

XVI Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia. Departamento de Historia.  
Facultad Humanidades. Universidad Nacional de Mar del Plata, Mar del Plata, 2017.

# **El elogio del ajuste. La movilidad jubilatoria en los '90 en la Argentina.**

Pogliaga, Diana y Granieri, Andrea.

Cita:

Pogliaga, Diana y Granieri, Andrea (2017). *El elogio del ajuste. La movilidad jubilatoria en los '90 en la Argentina. XVI Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia. Departamento de Historia. Facultad Humanidades. Universidad Nacional de Mar del Plata, Mar del Plata.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-019/177>

*Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.*

## PARA PUBLICAR EN ACTAS

### EL ELOGIO DEL AJUSTE

#### LA MOVILIDAD JUBILATORIA EN LOS '90 EN LA ARGENTINA.

DIANA POGLIAGA

UNPAZ Profesora Adjunta “Seguridad Social”

UBA- CBC

[correodedi@yahoo.com.ar](mailto:correodedi@yahoo.com.ar)

ANDREA GRANIERI -UBA

[andreagranieri@yahoo.com.ar](mailto:andreagranieri@yahoo.com.ar)

*“El alcance y contenido de la garantía constitucional de movilidad de las prestaciones previsionales no son conceptos lineales y unívocos que dan lugar a una exégesis única, reglamentaria e inmodificable sino, opuestamente, susceptibles de ser moldeados y adoptados a la evolución que resulte de las concepciones políticas, jurídicas, sociales y económicas dominantes que imperan en la comunidad en un momento dado.” (CSJN “Chocobar Sixto Celestino c/ Caja Nacional de previsión para el personal del Estado y servicios públicos s/ reajustes por movilidad” 1996, 8).*

Este trabajo se propone analizar la política previsional durante la década de los '90 en la Argentina, específicamente la movilidad de los haberes jubilatorios, su transformación durante esos diez años y el rol que jugó la Corte Suprema de Justicia de la Nación en estos temas.

En los 90 el Estado modificó estructural y sustancialmente el rol que había tenido históricamente en relación a la política previsional en especial a partir del primer peronismo. La política jubilatoria fue transformada radicalmente, al ingresar el sector privado como actor fundamental en la administración de los fondos jubilatorios y de pensión.

Las medidas adoptadas, siguiendo las pautas del Consenso de Washington, dejaron en claro tres cosas: la transferencia de recursos al sector privado, la liberalización del mercado y un Estado que modifica sus funciones adoptando el rol del un Estado recaudador más que el de un árbitro entre capital y trabajo.

Muchas de las medidas propuestas por el Poder Ejecutivo gozaron del aval, tanto del Poder Legislativo como del Poder Judicial. Es por eso que nos propone analizar en especial el rol del Máximo Tribunal del Poder Judicial en el sostenimiento y aval de una política jubilatoria en flagrante oposición, en lo que a movilidad de los haberes jubilatorios se refiere, en el artículo 14 bis de la Constitución Nacional. Entendemos aquí por movilidad previsional al procedimiento mediante el cual se establece un mecanismo para ajustar los haberes jubilatorios conforme se producen ajustes y/o incrementos en los salarios de actividad y/o en las condiciones materiales de vida.

Para comprender estas medidas tomaremos como estudio de caso, el Fallo dictado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación de diciembre de 1996 en el caso “*Chocobar Sixto Celestino c/ Caja Nacional de Previsión para el personal del Estado y Servicios Público s/ reajuste por movilidad*” que permitiría pensar a la movilidad jubilatoria como variable de ajuste.

## **LOS MODELOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN LA ALEMANIA DEL SIGLO XIX Y EN LA INGLATERRA EN EL SIGLO XX**

El derecho a la Seguridad Social constituye la contracara de las desigualdades del sistema capitalista occidental. A partir de la introducción del derecho a la “*propiedad social*” –esto es, la intención de resolver el conflicto entre capital y trabajo- (Castel 1997) se produce una reconfiguración del rol del Estado en dicha mediación.

El debate en torno a la política previsional argentina no ha quedado ajeno a dicha discusión y ha pivotado entre dos grandes tradicionales en materia de seguridad social, los modelos de Bismarck (Alemania) y Beveridge (Inglaterra).

Con carácter previo al análisis de los dos modelos mencionados, cabe destacar que fue Simón Bolívar quien por primera vez utilizó el término *Seguridad Social* en el proyecto de Constitución para Venezuela presentado en 1819: “*El sistema de gobierno más perfecto es aquel que produce mayor suma de felicidad posible, mayor suma de Seguridad Social y mayor suma de estabilidad política.*” (Sánchez Castañeda Alfredo 2016, 16).

El proyecto bismarckiano se implementa a finales del siglo XIX. Luego de la unificación alemana producida en 1870, Otto Von Bismarck es nombrado Primer Ministro de Prusia y Canciller gobernando hasta 1890. De manera de contrarrestar las contingencias económicas del bienestar en el ámbito social y para contribuir a la eliminación de las desigualdades, Bismarck y el Kaiser Guillermo II promovieron un Estado que aumentó las prestaciones estatales, la sustitución de la actividad privada y socio económica por la actividad estatal y el aumento del gasto fiscal. Más allá que Bismarck considerara a las desigualdades sociales como algo “natural” estaba convencido que el Estado debía tener un papel central en la cuestión social. Bismarck admitió algunas leyes sociales, aún en contra de los liberales, de modo tal de distanciar a los trabajadores del socialismo. *“Bismarck sostiene que es necesario un poco de socialismo para evitar socialistas.”* (Sánchez Castañeda 2016, 16).

En 1870 se produce un aumento de la pobreza luego de la unificación alemana y Bismarck promueve una serie de leyes de protección: Seguro de enfermedad (1883), Accidentes de trabajo (1884) y Sistema obligatorio de jubilación (1889). La colaboración del sector empresario así como del sector del trabajo sería crucial. Recién a partir del modelo Beveridge encontraremos mayor intervención del Estado como garante de éstos y otros derechos.

Más allá de la legislación en materia de seguridad social desde finales del siglo XIX en Inglaterra, será a partir de la intervención de Sir William Beveridge como titular de la Comisión Interdepartamental para la Seguridad Social y Servicios afines, en 1942, que se producirá la universalización de la cobertura del seguro social mediante el financiamiento por recaudación tributaria y también por aportes diversos de los sectores empresariales y el trabajo. *“Para Beveridge, la característica principal de su plan es un proyecto completo de seguros que abarcan a todos los ciudadanos, y no sólo a quienes trabajan para patrones. El plan no se aplica de la misma manera para todos pero todos están asegurados con una pensión de vejez, gastos de entierro y cuidados médicos.”* (Sánchez Castañeda 2016, 13). Basados en las teorías de Lord Keynes, el Estado se reconvertirá en un nuevo actor con capacidad de decisión en la articulación entre el capital y el trabajo. La intervención del Estado en el mercado, la conducción de la política sobre la economía, redefinirán también las estrategias de la redistribución del ingreso como meta fundamental de este Estado de Bienestar. Este modelo keynesiano se sostiene sobre el principio de la solidaridad. En términos de Dubet *“La solidaridad originada en el trabajo es una herramienta de redistribución social que tiende hacia*

*una relativa igualdad entre las diversas posiciones sociales; no suprime las clases sociales, pero estrecha la distancia entre ellas.*” (Dubet 2013, 61).

Si bien a partir del modelo de Bismark se producirá una primera e incipiente protección de ciertos derechos de la seguridad social, la cobertura dependería de la condición laboral de cada individuo sin mayor intervención por parte del Estado, más que en lo formal. Con el Plan Beveridge en cambio, se producirá una tendencia a la universalización con financiación dependiente del presupuesto estatal.

## **ANTECEDENTES DE LOS PROYECTOS JUBILATORIOS EN LA ARGENTINA**

Estos debates, más o menos actualizados, no han sido ajenos al momento de definirse los modelos de seguridad a adoptarse en la Argentina. Hacia 1904 se crearon las primeras cajas de jubilación (empleados de la administración pública), en 1905 la de los empleados ferroviarios y bajo los gobiernos de Hipólito Yrigoyen y de Marcelo T. de Alvear, entre 1916 y 1930 la de empleados bancarios, de compañías de seguros sumándose hacia finales de 1930 la de periodistas, gráficos, marinos mercantes y aeronáuticos. Hasta ese momento *“Las cajas de jubilación se regían por la lógica de la capitalización individual: los aportes y contribuciones se destinaban a engrosar un fondo que financiaría las prestaciones una vez efectuado el retiro del trabajador de su vida activa.”* (Arceo; González; Mendizábal 2009, 3 - 4).

Recién mediante la ley 12.903 del año 1946 se estableció por primera vez en nuestra historia un régimen de haberes jubilatorios mínimos. A partir de la llegada del peronismo se produjo además una extensión de la cobertura hacia otras ramas de actividad: trabajadores de comercio (1944), trabajadores de la industria (1946), trabajadores rurales, profesionales independientes y empresarios (1954), servicio doméstico (1955).

Con la entrada en vigencia de la ley 14.370 en 1954 se produjo un cambio sustancial en el régimen previsional, poniéndose en funcionamiento un sistema de reparto, primando una lógica redistributiva de los ingresos en la determinación de los haberes (en contraposición a la capitalización individual) y el financiamiento a través de una lógica de solidaridad intergeneracional.

En 1957 la Convencional Constituyente introdujo el art. 14 bis el cual agrega al texto constitucional la garantía de la movilidad de las jubilaciones y pensiones, con el fin de mantener una justa proporción respecto de los trabajadores en actividad.<sup>1</sup>

Con la sanción de la ley 14.499 en el año 1958 se admitió un sistema de determinación de haberes previsionales basado en el 82% móvil de la remuneración mensual asignada al cargo, oficio o función del afiliado. Para ser más precisos, se trataba de un 82% para los jubilados y un 75% para los pensionados. El artículo 2 de la citada ley rezaba *“El haber de la jubilación ordinaria será equivalente al 82% móvil de la remuneración mensual asignada al cargo, oficio o función de que fuere titular el afiliado, la fecha de 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.”* A su vez se estableció que el importe de las jubilaciones se actualizaría periódicamente por el Poder Ejecutivo conforme la variación del Índice de costo de vida, medido conforme la evolución de los precios de bienes y servicios. Para ese entonces, sólo un tercio de los adultos mayores contaban con un beneficio jubilatorio. El régimen jubilatorio se volvió fuertemente deficitario y debió compensarse en forma permanente con aportes del tesoro.

En el año 1966 se sancionaron las leyes 18.037 (para trabajadores en relación de dependencia) y 18.038 (para trabajadores autónomos) que implicaron una transformación estructural de todo el sistema, centralizándose administrativamente las cajas (las cuales se unificaron en sólo tres: trabajadores autónomos, estatales y de la industria), unificándose los aportes y contribuciones (15% a cargo del empleador, 5% a cargo del empleado) incrementándose las restricciones para el acceso a los beneficios (se elevó el requisito de la edad para acceder y se incrementó la cantidad de años contributivos exigibles) y modificándose la fórmula para el cálculo del haber inicial, el cual quedaría determinado entre un 70% y un 82% por el promedio de las remuneraciones percibidas durante los tres mejores años dentro de los últimos diez años de servicio. Esta misma ley fijó, para la movilidad, la utilización de índices de corrección y coeficientes de actualización determinados por el promedio general de los incrementos salariales de los trabajadores de todo el país: el Índice General de

---

<sup>1</sup> El Fallo Chocobar escogido para el estudio de caso en el presente trabajo, recoge los debates sobre la reforma constitucional del 57 en torno al art.14 bis.

Remuneraciones (IGR). Los altos índices inflacionarios terminarían atentando contra la legitimidad del método de cálculo establecido.

En el período comprendido entre 1976 y 1983 se produce un ajuste en términos de licuación de beneficios y regresividad de financiamiento (Arza, 2010). En 1980 se procede a la eliminación de las contribuciones patronales y se las reemplaza por recursos recaudados a través del IVA (Impuesto al Valor Agregado). Es una reforma que quita la esencia que da sustento al sistema a través de la participación en el mercado formal de trabajo, esto es, la eliminación del financiamiento a través de las contribuciones.

Con el advenimiento de la democracia se produce el restablecimiento de las contribuciones patronales pero el sistema era tan deficitario que tuvieron que crearse para su sostenimiento nuevos impuestos, sobre el gas, la electricidad y la telefonía.

En 1986 Alfonsín decretó la emergencia previsional, congelando las demandas por reajuste y ejecuciones de sentencias en contra del Estado, modificando a su vez el método de cálculo de los haberes que no redundó en mejoras en los ingresos previsionales, ya muy reducidos en términos reales por la inflación.

El primer fallo judicial que empezó a modificar el régimen legal sancionado en 1966 fue el caso "*Valles Eleuterio Santiago s/ jubilación*" de octubre de 1987, que determinaría que el método de movilidad contenido en el art. 53 de la ley 18.037 resultaba confiscatorio. Empezaron a elegirse otros índices como el del costo de vida, el de precios mayoristas o el de peón industrial.

La movilidad previsional no ha sido ajena a los cambios que fueron produciéndose en los diferentes ordenamientos legales a lo largo del tiempo, más bien todo lo contrario. Hemos analizado hasta aquí las estructuras jurídico normativas que rigieron las modalidades previsionales. No menos importante a los fines del análisis propuesto en relación a la movilidad es repasar brevemente los procedimientos específicos puestos en marcha. En el período que va entre el 1 de enero de 1969 y hasta el 13 de octubre de 1994 el método utilizado fue el del Nivel General de Remuneraciones (N.G.R.) que relevaba la evolución de los salarios en empresas representativas de toda la actividad nacional. Entre el 13 de octubre de 1994 y hasta el 31 de marzo de 1995 la movilidad estuvo determinada por el Aporte Medio Previsional Obligatorio (A.M.P.O) cuya variación estaba sujeta a la recaudación previsional. Desde la sanción de la Ley de Solidaridad previsional en 1995 la movilidad quedó sujeta a la voluntad del Poder Legislativo, modificándose, luego de la sanción de la ley 26.417 de

movilidad previsional de octubre de 2008, dando como resultado aumentos en marzo y septiembre de cada año, a partir de la puesta en funcionamiento de un coeficiente que combina evolución de salarios y recaudación. Este método de ajuste por movilidad está vigente hasta nuestros días.

## **LAS POLÍTICAS ORTODOXAS DE LOS 90 Y SU IMPACTO EN LA REFORMA JUBILATORIA ARGENTINA**

### **1. CONTEXTO POLÍTICO Y ECONOMICO**

En 1989 el triunfo de Carlos Menem, por un 47,5% del total de los sufragios (Torre, 2003, 561), no constituyó una sorpresa. La inestabilidad económica y la hiperinflación incontrolable durante el gobierno de Alfonsín, llevó a que se adelantaran las elecciones en mayo del `89. La hiperinflación provocó un aumento importante de personas por debajo de la línea de pobreza. En el Gran Buenos Aires, en mayo se registró un índice del 25,3%, y hacia octubre del mismo año ascendió al 47,3% (INDEC). La inflación anual alcanzó una cifra increíble del 3.079,5% (Rapoport 2010).

El nuevo gobierno aplicará un ajuste de tipo ortodoxo, en sintonía con el Consenso de Washington, basado en la reforma del Estado, la búsqueda de la reducción del déficit fiscal, la liberalización del mercado y la estabilidad monetaria, rompiendo con la tradicional economía mixta del peronismo.

Entre julio de 1989 y marzo de 1991 el gobierno menemista intenta controlar la hiperinflación a partir de diversos planes económicos como el Plan Bunge & Born (Plan BB) conducido por una de las corporaciones argentinas más importantes e influyentes a cargo de Miguel Ángel Roig y Néstor Mario Rapanelli. La fuerte devaluación de fines de 1989 marcará el fin del plan BB. El nuevo ministro de economía, Antonio Erman González implementará un plan de ajuste fiscal que no tendrá éxito por la presión de los grupos afectados. Será el Plan del próximo Ministro, Domingo Felipe Cavallo, a partir de marzo de 1991, el que tendrá éxito al hacer convertible el austral en dólares, con la prohibición de la emisión monetaria sin cobertura por parte del Banco Central, logrando una mayor autonomía de la economía respecto de la política.

La fórmula será ajuste y consenso, lo que le permitirá una estabilidad económica generando una política de ganadores y perdedores. Será un modelo dependiente de la

economía internacional, transnacionalizada, con un Estado que adquiere un rol disciplinador de las conductas internas.

*“Respecto de los resultados más notables del plan, se revela un considerable aumento del nivel de actividad (PBI se incrementó un 8,9 en 1991 y 8,7 en 1992), se produce una desaceleración del proceso inflacionario, una duplicación de los ingresos tributarios, y una notable expansión del financiamiento internacional (en 1991 la entrada de capitales fue de 5 mil millones de dólares y en 1992 superaron los 12 mil millones de dólares) y del financiamiento doméstico, y en particular la recomposición del crédito comercial”* (García Delgado 1994, 85).

La reforma del Estado, como pilar para la reestructuración del aparato productivo y administrativo, afianzará la supremacía del mercado sobre el Estado para optimizar la asignación de recursos. La idea de eficacia será la base teórica ideológica para generar una reforma basada en privilegiar lo que es rentable de lo que no lo es. Hasta los ‘80 el Estado trabajaba con una racionalidad central, una concepción planificadora de mediano y largo plazo. A partir del nuevo modelo, la planificación reduce su alcance y posibilidades. Declinan el planeamiento global y se hace hincapié en el gasto a corto plazo. Las principales medidas fueron:

a- Privatizaciones: el nuevo modelo verá en las privatizaciones un medio esperanzador, vía el discurso de la austeridad, de intentar suprimir el gasto público obteniendo recursos adicionales al Tesoro Nacional, mediante la venta de activos con los cuales poder corregir el desajuste de las cuentas públicas y evitar la crisis fiscal. El proceso de privatización es apoyado por el Banco Mundial, proveyendo fondos para el ajuste sectorial, los retiros voluntarios y el diseño de los planes de privatización.

Las privatizaciones jugaron un rol en la compensación a través de la entrega de mercados cautivos a grupos económicos afectados por los recortes de subsidios por el ajuste.

b- Desregulación de la actividad económica: significa la introducción de modificaciones en la base jurídico normativa del Estado tendiente a aumentar las libertades económicas, tratamientos fiscales benignos para las utilidades y reinversión y reducción del poder de los sindicatos. Esta política se orienta a la reducción del costo de la mano de obra de modo de favorecer contrataciones más precarias y reducir los gastos empresarios en aportes sociales. La desregulación lleva al quiebre del mercado interno, desestructurando el desarrollo industrial nacional y promoviendo la flexibilización

laboral. Esto implicará una mayor concentración de la riqueza y una profundización de la brecha entre ricos y pobres.

c- Descentralización: el Estado Nacional trasladó distintas competencias hacia los estados municipales y provinciales, relacionadas especialmente con la educación y la salud, históricamente administradas por el Estado Nacional. Esto implicará la búsqueda de mayor autonomía local y una reducción de los costos por la administración central.

d- Reforma Administrativa: implicó una reducción de la planta del Estado, mediante el régimen de retiros voluntarios, con el objetivo de construir una nueva clase tecnocrática de nivel intermedio, con capacidades gerenciales acordes al nuevo rol del Estado promoviendo una nueva ética pública buscando la eficiencia, en términos de equilibrio macroeconómico y control del gasto y aumento de la recaudación.

e- Reducción del gasto público: este es un aspecto central relacionado con el equilibrio fiscal y con el aumento de los recursos del sector público. Este aumento se hará por medio de una fuerte reforma tributaria que comienza a cambiar el mecanismo de financiación del Estado. La reducción del gasto se logró a partir de las privatizaciones, reducción de la inversión pública, la transferencia de las escuelas, hospitales y otros servicios al ámbito provincial o municipal, cancelación de préstamos del Banco Central a los bancos provinciales.

Esta gran reforma del Estado, su relación con el mercado y la competencia en ambos casos pretendía establecer un Estado mínimo en tanto que se había desprendido de sus funciones históricas desde 1946. De acuerdo con la posición de Oszlak, el Estado no reduce sus funciones sino que las modifica considerablemente “...*el Estado nacional se despoja de sus funciones ejecutoras de producción de bienes o prestaciones de servicios, debe asumir en el mismo acto otras funciones cualitativas distintas que suponen asimismo modalidades diferentes de relación con los gobiernos subnacionales*” (Oszlak 2003, 538).

Este nuevo rol del Estado tendió a debilitar las capacidades locales de generación de recursos propios y expuso a los presupuestos públicos a los avatares de la recaudación y el endeudamiento con los organismos multilaterales de crédito. En realidad el Estado mínimo nunca fue tal sino que reconvirtió sus funciones, transformándose en un Estado recaudador, denominado por Oszlak “*Estado Cajero*”,

ejerciendo un poder de veto sobre esos fondos, en relación a los gobiernos provinciales y municipales. Asimismo gran parte de la partida del presupuesto nacional fue utilizada para atender y cubrir el déficit de la seguridad social provocado por la flexibilización laboral, el desempleo y la disminución de los aportes patronales.

El esquema establecido durante los años 90 en la Argentina implicó una nueva concentración del poder económico y fiscal que fue lo que caracterizó fundamentalmente a las políticas ortodoxas establecidas durante los diez años de gobierno de Carlos Menem.

El Estado mínimo devino en el paradigma de la nueva época. Tanto el Banco Mundial como el Consenso de Washington, se enfocaron en las dimensiones administrativas de modo tal de poner en marcha una nueva arquitectura funcional con el objetivo de operativizar las políticas de ajuste. Fue el Estado el actor sobre el cual se implementan las reformas como un asunto estrictamente técnico, a partir de lo cual se producen cambios en las relaciones de poder entre los actores sociales, generando tensiones sobre la matriz institucional estatal y sobre el desempeño efectivo del régimen político, implementando modificaciones legales y fundamentalmente llevando a la reforma de la Constitución Nacional. El profundo ajuste introdujo modificaciones en la estructura económica y social y en las representaciones de las prácticas y representaciones de las personas (Vilas 2014).

## **2. REFORMA JUBILATORIA**

La transformación estructural del sistema de seguridad social propiciada por parte del Poder Ejecutivo se produce de la mano del entonces Secretario de Previsión Social, Walter Schultess quien desempeñara el puesto entre 1991 y 1995, hombre de confianza del Ministro de Economía, Domingo Felipe Cavallo y ligado a la Fundación Mediterránea: *“Schultess incorporó cerca de veinte técnicos a la Secretaría, con recursos del BID y el Banco Mundial. El nuevo equipo estimó que en el caso de que el sistema no fuese reformado el déficit acumulado por el sistema de previsión social llegaría a representar en 2025 un valor cercano a tres veces la deuda externa de la Argentina de 1991.”* (Schattan P. Coelho 2002, 6).

En junio de 1991 el Poder Ejecutivo envió al Congreso el proyecto de reforma previsional, que finalmente quedaría plasmado en la ley 24.241, publicada en el Boletín Oficial en octubre de 1993 y que modificaría sustancialmente las prestaciones

previsionales dando lugar al Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJyP) que tendría por objetivo cubrir las contingencias de la vejez, invalidez y muerte. Se implementarán dos regímenes, uno previsional público o de reparto y otro previsional de capitalización mixto a cargo de administradoras privadas de fondos de jubilaciones y pensiones reguladas por el Estado y controladas por la Superintendencia de Administradores de Fondos de Jubilaciones y Pensiones. Significaría la adopción de un sistema mixto que vendría a trastocar la lógica de solidaridad intergeneracional que se tenía hasta el momento, reemplazándola por una lógica centrada en la capitalización individual. Este régimen mixto combinaba un sistema administrado por el Estado y otro por las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP) y las Compañías de Seguro de Retiro (CSR).

La determinación del haber, en uno y otro sistema sería diferente. Para el sistema administrado por el Estado se establecieron tres prestaciones diferentes: Prestación Básica Universal (PBU), Prestación Compensatoria (PC) y Prestación Adicional por Permanencia (PAP) mientras que para el sistema administrado por las AFJP se combinaban recursos públicos con un haber financiado por las propias administradores privadas: PBU (Prestación Básica Universal), PC (Prestación Compensatoria ) y HC (Haber por Capitalización).

La PBU era el componente de mayor efecto distributivo ya que se abonaba a todos los aportantes, no importa a qué sistema aportaran siempre y cuando cumplieran con los requisitos de edad y años de aportes exigidos por ley. La finalidad de la PBU era brindar una jubilación mínima a quienes hubieren alcanzado la edad de retiro y efectuado los aportes, independientemente de las remuneraciones de actividad. La PC también era pagada por el Estado y ello en reconocimiento a los aportes realizados en el antiguo sistema jubilatorio. La PBU y la PC eran abonadas entonces por el Estado, independientemente del régimen escogido por el beneficiario y financiadas por contribuciones de los empleadores, aportes de trabajadores autónomos y otros impuestos. El propósito de la PAP fue otorgar una prestación adicional a aquellos que hubieren optado por el régimen previsional público.

En los mecanismos para ejercer la opción entre un régimen y otro quedó claro que el diseño institucional fue diagramado para beneficiar a los privados. Si el contribuyente quería optar por el reparto debía solicitarlo por escrito en un tiempo acotado mientras que el direccionamiento hacia el sistema de capitalización se realizaba

en forma automática. Si se optaba por el régimen de capitalización no podía elegirse nuevamente el régimen de reparto.

Otro de los puntos controversiales de la ley fue el tope fijado para los aportes. Los aportantes de salarios elevados, con aspiraciones de mantener una equivalencia acorde a sus ingresos, se veían forzados a elegir por el régimen de capitalización y hacer pagos voluntarios, pues de contrario quedarían limitados en los montos “topeados” de la ley.

La ley 24.463 del año 1995, llamada de “Solidaridad Previsional” modificó algunas disposiciones de la ley 24.241. Entre los principales cambios se destacó la eliminación de cualquier mecanismo de actualización automática de los haberes y la creación de un fuero especializado para atender asuntos en materia previsional: el fuero de la Seguridad Social.

El gobierno ya no podía, por sí, aumentar los haberes jubilatorios sino a través de una ley del Congreso de la Nación. Los artículos 7 y 9 de la citada ley determinaban que la movilidad quedaría sujeta a la ley de presupuesto a fijarse anualmente.

Sometió a todas las prestaciones a los mismos límites mínimos y máximos, eliminando los denominados “sistemas de privilegio”.

Paralizó, para el año 1995 todos los reclamos administrativos y judiciales contra el ANSES.

Estableció un procedimiento judicial general en el orden federal para las causas previsionales con cuatro etapas 1. Instancia administrativa, 2. Juzgado de primera instancia, 3. Apelación ante la Cámara Federal de la Seguridad Social, 4. Apelación ante la Corte Suprema de Justicia (por la vía ordinaria –apelación que quedaría eliminada en el año 2005 con la entrada en vigencia de la ley 26.025-), creando además diez juzgados de la Seguridad Social. Esta arquitectura jurídica redundó en mayores dilaciones para los litigantes, elevándose los tiempos de tramitación de los pleitos y, contrariamente a su título grandilocuente significó, en los hechos, una garantía para que el gobierno pudiera tener bajo control los resultados de los reclamos en curso, no sólo ya en montos sino también en tiempos. Gracias a la nueva ley “*además de los 2.000 recursos extraordinarios que la Corte solía resolver por año, se le sumaron otros 10.000 recursos ordinarios. Según datos oficiales, entre 1995 y 2004 la Corte recibió 95.000 casos previsionales por la mencionada vía recursiva.*” (Herrero 2011, 81-82).

Junto con esta reforma, a través de un decreto de necesidad y urgencia, el Poder Ejecutivo sustituyó el A.M.P.O. (Aporte Medio Previsional Obligatorio, vigente a partir

de la reforma de 1994) por el MO.PRE. (Módulo Previsional). El A.M.P.O. se calculaba en marzo y septiembre de cada año en base a la totalidad de los aportes de los trabajadores del semestre anterior, dividido por el número de aportantes. El A.M.P.O. fijaba el valor de la jubilación y aseguraba su actualización automática en forma semestral siempre y cuando aumentase la recaudación previsional. El MO.PRE. en cambio constituirá una unidad de medida que fijaría anualmente el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y el Ministerio de Economía, el mismo se establecería anualmente conforme las posibilidades de la ley de presupuesto.<sup>2</sup>

## **LA JUSTICIA Y EL ELOGIO DEL AJUSTE: EL CASO CHOCOBAR.**

### **1- LA DIVISIÓN DE PODERES DE LA REPUBLICA**

Una breve introducción sobre la división de poderes de la República ayudará a comprender el rol que ocupó el Poder Judicial durante los '90 en la Argentina.

El principio de la división de poderes pensado por Montesquieu hacia 1748, será la base del constitucionalismo moderno en Occidente. La creación de la República moderna será la arremetida contra la tradición monárquica que ejercía la concentración del poder público en manos del rey. El Estado estará, a partir de este momento, sujeto a derecho.

La división de poderes será la columna vertebral del esquema republicano para la protección de las libertades de los hombres proponiendo un gobierno moderado, que permitiría garantizar el orden político a cargo del Estado y la libertad de los ciudadanos como súbditos de la ley, y no de una persona en la investidura del rey.

Esta división será la garantía contra el abuso de poder que aseguraría la convivencia pacífica entre los hombres, como así también el reaseguro del cumplimiento de los derechos individuales. Lo cierto es que, como explica Mario Midón “...para obtener una división constante entre los poderes, es preciso que no estén separados del todo: en otros términos, es menester que cada uno de ellos tenga su órbita, pero no absolutamente aislada de los demás” (Midón, 2010).

---

<sup>2</sup> Entre 1995 y 2005 el Congreso Nacional no consagró aumento alguno a los jubilados, desconociendo aumentos por más de una década.

Para Karl Loewenstein, la distribución del poder está esencialmente unida a la teoría y práctica de la representación, así como a la técnica gubernamental que se basa en ella. Es por ello que la “separación de poderes” no es otra cosa que el reconocimiento que una parte del Estado tiene que cumplir determinadas funciones, el problema técnico de la división del trabajo, y que por la otra, los destinatarios del orden salen beneficiados si estas funciones son realizadas por diferentes órganos (Loewenstein 1979).

Durante el siglo XX la relación entre los partidos gobernantes y el poder republicano no ha sido fácil, las funciones del Ejecutivo se han acrecentado con una fuerte declinación del Legislativo, por el abuso de “las emergencias” y la existencia cada vez más numerosa de poderes de hecho, entre otras cuestiones. Para dar un ejemplo, tras la Reforma Constitucional del ‘94, el Ejecutivo no solo gobierna y administra sino que legisla a partir de los Decretos de Necesidad y Urgencia y de las facultades legislativas delegadas por el Congreso (art. 99 inc.3° y 76).

En relación al Legislativo cabe destacar que la legislación no resuelve nada por sí sola o va demasiado lejos atando de pies y manos a la administración. Los Parlamentos parecen foros donde se debaten líneas de acción. Es un órgano debilitado porque no tiene solidez para ejercer sus propios atributos y está privado para responder a las usurpaciones que contra él se acometen.

El Poder Judicial por su parte, concebido desde sus orígenes como contramayoritario, ajeno a cualquier mecanismo propio de la soberanía popular (recordemos que sus operadores no son sometidos al voto y sus cargos son vitalicios), pareciera tener supremacía por sobre el resto de los poderes de la República, sobre todo por ser quien ostenta la facultad de revisar los actos del resto de los poderes, versus la cuasi irreversibilidad de los suyos. *“La República paradigmática es la constitucional estadounidense, contemporánea con su independencia. En ella, el Poder Judicial es “contramayoritario”: supervisor de la constitucionalidad de los actos de los poderes elegidos por voluntad popular. Desde siempre, su debilidad fue la carencia de origen democrático. Thomas Jefferson, un fundador de ese primer sistema republicano nítido, señaló que aquella facultad del Poder Judicial resultaba una concentración de poder injusta. Los jueces no garantizarían el proceso democrático porque, no siendo representantes del pueblo y siendo inamovibles en sus cargos, dudosamente resolverían a favor de sus intereses.”* (Massoni, 2015).

En tiempos de fuertes cuestionamientos al concepto de Estado Nación, sobre todo a partir de los efectos de la globalización, la internalización o mundialización; la República ha quedado sometida a la misma crisis, máxime considerando que Montesquieu, al escribir el *Espíritu de las Leyes*, pensaba convertir al Estado como sujeto de derecho y garante de las libertades humanas.

## 2- CASO CHOCOBAR

En diciembre de 1996 la Corte Suprema de Justicia de la Nación (compuesta por Julio S. Nazareno, Eduardo Moliné O' Connor, Adolfo Roberto Vázquez, Augusto César Belluscio, Carlos S. Fayt, Antonio Boggiano, Enrique S. Petracchi, Guillermo A. F. López, Gustavo A. Bossert) 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 establecía 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 admitiendo así que a partir de marzo de 1995 la movilidad quedaría sujeta a lo que dictamine el Congreso de la Nación a través de la Ley de Presupuesto. Convalidaba de este modo la Ley de Solidaridad Previsional (Ley 24.463) que en el artículo 7 establecía que las prestaciones previsionales tendrían la movilidad que anualmente determinara la ley de presupuesto. En el fallo se 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 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 Corte Suprema de Justicia a las políticas del Ejecutivo y la inacción del Legislativo en relación a la materia, fueron decisivos y evidentes. Recordemos que dicha Corte Suprema se ganó el mote de “Corte sicarlista” (“Sí Carlos” –en clara alusión al titular del ejecutivo de otrora, Carlos Saúl Menem) o “Corte de la mayoría automática”. Al respecto Gustavo Arballo realiza un interesante análisis contabilizando la proporción y cantidad de fallos favorables y adversos al Poder Ejecutivo en “*causas políticamente perfiladas*” para el período 1989-1999, concluyendo en la existencia de 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). 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 Corte Suprema 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 del 2005 (sobre todo a partir del fallo “*Sánchez, María del Carmen c/ Anses s/ reajustes varios*”) junto con el cambio de composición del máximo Tribunal.

## **ALGUNAS CONCLUSIONES**

El estudio del caso Chocobar permite concluir en un sinnúmero de consideraciones respecto de la caracterización del neoliberalismo en la Argentina de los '90, fundamentalmente en la apertura de un debate necesario en torno a las bases sobre las que se sustenta la República, específicamente en su postulado acerca de la división de poderes como condición necesaria y suficiente frente a los abusos del poder.

Existe enorme cantidad de bibliografía que aborda el marco filosófico, socio económico y moral en torno a las reformas introducidas en la Argentina a partir de la implementación del modelo neoliberal de la mano del gobierno de Carlos Menem.

La política previsional no ha sido ajena a aquellas transformaciones, más bien, constituyó un pilar fundamental en la reforma no sólo a través de la introducción del sector privado como administrador de fondos de jubilaciones y pensiones en base a concepciones filosóficas que sostienen la idea de mérito individual (y por ende, contributivo y de base bismarkiana), sino la concepción de la prescindencia del Estado en relación a sus obligaciones básicas conforme le ordena la Constitución Nacional. No sólo se trató del triunfo de la meritocracia por sobre la solidaridad, concepto fundamental de la seguridad social durante el Estado de Bienestar, sino, lo que es más grave aún, el incumplimiento de las obligaciones ligadas directamente a dicha concepción de mérito. Dicho incumplimiento tendrá dos aspectos, el primero la propia lógica de la política económica que implicó altísimas tasas de desocupación e informalidad (que redundarían en la merma de la recaudación necesaria para hacer frente a los pagos de las prestaciones) sino también, el segundo aspecto, la movilidad jubilatoria fue puesta en suspenso durante una década.

La complicidad del máximo órgano del Poder Judicial en la anulación de la garantía de movilidad constitucional de las prestaciones bajo el paraguas técnico jurídico de un fallo judicial que, para ponerla en duda, apela a interpretaciones que resulten congruentes con las políticas económicas de la coyuntura neoliberal de la década, torna inevitable sumergirse en un debate más complejo que implica necesariamente una crítica a la teoría clásica de la República: la división de poderes, sus pesos y contrapesos como garantías frente al abuso de poder y la relación poco armónica y amigable con los principios de una democracia representativa. Lógicamente que un debate de tal envergadura excede ampliamente las posibilidades del presente

trabajo; pero constituye, no obstante, un puntapié interesante para disparar la discusión y dejar preguntas abiertas que puedan ser respondidas en un próximo trabajo.

Al parecer, nuestro ordenamiento jurídico no estaría dando respuestas a los problemas de abuso de poder contemporáneos, más bien estaría colaborando a consagrar y consolidar mayores desigualdades. Un Poder Judicial contramayoritario y con capacidad de legislar a través de sus fallos, los cuales a su vez son irreversibles (al menos fronteras adentro del Estado Nación), pareciera constituir más un problema que una solución frente al abuso de los poderes.

Durante la década del '90 el Ejecutivo, desde la Secretaría de Previsión Social en sintonía con los lineamientos del Ministerio de Economía, imprimió sobre el resto de los poderes que conforman la República, una línea de acción muy clara en materia previsional, promoviendo la sanción de una ambiciosa reforma previsional que implicaría la privatización parcial del sistema y la anulación de la garantía de movilidad de las prestaciones. El Poder Judicial constituyó un actor fundamental en la convalidación de las políticas públicas emanadas del Ejecutivo y el Legislativo. El fallo Chocobar que trajimos a estudio constituye la clara muestra de ello.

Una década más tarde, coincidente con el cambio de gobierno y a partir de la nueva conformación del Máximo Tribunal, éste adquirirá, en materia previsional, un protagonismo en sentido contrario al analizado hasta aquí, mediante el pronunciamiento a través de fallos judiciales que forzarán, con el correr del tiempo, el dictado de una ley de movilidad que ajustaría los haberes previsionales dos veces al año, combinando a través de una fórmula mixta, los aumentos generales de salarios del último semestre y la recaudación tributaria destinada a la seguridad social (Ley 26.417 de octubre de 2008). Puntualmente hacemos referencia a los fallos “*Sánchez, María del Carmen c/ Anses s/ Reajustes varios*” de mayo del 2005; “*Badaro Adolfo Valentín c/ Anses s/ reajustes varios*” de noviembre 2007 y “*Eliff Alberto José c/ Anses s/ reajustes varios*” de agosto 2009.

Contrariamente a lo acontecido durante la década del '90, la lógica de la Corte Suprema de Justicia en materia previsional se revertiría en la etapa siguiente tomando la delantera a través de fallos judiciales que impulsarán necesariamente cambios por parte del Ejecutivo y el Legislativo a favor de hacer operativa la cláusula programática de movilidad consagrada en la Constitución Nacional.

## **BIBLIOGRAFIA**

- Andrenacci, Luciano, Falappa, Fernando, Lvovich, Daniel. 2000. *Acerca de los orígenes del Estado de Bienestar en la Argentina (1880 – 1955)*. Buenos Aires: Mimeo.
- ANSES. 2013. *Inclusión vs. Privilegios*. C.A.B.A.
- 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.
- Arza, Camila y Chahbenderian Florencia. 2014. *Pensiones básicas en América Latina. Diseño, cobertura y beneficios comparados en Argentina, Brasil, Bolivia y Chile*. Documentos de trabajo CIEPP Centro Interdisciplinario para el estudio de políticas públicas.
- Castel, Robert. 1997. *La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*. Buenos Aires: Paidós.
- *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.
- Diario Ámbito Financiero 2/04/2017 *La economía no le dio respiro en lo que fue la década perdida*.
- Diario La Nación 30/12/1996 *El Presidente lo afirmó en Anillaco; dijo que el dinero está asegurado y negó que dicho pago afecte al plan de convertibilidad*.
- Dubet, Francois. 2015. *Por qué preferimos la desigualdad (aunque digamos lo contrario)*. Argentina: Siglo XXI.

- 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.*
- García Delgado, Daniel. 1994. *Capítulo 2 Del industrialismo sustitutivo a la economía de libre mercado en Estado y Sociedad. La nueva relación a partir del Cambio estructural.* FLACSO: Tesis Buenos Aires.: Grupo Editorial Norma.
- Golbert, Laura. 2010. *De la sociedad de beneficencia a los derechos sociales.* 1ª edición. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social: Buenos Aires.
- Gómez de Pedro, María Esther. 2001. *El Estado de bienestar. Presupuestos éticos y políticos.* Tesis doctoral, Universidad de Barcelona: Barcelona.
- 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.
- INDEC Pobreza argentina 1988-2006-  
<https://docs.google.com/spreadsheets/d/1QKv-caRbSLopCSzM6MeAUohCoAf1bDKn3TSmaaVB9Qs/edit#gid=0>
- Loewestein, Karl.1979 *Teoría de la constitución.* Segunda edición castellana ampliada. Barcelona: Ariel.
- Massoni, José. 2015 *Salvar la democracia del Poder Judicial.* Página 12, 30/04/2015
- Mecke 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.
- Midón, Mario A. R. 2010 *La división de poderes: una teoría cuestionada por la práctica institucional.*” Ponencia para el Congreso Mundial de AIDC. México.
- Mitjans Elena, Lescano Sergio. 2015. *Sistema previsional argentino. Mitos y verdades.* Buenos Aires: Ciccus.
- Montesquieu, Charles de Secondat 2002. *El Espíritu de las Leyes.* Madrid: Istmo.

- Oszlak, Oscar. 2003. *El mito del estado mínimo: una década de reforma estatal en la Argentina* en Desarrollo Económico N° 168 Vol 42 Buenos Aires: Instituto de Desarrollo Económico y Social
- Pepe, Carlos Adrián. 2009. *Distintos sistemas de movilidad: peor en el tiempo, mejor en el derecho*. XVI Jornadas rioplatenses de derecho del trabajo. 24 y 25 de abril de 2009 en Colonia del Sacramento, Uruguay.
- 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.
- Rapoport, Mario. 2010 *Aportes de Economía Política en el Bicentenario de la Revolución de Mayo. Una revisión histórica de la inflación argentina y de sus causas* [http://www.mariorapoport.com.ar/uploadsarchivos/la\\_inflacion\\_en\\_pdf.pdf](http://www.mariorapoport.com.ar/uploadsarchivos/la_inflacion_en_pdf.pdf)
- Explora. 2012. *Seguridad Social*. Programa de capacitación multimedial.
- Sánchez Castañeda Alfredo. 2012 – 2016. *La seguridad y la protección social en México: su necesaria reorganización*. Instituto de Investigaciones Jurídicas México: UNAM.
- Schattan P. Coelho, Vera. 2002. *Poder ejecutivo y reforma previsional en América Latina*. Revista de Desarrollo Económico N° 165, N° 42. Abril - junio 2002.
- Thwaites Rey, Mabel. 1994. *Apuntes sobre el Estado y las privatizaciones* en Aportes, numero 1, otoño de 1994.
- Torre, Juan Carlos. 2003. *Los huérfanos de la política de partidos. Sobre los alcances y la naturaleza de la crisis de representación partidaria* en Desarrollo Económico. N° 168 Vol 42 Enero- Marzo 2003, Buenos Aires: IDES.
- Vilas, Carlos. 2014. *Ajuste Estructural como reforma del Estado: una vez más sobre el Banco Mundial en América Latina*” Realidad Económica N° 287. Buenos Aires: IADE.