



## **Grupo Temático N° 14: Políticas sociales, laborales y de seguridad social**

**Coordinadores: Alejandra Beccaria, Natalia Benítez, Claudia Danani**

---

### **El camino argentino para la expansión de la cobertura provisional: fundamentos, condiciones y efectos en la protección de las moratorias previsionales argentinas de los años 2005 y 2014**

**Autor/es: Claudia Danani y Alejandra Beccaria**

**E – mails: cdanani\_maes@yahoo.com.ar / alejandrabec@gmail.com**

**Pertenencia institucional: Instituto del Conurbano/Universidad Nacional de Gral Sarmiento  
OIT/Oficina Buenos Aires**

#### **Introducción**

En este trabajo analizamos la política argentina denominada “Segunda Etapa del Plan de Inclusión Previsional”, más conocida como “Segunda Moratoria Previsional”, sancionada por ley N° 26.970, del 27/08/2014, y promulgada el 09/09/2014. El interés en esta política radica en que ella renueva el proceso de extensión de la cobertura para adultos mayores a través de lo que, afirmamos aquí, desde 2004/2005 ha sido el camino elegido por el Gobierno argentino para alcanzar ese objetivo: la conservación de los parámetros exigidos por la normativa en lo que hace a edad, años de servicios y aportes para acceder a los beneficios previsionales, pero flexibilizando las condiciones para su cumplimiento, especialmente las correspondientes al pago de los aportes por años de servicios. En efecto, en ese último caso se han creado planes de pago que son, justamente, los que dan su nombre a la política: “moratoria previsional”.

El análisis que presentamos incluye a) las condiciones de la protección de los adultos mayores al momento de ser anunciada la ley, así como las metas planteadas a este respecto; b) los fundamentos expuestos en el proyecto enviado por el Poder Ejecutivo al Congreso de la Nación para su tratamiento; y c) una caracterización de los aspectos principales, normativos y sustantivos, que dan forma y contenido a la política. En todos los casos hemos desarrollado una perspectiva comparativa entre las dos etapas del “Plan de Inclusión Previsional” (2004-2005 y 2014-2016), a fin de detectar y sistematizar las similitudes y diferencias entre ellas. A fin de complementar la observación, incorporamos en el análisis una primera aproximación a la reorientación en los aspectos formales y de gestión de la política conocida como “Programa de Pensiones no Contributivas”, que desde el año 1999 depende del Ministerio de Desarrollo Social (Bertranou y otros, 2011; Costa, Curcio y Grushka, 2014).

El origen del trabajo es una investigación referida a dos componentes del sistema de seguridad social (sistema previsional y Asignación Universal por Hijo), en cuyo marco se analiza



comparativamente la capacidad de protección del sistema nacional de previsión y sistemas provinciales seleccionados<sup>1</sup>.

### **Breve reconstrucción y caracterización del camino seguido: la vía de la moratoria previsional**

La historia del sistema previsional argentino exhibe antecedentes de procedimientos de “moratorias”, el primero de los cuales se remonta al año 1968, en el marco de la reforma que consolidó la estructura y reglas relativamente homogéneas (aunque no igualitarias), que regirían hasta los años 1990; referencia con la que aludimos a la reforma de corte neoliberal que en el año 1993 incorporó un sub-sistema de capitalización. En lo que hace al proceso que aquí analizamos, empezamos por consignar un conjunto de medidas sucesivas que, con el explícito fin de ampliar la cobertura previsional, fueron iniciadas en 2004. Con ellas se puso en marcha el denominado “Plan de Inclusión Previsional”, nombre utilizado de manera corriente para aludir a la “moratoria”<sup>2</sup>.

Las bases de ese proceso fueron sentadas por los siguientes instrumentos normativos, combinados como indicamos:

- en primer lugar debe citarse la ley 24.476, pre-existente al período al que aludimos, pues fue sancionada el 29/03/1995. Esta ley abrió a *los trabajadores autónomos* la posibilidad de declarar años de servicios *anteriores al año 1993* (fecha de creación del sistema mixto de capitalización y reparto), durante los cuales no hubieran realizado los aportes correspondientes. Cumplimentada esa declaración, podrían avenirse a un plan de regularización de los pagos atrasados, que les permitiría a su vez cumplir los requisitos para acceder al beneficio previsional.
- la ley N° 25.865, que estableció un Plan de Regularización de Pagos muy favorable para autónomos y monotributistas que tuvieran deudas vencidas al 19/01/2004, ya que se les habilitaban plazos de entre 20 y 60 cuotas. Las deudas correspondientes al año 1993 en adelante no fueron incluidas en el plan de pagos, por lo que debían ser pagadas en su totalidad y con los intereses del caso;
- los decretos 164/04 y 1454/05, mediante los cuales, en conjunto, se otorgó carácter permanente al plan de regularización para trabajadores autónomos y se permitió a estos acceder al Régimen de Regularización voluntaria de deuda, de modo que a la vez pudieran acceder al Régimen General de Jubilaciones y Pensiones.

---

<sup>1</sup> “La protección social a nivel territorial: análisis comparativo del sistema previsional y la Asignación

Universal por hijo para Protección Social en provincias seleccionadas, 2004-2012”. PICT 2012-N°883.

<sup>2</sup> Como parte de este mismo objetivo (extender la cobertura previsional), también se puso en marcha lo que se denominó “Jubilación anticipada”. Esta última estaba orientada a aquellos hombres y mujeres que no cumplían con la edad mínima para jubilarse (que tuvieran edades mínimas de 60 y 55 años, respectivamente), que estuvieran desocupados y que hubieran cumplido con los años de aportes requeridos por ley; en tales casos, se daba acceso a una prestación jubilatoria anticipada en edad y reducida en monto, vigente hasta que se cumpliera la edad establecida (a partir de entonces, el cobro sería pleno). Cabe destacar que, a diferencia de la moratoria, esta medida implicó una incorporación marginal de beneficiarios: entre los años 2005 y 2009 se registraron apenas 44 mil altas (Danani y Beccaria, 2011). Fue regulada por la ley 25994, que mencionaremos nuevamente por incluir otros aspectos del “Plan de Inclusión Previsional”.



- finalmente, la Ley 25.994 estableció que quienes en 2004 cumplieran con la edad para acceder a los beneficios previsionales pero no contaran con los años de aportes requeridos, tendrían derecho a inscribirse en la “Moratoria previsional” de la Ley N° 25.865.

En síntesis, si se pretende una caracterización de la estrategia de intervención que analizamos, puede recurrirse a la fórmula “*conservar las condiciones paramétricas + suavizar los requisitos para su acreditación*”. Dicho de otro modo: se optó por no revisar las condiciones de edad requeridas, ni la naturaleza contributiva del acceso a los beneficios, ni la vinculación estructural entre ingresos en la vida activa y en la edad pasiva, y en cambio establecer facilidades para el reconocimiento de su cumplimiento. Dos observaciones son necesarias: la primera es que las tres alternativas que, según decimos, *no* fueron elegidas, forman parte del repertorio de más intensa discusión en los últimos años en lo que sería una redefinición del sistema en sentido universalista (y, por lo tanto, independizado de esquemas contributivos y atados a la trayectoria laboral). En segundo término, advertimos que la existencia de esos mecanismos facilitadores del cumplimiento de los requisitos ha hecho que frecuentemente los especialistas se refieran al esquema resultante como “semicontributivo”. Por nuestra parte, en cambio, creemos que esa caracterización merece una revisión, pues alternativamente podría decirse que es precisamente la ratificación del carácter contributivo del sistema, en el marco de serias restricciones *empíricas* para alcanzar el cumplimiento, lo que explica el recurso a los dispositivos flexibilizadores de su acreditación. Por otra parte, en lo que hace a la capacidad de generar protección por parte de estas políticas, es imprescindible señalar que un rasgo fundamental de la misma ha sido que, una vez aprobado, el beneficio tramitado comenzó a pagarse de manera inmediata, con la sola condición de que el titular abonara la primera cuota. A partir de entonces, el resto de las cuotas del plan de pagos se canceló por el descuento automático del haber. *Esta mecánica, entonces, transformó la gestión en inmediataprotección de los adultos mayores.*

En términos de política pública, cabe también señalar que un camino homólogo al descrito se siguió para la ampliación de la cobertura de adultos mayores por medio de las pensiones no contributivas: las leyes no experimentaron modificaciones, pero fueron cambiados los criterios de evaluación de las situaciones de los solicitantes. En esa dirección, la primera y más significativa alteración se refirió a la pauta de consideración de las solicitudes: mientras antes de 2003 regía la norma de “alta por baja” (sólo se daba de alta un beneficio cuando se había dado de baja uno vigente hasta entonces), el “Plan Estratégico” ministerial de ese año dispuso la consideración de todas las solicitudes presentadas, las que se analizan en sí mismas (si bien siguiendo el presupuesto asignado para el área por la Comisión Nacional de Pensiones). Asimismo, se modificaron los parámetros de ingresos, condición de vivienda y patrimonio y, para los casos de pensiones por invalidez, también las patologías contempladas. Todas las modificaciones siguieron una tendencia expansiva, en el sentido de que se elevaron significativamente los ingresos considerados como máximos para el otorgamiento de los beneficios; se aceptan condiciones patrimoniales bajas, pero



no de indigencia (por ej, vivienda propia y automóvil con 10 años de antigüedad) y se incorporaron nuevas patologías como motivo del beneficio<sup>3</sup>.

Las ventajas de esta moratoria para todos aquellos que no cumplieran con los requisitos fueron muy amplias, lo que dio lugar tanto a debates acerca de lo adecuado (“justo”) de los beneficios, como a denuncias por trámites fraudulentos de diversa escala y naturaleza (por lo general, relacionados con la actuación de abogados). Probablemente en el cruce de ambas circunstancias, las autoridades de ANSES pretendieron interponer algunas restricciones, y en el año 2006 se llevaron adelante dos iniciativas combinadas: el decreto 1451, que priorizaba a quienes no cobraran otro beneficio (art 1°)<sup>4</sup>; y una norma de menor jerarquía proveniente de ANSES (la Resolución N° 884/06), que a partir de octubre de 2006 buscó limitar las facilidades de acceso, estableciendo que los trabajadores que se inscribieran en la moratoria previsional o en el régimen de regularización debían saldar la totalidad de la deuda para poder adquirir el beneficio previsional<sup>5</sup>. No obstante, la justicia declaró la inconstitucionalidad de ambas normas (la segunda disposición, en el marco del “caso Trípodi”) y resolvió que no podía imponerse el requisito de la cancelación anticipada de los aportes no ingresados para acceder a la jubilación mediante la moratoria.

### **La situación de la protección: la foto y la película**

En términos absolutos, la “moratoria previsional” significó el otorgamiento de más de dos millones y medio de beneficios, en su mayoría jubilaciones (de hecho, solamente el 3% correspondió a pensiones). Para intentar aproximarnos a la magnitud que tuvo esta política, basta señalar que los beneficios por moratoria representan casi un 90% de las jubilaciones y pensiones ordinarias, es decir, una proporción muy cercana a la mitad del total de beneficios. De hecho, la Encuesta Nacional de Protección y Seguridad Social (ENAPROSS) indica que en 2011 el 48,7% de las jubilaciones se habían obtenido por la aplicación normativa “regular”, y un 38,3% por recurso al plan de pagos<sup>6</sup>.

Sin embargo, cabe resaltar que en algunas provincias, los beneficios por moratoria llegan a una proporción muy superior a la de las tramitaciones regulares. Por ejemplo, se destaca el caso de Formosa, provincia en la cual las jubilaciones obtenidas por medio de la moratoria cuadruplican a las del régimen común. También sobresalen Chaco y Misiones, cuyos beneficios derivados de moratoria duplican a los ordinarios. Esto invita a prestar atención al nivel sub-nacional, en el que

<sup>3</sup> La información relativa a Pensiones No Contributivas proviene principalmente del trabajo de campo realizado en el proyecto consignado al inicio del artículo. Información y análisis sobre la incidencia que este programa ha tenido en la expansión de la cobertura se encuentra en Bertranou y otros (2011) y Arza(2012).

<sup>4</sup> Por ejemplo, según ese decreto quedaría postergado el trámite de moratoria de un/una viudo/a que cobrara pensión por el cónyuge fallecido, y que pretendiera tramitar su propia jubilación (o viceversa); así como quienes gozaran de cualquier otro beneficio, contributivo o graciable (Danani y Beccaria, 2011; Bertranou y otros, 2011).

<sup>5</sup> “...cuando estos agentes en cuestión estuviesen percibiendo cualquier tipo de planes sociales, pensiones graciales o no contributivas, o algún tipo de jubilación, pensión o retiro civil, militar o policial, ya fueran nacionales, provinciales o municipales”

<sup>6</sup> El mensaje del PEN que analizaremos más abajo consigna un 45,7 % de los beneficios por esa vía. La diferencia podría originarse en el hecho de que ENAPROSS no cubre todo el país.



abundan los casos de altas coberturas de la población adulta mayor explicadas de modo abrumadoramente mayoritario por la existencia de los beneficios de la moratoria previsional<sup>7</sup>.

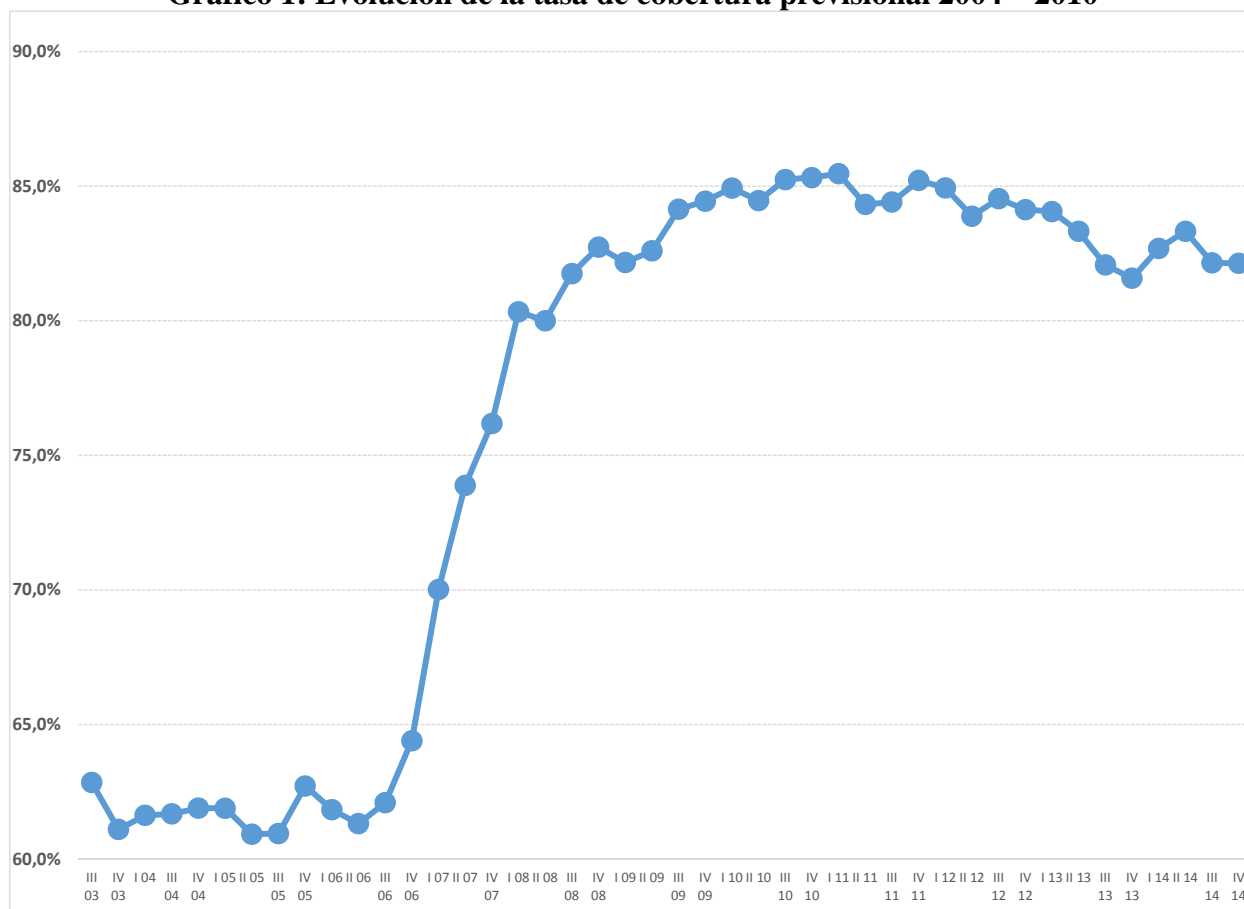
Siguiendo lo analizado en la dimensión institucional, consignamos ahora el fuerte crecimiento de las Pensiones no Contributivas (PNC); en el momento de elaboración de este trabajo, las mismas alcanzan aproximadamente un millón y medio de beneficios (ANSES, 2015). Viéndolo como proceso, entre los años 2004 y 2014 estos beneficios se vieron incrementados en un 350% a nivel nacional, desde un piso de poco más de trescientas mil (ANSES, 2015). Una vez más pueden verse las particularidades provinciales, que coinciden en buena medida con la situación descrita anteriormente, pues en Formosa, Chaco y Misiones, las PNC aumentaron en una magnitud muy superior a la registrada a nivel nacional (un promedio del 560%).

Continuamos con una mirada más dinámica, para decir que se requirió un breve lapso para que la alteración en las condiciones de acceso al sistema previsional mostrara ser una herramienta apta para ampliar la cobertura previsional (vale decir, para verificar que era una vía eficaz para extender la población cubierta por beneficios). El Gráfico N°1 permite ver lo que decimos: las medidas implementadas tuvieron una fuerte incidencia en la ampliación de la cobertura previsional, logrando que la proporción de adultos mayores que accedía a la protección previsional trepara por encima del 80%. El mismo gráfico permite ver que el proceso expansivo fue muy veloz, pues ya a inicios de 2008 la tasa alcanzaba ese porcentaje, y pareció alcanzar un punto de relativo equilibrio en el año 2012; de hecho, desde entonces la tendencia empezó a mostrarse levemente descendente.

---

<sup>7</sup> Estos datos hacen otra “invitación”, y es a profundizar en el origen de esas diferencias, más allá de los escenarios de desprotección o condiciones socioeconómicas regionales. Concretamente, qué peso han tenido las iniciativas que los gobiernos provinciales emprendieron frente a la moratoria, y cuáles fueron sus características.

**Gráfico 1: Evolución de la tasa de cobertura previsional 2004 – 2010**

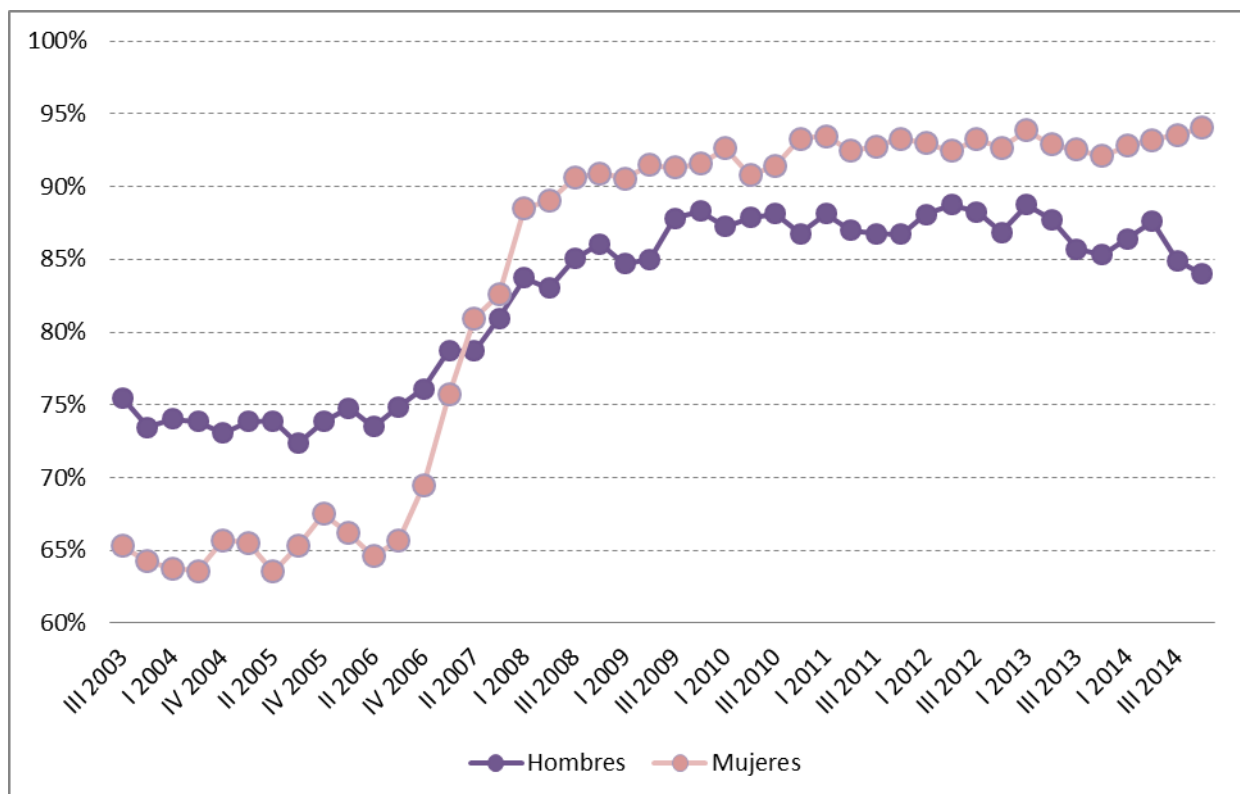


Fuente: Elaboración propia en base a datos EPH - INDEC

\*Desde 2014 se realizaron modificaciones en la muestra que utiliza la Encuesta Permanente de Hogares (a partir de los datos del Censo 2010). Esto produce cambios de diferente significación en relación con las estructuras de las poblaciones proyectadas, lo cual impacta en las estimaciones sobre propiedades asociadas a la distribución por sexo o por edades. Las poblaciones ajustadas según las proyecciones del CNPHyV 2010 exhiben tasas de actividad y de empleo menores que las ajustadas según las proyecciones del CNPHyV 2001. Por todo ello, las estimaciones de la EPH a partir del año 2014 no son estrictamente comparables con las anteriores.

Pero antes de detenernos en el año 2012, obsérvese que entre 2006 y 2008 se destacó la intensidad del crecimiento de la tasa de cobertura femenina por sobre la masculina, dando como resultado una fuerte reducción de la brecha hasta allí existente entre ambos grupos (Gráfico N°2). Para dar cuenta de esto, basta con mencionar que a principios de 2006 un 75% de los hombres en edad de jubilarse accedía a una jubilación y/o pensión, mientras que en el caso de las mujeres el porcentaje se reducía aproximadamente 20 puntos (sólo un 56%). Dos años más tarde, y en virtud de la moratoria, la tasa de cobertura masculina era del 84%, mientras que la femenina había alcanzado el 79%. Puede verse entonces que las brechas de cobertura no han desaparecido, pero se mantienen en el orden de 5 puntos porcentuales (Danani y Beccaria, 2011; Arza, 2012).

**Gráfico 2: Evolución de la tasa de cobertura previsional (2003 – 2014) / Personas en edad de trabajar**



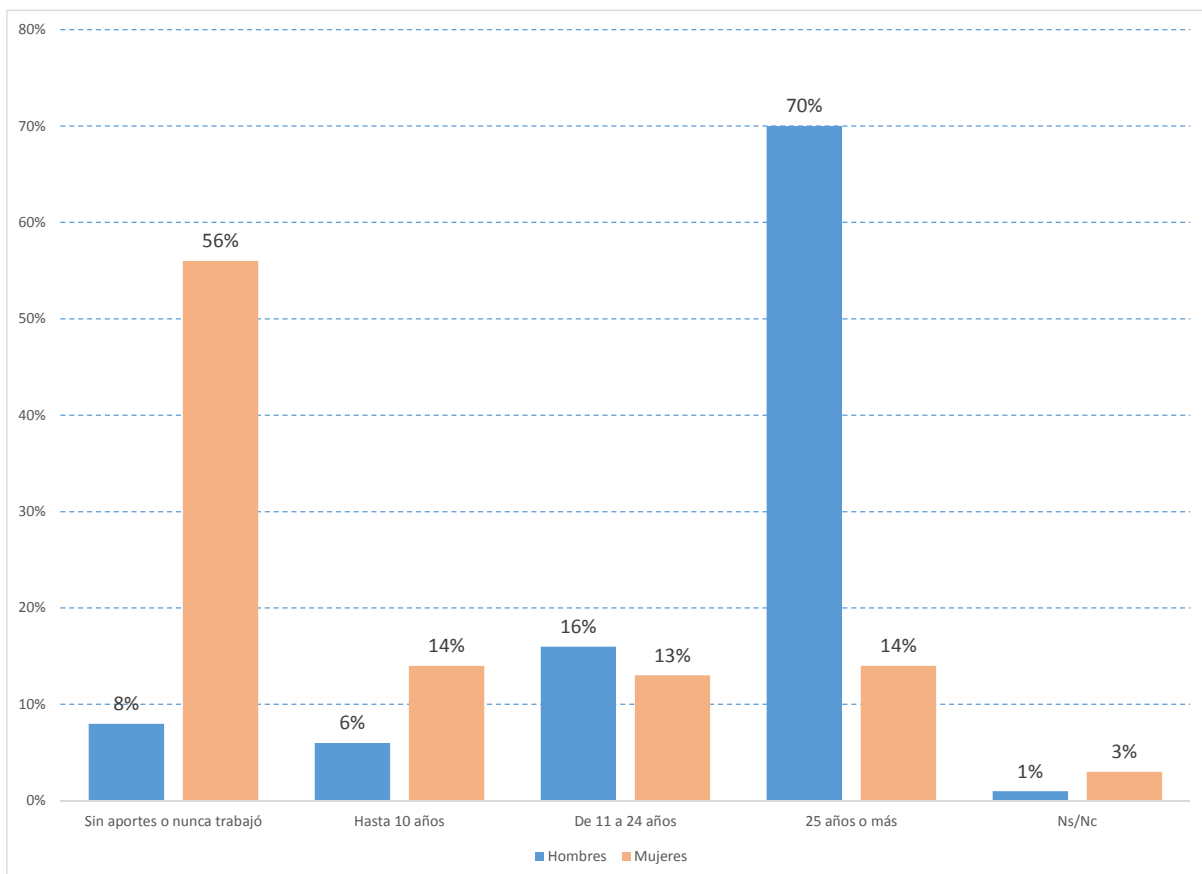
Fuente: Elaboración propia en base a datos EPH – INDEC

En esta misma línea, puede decirse que aquella “primera moratoria” como tal presentó una marcada feminización de los beneficiarios: es que el crecimiento de la cobertura que acabamos de mencionar se sostiene en el hecho de que el 88% de ellos fueron mujeres (ENAPROSS, 2011). La misma fuente proporciona otra manera de mirar el proceso, al mostrar que ese crecimiento de la cobertura del 56 al 79 % no habría sido posible sin la moratoria: basta verificar que la mitad de la población femenina que se encontraba jubilada en 2011 había accedido al beneficio a través de la misma. Esta situación se reducía drásticamente entre los hombres, entre los cuales sólo un 10% accede por esta vía, mientras el 76% acredita los aportes realizados durante su trayectoria laboral (ENAPROSS, 2011). Como ya dijimos en otras ocasiones (Danani y Beccaria, 2011 y 2014), mediante esta política el sistema de seguridad social destina a las mujeres mejor trato que el que les presta el mercado de trabajo durante las edades “económicamente activas”.

No obstante, cabe destacar que en términos de desprotección, el grupo que en mayor medida explica las brechas de cobertura por género –y aún, la caída en la cobertura total- es el segmento de las mujeres de 60 a 64 años. En efecto, en 2011 el 50% de las mujeres en edad de jubilarse que no accedían a un beneficio formaban parte de esta franja etaria (y un 44% de ellas no tenía ningún año de aportes). El propio proyecto identifica esta situación entre los fundamentos, al subrayar que

“...la cobertura en este segmento de la población femenina bajó 2,6 % entre el segundo trimestre de 2009 y el segundo trimestre de 2013” (pág. 10). Puede concentrarse la mirada en la población que se encuentra en edad de jubilarse y que no percibe ninguna jubilación –tal como se observa en el gráfico N°3-, y se verá que una amplia mayoría de las mujeres (56%) no presenta años de aportes o solamente tiene hasta 10 años (14%); mientras que entre los hombres, la amplia mayoría cuenta con 25 años o más años de aportes (70%).

**Gráfico 3: Número de años de aportes de la población en edad de jubilarse que no percibe jubilación (2011)**



Fuente: ENAPROSS, 2011.

### **Punto de llegada, punto de partida: la moratoria 2014-2016**

Aquella situación de disminución de la cobertura está en la base de la puesta en marcha de la “Segunda Etapa del Plan de Inclusión Previsional”, tal como lo denominó el Poder Ejecutivo Nacional en 2014. En efecto, en su mensaje al Congreso de la Nación con motivo del envío del proyecto de ley correspondiente, se señala que entre 2010 y 2013 se había producido una reducción





de dos puntos porcentuales en la cobertura total, del 95,8 % al 93,8 %, correspondiendo al SIPA 86,5 %.

La ley se recorta sobre un contexto discursivo conocido: el objetivo fijado por el Estado Nacional de revertir la situación negativa legada por el ciclo neoliberal, tanto en materia laboral como de protección social. La fundamentación de esa intervención en clave de derechos sociales de la población trabajadora, en lo que hace a su significado, y de inclusión social y redistribución como orientación, son repuestas una y otra vez en la presentación, para dar cuenta de "...un Estado activo que refuerza la equidad y la inclusión social a través de medidas positivas que mejoran el trabajo y la vida digna" (pág. 6). Inclusión, solidaridad y redistribución parecen ser los términos más recurrentes en la fundamentación de la nueva etapa.

Sin embargo, la continuidad en el discurso y la persistencia de algunos núcleos fundamentales no son "planos": los diez años transcurridos desde aquella "primera etapa" han sido transitados por debates múltiples, y quizás uno de los más importantes, y que más huella ha dejado, ha sido el vinculado con la universalidad de los beneficios y de la protección. No nos referimos al universalismo o universalidad en términos "técnicos": nos interesa la movilización político-cultural del concepto, en tanto alude a un principio de reconocimiento (y de *gobierno*, y de *ejercicio del poder*) que no forma parte de la "tradición" peronista. Sin embargo, desde agosto de 2009, en que por primera vez ingresó al lenguaje de ese partido a través de la "Asignación Universal por Hijo", el término ha ganado espacio propio: en el inicio mismo del mensaje que fundamenta el proyecto, se lee la pretensión de "tender a la cobertura universal de la población en edad jubilatoria" (pag 1). Y en el mensaje por cadena nacional en el que anunció el proyecto, la propia Presidenta hizo hincapié en la búsqueda de "universalidad" del sistema previsional (Telam, Anses<sup>8</sup>).

Es cierto, sin embargo, que el recurso al universalismo se presenta principalmente respecto de la *cobertura* (y no necesariamente del debate en torno de los principios filosóficos o doctrinarios). Pero ello mismo abre la posibilidad de información importante desde el punto de vista de la protección, tanto como político-cultural. Concretamente, en el momento de su sanción se esperaba liberar un total de 500.000 beneficios, aunque en el momento de escribir este trabajo ya se ha superado esa cifra (450.000 en los primeros seis meses –setiembre/2014 a marzo 2015; y 516.000 al 15/06/2015<sup>9</sup>). En conjunto, las proyecciones alcanzarían –siempre según los cálculos oficiales- al 97 % de la población de esa franja etaria.

Vale la pena subrayar que, pese a aquellas ambiguas referencias al universalismo (o a la universalidad de la cobertura), una vez más *de hecho, o implícitamente*<sup>10</sup>, ha quedado convalidado un esquema de inspiración y bases contributivas. Más aún, en algún sentido podría considerarse que el mismo se ha profundizado, ya que desde el punto de vista del diseño de la política, la novedad entre una y otra etapa ha sido puesta en condicionamientos más severos para el acceso al plan de pagos. En efecto, el artículo 3° de la parte resolutive instituye lo siguiente:

<sup>8</sup> Se trata de las transcripciones de las alocuciones presidenciales disponibles en los sitios de ambas instituciones: <http://www.telam.com.ar/tags/9198-moratoria-previsional/noticias> y <http://www.anses.gov.ar/noticia/cristina-fernandez-entrego-la-jubilacion-por-moratoria-221>, respectivamente.

<sup>9</sup> <http://www.telam.com.ar/tags/9198-moratoria-previsional/noticias>

<sup>10</sup> En ocasión de la discusión del 82 % móvil por iniciativa de la oposición, hablamos de "la ausencia" de un debate abierto sobre esta cuestión.



“ARTICULO 3°: El presente régimen está dirigido a los trabajadores mencionados [autónomos o monotributistas, ARTÍCULOS 1° y 2°] que por su situación patrimonial o socioeconómica no puedan acceder a otros regímenes de regularización vigentes. La ADMINISTRACIÓN NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL (ANSES) en forma previa a determinar el derecho a una prestación previsional, realizará evaluaciones patrimoniales o socioeconómicas sobre la base de criterios objetivos que determine la reglamentación, a fin de asegurar el acceso al régimen de las personas que presenten mayor vulnerabilidad”.

Las nuevas disposiciones generaron la necesidad de una serie de dispositivos de adecuación: de sistemas, de gestión, de capacitación del personal. De hecho, la gestión fue puesta en marcha 70 días después de ser anunciada (setiembre 2014), incluso con posterioridad a negociaciones con las organizaciones sindicales del organismo (ANSES) <sup>11</sup>. Asimismo, las nuevas condiciones han establecido una interfase entre AFIP y ANSES, por la que la primera generó un programa que en muy corto tiempo (máximo de 24 horas) establece cuándo los solicitantes pueden aspirar al plan de pagos.

En lo que hace a los *criterios* para la aceptación socioeconómica y patrimonial, hasta donde hemos podido acceder a información, parecen guardar razonabilidad con el esfuerzo fiscal que la moratoria implica (patrimonios: valor de la vivienda, vehículos y naves; ingresos acreditados por AFIP). Se trata, como se ve, de un principio de *focalización* ausente hasta aquí, que puede entenderse como en línea con las restricciones que –infructuosamente- habían intentado ponerse en marcha durante la moratoria anterior.

Finalmente: el plan de pagos de la primera moratoria estableció cuotas *fijas*, lo que es una segunda –muy importante- modificación en este caso, dado que las mismas son actualmente *ajustables*. El mecanismo es el mismo que está vigente para la actualización de los haberes: dos veces al año (marzo y setiembre), con el mismo coeficiente, de manera que lo largo de las sesenta cuotas que, como máximo, puede programarse la cancelación, se verá comprometida idéntica proporción del haber. El argumento que parece haberse esgrimido: *la responsabilidad por el financiamiento*.

## CIERRE PROVISORIO

Este trabajo ofrece un primer análisis de una política que lleva nueve meses de vigencia, en el curso de los cuales se ha superado ya el número de beneficios estimados en el momento de la puesta en marcha. En estas condiciones, señalamos los siguientes puntos como parte de una agenda que requiere observaciones prontas:

- 1) La adecuación y estabilidad de los resultados de la moratoria en buena medida dependerán de los modos en que los mismos interactúen con las tendencias del mercado laboral. Ello es, probablemente, el más importante de los enigmas, no sólo por ser el núcleo de la razón de ser del sistema previsional, sino por lo abierto de la situación socio-laboral.
- 2) Las observaciones del proceso de gestión *in situ* parecen sugerir que se han resuelto más razonablemente situaciones de no-condicionalidad, que otras sujetas a verificaciones (de servicios, de aportes, de montos de haberes como base del cálculo); más aún, se registran

---

<sup>11</sup> Los gremios presionaron por nuevas negociaciones en torno de cuestiones de extensión horaria, salarios y régimen de remuneraciones.



situaciones que no logran salidas apropiadas, y que pueden hasta generar sus propios conflictos.

- 3) Las particularidades del sistema previsional (fuertemente contributivo en lo institucional, lo protectorio y *la tradición político-cultural institucional y social*) hacen de una moratoria como la presente, que pretende extender de manera muy amplia la cobertura, un muy importante laboratorio de observación sobre los modos de encarar procesos de reforma de contenidos socialmente más democráticos en condiciones reales. En ese contexto, la atención sobre el desempeño y la disposición a corregir pueden resultar recursos cruciales.

### **Bibliografía:**

Arza, Camila (2010): “La política previsional: de la estratificación ocupacional a la individualización de los beneficios”. En Torrado, Susana (dir.), *El costosocial del ajuste (Argentina 1976-2002). Tomo II*. Buenos Aires: Edhasa.

Arza, Camila (2012). “Extending coverage under Argentinian pension system: Distribution of access and prospects for universal coverage”. *International Social Security Review*, Vol. 65, N° 2. International Social Security Association.

Bertranou, F., Cetrángolo, O., Grushka, C. y Casanova, L. (2011): *Encrucijadas en la seguridad social argentina: reformas, cobertura y desafíos para el sistema de pensiones*. Buenos Aires: CEPAL-OIT.

Lo Vuolo, Rubén (2007) “Un siglo de previsión social”. En: Torrado, S. (comp.) *Población y bienestar en la Argentina del primero al segundo Centenario. Una historia social del siglo XX*. Buenos Aires, Edhasa.

Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (2014): *Protección y Seguridad Social en la Argentina. Resultados de la encuesta Nacional de Protección y Seguridad Social*. Buenos Aires.

Pautassi, Laura (comp) (2010): *Perspectiva de derechos, políticas públicas e inclusión social*. Buenos Aires. Biblos.

Poder Ejecutivo Nacional (2014): *Proyecto de ley 26.970. Mensaje del Poder Ejecutivo Nacional al Honorable Congreso de la Nación*. 14/06/2014. Mimeo.