

## Políticas sociales, justicia y solidaridad. Defensas del principio contributivo en fases expansivas de la protección en Argentina (2003- 2015)

Eliana Lijterman  
Universidad de Buenos Aires ✉

<https://dx.doi.org/10.5209/stra.99600>

**ES Resumen:** La relación entre el trabajo y la protección social ha asumido una renovada problematización desde la clausura del siglo XX, cuestión que incluye la vigencia del principio contributivo como criterio de justicia y articulador de las solidaridades que sostienen los actos distributivos. El artículo aporta a la reflexión de este problema examinando las controversias suscitadas en Argentina alrededor de la implementación de la “moratoria previsional”, durante una fase expansiva de las políticas socio-laborales (2003 y 2015). A través del trabajo de archivo sobre el debate político y especializado, reconstruimos los cuestionamientos hacia la política a partir de ciertas injusticias distributivas generadas al flexibilizarse el principio contributivo. Éstas pueden interpretarse como “defensas” de una concepción estricta de dicho principio, hallazgo que amplía la discusión sobre la legitimidad de transformaciones sustantivas en la estructura de protección heredada. Asimismo, invita a interrogar la gravitación de una perspectiva des-igualadora en los sistemas de protección. **Palabras clave:** previsión social; principio contributivo; justicia distributiva; solidaridad; trabajo

### ENG Social policies, justice and solidarity. Upholding contributory principles in expansive phases of protection in Argentina

**ENG Abstract:** The relationship between work and social protection has taken on renewed complexity since the close of the 20th century, a matter that directly concerns the validity of the contributory principle as a foundation of justice and a framework for the solidarities that underpin distributive acts. This article contributes to the reflection on this issue by examining the controversies sparked in Argentina surrounding the implementation of the “pension moratorium” during an expansive phase of socio-labor policies (2003–2015). Through archival research on political and specialized debates, we reconstruct critiques of this policy arising from distributive injustices generated by the relaxation of the contributive principle. These critiques can be interpreted as “defenses” of a strict conception of this principle, a finding that broadens the discussion on the legitimacy of substantive transformations in the inherited protection structure. Furthermore, it invites an examination of the influence of an unequalizing perspective within protection systems.

**Key words:** social security; contributory principle; distributive justice; solidarity; work

**Sumario:** Introducción, 1. Problemas sociales y problematizaciones en el archivo; 2. Legados: configuraciones de la contribución en el sistema previsional argentino durante el siglo XX; 3. Tradición e innovación: reinterpretaciones del principio contributivo en el tránsito al siglo XXI; 4. Críticas y reacciones: defensas del principio contributivo para la protección previsional; 5. Restablecer las fronteras: propuestas de reforma; 6. Conclusiones; 7. Referencias bibliográficas; 8. Documentos.

### Introducción

La relación entre el trabajo y la protección social, consagrada en los derechos laborales y la seguridad social contributiva, ha asumido una renovada problematización desde la clausura del siglo XX. Desde el punto de vista del trabajo, tales arreglos institucionales han sido interpelados por la renovada visibilidad de viejas y nuevas modalidades precarias e informales de ocupación, cuya presencia no se limita a los países periféricos (de la Garza Toledo, 2009; Denning, 2011). Este proceso de amplio alcance, se ha enlazado en Latinoamérica y particularmente en Argentina con demandas de reconocimiento de economías comunitarias, populares y de cuidados (Fournier, 2017; Hintze y Deux Marzi, 2023; Fernández Álvarez *et al.*, 2023). Desde el punto de

vista de la protección, los debates políticos y especializados, en múltiples escalas (internacional, regional y nacional), no han dejado de referir a una persistente crisis financiera de los seguros sociales, principalmente de las cajas previsionales, en el marco de los procesos de envejecimiento poblacional y precarización del trabajo. De allí el insistente interrogante sobre la capacidad de los esquemas contributivos para saldar las situaciones de desprotección (Arza *et al.*, 2024).

Tras el fracaso de las estrategias de lucha contra la pobreza, a inicios de los años 2000 emergió una persistente disyuntiva en el campo de las políticas sociales ¿Es conveniente restituir, reorganizar o desacoplar la dupla entre trabajo y protección? (Lijterman, 2021). El dilema, que ha circulado entre países y regiones, apunta directamente a la vigencia del principio contributivo y al estatuto de las protecciones no contributivas. El artículo pretende aportar a la reflexión sobre este problema, una cuestión espinosa de cara al futuro de la protección, examinando los modos en que se reorganizaron las protecciones en el campo previsional y las controversias suscitadas en Argentina, entre los años 2003 y 2015, que delimitan una fase expansiva de las políticas sociolaborales, coincidente con las tres primeras administraciones del kirchnerismo<sup>1</sup>. El caso argentino reviste interés por la centralidad de la seguridad social en la expansión de las protecciones en un marco igualador (Danani y Hintze, 2011; Danani, 2013; Grassi, 2016), a diferencia de buena parte de los países de la región, que privilegiaron las transferencias condicionadas de ingresos, no necesariamente inscriptas en un estatuto robusto de derechos (Cena, 2016).

Nos circunscribiremos a los debates alrededor del “Plan de Inclusión previsional”, conocido como “moratoria”, porque la previsión social fue punta de lanza de esta fase expansiva y emblema de su orientación general. Además, ha sido (y continúa siendo) un nudo de las controversias en la escena nacional sobre las reorganizaciones posibles de la protección y su relación con el trabajo. Mientras que otras políticas del período suscitaron un fuerte debate por su viabilidad técnica y financiera (Lijterman, 2024), la polémica alrededor de la moratoria se desplegó en un registro ético y moral: su núcleo estuvo dado por la tematización de una serie de injusticias distributivas originadas en la flexibilización del principio contributivo como estrategia para ampliar la cobertura previsional. A través del trabajo de archivo, reconstruimos una serie de cuestionamientos hacia la moratoria, interpretables como “defensas” de la contribución en tanto principio de justicia válido para determinar el acceso a la previsión social y, sobre todo, el nivel de las prestaciones. Tales defensas fueron elaboradas desde posiciones muy diversas del campo político y especializado, desde actores sindicales, hasta empresariales. En este punto se presenta un desfase intrigante: la moratoria previsional, que acaso haya sido la política social de mayores efectos ciudadanizantes del período (Corsiglia Mura, 2017), fue cuestionada precisamente en el plano de la justicia distributiva. Este hallazgo amplía la discusión sobre las condiciones político-culturales de posibilidad para transformaciones sustantivas en la estructura heredada de protección social.

El artículo se organiza en cinco secciones. La primera expone la perspectiva teórico-metodológica del estudio y la segunda propone una lectura de las configuraciones del principio contributivo en el desarrollo del sistema previsional argentino a lo largo del siglo XX. La tercera presenta la moratoria como un modo singular de resolver, en el campo previsional, el dilema a propósito de la dupla trabajo/protección y analiza sus concepciones del trabajo y la contribución. El cuarto apartado sistematiza las críticas hacia la política relevadas en el trabajo de archivo y el quinto se enfoca en las alternativas de reforma a las que dieron lugar. Finalmente, las conclusiones se preguntan por la gravitación de una perspectiva desigualadora en los sistemas de protección.

## 1. Problemas sociales y problematizaciones en el archivo

El presente artículo recoge resultados de una investigación de largo aliento, doctoral y posdoctoral<sup>2</sup>, sobre los modos de problematización de la informalidad laboral en Argentina y su relación con las estrategias dispuestas para proteger a su sujeto desde el tránsito al siglo XXI. La categoría de problematización ha sido una clave teórico-metodológica del estudio, a la que diversas investigaciones sobre política social han apelado para indagar la producción de problemas e intervenciones sociales<sup>3</sup>. Desde esta perspectiva, tales problemas son siempre resultado contingente de un conjunto de prácticas sociales (discursivas y extradiscursivas), que constituyen una determinada cuestión en objeto de pensamiento y acción (Foucault, 1992, 2008).

La profesionalización de las intervenciones sociales y la especialización del debate de “lo social” (Donzelot, 2007; Deleuze, 2008) otorgan un rol decisivo a los saberes expertos en los procesos de problematización. Concebimos la *expertise* como una forma singular de conocimiento que, siguiendo a Morresi y Vommaro (2011), se caracteriza por situarse en la intersección entre el mundo académico e intelectual y el del poder y la política, debido a su pretensión de utilidad práctica. Ahora bien, los fundamentos de legitimidad invocados en el ejercicio experto son diversos: la orientación del saber a la práctica puede apelar al compromiso intelectual, militante o cívico, promover la neutralidad o la búsqueda de cercanía con los afectados, entre otras variaciones posibles. En ese sentido, los estilos de *expertise* son heterogéneos, como así también las redes institucionales en que se forman. Por eso, nuestra indagación se guió por una concepción ampliada de los saberes y actores que forman parte del campo de discusión sobre los sistemas de protección, contemplando

<sup>1</sup> Nos referimos a las presidencias de Néstor Kirchner (2003- 2007) y de Cristina Fernández de Kirchner (2007- 2011; 2011- 2015).

<sup>2</sup> A fin de preservar el anonimato de la evaluación, en esta versión no se detallan los proyectos de referencia.

<sup>3</sup> Por ejemplo: Castel, 1997; Tromm y Zimmerman, 2001; Topalov, 2004; en Argentina, Grassi, 2003; Aguilar, 2014; Grondona, 2014, entre otros.

en el trabajo de archivo la producción de organismos estatales, agencias internacionales, universidades nacionales, centros privados de *expertise*, los vinculados con empresas y sindicatos, fundaciones y otros actores asociados con la política institucionalizada.

El trabajo de archivo rastreó los itinerarios de la problematización de la informalidad laboral, a través de sucesivos desplazamientos entre temas, cuestiones y redes de saber: desde los debates por las definiciones del fenómeno, los modos de circunscribir a su sujeto, y las vías para su transformación; hasta las discusiones sobre las alternativas para reorganizar las protecciones dirigidas a los y las trabajadoras informales, que ponían en juego saberes con otras especificidades. Este conjunto de saberes y debates constituyen el campo de indagación del presente artículo. De los primeros relevamientos de documentos emergió una serie de temas que nos permitieron organizar los documentos y percibir el carácter controversial que adquiría el principio contributivo y las protecciones no contributivas: i) los significados otorgados a la protección social; ii) los fundamentos de la protección, sus principios de justicia y las demandas circulantes; y iii) los dispositivos propuestos para materializar protecciones deseables y viables.

Con esta primera organización, reconstruimos tematizaciones y su cronología, identificamos núcleos de polémica y las redes de actores alrededor de ellas, lo cual movilizó nuevos relevamientos documentales. Procuramos enriquecer el *corpus* ampliando las redes de actores consideradas e incorporando documentos de distintos géneros discursivos, lo que nos acercó a diversas prácticas de producción de diagnósticos y prospectivas. En este proceso emergió la relevancia que dieron aquellos actores que cuestionaban la programática oficial a la circulación de sus diagnósticos y propuestas en los medios de prensa, razón por la cual incluimos estas expresiones en el relevamiento. La Tabla N°1 expone de manera sintética los criterios para la constitución del *corpus* documental de este artículo y su organización en series temáticas.

Tabla N° 1: Composición del *corpus* documental

Actores productores de diagnósticos y prospectivas sobre los sistemas de protección	Estatales (Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación; Ministerio de Desarrollo Social de la Nación; Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, Administración Nacional de la Seguridad Social). Sindicales (Confederación General del Trabajo, Central de Trabajadores de la Argentina, CIFRA, Instituto de Formación de Asociación de Trabajadores del Estado). Centros de estudios de universidades nacionales y privados (CIEPP, CIPPEC, CEDLAS, etc.).
Problemas y tópicos en el debate sobre sistemas de protección	Desprotecciones. Achatamiento de la pirámide previsional. Financiamiento. Presión fiscal; déficit fiscal; gasto público; descontrol; deuda; crisis. Protección genuina, protección devaluada.
Géneros documentales	Normativas. Informes técnicos y estadísticos. Publicaciones especializadas. Artículos y libros de divulgación. Normativas y programas. Prensa escrita (diarios de tirada nacional y de distinto signo editorial: La Nación, Clarín, Página 12).
Dimensión temporal del <i>corpus</i>	2002- 2015: de la emergencia social a la ampliación de las protecciones de la seguridad social
Trayectos temáticos	Injusticias distributivas: aportes y beneficios Proporcionalidad y separación de fuentes de financiamiento Iniciativas sindicales y legislativas: propuestas de reforma previsional

Fuente: elaboración propia

## 2. Legados: configuraciones de la contribución en el sistema previsional argentino durante el siglo XX

Analizar las controversias sobre las estrategias para reorganizar la protección previsional nos exige dimensionar la amplia significación del principio contributivo, que comprende aspectos técnico-financieros, pues constituye un mecanismo de financiación de los seguros sociales, así como éticos y morales, en la medida en que pone en juego principios de justicia y articula las solidaridades que soportan la acción distributiva. La contribución, como condición que determina el acceso a beneficios y su alcance, participa de los sentidos que adquiere, en distintos momentos históricos, el derecho a la previsión social. Sentidos que se superponen en el presente como capas geológicas. Este apartado analiza sus configuraciones a lo largo del siglo XX retomando un conjunto de periodizaciones del desarrollo del sistema previsional argentino (Feldman, Golbert, e Isuani, 1988; Golbert y Lo Vuolo, 1989; Arza, 2010; Golbert, 2010; Dvoskin, 2015).

La literatura data los orígenes del sistema a inicios del siglo XX, con la incipiente democratización del régimen político y el influjo del reformismo liberal entre las elites (Zimmermann, 1994). Bajo una impronta preventiva del conflicto obrero, las primeras cajas jubilatorias comprendieron “pocos grupos ocupacionales relativamente privilegiados” (Feldman *et al.*, 1988: 31), insertos en la administración pública y en actividades económicas estratégicas (servicios públicos, bancarios, de transporte y comunicaciones). Aunque la cobertura fue reducida<sup>4</sup>, su institucionalización requirió una activa estrategia estatal para hacer legítima la obligación de contribuir a su financiamiento, entre resistencias “desde arriba” y “por abajo”. Como señalaron investigaciones pioneras, la seguridad social no formaba parte de las principales demandas obreras, que

<sup>4</sup> Se estima que no habría superado el 8% de la población económicamente activa a inicios de la década de 1940 (Feldman *et al.*, 1988; Arza, 2010).

priorizaban el salario y la reducción de la jornada laboral (Isuani, 1985). De hecho, las principales centrales sindicales se opusieron al descuento sobre el salario como mecanismo para solventar los seguros. Los empleadores, por su parte, no solo fueron reactivos al establecimiento de una contribución patronal obligatoria, sino también a la regulación estatal de las condiciones del retiro, entre ellas, el establecimiento de edades máximas para la actividad.

Si, como argumenta de Swaan, “la previsión social es un estado de ánimo” por el cual se vuelve automático “sacrificar una parte del salario en forma de impuestos, a cambio de seguridad” (1998: 179), lo anterior sugiere los escollos que debió superar el proceso de normalización de la contribución obligatoria. En su configuración inicial, las cajas jubilatorias asumieron un modelo de capitalización privada, que forjó una relación estrecha entre los beneficios previsionales, el estatus laboral de la vida activa y el aporte personal. Como apunta Castel (1997), la técnica aseguradora, en su propio funcionamiento, actualiza cierto modelo de solidaridad más allá de las intenciones individuales<sup>5</sup>. En el caso argentino, el derecho previsional no se constituyó como universal, pero tampoco como un derecho de propiedad, sino del trabajo (Arza, 2010: 261), pues las condiciones de acceso y los niveles prestacionales dependieron de los acuerdos alcanzados por los distintos grupos ocupacionales y sus sindicatos en negociaciones con el Estado y los empleadores. Así, la previsión social asumió una lógica particularista, que conectó la protección con ciertos méritos de grupo (Danani, 2017a), recreando solidaridades estrechas, basadas en categorías socio-profesionales.

En el transcurso de los años cuarenta se produjeron cambios significativos, que no alteraron este esquema segmentado de organización. Por un lado, la cobertura se masificó. Con la incorporación del servicio doméstico, en 1955, fueron comprendidos en la legislación todos los grupos ocupacionales, creándose nuevas cajas para trabajadores del comercio, la industria, rurales, independientes, profesionales y empresarios. Desde entonces, las brechas de protección pasaron a depender fuertemente de la exclusión del mercado laboral formal<sup>6</sup> (Arza, 2010), aunque ciertas facilidades legales promovieron altos niveles de cobertura<sup>7</sup>. Por otro lado, se adoptó un esquema de redistribución vertical de beneficios<sup>8</sup> que, aunque no amplió las solidaridades corporativas, promovió mayor progresividad en la distribución al interior de cada grupo ocupacional. La medida mantuvo el lugar del aporte como condición para el acceso, fundamento de un derecho exigible más allá de la condición de necesidad, pero le daba un lugar menos categórico como criterio de determinación del nivel de la prestación, al ponerse en juego otras consideraciones además de la actuarial, como el logro de una mayor progresividad distributiva.

En el marco de la exclusión de los sectores populares del juego político, durante los años sesenta y setenta, las reformas previsionales reforzaron la relación entre los haberes y el nivel salarial de la vida activa, neutralizando los efectos redistributivos del sistema. Primero, en 1958, con el establecimiento del 82% móvil del salario como tasa de sustitución<sup>9</sup>. Luego, la reforma de 1968, que apuntó a centralizar las cajas existentes en un régimen de reparto y estandarizar beneficios, anuló las medidas de redistribución vertical existentes. Los nuevos índices para calcular los haberes redujeron las tasas de sustitución vigentes y afectaron en mayor medida a trabajadores de menores ingresos (Arza, 2010)<sup>10</sup>. De estas medidas resultó un afianzamiento del modelo contributivo en sentido estricto, que privilegió la correspondencia entre el nivel de ingresos de la vida activa y la pasiva, a través de un pacto de solidaridad intergeneracional. Esta orientación dejó de contener las potenciales exclusiones de sistema –problema que se agudizaría en las décadas siguientes– y registró efectos distributivos regresivos.

Sin embargo, la proporcionalidad postulada entre haberes y salarios no logró realizarse debido a las crecientes dificultades financieras de las cajas jubilatorias. Durante la última dictadura cívico-militar (1976-1983), la eliminación del aporte patronal y su reemplazo por recursos públicos<sup>11</sup> agravaron los balances financieros del sistema y catapultaron su regresividad distributiva, al transferir los costos de la previsión a la población en general. Dado que solo el haber mínimo percibió aumentos en estos años, se produjo una concentración de afiliados en ese segmento. Algunas de estas tendencias tuvieron continuidad en la transición democrática, aunque fue otra la estrategia gubernamental. Frente a la crisis, el gobierno de Raúl Alfonsín (1983-1989) restableció los aportes patronales, elevó las contribuciones de las y los trabajadores y creó nuevos impuestos para financiar las cajas jubilatorias. Aun así, hacia 1985, alrededor del 34% del gasto previsional se financiaba con recursos públicos y el porcentaje de afiliados con haberes mínimos siguió creciendo (Arza, 2010). Para entonces, el desfase entre jubilaciones y salarios motivó una ola de juicios al Estado, frente a la que el gobierno decretó la emergencia previsional.

<sup>5</sup> “Un trabajador no toma un seguro para ser solidario con el de los otros aportantes”, pero “de hecho lo es” (Castel, 1997: 298).

<sup>6</sup> Ello explica las diferencias regionales, de género y entre ramas de actividad en materia de (des)protección previsional.

<sup>7</sup> La evasión también fue relevante en el alcance poblacional y vuelve a traer la condición conflictiva de la obligación de contribuir. Feldman, Gobert e Isuani (1988) estimaron que, para 1961, solo el 5% de trabajadores independientes realizaba aportes previsionales.

<sup>8</sup> En 1954, la ley N° 14.370 estableció una tasa de sustitución más favorable para los trabajadores de menores ingresos, variable según las disposiciones de cada caja.

<sup>9</sup> El porcentaje hacía referencia a la remuneración del puesto laboral del que el afiliado fuera titular al momento del retiro, o bien, al de mayor jerarquía desempeñado.

<sup>10</sup> La tasa de sustitución promedió se acercó al 70% del salario, pudiendo incrementarse hasta un 82% en los casos en los que las historias laborales excedieran los treinta años de aporte.

<sup>11</sup> Provenientes fundamentalmente del impuesto al valor agregado (IVA), aplicado al consumidor final en la adquisición de bienes y servicios.



Desde entonces, la determinación de los haberes se constituyó en una cuestión crucial en el debate público sobre la previsión social (Feldman *et al.*, 1988). La crisis del sistema radicaba, precisamente, en la frustración de las expectativas de una “renta que reconocía su fuente en el aporte personal durante la vida activa y que supuestamente debía sustituir al salario” (Golbert y Lo Vuolo, 1989: 130), mientras las contribuciones continuaban perdiendo peso en el esquema de financiamiento. La reforma estructural sobrevendría en los años noventa, durante el primer mandato de Carlos Menem (1989- 1995). En 1991, se creó la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) como organismo descentralizado bajo el cual se unificaron el régimen previsional, el de asignaciones familiares y los subsidios vinculados al empleo. En 1994, la reforma previsional produjo un giro radical al reemplazar el modelo público de reparto por un sistema mixto, que dio centralidad a un pilar de capitalización individual bajo administración privada. De allí el tránsito hacia un sistema actuarial según el cual los beneficios surgen de derechos individualmente construidos a través de las contribuciones realizadas. En los años siguientes, la capacidad de autofinanciamiento del sistema no hizo más que deteriorarse. Según Arza (2010), en el año 2000 los recursos contributivos comprendían solo el 32% de los recursos totales.

En el tránsito al siglo XXI, con el estallido social<sup>12</sup> como trasfondo, el debate por el déficit financiero se amplió para considerar la preocupación por las brechas de cobertura, una cuestión de larga data pero escasamente problematizada. La moratoria previsional, desplegada en el marco de una estrategia de nacionalización del sistema, atendería a este punto.

### 3. Tradición e innovación: reinterpretaciones del principio contributivo en el tránsito al siglo XXI

Hacia finales de los años noventa, las alternativas en discusión para reorganizar las intervenciones sociales de cara a la profundización de la crisis social se agrupaban, con orientaciones diferentes, en el desacople de la dupla empleo/protección. Por un lado, se encontraban las propuestas de universalizar componentes básicos de la seguridad social, como jubilaciones y seguros de desempleo; por otro, las de instituir en dicho sistema un pilar asistencial de transferencias condicionadas de ingresos, masivas y continuas en el tiempo<sup>13</sup>. La revitalización de la promesa de integración por el empleo formal y protegido en la salida de la crisis, en el tránsito al nuevo siglo, produjo un giro en el debate político y especializado. Aquellas propuestas perdieron resonancia frente a la pretensión de reconstituir aquella dupla dañada y, con ella, la seguridad social como matriz de la protección deseable.

Con el cambio de gobierno en 2003, bajo la presidencia de Néstor Kirchner (2003- 2007), cristalizó una nueva programática que reivindicó la regulación estatal del mercado laboral. Desde la perspectiva oficial, no se trataba solo de crear trabajo, sino de reconstituir su “capacidad integradora” (MTEySS, 2004; Novick, 2011), dada por las “instituciones rectoras” de aquel estatuto del empleo capaz de brindar protección y reconocimiento al sujeto (Tomada, 2007). En esa dirección, la reorientación de las políticas socio-laborales recogió la tradición del Estado Social local. Tradición al mismo tiempo interpelada en función de la problematización del trabajo informal, los procesos de reconocimiento hacia su sujeto y el cuestionamiento de su exclusión de la seguridad social. Su inclusión en dichos esquemas adquirió una impronta reparadora e inauguró intensas controversias sobre qué puede considerarse trabajo en sentido genuino, las condiciones que deben cumplir los individuos para ser protegidos, y sus aportes a los sistemas de protección.

La ampliación de la seguridad social debió lidiar con el hecho de que el “trabajo realmente existente” (Grassi, 2016) no era aquel para el cual el sistema de seguridad social había sido ideado. Tampoco su sujeto. En este marco, emergió el problema de la contributividad:

El cúmulo de interrogantes sobre cómo afrontar el nuevo escenario (...) provocan interpretaciones y respuestas que alimentan un debate abierto sobre el futuro de la protección, en particular en lo que se refiere al área laboral. (...) ¿Es posible en momentos de estrechez y mayor fragmentación apelar a la solidaridad contributiva? (MTEySS, 2012: 47)

La reforma social desplegada entre los años 2003 y 2015 parece haber estado signada por este interrogante, forjando respuestas que combinaron fundamentos heterogéneos. En este proceso, el sector previsional fue estratégico (Danani y Hintze, 2011; Danani 2013). Una medida paradigmática fue la sanción de la Ley N° 26.425 en el año 2008, que reunificó el sistema jubilatorio bajo el régimen estatal de reparto, eliminado el pilar de capitalización individual creado en la década previa. En el mismo año, la Ley N° 26.417 estableció un mecanismo automático de actualización de los haberes, luego de haber jerarquizado el mínimo de manera sistemática desde la salida de la crisis. La aplicación en el año 2005 del “Régimen de Regulación de Deudas” o “Plan de Inclusión Previsional”, popularmente conocido como “moratoria”, anticipó la dirección de reponer el carácter colectivo de la previsión social que se materializó con la estatización del sistema.

<sup>12</sup> El “estallido social” es la principal referencia simbólica a los sucesos de diciembre de 2001 en Argentina, unas jornadas masivas de protesta que cuestionaron el rumbo del gobierno de ese entonces y manifestaron la profunda crisis social que venía gestándose desde finales de la década de 1990, junto a la recesión económica. Las jornadas del 30 y el 31 de diciembre derivaron en la renuncia del entonces presidente y en un período de profunda inestabilidad política e institucional, cuya normalización se inició en marzo de 2003, con la elección de Néstor Kirchner como presidente, e incluyó la reestructuración del modelo de desarrollo y las instituciones democráticas.

<sup>13</sup> Ampliamos ambas propuestas y el debate entre quienes las promovían en Autor/a, 2021.

Ese mismo año se había publicado un informe actuarial del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS), con apoyo de la Organización Internacional del Trabajo, que estimaba que solamente un 20% de las y los afiliados al sistema lograría cumplir las obligaciones contributivas requeridas a la edad del retiro. En otro extremo, un 49% no registraba aportes de ninguna clase en el año de referencia. De seguir así, alertaba el documento, el problema de la densidad de aportes se agravaría y conduciría a un mayor esfuerzo fiscal del Estado. La moratoria previsional recreó una alternativa original, distinta a las consideradas en los años previos como salida al problema. La política habilitó el acceso de la población excluida a una jubilación contributiva, subsidiando sus cotizaciones<sup>14</sup> (Danani, 2017b), equiparando de este modo a las y los adultos mayores más allá de su condición laboral previa, formal o informal. Sus dos ediciones, en 2005 y 2014, ampliaron la cobertura de manera inédita, alcanzando alrededor de un 95% de la población en edad jubilatoria en 2015 (MDS, 2015). Su modalidad de gestión supuso un acceso automático de los y las titulares, con efectos universalizantes sin precedentes (Lijterman, Rizzo y Maglioni, 2023).

La moratoria encarnó una suerte de justicia transicional en el ámbito de la protección (Lijterman, 2021): siendo el objetivo de largo plazo restaurar el pleno empleo regular y protegido y fortalecer los sistemas de seguridad social de matriz contributiva, en el presente debía darse una reparación inmediata de las consecuencias sociales del régimen de precariedad del empleo. Como otras medidas de impronta reparatoria, la política revistió cierto carácter excepcional. En esta línea, no puso en cuestión las reglas de acceso al sistema, pero flexibilizó de forma extraordinaria las condiciones para el cumplimiento de las obligaciones contributivas (Danani, 2013). En otras palabras, la intervención no pretendió desplazar el principio contributivo, sino adaptar las condiciones de acceso a la real capacidad de contribución de tales colectivos laborales, armonizando “las normas impositivas y previsionales” con las formas de trabajo vigentes (Tomada, 2007: 90). Al respecto, Tomada explicaba que se había buscado “compensar los desajustes que el mercado de trabajo había venido sufriendo al generar desempleo y precariedad, dejando a muchísimos mayores sin posibilidades de acceder a una jubilación” (2014: 73). No se trataba de crear nuevos pilares no contributivos, al menos no en el régimen previsional, sino de reafirmar la vigencia de la contributividad actualizando sus contenidos y modos de implementación.

Si la disputa por la legitimidad de la moratoria se realizaba en nombre del trabajo, ese acto movilizó un proceso político-cultural de revisión de sus sentidos. En esta línea, es preciso recordar que, normativamente, la política disponía un régimen de regulación de deudas previsionales para trabajadoras y trabajadores autónomos, un colectivo en el que históricamente se registraba alta evasión. La flexibilización de los procedimientos administrativos promovió un desborde de la categoría. Finalmente, el sujeto que contempló la intervención fue tan amplio como los contornos de la desprotección previsional (Danani, 2017b). Así, abarcó historias laborales muy disímiles, ampliando el trabajo reconocido como soporte de protección. Según datos de la “Encuesta Nacional de la Protección Social” (ENAPROS), alrededor de la mitad de sus titulares registraban trayectorias laborales plenamente informales, mientras que otro cuarto había alternado entre la formalidad y la informalidad (MTEySS, 2014). Además del trabajo informal, el reconocimiento alcanzó al trabajo doméstico y de cuidados, históricamente anclado en el espacio ideal de lo meramente reproductivo. Entre un 73 y 80% de los beneficios se dirigieron a adultas mayores, lo que redujo de manera significativa las brechas de género características de los regímenes contributivos (Arza, 2012: 186). Ello le valió el mote de “jubilación de las amas de casa”. Los saberes estatales experimentaron ambigüedades y tensiones al respecto. En la búsqueda de defender la legitimidad de la moratoria, también se retomaron imágenes consagradas del trabajo, ligadas al empleo privado en el mercado<sup>15</sup>, que limitaban la ampliación del trabajo legítimo.

La moratoria también vehiculizó diferentes sentidos alrededor de la contribución como condición de acceso al sistema previsional y de estratificación en su interior. Al reconocerse el trabajo informal como soporte legítimo de aseguramiento, los discursos oficiales visibilizaron la contribución productiva de la población acogida a la moratoria, aun cuando ella no se hubiera materializado en aportes monetarios al sistema previsional. En todo caso, tal déficit se presentó como signo de injusticia sufrida por ese espectro difuso del mundo laboral: la moratoria no trató a esos sujetos como evasores, sino como víctimas de la evasión empresarial (MTEySS, 2011; ANSES, 2011). Aun así, la ley estipulaba que la “deuda previsional” estaba a cargo de cada jubilado y jubilada. La fundamentación y el funcionamiento de la moratoria asignaron un lugar importante al pago individual de la deuda contraída y, así, el subsidio estatal hizo mayor referencia a las cotizaciones adeudadas por las y los trabajadores, que a la socialización de los costos de la evasión empresarial. Una ausencia pasó desapercibida o se dio por sentada: la del compromiso empresarial en el sostenimiento de la previsión social.

La valoración del principio contributivo por parte de los saberes estatales fue ambivalente. En respuesta a las críticas que destacaban la falta de relación entre los aportes realizados y los beneficios obtenidos, oficialmente se reconocía que por encima del principio contributivo se encontraba “la obligación estatal de hacer valer un “principio de solidaridad” para establecer “condiciones de acceso flexibles” a prestaciones elementales para una vida digna (ANSES, 2011: 17). En otras oportunidades, la réplica oficial explicaba que el

<sup>14</sup> La adhesión a la moratoria de quienes tenían edad para jubilarse suponía la inmediata percepción del haber, del que se descontaba mensualmente un monto en concepto de “cuota” por la “deuda previsional” contraída con el sistema.

<sup>15</sup> Por ejemplo, en el mencionado informe de la ENAPROS se discutía el supuesto rol de “amas de casa” de las mujeres jubiladas por moratoria, subrayando que la mayoría de ellas habían sido laboralmente activas en el pasado: más de la mitad habían trabajado durante 25 años o más y un 79% de ellas habían estado insertas en el mercado hasta el cobro del primer haber (MTEySS, 2014).

descuento sobre el haber mensual, en concepto de pago por la deuda previsional, hacía que “el haber medio de los jubilados por moratoria [fuese] menor al de las jubilaciones y pensiones ordinarias”, registrándose una “mayor tasa de reemplazo para las y los jubilados y pensionados que habían realizado aportes” (ANSES 2011: 11). Estos discursos validaban el principio contributivo como criterio para determinar los haberes, aunque pudiera flexibilizarse como condición de acceso al sistema.

Pero también circularon argumentos más radicales al interior del Estado, que visibilizaron que las fronteras entre lo contributivo y lo no contributivo eran más lábiles de lo que se suponía, en la medida en que las jubilaciones ordinarias “se encuentran fuertemente subsidiadas” por el Estado a través de recursos fiscales generales (MTEySS, 2011: 120). Algunos estudios visibilizaron que las contribuciones de ciertos colectivos laborales, como los autónomos, cubrían apenas algunos años luego del retiro (MTEySS y OIT, 2007)<sup>16</sup>. Otros informes advirtieron la importante participación estatal en el financiamiento del sistema que entre 2000 y 2009 representó el 50,8% de los recursos de la ANSES, mientras que “los ingresos por aportes y contribuciones fueron en promedio el 46,7%” (ANSES, 2011: 11). El argumento señalaba la deuda entablada con quienes “no recibían un beneficio por no haber realizado aportes contributivos, pero que, sin embargo, financiaban de forma indirecta el sistema previsional” (*idem*), respaldando la inclusión de las y los trabajadores informales como legítimos derechohabientes.

#### 4. Críticas y reacciones: defensas del principio contributivo para la protección previsional

Durante su implementación, la moratoria fue objeto de una crítica creciente en el debate político y especializado. Las redes de *expertise* que, en la salida de la crisis, habían propuesto una vía no contributiva al problema de la exclusión previsional, vieron en esta política una oportunidad perdida de llevar a cabo una reforma estructural del sistema, capaz de trazar lineamientos de largo plazo frente a lo que se consideraban alteraciones definitivas del mundo del trabajo y de la previsión (Lijterman, 2021). Desde la perspectiva de estas agencias era preciso readecuar la seguridad social a las nuevas realidades laborales, que hacían que fuese inviable “volver al viejo sistema de reparto” como pretendía el oficialismo (Lo Vuolo y Goldberg, 2005). La perspectiva congregó a saberes heterogéneos en su inspiración (neoclásica, estructuralista, por señalar un contrapunto), generalmente inscritos en centros privados de *expertise* sobre política social, en ocasiones articulados con universidades nacionales y agencias internacionales de desarrollo. Por ejemplo, el Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC), la Escuela de Economía Política de la Universidad Católica Argentina (UCA), el Centro de Estudios Distributivos, Sociales y Laborales (CEDLAS) de la Universidad Nacional de La Plata, vinculado al Banco Mundial.

No obstante, el eje sobresaliente de la crítica hacia la moratoria no fue su inviabilidad técnico-financiera, sino las injusticias distributivas en las que incurría. Progresivamente se forjó una red argumental según la cual la medida, al solventarse con recursos de la ANSES, había tensado la sostenibilidad financiera del sistema previsional y afectado el nivel de las jubilaciones netamente contributivas, contribuyendo al deterioro de su relación con los niveles salariales de la vida activa de las y los afiliados. La crítica se hacía en el marco del diagnóstico de un “achataamiento extremo de la pirámide” previsional, cuestión subrayada también por referentes sindicales (Lozano, Rameri y Raffo, 2007: 4). Fenómeno que se explicaba por la decisión gubernamental de otorgar mayores porcentajes de aumento para los haberes más bajos en comparación con los percibidos por el resto de las categorías desde el año 2003 hasta la sanción de la ley de movilidad jubilatoria, en 2008. Esta lectura articuló las redes de saber mencionadas con otros campos de actividad, como el sindical y el político, lo cual hizo posible el desarrollo de un conflicto alrededor de la política y de una futura reforma previsional.

Ese fue el marco en el que volvió a emerger la demanda por la vigencia del histórico “82% móvil”, desplegándose un importante conflicto gremial, protagonizado por fracciones no oficialistas de las distintas centrales sindicales –la Confederación de Trabajadores Argentinos (CTA) y la Confederación General del Trabajo (CGT)–. Iniciado en el año 2010, el conflicto permaneció abierto hasta el fin de la segunda presidencia de Cristina Fernández de Kirchner (2011- 2015). En ese trayecto las iniciativas sindicales se articularon con la presentación de proyectos de ley por parte de coaliciones de partidos opositores. Bajo el diagnóstico de una eventual crisis financiera del sistema, afloraron las preguntas sobre qué sectores de la sociedad lo estaban solventando económicamente y qué retornos recibían de él. De este modo, la discusión se desplazó hacia las concepciones de justicia y los sentidos y alcances del derecho a la previsión social.

Pese a su heterogeneidad interna, el sindicalismo fue protagonista del debate debido a su presencia en la escena pública y por su estratégica posición en un campo de reforma que daba centralidad a la recomposición de la institucionalidad laboral, incluyendo los espacios tripartitos de negociación. El diagnóstico compartido sugería que el peso financiero de expandir la cobertura previsional estaba recayendo, principalmente, sobre las y los trabajadores formales, lo que cuestionaba su progresividad en materia distributiva (Lozano, Rameri y Raffo, 2005: 1). En este sentido, una de las preocupaciones centrales de los saberes sindicales tenía que ver con las tasas de sustitución salarial de los haberes, calificada como “una de las asignaturas pendientes del actual sistema” (CGT, 2013: 7). Un documento de la CGT (s/f) resumía el problema en términos de la tensión

<sup>16</sup> El informe aludido pretendía discutir ciertos “mitos” sobre el funcionamiento del sistema previsional, entre ellos la idea de sentido común de que “las prestaciones son bajas en relación con las cotizaciones efectuadas” (MTEySS, y OIT, 2007: 115). En base al análisis estadístico, la conclusión era que “incluso para quienes cumplían las obligaciones contributivas en tiempo y forma los beneficios superaban los aportes realizados (ibídem: 120).

existente entre las políticas orientadas a ampliar la “cobertura horizontal” y la “equidad vertical” resultante, que alteraba la relación deseable entre salarios, aportes y beneficios. Sobre esta base, se denunciaba la creciente presión tributaria sobre los trabajadores activos formalizados, a través de nuevas categorías creadas en el impuesto a las ganancias, otro importante eje de conflicto de esos años<sup>17</sup>.

Si bien los actores sindicales respaldaban la ampliación de la seguridad social, reafirmando su solidaridad con los y las trabajadoras informales, cuestionaban sobre qué sectores de la sociedad recaía el costo de estas prestaciones. De acuerdo con los diagnósticos sindicales, la expansión de la cobertura de la seguridad social demandaba trascender el principio contributivo en virtud de la persistencia y magnitud de la informalidad laboral (CGT, 2011). Las propuestas contemplaban medidas para ampliar la base fiscal a fines de solventar prestaciones básicas, separando las fuentes de financiamiento de las de tipo contributivo<sup>18</sup>. En ocasiones, la problematización de quiénes eran los sectores de la sociedad sobre los que recaía la mayor carga tributaria llevó a visibilizar una figura relativamente descentrada de los arreglos institucionales dispuestos para ampliar las protecciones: el capital. Desde los años noventa la CTA había difundido la consigna por instalar un gravamen a la renta financiera y los grandes capitales como condición de posibilidad (y progresividad) de la universalización de los seguros, así como la de restituir los aportes patronales a sus valores históricos, previos a la dictadura cívico-militar (CTA, 2009). Sin embargo, ninguna de estas propuestas movilizó acciones reivindicativas concretas en el período analizado, a diferencia de la demanda por el 82% móvil, que figuró en las convocatorias a paros generales.

Otras redes de saber clasificaron a la moratoria como una vía no contributiva de acceso a la jubilación, agudizando su tensión con el pilar contributivo. La definición desatendía, de alguna manera, la complejidad de las trayectorias laborales de la población adherida y desconocía sus aportes monetarios al sistema, elemento relevante en los discursos oficiales en la disputa por la legitimidad de la política. Por eso, estas categorías no fueron inocuas en la formación de representaciones sociales de los actos distributivos y el estatuto de los sujetos a los que estos se dirigieron. De hecho, tuvieron una importante presencia en la prensa, en la que registramos una recurrente caracterización uniforme de las y los “jubilados por moratoria” como jubilados/as “sin aportes”<sup>19</sup>. En una nota periodística<sup>20</sup> se argumentaba que la incorporación de “personas sin aportes” al sistema previsional se había hecho “sin planificar de dónde saldrían los recursos y, por lo tanto, la carga está puesta sobre los propios jubilados que estaban en el sistema”. Desde este punto de vista, las jubilaciones vía moratoria parecían “fuera de lugar”: resaltándose su naturaleza no contributiva, su unificación institucional con las prestaciones “netamente” contributivas venía a desnaturalizar el principio rector del sistema previsional.

La trasmutación del problema de la densidad de aportes al de su pura carencia también simplificó las transformaciones del régimen contributivo que, desde la dictadura cívico-militar, comenzó a depender de forma creciente de recursos impositivos (Dvoskin, 2011; Arza, 2012; Costa, Curcio y Grushka, 2014). Las redes de *expertise* que cuestionaron la desnaturalización de la contributividad reinstalaron la frontera entre la figura de “aportantes al sistema”, como sus legítimos derechohabientes, y la de “no aportantes” como beneficiarios cuestionados. No se cuestionaba la necesidad de proteger a este sujeto, pero se la inscribía en mecanismos institucionales no fundados en la contribución, ni en el trabajo. El siguiente informe de la Escuela de Economía Política de la UCA lo sintetizaba de este modo:

Mientras que a lo largo de la última década la cantidad de beneficios con aportes se reduce, el crecimiento en el pago de beneficios sin aportes ha sido intenso. Así se llega a una situación en la cual los beneficios contributivos, es decir de personas que cumplieron con todos los requisitos que fijan las normas previsionales, son ahora una minoría (Colina y Giordano, 2012: 9).

Bajo estos fundamentos, una red de centros especializados propuso crear un pilar no contributivo en la previsión social, con la finalidad de separar sus fuentes de financiamiento y diferenciar su estatuto de derecho y, así, preservar la calidad de los beneficios originados en el empleo “genuino”. La demanda de jerarquización de las protecciones derivadas del empleo formal apeló tanto a las solidaridades corporativas como a concepciones individualistas de la protección, poniéndose en cuestión la ampliación de los sentidos de la contribución que la moratoria había movilizado, así como también los del trabajo legítimo. Durante el año 2010, se conformó una alianza entre distintas fuerzas partidarias de oposición<sup>21</sup>, con sectores minoritarios del oficialismo, para presentar un proyecto legislativo que concretara el 82% móvil para las jubilaciones. El proyecto, aprobado en ambas cámaras legislativas, fijaba el haber mínimo en un 82% del salario mínimo, vital y móvil, e introducía cambios en la fórmula de movilidad orientados a revertir el achatamiento de la pirámide previsional. Con ello, la iniciativa buscaba reparar la injusticia derivada de la inobservancia de la adecuada retribución al “esfuerzo contributivo”. Un veto presidencial en el año 2010 interrumpió el camino de

<sup>17</sup> Sugerimos el libro de Corral y Wyczykier (2020) para ampliar la información y significación del largo conflicto suscitado alrededor de este impuesto.

<sup>18</sup> Por ejemplo, la CTA y la CGT coincidieron en la idea de excluir a los bienes básicos del IVA, para reducir su impacto en los sectores de bajos ingresos, gravar las transacciones de divisas y rediseñar el impuesto a las ganancias.

<sup>19</sup> Al momento de su puesta en práctica, el diario *La Nación* anunciaba en titulares que “Podrán jubilarse aun quienes nunca hayan hecho aportes” (3/04/2006). En aquella nota se explicaba que la política era una “vía para que pueda acceder a su jubilación cualquier persona a la que hoy le falten años de aportes”, pero el “rasgo controvertido” era que “el plan llega aún más allá”, habilitando “la obtención del beneficio a quienes nunca se hayan inscripto ni hayan aportado”.

<sup>20</sup> “La oposición propone grandes cambios en el sistema jubilatorio”, *La Nación*, 16/07/2009.

<sup>21</sup> Entre ellas, la Unión Cívica Radical, la Coalición Cívica, Proyecto Sur.



la ley hacia su puesta en práctica, alegando razones presupuestarias, pero el conflicto permaneció abierto, entre iniciativas sindicales, parlamentarias y litigios en el terreno judicial.

## 5. Restablecer las fronteras: propuestas de reforma

El ascenso de críticas sociales y políticas hacia las medidas adoptadas por el gobierno en el campo previsional fortaleció la circulación de las voces expertas que bregaban por una nueva reforma previsional. En las propuestas de mayor resonancia pública, el pilar no contributivo se asoció con el principio de necesidad, antes que con una inspiración universalista. Precisamente, una falencia que se le había asignado a la moratoria fue el hecho de haber contemplado a las poblaciones de ingresos medios, en lugar de focalizar en aquellas en condiciones de pobreza.<sup>22</sup> Más que como virtud, el rasgo se leía como un desajuste de las políticas de inspiración universalista, que podía corregirse mediante “una focalización más cuidadosa”, sin perder masividad (CEDLAS, 2008: 24). Así explicaban los diferentes principios de distribución que debían regir el sistema dos economistas de la UCA, referentes de *thinks tanks* reconocidos como el Instituto para el Desarrollo Empresarial de la Argentina (IDEA):

Mientras que en el régimen contributivo debe prevalecer la proporcionalidad del monto del beneficio en relación a los aportes realizados, en el régimen no contributivo opera la redistribución solidaria entre la generación activa y la pasiva. El régimen no contributivo tendría que garantizar una prestación básica a todas las personas que superen determinada edad (por ejemplo, los 65 años sin distinción de sexo) y no cuenten con rentas que hagan innecesaria esta prestación. Este haber debería ser financiado con impuestos generales y sería sustitutivo de las moratorias y las pensiones no contributivas que se aplica en la actualidad. (...) Para la determinación del monto habría que considerar las necesidades básicas que tiene que cubrir un adulto mayor y las disponibilidades financieras de los impuestos con los que se va a financiar el régimen no contributivo (Colina y Giordano, 2012: 4).

Tras el veto presidencial, CIPPEC, un centro privado de *expertise* en políticas públicas, elaboró una serie de propuestas para “una revisión amplia del sistema jubilatorio”, de notable circulación mediática (*La Nación*, 13/10/2010)<sup>23</sup>. La propuesta se fundamentaba en un conjunto de cambios estructurales, como “la evolución demográfica adversa y el nivel de precariedad laboral que inevitablemente sumará más moratorias en el futuro” (Cohan *et al.*, 2010: 4), que instaban a repensar la sustentabilidad y los objetivos del sistema previsional. Como la Escuela de Economía Política de la UCA, desde este centro se propuso un pilar no contributivo destinado a quienes no cumplieran con los treinta años de aportes requeridos, a fin de superar las “moratorias circunstanciales” que no habían instituido “un derecho social permanente, aun cuando la fragilidad laboral que expulsa a muchos del sistema es un grave problema sin solucionar”. La “Asignación Universal para la Tercera Edad”, como la nominaban, era “una prestación básica para los adultos mayores que no hicieron aportes previsionales, de menor valor respecto del haber de quienes sí contribuyeron”. La frase condensa la jerarquía asignada al aporte monetario. A diferencia de las jubilaciones, su monto no tendría referencia en los salarios, sino en las estadísticas de pobreza y en una canasta alimentaria para adultos mayores. Además, se proponía sumar montos complementarios de acuerdo con los aportes computados, cuyo tope sería el haber mínimo.

Desde entonces, y hasta fines del ciclo en análisis, la prensa alertó sobre la inminente crisis financiera del régimen previsional, ligada a la extensión improvisada y desmedida de “beneficios sin aportes previos”. En la circulación mediática de los diagnósticos especializados, el problema del equilibrio financiero del sistema se simplificó y aludió principalmente al sostenimiento de las jubilaciones “sin aportes”. Según estas voces, la situación expresaba un cuadro más generalizado de “déficit”<sup>24</sup> y de la “abusiva presión tributaria” con la que se sustentaba “un gasto público desmesurado”<sup>25</sup>. Un estudio hecho en esos años, por dos economistas de la Gerencia Estudios de la Seguridad Social de la ANSES, señaló que la población jubilada de los primeros siete deciles –sobre un total de diez– recibía del sistema previsional más de lo que había aportado (Calabria y Rottenschweiller, 2015). Sin embargo, el creciente protagonismo del Estado en la garantía de los seguros fue menos percibido que la inversión pública destinada a las nuevas protecciones, dirigidas a quienes habían trabajado en la informalidad.

De forma progresiva, la cuestión fiscal se impuso en el debate público como una restricción evidente que instaba a reorganizar las intervenciones sociales del Estado. Poco tiempo más tarde, tras el cambio de gobierno que sobrevino a finales de 2015, las propuestas de reforma que aquí analizamos devendrían oficiales con la sanción de la Ley de Reparación Histórica, que incluyó la creación de la Pensión Universal para el Adulto Mayor en 2016.

<sup>22</sup> Observamos la activación del principio de necesidad en una serie de críticas desplegadas hacia la moratoria y difundidas en la prensa escrita. En la nota intitulada “La moratoria para jubilarse beneficia también a los ricos” (*La Nación*, 28/02/2012) se apuntaba que “casi la mitad del gasto por este concepto se destina a personas de ingresos medios y altos”. En la misma línea, en la nota “Jubilaciones de los que más tienen” (*La Nación*, 9/04/2012) se sugería que “por falta de control” la “moratoria para sectores carenciados también benefició a quienes no la necesitan”. Estos son algunos pocos ejemplos ilustrativos de las series rastreadas en la prensa.

<sup>23</sup> “Proponen una revisión amplia del sistema jubilatorio”.

<sup>24</sup> “Desborde del gasto público” (*La Nación*, 3/04/2007), “Gasto público incontenible” (*La Nación*, 2/10/2010), entre otras.

<sup>25</sup> “Abusiva presión tributaria y demagogia estatal”, *La Nación*, 13/02/2012.

## 6. Conclusiones

Emprendimos el análisis sobre las controversias suscitadas alrededor de la implementación de la moratoria previsional en Argentina, bajo una inquietud por el futuro de la protección que, desde nuestra perspectiva, está signado por el dilema acerca de su relación con el ámbito del trabajo. ¿Qué sucede cuando éste ya no provee protección, sino que se realiza en condiciones de precariedad cada vez más extendidas? ¿Qué alternativas emergen para organizar las protecciones, qué alcance adquieren y qué capacidad de integración presentan? Estos interrogantes ponen en el centro de la escena la vigencia del principio contributivo, su relación con las prestaciones no contributivas y el estatuto que se les asigna.

Los cuestionamientos hacia la moratoria previsional, una política que expandió la protección previsional bajo una impronta ciudadanizante, nos advierten sobre la renovada problematización de la contribución como criterio de justicia y principio articulador de solidaridades. A diferencia de las opciones debatidas en el tránsito al siglo XXI para ampliar la cobertura, la política no promovió la creación de nuevos componentes no contributivos en el régimen previsional; sino que flexibilizó la contribución como condición de acceso, estrategia acompañada por la jerarquización del haber mínimo en base a un criterio de progresividad distributiva. Pese a las garantías de derecho que brindaba el acceso al sistema vía moratoria, la política tuvo un halo de excepcionalidad, pues el horizonte de largo plazo estaba dado por la des-precuarización del empleo y el fortalecimiento de los seguros sociales contributivos.

En la disputa por la legitimidad de la política, se ampliaron hasta límites no previstos los sentidos del trabajo legítimo como soporte de protecciones, alcanzando al trabajo doméstico y de cuidados, tendencia que se profundizaría en los años posteriores al período de análisis. Claro, se trató de un proceso no exento de tensiones y ambigüedades. En cuanto a la contribución, vislumbramos distintas capas de sentido, que reconocen múltiples temporalidades: el aporte a un fondo solidario, el pago individual y, más disruptivo en esta serie, el aporte productivo al conjunto social. Además, rastreamos un argumento novedoso, que puso de relieve la porosidad de las fronteras entre lo contributivo y lo no contributivo: al financiarse el sistema con recursos generales de manera creciente, el pago de impuestos constituiría un aporte a su sostenimiento. Si el principio contributivo fue reinterpretado (incluso interpelado) como condición de acceso a la jubilación, parece haber preservado validez más determinante en tanto criterio de determinación de los haberes. Finalmente, una ausencia: el sentido de la contribución como representación del compromiso (dañado) entre el capital y el trabajo.

Al calor del conflicto político-sindical en torno al sistema previsional, los cuestionamientos hacia la moratoria fueron anudándose en torno a la defensa de la proporcionalidad entre aportes y beneficios y a la separación de las prestaciones netamente contributivas de aquellas otras que no cumplían con dicha obligación, diferenciando sus fuentes de financiamiento y su institucionalidad. El desarrollo histórico del sistema previsional nos permite pensar que estos argumentos entrañaron defensas del principio contributivo en un sentido estricto. Desde este punto de vista, el trabajo no se presentaba, en sí mismo, como fundamento para acceder al derecho previsional, sino antes bien el cumplimiento de las obligaciones contributivas, aspecto que delimitaría la comunidad de semejantes entre quienes la solidaridad es posible. Estos sentidos parecen aligerar los contenidos colectivos de las ya estrechas solidaridades corporativas. El incumplimiento de las obligaciones contributivas no anularía cualquier forma de solidaridad con los otros “no aportantes”: pero no se trataría de una solidaridad entre iguales, sino con quienes carecen de medios. De allí que las alternativas no contributivas propuestas para superar la moratoria hayan apelado al principio de necesidad, revestidas de un estatuto de derecho inferior al de las jubilaciones ordinarias.

Tras el cambio de gobierno, las propuestas de reforma en debate se volvieron oficiales. Cristalizaron en el año 2016 en el Programa de Reparación Histórica de los ingresos de jubilados y jubiladas en categorías de haber superiores al mínimo y en la creación de la Pensión Universal para el Adulto Mayor, una renta no contributiva inferior al haber mínimo y con condiciones de acceso diferenciadas. Distinguir fuentes de financiamiento, condiciones de acceso, tipos y cuantías de beneficios se constituyó en la vía predilecta para resolver las injusticias distributivas que la moratoria había movilizado y restablecer el orden. El resultado dista de ser más justo en materia distributiva según análisis recientes (Beccaria *et al.*, 2023). Los intentos de eliminar la moratoria previsional persistieron y, en el presente, parecieran concretarse bajo el nuevo gobierno libertario; pero la condición de este beneficio se había vuelto frágil y controversial mucho antes. En este sentido, las defensas del principio contributivo en sentido estricto parecen haber funcionado como un límite político-cultural para el proceso de ampliación de las protecciones bajo una impronta igualadora, obturando otras formas de solidaridad posibles.

Pese a las alteraciones del mundo del trabajo y de los propios sistemas previsionales, el principio contributivo pareciera continuar presentándose como un potente principio organizador de la distribución en el sector previsional. Si hacia mediados del siglo XX la protección social había sido un terreno en el que homogeneizar de manera relativa las diversas categorías socio-ocupacionales, ¿asistimos a un proceso de distinción a través de la protección?

## 7. Referencias bibliográficas

- Aguilar, P. (2014) *El hogar como problema y como solución una mirada genealógica de la domesticidad a través de las políticas sociales*. Buenos Aires: Ediciones del CCC.
- Arza, C. (2012). Who gets what? Distributive principles and impacts of the Argentine pension system. *The Perspective of the World Review*, 4(2), 173- 196. [https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/6412/1/PWR\\_v4\\_n2\\_Who.pdf](https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/6412/1/PWR_v4_n2_Who.pdf)
- Arza, C. (2010) La política previsional argentina: de la estratificación ocupacional a la individualización de los beneficios. En S. Torrado (Dir.) *El costo social del ajuste (Argentina, 1976- 2002)*. Tomo II (pp. 257- 299). Buenos Aires: Edhasa.
- Arza, C., Castiglioni, R., Martínez Franzoni, J., et al. (2024). *La economía política de una expansión segmentada. Política social latinoamericana en la primera década del siglo XXI*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Beccaria, A., Danani, C., Hintze, S., y Rottenschweiler, S. (2023). Cuando la excepción es la norma. Cambios estructurales y coyunturales en la seguridad social argentina, 2015-2021. En C. Danani y S. Hintze (Coords.), *Protecciones y desprotecciones (IV). Disputas, reformas y derechos alrededor de la seguridad social en la Argentina, 2015-2021* (pp. 31-86). Los Polvorines: Ediciones UNGS.
- Castel, R. (1997) *Las metamorfosis de la cuestión social*. Buenos Aires: Paidós.
- Cena, R. (2016) Programas de Transferencias Condicionadas de Ingresos: hacia una problematización teórica a partir del caso latinoamericano. En A. De Sena (Dir.) *Del Ingreso Universal a las "transferencias condicionadas", itinerarios sinuosos* (pp. 115-138). CABA: Estudios Sociológicos Editora.
- Corral, D. y Wyczykier, G. (2020) *El impuesto maldito versus la aristocracia obrera. El conflicto por Ganancias, del kirchnerismo a Cambiemos*. Los Polvorines: Ediciones UNGS.
- Corsiglia Mura, L. (2017) ¿La jubilación como derecho? Los debates que los Planes de Inclusión Previsional dejaron pendientes. *Cuestiones de Sociología*, (17), e041. <https://doi.org/10.24215/23468904e041>
- Costa, M. I., Curcio, J. y Grushka, C. (2014) "La institucionalidad de la Administración Nacional de la Seguridad Social en el Sistema de Seguridad Social argentino. Estructura organizativa y financiamiento (1991-2012)". En C. Danani y S. Hintze (Coord.) *Protecciones y Desprotecciones (II). Problemas y debates de la seguridad social en Argentina*. Los Polvorines: Ediciones UNGS.
- Danani, C. (2013) El sistema de protección social argentino entre 2002 y 2013. Buscando el modelo que nunca tuvo. *Rev. Uruguay de C. Pol.*, 22(2), 104-113.
- Danani, C. (2017a) Políticas sociales universales: una buena idea sin sujeto. Consideraciones sobre la pobreza y las políticas sociales. *Revista Sociedad*, (37), 77-94.
- Danani, C. (2017b). La capacidad de protección de la seguridad social en Argentina en el nivel nacional: instrumentos de políticas entre 2002 y 2015 y desafíos futuros. En: L. Cortes da Costa & A. H. Del Valle (Orgs.), *A seguridade social no Brasil e na Argentina: Os direitos sociais em tempos de ajustes neoliberais* (211-244). Brasil: Unicentro.
- Danani C, y Hintze S. (Coord.) (2011). Introducción. *Protecciones y desprotecciones: la seguridad social en Argentina 1990- 2010*. Los Polvorines: UNGS.
- De la Garza Toledo, E. (2009). Hacia un concepto ampliado de *trabajo*. En Neffa, J., De la Garza Toledo, E., Muñiz Terra, L. (Comp.) *Trabajo, empleo, calificaciones profesionales, e identidades laborales* (pp. 111-140). Buenos Aires: CLACSO.
- Deleuze, G. (2008). Epílogo. En: J. Donzelot (2008). *La policía de las familias*. Buenos Aires: Nueva Visión.
- Denning, M. (2011) Las vidas sin salario. *New Left Review*, 66, 77-94. <https://newleftreview.es/issues/66/articles/michael-denning-la-vida-sin-salario.pdf>
- de Swann, A. (1992). *A cargo del Estado*. Barcelona: Ediciones Pomares- Corredo.
- Donzelot, J. (2007). *La invención de lo social*. Buenos Aires: Nueva Visión.
- Dvoskin, N. (2011). Legitimidad, ciudadanía y democracia. Una aproximación desde el análisis de la reforma previsional de 2005 – 2010. *IX Jornadas de Sociología de la Facultad de Ciencias Sociales (UBA)*, 8 al 12 de agosto, Buenos Aires.
- Dvoskin N. (2015) Del derecho a la economía: las principales referencias teóricas en la política de seguridad social argentina (1949 – 1983). *Estudios Sociales del Estado*, 1(1), 139-169.
- Feldman, J., Golbert, L., e Isuani, E. (1988) *Maduración y crisis del sistema previsional argentino*. Centro Editor de América Latina.
- FFernández Álvarez, M. I., Pacífico, F., Stefanetti, C. (2023) Espacialidades, movilidades y cuidados en las disputas por las formas de ganarse la vida en las ciudades. *Trabajo y Sociedad*, 25(42), 277-293
- Foucault, M. (1992). Verdad y poder. *Microfísica del poder*. Madrid: Ediciones La Piqueta.
- Foucault, M. (2008) *Nacimiento de la biopolítica. Curso en el Collège de France (1978- 1979)*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Fournier, M. (2017). La labor de las trabajadoras comunitarias de cuidado infantil en el conurbano bonaerense ¿Una forma de subsidio de "abajo hacia arriba"? *Trabajo y Sociedad*, (28), 83-108.
- Golbert, L. (2010) *De la Sociedad de Beneficencia a los derechos sociales*. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación.
- Golbert, L. y Lo Vuolo, R. (1989) El sistema previsional en discusión. En E. Isuani et al. *Estado democrático y política social* (pp. 127- 169). Buenos Aires: Eudeba.

- Grassi, E. (2003) *Políticas y problemas sociales en la sociedad neoliberal. La otra década infame (I)*. Buenos Aires: Espacio.
- Grassi, E. (2016) Un ciclo de reedición del Estado Social en la Argentina. La política sociolaboral entre 2003-2015. *Revista Diálogos*, 17, 129- 163.
- Grondona, A. (2014). *Saber de la pobreza. Discursos expertos y subclases en la Argentina entre 1956 y 2006*. Buenos Aires: Ediciones del CCC.
- Hintze, S. y Deux Marzi, V. (2023) Trabajadoras y trabajadores autogestionados. Búsqueda de reconocimiento y demandas de protección. En Danani, C. y Hintze, S. (Coord) *Protecciones y desprotecciones IV. Disputas, reformas y derechos alrededor de la seguridad social en Argentina (2015- 2021)* (pp. 159- 194). Los Polvorines: Ediciones UNGS.
- Isuani, E. (1985). *Los orígenes conflictivos de la seguridad social argentina*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.
- Lijterman, E. (2024) Itinerarios de las imaginaciones políticas sobre el trabajo en Argentina tras el resquebrajamiento de la hegemonía neoliberal (2002- 2015). *Sociohistórica*, 53, e217.
- Lijterman, E. (2021) *Del "fin" a los futuros del trabajo. Imaginaciones políticas y problematizaciones sobre la (in)formalidad laboral en un nuevo ciclo de reforma social (Argentina, 2002-2015)*. Buenos Aires: Teseo.
- Lijterman, E., Rizzo, N. y Maglioni, C. (2023) ¿Asistir a distancia? Saberes, prácticas y sentidos de las protecciones sociales en los procesos de monetarización de las políticas. *Debate Público*, 13(26), 115-123.
- Morresi, S. y Vommaro, G. (Coord.) (2011). Introducción. Los expertos como dominio de estudio socio-político. *Saber lo que se hace. Expertos y Política en Argentina*. Buenos Aires: Prometeo.
- Topalov, C. (2004) De la cuestión social a los problemas urbanos: los reformadores y la población de las metrópolis a principios del siglo XX. En C. Danani. (Somp.) *Política Social y Economía Social: debates fundamentales*. Buenos Aires: UNGS/Fundación OSDE/Editorial Altamira.
- Trom, D. y Zimmermann, B. (2001) Cadres et institution des problemes publics. Les cas du chômage et du paysage. En D. Cefai y D. Trom (Comp.) *Les formes de l'action collective. Mobilisations dans des arènes publiques* (pp. 281-315). París: Éditions de l'École des Hautes Études en Sciences Sociales.
- Zimmermann, E. (1994) *Los liberales reformistas. La cuestión social en la Argentina (1890-1916)*. Buenos Aires: Sudamericana

## 8. Documentos

- Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) (2011). *La inclusión social como transformación: políticas públicas para todos*. Observatorio de la Seguridad Social. Buenos Aires.
- Calabria, A. y Rottenschweiler, S. (2015) Analysis of the distributional impact of the Argentine pension system: results of the increase in the coverage rate. *Munich Personal RePEc Archive*, N° 64017.
- Colina, J. y Giordano, O. (2012). El sistema previsional avanza hacia una nueva crisis. Año VI, N° 34. Buenos Aires: UCA, Facultad de Ciencias Económicas.
- Cohan, L., Díaz Frers, L., Levy Yeyati, E. (2010). Lineamientos para una reforma previsional. Programa de Política Fiscal, Área de Desarrollo Económico. Documento de Trabajo N° 50. Buenos Aires: CIPPEC.
- Confederación General del Trabajo (CGT) (2013). Trabajo decente y reforma tributaria. Evaluación y propuestas sindicales para el caso argentino. Programa AR 802. Capacidad de los Trabajadores Fortalecida especialmente en todas las dimensiones de Trabajo Decente. OIT ACTRAV, Oficina de Lima
- CGT (2011). *Trabajo decente para una vida digna*. Buenos Aires: CGT- OIT.
- CGT (s/f) *Ampliación de la protección social en Argentina*. Presentación del Equipo Multidisciplinario de Trabajo Decente. Secretaría de Relaciones Internacionales de la CGT-RA.
- Central de Trabajadores Argentinos (CTA) (2009) Hacia una Constituyente Social en Argentina. Ideas Fuerza para las Campañas Públicas, Buenos Aires.
- Lozano, C., Rameri, A. y Raffo, T. (2005). La universalización de las Asignaciones Familiares y la actualidad de la propuesta del FRENAPO: distintas opciones. Buenos Aires: Instituto de Estudios y Formación de la CTA.
- Lozano, C., Rameri, A. y Raffo, T. (2007) El debate de la distribución. Buenos Aires: Instituto de Estudios y Formación de la CTA.
- Lo Vuolo, R. y Goldberg, L. (2005). La Reforma de la Reforma: un nuevo sistema previsional para la Argentina. Buenos Aires: CIEPP.
- Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (MDS) (2007). *La bisagra. Políticas Sociales en Acción*. Buenos Aires.
- MDS (2010). *Políticas Sociales del Bicentenario. Un modelo Nacional y Popular*. Tomo I. Buenos Aires.
- MDS (2015) *Radiografía de las políticas sociales del siglo XXI*. Buenos Aires.
- Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS) (2004). Diagnóstico del empleo no registrado. *Serie Trabajo, Ocupación y Empleo*. Buenos Aires.
- MTEySS (2011). La complejidad del empleo, la protección social y las relaciones laborales. *Serie Trabajo, Ocupación y Empleo*. Buenos Aires.
- MTEySS (2012). *Trabajo no registrado: avances y desafíos hacia una Argentina inclusiva*. Buenos Aires.
- MTEySS (2014). *Protección y Seguridad Social en Argentina. Resultados de la Encuesta Nacional de Protección y Seguridad Social 2011 (ENAPROSS)*. Buenos Aires.



- MTEySS y OIT (2007). *Los trabajadores independientes y la seguridad social*. Serie de Publicaciones de la Secretaría de Seguridad Social, IV(4). Buenos Aires.
- Novick, M. (2011). La complejidad del empleo, la protección social y las relaciones laborales. Argentina, 2011. *Serie Trabajo, Ocupación y Empleo* N° 10. Buenos Aires.
- Tomada, C. (2007) La recuperación del trabajo y de sus instituciones rectoras. *Revista de Trabajo*. 3(4), 77-90.
- Tomada, C. (2014). Renovación de la regulación laboral en Argentina 2003-2013. *Revista de Trabajo*. 10(12), 72-80.