



Moratorias Previsionales y *debates por la ciudadanía*

Sandra Montiel¹

El presente artículo pretende generar reflexiones sobre las Moratorias Previsionales en el marco del gran debate nacional sobre el sistema de seguridad social y los alcances de la ciudadanía. Se presentan datos sobre el Plan de Inclusión Previsional² orientados a comprender los alcances en las mujeres mayores de la Argentina y de Misiones.

1. Doctora en Ciencias Humanas y Sociales. Magister en Políticas Sociales. Licenciada en Trabajo Social. Licenciada en Antropología Social. Diplomada Superior en Migraciones, movilidades e interculturalidad en América Latina. Diplomada en Pobreza, Desigualdad y Políticas Distributivas. Especialista en Métodos y Técnicas de Investigación Social. Docente de la Licenciatura en Trabajo Social y del Profesorado Universitario en Ciencias de la Educación. Docente del Posgrado. Directora de diferentes Proyectos de Investigación sobre Seguridad Social y Migraciones. Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales. UNaM. sandralmontiel@gmail.com

2. Tesis Doctoral “El Plan de Inclusión Previsional: Estudio de los alcances de las Moratorias Previsionales (2004-2015) en dos grupos de personas mayores de Posadas, Misiones”.

Políticas Previsionales en Argentina

En materia de Seguridad Social la Argentina es un país pionero en Latinoamérica por sus políticas orientadas prioritariamente a los trabajadores registrados durante el siglo XX con la creación de las cajas previsionales y los derechos laborales reconocidos. Las leyes y normas de Seguridad Social tuvieron como rasgo principal su vinculación al empleo formal (asignaciones familiares, seguro de desempleo contributivo, jubilaciones y pensiones).

En la década de los '80 se inició el período de “achataamiento” de la pirámide de prestaciones, seguida después por la denominada “crisis del sistema previsional”. En la década de los '90, en el marco de la Reforma del Estado, la Seguridad Social fue una de las principales áreas transformadas, puesto que:

a) se convirtió el sistema de reparto en un modelo mixto (público-privado) con la aparición de las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP); y

b) se transfirieron 13 cajas previsionales provinciales a la Nación (Cetrángolo y Grushka, 2004).

A partir del siglo XXI las políticas previsionales de Seguridad Social en los gobiernos de Nestor Kirchner y Cristina Fernandez (2004-2015) estuvieron orientadas a: renacionalizar el sistema previsional, garantizar la movilidad jubilatoria, e incluir a un sector históricamente no reconocido “**los trabajadores informales**” con la implementación del Plan de Inclusión Previsional.

El Plan de Inclusión Previsional fue una política de transferencia de ingresos de tipo contributiva implementada en las 2 Moratorias que flexibilizaron los requisitos de

acceso a la jubilación mínima a los trabajadores que no contaban con los años de aportes, y la afiliación a la obra social PAMI (mujeres de 60 años y más y hombres de 65 años y más).

Las 2 Moratorias Previsionales posibilitaron el acceso a personas que en décadas distintas estuvieron excluidas del mercado laboral formal, e impedidas de realizar sus aportes en parte o en la mayoría de los años de esta trayectoria. La Primera Moratoria estuvo orientada a las personas mayores cuya vida laboral activa transcurrió entre las décadas de '60, '70 y '80, y compensó en gran medida los vaivenes y la crisis de la economía nacional en estas décadas que fue excluyendo del mercado laboral formal a millones de argentinos. La Segunda Moratoria Previsional estuvo orientada a las personas mayores que en la década de los '90 fueron expulsadas del mercado de trabajo durante la implementación de las políticas económicas neoliberales.

El análisis de la cobertura previsional del año 2005 en términos comparativos entre hombres y mujeres reflejaba claramente la situación en la que se encontraban las personas mayores. Los hombres presentaban un bajo nivel de protección con solo 75% de cobertura, y mucho peor aún las mujeres con un 56%. Estos niveles de cobertura expresan los años de trabajo no registrado, la desigualdad entre hombres y mujeres en el acceso al empleo formal, y la crítica situación económica en la que se encontraba el país en las últimas décadas. En este contexto ***las Moratorias Previsionales incluyeron mayoritariamente a mujeres mayores***. “Esta incorporación fue



mayoritariamente femenina, lo cual pone de relieve un tema de género: a mayo de 2010, del total de beneficios otorgados por Moratoria un 78% corresponden a mujeres y el 22% restante a varones, concentrándose en ambos casos en el rango de edad de 65 a 69 años” (ANSES, 2016, p.67).

Estas medidas tuvieron lugar en un contexto de feminización de la vejez y de históricas desigualdades estructurales de género reflejadas en el mercado de trabajo en la Argentina y en las diferencias en la cobertura previsional entre hombres y mujeres, claramente favorable a los varones.

“...Puede decirse que aquella “primera moratoria” como tal presentó una marcada feminización de los beneficiarios (...) 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 (...) 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”. (Danani y Beccaria, 2015, p.7)

La evolución de la tasa de cobertura previsional nacional en los diez años de las Moratorias Previsionales (2005-2015) refleja el significativo impacto de esta política pública sobre el universo de la población de personas mayores, con un mayor aumento en las mujeres de 65 a 93%, y en los hombres de 75 a 90%. Los datos demuestran que esta política

pública ubicó en una situación de igualdad de derechos a mujeres y hombres en la cobertura previsional, aún, cuando el mercado de trabajo sedimentó la desigualdad a lo largo de sus trayectorias laborales.

El PIP con sus dos Moratorias Previsionales posibilitó la incorporación de más de 3.000.000 de personas al sistema. Los datos del ENAPROSS³ muestran claramente que los principales beneficiarios de ambas moratorias fueron: ***mujeres, de bajo nivel educativo, intermitencia laboral e informalidad, y de bajos ingresos.***

La región del Nea y Misiones en particular ha sido una de las provincias que más beneficiarios ha incorporado al Plan de Inclusión Previsional en términos proporcionales e históricos. En el año 2005 Misiones contaba con 26.187 beneficios previsionales. En junio del año 2015 se registraban en el SINAPA 104.378 beneficiarios, de los cuales 81.699 correspondían a jubilaciones, y en diciembre de ese año la tasa de cobertura alcanzó a 110.181 beneficiarios. Se registró en este período 2005-2015 ***una evolución de la cobertura previsional en Misiones de 320,7%.***

En el estudio señalado sobre los alcances de esta política pública⁴, y en referencia a la percepción de cambios en su vida desde el momento de acceso al beneficio jubilatorio las mujeres adultas mayores destacaron: *a)* la posibilidad de no trabajar más y no buscar ingresos para subsistir y pagar los servicios básicos; *b)* contar con ingresos mensuales, estables y seguros que permitan pagar

3. ENAPROSS es la Encuesta de Protección y Seguridad Social (ENAPROSS), realizada por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS) para la evaluación de la situación socioeconómica de los hogares.

4. Se realizó un estudio descriptivo con el uso de técnicas de la metodología cualitativa y cuantitativa orientadas a conocer las trayectorias familiares, educativas y laborales de las mujeres beneficiarias de las Moratorias Previsionales y sus percepciones sobre este beneficio previsional.

su alimentación, servicios básicos y otros bienes, y en algunos casos ayudar a hijos o nietos; *c)* no depender más de familiares, instituciones u organizaciones sociales para su subsistencia; *d)* acceder a la obra social Pami a prestaciones de baja y alta complejidad en diferentes centros asistenciales, y a medicamentos gratuitos; *e)* asistir a los centros de jubilados y clubes de abuelos y participar de los talleres, eventos y actividades de interacción con personas de su misma edad; *f)* realizar viajes a diferentes lugares turísticos de la provincia y del país en forma gratuita. Las principales expresiones se orientan a percepciones sobre *“libertad”, “tranquilidad”, “descanso”, “independencia”, y “seguridad” “Todo”, “todo cambió en mi vida”*.

Las Moratorias Previsionales han sido y siguen siendo muy criticadas por actores sociales, políticos y comunicacionales. Quienes las critican plantean el “no derecho” de acceder a una jubilación a quienes “no cuentan con todos los años de aportes”, y a la situación deficitaria del sistema previsional. Quienes sostenemos el derecho a las Moratorias planteamos: *a)* la necesidad del Piso de Protección Social a las personas mayores establecidos en los tratados internacionales; *b)* el reconocimiento de las situaciones económicas del país

vivenciadas en sus trayectorias laborales que no hicieron posible cumplir con los aportes jubilatorios; *c)* el concepto de “Moratoria” implica la realización de los aportes adeudados durante el período establecido en la normativa al momento de jubilarse y; *d)* el sistema previsional desde los '90 se sostiene además de los aportes de los trabajadores activos con impuestos nacionales que son pagados por el conjunto de la población: impuestos a las ganancias, IVA, créditos y débitos bancarios, combustibles, masa coparticipable.

En la gestión del presidente Mauricio Macri (2016-2019) se reemplazaron las Moratorias Previsionales por la Pensión Universal para el Adulto Mayor. En el gobierno de Alberto Fernandez (2020-2023) se implementó la RATC- Reconocimiento de Aportes por Tareas de Cuidados y el Pago de Deuda Previsional (a través de Moratorias). El gobierno actual plantea la eliminación de estas Moratorias Previsionales y su reemplazo por la PUAM, lo que significa un 20% menos de ingresos, la edad de 65 años para mujeres y hombres, no son transferibles ni compatibles con otros beneficios previsionales. Por lo cual, en la Argentina miles de mujeres de 60 años y más no podrán acceder a una jubilación mínima, sólo tendrán la PUAM.

Conclusiones

Las Moratorias Previsionales rompieron la lógica histórica del sistema previsional fundamentado en un modelo de familia patriarcal donde el hombre era el trabajador que sustentaba la familia y, por ende, el que tendría el acceso a los beneficios de la

protección social.

Los críticos a las Moratorias Previsionales las denominan peyorativamente “las jubilaciones de amas de casa” en referencia al ingreso al sistema de quienes “nunca trabajaron” y “solo hicieron trabajo doméstico”.



Mientras que, la mayoría de las mujeres beneficiarias presentaban extensas trayectorias laborales en el mercado informal, además de realizar diariamente el trabajo “invisible y silencioso” dentro del hogar. “La cuestión de género marcará una huella profunda alrededor de los debates sobre los derechos de las mujeres a jubilarse, las moratorias terminan de poner radicalmente este tema en las agendas públicas (...) el género incluye semánticas de ciudadanización al debate previsional” (Corsiglia Muro, 2019, p.104).

Las Moratorias Previsionales en un mismo acto colocaron en situación de igualdad a estos hombres y mujeres más allá de sus trayectorias laborales en el mercado formal o informal, de sus períodos interrumpidos o no por las demandas domésticas, del número de años de aportes hechos al sistema, o del tipo de remuneraciones que percibieron en sus diferentes actividades laborales.

Esta política pública sin lugar a dudas generó cambios materiales y simbólicos en las vidas cotidianas de las mujeres adultas mayores, posicionadas históricamente en situaciones de desigualdad por sus trayectorias educativas, familiares, y laborales; y las ubicó en otra situación jurídica y social con acceso a bienes, servicios y mejor calidad de vida.

Se considera fundamental analizar y debatir desde el Trabajo Social estas políticas previsionales que impactan directamente en estos grupos poblacionales de mujeres mayores.

En el contexto actual de desguace del Estado y de eliminación de políticas públicas que garantizan derechos, con una clara definición política del gobierno nacional del presidente Javier Milei (2024) de eliminar las moratorias previsionales, se hace imprescindible

pensar la ciudadanía de las miles de mujeres que debieran poder jubilarse dignamente en los próximos años. ●

Referencias Bibliográficas

- ANSES. (2015). *Análisis de la Cobertura Previsional del SIPA. Protección, Inclusión e Igualdad*. Observatorio de la Seguridad Social. Buenos Aires. ANSES.
- Bertranou F., Cetrángolo O., Grushka C., Casanova L. (2011). *Encrucijadas en la Seguridad Social Argentina: reformas, cobertura y desafíos para el sistema de pensiones*. Buenos Aires. CEPAL-OIT.
- Cetrángolo, O. y Grushka, C. (2004) “Sistema previsional argentino: crisis, reforma y crisis de la reforma”, Serie financiamiento del desarrollo 151, Unidad de Estudios Especiales, Santiago de Chile, CEPAL.
- Corsiglia Mura L. (2019). Los Planes de Inclusión Previsional y la construcción de sentidos acerca del derecho a la jubilación. *Trabajo Social y Políticas Públicas desde una perspectiva histórica. Tomo II*. Facultad de Trabajo Social. Universidad Nacional de La Plata.
- Danani, C. y Hintze, S. (2015). Reformas y Contrarreformas de la Protección Social: la Seguridad Social en la Argentina en la primera década del siglo. *Reflexión Política*, vol 12, N° 24. Universidad Nacional de Bucaramanga, Colombia.
- Grushka C., Gaiada J. y Calabria A. (2016). *Sistema(s) previsional(es) en la Argentina y cobertura: análisis de las diversas fuentes de datos y de los diferenciales por edad, sexo y jurisdicción*. Buenos Aires. ANSES.