

La Reparación Histórica: entre el compromiso y la denuncia

The “Reparación Histórica”: Between Commitment and Denunciation

Santiago Calise

<https://orcid.org/0000-0002-8085-2953>

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas

Universidad de Buenos Aires

Instituto de Investigaciones Gino Germani

c_santiago_g2000@yahoo.com.ar

Fecha de envío: 10 de marzo de 2021. Fecha de dictamen: 14 de julio de 2021. Fecha de aceptación: 3 de agosto de 2021.

Resumen

Este artículo analiza los procesos de justificación que constituyeron el Programa Nacional de Reparación Histórica para Jubilados y Pensionados presentado en la Argentina para resolver el problema de la falta de reajuste en las jubilaciones y pensiones ocurrido entre 2002 y 2006. Sobre la base de la teoría de la justificación de Boltanski y Thévenot, se busca contraponer la visión del gobierno, que presentó la iniciativa como un compromiso entre el mundo industrial y el mundo cívico, y la de la oposición, que denunció al compromiso como un mero acuerdo. Por lo tanto, se muestra cómo la política argentina, en más de una década, no fue capaz de llegar a una solución compartida de cómo resolver el problema.

Abstract

This paper analyzes the processes of justification, which constituted the National Program of Historical Compensation for retirees presented in Argentina, in order to unravel the problem of the lack of adjustment in pensions between 2002 and 2006. Based on Boltanski and Thévenot's theory of justification, we reconstruct the visions of the government and the opposition. The government presented the initiative as a

commitment between the industrial and the civic worlds, while the opposition condemns it as a mere arrangement. As a result, the paper shows how Argentinean politics, in more than a decade, could not arrive at a consensual solution to the problem.

Palabras clave: Justificación; Justicia; Compromiso; Arreglo; Movilidad previsional.

Keywords: Justification; Justice; Commitment; Arrangement; Pensions Mobility.

Introducción

Con la reforma constitucional de 1957, se sancionó en Argentina el derecho a las “jubilaciones y pensiones móviles” (artículo 14 bis). Desde aquella época, los conflictos judiciales entre el Estado y los jubilados y pensionados se sucedieron periódicamente. Ya en 1968, la Corte Suprema consideró confiscatoria la reducción de los haberes introducida por las leyes 18.037 y 18.038, lo cual dio lugar al pago de actualizaciones (Álvarez Chávez, 2008; Payá y Martín Yáñez, 2015). Desde los años 1970, el sistema presentó signos de debilidad, aunque los desequilibrios se acentuaron en la década siguiente (Cetrángolo y Grushka, 2004). Ante la imposibilidad de pagar, en 1991 se sancionaron las leyes 23.928 y 23.982, que prohibían la indexación o actualización de las deudas y se emitieron los Bonos de Consolidación de las deudas previsionales (Bocón) a diez años de plazo para poder honrar las obligaciones. Y a mediados de los 90, el gobierno se vio en la necesidad de realizar una reforma debido a las serias fallas que presentaba el sistema. En ese momento histórico, la reforma de Chile de 1981 era promovida por sus partidarios como la solución única universal (Mesa-Lago, 1996). Por otra parte, hasta 1993 los organismos internacionales no habían desarrollado una estrategia en la materia. No obstante, las crisis económicas y de seguridad social que se dieron en el continente estimularon el interés de dichos organismos en una reforma que combinara ajuste estructural con cambios en los sistemas pensionales. En este contexto, emergió un debate entre el Banco Mundial, partidario de reformas estructurales que eliminaran el sistema público, y la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la Asociación Internacional de Seguridad Social (AISS), que sugerían cambios no-estructurales que corrigieran las fallas, debido a que los riesgos de las reformas inspiradas en el modelo chileno entrañaban mayores riesgos que los propios

de los sistemas operantes en ese entonces. En dicho escenario, varios países latinoamericanos encararon reformas estructurales, aunque ninguna siguió al pie de la letra ninguno de los dos modelos. La Argentina optó por un sistema “multipilar” (Bertranou, 2004; Bertranou, Cetrángolo, Grushka y Casanova, 2012). El primer pilar se encargaría de aliviar la pobreza y generar una limitada redistribución, mientras que el segundo buscaría una adecuada tasa de sustitución para suavizar la transición de la actividad a la pasividad. La principal novedad que incorporó el nuevo sistema, introducido en 1994, fue la posibilidad de optar por el sistema de capitalización o permanecer con la prestación de reparto¹ (Fiscella, 2005; Goldberg y Lo Vuolo, 2006; Hujo, 2004; Isuani, Rofman y San Martino, 1996; Isuani y San Martino, 1995a y 1995b). Rápidamente, el sistema debió enfrentar factores exógenos que minaron su sustentabilidad, como la caída en la recaudación, el aumento de la evasión y la morosidad, la creciente informalidad laboral y desempleo, y la recesión económica (García Rapp, 2004). Paralelamente, producto de la propia reforma y de las inadecuadas decisiones tomadas con posterioridad, el sistema público de reparto sufrió un constante aumento del déficit. Al planear la reforma, el gobierno subestimó los montos de la transición desde un sistema público de reparto hacia un sistema mixto, el cual conllevaba un elevado costo en los primeros años. Además, el proceso de reducción de los aportes patronales y la transferencia de numerosas cajas provinciales deficitarias produjeron mayor presión fiscal (Bertranou *et al.*, 2012; García Rapp, 2004). Como resultado, se obtuvo la caída de la cobertura, la profundización de la desigualdad de género, la necesidad de sumar demasiados años de aportes para obtener la pensión mínima, altas comisiones administrativas y bajo cumplimiento en el pago de los aportes (Mesa-Lago, 2009). Por otra parte, la nueva reforma determinó que la movilidad estaría en función de las variaciones del Aporte Medio Previsional Obligatorio (AMPO) (Ley 24.241, artículo 7). Sin embargo, un año más tarde, la ley 24.463 derogó el mencionado artículo y determinó que la movilidad se establecería anualmente mediante la ley de presupuesto. No obstante, el Congreso omitió en los sucesivos presupuestos toda referencia a la movilidad jubilatoria.

Con la salida de la convertibilidad, a partir de 2003, mediante sucesivos decretos (391/03, 1194/03, 683/04, 1199/04, 748/05, 1273/05, 764/06) se incrementó el valor del haber mínimo solamente, y en 2006 (decreto 764/06) se otorgó un aumento del 10 por ciento para quienes cobraran menos de 1.000 pesos. Por lo tanto, por cuatro años todas las jubilaciones mayores a la mínima quedaron congeladas,

comenzando a generar numerosos reclamos judiciales. Como consecuencia, la proporción de jubilados que cobraban el haber mínimo pasó de 27 por ciento en 2001 a 63 por ciento en 2008 (Álvarez Chávez, 2008). Fue recién en 2008, a través de la ley 26.417, que se implementó una nueva metodología de cálculo de la movilidad, aunque no se reconoció el deterioro de las prestaciones y, por lo tanto, se desoyó la exhortación a recomponerlas que emitió la Corte Suprema. Respecto de la cantidad de juicios por movilidad correspondientes a los años 2002-2006, el único dato oficial que hemos podido conseguir deriva del *Informe N° 99 del Jefe de Gabinete a la Honorable Cámara de Diputados de la Nación* (Jefatura de Gabinete de Ministros. Presidencia de la Nación, 2017), donde se indica que en julio de 2016 existían 443.406 juicios previsionales. Según el cálculo de Bellina Yrigoyen (2010), en 2002 había 2.205.658 de jubilados y en 2007, 2.944.396, o sea que entre el 15 y el 20 por ciento de los jubilados iniciaron un juicio. Este porcentaje de litigantes podría parecer reducido en proporción al total de afectados por esta maniobra, sin embargo, semejante cantidad de procesos ha servido para paralizar los tribunales de Seguridad Social y a la Corte Suprema de la Nación misma.

Por otra parte, en el período iniciado en 2006 se introdujeron nuevas reformas al sistema previsional, además de la nueva fórmula de movilidad. En este sentido, se volvió al control estatal sobre las jubilaciones, se amplió la cobertura, se otorgaron moratorias previsionales (Arza, 2009, 2012a, 2012b y 2012c; Danani y Beccaria, 2011; Panigo y Médici, 2013; Sales, 2008) y se creó el Fondo de Garantía de Sustentabilidad, que impactó positivamente en el crecimiento económico, las inversiones y el consumo (Vaca y Veritier, 2012).

Para ese mismo período, Calabria, Casanova y Rottenschweiler (2014) estudiaron la implementación de la moratoria previsional, que aumentó la cobertura del sistema al 90 por ciento, también mostrando las fuentes de financiamiento del programa. Por su parte, Agú (2015) destacó que las políticas de inclusión aplanaron la distribución del ingreso de los jubilados, tornándola más progresiva. Sin embargo, si no se realizaran nuevas modificaciones, el sistema volvería a recuperar su fisonomía originaria de cobertura reducida. Por lo tanto, producto de las medidas tomadas entre 2004 y 2006, las políticas de seguridad social ampliaron la cobertura y redujeron la pobreza, pero también mejoraron la calidad de vida, la educación, la salud y la longevidad (Benigni, Lieutier y Ludmer, 2012; D'Elia, 2007; D'Elia, Rottenschweiler, Calabria, Calero y Gaiada, 2011). Por último, en 2016, se introdujo una pensión

universal para aquellas personas que no lograsen acreditar los requisitos para obtener un beneficio, cumplida la edad legal de retiro (Bertranou, Casalí y Cetrángolo, 2019). Estos procesos han llevado a que más de la mitad de los beneficios del sistema hayan sido obtenidos por moratoria, con lo cual, Bertranou *et al.* (2019) concluyeron que un sistema originalmente de naturaleza contributiva se ha convertido parcialmente en un sistema de prestaciones mínimas, al estilo del modelo de Beveridge.

Este proceso de reformas de los últimos 20 años también entraña diferentes interpretaciones. Por un lado, Bellina Yrigoyen (2015) mostró cómo se redujo la desigualdad entre los adultos mayores, no producto del aumento de las jubilaciones más bajas sino debido a la falta de actualización de los beneficios jubilatorios superiores a la mínima. Contrariamente, Balasini y Ruiz Malec (2019) interpretaron que, entre 2005 y 2015, se implementó una política de ampliación de derechos que compensó los aumentos a los beneficiarios de ingresos mínimos y la incorporación de nuevos beneficiarios con el incremento casi nulo a los jubilados y pensionados que cobraban más que la mínima. A través de demandas judiciales, este último grupo habría buscado recomponer las desigualdades anteriores, según una óptica meritocrática, que serviría de guía para la Reparación Histórica. En este sentido, Rottenschweiler (2020) también indicó que la Reparación Histórica sirvió para aumentar las desigualdades.

Por otro lado, un argumento de naturaleza económica de vital importancia expuesto por estos autores fue la falta de comunicación clara, por parte del gobierno, del monto total a erogar y la forma de financiarlo. En este sentido, Balasini y Ruiz Malec (2019) mostraron que, gracias a que los beneficiarios fueron menos que los esperados (1,3 millones en vez de 2,4 millones) y el aumento promedio fue también menor (36 por ciento en vez de 45 por ciento), el costo total acumulado a 2030 será de 6,9 por ciento del PBI, además de la liquidación de más de la mitad del Fondo de Garantía de Sustentabilidad. Como se verá en el análisis, este punto fue retomado por la oposición sin que se pudiese generar un debate racional y se llegase a una solución compartida por una amplia mayoría.

Independientemente de las concepciones sobre la justicia que dieron fundamento al derecho bajo discusión, de aquellas que motivaron las políticas de cada gobierno, o de las que cada individuo considere más apropiadas, la problemática que subyace al Programa Nacional de Reparación Histórica para Jubilados y Pensionados es la del cumplimiento del derecho constitucional a la movilidad de los haberes

jubilatorios, sancionado por el artículo 14 bis del Constitución Argentina², sobre el que hay extensa jurisprudencia. La violación de este derecho se presenta como un problema endémico que no se limita al período bajo análisis, a los actores políticos circunstancialmente en juego ni a los argumentos de justicia antes indicados o los que se expondrán más adelante.

En un trabajo anterior (Calise, 2021), se analizaron tres fallos centrales que han estructurado la respuesta del Poder Judicial frente al problema de la falta de reajuste de las jubilaciones y pensiones en el período 2002-2006. En esta ocasión, partiendo de esos hallazgos, se buscará analizar los procesos de justificación que constituyeron el Programa Nacional de Reparación Histórica para Jubilados y Pensionados.

Teorías de la justicia en las ciencias sociales

A diferencia de lo sucedido en el ámbito de la filosofía del siglo XX, el tema de la justicia no ha ocupado un lugar de privilegio en la sociología en particular, y en las ciencias sociales en general. A partir de los trabajos de Homans (1961), se inicia en la psicología social estadounidense una tradición de investigación de la justicia distributiva³. Homans entiende a la justicia distributiva como un intercambio justo en el cual el beneficio de cada participante es proporcional a su inversión. Cuando un individuo siente que no ha obtenido el resultado que consideraba merecer, suele desplegarse la “conducta emocional”. Por su parte, Adams (1965) complementa esta línea de trabajo introduciendo, en la relación de intercambio, el elemento comparativo. Cuando algún participante compara lo que obtuvo con la situación de su compañero o de un tercero y percibe que el otro ha obtenido proporcionalmente más que él, se da una situación de “inequidad” (*inequity*) o de “injusticia”. En este contexto, Lerner, Miller y Holmes (1976) aclaran que no toda discrepancia entre resultados reales y resultados merecidos es percibida como injusticia. Solamente cuando la discrepancia es interpretable como el resultado de la conducta humana o social es que puede ser experimentada como injusta. Siguiendo esta línea de investigación, Berger, Zelditch, Anderson y Cohen (1972) introducen el concepto de comparación referencial por el cual cada individuo se compara con un otro generalizado, como una clase o grupo. De esta manera, la justicia distributiva es vista como la coincidencia entre la distribución real y la esperada. En este panorama, Jasso (1980), en sus más de 40 años investigando el concepto de justicia, ha contribuido con sus esfuerzos por matematizar y poder medir la justicia. Más recientemente, Turner (2007) ha retomado esta tradición

intentando, por un lado, reunificar teóricamente los desarrollos sobre el tema de la justicia, y por otro, profundizar la relación entre la percepción de justicia y la emocionalidad. También Vermunt (2014) ha sistematizado estos hallazgos de la psicología social y propuesto su propia teoría. Aquí se distinguen cuatro componentes de la justicia social: el propósito de justicia, que describe y explica el comportamiento distributivo de un actor; el componente moral, que se refiere a la toma de decisión moral del actor y enfatiza el respeto por el otro; el componente psicológico, que indica cómo las emociones, cogniciones y relaciones sociales mejoran o empeoran la operación del propósito de justicia; y el componente reactivo que hace referencia a las reacciones del beneficiario y del observador frente a decisiones distributivas injustas. Como señala Rytina (1986), esta discusión sobre la justicia antes esbozada se inserta en teorizaciones sobre la inequidad, por lo cual esta parte de las ciencias sociales han interpretado a la justicia bajo la óptica de la interacción entre la inequidad y las emociones que la fomentan o socavan.

Observando la justicia social desde una óptica que rebasa el nivel de la interacción, Dubet (2010) considera que en la sociedad actual existen dos concepciones: la igualdad de posiciones y la igualdad de oportunidades. La primera de ellas busca reforzar la estructura de posiciones sociales, reduciendo la distancia entre las condiciones de vida y trabajo de las diferentes clases, pero no prioriza la movilidad; se encuentra ligada a una representación de la sociedad en términos de estratificación socio-profesional y de clases sociales, por lo que este modelo reposa sobre una visión estabilizada y cristalizada de las desigualdades ligadas al empleo estable.

La igualdad de oportunidades ofrece a todos la posibilidad de ocupar las mejores posiciones en función del principio meritocrático. Opta por luchar contra las discriminaciones que impiden la competencia equitativa e interpreta las desigualdades como justas en cuanto todas las posiciones se encuentran abiertas para todos. Esta forma de igualdad define a los grupos sociales en términos de discriminaciones y desventajas, en función de sus chances de acceder a todas las posiciones. La sociedad meritocrática que propone este modelo pone a los individuos en una situación de permanente competencia, movilizándolo el trabajo y los talentos de todos. Sin embargo, esto implica que termina culpando a las víctimas por su propia desgracia.

Por otro lado, Guienne (2001) indica que en la sociología francesa de las últimas décadas se han abierto dos caminos para estudiar las concepciones de

justicia. Uno de ellos es el estudio de los argumentos de justicia que permite la teoría de la justificación desarrollada por Boltanski y Thévenot, y otro es el estudio de los sentimientos de justicia propuesto por Kellerhalls.

Marco teórico-metodológico

De las opciones antes presentadas, se ha optado por la teoría de la justificación propuesta por Boltanski y Thévenot, ya que rebasa el nivel de la interacción como foco de análisis proponiendo una teoría articulada sobre una metodología de tipos-ideales que permite desplegar un análisis del plano argumentativo, pero que tampoco se reduce a una teoría más de análisis del discurso. Como señala Boltanski (2012), el libro *De la justificación* (Boltanski y Thévenot, 1997) marca la necesidad que tienen los actores de respaldarse en regímenes de justificación que instauran principios dotados de una validez intrínseca cuando se ven implicados en situaciones donde sus juicios son sometidos a crítica. Estos regímenes sirven para apuntalar tanto los argumentos críticos como las justificaciones, para sostener tanto el acuerdo como la crítica. Considerando las filosofías clásicas que buscan pensar la posibilidad de conformar un orden legítimo que repose sobre un principio de justicia, los autores han llamado a tales órdenes “ciudades” (*cités*). A su vez, también se parte del supuesto de que en las modernas sociedades conviven diferentes regímenes de justificación en un mismo espacio. Una hipótesis fundamental referida a la constitución de ciudades es que tiene un alcance general, pero que no es válida para todas las sociedades, sino solamente para aquellas marcadas por la filosofía política moderna.

Debido a que el marco teórico supone el examen de las justificaciones de un discurso, se ha optado por textos que informen, expliquen y justifiquen la propuesta de la “Reparación Histórica”. Para ello, se ha elaborado un *corpus* constituido por los siguientes textos:

* Informes del Jefe de Gabinete de Ministros Lic. D. Marcos Peña a la Honorable Cámara de Diputados de la Nación números 91, 93, 95, 97, 99, 103, 105, 107, 108, 110, 112, 114, 116, 118, 120, 122 y 124.

* Informes del Jefe de Gabinete de Ministros Lic. D. Marcos Peña al Honorable Senado de la Nación números 92, 94, 96, 98, 102, 104, 106, 109, 111, 113, 115, 117, 119, 121 y 123.

* La versión taquigráfica de la 10ª Reunión - 7ª Sesión especial, del 29 de junio de 2016 de la Cámara de Senadores de la Nación.

* La versión taquigráfica de la 8ª Reunión – 7ª Sesión, del 15 de junio de 2016 de la Cámara de Diputados de la Nación y las Inserciones.

* El proyecto original de la ley enviado por el Poder Ejecutivo de la Nación, el 31 de mayo de 2016.

De la teoría de Boltanski y Thévenot se tomaron los conceptos de ciudad/mundo, constituido por seis tipos-ideales, y las cinco alternativas frente a una disputa (el compromiso, la denuncia del compromiso y la posible aparición del arreglo, la relativización y el relativismo). La información fue, primeramente, codificada según el paradigma de codificación propuesto por Strauss (1987) para luego seguir codificando las categorías emergentes según la codificación selectiva. Más específicamente, la información relevada fue procesada con criterios comparativos mediante la confección de grillas. Para ello, se realizó una codificación abierta para estimular el descubrimiento de categorías, propiedades y dimensiones de análisis. Luego, se implementó una codificación selectiva para reducir categorías y facilitar el entrelazamiento de codificación-grillado. Tras ello, se utilizaron los instrumentos de análisis provistos por la teoría.

La Reparación Histórica: ¿arreglo o compromiso?

La disputa. Como ya se mencionó, muchos jubilados y pensionados reclamaron ante la Justicia un reajuste de su beneficio superior al mínimo al no haber percibido ningún aumento entre 2002 y 2006. En un *leading case* (Badaro, Adolfo Valentín c/ ANSeS s/reajustes varios, 2006), la Corte Suprema entendió que se veía afectado el derecho constitucional a la movilidad previsional garantizado por el artículo 14 bis, ordenando que se reajustase la jubilación del reclamante. En 2007 (Badaro, Adolfo Valentín c/ ANSeS s/reajustes varios, 2007), ante el incumplimiento de lo establecido en el fallo precedente por parte de las agencias del Estado, la Corte volvió a expedirse declarando la inconstitucionalidad del artículo 7, inciso 2 de la ley 24.463 y exhortando a los otros poderes del Estado a que solucionasen el problema del congelamiento de los haberes de los jubilados y pensionados. Los otros poderes del Estado nada hicieron para solucionar el, aproximadamente, medio millón de juicios y la situación de muchos otros jubilados que no iniciaron ningún reclamo. El Estado fue pagando los juicios según lo presupuestado cada año con ese fin, lo cual significó y sigue significando para muchos jubilados diez o más años de espera.

En un trabajo anterior (Calise, 2021), se ha ilustrado esta disputa como un

litigio entre el mundo industrial y el mundo cívico. El modelo esbozado por Boltanski y Thévenot en *De la justification* identifica seis tipos de ciudades: la ciudad inspirada, la ciudad doméstica, la ciudad de la opinión, la ciudad cívica, la ciudad mercantil y la ciudad industrial. La calificación de personas y cosas, según un orden de grandeza, conlleva el despliegue de las ciudades en mundos comunes. A continuación, solamente se caracterizarán los mundos cívicos e industriales, que serán aquellos en torno de los cuales girará el presente trabajo.

En el mundo cívico, no son las personas humanas las que acceden al estado de grandeza superior, sino las personas colectivas, que se componen por la reunión de las primeras. Estos seres colectivos también se encuentran comprendidos por otros colectivos de dimensión superior, donde el más inclusivo termina siendo la humanidad. Un ser también puede calificarse como grande si se lo reconoce como representativo, lo cual le otorga autoridad dentro de una organización y le confiere la capacidad de ejercer un poder. La legalidad configura un tipo de grandeza particularmente apreciada en este mundo, ya que la relación de grandeza se ejerce mediante formas legales que definen y limitan la representatividad según un dominio (político, sindical, etc.), un espacio y un tiempo.

En el mundo industrial, la ley fundamental del Estado es la regla contable del presupuesto. Aquí, el dinero es al cuerpo político lo que la sangre al cuerpo humano, por lo que la ley de las finanzas es la ley general de la cual todas las demás derivan o deben derivar. La organización del mundo industrial subyace en la eficacia de los seres, en su performance, en su productividad, en su capacidad para asegurar una función normal, en responder útilmente a las necesidades. La cualidad de grande la asumen los seres funcionales, operativos o profesionales, que expresan su capacidad para integrarse en los engranajes de una organización, al tiempo que su previsibilidad y su fiabilidad garantizan proyectos realistas para el futuro. Contrariamente, las personas pequeñas son las que no producen utilidad, que son improductivas, cuando proporcionan poco trabajo o proveen un trabajo de mala calidad, pero también lo son por no abrirse al futuro, por permanecer estáticas, rígidas, y no adaptarse. Los grandes se relacionan con los pequeños por la responsabilidad que asumen en la producción, por el dominio que tienen sobre el futuro.

En las argumentaciones desde el mundo industrial se busca mostrar al jubilado como un agente que goza de una grandeza superior a la que realmente le corresponde, cobrando prestaciones más altas de los aportes que realmente realizó al

sistema jubilatorio. Por lo tanto, en general, se cuestiona directamente la forma de atribución de grandeza en la sociedad y, en particular, se muestra la pequeñez y mezquindad del jubilado, que sigue reclamando más aumentos (Chocobar, Sixto Celestino c/ Caja Nacional de Previsión para el Personal del Estado y Servicios Públicos s/ reajustes por movilidad, 1996). La consecuencia es la generación de permanentes déficits para las finanzas del Estado. En este contexto argumentativo, se apela a la semántica de la crisis o emergencia económica para justificar la suspensión de ciertos derechos constitucionales, como la movilidad jubilatoria. Por consiguiente, en un contexto de crisis, durante el cual pelagra el bienestar general, los reclamos por derechos patrimoniales individuales deben ser dejados de lado para atender al bien común. De esta manera, se vuelve a presentar al jubilado reclamante como mezquino y sumido en su mero interés particular.

Por el contrario, las argumentaciones desde el mundo cívico deslindan la fórmula de inversión del estricto cálculo matemático entre aportes y jubilaciones. El concepto principal es el de esfuerzo patriótico realizado durante los años de trabajo para el desarrollo del país (Sánchez, María del Carmen c/ Administración Nacional de la Seguridad Social, 2005). Desde este punto de vista, se considera que el derecho a la movilidad tiene un contenido humanitario y social, y no solamente económico. Los años de aportes son años de acumulación de grandeza, de sacrificio. Uno de los conceptos clave en esta interpretación es el de la proporcionalidad “razonable”, “necesaria” y/o “justa” que debe haber entre los años de trabajo y la grandeza conseguida, y el haber jubilatorio percibido.

A nivel jurisprudencial, se ha dado un pasaje desde la argumentación desde el mundo industrial en los 90, al triunfo de los argumentos desde el mundo cívico en los fallos de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, que se conectan con la tradición jurisprudencial anterior. Si bien este cambio ha representado una victoria para los reclamos de tantos cientos de miles de jubilados, la disputa aún no se ha saldado completamente ya que el Estado ha evitado solucionar el problema según las directivas indicadas por la Corte Suprema.

La propuesta de compromiso. Frente a las situaciones de disputa, el modelo esbozado por Boltanski y Thévenot plantea tres posibilidades: el compromiso, la denuncia del compromiso y la posible aparición del arreglo, la relativización y el relativismo. En este trabajo solamente serán de utilidad las dos primeras categorías. A través del

compromiso se busca ponerse de acuerdo para suspender un diferendo, sin que este último haya sido determinado por una prueba de un solo mundo. Una característica central del compromiso es que los participantes renuncian a clarificar el principio de su acuerdo, limitándose a sostener una disposición intencional orientada hacia el bien común. Esto se puede cumplir si las partes buscan realizar el interés general y no simplemente el interés de aquellos concernidos por el acuerdo. Este concepto de compromiso supone la posibilidad de avanzar un principio capaz de compatibilizar juicios sustentados en objetos provenientes de mundos diferentes, o sea que está orientado hacia un bien común que superaría y comprendería las dos formas de grandeza enfrentadas.

Este intento de hacer equilibrio entre dos mundos también es causa de su fragilidad, desde el momento en que no se lo puede relacionar con una forma de bien común constitutiva de una ciudad. Por consiguiente, su implementación tampoco jerarquiza a las personas según su propia grandeza. Retornando sobre la presuposición de un bien común, es necesario no intentar definir en qué consistiría este mismo bien común. Todo esfuerzo en pos de estabilizar el compromiso a través de una búsqueda de definir el contenido del bien común, con el fin de otorgarle una base más sólida, provocaría la ruptura del compromiso y la caída en la discordia. Esto se debe a que no hay ciudad de rango superior en la cual los mundos incompatibles puedan converger. Las figuras del compromiso entre los mundos industrial y cívico son, por ejemplo, los derechos de los trabajadores, las convenciones, acuerdos y negociaciones colectivas.

Por otro lado, los autores le dan el nombre de arreglo (*arrangement*) a un tipo de transacción contingente entre dos partes, orientada hacia la conveniencia recíproca y sin miras hacia el bien general. A través de la denuncia de un compromiso, este se reduce a un arreglo que beneficia solamente a las partes comprometidas.

La Ley 27.260, denominada “Programa Nacional de Reparación Histórica para Jubilados y Pensionados”, es la única forma concreta de arreglo o compromiso que ha tomado la disputa jurídica iniciada por jubilados y pensionados en pos de lograr los correspondientes reajustes de sus beneficios. El proceso argumentativo llevado adelante por el oficialismo en el Congreso, al momento de presentar el proyecto de ley y debatirlo, comienza con una asunción de la culpa por parte del Estado nacional por no haber intentado solucionar el problema, tal como la Corte Suprema le había solicitado. En su forma más inmediata, algunos legisladores optan por plantear el

problema en términos morales, poniendo al Estado como el culpable de la situación. La conducta del Estado es descripta como “negligente” (diputada Silvia Martínez, UCR; Honorable Cámara de Diputados de la Nación, 2016b: 27); “de maltrato y abuso” (diputada Samanta Acerenza, Unión Pro; Honorable Cámara de Diputados de la Nación, 2016b: 3); “de postergación y destrato” (diputado Sergio Buil, Unión Pro; Honorable Cámara de Diputados de la Nación, 2016b: 9). El Estado no ha hecho honor a su grandeza, no ha cumplido con su tarea de velar por el bienestar de los pequeños, incumpliendo sus deberes y violando los derechos de los jubilados y pensionados. Por consiguiente, esta ley viene a “asumir la responsabilidad” (diputada Samanta Acerenza, Unión Pro; Honorable Cámara de Diputados de la Nación, 2016b: 3); a hacerse “cargo de esa vergüenza” (diputada Silvia Martínez, UCR; Honorable Cámara de Diputados de la Nación, 2016b: 27); de esa “inmoralidad” (diputada Elva Balbo, Unión Pro; Honorable Cámara de Diputados de la Nación, 2016a: 95) que ha sido liquidar mal por años los haberes de jubilados y pensionados, y luego no hacer nada por reparar tal situación. En un caso extremo, se llega a afirmar que lo sucedido con los jubilados ha sido un “genocidio” (diputada Silvia Martínez, UCR; Honorable Cámara de Diputados de la Nación, 2016a: 27). De esta manera, se hace evidente el título otorgado a esta ley de “Reparación Histórica” ya que este instrumento legal vendría a reparar las violaciones a los derechos producidas por el mismo Estado: “[N]o pagar la deuda de los juicios fue una forma de maltrato y abuso desde el mismo Estado que debe hacerse cargo y asumir la responsabilidad de dar respuesta a millones de adultos mayores, que algunos habían querido silenciar” (diputada Samanta Acerenza, Unión Pro; Honorable Cámara de Diputados de la Nación, 2016a: 3).

De manera complementaria, los legisladores oficialistas, además de plantear el tema desde una perspectiva moral, introducen un análisis de la mecánica a través de la cual se produjo la reducción de los haberes de jubilados y pensionados. La estrategia del Estado habría sido la de dilatar los procesos al máximo para evitar pagar, a través de apelaciones en sede judicial, frente a los reclamos de los jubilados y pensionados. En consonancia con la caracterización de “genocidio” otorgada a esta situación, también se indica explícitamente que se ha apostado por “la burocracia para que los jubilados murieran antes de ver concretados sus derechos” (diputada Elva Balbo, Unión Pro; Honorable Cámara de Diputados de la Nación, 2016a: 95). En esta misma línea argumentativa, se afirma que “fallecieron 102.572 abuelos, de los cuales 75.000 no tenían herederos. Es decir que el sentido de la emergencia está ubicado en

el centro justo de una concepción ética que fue dejado de lado al momento de la inclusión por parte del gobierno anterior” (diputado Mario Negri, UCR; Honorable Cámara de Diputados de la Nación, 2016a: 200).

En este sentido, el Estado ha actuado únicamente como una organización del mundo industrial, priorizando sus finanzas por sobre los derechos de los ciudadanos. Pese a esto, la deuda acumulada con los jubilados y pensionados no es tratada meramente desde su costado económico, como una deuda más del Estado, sino que se subraya que es una “deuda social” (diputada Samanta Acerenza, Unión Pro; Honorable Cámara de Diputados de la Nación, 2016b: 3) y que es “un deber ético saldarla cuanto antes” (diputado Luciano Laspina, Unión Pro; Honorable Cámara de Diputados de la Nación, 2016a: 13). Por lo tanto, el concepto de deuda social implica cierta contraposición entre los problemas fiscales del Estado y la necesidad de cumplir con los derechos de los jubilados y pensionados. Esta tensión es resuelta argumentativamente, desde el mundo cívico, privilegiando los derechos hasta ahora avasallados:

“Todos los beneficios citados precedentemente, como es de suponer, significarán un impacto muy importante para el fisco. Si bien ese impacto no va a ser una carga ya que nos dará la satisfacción de reparar lo que se debe a quienes más se lo merecen, implicará un gran esfuerzo económico”. (Diputado Leandro López Koenig, Unión Pro; Honorable Cámara de Diputados de la Nación, 2016a: 23.)

De manera similar, permaneciendo en el campo semántico de la felicidad y la satisfacción, se argumenta que el proyecto de ley “permitirá a los más grandes cumplir los sueños postergados, pasar sus últimos años con más alegrías que penurias y con más concreciones que frustraciones” (diputada Mirta Pastoriza, Frente Cívico por Santiago; Honorable Cámara de Diputados de la Nación, 2016b: 36).

El balanceo entre los recursos escasos del Estado y la deuda con los jubilados y pensionados no es un asunto tan sencillo, como parece observarse en los precedentes fragmentos. Este complicado equilibrio es el fundamento del acuerdo que el Poder Ejecutivo buscaba con este proyecto de ley enviado al Parlamento. En la introducción al proyecto puede observarse semejante tensión:

“No obstante, esta búsqueda de solución debe efectuarse en el marco de la previsibilidad y sustentabilidad del sistema, que garantice una justa composición de los intereses de los beneficiarios, pero también, y fundamentalmente, que sea factible de afrontar por el ESTADO NACIONAL sin comprometer la sostenibilidad para

las generaciones futuras. Al amparo de esta concepción, es posible tener una mirada superadora del conflicto: los jubilados necesitan el reajuste de su haber aquí y ahora, y el ESTADO NACIONAL necesita pagar dentro de sus posibilidades financieras, preservando los derechos alimentarios con inmediatez". (Poder Ejecutivo Nacional, 2016: 5)

La contraposición entre el mundo cívico y el mundo industrial se palpa explícitamente en la oposición entre la "justa composición de los intereses" y la factibilidad económica de la solución. Boltanski y Thévenot señalan que el compromiso busca la suspensión del diferendo, sin que la situación se resuelva mediante una prueba de un solo mundo. Como también lo indica la mención al "privilegiar lo colectivo por sobre lo individual" "en un corto plazo" (Poder Ejecutivo Nacional, 2016: 6), el compromiso no conllevará la plena reparación de los derechos postergados por tantos años, sino que se propondrá una reparación parcial. Sin embargo, el discurso insiste en que su orientación a realizar el bien común comprendería las dos formas de grandeza contrapuestas. Solamente en las exposiciones de legisladores no oficialistas que acompañaron el proyecto aparece la aceptación, un tanto resignada, de lo ofrecido por el proyecto; pese a que no sea completamente satisfactorio, sería mejor que seguir sin ningún acuerdo: "Si el programa está excelentemente armado, si hay algunos detalles con el tema de honorarios, con las costas, evidentemente puede haber muchísimas cuestiones que sean perfectibles, lo cierto es que, en primer lugar, un programa masivo de pago es mejor que el *statu quo*" (senador Rodolfo Urtubey, PJ; Honorable Cámara de Senadores de la Nación, 2016: 35). En el siguiente cuadro se esquematiza la argumentación del gobierno, con el fin de proponer un compromiso:

Cuadro 1: La argumentación del gobierno en favor de la ley de “Reparación histórica”

Estado	Jubilados antes	Ley	Jubilados después
Maltratador Abusador Irresponsable Negligente Perverso Inmoral Genocida	Maltratado Abusado Dejado morir	Otorga el trato que merece Asume la responsabilidad Respuesta ética del Estado Reconstituye la dignidad	Otorga dignidad Repara económicamente
Dilata los procesos Especula con el tiempo Espera la muerte del jubilado	No puede esperar más	Propone una solución rápida al problema	
Deuda social		Esfuerzo económico, pero se cumple con el derecho	Da la posibilidad de cumplir con los sueños postergados

Fuente: elaboración propia

La denuncia del compromiso. La oposición al gobierno —sobre todo encarnada en el Frente para la Victoria, pero que también comprende a partidos de izquierda— fue la principal encargada de denunciar el compromiso en diferentes dimensiones.

En una publicación de 2013 (ANSES, 2013), el gobierno de Fernández de Kirchner expresó de manera sistemática su postura sobre el problema de los juicios por reajuste y su visión de la seguridad social. En él se considera que la visión de aquel gobierno se regía por los principios de la inclusión social, la igualdad, la solidaridad, la justicia, la dignidad, la redistribución y la sustentabilidad. Su objetivo fue incluir en el sistema a sectores postergados por décadas de la protección social, asegurando a todos los mayores un nivel mínimo de cobertura, sin desconocer prestaciones superiores para quienes realizaron mayores aportes. De esta manera, el sistema tiene también un fin redistributivo, puesto que otorga protección a todos los ciudadanos, independientemente de su trayectoria laboral. Los logros de esta política fueron la ampliación del número de jubilados, arribándose, en 2012, al 94,6 por ciento de cobertura. Esto se dio gracias a la política de moratorias previsionales. Por otro lado, también se multiplicó 16,51 veces el haber mínimo. El plan habría procedido, primero, incluyendo y aumentando los beneficios de los más necesitados, para luego ir

recomponiendo los ingresos de los demás sectores, siempre teniendo en cuenta la sustentabilidad del sistema.

La explosión distingue permanentemente dos lados: la inclusión contra el privilegio; un sistema previsional para la mayoría contra un sistema para pocos; el interés general contra el interés particular; la jubilación como un derecho social para todos contra la jubilación como resultado de un aporte individual; el sistema previsional generado por el Poder Legislativo y Ejecutivo contra el “sistema previsional judicial”.

El “sistema previsional judicial” se ha generado mediante jurisprudencia que, según aquel gobierno, no seguiría la legislación y obstaculizaría los objetivos del gobierno en materia previsional. Además, desestabilizaría financieramente al sistema mediante decisiones que no siguen cálculos actuariales respecto de su sustentabilidad. Concretamente, si se generalizaran los criterios de los fallos “Badaro” y “Elliff”, el gasto se haría imposible de financiar. En cuanto al problema de los recálculos de los haberes fundados en la proporcionalidad que debe guardar el haber jubilatorio respecto del salario en actividad, el gobierno de Fernández de Kirchner antepuso los principios de sustentabilidad y dignidad humana. Esto implica que la proporcionalidad y sustitutividad deben someterse a los límites presupuestarios y a la garantía de un haber mínimo para el resto de los jubilados. Por otra parte, la jurisprudencia también ignoraría la relativamente alta tasa de sustitución de las jubilaciones en Argentina (entre 53,5 y 63,1 por ciento). Por último, también se hace referencia a ciertas irregularidades cometidas por funcionarios judiciales en perjuicio de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES)⁴.

Retomando el análisis del debate parlamentario, en un primer movimiento, se impugna la emergencia en materia de litigiosidad previsional, indicándose que “de los 6.531.283 jubilados y pensionados existentes en todo el país, solo el 3,9 por ciento mantiene un juicio por reajuste de haberes” (diputada Analuz Carol, FPV; Honorable Cámara de Diputados de la Nación, 2016b: 10) Este punto abre el complejo e irresuelto debate sobre las cifras previsionales en la Argentina. Según el gobierno, al publicitar la iniciativa, serían 2,5 millones de jubilados y pensionados los que se beneficiarían. Sin embargo, los diputados opositores indicaron que esa cifra era falsa y que el gobierno lo estaba escondiendo o no sabía cuál era el número de posibles beneficiarios y, por consiguiente, tampoco se sabría cuál sería el presupuesto del proyecto. Ante tal cuestionamiento, el oficialismo no respondió concretamente. El pago a los jubilados y pensionados, según la ley, se realizaría mediante la recaudación

proveniente del “régimen de sinceramiento fiscal”, que forma parte de la misma ley. Este régimen se presenta como un “sistema voluntario y excepcional de declaración de tenencia de moneda nacional, extranjera y demás bienes en el país y en el exterior” (Ley 27.260, Libro II, Título I). De no bastar el dinero percibido mediante ese mecanismo, se venderían algunas acciones del Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Sistema Integrado Previsional Argentino⁵. Debido a que no se conocía la cifra de posibles beneficiarios, sumado al hecho de que no se podía saber cuántos contribuyentes aceptarían el sinceramiento fiscal y qué bienes blanquearían, los legisladores de los diferentes partidos lanzaron, en sus discursos, cifras que eran el resultado de meras especulaciones. En este sentido, una primera denuncia del compromiso indicaba que esta ley llevaría al desfinanciamiento de la ANSES, puesto que la “Reparación Histórica” aumentaría el déficit del organismo, lo cual redundaría en la liquidación del Fondo de Garantía de Sustentabilidad.

Un tercer foco de crítica, mucho más concreto que los anteriores, buscó impugnar la naturaleza del compromiso, denunciando el carácter meramente particular del beneficio que otorgaría la ley, sin contribuir al bienestar general, al tiempo que las condiciones que ofrecía perjudicaban fuertemente a los supuestos beneficiarios. Se denunciaron: las fuertes quitas que sufrirían los montos originalmente adeudados; la espera, ya que los pagos se harían en cuotas a cuatro años; el pago en cuotas implicaría una tasa de interés pasiva menor a la inflación, de manera que el monto a pagar se iría licuando con el tiempo; y, por último, los reajustes se harían sobre la base del índice de la Remuneración Imponible Promedio de los Trabajadores Estables (RIPTTE), que entre 1995 y 2008 muestra una variación de los ingresos del 164 por ciento, frente al Índice de salarios básicos de la industria y la construcción (ISBIC), establecido por la Corte Suprema en el fallo Badaro para solucionar estos litigios, que marca un aumento del 362 por ciento. Esto se ratifica en el fallo Elliff, de 2009, en el cual el máximo tribunal dispuso que las actualizaciones que correspondieran al período 1991-2004 se realizasen siguiendo el ISBIC.

Algunos legisladores de la oposición de izquierda denunciaron el engaño que entrañaría la ley. En principio, se la deslegitimaba calificándola como “ley ómnibus” (diputada Blanca Rossi, Unidos por una Nueva Argentina; Honorable Cámara de Diputados de la Nación, 2016b: 43); o “monstruo legislativo” (diputado Néstor Pitrola, FIT; Honorable Cámara de Diputados de la Nación, 2016a: 30), al incluir varios proyectos de diferente naturaleza en uno solo. También se valoraba su título como

“una especie de papel celofán” (diputado Juan Pedrini, FPV; Honorable Cámara de Diputados de la Nación, 2016a: 119), ya que la ley no contenía, en realidad, ninguna reparación histórica; o como una “buena torta” que, “detrás del chocolate”, contenía “frutos envenenados” (senador Fernando Solanas, Proyecto Sur; Honorable Cámara de Senadores de la Nación, 2016: 74). Su título sería únicamente un envoltorio que no contenía ninguna reparación a los jubilados. Esta estrategia buscaría engañar o confundir a la sociedad para favorecer con un blanqueo de capitales a ciertos grupos económicos, que habían depositado ilegalmente su dinero en paraísos fiscales y ahora se verían en problemas por escándalos como los “Panamá Papers”⁶:

“En realidad, lo que se quiere reparar es una fuga impresionante de capitales que hubo en la República Argentina. Se habla de una reparación histórica a los jubilados, pero en realidad lo que les interesa a los autores del proyecto es el blanqueo impositivo a los evasores, a quienes se llevaron las divisas al exterior. Se trata de una suerte de beneficio de clase para quienes gobiernan y sus amigos. Es la necesidad de un gobierno con un presidente, ministros y funcionarios con cuentas *off shore* y el escándalo de los *Panamá Papers*, sumado a las groseras inconsistencias de la última declaración jurada de bienes del presidente. Esto es lo que hace que se apuren con el tratamiento de este blanqueo”. (Diputado Juan Pedrini, FPV; Honorable Cámara de Diputados de la Nación, 2016a: 119.)

Otro de los objetivos encubiertos que tendría el proyecto sería el de “descapitalizar el sistema previsional generando las condiciones para que dentro de tres años se pueda modificar el actual sistema público de reparto y solidario” (diputado José Ciampini, FPV; Honorable Cámara de Diputados de la Nación, 2016b: 13); o el de “desfinanciar la ANSES y poder justificar su vaciamiento” (diputada Analuz Carol, FPV; Honorable Cámara de Diputados de la Nación, 2016b: 11).

Impugnado el compromiso, reducido a una forma de arreglo desventajoso para los jubilados y pensionados, y para el mismo Estado, aparece la propuesta de la oposición para resolver el problema. Esta impugnación y la presentación de la nueva propuesta se ven también enmarcadas por discursos donde la indignación moral aparece en primer plano. Las expresiones pronunciadas por los legisladores opositores al proyecto, que lo califican de “vergonzoso” (diputada Analuz Carol, FPV; Honorable Cámara de Diputados de la Nación, 2016b: 11), de “chantaje” y “extorsión” (diputado Carlos Heller, Solidario SI; Honorable Cámara de Diputados de la Nación, 2016a: 42 y 43), son similares a las proferidas por el oficialismo al momento de hacer referencia a las acciones del anterior gobierno. Puesto que el proyecto de ley les resulta inaceptable moralmente y desventajoso económicamente, los legisladores

opositores proponen pagar las sentencias sin quitas y recalculan los haberes mal liquidados de manera directa, sin que se inicien nuevos juicios o se siga apelando. Esta denuncia del compromiso entre mundo cívico e industrial vuelve a colocar la prueba de manera exclusiva en el mundo cívico. En este marco, se pone en discusión la grandeza de los actores, comparando el problema de la deuda para con los jubilados y pensionados y los juicios realizados por los llamados “fondos buitres”⁷ (diputada Miriam Gallardo, FPV, y diputado Norman Martínez, FPV; Honorable Cámara de Diputados de la Nación, 2016a: 169 y 179). Aquí, los legisladores opositores realizaban un paralelismo entre, por un lado, los fondos buitres y los jubilados y pensionados, y por otro, el tribunal estadounidense del juez Griesa⁸ y la Corte Suprema argentina. Entre medio, se observaba cómo el gobierno del presidente Macri optó por pagar la sentencia de los fondos buitres de manera completa —una de las primeras medidas de su administración—, frente a este proyecto de ley que proponía pagarles a los jubilados y pensionados con una fuerte quita y en cuotas. Por lo tanto, la oposición denunciaba este desajuste en la atribución de grandeza y exigía su redistribución, reclamando que a los jubilados y pensionados y a las decisiones de la Corte Suprema se les atribuyera la misma grandeza que a los acreedores y magistrados extranjeros.

Por último, es importante señalar que este debate, especialmente en la Cámara de Diputados, se vio permanentemente enmarcado por mutuas acusaciones entre el oficialismo y el Frente para la Victoria. Las decisiones del otro eran expuestas como inequitativas y se encuadraban en un clima de indignación moral generalizada, mientras que las propias representaban la justicia y se enlazaban con emociones positivas.

Por un lado, el oficialismo objetaba que el gobierno anterior nunca se ocupó de solucionar el problema bajo análisis, sino que, más bien lo postergó. Es así que, frente a la propuesta de pagar sin quitas, se le reprochaba “¿por qué no lo hicieron?” cuando eran gobierno (diputada Silvia Martínez, UCR; Honorable Cámara de Diputados de la Nación, 2016a: 27), en vez de “darnos cátedra sobre los derechos humanos”, aunque en su momento usaron “los fondos para otras prioridades” (diputada Alicia Besada, Unión Pro; Honorable Cámara de Diputados de la Nación, 2016b: 102). Más duramente, se le cuestionaba al pasado gobierno de la presidente Fernández de Kirchner haber especulado con la muerte de los jubilados y pensionados para no pagar: “¡En los últimos doce años no hicieron nada para calmar la indignidad que significó

especular con la posibilidad de que los jubilados se mueran, porque eso es algo canallesco! ¡Han especulado con la posibilidad de que se mueran los jubilados, y muchos de ellos se han muerto!” (diputado Guillermo Durand Cornejo, Unión Pro; Honorable Cámara de Diputados de la Nación, 2016a: 146).

Por su parte, el Frente para la Victoria reivindicaba el accionar de sus tres gobiernos sosteniendo que la verdadera reparación histórica la hicieron los presidentes Néstor y Cristina Kirchner al incorporar a millones de mayores sin aportes, llegando a una cobertura de casi el ciento por ciento. Además, se había pagado sin quita a 500.000 jubilados, según los fallos de la Justicia. Siguiendo esta línea argumentativa, una senadora del Frente para la Victoria rechazó el proyecto porque beneficiaría a un grupo de jubilados que no era el que ella representaba. Mientras ella sería la vocera de “los pobres jubilados de la mínima” (senadora María Pilatti Vergara, FPV; Honorable Cámara de Diputados de la Nación, 2016a: 55), el gobierno sería el representante de 250.000 jubilados de privilegio que cobrarían un haber promedio de 300.000 pesos. Más allá de la validez de las aseveraciones, se proponía una confrontación de clase entre jubilados pobres y jubilados de privilegio, entre el Frente para la Victoria y el gobierno de Cambiemos, lo cual muestra el nivel de confrontación e incapacidad para acordar por parte de ambos frentes políticos.

Cuadro 2: Las argumentaciones de la oposición en contra de la ley de “Reparación histórica”⁹

Gobierno actual	Gobierno anterior	Ley	Jubilados
Beneficia a los evasores	Benefició a los pobres	Ley omnibus Monstruo legislativo Papel celofán Torta envenenada	
Busca vaciar ANSES y reestablecer el sistema de capitalización	Constituyó el Fondo de Garantía de Sustentabilidad para garantizar el pago de las jubilaciones	Llevaría al desfinanciamiento de ANSES	Todos los jubilados se perjudicarán a largo plazo
	Incorporó a millones de jubilados sin aportes	No contribuye al bienestar general, solamente a intereses particulares	Los beneficiarios de la ley son solamente los más privilegiados
Comportamiento vergonzoso Traidor Chantajista extorsionador	Pagaba la totalidad de la sentencia	Larga espera (pago en cuotas) + licuación del monto con la inflación	Sufrirían fuertes quitas

Fuente: elaboración propia

Conclusiones

Las argumentaciones de ambos grupos políticos asumen el mismo esquema general. En primer lugar, se parte de una crítica con fuertes tonos morales al accionar del otro grupo que estuvo o está en el gobierno. En ambos casos, las decisiones tomadas desde el Estado son moralmente malas y económicamente perjudiciales para los jubilados. Por el contrario, las decisiones propias son siempre moralmente buenas y beneficiosas para la mayoría. En las argumentaciones del gobierno de Cambiemos, los gobiernos de los presidentes Kirchner son juzgados por encarar el problema de los reajustes de la movilidad jubilatoria únicamente desde la lógica del mundo industrial; o sea, por preocuparse solamente por las restricciones presupuestarias y postergar indefinidamente los derechos de los jubilados con ingresos mayores al mínimo. En este sentido, Cambiemos argumenta desde el mundo cívico, buscando reestablecer los haberes y la dignidad de los jubilados. En pos de poder cumplir con este deber es que el Estado busca generar nuevos recursos económicos, a través del blanqueo de capitales o la venta de acciones del Fondo de Garantía de Sustentabilidad. No

obstante, la resolución del diferendo a la que llevarían los argumentos del mundo cívico sería el pago de todas las deudas que el Estado mantiene con los jubilados y el recálculo de todos los beneficios afectados por el congelamiento de haberes ocurrido entre 2002 y 2006, tal como lo indicó la Corte Suprema. Por motivos económicos, se argumenta que esta solución no sería posible. Por lo tanto, el gobierno propone un compromiso entre los principios del mundo industrial y aquellos del mundo cívico. Se reconocen los derechos de los jubilados sin que estos deban realizar un juicio y atravesar las tres instancias judiciales, pero se les paga menos de lo adeudado.

Por su parte, el bloque opositor, encabezado por el Frente para la Victoria, comienza sus argumentaciones también en el mundo cívico. Desde este mundo se argumenta que no se estaría satisfaciendo ningún derecho, sino que se estaría engañando a los jubilados, haciéndoles creer que se les va a pagar lo adeudado, cuando, en realidad, se les estaría dando una ínfima parte del monto original. En este contexto, se pone como ejemplo de cumplimiento de los derechos de los jubilados al pago de las sentencias que se realizaba durante los gobiernos de la presidente Fernández de Kirchner —accionar que, vale la pena destacarlo nuevamente, fue impugnado por la Corte Suprema. Por otra parte, se busca desenmascarar los intereses económicos ocultos de esta reforma. Consiguientemente, esta ley sería solamente una excusa para favorecer a los ricos evasores, que serían el sector social del cual provendrían los funcionarios del gobierno y que este último representa. Además, la ley solamente beneficiaría a los jubilados más privilegiados, pese a que este razonamiento entraría en contradicción con la defensa que realiza este mismo sector político argumentando en contra de las fuertes quitas que el programa prevé para los posibles beneficiarios. Frente a estos ricos jubilados representados por el gobierno de Cambiemos, el Frente para la Victoria encarnaría la representación de los jubilados pobres, que cobran el haber mínimo. Por último, el tercer interés del gobierno sería desfinanciar el sistema de reparto para que pudiera volver el sistema de capitalización individual introducido en los 90.

Desde el punto de vista argumentativo, puede concluirse que los bloques políticos más representativos no han podido pactar en más de una década alguna forma de compromiso para poder presentar a la sociedad y resolver la cuestión bajo análisis. Que el oficialismo haya podido conseguir cierto apoyo de un sector de la oposición para poder aprobar la ley no significa que haya habido una amplia mayoría a favor ni que se haya buscado realmente un acuerdo en el que todos quedasen

conformes y se pudieran evitar las reformas y contra-reformas de décadas anteriores. Desde el punto de vista estadístico, el gobierno de Cambiemos ha presentado al programa de la Reparación Histórica como un gran logro de su gestión. Según el último informe de su Jefe de Gabinete ante la Cámara de Diputados (Jefatura de Gabinete de Ministros. Presidencia de la Nación, 2019c), hasta octubre de 2019 había 1.100.878 acuerdos que fueron aceptados y 802.124 homologados por el Poder Judicial¹⁰, muy lejos de los 2.500.000 de beneficiarios indicados al momento del debate del proyecto. Además, se destacaba que la Reparación Histórica había significado un aumento promedio del 37,4 por ciento para los jubilados y pensionados afectados por el congelamiento de haberes ya comentado. Otro de los beneficios del Programa habría sido la reducción de los juicios y de los reclamos administrativos (Jefatura de Gabinete de Ministros. Presidencia de la Nación, 2019b). Por último, en un informe anterior (Jefatura de Gabinete de Ministros. Presidencia de la Nación, 2019a), se destacaba que solamente 36.928 beneficios ingresados a la Reparación Histórica correspondían a jubilaciones o pensiones que habían iniciado juicio, mientras el stock de juicios contra la ANSES equivalía a 279.682 —aunque no se aclaraba si todos esos juicios correspondían solamente al problema de la falta de reajuste o a todo tipo de cuestiones. De todas maneras, estos datos muestran que la Reparación Histórica no ha servido para reducir sustancialmente los reclamos presentes en sede judicial, sino, fundamentalmente, para resarcir a los jubilados y pensionados que no tenían intención de iniciar una demanda. Por lo tanto, se puede concluir que este compromiso no ha servido sustancialmente para resolver el diferendo, ya que la mayoría de los beneficiarios dispuestos a cobrar la totalidad del monto adeudado siguen con su reclamo y los tribunales seguirán por muchos años colmados de juicios por reajuste de haberes.

Referencias bibliográficas

ADAMS, J. S. (1965). Inequity in Social Exchange. En L. Berkowitz (ed.), *Advances in Experimental Social Psychology*, Vol. 2, pp. 267-299. New York, London: Academic Press.

AGÚ, E. (2015). "Algunas implicancias distributivas de las reformas del sistema previsional argentino, 2003-2013". Ponencia presentada en el *III Seminario*

Internacional sobre Desigualdad y Movilidad Social en América. Bariloche, 13 al 15 de mayo. Recuperado en:

http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.9354/ev.9354.pdf [consulta: marzo de 2021].

ÁLVAREZ CHÁVEZ, V. H. (2008). *Sistema integrado previsional argentino y movilidad jubilatoria: leyes 26,425 y 26,417. Doctrina, jurisprudencia, modelos prácticos*. Buenos Aires: García Alonso.

ARZA, C. (2009). *Back to the State: Pension fund nationalization in Argentina*. Geneva United Nations Research Institute for Social Development. Recuperado en: <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.621.3873&rep=rep1&type=pdf> [consulta: marzo de 2021].

ARZA, C. (2012a). "Extending coverage under the Argentinian pension system: Distribution of access and prospects for universal coverage". *International Social Security Review*, 65-2, 29-49. Recuperado en: <https://doi.org/10.1111/j.1468-246X.2011.01427.x> [consulta: marzo de 2021].

ARZA, C. (2012b). "The politics of counter-reform in the Argentine pension system: Actors, political discourse, and policy performance". *International Journal of Social Welfare*, 21-150, 46-60. Recuperado en: <https://doi.org/10.1111/j.1468-2397.2012.00872.x> [consulta: marzo de 2021].

ARZA, C. (2012c). "Who gets what?: Distributional principles and impacts of the Argentine pension system". *Tempo do Mundo*, 4-2, 183-205.

BALASINI, J. I. y RUIZ MALEC, M. (2019). *El rompecabezas de la seguridad social: una guía para entender hacia dónde va nuestro sistema jubilatorio*. José C. Paz, Buenos Aires: EDUNPAZ.

BELLINA YRIGOYEN, J. E. (2010). "Evolución de la situación previsional de los adultos mayores en Argentina (período 1999-2007)". *Invenio*, 13-24, 73-99. Recuperado en: <https://www.redalyc.org/pdf/877/87714453007.pdf> [consulta: marzo de 2021].

BELLINA YRIGOYEN, J. E. (2015). "Los ingresos de los adultos mayores en Argentina según su nivel educativo en el período 1998-2013". *Invenio*, 18-35, 51-63.

BENIGNI, M.; LIEUTIER, A.; y LUDMER, G. (2012). "Evolución reciente del sistema previsional argentino y su impacto en la pobreza de los adultos mayores". *Revista Debate Público. Reflexión de trabajo social*, 4, 197-214.

BERGER, J.; ZELDITCH, M. JR.; ANDERSON, B.; y COHEN, B. (1972). *Structural*

aspects of distributive justice: A status-value formulation. En J. Berger, M. Zelditch JR. y B. Anderson (eds.), *Sociological Theories in Progress*, Vol. 2, pp. 119-146). Boston: Houghton Mifflin.

BERTRANOU, F. (2004). "Sistemas de jubilaciones y pensiones en América latina: reformas, paradigmas y temas emergentes". *Prudentia Iuris*, 59, 11-30.

BERTRANOU, F.; CASALÍ, P.; y CETRÁNGOLO, O. (2019). *¿A mitad de camino entre Bismarck y Beveridge?: La persistencia de los dilemas en el sistema previsional argentino*. Santiago de Chile: OIT. Recuperado en: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---sro-santiago/documents/publication/wcms_710670.pdf [consulta: marzo de 2021].

BERTRANOU, F.; CETRÁNGOLO, O.; GRUSHKA, C.; y CASANOVA, L. (2012). "Más allá de la privatización y la reestatización del sistema previsional de Argentina: cobertura, fragmentación y sostenibilidad". *Desarrollo Económico*, 52-205, 3-30.

BOLTANSKI, L. (2012). *Sociología y crítica social. Ciclo de conferencias en la Universidad Diego Portales*. Santiago de Chile: Ediciones Universidad Diego Portales.

BOLTANSKI, L. y THÉVENOT, L. (1997). *De la justification: Les économies de la grandeur*. Paris: Gallimard.

CALABRIA, A.; CASANOVA, L.; y ROTTENSCHWEILER, S. (2014). "Financiamiento de la extensión de la previsión social: la experiencia argentina desde una visión comparada y perspectivas futuras". Ponencia presentada en la *47º Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas*. Córdoba, 17 al 19 de setiembre. Recuperado en: <https://repositorio.uade.edu.ar/xmlui/handle/123456789/5359> [consulta: marzo de 2021].

CALISE, S. (2021). "Entre la grandeza cívica y la pequeñez económica: los regímenes de justificación en los fallos sobre reajuste de movilidad previsional en Argentina". *Revista Chilena de Derecho y Ciencia Política*, 12-1, 27-56. Recuperado en: <https://pdfs.semanticscholar.org/910a/0071de7652d084b15e4660fbdce45d3b15db.pdf> [consulta: agosto de 2021].

CETRÁNGOLO, O. y GRUSHKA, C. (2004). *Sistema previsional argentino: crisis, reforma y crisis de la reforma*. Santiago de Chile: Naciones Unidas, CEPAL, Unidad de Estudios Especiales.

DANANI, C. y BECCARIA, A. (2011). La (contra)reforma previsional argentina 2004-2008: aspectos institucionales y político-culturales del proceso de transformación de la protección. En C. Danani y S. Hintze (eds.), *Protecciones y desprotecciones*. La

seguridad social en la Argentina, 1990-2010, pp. 103-152. Los Polvorines, Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento.

D'ELIA, V. (2007). "Pobreza en adultos mayores: evolución y determinantes a partir del Plan de Inclusión Previsional". Ponencia presentada en la *XLII Reunión Anual de la AAEP*. Bahía Blanca, 14 al 16 de noviembre. Recuperado en: <https://aaep.org.ar/anales/reunion2007.html> [consulta: marzo de 2021].

D'ELIA, V.; ROTTENSCHWEILER, S.; CALABRIA, A.; CALERO, A.; y GAIADA, J. (2011). "Análisis de la cobertura previsional del SIPA: protección, inclusión e igualdad". *Observatorio de la Seguridad Social*, 1-23. Recuperado en: <http://observatorio.anses.gob.ar/archivos/documentos/An%C3%A1lisis%20de%20la%20Cobertura%20del%20SIPA.pdf> [consulta: marzo de 2021].

DE FEO, A. F. J. (2009). *Movilidad jubilatoria. Actualidad del régimen nacional. Régimen de la provincia de Santa Fe*. Santa Fe: Rubinzal-Culzoni.

DUBET, F. (2010). *Les places et les chances: Repenser la justice sociale*. Paris: Seuil.

FISCELLA, S. (2005). *Estado, ciudadanía y política social: estudio sobre los sistemas de jubilaciones y pensiones*. Buenos Aires: Espacio.

GARCÍA RAPP, J. (2004). "El SIJP y el régimen de capitalización en el marco de la crisis argentina". *Revista Seguridad Social*, 246, 19-30.

GOLDBERG, L. y LO VUOLO, R. M. (2006). *Falsas promesas: sistema de previsión social y régimen de acumulación*. Buenos Aires: Ciepp; Miño y Dávila.

GUIENNE, V. (2001). "Du sentiment d'injustice à la justice sociale". *Cahiers Internationaux de Sociologie*, 110, 131-142.

HOMANS, G. C. (1961). *Social Behavior: Its Elementary Forms*. New York, Burlingame: Harcourt, Brace & World.

HUJO, K. (2004). Reforma previsional y crisis económica: el caso argentino. En K. Hujo, C. Mesa-Lago y M. Nitsch (eds.), *¿Públicos o privados? Los sistemas de pensiones en América Latina después de dos décadas de reformas*, pp. 135-174. Caracas: Nueva Sociedad.

ISUANI, E.; ROFMAN, R.; y SAN MARTINO, J. (1996). "Las jubilaciones del siglo XXI: ¿podemos gastar a cuenta?". *Boletín Informativo Techint*, 286, 78-104.

ISUANI, E. y SAN MARTINO, J. (1995a). "El nuevo sistema previsional argentino: ¿punto final a una larga crisis?". *Boletín Informativo Techint*, 281, 41-56.

ISUANI, E. y SAN MARTINO, J. (1995b). "El nuevo sistema previsional argentino: ¿punto final a una larga crisis? (segunda parte)". *Boletín Informativo Techint*, 282, 43-

67.

JASSO, G. (1980). "A new theory of distributive justice". *American Sociological Review*, 45, 3-32.

LERNER, M. J.; MILLER D. T.; y HOLMES, J. G. (1976). Deserving and the Emergence of Forms of Justice. En L. Berkowitz y E. Walster (eds.), *Advances in Experimental Psychology: Equity Theory: Toward a General Theory of Social Interaction*, Vol. 9, pp. 133-162. New York, San Francisco, London: Academic Press.

MESA-LAGO, C. (1996). "Las reformas de las pensiones en América Latina y la posición de los organismos internacionales". *Revista de la CEPAL*, 60, 73-94.

Recuperado

en:

https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/12037/1/060073094_es.pdf

[consulta: marzo de 2021].

MESA-LAGO, C. (2009). "La ley de reforma de la previsión social argentina: antecedentes, razones, características y análisis de posibles resultados y riesgos". *Nueva Sociedad*, 219, 14-30.

PANIGO, D. y MÉDICI, F. (2013). "El sistema de seguridad social en la Argentina: transformaciones recientes en perspectiva histórica". *Perspectivas sobre el Estado, las políticas públicas y la gestión*, 1-1, 112-135. Recuperado en:

https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/inap_perspectivas_sobre_el_estado_las_politicas_publicas_y_la_gestion_vol_01_nro_01.pdf [consulta: marzo de 2021].

PAYÁ, F. H. (h.) y MARTÍN YÁÑEZ, M. T. (2015). *Régimen de jubilaciones y pensiones: análisis crítico del sistema integrado previsional argentino (leyes 24.241 y 26.425) y regímenes especiales*. Buenos Aires: Abeledo Perrot.

ROTTENSCHWEILER, S. (2020). "Un mismo comienzo y dos caminos dispares: la Reparación Histórica y la Pensión Universal para el Adulto Mayor (2016-2019)". *LAJED*, 34, 67-92.

RYTINA, S. (1986). *Sociology and Justice*. En R. L. Cohen (ed.), *Justice: Views from the Social Sciences*, pp. 117-151. Boston: Springer.

SALES, A. (2008). "Reforma al sistema integrado de jubilaciones y pensiones argentino". *Revista Seguridad Social*, 256, 71-92.

STRAUSS, A. L. (1987). *Qualitative analysis for social scientists*. Cambridge: Cambridge University Press.

TURNER, J. H. (2007). "Justice and Emotions". *Social Justice Research*, 20-3, 288-311. Recuperado en: <https://doi.org/10.1007/s11211-007-0043-y> [consulta: marzo de

2021].

VACA, E. y VERITIER, M. G. (2012). "El fondo de garantía de sustentabilidad y la asignación universal por hijo". *Oikonomos. Revista Científica de Ciencias Económicas*, 1-2, 208-226.

VERMUNT, R. (2014). *The good, the bad, and the just: How modern men shape their world. Law, ethics and economics*. Farnham: Ashgate.

Otras fuentes

ANSES (Administración Nacional de la Seguridad Social). (2013). *Inclusión vs. privilegios*. Buenos Aires: ANSES.

Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina. (1996). *Chocobar, Sixto Celestino c/ Caja Nacional de Previsión para el Personal del Estado y Servicios Públicos s/ reajustes por movilidad*.

Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina. (2005). *Sánchez, María del Carmen c. Administración Nacional de la Seguridad Social*.

Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina. (2006) *Badaro, Adolfo Valentín c/ ANSeS s/reajustes varios*.

Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina. (2007). *Badaro, Adolfo Valentín c/ ANSeS s/reajustes varios*.

Honorable Cámara de Diputados de la Nación. (2016a). *Creación del Programa Nacional de Reparación Histórica para Jubilados y Pensionados y Modificación del Régimen Fiscal*. 15 de junio.

Honorable Cámara de Diputados de la Nación. (2016b). *Creación del Programa Nacional de Reparación Histórica para Jubilados y Pensionados y Modificación del Régimen Fiscal*. 15 de junio, Inserciones.

Honorable Cámara de Senadores de la Nación. (2016). *Creación del Programa Nacional de Reparación Histórica para Jubilados y Pensionados y Modificación del Régimen Fiscal*. 29 de junio.

Jefatura de Gabinete de Ministros. Presidencia de la Nación. (2017). *Informe del Jefe de Gabinete de Ministros Lic. D. Marcos Peña a la Honorable Cámara de Diputados de la Nación: Informe N° 99*. Recuperado en: <https://www4.hcdn.gob.ar/Jgm/INFORME%2099%20HCDN.pdf> [consulta: marzo de 2021].

Jefatura de Gabinete de Ministros. Presidencia de la Nación. (2019a). *Informe del Jefe de Gabinete de Ministros Lic. D. Marcos Peña a la Honorable Cámara de Diputados de la Nación: Informe N° 122*. Recuperado en: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe_122_hcdn.pdf [consulta: marzo de 2021].

Jefatura de Gabinete de Ministros. Presidencia de la Nación. (2019b). *Informe del Jefe de Gabinete de Ministros Lic. D. Marcos Peña al Honorable Senado de la Nación: Informe N° 123*. Recuperado en: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe_123_hsn.pdf [consulta: marzo de 2021].

Jefatura de Gabinete de Ministros. Presidencia de la Nación. (2019c). *Informe del Jefe de Gabinete de Ministros Lic. D. Marcos Peña a la Honorable Cámara de Diputados de la Nación: Informe N° 124*. Recuperado en: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe_124.pdf [consulta: marzo de 2021].

Ley 27.260. (2016). Programa Nacional de Reparación Histórica para Jubilados y Pensionados. *Boletín Oficial de la República Argentina*. Recuperado en: <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/148428/20160722?busqueda=1> [consulta: marzo de 2021].

Poder Ejecutivo Nacional. (2016). *Proyecto Original de la Ley 27.260: Programa Nacional de Reparación Histórica para Jubilados y Pensionados*. Honorable Congreso de la Nación Argentina.

Notas

¹ Otros cambios importantes fueron el aumento de la edad de retiro, el cambio en el modo de computar los salarios para la determinación del haber en las prestaciones públicas y la elevación de 20 a 30 los años de aportes para acceder al beneficio.

² Siguiendo la definición proporcionada por la Corte Suprema de Justicia de la Provincia de Santa Fe, la “movilidad es la propiedad de que está dotada la jubilación de variar su monto nominal de modo de conservar una razonable proximidad con el valor de la remuneración de que gozaría el agente en actividad” (de Feo, 2009: 19).

³ En muchos de estos trabajos, la justicia, la justicia social y la justicia distributiva son tratadas como sinónimos, o al menos resulta muy difícil diferenciar un concepto de otro.

⁴ Por el reducido número de denuncias citadas, resulta difícil deducir que las sentencias contra ANSES se deban a una red de corrupción montada por la mayoría de los funcionarios del Poder Judicial para beneficiarse ellos y sus abogados amigos. El texto no insinúa

explícitamente esto, aunque la estructura de la argumentación y la importancia dada a las denuncias pareciera inducir al lector a sospechar de ciertos acuerdos corruptos o de la existencia de una estructura informal criminal.

⁵ Este fondo fue creado al estatizarse el sistema jubilatorio privado de capitalización individual, con el fin de garantizar el pago de los beneficios. Está constituido por títulos públicos, obligaciones negociables y fondos comunes de inversión, entre otros. En 2020, a través de la ley 27.574, el FGS dejó de ser la fuente de financiación del pago de retroactivos para que pasen a ser cubiertos por recursos del Tesoro Nacional.

⁶ Los “Panamá Papers” fueron una filtración de documentos confidenciales de un estudio de abogados ubicado en Panamá, que se encargaba de formar compañías en paraísos fiscales para ocultar la identidad de los propietarios.

⁷ También llamados *holdouts*, son tenedores de la deuda pública de un país que deciden mantenerse fuera de una reestructuración de tal deuda, provocada por una situación de cesación de pagos, y exigen, ante los tribunales correspondientes, el pago del valor nominal de los bonos en su poder.

⁸ Thomas Griesa fue el juez federal en la Corte del Distrito por el Distrito Sur de Nueva York ante el cual los *holdouts* iniciaron un juicio contra Argentina como tenedores de bonos que no entraron en la reestructuración de la deuda externa, tras el *default* de 2001.

⁹ El cuadro combina los argumentos del principal partido de la oposición (el FPV) y otros partidos de izquierda, que siguieron una línea argumentativa complementaria.

¹⁰ Esto no significa que equivalga a la misma cantidad de personas, ya que algunas gozan de doble beneficio, situación que los datos proporcionados no aclaran.