

VII CONGRESO INTEROCEÁNICO DE ESTUDIOS LATINOAMERICANOS EL LUGAR DE LA CRÍTICA EN LA CULTURA CONTEMPORÁNEA

Mesa 2. *Inclusión y exclusión sociales: desafíos de la pospandemia*

Inclusión y exclusión en el sistema previsional argentino.

Análisis de coyuntura al año 2022

Valeria Di Costa¹

Resumen

El complejo institucional de la seguridad social en Argentina ha estado sujeto a múltiples transformaciones en las últimas décadas. Específicamente, el sistema previsional ha estado expuesto a diversos cambios, los cuales portaban distintas orientaciones según el período que se analice.

Una de las medidas acaecidas en este campo de política pública, la cual tuvo una relevancia social significativa, fue la ampliación de la cobertura previsional en adultos mayores, denominada Plan de Inclusión Previsional. Ésta se implementó en diferentes fases o etapas, iniciándose la primera de ellas a partir del año 2004. Ahora bien, a julio del año 2022, esta medida exhibe algunas restricciones impuestas por el marco normativo vigente, lo cual trae aparejado dificultades de acceso al sistema.

Sobre la base de estas consideraciones, este trabajo aborda la situación actual que exhibe el sistema previsional en la pospandemia, en especial en relación a las dificultades que presentan los adultos mayores en esta coyuntura actual para acceder al sistema. Cabe al respecto tener presente que el acceso efectivo supone, paralelamente, gozar de una prestación previsional, como así también, del acceso a la salud, a través de PAMI, cuestión clave en esa etapa del ciclo vital de las personas. Por tanto, esta ponencia apunta a analizar las características salientes de este proceso social.

Palabras clave: Jubilaciones; Inclusión; Previsión; Cobertura; Moratoria.

Introducción

En nuestro país el sistema previsional ha estado expuesto a diversos cambios, los cuales, según el período histórico que se analice, portaron orientaciones muy distintas.

Con posterioridad a la crisis de 2001, una de las medidas de mayor trascendencia social fue la expansión de la cobertura previsional en adultos mayores, denominada Plan de Inclusión Previsional. A los efectos del análisis que aquí se propone dividiremos esta medida de política pública en diferentes

¹ Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional de Cuyo. Contacto: <valeriadicosta@yahoo.com.ar>

fases o etapas, iniciándose la primera de ellas a partir del año 2004. Ahora bien, a fines del año 2022, esta medida exhibe algunas restricciones impuestas por el marco normativo vigente, lo cual trae aparejado dificultades de acceso al sistema para las personas que no cuentan con historial de aportes completos. Sobre la base de estas consideraciones, este trabajo aborda la situación actual que presenta el sistema previsional en la pospandemia, en especial las limitaciones en la coyuntura actual (último trimestre de 2022) para ampliar la cobertura en adultos mayores.

Esta ponencia se estructura en tres secciones. La primera sección caracteriza sintéticamente la medida bajo estudio, denominada Plan de Inclusión Previsional. La segunda sección focaliza analíticamente en las principales restricciones que esta medida presenta en la coyuntura actual (último trimestre del año 2022) las cuales conllevan limitaciones en el acceso al sistema de jubilaciones y pensiones para las personas adultas mayores. Finalmente, una última sección concluye.

1. Rasgos salientes del Plan de Inclusión Previsional (moratorias)

En el período denominado posconvertibilidad -al cual suele situarse con posterioridad a la crisis de 2001- Argentina exhibió elevados niveles de desprotección social de la población adulta mayor, lo cual se reflejaba en la baja tasa de cobertura del sistema de jubilaciones y pensiones. Al respecto, cabe advertir que uno de los indicadores de desempeño más relevantes que tiene dicho sistema es el de cobertura, el cual se conceptualiza como “el alcance de un sistema respecto a cierta población de referencia” (Bertranou et al., 2001, p. 29). De este modo, cobertura refiere a la cantidad de personas incorporadas en el sistema en un momento histórico determinado.

Como respuesta a la problemática social precitada, se implementa a partir del año 2004 una política de ampliación de cobertura en adultos mayores, denominada Plan de Inclusión Previsional. Esta medida se implementó a través de moratorias previsionales distintas, estructuradas con andamiajes legales diferenciados. A los fines del análisis, en este trabajo proponemos dividir las moratorias en dos fases o rondas. La primera de ellas, como se dijo, implementada a partir del año 2004, y la segunda a partir del año 2014. Como resultado de ambas, se registró el acceso al sistema de más de 3,5 millones de

personas adultas mayores. De este modo, como efecto combinado de las dos medidas, la extensión de la cobertura registró un salto exponencial. El cuadro que se expone a continuación refleja lo antedicho.

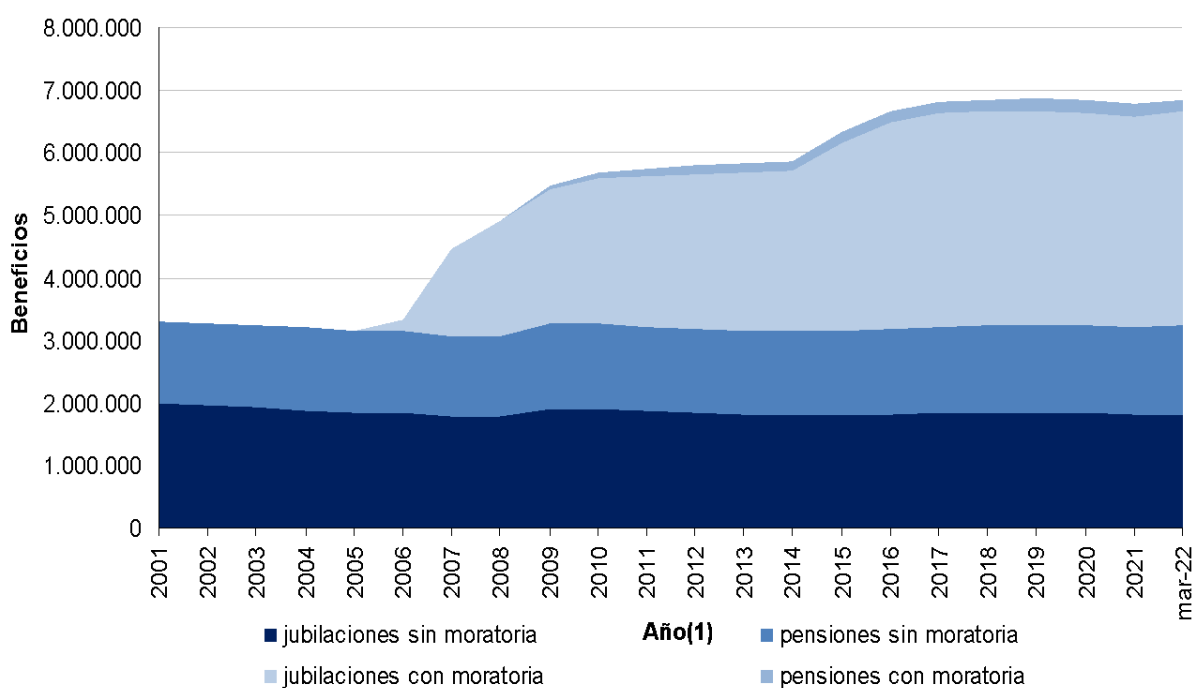
Cuadro N° 1 Beneficios del Sistema Integrado Previsional Argentino según tipo de beneficio. 2001 - 2022

Año	Jubilaciones y Pensiones		
	Total	Con Moratoria	Sin Moratoria
2001	3.311.686	0	3.311.686
2002	3.280.487	0	3.280.487
2003	3.253.009	0	3.253.009
2004	3.201.506	0	3.201.506
2005	3.165.336	4.812	3.160.524
2006	3.333.947	189.827	3.144.120
2007	4.460.354	1.385.132	3.075.222
2008	4.919.396	1.864.229	3.055.167
2009	5.461.463	2.192.401	3.269.062
2010	5.672.147	2.415.501	3.256.646
2011	5.748.858	2.538.526	3.210.332
2012	5.792.812	2.617.981	3.174.831
2013	5.834.006	2.668.131	3.165.875
2014	5.872.678	2.708.714	3.163.964
2015	6.342.187	3.175.465	3.166.721
2016	6.657.905	3.477.777	3.180.129
2017	6.823.951	3.606.851	3.217.100
2018	6.854.493	3.617.042	3.237.451
2019	6.863.062	3.624.347	3.238.714

2020	6.841.132	3.603.299	3.237.833
2021	6.773.638	3.554.121	3.219.516
mar-22	6.852.684	3.613.017	3.239.667

Fuente: Dirección de Programación Económica, sobre la base de datos de la ANSES. Boletín estadístico de la Seguridad social. Secretaría de Seguridad Social (Boletín estadístico de la Seguridad social [BESS], 2022).

Gráfico N° 1 Beneficios del Sistema Integrado Previsional Argentino según tipo de beneficio. 2001 – 2022



Fuente: Dirección de Programación Económica, sobre la base de datos de la ANSES. Boletín estadístico de la Seguridad social. Secretaría de Seguridad Social (BESS, 2022).

Tanto el cuadro como el gráfico anteriormente presentado, reflejan el incremento de la cobertura en los últimos 20 años. Como puede apreciarse, hay dos saltos en la serie, el primero de ellos se observa con mayor nitidez en 2007 (a consecuencia de la primera moratoria implementada entre 2004 y 2005) y el segundo salto se registra a partir del 2014 (debido a la implementación de la segunda moratoria).

Paralelamente, las figuras anteriores también muestran una tendencia diferente a lo mencionado con las moratorias precitadas, lo cual se visualiza en la meseta producida tanto en las jubilaciones como en las pensiones sin moratoria, es decir prestaciones otorgadas mediante la vía contributiva plena. Por tanto, esta mirada de largo plazo pone en evidencia la dificultad de cumplimentar la totalidad de años de aportes que el sistema exige y, por ende, refleja la necesidad de beneficiarse con años de aportes provenientes de medidas acotadas de política pública como las moratorias.

1.1 Plan de Inclusión Previsional. Moratoria primera fase

El Plan de Inclusión Previsional o moratoria, en su primera fase a partir del año 2004, se configuró sobre la base de distintas leyes que apuntaron a la regularización voluntaria de deuda para trabajadores autónomos. Así, el andamiaje legal de la política de ampliación de la cobertura queda comprendido en las leyes 24476 de 1995; la ley 25865 de 2003; y la ley 25994 de 2004. La primera moratoria fue a partir de la sanción de la Ley 25.994 de diciembre de 2004 y los decretos 164/04 y 1454/05 que le dieron carácter permanente al régimen de regularización de la Ley 24.476 y permitieron a las personas cancelar su deuda de aportes en cuotas².

Bertranou et al. (2011), compararon la tasa de cobertura antes y después de la implementación de la medida bajo estudio. Al respecto, identificaron que previamente a la moratoria la cobertura de los adultos mayores era inferior al 70%. Más tarde, a partir de 2007, la cobertura comienza a expandirse, alcanzando el 85%, en 2008, y el 90%, en 2009 (p. 108).

Por su parte, la información oficial evidenció que para el año 2011 como resultado de la moratoria en su primera fase o ronda, se registraron más de 2,5 millones de nuevas prestaciones (BESS, 2011).

1.2 Plan de Inclusión Previsional. Moratoria segunda fase

Posteriormente, en el año 2014, se sancionó la Ley 26970 la cual creó la segunda moratoria (vigente hasta diciembre del 2022). Esta medida replica la misma lógica de las moratorias precedentes, aunque fue un plan de

² Información oficial extraída del Proyecto de Ley aprobado en el Senado de la Nación el 30 de junio de 2022, donde obtuvo media sanción el proyecto para regularizar deudas previsionales.

regularización voluntaria de deudas para trabajadores autónomos y monotributistas con algunas variaciones respecto de los anteriores. Esta moratoria establece la posibilidad de comprar deuda hasta el año 2003 (a diferencia de la moratoria anterior que sólo permitía hasta 1993) con un plazo de vigencia inicialmente de dos años. Cabe aclarar que posteriormente al año 2014, debido a los plazos de vencimiento establecidos en las distintas normas, esta moratoria tuvo extensiones en diferentes momentos. Uno de ellos fue en el año 2016, donde se extendió el plazo para su adhesión. Dicha extensión fue fijada por tres años, hasta julio de 2019.

Según datos oficiales, esta moratoria otorgó más de 900.000 prestaciones (BESS, 2017), las cuales se suman a las más de 2,5 millones de prestaciones otorgadas por la moratoria anterior. Por consiguiente, a mediados del año 2022, por efecto combinado de las dos rondas de moratorias, el total de beneficios superan los 3,5 millones (BESS, 2022).

La necesidad de implementar medidas de política pública tales como los planes de regularización de deudas previsionales es evidente, cualquiera sea la forma o modalidad que éstos adopten, dado que dichos planes sólo vienen a suturar la brecha impuesta por la existencia de riesgos sociales (tales como vejez, invalidez y muerte) que no está siendo atendida por la seguridad social contributiva.

2. Moratoria: Sucesivas prórrogas. Restricciones en la coyuntura actual

Llegados a este punto, el interrogante que se impone es: ¿en el último trimestre del año 2022, está vigente la moratoria de la Ley 26970?. Para responder a este interrogante, hay que considerar que en 2019 una Resolución de ANSES extendió por tres años el plazo dispuesto para acceder a la última moratoria. Es decir que ésta continúa vigente para las mujeres que cumplan la edad jubilatoria (60 años), y sean menores de 65 años. Ahora bien, dado que está vigente la Ley al año 2022 ¿qué limitaciones contiene esta prórroga, al momento de computar aportes faltantes e ingresar efectivamente al sistema?

Al respecto, cabe considerar que si bien se prorrogó la fecha de vigencia de la ley, el impedimento resulta en que no se hizo lo propio con el período habilitado para comprar deuda. En otras palabras, si bien continúa vigente un tiempo más, la misma no facilita el acceso al sistema como sí lo hicieron las moratorias

anteriores, las cuales permitieron la posibilidad de comprar deuda (o computar a favor de las mujeres) la totalidad de los años de aportes requeridos por el sistema. Por tanto, al no establecer un corrimiento del período habilitado para regularizar deudas, la medida se torna muy dificultosa en la práctica para las mujeres que no tienen aportes después del año 2003. Es decir que aunque se facilite el acceso *legal* en virtud de las sucesivas prórrogas, al no actualizar la fecha de corte y mantenerla anclada en el año 2003, en lo operativo esto vuelve restrictivo el acceso para las mujeres sin aportes.

Esta falta de corrimiento del período habilitado para computar a favor años de aportes, después del año 2003, impide completar así los treinta años exigidos para ingresar efectivamente al sistema. En síntesis, las mujeres entre 60 y 64 años, dadas las condiciones impuestas actualmente, ven muy restringido su acceso.

La información oficial registra que en lo que queda del año 2022, solamente 1 de cada 10 mujeres y 3 de cada 10 varones estarán en condiciones de cumplir con el requisito mínimo de 30 años de servicios con aportes³.

En síntesis, desde el 2014 en adelante, hemos asistido a sucesivas prórrogas del plazo para acogerse a la moratoria previsional prevista en el marco de la Ley 26970. De hecho, recientemente, a través de la Resolución de ANSES 174/2022 el plazo se extendió hasta diciembre de 2022. En esta ocasión, puede advertirse que el periodo de extensión sólo fue por seis meses (de julio a diciembre)⁴, en el entendimiento de que el Congreso Nacional sancionará una nueva norma más abarcativa próximamente⁵.

Recuadro N° 1 Moratorias previsionales vigentes en 2022

³ Información oficial extraída del Proyecto de Ley aprobado en el Senado de la Nación el 30 de junio de 2022, donde obtuvo media sanción el proyecto para regularizar deudas previsionales.

⁴ La Resolución de ANSES 174/2022 explicita: “deviene necesario extender hasta el 31 de diciembre del año en curso el plazo de adhesión al régimen especial de regularización de deudas previsionales establecido por la Ley N° 26.970 y prorrogado por la Resolución N° RESOL-2019-158-ANSES, para las mujeres que cumplieran la edad jubilatoria determinada en el artículo 37 de la Ley N° 24.241 y fueran menores de 65 años”.

⁵ Refiere al Proyecto de Ley para regularizar deudas previsionales aprobado en el Senado de la Nación el 30 de junio de 2022, donde obtuvo media sanción.

Los trabajadores autónomos o en relación de dependencia que reúnan los requisitos de edad para una jubilación o pensión por fallecimiento de un trabajador, pero no tengan los años de servicios con aportes, podrán hacerlo a través de la adhesión a una moratoria, que les permita completar los años de aportes faltantes.

Moratoria Ley 24.476

La inclusión en esta moratoria está sujeta previamente a una evaluación socioeconómica.

Los períodos a incluir deben estar comprendidos entre el 01/01/1955 al 30/09/1993 y desde los dieciocho 18 años de edad.

La deuda podrá cancelarse de contado o en un plan de hasta 60 cuotas, cuyos importes se adecuarán semestralmente mediante la aplicación del índice de movilidad.

Moratoria Ley 26.970

Esta moratoria continúa vigente para las mujeres que cumplan la edad jubilatoria (60 años, y menores de 65 años)

Los períodos a incluir deben estar comprendidos entre el 01/01/1955 al 31/12/2003 y desde los 18 años de edad.

La deuda podrá cancelarse de contado o en un plan de hasta 60 cuotas, cuyos importes se adecuarán trimestralmente mediante la aplicación del índice de movilidad

Fuente: ANSES

Retomando un punto antes expuesto, los planes de regularización de deudas previsionales, cualquiera sea la forma que éstos adopten, constituyen mecanismos institucionales dispuestos para atender riesgos sociales. Puntualmente, el riesgo de vejez, el cual no está atendido por la seguridad social contributiva desde hace ya varias décadas. Para evidenciar este punto, cabe señalar que la reciente Resolución de ANSES 174 del año 2022 registra que “en la actualidad, el 52% de las prestaciones previsionales vigentes del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA) han requerido la regularización de períodos faltantes de aportes para su tramitación” (ANSES). Esto exhibe claramente la dificultad que impone la vía contributiva como forma exclusiva de acceso al sistema.

Reflexiones finales

Esta ponencia evidenció el salto exponencial que tuvo la cobertura previsional en adultos mayores en la última década, cuya inclusión fue fundamental en términos de aumentar la capacidad protectora del Estado argentino.

Al respecto, recordemos que la seguridad social es definida por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) como “la protección que la sociedad proporciona a sus miembros, mediante una serie de medidas públicas, contra las

privaciones económicas y sociales que de no ser así ocasionarían la desaparición o una fuerte reducción de los ingresos por causa de enfermedad, maternidad, accidente del trabajo o enfermedad profesional, desempleo, invalidez, vejez y muerte” (OIT-AISS, 2001, p. 9). Esto constituye lo que se ha denominado “trilogía legal” (Mesa Lago, 2004) para la protección de los trabajadores contra los riesgos sociales de vejez, invalidez y muerte, es decir riesgos asociados fuertemente a cierta etapa del ciclo vital de las personas.

Lo antedicho remite a un interrogante que planteó hace ya más de dos décadas la OIT, a saber: ¿quién está protegido por la seguridad social? Este interrogante interpela directamente el principio de estructuración predominante de la política previsional que es la contribución. Interrogante que reviste absoluta vigencia.

Puede advertirse que el contrapunto de las tendencias inclusivas de las moratorias que este trabajo analizó, se encuentra en los sujetos aún excluidos del sistema previsional. Referimos a la población potencialmente jubilable que no están aún protegidos por el sistema, debido a que no cuentan con los años de contribución establecidos. Actualmente, la información oficial no posibilita identificar las características sociodemográficas de los grupos sin cobertura. Aunque podría, al menos, hipotetizarse que el universo que conforman los no cubiertos está integrado por estratos sociales medios, medios- bajos y bajos.

Sin perjuicio de lo expuesto, existe la posibilidad de avanzar con el proceso de inclusión al sistema, debido a la reciente media sanción por parte del Senado de la Nación, de un nuevo proyecto de Ley de moratoria previsional para regularizar aportes. Por nuestros días, este proyecto aguarda por su tratamiento en la Cámara baja. Hay aquí un claro desafío para el actor estatal de brindar una respuesta a este problema público acuciante.

Afirmamos que este problema público es acuciante y, por tanto, requiere de una pronta resolución, habida cuenta de que la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha considerado que las prestaciones previsionales revisten carácter alimentario. Y, a su vez, que dichas prestaciones “tienden a la cobertura de los riesgos de subsistencia y ancianidad, que se hacen manifiestos en los momentos de la vida en que la ayuda es más necesaria” (Corte Suprema de Justicia de la Nación [CSJN], 2009, p. 88).

En otro orden de ideas y, paralelamente, cabe revisitar el sugerente planteo realizado por Adler y Haas (2009) respecto de lo que ellos denominan “persistencia de las políticas” (p. 163). Con ello identifican que es a través del proceso de socialización el modo en que las nuevas ideas y políticas se institucionalizan, lo cual con el paso del tiempo se tornan, de algún modo, *irreversibles*. Desde este trabajo, deseamos que dicha *irreversibilidad* se materialice con dos principios básicos convencionales de la seguridad social, como la universalidad de la cobertura y la solidaridad, tal como viene bregando desde sus orígenes la Organización Internacional del Trabajo.

Al respecto cabe advertir que las reformas estructurales de orientación pro-mercado se implementaron en once países de la región desde la década del 80 en adelante, y como resultado de ello, las consecuencias sociales fueron preocupantes, con niveles de desprotección tan elevados que se tornaron socialmente inaceptables. El caso argentino, particularmente, dio sobradas muestras de ello.

Posteriormente, las respuestas públicas de los actores estatales de la región, aunque fueron diversas y con matices, todas tendieron de algún modo al avance del principio de universalidad y de solidaridad.

Puntualmente, focalizándonos en el caso argentino, consideramos que los procesos de exclusión del sistema deberían ser permanentemente recordados, produciendo aprendizajes sociales profundos, con el objetivo de que no vuelvan a tener cabida socialmente. Por el contrario, los procesos de inclusión implementados a comienzos del nuevo siglo deben aún consolidarse. Por lo expuesto, desde este trabajo, identificamos que uno de los principales desafíos en el campo de la seguridad social es que los principios rectores de universalidad de la cobertura y solidaridad se vuelvan *irreversibles*.

Referencias Bibliográficas

Adler, Emmanuel y Haas, Peter M. (2009). Las comunidades epistémicas, el orden mundial y la creación de un programa de investigación reflexivo. *Relaciones Internacionales*, 12, 145-169.

ANSES (2011). Análisis de la cobertura previsional del SIPA: Protección, Inclusión e Igualdad. Observatorio de la Seguridad Social. ANSES. Buenos Aires.

ANSES (2022). Resolución 174 / 2022. Administración Nacional de la Seguridad Social. Buenos Aires.

Bertranou, Fabio (Ed.); Grushka, Carlos y Rofman, Rafael (2001). Evolución reciente de la cobertura previsional en Argentina. *Cobertura previsional en Argentina, Brasil y Chile*. OIT. Chile.

Bertranou, Fabio; Cetrángolo, Oscar; Grushka, Carlos y Casanova, Luis (2011). *Encrucijadas en la seguridad social argentina: reformas, cobertura y desafíos para el sistema de pensiones*. Buenos Aires, CEPAL y Oficina Internacional del Trabajo.

Boletín estadístico de la Seguridad social [BESS] (2017). Secretaría de Seguridad Social. Ministerio de Trabajo Empleo y Seguridad social.

Boletín estadístico de la Seguridad social [BESS] (2022). Ministerio de Trabajo Empleo y Seguridad social.

Boudou, Amado; D'Elía, Vanesa y Lo Valvo, Ezequiel (2007). El plan de inclusión provisional. Resultados preliminares. *Estudios especiales de la Seguridad Social*. Buenos Aires, ANSES.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL] (2017). *Panorama Social de América Latina*. Santiago de Chile.

Corte Suprema de Justicia de la Nación [CSJN] (2009). Movilidad Jubilatoria. Corte Suprema de Justicia de la Nación. Secretaría de Jurisprudencia. 1a ed. Buenos Aires.

Di Costa, Valeria (2020). Previsión social en Argentina: principales características de la reconfiguración neoliberal de 2017. *Revista de Estudios Sociales Contemporáneos IMESC-IDEHESI/CONICET*, vol. 1, n° 23. Universidad Nacional De Cuyo, 133-159.

Mesa Lago, Carmelo (2004). Las reformas de pensiones en América Latina y su impacto en los principios de la Seguridad Social. Serie Financiamiento del Desarrollo, n° 144, CEPAL, Santiago de Chile.

Organización Internacional del Trabajo- Asociación Internacional de la Seguridad Social [OIT-AISS] (2001). Principios de la Seguridad Social. Organización Internacional del Trabajo. Ginebra.

Secretaría de seguridad social (2021). Alcance de la Seguridad Social Personas aportantes y beneficiarias. Informe n° 2, junio. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.