la posconvertibilidad.



**XXXI CONGRESO ALAS
URUGUAY 2017**

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina
La sociología en tiempos de cambio

En términos sociales se redujo en forma significativa la tasa de desempleo a un tercio y el salario se recuperó aceleradamente, con un mejoramiento de la distribución del ingreso reduciéndose de ese modo la pobreza y la indigencia casi a la mitad.

Las políticas relacionadas con la Seguridad Social aplicadas durante este período, fueron dirigidas a garantizar los derechos humanos. En este sentido el enfoque basado en garantizar los derechos humanos, reconoce que los ciudadanos son titulares de derechos, los cuales deben ser garantizados por el Estado. Estos sujetos tienen el derecho de demandar y exigir determinadas prestaciones en cumplimiento de dichos derechos. Ya no se ejecutan políticas sociales focalizadas para sectores con necesidades básicas insatisfechas sino que se piensa en sujetos de derechos en el marco de políticas universales. Abramovich (2006)

Estas políticas tienen el objetivo de reducir la pobreza y la indigencia, dotando de poder a los sectores más desposeídos vía el reconocimiento de derechos. La posibilidad de demandar por parte de los ciudadanos supone atribuciones que dan origen a obligaciones jurídicas para otros, y por lo tanto a mecanismos de garantía y responsabilidad. De este modo se pretende modificar la relación entre el Estado y los ciudadanos, impidiendo las prestaciones discrecionales de acuerdo a lo que el Estado considera una necesidad siendo los titulares de derecho portadores del poder jurídico de exigir al Estado un determinado comportamiento sobre las políticas de la seguridad social. Desde este punto de vista las políticas con enfoque de derechos permiten contribuir a redireccionar dichas políticas hacia el fortalecimiento de las instituciones democráticas.

El mandato de Néstor Kirchner comenzó con acciones de una gran carga simbólica al derogar los indultos a los militares genocidas, reabrir los juicios a los militares de la última dictadura y reestructurar la CSJN.

Esta institución desprestigiada durante la década de los 90 se había ganado el rótulo de una Corte “adicta” al poder, ya que fue funcional a los intereses económicos y políticos del menemismo.



**XXXI CONGRESO ALAS
URUGUAY 2017**

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina
La sociología en tiempos de cambio

Menem logró oportunamente que el Congreso Nacional eleve el número de integrantes de la CSJN a nueve miembros. Muchos de ellos, específicamente cinco, fueron acusados de conformar una “mayoría automática”. Los votos de estos cinco jueces siempre coincidían con la posición del Poder Ejecutivo. Esta Corte “ampliada” fue acusada de no tener independencia del poder político por los fallos emitidos en esos años: “...*los defensores de la democracia y de la Constitución sostenemos que las decisiones judiciales de la Corte, no solo se corresponden con las presiones ejercidas por el poder político, sino que éstas se fundamentaron, en principios doctrinarios conservadores y autoritarios destinados a priorizar las decisiones de una elite en contra de los intereses mayoritarios.*”. (MeCle; 1998) .Esta es la razón por la cual era indispensable transparentar la justicia.

Durante el discurso del 4 de junio de 2003 emitido por Cadena Nacional, Néstor Kirchner pidió enérgicamente al Congreso Nacional que pusiera en marcha la herramienta del juicio político contra algunos miembros de la Corte integrantes de “*la triste y célebre mayoría automática*”. El presidente aseveró que lo que buscaba era cuidar, de algunos de sus miembros, a la Corte Suprema como institución de la Nación. De este modo el Congreso avanzó en el juicio político a Julio Nazareno, quien, ante la inminente aprobación de su acusación en la Cámara de Diputados, decidió renunciar a su cargo. Un mes y medio después, Eduardo Moliné O`Connor se convirtió en el primer Juez de la Corte en ser destituido del cargo de Juez Supremo de la Nación por la Cámara Alta en el 2003. Adolfo Vázquez y Guillermo López renunciaron a su cargo, ante la inminente destitución y Antonio Boggiano fue destituido en 2005 por el Congreso.

A su vez Kirchner impulsó un innovador sistema para la selección de jueces, signado por la transparencia y la participación ciudadana. A través del Decreto 222/03 fijó autolimitaciones para el Poder Ejecutivo en la selección y designación de nuevos integrantes de la CSJN, ordenó la publicidad de sus antecedentes, instauró la posibilidad de que los



**XXXI CONGRESO ALAS
URUGUAY 2017**

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina
La sociología en tiempos de cambio

ciudadanos pudieran presentar objeciones a sus candidaturas y dispuso audiencias públicas para que los propuestos pudieran responder preguntas (Télam, 2013)

Bajo esta nueva normativa fueron designados los jueces: Eugenio Zaffaroni, Elena Highton de Nolasco, Carmen Argibay y Ricardo Lorenzetti (este último, elegido por sus pares para encabezar el Máximo Tribunal). Más tarde, en el 2006, la Cámara de Diputados convirtió en ley un proyecto impulsado por Cristina Kirchner para reducir de nueve a cinco los miembros de la CSJN y volver a la composición que tenía antes de los 90.

La propuesta de la autonomía de los poderes de la república se puso en marcha. La nueva Corte fue plural, tanto hacia el interior de ella misma, como también en relación a la independencia del Poder Ejecutivo. Esta fue una clara diferencia con los gobiernos anteriores.

Gustavo Arballo (2015) realizó un estudio exhaustivo sobre los fallos de las CSJN entre los años 1884 a 2013 sobre los Casos Políticamente Perfilados (CPP)¹. A efectos de nuestra investigación tomaremos el período 1989-2013:

Períodos	CPP	A favor	A favor (%)
1989-1993	16	16	100%
1994-1998	12	8	66,67%
1999-2003	8	3	37,50%
2004-2008	24	15	62,50%
2009-2013	32	14	64%

¹ Los “CPP’s son aquellos casos que al momento de ser resueltos, cobran relación explícita o implícita en un tema de agenda pública, cuya resolución involucra al PEN que estaba en funciones, o que aun siendo un tema de agenda pública incidiera directa o indirectamente sobre sus intereses o posiciones manifiestas” (ARBALLO, 2015, pag.3).



**XXXI CONGRESO ALAS
URUGUAY 2017**

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina
La sociología en tiempos de cambio

Existe un aumento de los CPP's durante el período 2004-2013 y una disminución de los fallos favorables durante dicho período. Ciertamente los fallos CPP's favorables de la CSJN del 89 al 99 son superiores a los de la Corte del período 2004-2013. El nivel de afinidad de la Corte durante el período 89 - 94 es ampliamente superior al período del 94 - 98. De acuerdo con el estudio de Arballo existe una *“marcadísima propensión a fallar en línea con los intereses gubernamentales, a punto tal que casi no se registran fallos adversos hasta 1994”* (Arballo, 2015, 13). La segunda etapa tiene una alternancia entre fallos favorables y en contra. Durante el gobierno kirchnerista, la primera fase tuvo un relativo acompañamiento de fallos favorables (en particular avalando el juzgamiento de delitos de lesa humanidad de la última dictadura, o temas derivados con la pesificación y el corralito) mientras que la segunda etapa fue una combinación de fallos a favor y en contra.

III. Fallos judiciales paradigmáticos

En diciembre de 1996 la CSJN dictó sentencia en el caso *“Chocobar Sixto Celestino c/ Caja Nacional de previsión para el personal del estado y Servicios públicos s/ Reajuste por movilidad”*. Dicho fallo estableció que con la entrada en vigencia de la ley 23.928 (Ley de Convertibilidad, que prohibía todo tipo de indexación por inflación) quedaba derogado el sistema de movilidad implementado a través del artículo 53 de la Ley 18.037 del año 1968,² admitiendo así que a partir de marzo de 1995 la movilidad quedaría sujeta a lo que

² Las leyes 18.037 y 18.038 sancionadas en 1966 durante el gobierno de Onganía, implicaron la unificación de diversas cajas existentes en solo 3, la elevación de la edad para acceder a los beneficios y el incremento de la cantidad de años requeridos para el cómputo. En relación a la movilidad, estableció que quedase sujeta a la utilización de índices de corrección y coeficientes de actualización ligados al promedio de los incrementos de salarios de los empleados nacionales.



**XXXI CONGRESO ALAS
URUGUAY 2017**

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina
La sociología en tiempos de cambio

dictaminare el Congreso de la Nación a través de la Ley de Presupuesto. Este fallo convalidaba de este modo la Ley de Solidaridad Previsional³ (Ley 24.463) que en el artículo 7 establecía que las prestaciones previsionales tendrían la movilidad que anualmente determinara la Ley de Presupuesto. El fallo declaró la invalidez del artículo 7, apartado 1 inciso b, en lo relacionado con la movilidad entre marzo del 91 y diciembre del 94 implementando para ese lapso un índice de corrección del 13.78%, como equivalencia a la única variación que había tenido el AM.PO. (Aporte medio previsional obligatorio) mientras se lo utilizó como pauta de movilidad.

En pocas palabras, el Máximo Tribunal, mediante el fallo “*Chocobar*” rechazó cualquier tipo de movilidad a partir de la entrada en vigencia de la ley de Convertibilidad, no haciendo lugar al 35% de aumento solicitado por el demandante del caso. Este fallo se habría aplicado a unas 70.000 causas judiciales en trámite ante el fuero de la Seguridad Social a través de un índice de movilidad lejano a la realidad. Existe cierta unanimidad respecto del porcentaje que hubiese correspondido aplicar (entre un 60 y un 70%) sólo si se tiene en cuenta la variación de la Encuesta del Nivel General de Remuneraciones (NGR) que era el índice que se aplicaba mediante la ley 18.037 y que medía la evolución de los salarios en una gran cantidad de empresas representativas a nivel nacional.

El apoyo de la CSJN a las políticas del Ejecutivo y la inacción del Legislativo en relación a la materia, fueron decisivos y evidentes. Recordemos que dicha Corte se ganó el

³ La Ley de Solidaridad previsional sancionada en marzo de 1995 creó el Fuero de la Seguridad Social con 10 juzgados federales especializados en la materia, declaró inembargables los recursos de la Seguridad Social, dispuso, en relación a la movilidad, que todas las prestaciones de los sistemas públicos de previsión de carácter nacional tendrán la que anualmente determine la Ley de Presupuesto. Y en forma contundente, en relación a la movilidad, estableció que “En ningún caso esta movilidad podrá consistir en una determinada proporción entre el haber de retiro y las remuneraciones de los activo.” Esta ley también modificó el procedimiento de impugnación judicial de los actos administrativos de Anses, alargando en el tiempo las etapas procesales de los pleitos contra el organismo.



XXXI CONGRESO ALAS
URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina
La sociología en tiempos de cambio

mote de “Corte sicarlista” (“Sí Carlos” –en clara alusión al titular del ejecutivo de otrora, Carlos Menem) o “Corte de la mayoría automática”. Vale la pena recordar el intento de juicio político por parte del diputado opositor Héctor Polino (Unidad Socialista) respecto de los miembros de la Corte que votaron a favor del fallo Chocobar (La Nación 1996).

En agosto de 1999 la CSJN volvió a fallar en similar sentido en el caso *“Heit Rupp Clementina c/ Anses s/ reajustes por movilidad”* resolviendo que no había movilidad alguna para reconocer a partir de abril de 1995, hasta tanto el Congreso Nacional fijara el porcentaje a aplicar mediante Ley de Presupuesto.

El fallo Chocobar fue aplicado a todos los juicios hasta que cambió la doctrina a partir de mayo del 2005 con el fallo *“Sánchez, María del Carmen c/ Anses s/ reajustes varios”* junto con el cambio de composición del máximo Tribunal. Este fallo volvió a poner de relieve el derecho constitucional a que exista una justa proporción entre los haberes de actividad y el beneficio jubilatorio. Distinguió claramente entre actualización por inflación y movilidad jubilatoria afirmando que la movilidad está relacionada con el sostenimiento del standard de vida que tenía el trabajador mientras estaba en actividad. Ordenó entonces aplicar el Índice del Nivel General de Remuneraciones (NGR) tanto para el cálculo del haber inicial ⁴ como para la movilidad hasta marzo de 1995, fecha en que la ley 18.037 quedó derogada por la 24.463. Es decir, este fallo resolvió que el Índice del Nivel General de Remuneraciones que con el fallo Chocobar había quedado interrumpido el 31/03/1991, debía continuarse desde la publicación del último índice en septiembre de 1993 y hasta la entrada en vigencia de la ley 24.463, artículo 7, reivindicando entonces el método de la movilidad que establecía el art. 53 de la ley 18.037. El Fallo Sánchez vendría a cubrir el período 1993-1995, no habiendo mecanismo legal a partir del 95 para actualizar las jubilaciones.

⁴El haber inicial es el primer pago que se pone a disposición de un beneficiario de jubilación / pensión, una vez realizados los cálculos pertinentes –con arreglo a los aportes históricamente ingresados al sistema- mediante la utilización de sus respectivos índices de corrección / actualización.



XXXI CONGRESO ALAS
URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina
La sociología en tiempos de cambio

Teníamos entonces una movilidad establecida en torno al 13,28% (conforme Fallo Chocobar), otra conforme al art. 53 de la ley 18.037 (conforme Fallo Sánchez), pero la movilidad a partir de marzo de 1995 estaba sujeta a los términos que fijara el Congreso Nacional en su Ley de Presupuesto, conforme lo estableciera el art. 7 de la ley 24.463.

Con fecha 8 de agosto de 2006 la CSJN volvió a pronunciarse respecto de la movilidad en el Fallo “Badaro Adolfo Valentín c/ Anses s/ reajustes varios”, más conocido como “*Badaro I*” considerando la falta de corrección de los haberes un apartamiento del mandato del art. 14 bis de la Constitución Nacional en cuanto a la índole sustitutiva de la prestación jubilatoria, instando al Poder Legislativo (siendo potestad de éste fijar los criterios que estime adecuados a la realidad) a establecer el contenido concreto de la garantía constitucional comunicando por ende “*al Poder Ejecutivo Nacional y al Congreso de la Nación el contenido de esta sentencia a fin de que, en un plazo razonable, adopten las medidas a las que se alude en los considerandos.*” Fue más lejos incluso al sostener “*Que la movilidad de que se trata no es un reajuste por inflación, como pretende el actor, sino que es una previsión con profundo contenido social referente a la índole sustitutiva de la prestación jubilatoria.*” En pocas palabras, la Corte ordenó la recomposición del haber del demandante pero dejó la solución en manos del Congreso. Según Herrero, “*la sentencia en el caso Badaro marcó un cambio respecto a los patrones históricos de relación entre el Poder Judicial y el Poder Ejecutivo. La exhortación a los otros dos poderes del Estado a que tomaran medidas para remediar el problema de la movilidad generó sorpresa y confusión.*” (Herrero: 2011,101).

Frente a lo que podría interpretarse como una falta de aplicación por parte del Legislativo en establecer una pauta objetiva para el incremento de los haberes, con fecha 26 de noviembre de 2007 la Corte volvió a fallar a favor del mismo demandante, Adolfo Valentín Badaro, ex conductor naval, consagrando una movilidad, para el tramo que va entre el año 2002 y el año 2006, de un 88,6% coincidente con el índice de salarios elaborado por el



XXXI CONGRESO ALAS
URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina
La sociología en tiempos de cambio

Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) para dicho período. Asimismo declaró la inconstitucionalidad de la ley de Solidaridad Previsional del año 1995 que delegaba en la Ley de Presupuesto la pauta de movilidad. Este fallo fue conocido como “*Badaro I*”.

Hay que tener presente que durante dicho período las jubilaciones habían quedado congeladas y/o modificadas, sólo de modo parcial, por decretos. La estrategia del gobierno fue ir dando aumentos a los beneficiarios de la mínima: “*Los que ganaban 200 pesos cuando empezó la gestión de Néstor Kirchner logaron hasta el momento una mejora del 198,2 %, incluidos los incrementos del 13 y 12,5 % que se concedieron este año.* (Página12, 2007).

IV. Reformas al régimen previsional vigente: ley 26.222

A principios del año 2007, en el interregno que se produce entre los Fallos Badaro I y Badaro II explicados precedentemente, se introdujeron reformas destacables que modificarían parte de lo establecido en la ley 24.241 del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJyP) del año 1994.

Las modificaciones detalladas a continuación, fueron anteriores a la Ley que crearía el SIPA y dejaría atrás las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP) del año 1994.

1. Posibilidad de traspasarse de un sistema a otro (AFJP – Estado) cada 5 años.
2. Pasaje automático al Estado para aquellos que, incorporados al mercado, no optasen por ningún sistema dentro de los primeros 90 días.
3. Nueva opción de traspaso al sistema de reparto para los afiliados a las AFJP por un plazo de 180 días.
4. Tope a la comisión de las AFJP.
5. Traspaso al régimen de reparto para los afiliados a AFJP cuyo ahorro en cuenta individual estuviese por debajo de un determinado valor.



XXXI CONGRESO ALAS
URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina
La sociología en tiempos de cambio

6. Equiparación de los aportes del sistema de las AFJP y de reparto.

V. Ley de Movilidad Jubilatoria 26.417

Promulgada el 15 de octubre de 2008, rige desde marzo 2009 y hasta la fecha presente y puso fin a diecisiete años de jubilaciones inmóviles. Estableció dos aumentos anuales a través de la puesta en marcha de una fórmula polisémica que combina, por un lado, el índice del aumento general de salarios del último semestre con la recaudación tributaria y la evolución de los ingresos de ANSES

Existe unanimidad en cuanto a considerar a la Ley de Movilidad un producto del fallo Badaro de la CSJN. Indudablemente los fallos recaídos en la Justicia fueron los desencadenantes de un debate acerca de la necesidad de una ley que operativice la garantía constitucional contenida en el art. 14 bis. *“Como producto directo de la sentencia en “Badaro”, en octubre de 2008 el Congreso de la Nación aprobó finalmente un mecanismo para asegurar la movilidad de las jubilaciones.”* (Herrero, 96).

Es interesante destacar, desde la mirada del propio ANSES, en su publicación institucional del año 2013 “Inclusión VS Privilegios”, cómo los fallos judiciales adversos forzaron el debate: *“Muchas de las decisiones tomadas por la justicia a partir del año 2005 avanzan paulatinamente hacia el análisis del campo legislativo, dado que consideran insuficientes las pautas fijadas por el Congreso de la Nación respecto de la movilidad o que aquellas que han sido aplicadas por el Poder Ejecutivo no alcanzan, según su criterio, para resguardar el sentido que, desde la perspectiva los jueces de la Corte, la Constitución otorga al derecho de la movilidad de las jubilaciones.”* (ANSES: 2013, 87). Según la visión de la Administración, las resoluciones judiciales adversas pivotan entre el reconocimiento de derechos y la desestabilización del sistema previsional, al no medir el impacto financiero de las resoluciones judiciales para el conjunto del sistema que conforma los recursos de la Seguridad Social.



XXXI CONGRESO ALAS
URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina
La sociología en tiempos de cambio

VI. La derogación del sistema de capitalización individual. El sistema de reparto. La creación del SIPA. Ley 26.425

A partir de la sanción de la mencionada ley en diciembre de 2008 se derogó el sistema de capitalización individual, se traspasaron compulsivamente los fondos al SIPA y se creó un sistema de reparto bajo el paradigma de la solidaridad.

Se eliminó el régimen de capitalización para ser sustituido por un único sistema, público y de reparto garantizando para los afiliados y beneficiarios del régimen de capitalización, a través de su artículo 2, *“la percepción de iguales o mejores prestaciones y beneficios que los que gozan a la fecha de la entrada en vigencia de la presente ley.”*

Se transfirieron en especie todos los recursos que integraban las cuentas de capitalización individual los cuales pasaron a conformar el Fondo de Garantía de Sustentabilidad.⁵

VII. Conclusiones

La llegada de Néstor Kirchner al poder implicó la puesta en marcha de políticas de corte noedesarrollistas a partir de la regulación del mercado por parte del Estado, logrando un

⁵ El Fondo de Garantía de Sustentabilidad (FGS) es un fondo soberano de inversión compuesto por diversos tipos de activos financieros y forma parte del Sistema Integral Previsional Argentino (SIPA). Está conformado por títulos públicos nacionales, acciones en empresas locales, tenencia de plazos fijos, fondos comunes de inversión, etc. Este fondo procuró promover el crecimiento económico a través de la financiación de proyectos productivos y de infraestructura y evitar la especulación financiera. El rendimiento de los activos estuvo pensado también como una fuente de financiamiento para programas de seguridad social (Conectar Igualdad, PROCREAR, entre otros).



**XXXI CONGRESO ALAS
URUGUAY 2017**

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina
La sociología en tiempos de cambio

mejoramiento de la distribución del ingreso, reduciendo la pobreza y la indigencia casi a la mitad.

Las políticas de Seguridad Social, enmarcadas en políticas con enfoque de derechos, permitieron la recuperación de muchos derechos perdidos o devaluados en la década menemista, como así también el poder de los ciudadanos a exigir al Estado su cumplimiento. Es en este contexto que se llevó a cabo la modificación de la política previsional en la Argentina a partir del 2003.

La CSJN de los años 90 dejó amplios márgenes de maniobrabilidad al Poder Ejecutivo convalidando la Ley de Solidaridad Previsional. Dicha ley otorgaba la potestad al Poder legislativo de incorporar anualmente en su Ley de Presupuesto una movilidad para los beneficios de jubilación y pensión. La CSJN, a partir de su nueva conformación a partir del 2003, adoptó un rol activo en la fijación de una política pública que volviese operativo y ya no sólo programático, el precepto contenido en el art. 14 Bis de la Carta Magna. La sentencia dictada en el caso “*Badaro*” forzó tanto al Poder Ejecutivo como al Legislativo a adoptar medidas tendientes a vehicular cambios en materia de previsión social que tornaran efectivos los derechos de los ciudadanos en la materia. Se trató de una Corte que adoptó un rol activo en la formulación de políticas públicas y ya no sólo en el control de constitucionalidad.

El fallo *Badaro* es un ejemplo acabado, no sólo de la independencia de aquella CSJN respecto del Poder Ejecutivo de turno, sino que además comenzó a convertirse en un actor fundamental, no solo como garante de la correcta aplicación de la Constitución Nacional, sino como aquel poder de la Res-pública que obliga a los otros dos poderes a garantizar una ciudadanía plena para todos los argentinos.



XXXI CONGRESO ALAS
URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina
La sociología en tiempos de cambio

VII. Bibliografía

- ANSES. (2013). *Inclusión vs. Privilegios*. C.A.B.A.
- Abromovich, Víctor (2006). Una Aproximación al Enfoque de Derechos en las Estrategias y Política de Desarrollo *Revista de la Cepal* 88.
http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/11102/1/088035050_es.pdf
- Arballo, Gustavo. (2015). *La Corte frente al gobierno. Cuantificando datos sobre casos políticamente perfilados en el período 1984-2014*. Ponencia XII Congreso Nacional de Ciencia Política (Universidad Nacional de Cuyo). Mendoza.
- Arceo, Nicolás; González, Mariana; Mendizábal, Nuria. (2009). *Documento de trabajo N° 2: La evolución del sistema previsional argentino*. CIFRA Centro de Investigación y Formación de la República Argentina.
- Arza, Camila. (2010). La política previsional argentina: de la estratificación ocupacional a la individualización de los beneficios en *El costo social del ajuste (Argentina 1976-2002) Tomo II*, coord. Torrado Susana. Buenos Aires: Edhasa.
- *Constitución de la Nación Argentina*. 1995. Imprenta del Congreso de la Nación: C.A.B.A.
- Danani, Claudia. (2013). *La reforma del sistema previsional argentino, 2003-2013: recursos, argumentos y derechos en disputa*. CEISAL.
- Danani Claudia, Hintze, Susana. (2010). *Reformas y contrarreformas de la protección social: la seguridad social en la Argentina en la primera década del siglo*. Dossier Reflexión política, Año 12, N° 24: Colombia.
- Fallo CSJN. 27 diciembre 1996. *Chocobar Sixto Celestino c/ Caja Nacional de Previsión para el personal del Estado y Servicios públicos s/ reajustes por movilidad*.
- Fallo CSJN. 8 de agosto de 2006. *Badaro Adolfo Valentín c/ Anses s/ Reajustes varios*”.



XXXI CONGRESO ALAS
URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina
La sociología en tiempos de cambio

- Fallo CSJN. 26 de noviembre de 2007. *Badaro Adolfo Valentín c/ Anses s/ Reajustes varios*”.
- Hauser, Irina. (2016). *Los Supremos. Historia secreta de la Corte*. Buenos Aires: Planeta.
- Herrero, Álvaro. (2011). *La incidencia de la Corte Suprema de Justicia en la formulación de políticas públicas: una exploración empírica del caso argentino*. Revista Política, Vol. 49.
- Massoni, José. (2015) *Salvar la democracia del Poder Judicial*. Página 12, 30/04/2015
- Mecle Armiñana, Elina S. (2001). *Los derechos sociales en la Constitución Argentina y su vinculación con la política y las políticas sociales en Pobreza, desigualdad social y ciudadanía. Los límites de las políticas sociales en América Latina*, comp. Ziccardi, Alicia, Buenos Aires: CLACSO.
- Mecle Armiñana, Elina S. (1998) *El Vínculo ente el Poder y la Constitución: Reforma Constitucional, Justicia, Social y Políticas Sociales*. Buenos Aires, Proyecto Editorial.
- Mecle Armiñana, Elina S. y Neri, Daiana. (2010) “25 años de democracia en la Argentina, ¿Qué tipo supimos construir? En Elina Mecle Compiladora. *Políticas Públicas y Razón populista. El modelo progresista de Kirchner: 2003-2007*. Buenos Aires, Proyecto Editorial.
- Mitjans Elena, Lescano Sergio. (2015). *Sistema previsional argentino. Mitos y verdades*. Buenos Aires: Ciccus.
- Piffano Horacio L. P. y equipo de investigación. (2009). *El sistema previsional argentino en una perspectiva comparada*, Departamento de Economía, Facultad de Ciencias económicas, Universidad Nacional de La Plata.
- Tavosnanska, Andrés (2011) “Crisis devaluación y después. Breve historia de la recomposición de las ganancias empresariales en la post convertibilidad” en *Los dos*



**XXXI CONGRESO ALAS
URUGUAY 2017**

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina
La sociología en tiempos de cambio

modelos económicos en disputa. Alejandro Robba y Juan Santiago Frascina
(compiladores)

- TELAM. *La renovación de la Corte, la primera gran reforma encarada por Néstor Kirchner.* 20-05-2013