



Título: “PUAM: ¿Un nuevo derecho? Un estudio sobre la Pensión Universal para el Adulto Mayor en Argentina”*

✉ jpliceaga@outlook.com

Director: Mag. Santiago Roberto Dalto¹

Estudiante: Lic. Juan Pablo Liceaga

Resumen: Este trabajo buscará revisar el armado y los elementos-discursos que tuvieron un papel significativo en la configuración de la Pensión Universal para el Adulto Mayor (PUAM) en la Argentina durante el gobierno de la alianza *Cambiamos* (2015-2019). También pretende recuperar algunos diálogos con respecto a la política de ingresos universales que *‘vino para quedarse’* y que las administraciones nacionales de turno tratan de capitalizar como propia, visto el reconocimiento social de nuestro modelo de Seguridad Social cuya amplia cobertura y perspectiva de Derechos Humanos la distingue en la región. La propuesta es ambiciosa, a pesar de tratarse de una temática poco estudiada debido a su reciente acontecer y poca publicidad que se le dio; el objetivo de esta exploración es señalar hechos y situaciones soslayadas de la realidad en el contexto del diseño de la PUAM que marcaron un cambio de ciclo en materia previsional.

Palabras claves: *pensión universal, persona mayor, derechos, Seguridad Social, prestaciones*

* Trabajo Final Integrador realizado en el marco de la Especialización en Seguridad Social de la Facultad de Trabajo Social de la Universidad Nacional de La Plata (2021).

¹ Magíster en Sistemas de Salud y Seguridad Social (UNLZ). Licenciado en Sociología (UCALP). Profesor universitario (UNLP/UBA/UCALP).

Quiero hacer un afectuoso agradecimiento a:

Mi familia que siempre me ha acompañado en cada desafío que me propongo, a mi director de TIF Mag. Santiago Roberto Dalto un maestro que me supo guiar en mis primeros años universitarios y a los expertos Dr. Miguel Ángel Fernández Pastor y la Dra. Mónica Roqué que son referencias admirables en el campo y que amablemente accedieron a participar en este trabajo, a todos ellos... ¡GRACIAS!

Índice:

Título: “PUAM: ¿Un nuevo derecho? Un estudio sobre la Pensión Universal para el Adulto Mayor en Argentina”	1
Introducción:.....	3
Objetivos:	4
Marco Teórico y de referencia:	5
Desarrollo y análisis:	13
A. Una aproximación al Sistema de Seguridad Social Argentino:	13
B. El Programa Nacional de Reparación Histórica para Jubilados y Pensionados: una verdadera estafa a los y las jubiladas.....	19
C. La Pensión Universal para el Adulto Mayor (PUAM): Jubilados y jubiladas de primera y de segunda categoría.	31
D. Prestaciones Universales para las Personas Mayores:	42
Conclusiones:.....	46
Bibliografía consultada:.....	49
Sitios web consultados:.....	52

Introducción:

La importancia de este trabajo integrador, radica en la necesidad de generar debates acerca de la Seguridad Social, a partir de problematizar los sucesos coyunturales en este campo. A diez años de la re-estatización de los fondos de pensiones en manos de privados; tomando como unidad de análisis la Pensión Universal para el Adulto Mayor, *¿qué intereses encontramos camuflados en el relato oficial?, ¿por qué seguimos discutiendo sobre el nivel de cobertura y no sobre la calidad de sus prestaciones?* Considerando que “en Argentina, según los datos publicados por el Centro Latinoamericano y Caribeño de demografía, para el año 2050 una de cada cinco personas tendrá 65 años y más” (ENCAVIAM; 2014: pág. 9), es prioritario evaluar y diseñar programas de protección más integrales y tendientes a una universalización previsional con perspectiva de Derecho Humanos.

El giro de paradigma sobre los derechos de las personas mayores alcanzado el 29 de junio de 2016 de la mano de la sanción de la Ley de Reparación Histórica (Ley 27.260), que muchos eligieron llamar “*Ley Ómnibus*” por el conjunto de elementos que tras la fachada de una reparación estatal de la dignidad de las y los jubilados incluyó cinco proyectos distintos con medidas polémicas y contradictorias. Una reforma jubilatoria encubierta que amplió la edad de retiro y rebajó los beneficios jubilatorios, recuperando así los cánones neoliberales.

La Argentina tiene un Sistema de Seguridad Social muy diversificado a lo largo del territorio nacional, con subsistemas y un presupuesto enorme que es tentado por las administraciones nacionales que buscan usufructuar esos fondos y el célebre Fondo de Garantía de Sustentabilidad (FGS), siendo esta otra de las motivaciones reales en la discusión por la Ley 27.260. Son varios los principios que sostienen a la seguridad social (*universalidad, solidaridad, integralidad, unidad, etc.*), y a lo largo de la discusión legislativa pocos fueron considerados, *¿podría haberse aprobado tan polémica ley si estos principios hubieran guiado la discusión?* Seguramente no, por eso su ausencia se justifica, lo que no se dice no existe.

Para el desarrollo de este ensayo se tendrá en cuenta los testimonios de especialistas previsionales de renombre como el Dr. Miguel Ángel Fernández Pastor² y la Dra. Mónica Roqué³ que amablemente accedieron con aportes para

² Doctor en Derecho (UBA). Abogado Especialista en Seguridad Social. Director del Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social (CIESS) 2007/2013.

este trabajo, asimismo se estudiará las versiones taquigráficas de aquellas sesiones legislativas que trataron las leyes que modificaron el sistema previsional argentino. Se analizarán y describirán decretos, artículos periodísticos, documentos e informes de organismos nacionales y públicos y terceras organizaciones. A través de la técnica de análisis del discurso se relacionarán variables cualitativas y cuantitativas que permitan una apreciación de la complejidad e impacto que tuvo la configuración de la PUAM y la impronta previsional durante la gestión de la Alianza Cambiemos.

La creación de la PUAM fue uno de los resultados del *Programa Nacional de Reparación Histórica* y surgió para sumarse a la batería de políticas de protección para el adulto mayor, sin embargo, en su tratamiento y diseño éstos fueron descuidados como titulares potenciales y, además, la misma iniciativa se gestó bajo un manto de ocultamiento de la sociedad y la agenda pública de sus verdaderos motivos. El cuestionamiento a la PUAM se centró en la disminución del haber de la pensión con respecto a la jubilación mínima ordinaria; la transformación de un derecho histórico a un plan social focalizado y la preparación del terreno para erradicar los Planes de Inclusión Previsional (PIP). El criterio que signó esta legislación fugaz buscó dar lugar a pretensiones urgentes y externas sin detenerse en la configuración de un nuevo derecho, generando prestaciones de primera y segunda categoría.

En un primer momento se hará un pormenorizado racconto histórico sobre el Sistema de Seguridad Nacional con algunos aspectos de interés para el contraste analítico. Luego se trabajará sobre el *Programa Nacional de Reparación Histórica para Jubilados y Pensionados*, para adentrarnos al estudio de la Pensión Universal para el Adulto Mayor. Como cierre del trabajo se profundizará sobre las rentas básicas o universales para la vejez y las conclusiones alcanzadas.

Objetivos:

General:

³ Médica, Especialista en Medicina General. Magíster en Administración de Servicios de Salud y Seguridad Social con Especialización en Tercera Edad (OISS, UNLM). Magíster en Dirección y Gestión en Sistemas de Seguridad Social. Universidad de Alcalá, España.

- Indagar y analizar la configuración de la Pensión Universal para el Adulto Mayor en la Argentina en el período de gobierno de 2015-2019.

Específicos:

- Dilucidar intereses políticos y socioeconómicos contextuales al diseño de la Pensión Universal para el Adulto Mayor.
- Caracterizar las contingencias contempladas en la política de la PUAM y su correlato.
- Estudiar el grado de cobertura de una política pretendida universal.
- Reflexionar acerca de los aspectos económicos contemplados.
- Reconocer virtudes y/o contradicciones entre los resultados e impactos de la política.

Marco Teórico y de referencia:

La República Argentina es uno de los países más envejecidos de la región de América Latina y el Caribe. Para este 2021 se estima unas 7.279.394 personas de 60 años y más (INDEC; 2020⁴). El siglo XXI se caracterizará por una transición a sociedades más longevas, *“el envejecimiento poblacional debe ser leído como un gran logro de la humanidad donde las personas mayores configuran una gran oportunidad en lugar de una carga, pudiendo aprovechar el aporte de estos recursos humanos, capacitados y con experiencia para hacer frente al desarrollo de sociedades maduras y justas”* (Fernández Pastor et al; 2019: pág. 3).

Nuestro país ha adherido al Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo (CM), originado en el ámbito de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas (CEPAL); y la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores (CIDHPM). Estos instrumentos internacionales buscan *“promover el desarrollo de prestaciones y servicios en seguridad social, salud y educación en los sistemas de protección social destinados a las personas mayores que avancen en calidad de vida, seguridad económica y justicia social”* (CEPAL, 2013).

⁴ Según las proyecciones nacionales disponible en [Proyecciones INDEC](#)

El derecho a la Seguridad Social propiamente dicho está reconocido como tal en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) y en el Protocolo de San Salvador. Lo podemos definir como el conjunto de normas jurídicas que regulan la protección de las denominadas contingencias sociales, como la salud, la vejez, la desocupación. Panigo y Médici precisan que *“la seguridad social es una indudable y eficaz herramienta de política pública para mejorar las condiciones de vida de la población”* (2013; pág.114).

Mónica Roqué señala que *“la seguridad social está claramente definida en los Convenios de la OIT y en los instrumentos de la ONU como un derecho fundamental. Puede definirse en términos generales como un sistema basado en cotizaciones que garantiza la protección de la salud, las pensiones y el desempleo, así como las prestaciones sociales financiadas mediante impuestos, la seguridad social se ha convertido en un reto universal en un mundo globalizado”* (entrevista). Asimismo, la experta sugiere establecer *“diferencias entre Protección Social y Seguridad Social analizada como relación de género a especie”*, es que la expresión «protección social» se emplea con un criterio pragmático para referirse a la protección que proporcionan los sistemas de Seguridad Social en los casos en que existen riesgos y necesidades de índole social, particularmente en Argentina la seguridad social es un concepto más amplio y multidimensional (institucional, político cultural, ético-jurídico, etc.).

“La noción de protección social, reduce su alcance y la materializa en términos de ayuda social. Mientras que el sistema de protección social alude a la seguridad social inherente a las formas de protección vinculadas al trabajo y a cubrir los riesgos de modo colectivo frente a las diferentes contingencias” (Gabinetti y Danel; 2018: pág. 3), las autoras señalan que este desplazamiento conceptual de ‘protección’ desglosado de ‘sistema de seguridad social’ no es azaroso y desvirtúa su significado original.

La expresión *“jubilado/da”*⁵ identifica a la persona física que, habiendo reunido los requisitos legales, ha generado a su favor el derecho a percibir el pago de una suma de pesos, de manera periódica y vitalicia, en los términos establecidos por ley. De igual modo, de la persona denominada como *“pensionado/da”* se dice: *“que tiene o cobra una pensión”*. Pensión es la *“cantidad periódica, temporal o*

⁵ Ver Diccionario Enciclopédico de la Legislación Sanitaria (DELS) [aquí](#).

vitalicia, que la seguridad social paga por razón de jubilación, viudedad, orfandad o incapacidad". Estas condiciones últimas podemos identificarlas como las contingencias que se amparan. La denominación 'prestación' es el instrumento mediante el cual la Seguridad Social da respuesta a la contingencia.

Pero... *¿qué es una contingencia?* se la define como "eventualidades" (...) "[que] *representan necesidades de tipo económico o de servicios -éstos principalmente vinculados a la salud- que se presentan por pérdidas o reducción de ingresos o incremento de las cargas económicas que se deben afrontar*" (Sosa; 2019). Cada sistema de protección responde a las condiciones sociales, económicas, culturales y políticas de cada país y su contexto, variables importantes para analizar situacionalmente cada sistema en tiempo y espacio histórico. "*Los niveles nacionales de transferencias sociales reflejan los valores de la sociedad más que las limitaciones económicas*", resume la Organización Internacional de Trabajo (OIT) (2002: pág. 108).

Otra definición interesante de la Seguridad Social se erige como un conjunto de políticas, tendientes a paliar las tremendas desigualdades del sistema societal, y si bien es vapuleada por los gobiernos de turno, resulta un poderoso mecanismo igualador que permite una forma institucionalizada de redistribución de la riqueza. Plantear a la seguridad social dentro del paradigma de Derechos Humanos, es reconocer los riesgos sociales a proteger en términos de derechos a garantizar y el CM y CIDHPM indican que esto "*supone promover la desmercantilización de los derechos sociales, con el fin de garantizar los derechos con independencia de la participación en el mercado*" (Minoldo, et al., 2015; pág. 81).

Así como el Derecho se nutre de sus principios, podemos reconocer los sustantivos de la Seguridad Social. Estos permiten otorgarle identidad diferenciada, sistematicidad y cierta coherencia al campo de por sí desorganizado del derecho.

Podemos citar entre los específicos:

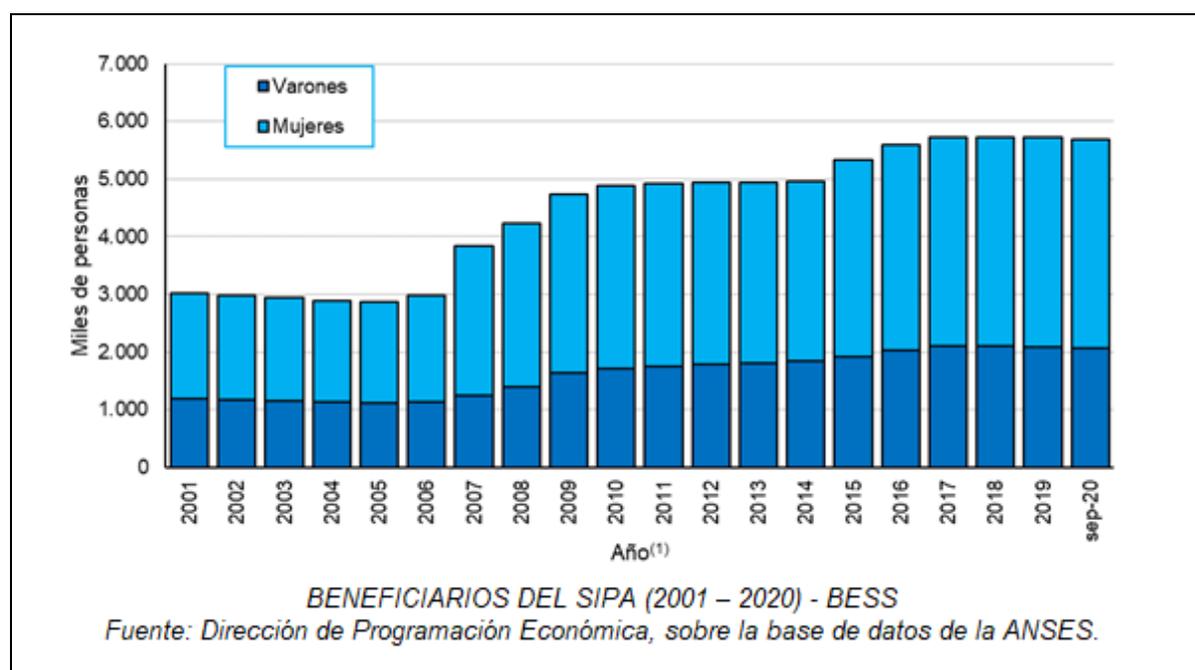
- **Principio de solidaridad:** reconoce que la protección se obtiene mediante el esfuerzo de la colectividad a la que pertenece cada persona, superando la idea de contraprestación según aportes, revalorizando el esfuerzo colectivo e intergeneracional.

- **Principio de universalidad:** se funda en que la Seguridad Social no debe sólo circunscribirse al sector de la población activa, sino a todos los individuos de la sociedad.
- **Principio de integralidad:** se refiere a que se debe atender a la totalidad de las contingencias que afectan a la persona y no solamente a aquellas relacionadas a su situación laboral.
- **Principio de unidad:** implica una administración común, que organice el esfuerzo atribuyendo en forma real a quien necesite los beneficios, prestaciones, y coberturas. Involucra la unidad legislativa y de criterios únicos para apreciar las contingencias.
- **Principio de subsidiariedad:** la Seguridad Social no excluye la responsabilidad individual frente a las contingencias. De modo que es la persona que las padece la primera responsable para sortearla. Sólo frente a la imposibilidad del individuo, la Seguridad Social debe asistirlo.

Uno de los desafíos vigentes alrededor del mundo, tiene que ver en la sustentabilidad de los sistemas protectorios. La Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) es un sistema de administración indirecto: un organismo público con autarquía, aunque sometido a cierto control del poder central. La agencia cuenta con el Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Sistema Previsional (FGS). Sus recursos permiten, por ejemplo; garantizar el pago y mantenimiento del valor de sus compromisos en el tiempo y contribuir, mediante diversas inversiones, al desarrollo sustentable de la economía nacional y la preservación de los recursos destinados a las políticas de seguridad social.

El Sistema de Seguridad Social en Argentina, llamado Sistema Único de Seguridad Social (SUSS), está integrado por distintos subsistemas: Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA), Régimen de Asignaciones Familiares (AAFF), Régimen de Riesgos del Trabajo (LRT), Prestaciones por Desempleo y el Sistema de Obras Sociales. A partir del año 2003 se pugnó por políticas públicas que tendieron a achicar la brecha entre pobres y no pobres, adoptando un enfoque de derechos, bajo la premisa de políticas universales. En este período la población protegida aumentó considerablemente a partir del compromiso estatal de ampliar la

cobertura de la protección y mejorando al mismo tiempo y de modo sustancial, la calidad de las prestaciones recibidas.



Siguiendo, la seguridad social, tiene su arraigo en la Constitución Nacional, específicamente en el Art. 14 bis (de la reforma del 1957) que *“garantiza a los trabajadores los siguientes beneficios inherentes a la seguridad social: el seguro social obligatorio, las jubilaciones y las pensiones móviles, y la protección integral de la familia”*. La constitución de 1949 del gobierno de Juan D. Perón fue la precursora de los derechos sociales con numerosas disposiciones en materia de seguridad social hasta que fue anulada por el movimiento militar del '55.

El artículo 14 bis de la Constitución Nacional es el punto de partida para la organización de la seguridad social, basada en un rol del Estado, no solo como garante y sostén de la misma, sino también como instrumento fundamental para la distribución de la riqueza. Esta norma constitucional corresponde leerla e interpretarla armónicamente con los instrumentos Internacionales de Derechos Humanos y los Convenios de la Organización Internacional de Trabajo⁶ (OIT), la

⁶ El Convenio 102 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), aprobado en 1952 constituye uno de los instrumentos internacionales más importantes en materia seguridad social, ya que establece, un conjunto de normas que tienen por fin garantizar el acceso de la población a la seguridad social. Argentina ratificó este convenio el 13 de abril de 2011 en el Congreso Nacional aprobando la Ley N° 26.678, habiéndose ratificado frente a la OIT recién en 2016.

Corte Interamericana de Derechos Humanos y los organismos de aplicación de los respectivos tratados.

El 15 de junio de 2015, en la OEA, a instancias de la Argentina, la Convención Interamericana aprobó la protección de los derechos de las personas mayores⁷, cuyo objetivo es promover, proteger y asegurar el reconocimiento y pleno goce y ejercicio, en condiciones de igualdad, de todos los derechos humanos y libertades fundamentales de la persona mayor, a fin de contribuir a su plena inclusión, integración y participación en la sociedad, y en el caso que los derechos mencionados en la convención no estén reflejados en los sistemas jurídicos nacionales, los Estados parte de la misma se comprometen a “*adoptar las medidas legislativas o de otro carácter*” necesarias para garantizarlos.

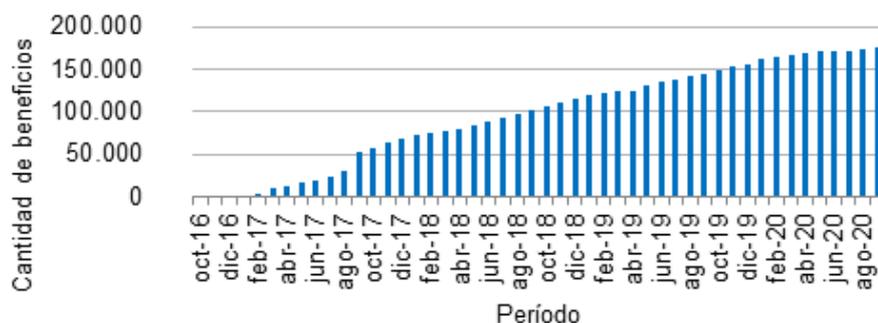
La Pensión Universal para el Adulto Mayor (PUAM) se creó en el marco de la Ley Nº 27.260 (2016) denominada “*Programa Nacional de Reparación Histórica para Jubilados y Pensionados*” y según los datos del Boletín Estadístico de la Seguridad Social (BESS⁸) de septiembre de 2020 existen 171.464 titulares: 150.390 corresponden a varones y 21.074 a mujeres. El haber promedio de los beneficiarios de la PUAM suma cerca de \$14.813, lo que equivale al 80% de la jubilación mínima que en el tercer trimestre del 2020 rondó los \$18.128. Con el antecedente histórico de la Jubilación Anticipada y las dos moratorias, la implementación de la PUAM vino a interrumpir ese recorrido de justicia social; por lo que se observa una relación inversa que pareciera explicar el reemplazo de un beneficio por otro (CEPA; 2019, pág. 5-6). Como se visualiza en el gráfico a continuación, la moratoria previsional sufre un marcado descenso a partir de agosto de 2016 y en ese mismo periodo comienza el incremento de la PUAM, marcando un cambio de ciclo en materia previsional.

⁷ La Convención Interamericana sobre Derechos Humanos de las Personas Mayores fue adoptada en Washington en el marco del cuadragésimo quinto período ordinario de Sesiones de la Asamblea General. La Argentina se convirtió en uno de los primeros cinco países en suscribirla. En su Art. 17 explicita “*Toda persona mayor tiene derecho a la seguridad social que la proteja para llevar una vida digna*”.

⁸ En dicho boletín, se presentan estadísticas de las distintas ramas de la seguridad social: jubilaciones y pensiones, asignaciones familiares, seguro por desempleo y riesgos del trabajo, elaboradas por la Secretaría de Seguridad Social en base a la información proporcionada por la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP), la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) y la Superintendencia de Riesgos del trabajo (SRT).



EVOLUCIÓN DE LA CANTIDAD DE PERSONAS MAYORES QUE INGRESAN A LA MORATORIA PREVISIONAL Y QUE OBTIENEN LA PUAM 2016-2018
 Fuente: elaboración CEPA en base a ANSES e INDEC



PENSION UNIVERSAL PARA EL ADULTO MAYOR. OCT 2016 - SEPT 2020 BESS
 Fuente: Dirección de Programación Económica, sobre la base de datos de la ANSES.

Este ciclo se continuó con otra decisión que impactó sobre las prestaciones y los derechos jubilatorios, la Reforma Previsional de 2017 (Ley N° 27.426), estableciendo una nueva fórmula de movilidad distinta a la implementada en 2008. En la práctica esta nueva fórmula para la actualización de haberes significó una pérdida en el poder adquisitivo de las jubilaciones experimentada durante la gestión de Cambiemos. Al modificar la fórmula, se argumentó que el cambio favorecería el mantenimiento del poder de compra de las jubilaciones, pero la práctica demostró lo

contrario. Se perdió un 19,5% de su poder adquisitivo entre septiembre 2017 y diciembre 2019 (UNDAV; 2020).

Impactando de sobremanera, tal como señala Di Costa (2020) *“El universo alcanzado es muy significativo, debido a que la -nueva- fórmula de movilidad actualiza múltiples prestaciones (...) afecta aproximadamente a 18 millones de personas, los cuales transitan por diferentes etapas del ciclo vital”* (pág. 142), perjudicando mayoritariamente a los más pobres de nuestra sociedad. Roqué explica que hay que pensar esta reforma previsional y analizarla como parte de un proceso mayor e integral de reformas previsionales que comenzaron en 2016 a través de la autodenominada ley de ‘Reparación Histórica’, *“estas reformas produjeron una distribución inversa de recursos dentro del propio sistema ya que les dio más a los que más ganaban mientras les restringía los ingresos a los que menos recibían”* (entrevista).

Por si fuera poco, *“la ley dispuso elevar a 70 años la edad en la que el empleador puede intimar al trabajador a jubilarse, facilitando con ello que personas en edad de jubilarse puedan optar seguir trabajando y demorar su jubilación”* (Minoldo y Peláez; 2018: pág. 223). Asimismo, se legisló la extinción de impuestos y un gradual programa de reducción de contribuciones patronales en detrimento de la seguridad social.



Fuente: *Página Oficial de la H.C.D.N* – [Ver nómina de votación aquí](#)

Desarrollo y análisis:

A. Una aproximación al Sistema de Seguridad Social Argentino:

En nuestro país los primeros seguros que se dieron fueron a las viudas de los caídos en las guerras o pensiones graciables, que si bien eran producto de las contribuciones no respondían a una lógica de derechos adquiridos sino a la caridad. Fue a partir del siglo XX que los sindicatos y las leyes de entonces permitían la capitalización según las ramas laborales (estatales, ferroviarios, personal de seguridad, etc.); es verdad que también existían beneficios no contributivos para la población necesitada en general, pero estos respondían a una lógica eminentemente asistencial (Dvoskin; 2016: pág. 3).

Con la llegada de Perón (1944-1955) se crea el Instituto Nacional de Previsión Social (Decreto/Ley 29176/44) que establece la aplicación y ampliación de la Seguridad Social a los sectores desprotegidos ante los riesgos sociales (vejez, invalidez, desempleo o muerte). Así, se consolidaron nuevas cajas y las existentes se robustecieron con el ingreso masivo de trabajadores a sus filiales. Convivían dos vías de protección social consolidadas en el peronismo: por un lado, la de los trabajadores y por el otro el asistencialismo de Eva Perón⁹.

En su recorrido histórico vemos una predominancia de prestaciones denominadas contributivas, es decir, con el aporte de sus trabajadores *-esta tendencia es conocida como el modelo bismarckiano-*; Nicolás Dvoskin citando a Merello dice *“que el hacer recaer el aporte sobre el trabajador refuerza la idea de derecho conquistado que le da legitimidad a la percepción del beneficio, lo cual reivindica la concepción contributiva”* (2018: pág. 102) al mismo tiempo que descalifica la cobertura no contributiva por atentar contra el principio de igualdad, lo cierto es que esta conjetura fue dicha en el contexto de 1965 donde el desempleo no era un problema acuciante. Resumiendo, este régimen contributivo posee las características que generalmente presentan los seguros sociales, esto es, obligatoriedad, profesionalidad y prestaciones proporcionales a las remuneraciones.

⁹ La Fundación Eva Perón tenía como objetivo primordial la contribución y colaboración en la realización de las obras necesarias que permitieran consolidar una vida digna para los sectores populares. Así se apuntó a fomentar el trabajo y el estudio mediante el préstamo de dinero, herramientas de trabajo o becas; y la protección de familias en condiciones de indigencia mediante la construcción de viviendas; o la construcción de establecimientos educacionales, hospitalarios, recreativos para los sectores sociales menos favorecidos.

Es a principios de los setenta del siglo XX que comienza a hacerse visibles los límites de una política de seguridad social pensada como univerzable desde el empleo. Con la dictadura cívico-militar los intentos para una política no contributiva de protección para la vejez se diluyeron. *“Se produjo un cambio sustancial en la matriz de acumulación, sentando las bases del modelo neoliberal que se consolidaría durante la década del noventa”* (Cerquetti et al; 2016: pág. 10).

En 1980 la dictadura eliminó las contribuciones patronales y las reemplazó por una ampliación del Impuesto al Valor Agregado (IVA), haciendo caer el peso del sostenimiento del sistema de protección sobre toda la sociedad, incluso de aquellos que no serían potenciales beneficiarios.

En la década del '90 durante la presidencia de Carlos Saúl Menem (1989-1999) los sistemas previsionales en la región optaron mayoritariamente por los sistemas de capitalización individual a diferencia del modelo tradicional de reparto público. *“Se reforzó así la idea de que cada individuo posee o adquiere su jubilación por mérito propio, y se eliminó todo viso de solidaridad intergeneracional”* (Panigo y Médici; 2013: pág. 122). El modelo neoliberal produjo un continuo deterioro de las condiciones de vida de la población, alcanzándose niveles críticos de pobreza, indigencia, desempleo, precariedad laboral e inequidad distributiva.

La iniciativa impulsada por el entonces ministro de economía Domingo Cavallo sancionada el 22 de septiembre de 1993 (Ley 24.241) estableció el desdoblamiento del sistema de jubilaciones y pensiones, con un componente público (de reparto) y otro privado (de capitalización) denominado AFJP. Dando origen a una de las mayores transferencias de recursos del Estado a las arcas de compañías privadas de la historia argentina.

Fernández Pastor al respecto definió que *“las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones, fueron empresas financieras que se crearon para administrar las cuentas individuales y por dicha tarea se quedaban con un tercio de lo recibido”* (entrevista). Las AFJP consistieron en un sistema perverso de grandes negociados de algunos capitales que usufructuaron el dinero de los jubilados y de todos los argentinos de manera dañosa.

En el campo de la seguridad social, a partir del año 2003 comienzan a tomarse una serie de medidas con el objetivo de reparar los efectos del proceso de exclusión social generado, en buena medida, por las políticas neoliberales y el

Consenso de Washington¹⁰. Con la presidencia de Cristina Fernández de Kirchner (2007-2015) el Estado vuelve a hacerse cargo íntegramente del Sistema de Seguridad Social rescatando su principio axial, el de solidaridad. De esta manera se deja de considerar a las personas como meros “beneficiarios” para considerarlos titulares de plenos derechos.

A partir del 9 de diciembre de 2008, entró en vigencia la Ley 26.425 que dio fin a las AFJP y se creó el Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA¹¹), dando lugar a la administración nacional de los fondos previsionales por parte de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), decisión política trascendental que costó la persecución política, judicial y mediática de sus impulsores: Sergio Massa (el entonces Jefe de Gabinete), Amado Boudou (titular de la Anses) y Cristina Fernández. Implicó en pocas palabras *“que el sistema previsional vuelva a concebirse como un régimen solidario financiado a través de la transferencia intergeneracional”* (Cerquetti et al; 2016: pág. 18), representando una medida progresiva para el conjunto de los trabajadores de nuestro país.

El SIPA alcanza como titulares subjetivos de derechos a trabajadores dependientes y autónomos, reconociendo como derechohabientes a jubilados y pensionados del régimen nacional de previsión y del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones. El Derecho Social, no sólo reconoce a la persona jurídica en última instancia como titular de aquel derecho que se busca asegurar, sino que interviene reconociendo, a su vez, la intergeneracionalidad (basándose en el principio de solidaridad) y las necesidades del conjunto de la familia y/o del colectivo.

En el actual contexto de un mercado laboral ampliamente informal, este dispositivo de protección contributivo ofrece una cobertura parcial y estratificada, por lo que urgió el despliegue de prestaciones -mal llamadas- “no contributivas” que sirvieron de instrumento para alcanzar y equiparar derechos de poblaciones y

¹⁰ El concepto como tal fue acuñado por el economista británico John Williamson en un artículo publicado en 1989, donde enunciaba una serie de medidas de estabilización y ajuste de las economías respecto a las cuales determinadas instituciones con sede en Washington —mayormente el FMI y el BM, así como el gobierno y la Reserva Federal de EE.UU.— parecían tener un consenso sobre su necesidad. En términos generales, el entonces nuevo ideario apostaba por un paquete conjunto de políticas económicas como: la lucha contra el déficit público por la vía de reducción del gasto, las reformas para reducir la progresividad impositiva, la privatización de empresas públicas, la liberalización del comercio y de los mercados de capitales a nivel internacional, la minimización de las condiciones a la entrada de inversión extranjera directa y la desregulación de los mercados laborales internos, entre otras.

¹¹ Ver Ley 26.425 de creación del Sistema Integrado Previsional Argentino [aquí](#).

minorías históricamente invisibilizadas (peones rurales, amas de casa, trabajadores no registrados, etc.). En este sentido, acuerdo con Camila Arza al decir que *“las prestaciones básicas y no contributivas son instrumentos para ampliar la cobertura y garantizar un beneficio mínimo”* (2017: pág. 84), sin embargo, la cobertura no garantiza por sí sola una protección adecuada -esta depende, entre otras cosas, de los niveles de la protección que ofrecen las prestaciones básicas-.

Las prestaciones que contempla el SIPA son: jubilaciones, retiro por invalidez, pensión por fallecimiento del afiliado o derechohabiente. La tónica de universalidad, desde un análisis crítico puede mostrarnos que no es literal. Existen en nuestro país vastos sectores que no tienen, conocen o pueden acceder a las prestaciones arriba mencionadas: las poblaciones originarias, las personas migrantes, personas con discapacidad, mujeres y trabajadores informales encuentran vacíos legales o engorrosos trámites burocráticos a los que terminan desistiendo como derechohabientes.

Las moratorias jubilatorias y los regímenes especiales implementados en los gobiernos kirchneristas han sido experiencias positivas que deben tomarse como antecedentes para ampliar derechos y contribuir a la consecución del principio universal. *“En la última década se vivió un proceso de contrarreforma que abarcó la lógica misma de funcionamiento del sistema (de un sistema mixto a un sistema de reparto), su administración (de mixta a estatal) y se crearon así programas que permitieron ampliar el número de beneficios y la cobertura”* (Alonso y Pizarro; 2017, pág. 47). Es que el nuevo ciclo comenzado en 2003 pasó del régimen de acumulación financiera previo a uno de acumulación productiva con inclusión social.

De no haberse cuestionado el paradigma de acceso a estos derechos enormes cantidades de personas mayores quedarían al margen del reconocimiento a un ingreso que garantice su seguridad económica y social. Corsiglia (2017) acompaña que una de las medidas de inclusión más importante en su carácter redistributivo fue el Plan de Inclusión Previsional (PIP) (conocido en los medios como “moratorias”) incorporando más de 2,5 millones de nuevos beneficios en sólo 3 años. *“Esta cobertura trasciende la garantía de percepción de ingresos monetarios, ya que conlleva además los beneficios del acceso a servicios de salud especializados, como los que proporciona PAMI, servicios turísticos, descuentos y promociones especiales”* (ENCAVIAM; 2014: pág. 6).

Este hecho evidenció un universo de ciudadanos que estaban fuera del sistema de protección social argentino y visibilizó la tan objetada desigualdad y brecha de género en el trabajo. Recordemos que del total de beneficios otorgados un 80% correspondieron a mujeres (CEPA; 2019: pág. 12). Fue *“un camino de reconocimiento tácito hacia la tarea realizada por las amas de casa dentro del hogar, un modelo ejemplificador de la importancia de articular políticas sociales, económicas y culturales con una perspectiva de género”* (Alonso y Pizarro; 2017, pág. 47) con ella se le dio visibilidad al trabajo doméstico y de cuidados, lo que generó justicia social e inclusión.

Las moratorias, significaron un impacto directo ya que permitía poder acceder a ella sin un capital previo acumulado. Favoreció principalmente a los sectores más olvidados, generando una auténtica redistribución de los ingresos, mejorando los haberes mínimos hasta el 2008 cuando la ley de movilidad jubilatoria¹² estableció un aumento generalizado de los haberes.

Durante el periodo 2003-2015 esta serie de decisiones políticas permitieron que las personas mayores accedieran a una jubilación o pensión, dando luz a un nuevo paradigma previsional mixto *contributivo-no contributivo* en el que los criterios de legitimación de la seguridad social cambiaron logrando mayor cobertura y progresividad (Panigo y Médici; 2013). En el año 2003 la Argentina presentaba un 68% de cobertura previsional y al finalizar el 2015 el aumento ascendió a un 97% (CEPA; 2018).

En cuanto a la seguridad económica, merece una mención el sistemático impulso a la mejora que experimentaron las jubilaciones y pensiones; recordemos que la jubilación mínima se encontraba en el valor de \$150 y, a través de sucesivos decretos y de la movilidad, alcanzó el valor de \$4.300 en 2015. Según un artículo¹³ publicado en la página web oficial del Banco Mundial, se exhibía que la Argentina tenía el haber previsional más alto de la región.

¹² La Ley Nº 26.417 de 2008 determinaba que el incremento de los haberes se daba, o bien por una combinación entre la evolución de recursos tributarios de la Anses y la evolución de los salarios, o bien por un “tope” impuesto por la evolución de los recursos totales de la Anses de los últimos dos años, en caso de que el resultado anterior supere este tope.

¹³ Ver artículo [aquí](#) (09/02/2015). Página web oficial Banco Mundial.

SISTEMA PREVISIONAL VIGENTE A INICIOS DE LOS AÑOS 2000:

- Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP), Ley 24.241.
- Funcionamiento de las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP).
- Incremento de la edad jubilatoria (a 60 años las mujeres y 65 años los hombres).
- Traspaso de cajas jubilatorias provinciales deficitarias a la jurisdicción nacional.

REFORMAS PREVISIONALES (2005-2015)

- Moratoria previsional.
- Eliminación del régimen de capitalización y creación del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA).
- Creación del Fondo de Garantía de Sustentabilidad (FGS).
- Ley de Movilidad de las prestaciones.

REFORMAS PREVISIONALES (2016-2019)

- Ley de Reparación Histórica para Jubilados y Pensionados.
- Creación de la Pensión Universal para Adultos Mayores (PUAM).
- Eliminación del Plan de Inclusión Previsional (PIP).
- Cambios en la fórmula de movilidad de los haberes previsionales.

B. El Programa Nacional de Reparación Histórica para Jubilados y

Pensionados: una verdadera estafa a los y las jubiladas.



Imagen: El flyer que promocionaba la página ANSES

En 2015 hizo su aparición la Alianza Cambiemos, una coalición política nacional que compitió en las elecciones nacionales que se realizaron ese año, a partir del acuerdo establecido entre la Coalición Cívica ARI, Propuesta Republicana PRO, la Unión Cívica Radical y otras fuerzas políticas. Llevó como candidato presidencial al ingeniero Mauricio Macri, quien ganó las elecciones y asumió como presidente de la Nación el 10 de diciembre de 2015.

*“Los jubilados también serán una prioridad para nosotros”*¹⁴ fue una de sus banderas de campaña política. Un tiempo después, el 29 de junio de 2016 fue sancionada la Ley N° 27.260 que crea el *“Programa Nacional de Reparación Histórica para Jubilados y Pensionados”*, con el objeto de implementar acuerdos transaccionales que permitan reajustar los haberes y cancelar las deudas previsionales con respecto a aquellos beneficiarios que reúnan los requisitos establecidos por ley.

Lo que sucede en el debate de esta ley a la sombra de su histriónico título es que también se contempló proyectos con contenido sensible y polémico, que terminaron siendo contradictorios con el pensamiento de una seguridad social sustentable y en clave de Derechos Humanos. Suele hablarse de una zona gris¹⁵ entre el reconocimiento selectivo de la asistencia y el campo de la protección como sistema de seguridad social basado en el derecho propiamente.

¹⁴ Fueron las palabras del presidente Mauricio Macri en la 134° apertura de sesiones ordinarias del congreso el 01 de marzo de 2016. Puede leerse en el Informe “El estado del Estado” (2016: 24).

¹⁵ Laura Garcés (2017: 51) hace esta referencia al hablar de la AUH como ejemplo de una política que guardando similitudes con lo asistencial se inscribe en una tradición distinta. Lo Vuolo hablará de un ‘híbrido’ entre un beneficio de la seguridad social y un beneficio asistencial (2010: 18).

Les propongo para este trabajo de develamiento y resignificación del discurso, retomar algunas textuales de nuestros representantes en la discusión parlamentaria de 2016. Iremos recuperando los argumentos, motivaciones, intereses de los legisladores haciendo relaciones con la información recabada para este trabajo.

El primer gran cuestionamiento que se le hizo a este proyecto de ley se debe a su intempestivo tratamiento y a la cantidad de leyes incorporadas en el mismo:

“(...) bajo el manto de un supuesto beneficio a los jubilados se intenta incluir en este proyecto de ley del Poder Ejecutivo una serie de normas que nada tienen que ver con la historia previsional; hasta resulta inexplicable que forme parte”. (Dip. Heller)

“El problema es de arquitectura del proyecto. (...) Desde nuestro punto de vista -tal como lo indicó la señora diputada Stolbizer- es tan profunda y compleja la temática en consideración, que hubiera sido necesario sancionar cuatro proyectos de ley en lugar de uno”. (Dip. Lusquiños)

“La crítica de quienes advierten lo inconveniente de tratar un programa de reparación histórica a jubilados y pensionados junto a una moratoria fiscal, la ratificación de acuerdos federales por coparticipación, la creación del beneficio de la pensión universal para el adulto mayor y un régimen de sinceramiento fiscal llamado comúnmente “blanqueo” se halla fundada en las más elementales técnicas legislativas”. (Dip. Copes)

Estas consideraciones llevaron a que los legisladores y la prensa comenzará a hablar de la *“Ley Ómnibus”*; otros también la denominaron *‘Ley Tren Fantasma’* (Dip. Cabandié), *‘revuelto Gramajo’* (Dip. Igón), o *‘ley sofá-cama: no sirve ni como sofá ni como cama’* (Dip. Recalde).

Ingresó a la Cámara de Diputados el 31 de mayo de 2016; a pesar de plantear una reparación a la dignidad de las y los jubilados ya desde su presentación pueden reconocerse distintas iniciativas que acompañaron el espíritu del legislador. Entre las medidas solicitadas en un mismo proyecto se puede leer: declarar la emergencia en materia de litigiosidad previsional, crear un régimen de sinceramiento fiscal, establecer un Consejo de Sustentabilidad Previsional, instituir el Programa de Reparación Histórica, implementar la Pensión Universal para el Adulto Mayor, prever la afectación de los recursos del Fondo de Garantía de Sustentabilidad (FGS), entre otros. Resulta evidente que el propósito del Poder

Ejecutivo Nacional en presentar una iniciativa con estas características es el de ocultar su contenido, de otra manera no se entiende el porqué de su tratamiento en conjunto.

Algunos preopinantes se animaron a ensayar algunas explicaciones como fue el caso del Dip. Pitrola *“Se trata de un monstruo legislativo que, en primer lugar, trata de confundir, pero su esencia es un acuerdo nacional del capitalismo off shore”* y siguiendo su exposición no se trataría de una trampa que sigue a la ley, sino que la trampa está en la ley. Resulta que en el año 2014 la Unión Europea presentó una carta de intención a la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), firmada por más de cien países, por la cual se comprometía a garantizar el intercambio de información sobre cuentas financieras. Este acuerdo multilateral del 29 de octubre de 2014, llamado *“La Declaración de Berlín”*¹⁶ declara que *“se intercambiará una amplia variedad de información sobre cuentas extraterritoriales, incluidos los saldos y los beneficiarios efectivos. Esto posibilitará acabar con el delito de la evasión fiscal y luchar contra el fraude fiscal”*, la Dip. Argumedo y otros justifican en estos términos la urgencia de una mega ley como la que tratamos, a partir de enlazar el escándalo de la filtración del Banco HSBC con más de 4000 cuentas de argentinos involucrados en la maniobra de evasión fiscal y los conocidos Panamá Papers¹⁷ de la desaparecida firma de abogados panameña Mossack Fonseca, donde figuraban funcionarios del oficialismo y otras personalidades de la Argentina.

La Dip. Argumedo decía: *“El acuerdo establece que a partir de enero de 2017 se finaliza con el secreto bancario en todos los países europeos excepto en Suiza, que va a tener un año más. Esta es la verdadera emergencia. En 5 meses deschavan a todos, en 5 meses tenemos Panamá Papers masivos”*.

“Tanto les gusta hablar de sinceramiento que es lo que están haciendo: es un sinceramiento macrista, porque están buscando sincerar su capital no declarado sin tener que dar muchas explicaciones”. (Dip. Brítez)

¹⁶ La firma se produjo después de la reunión plenaria del Foro Global sobre Transparencia e Intercambio de Información Tributaria, celebrada en Berlín. El acuerdo puede verse en el siguiente [link](#).

¹⁷ Con el nombre de los Panamá Papers se conoce a la investigación periodística global liderada por el Consorcio Internacional de Periodistas de Investigación (ICIJ, por sus siglas en inglés), que expuso a la luz los negocios offshore de políticos, empresarios, deportistas y celebrities internacionales. Se basó en la filtración de 11,5 millones de documentos internos del estudio panameño Mossack Fonseca, la más grande en la historia del periodismo y la que tuvo mayor impacto a nivel mundial.

La gran cortina de humo que posibilitó el tratamiento de una ley “cinco en una” (Dip. Pereyra), fue el título grandilocuente del proyecto en sí. El “*Programa Nacional de Reparación Histórica para Jubilados y Pensionados*” y un buen trabajo de marketing mediático jugaron en el imaginario de los y las jubiladas en quienes se crearon falsas expectativas de una mejora sustancial de sus haberes. Hoy podemos analizar y contrastar que el impacto de una política presentada como “reparadora”, a verdad de los hechos, constituyó una estafa a los derechos jubilatorios.

El Dip. Laspina, opinaba que “*era imposible seguir pensando en resolver el problema de la deuda externa sin atender la deuda interna, la deuda social y la que tenemos con nuestros jubilados*”, lo que no dijo es que la propuesta de reparación no incluía a todos los jubilados, sino que se centraba prácticamente en las jubilaciones medias y altas. Esta ‘reparación de derechos’ defendida por el oficialismo a ultranza era contradictoria con la propuesta de la creación de la Pensión Universal para el Adulto Mayor que incluía esta ‘*ley cebolla*’ (Dip. Mercado). El mega proyecto tuvo por objeto no solo implementar acuerdos transaccionales sobre el reajuste de los haberes, sino también jaquear un proceso de inclusión previsional histórico, reemplazándolo por una prestación de segunda.

Este debate ventilado como un gesto político valiente, histórico y reparador con la finalidad de ampliar derechos a los jubilados y jubiladas implicó que se hablara 60 veces de la PUAM y 171 veces sobre el blanqueo de capitales en la Cámara de Diputados. Bajo la controvertida premisa que este “*sinceramiento fiscal*” permitiría afrontar las obligaciones de este paquete de leyes, este blanqueo se instaló como instrumento de justicia social para el pago de la reparación previsional.

“Esta es la primera vez que los recursos para financiar la respuesta positiva a estos problemas tienen una afectación específica, porque aun lo que ingrese a través del denominado blanqueo, entre comillas, tendrá una asignación directa en ese sentido y no podrá ser desviado de otra forma”. (Dip. Negri)

“Queremos marcar que bajo la apariencia de un proyecto de reparación histórica -el pomposo nombre con el que lamentablemente se lo ha vendido a los jubilados de este país- lo que planean es un gran fraude para los actuales y futuros jubilados”. (Dip. Bregman)

“Quiero decir que se ha creado un exceso de expectativa entre los jubilados diciéndoles que iban a tener un 45 por ciento de aumento en promedio en sus jubilaciones de ahí en adelante, cuando la realidad es muy distinta”. (Dip. Solá)

Sin ahondar sobre el título de ‘sinceramiento’ fiscal este trajo varias discusiones en la Cámara donde se cuestionó que no se repatriaran obligadamente esos capitales o que en su articulado no estén exceptuados los funcionarios y familiares, algo que marcó la diferencia con los fracasados blanqueos (Ley 26.476 y Ley 26.860) del kirchnerismo. Otro asunto que provocó una conmoción fue el artículo 84 que penalizaba a los comunicadores sociales y periodistas que difundieran datos sensibles del blanqueo, cuestión que por su obscurantismo pronto fue modificado.

Otro ‘caballito de batalla’ de la pregonada Reparación Histórica se basó en la emergencia previsional del sistema. Este proyecto venía a ofrecer una solución institucional al enorme problema de los juicios de los jubilados. Tanta fue la euforia que se propinaba que hubo diputados que calculaban mentalmente sobre los efectos de una decisión política de gran envergadura *“en lugar de resolver 40.000 demandas por año, solucionaríamos el problema de casi un millón de jubilados en el mismo plazo”* (Dip. Laspina), una verdadera mentira.

Resulta razonable que si el objetivo del macrismo era solucionar una deuda cierta con la población pasiva no hacía falta una ley para ello. El presupuesto ya contemplaba el pago de los juicios con sentencia, y a ‘tiro de decreto’ el Poder Ejecutivo podía acelerar los trámites si eso era lo que buscaba.

“En lo que respecta a la cantidad de juicios que existen –si es que a eso se refiere la emergencia en materia de litigiosidad-, cabe aclarar que no llegan al 4 por ciento, ya que hablamos de 250.000 juicios sobre 7 millones de jubilados”. (Dip. Díaz Roig)

“Rechazamos de plano el criterio de emergencia en materia de litigiosidad previsional, porque solo lo podemos entender -lo reitero- como una forma de refinada extorsión a los jubilados y pensionados para que acepten las quitas que les ofrecen”. (Dip. Heller)

“Lo cierto es que no existe tal emergencia, pero además toda declaración de emergencia –ya sea por decreto de necesidad y urgencia o por ley- se traduce siempre en una gama infinita, y por cierto imprevisible, de posibilidades de cercenamiento de derechos”. (Dip. Stolbizer)

Entendemos que la declaración de emergencia siempre ha servido para poder aplicar cualquier práctica al margen de la legalidad. A esto se refirió el Dip. Castagneto dejando en claro cualquier suspicacia en el tema. Si recuperamos la noción de principios del derecho, podremos encontrar entre ellos el de

irrenunciabilidad. En este sentido, la seguridad social implica para el beneficiario un derecho, pero también constituye una obligación.

“La única forma que tiene la Justicia de avalar este proyecto es que declare la emergencia. El artículo 1.644 del Código Civil y Comercial de la Nación dispone que está prohibido efectuar el acuerdo transaccional sobre derechos irrenunciables”. (Dip. Castagneto)

“(…) yo puedo llegar a hacer un acuerdo y homologarlo pero al día siguiente me puedo presentar nuevamente, porque los derechos jubilatorios son imprescriptibles, irrenunciables. Nunca pudimos evitar que un jubilado que está cobrando y dio su visto bueno a la liquidación, a la semana se presente a pedir el reajuste”. (Dip. Díaz Roig)

El argumento de que con la pretendida reparación se resolvería la deuda interna con los jubilados y por eso, bajaría la litigiosidad es un error, y así resultó en la práctica. En el mismo Informe presentado por Cambiemos llamado *“El estado del Estado”* se podía leer *“en diciembre de 2015 había 440.000 juicios en curso y 60.000 juicios con sentencia firme”* (2016; pág. 103), lo que representaría alrededor del 5% de litigiosidad, lejos de una situación de emergencia. La solución macrista consistió en un arreglo transaccional y homologado, donde el jubilado o jubilada aceptaba un cobro menor al correspondido por derecho y con magras mejoras. Incluso los índices de actualización propuestos eran contrarios a fallos judiciales de la Corte Suprema. Fernández Pastor fue contundente al decir que la Reparación Histórica *“no mejoró en absoluto la litigiosidad, por el contrario, las políticas de ajuste impuestas por Macri, la aumentó fuertemente, hoy hay más de 300.000 expedientes en curso”* (entrevista). No olvidemos que a quienes debían cobrar un fallo se les ofreció un acuerdo -voluntario- pero sin espacio para la negociación; quienes, a su vez, debían renunciar a nuevos reclamos futuros.

“Pasaron por la comisión abogados previsionales, que trabajan para hacerle juicio al Estado, y nos dijeron clarito que si no modificamos el índice van a interponer recursos ante la Justicia”. (Dip. Bossio)

“Además, creo que deberán hacerse cargo de explicar a los jubilados que esto no es para todos sino para aquellos que tengan sentencia firme, y que la devolución es relativa porque pretenden pagar el 50 por ciento y el resto, en cuotas. Esto es de muy mal gusto, y seguramente traerá acarreada una enorme cantidad de juicios, lo que aumentará la litigiosidad en la República Argentina”. (Dip. Solanas)

“Cuando hablamos con profesionales que se dedican al derecho previsional, nos dicen lo siguiente: “Si el índice con el que se va a calcular es menor que el que marcó

la Corte, va a seguir habiendo juicios. Les vamos a proponer a los jubilados que son nuestros clientes que sigan manteniendo los juicios”. (Dip. Fernández Mendía)

Otra arista de esta *‘iniciativa collage’* (Dip. Castro) se refirió a la creación del Consejo de Sustentabilidad Previsional, quien entre sus funciones haría una evaluación en un plazo de tres años para entregar un nuevo proyecto de reforma al sistema argentino. El Dip. Wisky define a este consejo y a la comisión bicameral que va a buscar resolver el sistema tributario ineficiente y perverso que tiene la República Argentina como dos espacios institucionales para diseñar un futuro mejor. Lo que quiero señalar es la preocupación manifiesta de todos los senadores y diputados en asegurarse que este nuevo sistema continúe siendo *‘público’* y *‘de reparto’*, el Dip. Bossio en sintonía remarcaba que debe ser política de Estado propender a que el sistema sea público y de reparto. La incertidumbre se agitó en todo el debate en ambas Cámaras porque esta mega ley también involucró prever la afectación de los recursos del Fondo de Garantía de Sustentabilidad (FGS) como si se tratara de un fondo de pensión y no de un fondo de garantía.

“Queremos dejar bien en claro en este recinto y comprometernos todos a ir a un sistema universal, integral, solidario, público, sustentable y de reparto. Esto es fundamental para no retroceder en el tiempo ni en todas las discusiones, después de haber pasado por lo que fue la negra noche de las AFJP”. (Dip. Daer)

“Son principios generales; significa que no tan solo la labor de esa Comisión va a estar condicionada o protegida –como se la quiera llamar– por esos principios, sino que el accionar de la ANSES en todo este tiempo va a estar signado bajo el paraguas de esos principios del sistema previsional”. (Sr. Barrionuevo)

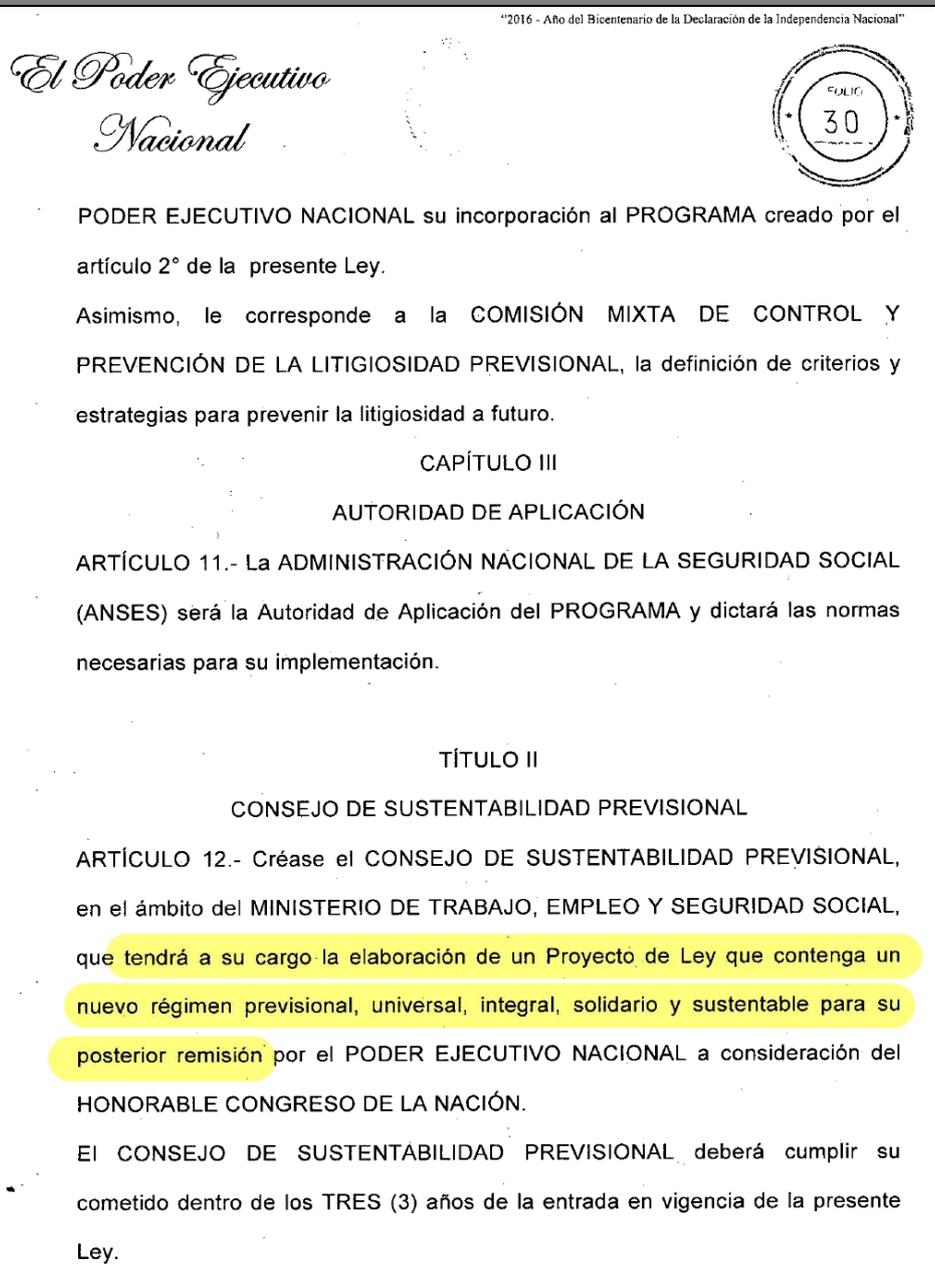
“Vamos a discutir cuál es el sistema previsional, dejando claro que queremos un sistema público, de reparto, y que queremos que entre todos se discuta a fondo el tema para que en tres años podamos traer aquí un proyecto que haya sido elaborado por todos (...)”. (Sra. Elías de Pérez)

“Si uno ve el proyecto original que mandó el Ejecutivo a la Cámara de Diputados de la Nación podrá observar que olvidaron poner que el sistema previsional debía ser público y de reparto”. (Sra. Fernández Sagasti)

Por si no quedara fundada la preocupación sobre el FGS, trataré de ilustrarlo en pocas palabras: quienes proponen afectar el FGS de la ANSES, son quienes en su momento se opusieron a la estatización de las AFJP¹⁸. Mónica Roqué dirá que

¹⁸ Entre ellos: Basualdo, Roberto Gustavo (Producción y Trabajo), Castillo, Oscar (Frente Cívico y Social de Catamarca), Marino, Juan Carlos (UCR), Martínez, Alfredo Anselmo (UCR), Petcoff Naidenoff, Luis Carlos (UCR).

“de cierto modo la génesis de aquel proyecto tendría que ver con la propuesta de retornar al antiguo régimen de capitalización individual en desmedro de la Ley 26.425 que estableció el régimen previsional público en el año 2008” (entrevista).



Folio Nº 30 - Proyecto de Ley ORIGINAL enviado por el PEN

Ante un mega proyecto que estipulaba un universo de 2.500.000 (el máximo que el Dip. Laspina confirmó) de jubilados y jubiladas que recibirían esta reparación de sus haberes, siendo un proyecto presentado sin una previsión presupuestaria ni estadísticas serias; tamaña política significaría explorar otras alternativas de fondeo distinta al polémico sinceramiento o blanqueo anteriormente explicado. Es así que las acciones del FGS, surgen como plan complementario para afrontar la obligación de pago de esta Ley Ómnibus, volviendo a traer el fantasma del sistema de capitalización; *“esta película ya la vimos: se llama AFJP”* anunciaba la Dip. Gallardo.

Sin embargo, el Dip. Kicillof fue quien afirmó que los mismos especialistas de la ANSES *-que fueron traídos por el oficialismo-*, dijeron que esto afectaría a 700 mil jubilados en total, incluyendo los de las sentencias. Es por esta razón, que se objeta este aspecto polémico que pone duda sobre el interés real del legislador que propone la posibilidad de vender y manipular el fondo de sustentabilidad creado por el Decreto N° 897 del 2007.

La Ley de Reparación Histórica señalaba que el pago de los beneficios allí establecidos podrá ser atendido con lo producido por el FGS. En caso de resulte insuficiente, podrá disponerse la realización de activos (Art. 28), esto puso en tensión gran parte del debate legislativo. Es que no es menor desconfiar considerando los elementos rescatados por los representantes de las cámaras:

“Las otras leyes se presentan como otros tantos parches para generar recursos destinados a pagar a ese número indeterminado de personas un monto indeterminado de pesos. O sea, si no alcanza se van a vender las acciones. Y acá hay otra cuestión a considerar. No sabemos cuánto cuesta este proyecto”. (Dip. Kicillof)

“Este proyecto de ley nos preocupa sobremanera como bloque porque tenemos miedo de que se vendan las acciones a las empresas que ya conocemos, aquellas que presionan, que no quieren gerentes del Estado mirando cada una de las cuentas”. (Dip. Castagneto)

“(…) el objetivo oficial no es exclusivamente conseguir fondos para saldar la cuenta con un sector de los jubilados sino desarticular una importante herramienta de intervención del sector público en la economía a través del Fondo de Garantía de Sustentabilidad, ofrecer un gran negocio al mercado financiero y cumplir con la exigencia de los grupos económicos que no quieren al Estado como socio”. (Dip. Carrizo (N.M.))

Por amplia mayoría, Diputados aprobó el proyecto que busca proteger los activos del FGS

Ley 27574 - Con el advenimiento de un nuevo gobierno, el Poder Ejecutivo al mando de Alberto Fernández, impulsó en el 2020 una nueva ley que ordena la refinanciación de las deudas de las provincias con la ANSES y cambia el sistema de financiamiento de la ley de Reparación Histórica, evitando se utilicen los activos del Fondo de Garantía de Sustentabilidad para saldar los retroactivos y se fija que deberá ser cubierto con recursos del Tesoro Nacional. De esta manera el gobierno se aseguró la defensa de los activos del FGS. Recibió 245 votos a favor, tres en contra y una abstención.



Artículo periodístico disponible [aquí](#) – Fuente: Parlamentario.com (24/09/20)

En el recinto se trató de legislar el fondeo de un Programa de por sí complejo y tramposo. Sin embargo, esta finalidad encuentra contradicciones técnicas y objetivas con otras medidas que el mismo mega proyecto propone. Mientras que se especuló sobre la necesidad de un blanqueo y se flexibilizó la disposición de acciones del FGS para afrontar la llamada ‘reparación’, el Poder Ejecutivo propuso disminuir unos de los pocos impuestos progresivos como el de bienes personales.

“Sin embargo, en el marco de esta estafa hay una yapa que es la posibilidad de una disminución significativa de uno de los impuestos progresivos, de los pocos que tiene el país, el de los bienes personales”. (Dip. Argumedo)

“El broche de oro de este engendro jurídico es la reforma impositiva regresiva que privilegia los impuestos sobre el consumo en detrimento de aquellos que gravan la riqueza. El modelo tributario del oficialismo instaura que deben pagar más los que menos tienen y pagar menos los que más tienen”. (Dip. Estévez)

Esta observación también es señalada por otros diputados y senadores, quienes de forma casi extorsiva son llamados a votar por un conjunto de normas

sumamente desfavorables para las provincias, pero que no pueden desestimar por el acuerdo de coparticipación también incluido en este repertorio jurídico. Este acuerdo se refiere al 15 por ciento de devolución convenido con los gobernadores en 5 años, acuerdo que por las quitas mencionadas de los impuestos progresivos -y coparticipables- se ven desnaturalizados.

“Evidentemente, hubo muchas presiones sobre todos ellos, y lo quiero denunciar. Por eso esta medida fue incluida dentro de este proyecto que nadie entiende. Lo hicieron para que los gobernadores tuvieran un motivo para apoyar la sanción de esta iniciativa”. (Dip. Solanas)

“(…) no quiero dejar de mencionar el acuerdo con las provincias. Repito: incluir en esta ley el acuerdo fiscal con las provincias me parece de un cinismo perverso y constituye una extorsión al federalismo; pero, además, me parece inconstitucional”. (Sra. Fernández Sagasti)

“(…) nos pone una vez más a los senadores, a quienes tenemos que decidir el sentido de nuestro voto, en una suerte de extorsión, donde si queremos votar esto tenemos que votar el resto”. (Sra. Pilatti Vergara)

Vemos que el término “Ley Ómnibus” bien ganado está, esto sin mencionar la creación de la **Pensión Universal para el Adulto Mayor (PUAM)** que también constituyó otro capítulo en este compilado de proyectos, pero que trataremos detalladamente más adelante. Se puede verificar *“cómo dos programas que nacieron con una misma norma, tuvieron dos trayectorias y dos públicos completamente distintos, que tendieron a incrementar el nivel de fragmentación y de polarización del sistema de seguridad social”* (Rottenschweiler; 2020: pág. 87).

Fiel a esta técnica legislativa insólita, quien dio la nota, fue el Dip. Laspina que embalado por el trajín legislativo propuso casi sobre el cierre de la sesión incorporar un último artículo a esta faraónica ley. La que sería la “7ma ley en una”:

“Señor presidente: proponemos incorporar un artículo, que sería el 92 de la nueva numeración, para transferir la Unidad de Información Financiera de la órbita del Ministerio de Justicia al Ministerio de Hacienda y Finanzas en línea con las recomendaciones y las mejores prácticas internacionales que así lo aconsejan”. (Dip. Laspina)

Esta propuesta implicaba, ni más ni menos, la modificación de la Ley de Ministerios, cuestión que fue señalada como inconsulta, sorpresiva y un verdadero

manoseo. Sin embargo, el artículo resultó aprobado por 123 votos afirmativos y 85 por la negativa, registrándose además una abstención.

“Señor presidente: la verdad es que esto no estaba en el proyecto ni tampoco se discutió en el plenario de las comisiones. Es una vergüenza que, a esta hora de la madrugada, aprovechando una circunstancial mayoría, vengan a proponer un cambio de tamaño envergadura respecto de la Unidad de Información Financiera. Realmente deberían avergonzarse de utilizar un recurso de esta naturaleza”. (Dip. Díaz Roig)

Cuando vemos de manera desglosada este Programa de Reparación Histórica para Jubilados y Pensionados, entendemos que poco tiene que ver con la deuda interna que el país tiene con su población pasiva. La definición del Dip. Pitrola de estar frente a un *“proyecto fundacional de la reorganización económica”* no parece descabellada. Encontramos un conjunto de verdades develadas dentro de un parlamento donde las cámaras de televisión no enfocan, y donde el sentido positivo de un proyecto se impuso sobre los principios de la seguridad social y la perspectiva de Derechos Humanos, a decir del Dip. Nanni este *‘dilema moral’* donde se premia y castiga en un mismo proyecto.

La Real Academia Española (RAE) define a la estafa como el *“delito consistente en provocar un perjuicio patrimonial a alguien mediante engaño y con ánimo de lucro”*¹⁹, si analizamos el recálculo de haberes y la multiplicidad de intereses en juego en este mega paquete legislativo vemos que la estafa se consume en nombre de una causa justa, en nombre de nuestros jubilados y jubiladas.

Acompañamos un pasaje de la Dip. Bregman que muy atinada decía:

“Los jubilados y jubiladas deben conocer los nombres de los diputados, de los bloques y de las alianzas que votarán esta norma, que puede pasar desapercibida pero dentro de un tiempo, cuando se empiecen a ver las consecuencias de lo que aquí se está votando, estos nombres, estos bloques y estos partidos van a ser muy importantes”. A confesión de partes, relevo de pruebas:



Fuente: Página Oficial de la H.C.D.N – [Ver nómina de votación aquí](#)

¹⁹ Ver en <https://dle.rae.es/estafa>

C. La Pensión Universal para el Adulto Mayor (PUAM): Jubilados y jubiladas de primera y de segunda categoría.

La PUAM es una prestación que otorga la ANSES a las personas mayores de 65 años que no cuentan con ninguna jubilación o pensión; el gobierno la planteó como una transformación de la anterior pensión por vejez (PNC) en pos de un nuevo “*piso de protección social*” que venía a constituir un paso más en el objetivo de alcanzar la “*pobreza cero*” en nuestro país, sin embargo, en este apartado les propongo profundizar este debate.

Dentro del paquete legislativo conocido como Ley Ómnibus (Ley 27.260) en el Art. 13 se lee “*Institúyese con alcance nacional la Pensión Universal para el Adulto Mayor, de carácter vitalicio y no contributivo, para todas las personas de sesenta y cinco (65) años de edad o más...*”. A partir de este artículo se crea una nueva prestación distinta e inferior a la jubilación ordinaria que proponían los Programa de Inclusión Previsional (PIP) instauradas desde 2004 por el kirchnerismo. *¿Qué propone esta nueva ley?* sugiere volver al esquema segmentado (Dvoskin; 2016: pág. 9), la instauración llana y concreta de un sistema de jubilados y jubiladas de primera y de segunda categoría.

Entre los requisitos que en un primer momento figuraban en la web oficial para solicitar la PUAM podemos enumerar:

- **Tener 65 años o más.**
- Ser argentino o naturalizado **con 10 años de residencia** en el país (anteriores a la solicitud), o extranjero con una **residencia mínima de 20 años.**
- **Mantener la residencia en el país** una vez solicitada la pensión.
- Mónica Roqué consultada al respecto, mencionó además que “*para su percepción no hay que cobrar ni tener derecho a ninguna jubilación o pensión de un organismo nacional o de cajas o institutos provinciales o municipales, ni seguro de desempleo. Si estás cobrando una jubilación o pensión, se debe renunciar a la misma para acceder a la Pensión Universal para el Adulto Mayor*” (entrevista).

Las personas que cobran esta pensión cuentan con cobertura de salud y servicios del PAMI, pueden acceder al cobro de asignaciones familiares (por hijo/hijo con discapacidad, por cónyuge y ayuda escolar anual) y a los créditos de la ANSES.

La crítica general es a su impronta regresiva, Pastor señala que *“la pensión es equivalente al 80% de una jubilación mínima”* (entrevista) que se actualiza por la Ley de Movilidad retomando la lógica asistencial, y califica a la PUAM como un “engendro”. Mariano Cardelli (2019) planteará esta nueva configuración de la política social como la *“asistencialización de la seguridad social”* en la era Cambiemos, consagrando la construcción de una política diferencial para los sectores que vienen de trayectorias de exclusión.

Esta pensión es de carácter vitalicio, es decir, dura hasta el fallecimiento del titular. Sin embargo, aquí aparece una de las tantas objeciones que en el tratamiento de esta ley se dieron por su subsidiariedad y falta de perspectiva de derecho que, por ejemplo, -en caso de fallecimiento del titular- las y los cónyuges quedaban desprotegidos.

“Incluso, corresponde aclarar que la pensión no es hereditaria, por lo que si fallece uno de los beneficiarios el otro dejará de percibirla. Esto no lo dicen y lo esconden, no lo quieren poner en el dictamen. No es como el caso de los jubilados, que cuando uno fallece el otro sigue cobrando el beneficio”. (Dip. Martínez (N.D.))

“Cuando uno desglosa el contenido de la ley, observa que se crean jubilados de primera y de segunda y pensionados que si muere su cónyuge no heredan”. (Dip. Recalde)

La crítica más acompañada fue la reducción del 20% con respecto a la jubilación mínima ordinaria. Surge de esta manera una nueva concepción de *“la mínima de la mínima”*. Miguel Fernández Pastor recurriendo a la RAE dice que la palabra *“mínimo”*²⁰: significa que es tan pequeño en su especie que no hay menor. Este mismo oficialismo que durante horas justificó la mega ley de Reparación Histórica como reparación estatal ante el continuo abandono y maltrato a los jubilados, es quien instituyó una prestación asistencial con un haber inferior infringiendo el principio de progresividad y no regresividad.

“Salario mínimo, vital y móvil es el salario “mínimo”, y jubilación mínima es la jubilación “mínima” que tiene que aceptar nuestro sistema. No existe el 80 por ciento

²⁰ Ver definición en <https://dle.rae.es/m%C3%ADnimo>

por debajo del mínimo. El mínimo es el mínimo, y tenemos que respetarlo". (Dip. Díaz Roig)

*"Jubilación mínima significa que es el límite inferior que puede cobrar una persona jubilada, lo que se plantea como mínimo para alcanzar un nivel de vida aceptable (...)
Plantear que se cobre menos aún es seguir condenando a la pobreza a esa persona"*.
(Dip. González (J.V.))

Otro carácter de esta pensión es ser un beneficio 'no contributivo'. Las prestaciones no contributivas son las que no requieren de aportes para su otorgamiento. Pareciera que las y los pensionados no hubieran hecho nada en toda su vida. Entonces, se desconoce que la historia argentina transitó por crisis económicas y sociales que hicieron del gran estructurador social como es el trabajo una penuria constante producto de la desigualdad y de un Estado ausente. La Argentina históricamente asoció su régimen de protección social al modelo de desarrollo productivo, donde el rol y las políticas de Estado estaban destinadas a proteger el trabajo genuino, valorando el principio contributivo y la relación con el mercado formal de trabajo reproduciendo la condición de trabajador. Este modelo financiado de manera exclusiva por aportes y contribuciones mostró su agotamiento ante el avance de la flexibilización laboral, la exclusión social, el estancamiento del mercado de trabajo formal, la evasión impositiva, etc.

Ante este panorama el sistema de prestaciones contributivas, se complementó a uno no contributivo o "semi-contributivo" (Bertranou et al; 2019) que anteriormente era objeto de la asistencia social, protegiendo a los ciudadanos sin relación salarial, los excluidos del mercado y aquellas personas en situación de vulnerabilidad (niños y niñas, personas con discapacidad, madres solteras, personas mayores, etc.), vemos que las políticas no contributivas ganan terreno en un mercado de trabajo crecientemente informal y excluyente.

En las exposiciones de varios parlamentarios de ese junio de 2016, se puede advertir que existe una individualización y culpabilización constante que condena a nuestros adultos mayores que no tuvieron un trabajo digno y en blanco por haber sido víctimas de quienes defraudaron al Estado o de un contexto de crisis económicas sucesivas. Los pensionados son señalados como merecedores de una beneficencia por 'no haber contribuido lo suficiente', no advirtiendo como desarrolla Golbert y Roca (2010), el recorrido histórico de transformaciones "*de la Sociedad de Beneficencia a los Derechos Sociales*". De esta forma los titulares se ven debilitados

desde la dimensión económica y se los retrotrae a la figura de un programa social de asistencia, clausurando así la posibilidad de un sistema jubilatorio inclusivo.

“Es importante agregar que este proyecto también aborda una realidad innegable, al crear un nuevo derecho para aquellos que no han tenido la posibilidad de realizar aportes. Estamos solicitando al Congreso de la Nación que apruebe una pensión no contributiva para la vejez”. (Dip. Gayol)

“Bajo esta realidad injusta, no podemos permitir que una persona que llega a los 65 años no reciba ningún tipo de ayuda, así como tampoco podemos permitir que aquellos que han tenido la suerte de aportar vean esfumarse sus esfuerzos.”. (Dip. Pastoriza)

“También hay que mirar para atrás y ver cuál ha sido la historia de nuestro país con desocupación, con desempleo, con ajuste y con empleadores que no hacían los aportes. Hay muchos trabajadores en esa condición. ¿Los vamos a dejar en la condición de pensionado, en el piso mínimo de dignidad humana?”. (Sr. Godoy)

Obviamente que quien tuvo un trabajo formal y empleadores honestos pudo aportar, pero también está el trabajador informal que aporta de manera indirecta, porque cuando accede a un bien de consumo, cuando compra, paga el IVA. Hay que señalar que se oculta que el sistema previsional hace tiempo dejó de ser netamente contributivo y está financiado de manera triple: por aportes, por contribución y por impuestos. *“Durante toda su vida esa gente cada vez que fue a comprar un litro de leche cotizó al sistema de seguridad social”* (Dip. Díaz Roig). Existe una creencia común que el dinero de la ANSES es *“la plata de los jubilados que aportaron”*, esto es parcialmente verdadero y es el Dip. Bossio quien profundiza sobre los fondos de un sistema protectorio solidario.

“Corrieron ríos de tinta escribiendo sobre la plata de los jubilados y ahora nada. Nunca más leí una editorial en ese sentido. No es la plata de los jubilados: son los recursos del sistema de seguridad social argentino que sostienen a los actuales y futuros jubilados”. (Dip. Bossio)

Así como no todas las prestaciones de la ANSES son contributivas, tampoco lo son sus ingresos. Sin caer en tecnicismo podemos resumir que además de los genuinos aportes contributivos, también están los tributarios (Minoldo y Peláez; 2018) como el 11% del IVA²¹, el 21% del impuesto a los combustibles líquidos y gas

²¹ Ver Ley Nº 23.966, Art. 5. pto. 2.

natural, y el 100% del impuesto al gasoil, diesel, kerosene y gas comprimido²², impuestos al cigarrillo y a automotores gasoleros, impuestos a los créditos y débitos, y el 70% de los ingresos por Monotributo²³; entre otros. Asimismo, los aportes del Tesoro Nacional comenzaron a incrementarse a partir de 2016 (pág. 223-224). Es difícil hoy legislar y sostener la falacia de un sistema de protección estrictamente contributivo cuando se analizan algunas de estas leyes que se vienen prorrogando en el tiempo. El experto Fernández Pastor explica que *“actualmente existen Impuestos con afectación específica que van a la ANSES, pero hay que tener en cuenta que desde 1993 se estableció la disminución de las contribuciones patronales, por lo que una cosa termina compensando la otra”* (entrevista).

Es preciso señalar que esta prestación universal, a diferencia de otros derechos consagrados como la Asignación Universal por Hijo (AUH²⁴) los fondos no provienen de la ANSES, sino del Tesoro Nacional, con ingresos provenientes de rentas generales, siendo esto otra señal del carácter subsidiario de la PUAM y reforzando ese corte moral entre un sistema de derechos y uno asistencial. Sucede que no hay reconocimiento de derechos, hay un “plan social” y *“ello constituye un concepto deslaborizador, que se “focaliza” en las poblaciones pobres y las “atiende” específicamente según sus necesidades”* (CEPA; 2019: pág. 12).

La Dip. Terrada en el debate por la Ley 27.260, hizo una analogía de prestaciones universales que merecen un señalamiento, ella explicitó ‘dos extremos’ a proteger: por un lado, identificó la AUH (protección en las infancias) implementada en 2009 y por otro lado la PUAM (protección en la vejez). Esta comparación resulta injusta porque la pensión a la vejez resultó ser excluyente, inferior y limitada al medir la vulnerabilidad del derechohabiente. Compartimos la idea de que esta pensión universal *“implica una precarización de derechos, para mantener a “los/as beneficiarios/as” a partir de ella en los mínimos vitales, regulando los umbrales de tolerancia social”* (Gabrinetti y Danel; 2018: pág. 8).

²² Ver Ley Nº 23.966, Título III, Cap. IV de 1991 y Ley Nº 24.699, art. 2°.

²³ Dispuesto por la Ley 24.977, art. 55, inc. a desde 1998. Por art. 2° de la Ley Nº 27.432 de 2017 se prorroga hasta el 31 de diciembre de 2022.

²⁴ La medida permitió que prácticamente todos los niños del país pasen a recibir una pensión del Estado, ya sea en forma de asignaciones familiares contributivas, deducción del impuesto a las ganancias o la nueva Asignación Universal por Hijo. La contraprestación requerida para acceder a esta última (vacunación y asistencia escolar) es un incentivo para que las familias adopten medidas tendientes a mejorar la salud y la educación en general.

A diferencia de la AUH, en la que no sólo los hijos de los trabajadores registrados se benefician con las asignaciones familiares, sino también los de trabajadores no registrados y desempleados, las condicionalidades de escolaridad y salud no se convierten en denegatorias, como sí lo son los requisitos de acceso y sostenimiento de la PUAM. Tanto el presidente saliente (Mauricio Macri) como Alberto Fernández colaboraron en la universalización de la ya ampliada AUH, reconociendo el derecho a monotributistas y eliminando topes.

Otro de los objetivos alrededor de la aparición de la PUAM, fue el de extinguir las llamadas moratorias previsionales. Este PIP marcó un antes y un después en la universalización de políticas públicas. Permitió a personas en edad jubilatoria que carecían de años de aportes formales o bien aportes completos, pudieran acceder a una prestación previsional. El esquema de la Pensión Universal resultó bastante regresivo (Dip. Abdala de Matarazzo) no sólo porque implicó un ajuste (20%) con respecto al derecho jubilatorio ordinario, sino que también *-para las mujeres-* encubrió un aumento de la edad para acceder al beneficio previsional, de 60 a 65 años. Si bien, se logró ampliar las moratorias kirchneristas tras el pedido del Frente Renovador, se dejó inalterada la fecha de corte en 2003, acotando sucesivamente los años computables en la moratoria, convirtiéndose en una trampa para las mujeres.

“Estamos ofreciendo cambiar la jubilación con moratoria que es una prestación de derechos por una medida subsidiaria y benefactora, como se está planteando en este proyecto. (...) La universalización de la jubilación es un derecho, y la propuesta es una ruptura del actual sistema jubilatorio”. (Dip. Carol)

“No saquemos el estatus del jubilado; no convirtamos a algunos adultos mayores en no jubilados, por medio de una pensión”. (Dip. Kicillof)

En la cámara de senadores, también se señaló que esta iniciativa era contraria al movimiento *“Ni una menos”*²⁵ (Sra. Sacnun) y la lucha feminista. Es que el Sistema Integrado Previsional Argentino no está exento de los sesgos patriarcales en la brecha de ingresos. Luego de que el PIP permitiera la inclusión y visibilización de un 80% de mujeres fuera del sistema de protección social, razón por la cual muchos eligieron llamarla *“jubilación de amas de casa”*; la Pensión Universal para el

²⁵ Ni Una Menos es un colectivo que reúne a un conjunto de voluntades feministas, pero también es un lema y un movimiento social. Ni una menos nació ante el hartazgo por la violencia machista, que tiene su punto más cruel en el femicidio. Más información en <http://niunamenos.org.ar/>

Adulto Mayor las obliga a esperar 5 años más para acceder a una prestación, es decir, aumenta de hecho la edad jubilatoria de las mujeres de más bajo ingreso. Los sistemas previsionales históricamente contributivos tienen también un gran sesgo de género, originado en la tradicional división sexual del trabajo que les asigna a las mujeres dedicación total o parcial a actividades no remuneradas que dificultan su acceso al sistema laboral mercantil (Minoldo et al, 2015: pág. 77). Sin embargo, plantear que las mujeres no contribuyen al sistema es otro error significativo.

“¿Sabes qué? No es sin contribución. Las mujeres contribuyen con su laburo todos los días; encima no les pagan y dicen que es sin contribución. La OIT dice que el trabajo de las amas de casa en el mundo, pero en el caso de la Argentina, representa el 35 % del Producto Bruto Interno”. (Sra. Mirkin)

“(…) este recinto se apresta a votar una ley que sube la edad de 60 a los 65 años, que elimina la moratoria jubilatoria y que ataca directamente a las mujeres. Porque son las mujeres –todos y todas lo sabemos– las que conformamos el foco de precarización laboral más efectivo”. (Sra. Fernández Sagasti)

“Del total de nuevas mujeres jubiladas en 2018, el 83% lo hicieron a través de la moratoria. Esto significa que solo el 17% de las mujeres han tenido la oportunidad de alcanzar los 30 años de aportes dentro de un mercado laboral formal, a diferencia de los hombres donde la mayoría de las altas de ese mismo período fueron mediante un sistema plenamente contributivo.

Esta cifra es alarmante y demuestra, por un lado, la importancia de sostener un plan de facilidades como lo es la moratoria para garantizar que las mujeres puedan jubilarse. Por el otro lado, reafirma la conclusión de que las mujeres tienen mayores tasas de informalidad laboral, lo que implica no solo menores ingresos, sino diferencias cualitativas en términos de derechos laborales y de acceso a cobertura jubilatoria a futuro”.

EL #8M EN CLAVE ECONÓMICA - CEPA (2020: pág. 12)

Por lo expuesto, la PUAM implicó un giro regresivo en la política previsional del país, que a posteriori continuó generando polémicas por los cambios inconsultos para acceder a la prestación con posterioridad al debate y sanción legislativa, esto nos permite ratificar que la pretendida reparación y universalidad de derechos que la Ley Ómnibus auspiciaba no era tan histórica. A través del decreto N° 110 (2018) se estableció como incompatibilidad que quienes continúen en la actividad laboral, pero reúnan los requisitos para acceder a una jubilación contributiva, no podrían percibir esta pensión. Es decir, se dejó sin efecto el artículo 16 de la misma Ley 27.260, el cual permitía “El goce de la PUAM con el desempeño de cualquier actividad en

relación de dependencia o por cuenta propia”, lo que habilitaba a cobrar la PUAM y seguir trabajando para poder jubilarse al completar los años de aportes.

Otro cambio que modificó el espíritu original de la medida, fueron los establecidos en la Ley de Presupuesto 2019 (Ley N° 27.467, Art. 37²⁶) implementando evaluaciones socioeconómicas y patrimoniales sobre los solicitantes. Estos cambios, indican que el foco de la política pasó de la “universalización” de la protección social a la “focalización” de la población envejecida más vulnerable, situación que bien podemos relacionar con el modelo neoliberal de fragmentación de los años '80 y '90 de alto potencial estigmatizante. Sobre estas evaluaciones, lo que corresponde indicar es que son extrañas al concepto mismo de seguridad social.

Proponemos reivindicar los “beneficios” de la seguridad social como derechos. Donde el Estado ya no se dedique a racionalizar sus recursos buscando quién resultase más necesitado, sino que deba dar respuesta a sus compromisos con el electorado, los tratados y convenios internacionales adscriptos y a los propios titulares de derecho empoderados. *“Lejos de una explicación fiscalista, pareciera tratarse de una mirada sobre el mundo previsional que busca disociar los colectivos de trabajadores/as, entre trabajadores/as de primera y segunda, de acuerdo a su nivel de aportes en su trayectoria laboral”* (CEPA; 2019: pág. 7).

Sabemos que -finalmente- la Ley N° 27.260 establece que el régimen propuesto debe ser *“universal, integral, solidario, público, sustentable y de reparto”*; sin embargo, con las últimas reformas podemos visualizar que la construcción discursiva alrededor del concepto de universalidad “hace aguas” al invisibilizar a quienes continúan con una relación laboral, así como a las personas mayores extranjeras o argentinos sin los años de residencia requeridos, o a aquellos que deben renunciar a otros beneficios, seguros o programas para solicitarla. Nos interpelamos *¿un derecho reconocido sólo a partir de renunciar a otros derechos?* como dijimos la PUAM no genera derecho de pensión: por ejemplo, un titular PUAM que quisiera cobrar una pensión por viudez por su cónyuge, debería optar entre ambos beneficios.

Con la implementación de la PUAM *“se rompieron lógicas igualadoras, en pos de medidas de fragmentación y estigmatización de las personas mayores más*

²⁶ En el Artículo 37 de la Ley 27.467 se incorpora un nuevo párrafo del artículo 13 de la ley 27.260. Ver Ley en el siguiente [link](#).

vulnerables” (Corsiglia; 2018: pág. 21). Lo que se pretende mostrar como logro de un piso básico de protección universal a la vejez, niega el derecho a una jubilación, y ese piso termina funcionando como techo. Ese argentino o argentina, toda su vida será un ciudadano de segunda, trabajador no registrado, y luego pensionado por vejez. Si seguimos las estimaciones de Grushka (2016) el acceso a la PUAM irá aumentando gradual, pero significativamente, llegando a 1,9 millones en 2030 y a 4,5 millones en 2050, es decir, casi 5 millones de personas sin protección jubilatoria.

Fueron varios quienes destacaron ese 15-16 de junio vivenciar un debate trascendental en una fecha tan significativa dado que se celebraba el *“Día Mundial de Toma de Conciencia del Abuso y Maltrato en la Vejez”* (Dip. Acerenza, Dip. Brizuela Del Moral, Dip. Lavagna). Es que históricamente las personas mayores han persistido en la marginalidad, con altos índices de exclusión por ser considerados débiles, incapaces, infantilizados. El discurso sobre la vejez es despectivo, estigmatizado y el lazo intergeneracional muy rudimentario. La empatía que logró este ‘proyecto ferroviario’ (Sr. Durando Cornejo) se ufano por ser la reparación anhelada sobre este colectivo olvidado, pero que se batió como una política de ingresos mínimos descontando la perspectiva de derechos humanos del kirchnerismo en donde cada persona es sujeto de la seguridad social. *“No se quiere sostener un sistema jubilatorio en la Argentina, se lo quiere cambiar por una pensión asistencial a la tercera edad”* (Dip. Pitrola).

Finalmente, si observamos esta decisión de reemplazo del acceso a la jubilación mínima por el otorgamiento de la PUAM en términos fiscales, la ANSES se “ahorra” 2.766 millones de pesos en un año (CEPA; 2019: pág. 7), esto resulta en concordancia con *“las restricciones fiscales que comenzaron a cobrar fuerza en 2018 y en la necesidad de alcanzar un equilibrio en el superávit fiscal primario en línea con el acuerdo firmado con el Fondo Monetario Internacional (FMI)”* (Rottenschweiler; 2020: pág. 76). La única restitución que queda a la vista, parece ser la del Consenso de Washington.

Fuerte sonaron las palabras del Dip. Recalde y la Dip. Raverta, hoy titular de la ANSES. En 2016, en una suerte de profecía, ella se adelantaba a su destino político diciendo:

“Quiero recordarles que más temprano que tarde el peronismo va a volver a gobernar la Argentina, y lo va a hacer para volver a construir lo que hoy están destruyendo.

Piensen en la ANSES. Como dije, volveremos a gobernar esta Argentina y trataremos de que la salida del infierno sea lo menos costosa para nuestro pueblo”.

“Nosotros aspiramos a que, en algún momento, si se aprueba este proyecto de ley, podamos derogar esta normativa con las mayorías necesarias y que el pueblo argentino vuelva a tener una justicia social, distributiva, equitativa e igualitaria”. (Dip. Recalde)

Es preciso coincidir que el peronismo volvió mucho antes de lo que los analistas pensaban, la fórmula del Frente de Todos se impuso en las elecciones celebradas el 27 de octubre de 2019. El 10 de diciembre de ese año Alberto Fernández y Cristina Fernández asumieron la presidencia y vicepresidencia, respectivamente.

A los pocos días, Alberto promovió el proyecto de Ley de Solidaridad Social y Reactivación Productiva (Ley 27.541) enviado por el Gobierno Nacional que declara *“la emergencia pública en materia económica, financiera, fiscal, administrativa, previsional, tarifaria, energética, sanitaria y social”* hasta el 31 de diciembre de 2020. Esta norma le permitió dictar la suspensión por 180 días de la movilidad jubilatoria macrista para diseñar una nueva fórmula que subsane el deterioro producido en los últimos años de Cambiemos. Asimismo, propone dar marcha atrás con reducciones a los aportes patronales, implementa bonos compensatorios y aumentos por decreto de los haberes trimestralmente. Con la llegada del COVID-19 y las medidas de confinamiento, se prorrogó la suspensión por 6 meses más, tiempo en que la Comisión Mixta de Movilidad Previsional -que tuvo 24 expositores-, pudo debatir y presentar su propuesta al Congreso. El 29 de diciembre de 2020 se sancionó en la Cámara de Diputados el proyecto de movilidad jubilatoria que establece que los haberes y prestaciones se ajustarán con una fórmula que combina la recaudación de la ANSES y la variación salarial en partes iguales de 50%.

Ley 27.609: Es ley la nueva fórmula de movilidad jubilatoria: registrá desde 2021



“De acuerdo con ese nuevo mecanismo, el índice que se aplicará combinará los aumentos de salarios contemplados en base a la Remuneración Imponible Promedio de los Trabajadores Estables (RIPTE) y el incremento de la recaudación que obtenga la Anses”.

Artículo periodístico disponible [aquí](#) – Fuente: Eleconomista.com.ar (30/12/2020)

	JUBILACIÓN POR MORATORIA	PENSIÓN UNIVERSAL PARA EL ADULTO MAYOR (PUAM)
Cobertura	3.307.010 titulares (BESS septiembre 2020)	171.464 titulares (BESS septiembre 2020)
Monto unitario de prestación	\$18.128 (tercer trimestre 2020) 100% de la jubilación mínima	\$14.813 (tercer trimestre 2020) 80% de la jubilación mínima
Actualizaciones automáticas	SI, trimestrales	SI, trimestrales
Asignaciones familiares	SI	SI
Cobertura de Salud	PAMI	PAMI
Genera derecho a pensión	SI	NO
Compatible con trabajo registrado	SI	NO Solo Monotributo Social
¿Focalización por ingresos?	NO	SI
Requisitos de accesibilidad	65 varones y 60 mujeres que completan 30 años de servicio mediante moratoria. Hasta julio de 2019 está vigente moratoria para mujeres con edad jubilatoria que no reúnan 30 años de aportes y aprueben análisis socioeconómico que determina AFIP, para regularizar aportes desde 1955 hasta 2003	65 años y más que no alcancen 30 años de servicio y no cobren jubilación o pensión. Lo/as postulantes deberán cumplir con una evaluación patrimonial y socioeconómica de ANSES. Es incompatible con el trabajo registrado
Financiamiento	ANSES	Rentas generales
Fuente: Producción propia a partir de información de la Dirección de Programación Económica, la base de datos de la ANSES y BESS (septiembre 2020)		

D. Prestaciones Universales para las Personas Mayores:

Hemos visto que el sistema previsional argentino se caracteriza por una complejidad y estratificación de prestaciones que reaccionan a los distintos momentos políticos, económicos, culturales y sociales; tanto el diseño como la administración de la seguridad social han presentado cambios a lo largo del tiempo que renuevan desafíos o los profundiza según sus diferentes marcos de referencia históricos, políticas internas, tradiciones e impactos de las reformas.

Como revisáramos en los apartados anteriores, en el último gobierno se han realizado varias reformas con el propósito común de ampliar la cobertura de protección a las personas con edad sin detenerse en la calidad de esas prestaciones. En coincidencia con esa preocupación, *“la Agenda 2030, y en particular la meta 1.3 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, exhorta a implementar sistemas nacionales de protección social que incluyen a la población adulta mayor”* (Bertranou et al; 2019: pág. 16).

A nivel mundial, el 68 por ciento de las personas que superan la edad de jubilación perciben una pensión de vejez; este porcentaje se debe a la importante extensión de las pensiones contributivas y no contributivas en muchos países (OIT; 2017), sin embargo, la ‘suficiencia o intensidad’ de las pensiones sigue siendo un problema acuciante; las críticas más sonantes sobre la PUAM fueron justamente su reducción en un 20% con respecto a una jubilación mínima ordinaria de por sí, insuficiente, además de su carácter contradictoriamente restrictivo.

Con el advenimiento de la pandemia por COVID-19 en 2020, los distintos países del globo han prestado más atención a las -viejas- recomendaciones internacionales sobre las rentas básicas o prestaciones universales para afrontar los actuales y futuros efectos colaterales de un confinamiento sobre las poblaciones vulneradas (no vulnerables). Hacemos esta salvedad porque ‘la vulnerabilidad’ encripta un imaginario de protección especial hacia la población pobre, desdibujando la noción de derechos y las responsabilidades estatales en el cumplimiento de sus adscripciones internacionales y convenciones. No olvidemos que el propósito de la protección social no es la mera supervivencia, sino la integración social y la preservación de la dignidad humana.

Las prestaciones universales se alejan de la tradición contributiva y buscan materializar derechos independientemente de la historia laboral; fiel al sentido

amplio de la seguridad social, estos ingresos básicos impactan de manera significativa sobre los niveles de pobreza de las personas mayores. Así como los regímenes contributivos se relacionaron en el siglo XX con los derechos sociales y laborales, podemos decir que las prestaciones universales en pugna buscan acercarse más a los Derechos Humanos en tanto 'proyecto superador'. Como lo describe Ozden (2012; pág. 9) *“conviene considerar la seguridad social como un bien social y no principalmente como un mero instrumento de política económica o financiera”*. Hay que asumir el reto de una política integral de cuidados desde un posicionamiento ético, político y filosófico; sin caer en el error de pensar que lo económico es lo concluyente; esa única mirada económica 'incapacita' a las personas mayores como sujetos de derecho y como ciudadanos protegidos.

Las rentas básicas o pensiones universales son un mecanismo de mejoramiento de la calidad de vida en la vejez, haciéndose necesario un sistema que incorpore además de un ingreso, una cobertura sanitaria y servicios sociales que demanda la gente de edad. Van Parijs (Dettano; 2016: pág. 30) refiere a estas rentas como instrumentos de transformación ética, ideológica y radical de las discursivas políticas. Para el belga *“la principal justificación se sostiene en términos de equidad, por el hecho de dar a cada uno una parte igual del patrimonio común. En este sentido una prestación universal viene a distribuir algo que de otro modo es monopolizado en condiciones muy desiguales”* (pág. 26).

Es inocultable que el capitalismo, el cambio demográfico, la extensión de la esperanza de vida, las mejoras en la medicina imponen retos, que implica aunar esfuerzos en diseñar modelos de protección universales e integrales, que orienten una política social donde los derechos de la vejez comienzan a adquirir una mayor relevancia. *“El verdadero desafío para el sistema de seguridad social argentino consiste en confrontar el dogma contributivo y, en el marco de la aceptación del carácter colectivo y universal que ha de tener la protección social”* (Minoldo y Peláez; 2018; pág. 228).

La propuesta universalista se constituye como una promesa superior al de 'mínimos sociales', en ésta se pondera la suficiencia y calidad de la prestación con el énfasis dado en la equidad de oportunidad y mejoramiento del nivel de vida con dignidad. La protección social entendida de esta manera nos invita a pensarla como una relación horizontal con la Seguridad Social, y este resulta un buen punto de partida.

“Este enfoque de la Protección Social horizontal –a diferencia de la vertical, asociada al trabajo– se transparentó en el concepto de Piso de Protección Social sostenido por la Organización Internacional del Trabajo —en colaboración con la Organización Mundial de la Salud—.” (ENAPROSS; 2014: pág. 10). Este ‘piso’ se entiende como al conjunto integrado de políticas sociales diseñado para garantizar a toda persona la seguridad de los ingresos y el acceso a los servicios sociales esenciales a lo largo de su vida. Reviste en dos características axiales: es universal e incondicional.

Las prestaciones universales de calidad, pueden representar *“una herramienta poderosa para promover la igualdad entre los sexos y, de forma más general, para incrementar la autonomía del individuo, dado que pueden liberar a las personas de la miseria sin someterlas a los controles y condiciones generalmente asociados con la ayuda a los pobres”* (OIT; 2002: pág. 79).

Hasta el momento nunca se ha implementado una Prestación Básica Universal o Piso Básico, lo cual abre márgenes de incertidumbre sobre cómo se desarrollaría, Mónica Roqué también comparte esta duda, si bien no tiene una opinión formada al respecto, dice no estar segura que sea equitativa.

La Argentina ha sabido organizar un piso de protección bastante heterogéneo, pero por los vaivenes políticos y la falta de una estructura sólida sobre la perspectiva de Derechos Humanos en materia previsional, muchos de estos instrumentos han cobrado notoriedad por tratarse de políticas de emergencia sin un arraigo legislativo fuerte que la legitime como política de Estado y la aleje de las arbitrariedades gubernamentales de turno. Sin dudas que, a pesar de ello, el camino elegido en 2003 conduce a la conformación de una sociedad más igualitaria, con perspectiva histórica y crítica del pasado y presente nacional.

Pensar una política universal para las personas mayores no significa reducirse a los ‘mínimos’, sino a un piso ‘básico’; dos nociones totalmente distintas. Las Naciones Unidas sugieren que el concepto de piso de protección social²⁷ podría

²⁷ El piso de protección social se incluyó como un elemento clave del Pacto Mundial para el Empleo adoptado por la Conferencia Internacional del Trabajo en 2009. El Pacto, que contiene un conjunto de medidas de política acordado internacionalmente a fin de construir un marco orientado al empleo para el futuro crecimiento económico, insta a los países a «considerar la posibilidad, según proceda, de... instaurar una protección social adecuada para todos, sustentada en un régimen básico de protección social...». (OIT: *Para recuperarse de la crisis: Un Pacto Mundial para el Empleo*, 98.ª reunión de la CIT).

constar de dos componentes principales que contribuyan al cumplimiento efectivo de los derechos humanos:

- SERVICIOS: acceso geográfico y financiero a servicios esenciales como agua, saneamiento, salud y educación y
- TRANSFERENCIAS: un conjunto de transferencias sociales esenciales, monetarias y en especie, a efectos de brindar una mínima seguridad de ingresos y de facilitar el acceso a los servicios esenciales, incluida la asistencia médica.

La PUAM no puede pensarse como piso básico de protección universal a la vejez, niega el derecho a una jubilación, y como dijimos termina funcionando como techo. Además, sus inconsultos cambios post debate parlamentario la convirtió en un plan social de emergencia para un sector estrictamente focalizado. Su carácter subsidiario y limitada cuantía no sólo se puede contrastar con los datos anteriormente expuestos, sino con un dato duro del CEPA (2019) *“De los 110 mil casos de beneficiarios/as de PUAM que se registran en la actualidad, un total de 49 mil tomaron créditos en la ANSES. Esto significa que la mitad de los/as beneficiarios/as de las pensiones universales está endeudada (el 45%)”*, queda demostrada que la ‘suficiencia’ buscada como piso social y considerando la definición amplia de Seguridad Social la PUAM socava las posibilidades de desarrollar una vejez con dignidad e integración social.

Conclusiones:

El Sistema de Seguridad Social debe pensarse como un sistema de justicia distributiva y de presencia del Estado en todas las situaciones de la vida: maternidad, nacimiento, niñez, enfermedad, vejez, invalidez y muerte. No existe un único modelo de seguridad social; la tendencia en Argentina de 2003-2015 fue hacia uno más integral e integrado, universal, público, solidario, de reparto y sustentable. El Estado tomó la responsabilidad de asegurar el futuro de los grupos excluidos, principalmente niños y adultos mayores, quienes financiaban de forma indirecta el sistema.

Con el cambio de gobierno, en 2016 se inició un giro de ciclo en materia previsional con medidas que impactaron negativamente sobre toda la población protegida y los potenciales beneficiarios del sistema. Primó una política de 'mínimos sociales' para personas que demostraran estar en situación de vulnerabilidad ofreciéndoles una ayuda social a la vejez y, en el mismo juego, erradicó las moratorias previsionales fundadas en la ampliación de derechos.

Estas reformas reflejaron un cambio de paradigma que apuntó a la individualización de los riesgos y la reducción de la redistribución implícita, reforzando el esquema mixto y recuperando el discurso bismarckiano. Ante las presiones foráneas y los lineamientos del FMI y la OCDE la Ley de Reparación Histórica primero, y la Reforma Previsional del 2017 configuraron instrumentos de ajuste fiscal que perjudicaron a toda la población protegida y ampliaron las brechas entre prestaciones.

La única reparación histórica de los y las jubiladas fue la llevada adelante por los gobiernos kirchneristas que reconocieron el sentido amplio de la seguridad social y permitieron la inclusión de millones de personas mayores víctimas de las políticas neoliberales. La ENAPROSS muestra que esta reconfiguración contribuyó a reducir las desigualdades existentes en la sociedad argentina tanto en los ingresos como en el acceso a servicios (2014: pág. 113).

El cuestionamiento conservador a este reconocimiento se dio arduamente en las discusiones parlamentarias; lo que el discurso omite es la pendiente disputa sobre lo que implica el genuino financiamiento de un Sistema de Seguridad Social (en mayúsculas) que dejó de ser contributivo hace años y cuyas prestaciones son

sostenidas por la sociedad en su conjunto, y que, en el marco de la expansión de derechos, gozan de una extendida legitimidad social.

La eliminación del régimen de capitalización en 2008, mediante la Ley 26425, y la unificación del sistema a partir de la creación del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA) por el Decreto 2104/2008, fueron las medidas más significativas que posibilitaron una cobertura previsional de más del 97% y que moderaron las condiciones de pobreza y desigualdad en la población adulta mayor.

La PUAM se diferenció de la Pensión No Contributiva por Vejez (PNC), ubicándose como una prestación de mejor calidad. Entre los motivos que la jerarquizan se encuentran su órbita de gestión (ANSES) *-aunque su financiamiento es a partir de rentas generales-*, los mecanismos de movilidad, la prestación socio-sanitaria conexas. Sin embargo, la configuración de la misma pronto encontró restricciones que la convirtieron en un plan social focalizado lejos del espíritu reparatorio y de universalidad que se pregonó en el Congreso.

Este nuevo haber mínimo disfrazado de Pensión Universal significa un doble castigo para las personas mayores que no alcancen a cubrir 30 años de aportes: primero porque la mayoría de ese universo poblacional fue contratado en el mercado informal, en empresas que no hicieron los aportes previsionales correspondientes y, luego al momento de la jubilación donde el Estado lo condenó a un plan para la tercera edad.

En la configuración de la PUAM se concluye que los intereses del legislador y la retórica gubernamental poco tuvieron que ver con la concepción de Derecho Humano que la seguridad social implica. El impacto más regresivo se vio en el aumento de la desigualdad entre los beneficiarios previsionales del SIPA, generando prestaciones de primera y segunda categoría y precarizando el poder adquisitivo de las mismas. Esta Pensión Universal reconvertida en un plan para la tercera edad permitió ampliar la cobertura horizontal con un menor costo fiscal en comparación a las moratorias, sin embargo, a 4 años de su implementación su cobertura sigue siendo baja.

Esta embestida neoliberal afectó principalmente a las mujeres y a los sectores históricamente vulnerados rompiendo con el principio de solidaridad, aumentando la edad jubilatoria y erosionando la noción de derecho. El Estado de esta manera priorizó el ajuste, desatendió los riesgos sociales e incrementó la inseguridad social.

La pregunta que inició este trabajo acerca de si la PUAM era un nuevo derecho, puedo concluir que a partir del recorrido visto y las decisiones políticas asumidas la noción de derecho se vio afectada seriamente y constituyó un cambio regresivo en la cultura previsional argentina, donde las políticas se direccionaron a compensar los efectos de un proceso de ajuste evidente.

Bibliografía consultada:

- ALONSO, VIRGINIA NOEMÍ Y PIZARRO, TATIANA MARISEL (2017). *¿Y el género en la seguridad social argentina durante los gobiernos kirchneristas?* Estudio sobre las implicancias de la Asignación Universal por Hijo y el Plan de Inclusión Previsional. *RevIISE* | Vol. 9, Núm. 9, pp. 47-61.
- ANSES (2020). Boletín Estadístico de la Seguridad Social. Septiembre 2020. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Argentina. Recuperado en <https://www.argentina.gob.ar/trabajo/seguridadsocial/bess>
- ARZA, CAMILA (2017). Inclusión, Prestaciones Básicas y (des)igualdad: la distribución de la protección económica en la vejez en cuatro países de América Latina. *SabereS*. Vol. 9, Núm. 1, pp. 69-89.
- BERTRANOU, FABIO; CASALÍ, PABLO; CETRÁNGOLO OSCAR (2019). *¿A mitad de camino entre Bismarck y Beveridge? La persistencia de los dilemas en el sistema previsional argentino*. Oficina de la OIT para el Cono Sur de América Latina, 2019 (Informes Técnicos OIT Cono Sur, N°9).
- CARDELLI, MARIANO (2019). Ponencia: Las orientaciones de la política social de la era Cambiemos pensadas en clave de riesgo global. XI Jornadas de Investigación, Docencia, Extensión y Ejercicio Profesional: "Disputas por el Estado, la democracia y las políticas públicas. Concentración de la riqueza y poder popular". La Plata.
- CASA ROSADA - INFORME: El estado del Estado (2016). Recuperado de https://www.caserosada.gob.ar/elestadodelestado/docs/el_estado_del_estado.pdf
- CEPA (2019). Hernán LETCHER y Julia STRADA. Informe: "De pobreza cero a pobreza cien mil: Análisis de la Pensión Universal de Adultos Mayores como reemplazo de la moratoria previsional para el acceso a la jubilación".
- CEPA (2020). Informe: "El #8M en clave económica - Marzo 2020".
- CEPAL - Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2013). Consenso de Montevideo sobre población y desarrollo. Primera reunión de la Conferencia Regional sobre Población y Desarrollo de América Latina y el Caribe. Disponible en <https://www.cepal.org/sites/default/files/pr/files/50700-2013-595-Consenso-Montevideo-PyD.pdf>.

- CORSIGLIA MURA, L. (2017). ¿La jubilación como derecho? Los debates que los Planes de Inclusión Previsional dejaron pendientes. *Cuestiones de Sociología*, 17, e041.
- CORSIGLIA MURA, L. (2018). Ciudadanías en proceso de ajuste. Un recorrido a través de las actuales políticas previsionales. X Jornadas de Sociología de la Universidad Nacional de La Plata (FAHCE).
- Decreto 110/2018 - Reglamentación. Ley N° 27.426 y Ley N° 27.260.
- Decreto 897/2007 - Creación y Fines del Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Régimen Previsional Público de Reparto.
- DETTANO, ANDREA (2016). La propuesta del Ingreso Ciudadano en Philippe Van Parijs: recuperando sus aportes; *Estudios Sociológicos*; 17-32.
- DI COSTA, V. (2020). Previsión social en Argentina: principales características de la reconfiguración neoliberal de 2017. En *Revista de Estudios Sociales Contemporáneos* N° 23, IMESC-IDEHESI/CONICET, Universidad Nacional de Cuyo, pp. 133-159.
- DVOSKIN, NICOLÁS (2016). La reforma previsional del macrismo en clave histórica: el retorno de la estigmatización; R. Coviello; *Épocas*; 3; pág. 1-11.
- DVOSKIN, NICOLÁS (2018). El *“Programa argentino de Seguridad Social”*: un proyecto católico-desarrollista para la Argentina de los sesenta. *Sociedad y Religión* N° 50, VOL XXVIII, PP. 86-106.
- ENAPROSS (2014). Protección y Seguridad Social en la Argentina. Resultados de la Encuesta Nacional de Protección y Seguridad Social 2011. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.
- ENCAVIAM - INDEC (2014). Encuesta Nacional sobre Calidad de Vida de Adultos Mayores 2012. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Instituto Nacional de Estadística y Censos.
- GABRINETTI, MARIANA y DANIEL, PAULA (2018). Matriz de intervención estatal en el debate entre protecciones y sistemas de protección. X Jornadas de Sociología de la Universidad Nacional de La Plata (FAHCE).
- GOLBERT, LAURA SUSANA Y ROCA, EMILIA EUGENIA (2010). *De la Sociedad de Beneficencia a los Derechos Sociales* - 1a. edición. Buenos Aires, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

- GRUSHKA CARLOS O. (2016). Perspectivas del Sistema Integrado Previsional Argentino y de ANSES, años 2015-2050.
- MIGUEL ÁNGEL FERNÁNDEZ PASTOR ET AL (2019). Vejez, envejecimiento y pobreza. ALGEC. Recuperado de <https://www.algec.org/wp-content/uploads/2019/10/informe-VEJEZ-OCTUBRE-FINAL.pdf>
- MINOLDO M. S., ZAVATIERO, C., PELÁEZ, E., Y FÉLIZ J. (2015). La equidad como asignatura pendiente de la previsión social contributiva. Reflexiones desde Argentina, Paraguay y República Dominicana. Revista Latinoamericana de Población, 16(9), 75-108.
- MINOLDO, MARÍA SOL; PELÁEZ, ENRIQUE (2018). Retos de la seguridad social Argentina en el siglo XXI; Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales; pág. 201-232.
- NAZARENO CERQUETTI, FLAVIA ANDREA IBÁÑEZ Y JUAN MANUEL QUIROGA (2016). Trabajo de investigación: “Análisis Integral del Sistema de Seguridad Social en Argentina”. Mendoza.
- OIT (2002). Seguridad social: un nuevo consenso. Organización Internacional del Trabajo - Ginebra.
- OIT (2017). Informe Mundial sobre la Protección Social 2017-2019. La protección social universal para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Resumen Ejecutivo.
- OZDEN, M. (2012). El derecho a la Seguridad Social, Centro Europa-Tercer Mundo (CETIM), Ginebra. (Pág. 1-27).
- PANIGO, DEMIAN TUPAC; MEDICI, FLORENCIA (2013). El sistema de seguridad social en la Argentina: transformaciones recientes en perspectiva histórica; Instituto Nacional de Administración Pública; Perspectiva sobre el Estado, las políticas públicas y la gestión; 112-135.
- ROTTENSCHWEILER, SERGIO (2020). Un mismo comienzo y dos caminos dispares: la Reparación Histórica y la Pensión Universal para el Adulto Mayor (2016-2019). Revista Latinoamericana de Desarrollo Económico.
- SOSA, R. (2019). Seminario de posgrado: “Derechos de la Seguridad Social”. Especialización en Seguridad Social. Facultad de Trabajo Social - UNLP.

- UNDAV (2020). Informe: Aumento de prestaciones. Observatorio de Políticas Públicas Universidad Nacional de Avellaneda. Coordinador: Mg. Santiago Fraschina. Agosto 2020.

Sitios web consultados:

- Página Comisión Económica para América Latina y el Caribe:
<https://www.cepal.org/es>
- Página del Observatorio de Políticas Públicas Universidad Nacional de Avellaneda: <https://www.undav.edu.ar/index.php?idcateg=198>
- Página INDEC - Instituto Nacional de Estadística y Censos:
<https://www.indec.gob.ar/>
- Página Infoleg – Información Legislativa y Documental:
<http://www.infoleg.gob.ar/>
- Página Oficial ANSES: <https://www.anses.gob.ar/>
- Página Oficial Asociación Latinoamericana de Gerontología Comunitaria:
<https://www.algec.org/>
- Página Oficial CEPA - Centro de Economía Política Argentina:
<https://centrocepa.com.ar/>
- Página Oficial del Congreso de la Nación: <https://www.congreso.gob.ar/>
- Página Oficial OIT - Organización Internacional del Trabajo:
<https://www.ilo.org/global/lang--es/index.htm>
- Página Web Diccionario Enciclopédico de la Legislación Sanitaria (DELS):
<http://www.salud.gob.ar/dels/search/node>
- Repositorio Institucional CONICET Digital: <https://ri.conicet.gov.ar/>