

---

*- HACIA UNA NUEVA REFORMA  
DEL SISTEMA PREVISIONAL  
ARGENTINO -*

---

***ALEJANDRO D. ROBINO***  
***TRABAJO INTEGRADOR FINAL***

## ÍNDICE

---

### CAPITULO I

<b>Introducción</b> .....	5
El Encanecimiento de las Naciones.....	5

### TITULO I

1. Nuevos desafíos en torno a la protección social en la vejez.....	8
2. Instauración de las nuevas reformas previsionales.....	11

### TITULO II

1. Objetivos del Trabajo.....	14
2. Estrategia metodológica y técnicas de producción.....	16
3. Corpus de materiales.....	17

### CAPITULO II

<b>Protección social y derechos en la vejez</b> .....	20
Un proceso de reformas y contrarreformas.....	20

### TÍTULO I

<b>1. Protección Social y Seguridad Social en la vejez</b> .....	21
1.1. La Seguridad Social en clave histórica.....	26
1.2. El Objeto y el Sujeto de la Seguridad Social.....	30
1.3. De las contingencias sociales y los métodos de financiamiento.....	31
1.4. Constitucionalismo Social y Seguridad Social en Argentina.....	33
1.5 Una historia de reformas en Argentina.....	37
1.6. El régimen jubilatorio desde el Peronismo.....	39
1.7. Una revisión crítica de la Seguridad Social.....	40
1.8. Sobre jubilaciones y cobertura en Argentina.....	42
1.9. La previsión social después de la dictadura.....	44

### TÍTULO II

<b>2. Vejez, envejecimiento y derechos humanos de las personas mayores</b> .....	47
2.1 Génesis de la Convención Interamericana.....	51
2.2. La Convención Interamericana y la Ley N° 27.360.....	56

2.3. El fenómeno del envejecimiento.....	59
2.4. Un Tratado de Derechos Humanos vinculante para el Estado.....	60
2.5. Algunas conclusiones jurídicas.....	63
2.6. Reservas al momento de ratificar el instrumento.....	64

### **TÍTULO III**

<b>3. El Sistema Previsional Argentino.....</b>	<b>67</b>
3.1. La primera “contrarreforma” liberal en democracia.....	71
3.2. De regreso al sistema solidario.....	72
3.3. En busca de la cobertura universal.....	75
3.4. El “autodenominado” Programa de Reparación Histórica.....	79
3.5. El “blanqueo de capitales” .....	83
3.6. Una pensión menor para los mayores.....	84
3.7. La visita del Fondo.....	86
3.8. La reforma que cerró el ciclo.....	87
3.9. Mercados y movilidad jubilatoria.....	88

### **CAPITULO III**

<b>Conclusiones Finales.....</b>	<b>92</b>
Todos somos mercados.....	92
<b>BIBLIOGRAFÍA UTILIZADA.....</b>	<b>97</b>

---

## **RESUMEN**

---

La propuesta general de mi trabajo será la de realizar una revisión general sobre la Protección Social y la Seguridad Social en relación a las personas mayores en Argentina, analizando particularmente su sistema previsional y las diversas reformas que se han producido a través del tiempo, examinar sus antecedentes, principios y particularidades, e indagar profundamente en los últimos procesos de reforma previsional que se dieron en nuestro país a partir del año 2016. En este sentido, indagaré en clave histórica sobre el crecimiento de la pobreza y la pérdida de derechos que ha transitado este grupo etario en el país, lo que alerta sobre la necesidad de formular nuevas estrategias que resignifiquen la noción de Protección Social en la vejez, y se evalúen posibilidades para generar un sistema de pensiones para las personas mayores que contemple integralmente todos los factores que promuevan la mejora en la calidad de vida de este colectivo.

Asimismo, y como horizonte transversal a este trabajo, examinaré los aspectos demográficos e índices generales en materia de vejez y envejecimiento en Argentina, desarrollando un breve análisis sobre los antecedentes y marcos regulatorios referentes a los derechos humanos de las personas mayores, y en especial la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores aprobada en nuestro país por Ley N° 27.360.

## **PALABRAS CLAVE**

---

Protección Social - Sistema Previsional - Personas Mayores –Derechos Humanos

---

## CAPITULO I

### INTRODUCCIÓN.

---

---

*El 28 de agosto de 1948, en el Ministerio de Trabajo, Eva Perón anunciaba el Decálogo de la Ancianidad y pedía que fuera incorporado prontamente a la legislación argentina. El documento explicitaba la relevancia de garantizar una vejez digna y libre de angustias y preocupaciones para todas las personas.*

---

### EL ENCANECIMIENTO DE LAS NACIONES.

---

El envejecimiento de las poblaciones es un fenómeno que carece de precedentes y que se profundizará en el tiempo. Durante el siglo XX la proporción de personas mayores aumentó y se espera que esta tendencia se mantenga en el siglo actual.

Hoy en el mundo una de cada dos personas cumple 60 años y al mes tenemos un millón de personas nuevas cumpliendo esta edad. Los países se encuentran en un claro proceso denominado “Encanecimiento de las Naciones” donde por primera vez las personas mayores tienen un peso muy significativo en las poblaciones, y en donde la promoción y protección de los derechos humanos de las personas de edad son una cuenta pendiente en todo el mundo, particularmente el Derecho a la Salud y a la Protección Social de este grupo poblacional<sup>1</sup>.

El interés por la temática de los derechos de las personas mayores, y en particular por el sistema previsional y sus reformas, radica por un lado en el desarrollo de mi experiencia en la administración pública nacional, en donde tuve oportunidad de prestar servicios técnicos en instancias encargadas de formular y desarrollar políticas públicas destinadas a los derechos de las personas adultas mayores; y por otro lado en que cuando comencé el cursado de esta Carrera de Especialización se transitaba en el país un período político

---

<sup>1</sup> El término “Encanecimiento de las Naciones” ha sido utilizado por diversos especialistas del ámbito gerontológico argentino, particularmente a partir del año 2002 con el desarrollo de la Segunda Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento (Madrid, España) por la cual se aprobara una Declaración Política y el Plan de Acción Internacional sobre Envejecimiento que comprometió a los gobiernos a diseñar y ejecutar medidas que hagan frente a los retos planteados por el proceso de envejecimiento mundial.

fuertemente signado por modificaciones estructurales del sistema previsional argentino. Efectivamente, durante el año 2016 y 2017 se proponía en Argentina una fuerte reforma al sistema basaba en tres grandes modificaciones que podrían resumirse en los siguientes aspectos: elevar el mínimo de edad jubilatoria de forma voluntaria para aquellos trabajadores que así lo deseen; establecer el haber mínimo de jubilaciones en el 82% del salario mínimo de los trabajadores activos; y modificar la fórmula y frecuencia de actualización del valor monetario de los haberes previsionales. En particular, se estableció que los haberes previsionales se ajustasen trimestralmente en función de la variación de la inflación y los salarios durante el penúltimo trimestre.

El proyecto de reforma propuesto alcanzaría a jubilados, pensionados, beneficiarios de las asignaciones familiares y de la Asignación Universal por Hijo (AUH), como así también a los veteranos de la guerra de Malvinas. Los objetivos de la reforma, según lo establecido por los promotores de la reforma, radicaba principalmente en aumentar la sustentabilidad del sistema jubilatorio y facilitar la reducción del déficit fiscal y la inflación.

El proceso de reformas en materia previsional instaurado a partir del año 2016 probablemente no ha sido más que la culminación provisoria de un proceso que lleva muchos años en Argentina, y que refleja una realidad más amplia y compleja producto de vaivenes políticos, sociales y económicos que se han venido desarrollando desde los primeros avances en materia previsional en el país manifestados hacia fines del siglo XIX, en donde podemos encontrar como primer antecedente la sanción de la Ley N° 870 de creación del Sistema de Jubilación para Magistrados Judiciales, régimen financiado por el Estado<sup>2</sup>.

En el marco señalado, el presente trabajo pretenderá indagar acerca de las características que asumió el sistema previsional argentino a lo largo de las distintas etapas históricas, para posteriormente realizar un análisis pormenorizado de la situación previsional actual, considerando particularmente los antecedentes y efectos de las reformas realizadas en la última gestión de gobierno que culminó en el año 2019.

---

<sup>2</sup> La Ley N° 870 data del año 1877. La misma fue dictada durante la presidencia del Dr. Nicolás Avellaneda. Universidad Nacional de San Juan – Argentina. Reseña histórica del Sistema Previsional Argentino. Sandra G. Martínez Illanes, Tamara R. Pinto Ortiz, Elio Noé Salcedo y Lucy Ríos. (2019). Disponible en: [www.revista.unsj.edu.ar](http://www.revista.unsj.edu.ar)

En este contexto, cabe mencionar que la gestión de gobierno comprendido entre los años 2016 al 2019 impulsó una serie de reformas al sistema previsional bajo el denominada proyecto de “reparación histórica a los jubilados”. La misma, pretendía incorporar modificaciones tendientes a dar respuesta a la litigiosidad previsional existente reconociendo una modificación en el cálculo de los haberes. Por otro lado, la propuesta abordó el lanzamiento de una nueva figura previsional denominada “pensión universal a la vejez” pensada como reemplazo a las moratorias instauradas desde el año 2005 por la reforma previsional promovida por la gestión de gobierno anterior.

Para financiar las mencionadas erogaciones el proyecto estableció dos canales principales: por un lado, una convocatoria a un blanqueo de capitales – que, a diferencia de otros blanqueos, no requería que los mismos vuelvan físicamente al país- y, por el otro, la habilitación para poner en venta los activos que componen el denominado Fondo de Garantía de Sustentabilidad (FGS) gestionado a través de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES)<sup>3</sup>. Argentina ha transitado diversas reformas en su sistema previsional, no obstante, considero que al analizar las mencionadas reformas es menester evaluarlos a la luz de la filosofía política desde la cual se promueven, como así también desde los contextos políticos y económicos en los cuales se desarrollan.

Como se puede vislumbrar, el sistema previsional de pensiones para la vejez en Argentina, como así también las sucesivas reformas o modificaciones que se han realizado en el tiempo, tienen íntima relación con la ideología política y económica de la gestión gubernamental de turno, pero también tienen relación con un marco más amplio que tiene que ver con factores demográficos locales y regionales, avances y retrocesos en materia de derechos para personas mayores, y en general ciertos aspectos concernientes a la denominada protección social.

En el sentido aludido, la protección social ha surgido en los últimos años como un eje conceptual que busca integrar una variedad de acciones orientadas a construir sociedades más justas e inclusivas, y a garantizar niveles mínimos de vida para todas las personas. En particular, la protección social es vista como un mecanismo fundamental para

---

<sup>3</sup> El FGS fue creado por el Decreto N° 897 del 13 de julio de 2007. La ley 26.425 promulgada el 4 de diciembre de 2008 en su artículo primero dispone la unificación del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones en un único régimen previsional público denominado Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA). Las disposiciones reglamentarias establecieron que el total de los fondos administrados por las AFJP se traspasaran en especie al Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Sistema Integrado Previsional Argentino (FGS).

contribuir a la plena realización de los derechos económicos y sociales de la población (a la seguridad social, el trabajo, la protección de niveles de vida adecuados para los individuos y las familias, así como al disfrute del nivel más alto de bienestar físico y mental y a la educación). La responsabilidad de garantizar estos derechos recae principalmente sobre el Estado, que debe jugar un papel primordial en la protección social —para que ésta sea interpretada como un derecho y no un privilegio—, en colaboración con tres otros grandes actores: las familias, el mercado y las organizaciones sociales y comunitarias. Con diferencias que se deben a su historia y nivel de desarrollo, varios países de América Latina y el Caribe han adoptado medidas innovadoras para establecer estas garantías, mediante la implementación de diferentes tipos de transferencias —que incluyen los programas de transferencias condicionadas y las pensiones sociales— y la extensión de la protección en salud. Sin embargo, uno de los desafíos más importantes que enfrentan los países de la región es integrar las distintas iniciativas en sistemas de protección social que aseguren la coordinación de varios programas, así como de las instituciones del Estado que están a cargo de su diseño, financiación, implementación, regulación, monitoreo y evaluación, permitiendo lograr impactos positivos sobre las condiciones de vida de la población<sup>4</sup>.

En el marco señalado, podría concluirse en esta introducción que intentar abordar integralmente el sistema previsional argentino puede representar cierta complejidad si se la analiza desde otras ópticas transversales como las mencionadas. No obstante, considero que indagar sobre el desarrollo de políticas de vejez, y analizar el concepto más amplio de la protección social evaluado desde el envejecimiento permitirán comprender determinadas aristas que muchas veces son verdaderos pilares en las reformas previsionales que se realizan en el país.

## TITULO I

### **1. Nuevos desafíos en torno a la protección social en la vejez.**

De cara a construir el Estado del Arte de mi investigación, desarrollaré una sistematización de la bibliografía a utilizar en relación con el tema propuesto, listando las

---

<sup>4</sup> Disponible en: <https://dds.cepal.org/proteccion-social/sistemas-de-proteccion-social/acerca> División de Desarrollo Social, CEPAL Naciones Unidas (2016).

mismas en dos tipos de producciones. Por un lado, aquella bibliografía que tendrá por finalidad la de definir conceptos, reponer procesos, y de contextualizar. Por otro lado, aquellas que constituyan los interlocutores de mi investigación, listando en este sentido aquella bibliografía que permita interrogar y problematizar los aspectos vinculados a la protección social de las personas mayores, y en particular los relativos a las reformas previsionales en Argentina. A raíz de los materiales seleccionados, intentaré aportar con mi investigación un marco histórico e integral que coadyuve a comprender la reforma previsional que se desarrollan en la Argentina, fundamentalmente a la luz de la aprobación de la Ley N° 27.260 (2016) denominada Programa Nacional de Reparación Histórica para Jubilados y Pensionados, y la Ley N° 27.426 N° (2017), referente a reforma previsional e índice de movilidad jubilatoria. En este contexto, y a fin de poder lograr un acabado análisis e investigación, el desarrollo de esta etapa del trabajo versará sobre una crónica en materia de previsión social en donde puedan identificarse las características principales de los períodos en los cuales nuestro país transitó diversos tipos de reformas, como así también sus efectos y consecuencias sobre la población mayor.

A modo de síntesis, puedo concluir que durante los años ochenta, los diferentes componentes de ese esquema comenzaron a sentir nuevamente los efectos de la profunda crisis económica que se dio en el período, perdiendo su antiguo papel dominante en la política social, aunque hacía ya tiempo que los recursos previsionales no lograban financiar prestaciones que se aproximaran a las expectativas de la población.

Luego de múltiples cambios parciales, en 1993 se decidió una reforma estructural que introdujo un sistema mixto con la opción de aportar fondos a un nuevo sistema de capitalización. Sin embargo, la crisis de fines de 2001 volvió a tener al sistema previsional entre sus causas más citadas y la población mayor mostrando grados de desprotección nunca vistos desde la expansión original de la previsión social en Argentina.

En este contexto, pienso que se podrá abordar con mayor claridad el objetivo fundamental de este trabajo de investigación que resultará de carácter exploratorio y en el que intentaré profundizar sobre los aspectos más sobresalientes del proceso de reformas iniciado a partir del año 2016 hasta la actualidad.

En relación al corpus de producciones que definen conceptos, utilizaré para esta investigación como marco un conjunto de autores que servirán en el camino de

contextualizar y situar la problemática, definiendo los conceptos y reponiendo los procesos necesarios para el desarrollo del trabajo.

En el marco señalado, considero pertinente establecer un grupo de autores que centran su interés o preocupación en las temáticas particulares a los que cada una refiere. En este sentido, los mismos pueden clasificarse según refieren a la “Protección y Seguridad Social” (Danani y Hintze, 2011; Caubet, 2013; Huenchuan, 2016), los relativos a “Políticas públicas sobre envejecimiento y derechos de las personas mayores” (Huenchuan, 2009; Prado y Soja, 2010; Dabove, 2018; Titelman y BERTRANOU, 2018) y los atinentes al sistema y reformas previsionales (Cetrángolo y Grushka, 2004; Basualdo, 2009; Uthoff, 2016).

Asimismo considero adecuado utilizar en este punto como marco complementario los textos relativos a la Declaración Política y el Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento adoptada por ONU (2002); el Informe VI sobre seguridad social para la justicia social y una globalización equitativa de la OIT (2011); el Informe sobre Resultados de la Encuesta Nacional de Protección y Seguridad Social del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (ENAPROSS, 2011); y la Ley N° 27.360 aprobatoria de la Convención Interamericana sobre la protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores (2017), entre otros.

En referencia a la bibliografía que constituyen producciones que dialogan con la temática los autores seleccionados (Cetrángolo, 2009; Osuna, 2011; Amarante y Colacce, 2016) abordan un cuerpo de conocimiento tendiente a explicar por un lado la temática relacionada a los sistemas de pensiones y sus reformas, como así también los efectos que en particular han tenido sobre la población adulta mayor. Asimismo, algunos de ellos refieren al desarrollo de políticas públicas sobre protección social para el colectivo de personas de 60 y más años de edad, que me permitirán realizar por un lado un trabajo de investigación exploratoria a fin de poder desarrollar una crónica de los principales ejes históricos ocurridos en materia de derechos humanos de personas mayores y reformas previsionales ocurridas en nuestro país durante el siglo XX, lo que me permitirá dilucidar, al momento de realizar el marco teórico de la investigación, una profunda revisión sobre el estado actual en materia de derechos humanos de las personas mayores y un exhaustivo análisis de la actual reforma previsional que se da a partir del año 2016 hasta la actualidad

en Argentina. En esta suposición considero que a fin de obtener una acabada comprensión del problema de investigación y poder elaborar las construcciones necesarias para abordar la investigación propuesta, la bibliografía seleccionada brinda el conocimiento más actualizado en la temática.

## **2. Instauración de las nuevas reformas previsionales.**

El desarrollo de sistemas de protección social para afrontar los desafíos del envejecimiento se vuelve inexorable, y en los últimos años diversos países de la región han avanzado en la creación y desarrollo de legislaciones, políticas y programas para mejorar las condiciones de vida de la población de personas mayores, incluso se han creado nuevos espacios de políticas pública y más intervenciones en este ámbito. En los países con una población más envejecida los niveles de protección suelen ser más extendidos, como es el caso de Argentina, en los que se encuentran en plena transición, los desafíos que impone la población de personas mayores coexisten con rezagos derivados de la pobreza y exclusión de otros grupos sociales.

La Conferencia Internacional del Trabajo de 2001 determinó que cada país debería diseñar una estrategia para lograr una “Seguridad Social para todos”<sup>5</sup>. En este contexto diversos autores se han preguntado si el concepto de Protección Social es más amplio que el de Seguridad Social, pudiéndose entender actualmente a la Protección Social como un derecho fundamental de todas las personas, las cuales deben tener acceso a programas efectivos y eficaces que además de cubrir riesgos sociales protejan los ingresos<sup>6</sup>.

El Estado Argentino cubre todas las ramas de la seguridad social que consigna el Convenio 102 de la OIT, el cual fuera aprobado en Argentina por Ley N° 26.678 (2011), y que se configura como “norma mínima de Seguridad Social”.<sup>7</sup>

El Estado Argentino cuenta actualmente con un régimen para enfrentar contingencias en la vejez. Al efecto, la prestación que el sistema previsional acuerda para dar respuesta a esta contingencia es la jubilación. El sistema previsional argentino ha sido reformado

---

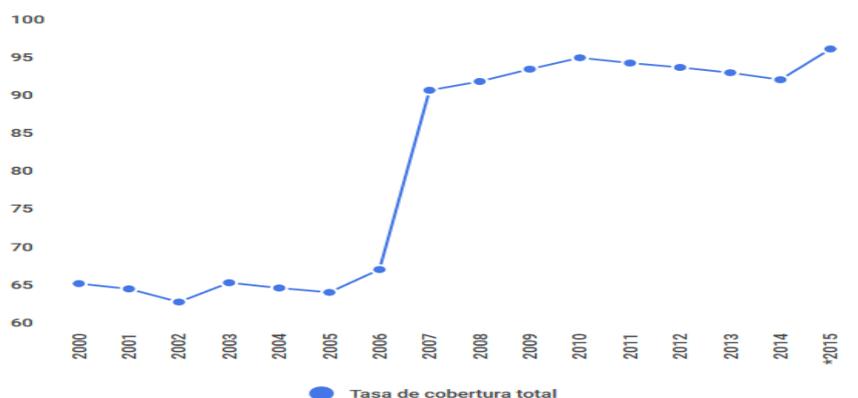
<sup>5</sup> ENAPROSS (2011) Protección y Seguridad Social en la Argentina. Resultados de la Encuesta Nacional de Protección y Seguridad Social - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

<sup>6</sup> Fuente: Sitio web de la Organización Internacional del Trabajo. Protección Social.

<sup>7</sup> OIT (2011) - Seguridad social para la justicia social y una globalización equitativa.

varias veces en su historia, fundamentalmente a partir de la década del 40. En 1969 se resuelve estatizar todo el sistema previsional (mediante las Leyes N° 18.037 y N° 18.038) bajo el control del recientemente creado Ministerio de Bienestar Social. La mencionada reforma, denominada Sistema Nacional de Previsión Social (SNPS), implicó un profundo cambio en el patrón distributivo del sistema previsional vigente durante el peronismo, beneficiando a los sectores de más altos ingresos e impactando de forma regresiva sobre los sectores populares (Ronconi, 2002). En la década de los 90' se produce una nueva reforma en el sistema previsional a través de la Ley N° 24.241, por la cual se instaura el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP) que representaba un sistema previsional de carácter mixto, en el cual se contemplaba un régimen de retiro privado de capitalización individual de aportes y otro público que, aunque modificado en múltiples aspectos, mantendría su organización en torno al principio tradicional de solidaridad intergeneracional. Luego de la crisis del 2001, se produjo una nueva reforma al sistema previsional. A partir del año 2003 con la adopción de los Decretos N° 1454/05 (Modificadorio de la Ley N° 24.476) y N° 1451/06 junto con la aprobación de la Ley N° 25.994 (2005) y posteriormente la Ley N° 26.970 (2014) se logró un incremento de cobertura previsional que pasó del 66,1 % al 97 % aproximadamente<sup>8</sup>, como se puede observar en el siguiente gráfico:

### Evolución de la Cobertura Previsional. Período 2000-2015 (en %).



Fuente: ANSES.  
2015 el valor es estimado

\* Para el año

<sup>8</sup> Fuente: [www.chequeado.com/ultimas-noticias/cfk-terminamos-nuestro-gobierno-con-casi-el-97-de-la-poblacion-en-condiciones-de-acceder-a-una-jubilacion-o-a-una-pension-con-cobertura](http://www.chequeado.com/ultimas-noticias/cfk-terminamos-nuestro-gobierno-con-casi-el-97-de-la-poblacion-en-condiciones-de-acceder-a-una-jubilacion-o-a-una-pension-con-cobertura)

Gráfico 1: Fuente elaboración propia en función de datos obtenidos de ANSES.

En el año 2008, a través de la Ley N° 26.425 se creó el Sistema Integral Previsional Argentino (SIPA), un sistema único de reparto cuyos fondos son administrados por el Estado a través de la ANSES. Esta reforma implicó la absorción de los fondos de las cuentas individuales del sistema de capitalización y la constitución del FGS. El cambio fue crucial para recomponer los recursos públicos, recuperar los ahorros de los trabajadores y garantizar la percepción futura de ingresos a las personas en actividad (Golbert, 2010).

Sin embargo, a partir de 2010 la tasa de cobertura comenzó a disminuir. Esta tendencia a la baja se registró hasta el año 2014, cuando la cobertura previsional alcanzaba al 93% de la población en edad de recibir el beneficio. Ese año, sin embargo, el Congreso nacional sancionó una nueva Ley de moratoria previsional (Ley N° 26.970) que provocó que la cobertura volviera a incrementarse hasta llegar al 97%, el porcentaje más alto de la serie 2000-2015<sup>9</sup>. Fabián Repetto, director del Programa de Planeamiento Estratégico del Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC), explicó en el sitio web chequeado que “la Argentina es uno de los países con mayor cobertura, sobre todo a partir del Plan de Inclusión Previsional, que permitió aumentar a más del 90% la cobertura”<sup>10</sup>.

De hecho, y según un informe de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) del año 2011, la Argentina “pasó a tener la tasa de cobertura en materia de jubilaciones más alta de América Latina, con 9 de cada 10 mayores en edad jubilatoria que reciben algún tipo de beneficio previsional”<sup>11</sup>.

En el año 2016, con la Ley N° 27.260 (Programa Nacional de Reparación Histórica para Jubilados y Pensionados) se instauró un nuevo proceso de reforma previsional, el cual incorporó entre otros aspectos una propuesta para responder a la litigiosidad previsional – denominado reajuste previsional - reconociendo una modificación en el cálculo de los

<sup>9</sup> Conforme la Ley N° 26.970 los trabajadores autónomos inscriptos o no en el sistema integrado previsional argentino (SIPA), y los sujetos adheridos al régimen simplificado para pequeños contribuyentes (en adelante monotributistas), que hayan cumplido a la fecha o cumplan la edad jubilatoria prevista en el artículo 19 de la ley 24.241 dentro del plazo de dos (2) años desde la vigencia de esta presente, pudieron regularizar sus deudas previsionales conforme el régimen especial establecido en esta ley.

<sup>10</sup> Disponible en: [www.chequeado.com/ultimas-noticias/cfk-terminamos-nuestro-gobierno-con-casi-el-97-de-la-poblacion-en-condiciones-de-acceder-a-una-jubilacion-o-a-una-pension-con-cobertura](http://www.chequeado.com/ultimas-noticias/cfk-terminamos-nuestro-gobierno-con-casi-el-97-de-la-poblacion-en-condiciones-de-acceder-a-una-jubilacion-o-a-una-pension-con-cobertura)

<sup>11</sup> Disponible en: [www.cepal.org/es/publicaciones/6185-proteccion-social-la-argentina](http://www.cepal.org/es/publicaciones/6185-proteccion-social-la-argentina)

haber, y el lanzamiento de la denominada a nivel mediático como “pensión universal a la vejez”, que en rigor es la institución de la Pensión Universal para el Adulto Mayor (PUAM) que representa una prestación que otorga ANSES a las personas mayores de 65 años que no cuentan con ninguna jubilación o pensión. Para financiar estas erogaciones el proyecto estableció dos canales: por un lado, una convocatoria a un blanqueo de capitales, por el otro, la habilitación para poner en venta los activos que componen el FGS. En el año 2017, con la Ley N° 27.426 se continúa con el proceso de reformulación previsional. La denominada "Reforma previsional", representa un complemento de la Ley N° 27.260 entre otras normativas, y refiere como se mencionó al cambio de índices en la movilidad jubilatoria, conllevando asimismo otras modificatorias sobre las Leyes N° 24.241, N° 26.417 y N° 20.744.

Atendiendo a la síntesis expuesta, el problema de investigación se focalizará en los antecedentes del sistema previsional argentino pero principalmente en el estudio de los aspectos atinentes a las características de las reformas previsionales instauradas a partir del año 2016 a través de las Leyes N° 27.260 y N° 27.426, abordando de modo sintético los aspectos concernientes al desarrollo de los derechos de las Personas Mayores, fundamentalmente a la luz de la aludida la Ley N° 27.360 por la cual se aprobó en Argentina la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores que, entendida desde la perspectiva del concepto más amplio de protección social, considero que representa el instrumento más importante para el país en relación a la protección de los derechos fundamentales de ese colectivo, incluyendo la seguridad social entre otros ejes que la rigen.

## TITULO II

### **1. Objetivos del Trabajo.**

En el presente, formularé un análisis y revisión integral del sistema previsional argentino, indagando en qué medida las reformas de la última década han afectado los derechos de las personas mayores. En este sentido, abordaré entre otros aspectos principales los atinentes a indagar los aspectos fundamentales que involucran la protección social con las personas mayores y sus derechos. Asimismo, examinaré los antecedentes centrales del sistema previsional argentino en clave histórica. Por otra parte, pretendo caracterizar de modo

genérico los diferentes períodos en los cuales se han desarrollado reformas previsionales en la República Argentina, examinando los marcos normativos y jurisprudenciales relacionados a la reforma previsional instaurada a partir del año 2016 hasta la actualidad. En este marco, procuro aludir durante el desarrollo de este trabajo a los diversos derechos de las personas adultas mayores que en la actualidad le asisten a este colectivo, y particularmente indagar sobre cómo se afectan muchas de estas garantías en relación con las reformas del sistema previsional argentino instauradas a partir del año 2016.

Como marco de cuestionamiento de referencias se agrupan las preguntas que considero centrales para el desarrollo de la investigación, jerarquizándolas lógicamente, lo que dará al lector una pauta general de orientación sobre los aspectos principales del presente trabajo.

1° - ¿Cuáles han sido los aspectos más sobresalientes de las políticas públicas en materia de protección social de personas mayores desarrolladas en Argentina?

2° - ¿Cuáles son las características principales de los procesos de reformas en torno a los diversos sistemas previsionales instaurados en el país a través del tiempo?

3° - ¿Qué características esenciales presentan las Leyes N° 27.260 (Programa de Reparación Histórica) y N° 27.426 (Reforma Previsional)?

4° - ¿Qué relación se observa entre la Protección Social, el nuevo paradigma de derechos humanos en la vejez considerada a partir de la aprobación de la Ley N° 27.360 y el proceso de reformas previsionales adoptadas a partir del año 2016 en Argentina?

Asimismo, y a modo de generar presupuestos que sitúen al lector sobre algunas problemáticas interesantes que conlleva el sistema de protección social en la vejez en Argentina puede indagarse que:

El desarrollo de las políticas públicas de protección social para la vejez a partir del año 2016 ha sido poco eficiente pese a la adopción del Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores, aprobada por Argentina en el año 2017.

La aplicación concreta de las Leyes N° 27.260 y N° 27.426 han generado pérdida de derechos para las personas jubiladas y pensionadas del sistema.

El instituto de la Pensión Universal para el Adulto Mayor (PUAM), creado por la Ley N° 27.260, perjudica particularmente a las mujeres adultas mayores.

Por su parte, y en el camino hacia la formulación del problema de investigación, pienso que se torna necesario tener cuenta las siguientes premisas:

a) En el contexto expuesto se entiende necesario problematizar las dimensiones de la Ley N° 27.260, en particular el funcionamiento del Programa de Reparación histórica, la Pensión Universal para el Adulto Mayor y aspectos relacionados a las moratorias y al FGS. Asimismo, se torna necesario problematizar las dimensiones de la Ley N° 27.426 sobre Reforma Previsional, en particular los aspectos sobre modificación de la edad jubilatoria, el nuevo régimen de movilidad de haberes y la alteración de la fórmula de actualización.

b) En un contexto normativamente tan complejo es necesario observar e indagar en qué medida las nuevas reformas al sistema previsional argentino afectan los derechos de las personas mayores, y analizar cuál es la real incidencia que puede implicar para este colectivo.

Muchas de estas afirmaciones se analizarán a luz de la lectura del presente trabajo, en tanto que muchas otras surgen del análisis general de diversos artículos y el análisis de diversos planteos judiciales interpuestos - muchos en proceso de resolución y otros ya resueltos -, como así también en atención a los fundamentos de los recientes Decretos en materia previsional que se han formulado a partir de la nueva gestión gubernamental instaurada a partir de diciembre de 2019 (Vg. Decretos Nro 163/20, Nro. 104/2021 y Nro 475/2021).<sup>12</sup> Esta investigación contribuirá entonces a conocer en clave histórica el sistema previsional argentino, pero fundamentalmente a repensar el funcionamiento del sistema actual. Asimismo, permitirá analizar ciertos vínculos fundamentales entre el sistema de pensiones en la vejez y el desarrollo de políticas de protección social destinadas a la población adulta mayor en el país.

## **2. Estrategia metodológica y técnicas de producción.**

---

<sup>12</sup> Véase al respecto las siguientes fuentes:

<https://www.cronista.com/economia-politica/Alberto-promulgo-la-reforma-previsional-Los-jubilados-estaran-un-poco-mejor-20210103-0006.html>,

<https://elcanciller.com/cuales-son-los-fundamentos-del-fallo-que-declaro-inconstitucional-los-aumentos-de-jubilaciones-dictados-por-decreto/>,

<https://www.elcoheteealaluna.com/una-justicia-justa/>,

La estrategia metodológica elegida para este trabajo integrador es cualitativa basada en la investigación documental, de este modo desarrollaré un abordaje metodológico basado en un análisis cualitativo de datos, siendo prioritario el análisis de marcos regulatorios y bibliografía especializada.

Asimismo, utilizaré de manera complementaria datos secundarios cuantitativos como por ejemplo estadísticas de carácter oficial referentes a personas mayores y datos específicos en materia de protección y seguridad social.

En este sentido, algunas de las principales técnicas o herramientas metodológicas para recolectar y construir datos será el análisis documental.

En el contexto aludido, tanto el análisis como la comparación de la bibliografía especializada, como así también de los diversos marcos legales, serán un insumo esencial para el desarrollo del presente trabajo.

Cabe destacar que, como técnicas de análisis de datos cualitativo y a fin de que las mismas constituyan verdaderas herramientas útiles para organizar, describir y analizar los datos recogidos en los instrumentos de investigación, utilizaré aquellas que resulten más idóneas para resumir, analizar e interpretar la información obtenida.

### **3. Corpus de materiales.**

Como conjunto de datos y textos que servirán de base para el presente, me apoyaré en documentos de la doctrina especializada en protección social, legislación nacional referente particularmente previsional, y sus decretos reglamentarios, como así también en las principales normativas de los organismos especializados en la temática, como son ANSES y AFIP. Principalmente fundamentaré el presente trabajo en los siguientes instrumentos jurídicos:

1. Ley N° 27.260 (2016) – La Ley establece el denominado “Programa de reparación histórica para jubilados y pensionados”, y entre otros aspectos aborda el blanqueo (régimen de sinceramiento fiscal); la moratoria para obligaciones impositivas, de la seguridad social y aduaneras; junto a modificaciones impositivas de los impuestos a las ganancias, sobre los bienes personales, y sobre el impuesto a la Ganancia Mínima Presunta. La misma tuvo vigencia a partir del 23 de julio de 2016, siendo la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) la encargada de reglamentar los

aspectos inherentes al blanqueo y la moratoria. Asimismo, y entre otros puntos destacados, la Ley instituye con alcance nacional la Pensión Universal para el Adulto Mayor (PUAM), de carácter vitalicio y no contributivo, para todas las personas de sesenta y cinco (65) años de edad o más.

La norma ha sido reglamentada por Decretos y Resoluciones de alcance particular, entre los cuales se pueden mencionar:

- a. Decreto Reglamentario N° 894/2016, por el cual se instruye a la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), organismo descentralizado actuante en el ámbito del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, a promover y celebrar los acuerdos mencionados en el Título I del Libro I de la Ley N° 27.260.
  - b. Decreto Reglamentario N° 895/2016, sobre reglamentación parcial al Régimen de Sinceramiento fiscal establecido en el Libro II de la Ley N° 27.260.
  - c. Resolución General AFIP N° 3920/2016, sobre procedimientos y regularización excepcional de obligaciones tributarias, de la seguridad social y aduaneras, en el marco de lo establecido en el Libro II (Régimen de Sinceramiento Fiscal) Título II de la Ley N° 27.260.
2. Ley N° 27.360 (2017) - Aprobatoria de la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores.
  3. Ley N° 27.426 (2017) – Esta Ley ha sido denominada “Reforma previsional” y ciertamente constituye parte de un proceso de reformas al sistema previsional más amplio que fuera instaurado a partir de la Ley N° 27.260. En general refiere a modificaciones sobre el índice de movilidad jubilatoria; a modificaciones sobre las Leyes N° 24.241 y N° 26.417 (sobre movilidad de las prestaciones del régimen previsional público), y a la sustitución del artículo 252 de la Ley de Contrato de Trabajo N° 20.744.
  4. Ley N° 27.609 (2021). Esta ley establece un nuevo índice de movilidad jubilatoria. La misma tiene carácter reciente y propone de cierto modo una nueva reforma al sistema previsional al sustituir tanto el artículo 32 de la Ley N° 24.241 – por la cual se crea en el año 1993 el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP)<sup>13</sup>. Esta nueva ley

---

<sup>13</sup> Conforme el Artículo 1° de la Ley 24.241, “se instituye con alcance nacional y con sujeción a las normas de esta ley, el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP), que cubrirá las contingencias de vejez, invalidez y muerte y se integrará al Sistema Único de Seguridad Social (SUSS)”. Asimismo, el artículo establece que: “Conforman este sistema: 1) Un régimen previsional público, fundamentado en el otorgamiento de prestaciones por parte del Estado

establece que los haberes de la clase pasiva se actualizarán desde marzo de 2021 con una fórmula que combina el crecimiento de la recaudación de la ANSES y de los salarios (es decir un índice que combina en un 50 % el crecimiento de la recaudación y el 50 % basado en el incremento de los salarios determinado por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) y el de la Remuneración Imponible Promedio de los Trabajadores Estables (RIPTE). De este modo, la ley viene a reemplazar la movilidad jubilatoria que estuvo en vigencia desde marzo del 2018 hasta diciembre del 2019, y que fuera sancionada en la gestión de gobierno anterior presidida por el político de corte neoliberal Mauricio Macri.

---

que se financiarán a través de un sistema de reparto, en adelante también Régimen de Reparto, y 2) Un régimen previsional basado en la capitalización individual, en adelante también Régimen de Capitalización”.

Disponible en: [boletinoficial.gob.ar](http://boletinoficial.gob.ar)

---

## CAPITULO II

### PROTECCIÓN SOCIAL Y DERECHOS EN LA VEJEZ.

---

---

*“La reforma previsional cuenta con varias aristas. Todas coinciden en la degradación de la jubilación y del mecanismo para acceder a ella, alargando plazos y achatando el haber. Este proceso no se inició en diciembre pasado, sino que es un camino de varias décadas que la burguesía viene recorriendo en su búsqueda de hacer más baratos a los trabajadores” (Jorge Medina. Revista El Aromo Nº 100, 30/03/2018).*

---

### UN PROCESO DE REFORMAS Y CONTRARREFORMAS.

---

Argentina y la región está siendo atravesada por un proceso de envejecimiento desde hace varias décadas, y en un marco de envejecimiento mundial en donde los índices ascendentes de vulnerabilidad social afectan principalmente a las personas de sesenta y más años de edad resulta necesario que el desarrollo de políticas en materia de seguridad social atienda estas temáticas de modo integral y articuladas con el resto de políticas sociales. En este sentido se torna de fundamental importancia la consideración de generar procedimientos y criterios normativos diferenciales a fin de otorgar mayor sustentabilidad y universalidad a los sistemas de protección social, y reflexionar esencialmente sobre el nuevo paradigma en la vejez que actualmente se encuentra cimentada en una fuerte perspectiva de derechos humanos<sup>14</sup>.

El derecho a la seguridad social, es hoy un derecho humano plenamente reconocido por el Derecho Internacional siendo por tanto un derecho fundamental de todo ser humano. Para comprender en su amplitud al sistema previsional argentino se hace menester entonces examinar la realidad que atraviesa el país no sólo desde dicha óptica, sino también desde otros aspectos transversales al objeto primario de este trabajo. Estos dos aspectos pueden resumirse a grandes rasgos en la protección social en la vejez, por un lado, y por el otro los principios y marcos jurídicos fundamentales que hoy rigen los derechos humanos de las personas mayores en el país.

---

<sup>14</sup> Fuente: Pap. poblac vol.22 no.88 Toluca abr./jun. 2016. Disponible en:  
[http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1405-74252016000200209](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-74252016000200209)

En el sentido expuesto, las perspectivas centrales que abordaré desde el marco teórico serán las siguientes:

1. *Protección Social y Seguridad Social en la vejez.*
2. *Vejez, envejecimiento y derechos humanos de las personas mayores.*
3. *Sistema Previsional Argentino*

Considero que las mencionadas perspectivas constituyen los tres ejes principales del presente trabajo en tanto permiten abordar de modo sintético pero integral, la complejidad de los derechos de las personas mayores, pero particularmente permiten analizar los diversos cambios de paradigmas que se han ocurrido a través de la historia, tanto en argentina como la región latinoamericana, incluyendo los aspectos más sobresalientes de la protección social en la vejez en la región latinoamericana, y poniendo énfasis en el enfoque de derechos humanos y la perspectiva de género que las últimas reformas legislativas han propuesto.

## TÍTULO I

### 1. Protección Social y Seguridad Social en la vejez.

---

*El perjuicio para el Estado por aquella privatización de los años '90, debido a la pérdida de ingresos fiscales, fue estimada durante el gobierno de Néstor Kirchner en 65.000 millones de dólares - considerando el período 1994-2003 – (Télam, 22/09/2013)*

---

El envejecimiento de la población es un hecho inédito mundial, las personas viven más años como consecuencia de las mejoras en sus niveles de vida y en las condiciones de la salud. Hace más de un siglo este proceso comenzó en Europa y luego en América del Norte y, en la actualidad son los países de ingresos bajos y medianos los que están experimentando el cambio más acelerado. Según la OMS (2019), para el 2017 el mundo contaba con 962 millones de personas de 60 años y más y se espera que esa cifra aumente para el 2030 a 1400 millones (Indicadores Básicos, OMS, 2019).

En América Latina y el Caribe (ALC) el envejecimiento se ha acelerado en la población en los últimos 50 años, debido a la baja de la mortalidad y de la fecundidad. En el siglo XXI ocurrirá un hecho inédito, la proporción de personas de 60 años y más en el 2037

sobrepasará a la proporción de menores de 15 años en la región. En la actualidad la región de América Latina y el Caribe (ALC) presenta 85 millones de personas de 60 años y más (CEPAL, 2020).

La Esperanza de Vida al Nacer (EVN) para la Región de ALC ha aumentado de manera muy significativa en los últimos años, de un promedio de 59 años entre 1965 y 1970 pasó a un promedio de casi 76 años (75,9) para el quinquenio (2015-2020). La población ganó en los últimos 55 años unos 17 años de vida, es decir, 1,5 años por quinquenio (S. Huenchuan, 2018).

En Argentina, de acuerdo a las proyecciones del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC), para el 2020 la cantidad de personas mayores de 60 años asciende a 7.130.382. Esto representa al 15,7% de la población total del país. Se calcula que, para el 2040, llegarán a 10.870.882 las personas de 60 años y más. Si comparamos con la cantidad de niños de 0-5 años (3.738.229), las personas mayores, prácticamente, duplican a este grupo etario<sup>15</sup>.

En este contexto, se torna importante a los efectos del presente trabajo poder examinar aquellas políticas públicas, programas y marcos regulatorios que, desde un enfoque de derechos, están permitiendo ampliar la cobertura y las prestaciones de la protección social en la región, y particularmente en Argentina.

En el desarrollo de este título pretendo brindar un panorama generalizado en relación a los sistemas de protección social que en la actualidad buscan alcanzar para el colectivo de personas mayores cierta cobertura universal, calidad adecuada, baja segmentación y financiamiento sostenible.

Como punto de partida corresponde definir a qué referiré al hablar de Protección Social. En este sentido, cabe mencionar que diferentes autores especializados y organismos internacionales difieren en las acepciones sobre el término Protección Social, y por lo tanto no existe un concepto unívoco sobre los aspectos que aborda o representa la Protección Social.

A fin de intentar dilucidar si el concepto de Protección Social es más amplio que el de Seguridad Social o a la inversa puede afirmarse que la noción de “Seguridad Social” en

---

<sup>15</sup> INDEC. Proyecciones Demográficas. Disponible en:  
[www.indec.gob.ar/nivel3\\_default.asp?id\\_tema\\_1=2&id\\_tema\\_2=24](http://www.indec.gob.ar/nivel3_default.asp?id_tema_1=2&id_tema_2=24)

la literatura especializada suele aparecer en ocasiones como similar al de “Protección Social” y en ocasiones hasta más amplio que aquel, entendiéndolo como una política social cuya finalidad no es sólo la protección, sino también la integración social y la distribución del ingreso. Efectivamente, es habitual encontrar diferencias entre autores y organismos latinoamericanos y europeos en la comprensión y alcance de ambos conceptos. Así por ejemplo se encuentran referencias a que el sentido amplio del tema permite considerar como parte de la Seguridad Social políticas específicas sobre pleno empleo, vivienda digna, distribución justa y equitativa de la riqueza, entre otras (Fernández Pastorino, 1989), u otros autores que establecían que “Cuando se habla de Seguridad Social debemos entender esta como un conjunto de programas que amplían sustancialmente la protección que originalmente se proponían en los seguros sociales. Esta distinción que se hace no sólo es para propósitos conceptuales o semánticos, sino que permite precisar mejor la responsabilidad del Estado como principal promotor de la política social.” (Cetrino, 2001).

Sin embargo, en la actualidad se toma la noción de Protección Social como un concepto amplísimo, considerándola como una suerte de derecho fundamental de todas las personas, las cuales deben tener acceso a programas efectivos y eficaces que además de cubrir riesgos sociales protejan los ingresos, proporcione seguridad alimentaria, formación profesional, educación y vivienda, etc.

La Protección Social representa el conjunto de intervenciones cuyo objetivo es reducir el riesgo y la vulnerabilidad de tipo social y económico, así como aliviar la pobreza y privación extremas (FAO, 2015). En este contexto, pienso que la seguridad social constituye uno de los elementos primordiales con los que la Protección Social cuenta para el logro de sus objetivos.

La Seguridad Social está claramente definida en los Convenios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y en los instrumentos de la ONU como un derecho fundamental. Según la OIT, “La seguridad social es la protección que una sociedad proporciona a los individuos y los hogares para asegurar el acceso a la asistencia médica y garantizar la seguridad del ingreso, en particular en caso de vejez, desempleo,

enfermedad, invalidez, accidentes del trabajo, maternidad o pérdida del sostén de familia”<sup>16</sup>.

Vale decir que, el objetivo fundamental de la Seguridad Social es dar a los individuos y a las familias, la tranquilidad de saber que el nivel y la calidad de su vida no sufrirán, dentro de lo posible, un menoscabo significativo a raíz de determinada contingencia social o económica. Esto significa que no solo se debe contemplar la satisfacción de las necesidades que se presentan, sino también prevenir los riesgos y a ayudar a las personas y a las familias a adaptarse de la mejor manera posible cuando deban hacer frente a incapacidades o desventajas que no se previnieron o que no hubieran podido ser prevenidas.

En este contexto, el paulatino pero inexorable envejecimiento de la población, principalmente en América Latina y el Caribe, presenta dos características que resultan preocupantes: por un lado, un ritmo más rápido que el registrado históricamente en los países desarrollados, por el otro un contexto caracterizado por una persistente desigualdad, un débil desarrollo institucional, y sistemas sociales de baja cobertura y calidad. Claramente en este contexto, el desarrollo de sistemas de Protección Social para afrontar los desafíos del envejecimiento se vuelve inexorable.

En la actualidad, los países están avanzando en la creación y desarrollo de legislaciones, políticas y programas para mejorar las condiciones de vida de la población mayor, incluso se han creado nuevos espacios de políticas pública y más intervenciones en este ámbito, aunque persisten las diferencias de situaciones y logros entre países y subregiones que, en algunos casos, responden a la heterogeneidad interna de las sociedades y a las características de sus procesos de desarrollo. Así, mientras en los países con una población más envejecida los niveles de protección suelen ser más extendidos, como es el caso de Argentina, en los que se encuentran en plena transición, los desafíos que impone la población adulta mayor coexisten con rezagos derivados de la pobreza y exclusión de otros grupos sociales.

La noción de Protección Social postula de cierto modo que todos los habitantes de un país se encuentren comprendidos en el sistema de Seguridad Social, por lo menos en lo que

---

<sup>16</sup> Hechos Concretos sobre la Seguridad Social (OIT, 2001). Disponible en:  
[https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms\\_067592.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_067592.pdf)

refiere a la cobertura de ciertos riesgos y acontecimientos. Dicha noción afirma la idea de que es la sociedad la que debe asegurar o garantizar la percepción de ingresos ante determinadas contingencias. Sin embargo, un elevado número de personas no se encuentran amparadas en los sistemas de Seguridad Social. Varias investigaciones indican que más de la mitad de la población mundial (trabajadores y familiares a cargo) no tiene cobertura de Seguridad Social.

Resulta interesante para poder comprender el fenómeno de la protección social y el envejecimiento en toda su magnitud no solo la particular situación de Argentina y los países de Europa, sino también en los países de la Región. En este sentido, en los países de América Latina, la dificultad más importante de los sistemas de Protección Social es la baja cobertura, tanto en extensión (número de trabajadores y familiares amparados, y riesgos cubiertos) como en calidad de la misma<sup>17</sup>.

Asimismo, se ha indicado que los grupos menos vulnerables son los que se encuentran más protegidos. En los países industrializados, en los últimos años también se advierten problemas en cuanto a la extensión de la cobertura de los sistemas de jubilaciones y pensiones. La magnitud del problema ha llevado a reafirmar a nivel mundial la idea de la universalidad de la Seguridad Social, y a emprender campañas para precisar los mecanismos tendientes a extender la cobertura de los sistemas.

Ya en la Conferencia Internacional del Trabajo de 2001<sup>18</sup> se había llegado a varias conclusiones de gran relevancia sobre la Seguridad Social, haciendo a la vez referencia en ellas a la Protección Social. Una de las conclusiones más importantes a las que arribó

---

<sup>17</sup> Presente y futuro de la protección social en América Latina y el Caribe. Lima: OIT / Oficina Regional para América Latina y el Caribe, 2018. 224 p. (Panorama Laboral Temático, 4)

<sup>18</sup> La Organización Internacional del Trabajo, OIT, celebra anualmente la Conferencia Internacional del Trabajo. En su 89.ª reunión, celebrada en junio de 2001, la Conferencia Internacional del Trabajo tuvo como uno de los principales temas del orden del día, una discusión general sobre la seguridad social. La Comisión de Seguridad Social suscitó un enorme interés entre los delegados. Al igual que en las demás comisiones, se realizaron esfuerzos específicos para preparar cuidadosamente las discusiones mediante una amplia consulta anterior a la reunión de la Conferencia. Ello resultó muy positivo, ya que desembocó en una estrecha colaboración, tanto en la Comisión como en el Grupo de Redacción, entre los interlocutores sociales y los portavoces gubernamentales clave. Como consecuencia de ello, la Comisión pudo alcanzar un rápido acuerdo respecto de un conjunto de conclusiones que refleja un consenso en torno de muchas de las cuestiones y prioridades fundamentales. Durante el debate, se hizo mención especial a los siguientes Convenios, todos los cuales han sido clasificados como actualizados por el Consejo de Administración de la OIT: Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102); Convenio sobre la igualdad de trato (seguridad social), 1962 (núm. 118); Convenio sobre las prestaciones en caso de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales [cuadro I modificado en 1980], 1964 (núm. 121); Convenio sobre las prestaciones de invalidez, vejez y sobrevivientes, 1967; Convenio sobre asistencia médica y prestaciones monetarias de enfermedad, 1969 (núm. 130); Convenio sobre la conservación de los derechos en materia de protección social, 1982 (núm. 157); Convenio sobre el fomento del empleo y la protección contra el desempleo, 1988 (núm. 168); entre otros.

la Conferencia Internacional del Trabajo de 2001 fue la necesidad de extender la cobertura de la Seguridad Social, y que considerando el elevado número de personas que no tiene cobertura en los sistemas, la Conferencia señaló que debe darse “máxima prioridad” a las políticas e iniciativas que den Seguridad Social a los excluidos de los sistemas, y que cada país debería diseñar una estrategia para lograr una “Seguridad Social para todos”.

La Conferencia también indicó que las actividades de la OIT referidas a la Seguridad Social deberían basarse en la Declaración de Filadelfia, en la noción de trabajo decente y en las normas de la OIT pertinentes (conclusión nº 17). La mencionada Declaración (1944) reconoce la obligación de la OIT de fomentar programas que permitan “extender las medidas de seguridad social para garantizar ingresos básicos a quienes los necesiten y prestar asistencia médica completa”. De hecho, en junio de 2003 la Dirección General de la OIT, lanzó la “Campaña mundial en materia de Seguridad Social y cobertura para todos”, y es por todo ello, que se ha vuelto inevitable en la actualidad abordar la temática de la universalidad de la Seguridad Social teniendo necesariamente en cuenta la noción de “Protección Social”<sup>19</sup>.

### **1.1. La Seguridad Social en clave histórica.**

Se puede afirmar que la preocupación del hombre por asegurar su protección ante las necesidades individuales y colectivas se encuentra desde tiempos muy remotos.

Es preciso, también, comprender que la construcción de lo que actualmente conocemos como Sistemas de Seguridad Social no representa un hecho azaroso, sino que, por el contrario, es el resultado de distintos procesos histórico-sociales que, de un modo u otro, determinaron la conformación de la Seguridad Social como componente central en los sistemas de solidaridad y protección colectiva, claves para la subsistencia de los hombres en sociedad.

Queda claro de este modo, que el proceso de construcción de los sistemas de protección social no ha sido lineal, en términos históricos, y por supuesto, tampoco ha estado exento de conflictos y disputas ideológicas.

En cuanto a la evolución histórica de las políticas de Seguridad Social, se suelen reconocer tres momentos principales que suponen distintos paradigmas:

---

<sup>19</sup> Disponible en: [https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS\\_006214/lang--es/index.htm](https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS_006214/lang--es/index.htm)

- a) Asistencia Social.
- b) Seguro Social.
- c) Seguridad Social.

*a) El paradigma de la Asistencia Social:*

Se reconoce su nacimiento, tempranamente, durante la Edad Media. Esta forma de protección colectiva relacionada con la asistencia social, surge a partir de los intentos de los comerciantes, especialmente navales, de asegurar sus mercancías frente a naufragios o piratas. Nacieron así las asociaciones o los seguros de las repúblicas marineras italianas conocidas como “collegia corpora officie” durante la expansión del Imperio Romano <sup>20</sup>.

Los Collegia Corpora Officie, constituían asociaciones de artesanos con fines de ayuda mutua, religiosos y de asistencia a los colegiados y a sus familiares que asumían la responsabilidad de cubrir los gastos de los funerales.

Al margen de los beneficios en la calidad de vida de la población en general, que ha provocado la Revolución Industrial de Siglo XIX en Europa, ha traído consigo una fiebre capitalista por la producción y el consumo, cayendo abruptamente sobre las condiciones laborales de los obreros, especialmente industriales, con consecuencias notorias de desigualdad, hacinamiento, explotación, desnutrición y un serio riesgo de estallido social. Este escenario, dio el puntapié para el surgimiento de las asociaciones profesionales o corporativas para hacer frente a los problemas originados por la situación de pobreza. Dichas asociaciones constituidas como Gremios o Cofradías, ayudaban a los socios caídos en desgracia, tanto como a sus familiares a partir del aporte de cada uno de los miembros.

Por otro lado, surgen también las primeras acciones de asistencia social a partir de la ayuda de la Iglesia y las instituciones caritativas para paliar las consecuencias de la pobreza en los más desfavorecidos.

La Edad Moderna se puede caracterizar por el surgimiento incipiente del pensamiento acerca de la obligación de los estados monárquicos de garantizar la protección del pueblo.

---

<sup>20</sup> CASTRO PEREZ, Armando (2013). Origen y desarrollo de la Seguridad Social. Red de Grupos y Centros de investigación Jurídica y Socio jurídica.

Sin embargo, durante este periodo la protección fundamental de las necesidades sociales se realiza a través del principio mutualista a través de las hermandades.

Posteriormente, a partir de la hegemonía de las ideas liberales, se volvió atrás en la idea de intervención estatal en la protección y a partir de la noción de “Estado Mínimo” cobra fuerza la idea de que la protección de las necesidades sociales pasa única y exclusivamente, por la previsión individual, es decir, el ahorro particular de los individuos.

Este sistema tan arraigado en las sociedades modernas, aún perdura con algunos matices en algunos países de la región.

En síntesis, el paradigma de la Asistencia Social, se relaciona con la beneficencia privada y pública.

#### *b) El paradigma del Seguro Social:*

Dejando atrás los sistemas de protección con base en la “asistencia social”, surge a mediados del siglo IX, el paradigma de los Seguros Sociales.

Es imposible escapar a la figura sobresaliente en relación a la conformación de este modelo de protección: el Canciller alemán Otto Von Bismarck.

El Canciller Alemán, Otto Von Bismarck, en un clima de tensión en virtud de las corrientes ideológicas de tinte socialista, en el centro de la escena, y ante la fuerte discusión a partir de la teoría de la destrucción del Estado, sumado al avance del movimiento obrero, logra la aprobación por parte del Imperio Alemán en 1883, de un primer seguro por enfermedad en el cual los trabajadores industriales con baja remuneración, tenían una cobertura de sus salarios del 50 % en caso de sufrir una enfermedad que les impida realizar sus tareas con normalidad.

Luego de la Primera Guerra Mundial (1914), Nueva Zelanda y Suecia intentaron aplicar un nuevo tipo de seguro, denominado “seguro nacional” que tendía a cubrir a toda la población. Dando muestras de que el sistema promovido por Bismarck excedía la frontera de Alemania, extendiéndose al resto de los países de Europa, además de Oceanía y Latinoamérica.

La principal diferencia de estos modelos (de Seguro Social) con los ejemplos de acciones de protección social anteriores, relacionados con la asistencia social, consiste en la acción

preventiva del modelo promovido por Bismarck. Es decir, el modelo de Seguros Sociales se piensa a partir de la idea de prevenir al trabajador de las enfermedades, accidentes, la invalidez y la muerte, ampliando su campo de acción a las contingencias vitales de la población. De esta manera, quedaban incluidos además de los actos médicos, las prestaciones jubilatorias, las asignaciones familiares, las indemnizaciones por accidentes de trabajo, las vacaciones y la maternidad. No obstante estas diferencias, se aprecia una similitud ideológica en cuanto al modelo anterior. Permanece la idea de que la comunidad que recibía estos “servicios”, es considerada como “incapaz” y precisaba de la intervención paternalista del Estado que como una concesión accedía a “ayudarla”.

*c) El paradigma de la Seguridad Social:*

Tradicionalmente se acepta que el Informe presentado al Gobierno Británico, en 1942, por William Henry Beveridge marca el inicio de la Seguridad Social. En el Informe, Beveridge, sostenía que el estado debía crear las condiciones necesarias para combatir a los “5 males gigantes” de la sociedad, consecuencia de la Segunda Guerra Mundial: La indigencia, enfermedad, ignorancia, suciedad y la ociosidad. Fundamentalmente, lo que Beveridge plantea en su informe es la necesidad de que las prestaciones sociales tengan carácter universal, brindando protección a todos los ciudadanos<sup>21</sup>.

Es decir, la idea llevaba a plantear la necesidad de satisfacer esa necesidad empleando una redistribución de la renta nacional, a fin de lograr la desaparición de la indigencia, a través de un seguro social que comprendiera no uno u otro riesgo, sino todos los riesgos sociales, con financiamiento y cotizaciones uniformes y una distribución que implementara prestaciones equitativas y la protección de la salud de toda la población.

De esta manera, los principios rectores que sustentan el paradigma de la Seguridad Social son: *Solidaridad, Igualdad, Universalidad, Integralidad y Unidad de Gestión.*

En este contexto, los sistemas de protección que se dan las comunidades, se conciben como modelos solidarios puesto que la intención es proteger a los más necesitados prioritariamente cumpliendo en este sentido, un rol en la redistribución de la riqueza.

---

<sup>21</sup> LLANOS REYES, Claudio (2013). Seguridad social, empleo y propiedad privada en William Beveridge. Disponible en: <http://www.scielo.org.co/pdf/rhc/n51/n51a11.pdf>

El carácter igualitario y universal, está relacionado con la búsqueda por asegurar la misma protección para todas las personas, sean nacionales o extranjeros, trabajadores en actividad o desocupados, sin perder de vista el grado de necesidad de cada una.

El carácter integral de la prestación de seguridad social, está relacionada con que se busca que exista una unificación y homogeneidad de los riesgos que se protegen.

Finalmente, respecto al principio de Unidad de Gestión, cabe mencionar que el modelo basado en el paradigma de Seguridad Social impone una administración y gestión unificada y pública de todas las prestaciones del sistema.

Los modelos de Seguridad Social existentes en la actualidad, tal y como mencioné anteriormente, se han inspirado en el paradigma de Seguro Social o en el beveridgeano. No obstante, y pese a que en el momento de su implantación se ajustaban con mayor o menor fidelidad a los principios de uno u otro modelo, su posterior desarrollo, respetando los originales, ha ido discurriendo por caminos muy distintos, hasta el punto de poder afirmar que, en la actualidad, no existe ningún sistema de Seguridad Social puramente continental o puramente atlántico.

## **1.2. El Objeto y el Sujeto de la Seguridad Social.**

Con respecto al objeto, la Seguridad Social tiene un fin propio: la protección del hombre contra las contingencias sociales, utilizando para ello los medios técnicos y financieros que estime necesarios para hacer efectiva esa protección.

Su objeto consiste en establecer un conjunto de garantías que protejan a las personas de aquellos acontecimientos susceptibles de reducir o suprimir su actividad y consecuentemente, disminuir o perder sus remuneraciones o ingresos y/o imponerle cargas suplementarias.

Ambas consecuencias, pérdida del ingreso y cargas económicas suplementarias, pueden presentarse de manera conjunta o separada.

En relación a las Personas Mayores, la vejez constituye una contingencia que no tiene una carga económica suplementaria, sino que lo que se produce es una disminución o pérdida de ingresos. El caso opuesto lo representa una carga de familia, que si bien no produce una reducción o pérdida de ingresos, lo que genera en las personas es una carga económica adicional.

El sujeto de la Seguridad Social lo constituye la persona, durante todo el transcurso de su vida, desde que nace hasta que muere. No obstante, esto no significa que todas las personas tengan acceso a los beneficios de sus prestaciones<sup>22</sup>.

### **1.3. De las contingencias sociales y los métodos de financiamiento.**

A modo de síntesis, puede decirse que se entiende por contingencia social, a cada una de las eventualidades que pueden producir tanto una disminución o pérdida de los ingresos, como una carga económica adicional tanto a las personas que trabajan por cuenta propia como ajena (que constituyen lo que se conoce como el sector activo de la población), como también a quienes no han empezado a trabajar, han dejado de hacerlo o nunca lo han hecho.

Actualmente, la protección de las personas a través de la Seguridad Social se ha ampliado considerablemente. En este sentido, para paliar los estados de necesidad a los que se ven sometidos los seres humanos, los sistemas de Seguridad Social acuden a un conjunto de mecanismos políticos y sociales que se interponen entre la contingencia y el hombre, intentando asegurar su protección, con base en aquellos instrumentos cuya carga monetaria es soportada de manera colectiva, configurando el principio de solidaridad de los Sistemas.

Parte de la doctrina jurídica, ha clasificado a las contingencias sociales siguiendo determinados criterios:

Patológico: la enfermedad, la invalidez y los accidentes de trabajo

Biológico: la maternidad, la vejez y la muerte.

Económico-social: el paro forzoso y las cargas de familia.

Ahora bien, ¿a qué llamamos contingencias y necesidades? Las contingencias son aquellas situaciones que tienen alguna probabilidad de ocurrir a lo largo de la vida de las personas. Por ejemplo: un accidente de trabajo, una enfermedad, un período de desempleo, el embarazo y nacimiento de un hijo/a, la invalidez parcial o total, o el fallecimiento del proveedor/a de ingresos del hogar, etc. En general, se trata de situaciones que obligan a las personas a dejar de trabajar y de percibir ingresos laborales

---

<sup>22</sup> NAVARRO FALLAS, Román A (2002). El derecho fundamental a la seguridad social, papel del estado y principios que informan la política estatal en seguridad social. Rev. cienc. adm. financ. segur. soc vol.10 n.1 San José Jan. Disponible en: [https://www.scielo.sa.cr/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1409-12592002000100002#a1](https://www.scielo.sa.cr/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1409-12592002000100002#a1)

–temporal o permanentemente– y ponen en riesgo las condiciones de vida del trabajador y de su familia o generan cargas económicas extra. Otros eventos, en cambio, ocurren con certeza: todas las personas envejecen, y en algún momento mueren.

Ese envejecimiento, que finalmente impedirá trabajar, se constituye, para la Seguridad Social, en una necesidad: la de seguir recibiendo un ingreso económico cuando ya no se puedan desarrollar actividades remunerativas.

Efectivamente, la noción de Seguridad Social postula que todos los habitantes de un país se encuentren comprendidos en el sistema de Seguridad Social, por lo menos en lo que refiere a la cobertura de ciertos riesgos y acontecimientos. Dicha noción afirma la idea de que es la sociedad la que debe asegurar o garantizar la percepción de ingresos ante determinadas contingencias. Sin embargo, un elevado número de personas no se encuentran amparadas en los sistemas de Seguridad Social. Las investigaciones indican que más de la mitad de la población mundial (trabajadores y familiares a cargo) no tiene cobertura de Seguridad Social.

En América Latina, la dificultad más importante de los sistemas es la baja cobertura, tanto en extensión (número de trabajadores y familiares amparados, y riesgos cubiertos) como en calidad de la misma. Asimismo, se ha indicado que los grupos menos vulnerables son los que se encuentran más protegidos. En los países industrializados, en los últimos años también se advierten problemas en cuanto a la extensión de la cobertura de los sistemas de jubilaciones y pensiones. La magnitud del problema ha llevado a reafirmar a nivel mundial la idea de la universalidad de la Seguridad Social, y a emprender campañas para precisar los mecanismos tendientes a extender la cobertura de los sistemas.

En referencia a los métodos de financiamiento de las prestaciones de los sistemas de la Seguridad Social, los mismo según la doctrina mayoritaria los clasifica en:

*Contributivos* (o previsionales): En esta clasificación, los fondos son aportados por los interesados o por terceros, pero con administración ajena o separada de los fondos fiscales, otorgándose prestaciones que no tienen en cuenta la capacidad económica del beneficiario, pero si los aportes efectuados. Están constituidos principalmente, por aportes a cargo de los trabajadores y contribuciones de los empleadores.

*No Contributivos*: No exigen aportes de los interesados o destinatarios, ni responsabilizan personal o directamente a terceros. A la vez, el financiamiento no contributivo, puede darse a través de la asistencia privada o la asistencia del Estado.

La evolución histórica muestra que, si bien los ingresos del sistema eran suficientes para cubrir las prestaciones en las primeras etapas, varias causas se conjugaron para que a partir de la década del 70' aparezcan problemas de financiamiento que desencadenarían la crisis del mismo a mediados de los 80'. Entre las principales causas se encuentran: la evolución demográfica que determina un progresivo envejecimiento de la población y un aumento de la expectativa de vida; la caída de la masa salarial producto del aumento del desempleo y de la informalidad laboral; el aumento de la evasión previsional; políticas de reducción o eliminación de contribuciones patronales; la existencia de regímenes jubilatorios especiales y/o de privilegio, y una administración deficiente del sistema.<sup>23</sup>

Finalmente, y respecto a las prestaciones de los Sistemas de Seguridad Social, puede conceptualizarse de modo genérico diciendo que las mismas consisten en aquellos beneficios, pagos o servicios suministrados a fin de compensar o hacer frente a las consecuencias derivadas de una contingencia social.

En el caso de que los efectos de la contingencia se desarrollen de manera permanente o temporaria (Ej: Vejez o desempleo) los sistemas aseguran la realización de pagos periódicos, siendo el objetivo reemplazar al salario.

#### **1.4. Constitucionalismo Social y Seguridad Social en Argentina.**

En 1955 el presidente Gral. Juan Domingo Perón fue depuesto de su cargo por el golpe de estado denominado "Revolución Libertadora". El presidente de facto, Gral. Pedro Eugenio Aramburu, derogó la Reforma Constitucional de 1949, donde las conquistas en los derechos laborales materializadas por el peronismo habían sido plasmadas.

Cabe recordar que la primera Constitución argentina fue sancionada en 1853. Esta tenía un tinte liberal propio de la época. Avanzado el tiempo y entrado el siglo XX, el peronismo reformó la ley suprema para darle un social, acorde el paradigma legal y de derechos humanos imperantes en la época.

---

<sup>23</sup> NADIN F. ARGANARAZ Ariel A., y BARRAUD Gabriela L. (2008). El financiamiento de la Seguridad Social en Argentina. Su vínculo con el Federalismo.

En la Constitución del '49, se incorporaron los derechos de los trabajadores, los derechos de la familia, de la ancianidad, de la educación, cultura. Además, se daba hincapié en la protección estatal para la ciencia y el arte, la enseñanza primaria obligatoria y gratuita. También incluía la igualdad de hombres y mujeres en las relaciones familiares, la autonomía universitaria, la función social de la propiedad, y la elección por voto directo de todas las personas para diputados, senadores y presidente.

En la persecución y proscripción del peronismo, la derogación de toda norma que tuviera la firma intrínseca de Perón era inminente. Pero, aunque la Constitución el '49 fue derogada y la de 1853 reestablecida, la sociedad no permitiría retrotraer de su positivización a los derechos laborales.

Es por esto que los golpistas llamaron a una reforma constitucional en 1957, en la que se incorporó tal como lo conocemos hoy al “Artículo 14 bis”.

La redacción de tal artículo se la atribuye al dirigente radical Crisólogo Larralde, quien en tres párrafos pretendió resumir los derechos consagrados en la Constitución derogada. Una de las normas más importantes incorporadas a nuestra Constitución Nacional en el año 1957, es sin lugar a dudas el artículo 14 bis, que configura un logro en el marco del conjunto de ideas en torno a la discusión jurídica, que se conocieron como “constitucionalismo social”.

El artículo 14 bis, en relación a la Seguridad Social, establece: “El Estado otorgará los beneficios de la seguridad social, que tendrá carácter de integral e irrenunciable. En especial, la ley establecerá: el seguro social obligatorio, que estará a cargo de entidades nacionales o provinciales con autonomía financiera y económica, administradas por los interesados con participación del Estado, sin que pueda existir superposición de aportes; jubilaciones y pensiones móviles; la protección integral de la familia; la defensa del bien de familia; la compensación económica familiar y el acceso a una vivienda digna”<sup>24</sup>.

Ahora bien, cabe preguntarse: ¿cómo se originó este proceso de conformación del sistema de Seguridad Social en nuestro país, que encontramos institucionalizado en nuestra Constitución Nacional?

---

<sup>24</sup> HERRERA, Carlo Miguel (2014). En los orígenes del constitucionalismo social.  
Disponible en: [Dialnet-EnLosOrigenesDelConstitucionalismoSocialArgentinoD-4782968](https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5444444)

Los orígenes de la Seguridad Social en Argentina, surgen con la ola inmigratoria del siglo pasado. Los recién arribados a nuestro país se organizaron con el objeto de brindarse mutuamente una forma de protección social, de dos maneras: por su nacionalidad y por su actividad laboral.

En este contexto, las primeras obras sociales creadas en base a los sindicatos comenzaron a jugar un papel importante en las políticas de Seguridad Social. Esta situación no sufrió grandes cambios en los periodos posteriores hasta que el gobierno de facto de Juan Carlos Onganía (1966) transformó las Direcciones Nacionales de Servicios Sociales y Previsionales, en Institutos. El principal y más destacado de esos institutos fue el Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (INSSJP). Así también, en este periodo se ha promulgado la Ley N° 18.610 que universalizaba la obligatoriedad de las Obras Sociales para todo asalariado, con un sistema de seguro con aportes y contribuciones. En los años siguientes, la seguridad social basada en obras sociales se expandió hasta los límites de la población con capacidad contributiva, cubriendo aproximadamente a las tres cuartas partes de la población.

Actualmente, el sistema en Argentina comprende nueve aspectos de la seguridad social: asistencia médica, enfermedad, desempleo, prestaciones en la vejez, accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, prestaciones familiares, maternidad, invalidez y prestaciones a sobrevivientes.

De esta manera, el Estado Argentino cubre todas las ramas de la seguridad social que consigna el Convenio 102 de la OIT, que se configura como “norma mínima de Seguridad Social” y además, se ha erigido como una de las fuentes de mayor influencia en la formación y desarrollo de los sistemas de seguridad social en muchos países del mundo.<sup>25</sup> En este marco corresponde señalar que el 12 de mayo de 2011, fue publicada en el Boletín Oficial de la República Argentina la Ley N° 26.678, por medio de la cual se aprueba el Convenio 102, relativo a la Norma Mínima de la Seguridad Social. La ley fue sancionada el 13 de abril y promulgada de hecho el 10 de mayo de 2011.

---

<sup>25</sup> OIT (2011). Seguridad social para la justicia social y una globalización equitativa.

Por su parte, puede observarse que la configuración de las distintas prestaciones que los Sistemas de Seguridad Social garantizan a la población surge de la concepción de determinados criterios que fundamentan la necesidad de protección.

Para la configuración de la protección durante la vejez, se toman en cuenta dos criterios: el primero se relaciona con el derecho al descanso obtenido y merecido por la aportación a la actividad productiva realizada durante un largo período de tiempo. El segundo, en cambio se sustenta en la necesidad de protección ante el deterioro propio de la vejez, que dificulta la continuidad en la actividad económica y ello impacta en la reducción de sus ingresos.

De estos criterios se deriva que todos los Sistemas de Seguridad Social suelen condicionar la concesión de las prestaciones de vejez a dos requisitos esenciales: cumplir una determinada edad y acreditar el cumplimiento de unos determinados períodos de calificación o de aporte.

En nuestro país, para acceder al derecho a la Jubilación es necesario que los trabajadores computen por lo menos 30 años de aportes y contribuciones y hayan alcanzado la edad de 60 años en el caso de las mujeres y de 65 años, los hombres.

Durante muchos años, el primer requisito, relacionado con la exigencia de acreditar una determinada cantidad de períodos de calificación (30 años) ha constituido una barrera que ha dificultado el acceso al beneficio de la jubilación a una gran parte de los adultos mayores.

En el año 2003, solo el 43 % de la población de más de 60 años accedía a la jubilación. Entre los factores estructurales que explican esa situación de precariedad en la cobertura del sistema, se destacan como prioritarios la crisis del mercado laboral con un alto porcentaje de trabajo informal y la reforma del sistema previsional de la década del 90 que permitió el ascenso de las AFJP al manejo de los fondos de las jubilaciones y el consecuente desfinanciamiento del sistema público<sup>26</sup>.

Algunos países de la región latinoamericana, entre los que se incluye Argentina, han iniciado, durante los últimos años, un proceso de transformación de algunos aspectos de sus sistemas previsionales en la búsqueda de la expansión del nivel de cobertura de

---

<sup>26</sup> Las pensiones por vejez frente al derecho a la Seguridad Social. Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS). Julio/2004.

seguridad social. En este sentido, podemos decir que nuestro país ha tenido, durante los últimos años, grandes avances. A partir de la implementación del Plan de Inclusión Previsional ha conseguido ampliar la cobertura de la Seguridad Social, logrando abarcar a casi el 97 % de la población con beneficios previsionales. No obstante, ante el cambio demográfico y el aumento de la población adulta mayor, el reto se centra en sostener y ampliar ese nivel de cobertura y además, mejorar la calidad de las jubilaciones y pensiones, tanto como garantizar la sustentabilidad del Sistema.

En este marco la Argentina, ha tomado la iniciativa, mostrando el camino al resto de la región latinoamericana, en materia de regulación en cuanto a la posibilidad de que las personas se pensionen habiendo cumplido la edad de jubilar y sin tener los suficientes años de aportes para una pensión. La ley les permite acceder al beneficio mediante el pago de una moratoria con un plan de facilidades. Esta iniciativa apunta de manera directa a la búsqueda del beneficio de las mujeres y de las personas con lagunas previsionales<sup>27</sup>.

### **1.5 Una historia de reformas en Argentina.**

La historia de Argentina en relación al aspecto específicamente previsional comienza en 1877, con la creación de un sistema de jubilaciones para los jueces federales de acuerdo a la Ley N° 870. Sin embargo, no se encuentra disponible ningún archivo que indique el uso este beneficio. Más tarde, en 1884, con la Ley N° 1420 de Educación Común, se establece una jubilación, o pensión por vejez, para maestros preceptores. Los recursos para ambos regímenes eran provistos por el Estado.

Es en 1904 cuando se promulga la Ley N° 4349 que creaba la Caja Nacional de Jubilaciones y Pensiones Civiles, donde se reconocía el beneficio a los funcionarios, empleados y agentes civiles del Estado; a los del Consejo Nacional de Educación y de los Bancos Nación e Hipotecario; a los magistrados judiciales, ministros del Poder Ejecutivo, a quienes ocupaban cargos electivos; y al personal de los Ferrocarriles de la Nación, que se crea el primer sistema contributivo argentino. Es decir que cada uno de los trabajadores contribuía con una parte de su sueldo a solventar el sistema de jubilación.

---

<sup>27</sup> Envejecimiento, derechos humanos y políticas públicas (2009). CEPAL - Santiago de Chile, República de Chile.

Uno de los grandes impulsores del sistema de jubilación para los trabajadores fue quien llegó a ser el primer diputado socialista de América, Alfredo Palacios. Palacios presentó como diputado varios proyectos de ley que tenían que ver con las jubilaciones y pensiones para obreros y empleados de empresas particulares, las de los empleados bancarios y las de obreras que trabajaban a domicilio para el Estado. Sin embargo, fueron los sindicatos quienes se organizaron para generar las Cajas de jubilaciones. En 1911 fueron las de los ferroviarios, en 1921 la del personal de los servicios públicos, que a su vez incorporó a los bancarios en 1922. La de Empleados de Comercio ve la luz en 1944 y la de los trabajadores marítimos y los de la industria en 1946.

En 1943, las Cajas pasan a estar dirigidas por directorios integrados por representantes del Estado, de los empleadores y de las organizaciones gremiales. En esta época el sistema funcionaba como un verdadero sistema de capitalización colectivo y público, no de cuentas individuales. De esta manera, los capitales acumulados se utilizaban en crédito social a través de préstamos hipotecarios, prendarios y personales. Los beneficiarios aumentan en un número considerable, pasando de ser 430.000 en 1944, a 2.328.000 en 1949<sup>28</sup>.

En 1954, con la Ley N° 14.370 se adopta la forma del sistema de reparto, utilizando los fondos acumulados y los que ingresaban para pagar las jubilaciones que se estaban produciendo.

Este sistema solidario de jubilaciones y pensiones funcionó hasta la llegada de la década del 90 con su artillería de políticas de destrucción del entramado estatal. En 1994 se establece un sistema de capitalización individual, junto con el de reparto, pero siendo favorecido claramente el primero. Este sistema prometía un retiro del trabajador solventado por sus propios fondos administrados por las AFJP durante todo el tiempo de su vida laboral. Para ello las administradoras cobrarían una comisión como incentivo para mantener actualizados los fondos acumulados. A través de los años se ha demostrado que este sistema, marcadamente individualista, no sirvió para mantener a todos los beneficiarios y que los argumentos que se utilizaban para imponer este sistema eran en su mayoría falsos.

---

<sup>28</sup> ACOSTA, Diego Armando (2012). Análisis de la realidad previsional argentina. Trabajo Seminario. Repositorio Universidad Siglo XXI.

La lógica neoliberal implantada a sangre y fuego durante la dictadura militar y profundizada en la década del 90, indica que el futuro depende de cada uno y exalta la individualidad como parámetro de éxito. En estos días tenemos la oportunidad de volver a un sistema solidario en donde cada uno de nosotros contribuye al sostenimiento de nuestros mayores y de nuestro futuro. Es necesario, sin embargo, la participación de la ciudadanía, por medio de organizaciones públicas, sindicatos, empresarios, en el control de los fondos que deberán ser utilizados en beneficio de todos y cada uno de quienes hayan dedicado su vida al trabajo.

### **1.6. El régimen jubilatorio desde el Peronismo.**

El peronismo fundacional creó un sistema equitativo y solidario. De la recolección de datos históricos puede presuponerse que el propósito primordial fue garantizar la dignidad de los trabajadores jubilados. En 1944 sólo el 7 % de la población económicamente activa estaba afiliada a las distintas cajas de jubilaciones<sup>29</sup>.

Con el impulso de Juan Perón, desde la Secretaría de Trabajo y Previsión y luego desde la presidencia de la Nación, ese porcentaje aumentó rápidamente con la creación de la Caja para Empleados de Comercio y la del Personal de la Industria, a las que más tarde seguirían las de trabajadores rurales, personal doméstico, autónomos, profesionales y empresarios. En menos de una década, la totalidad de la población activa había quedado cubierta. Los fondos en gran medida fueron colocados en títulos públicos de largo plazo. Las cajas creadas funcionaron en forma independiente y dieron un superávit muy elevado. Ese sistema resultó penosamente despojado por los gobiernos posteriores. En efecto, si las cajas de jubilaciones de asalariados tuvieron entre 1950 y 1954 un superávit que rondaba el 4 % del PBI (una proporción muy significativa del presupuesto público), el resultado se revirtió rápidamente tras el golpe de Estado que sufrió Argentina en el año 1955 y las cajas pasaron a exhibir un elevado déficit, especialmente desde la década siguiente. Este dato toma mayor importancia si se tiene en cuenta que a partir de 1955 la jubilación media se redujo en un tercio en moneda constante, a una tasa de descenso aún mayor que la de los salarios<sup>30</sup>.

<sup>29</sup> Página/12 - "El peronismo y las jubilaciones". 05 de noviembre de 2008. Disponible en [pagina12.com.ar](http://pagina12.com.ar).

<sup>30</sup> Página/12 - "Las jubilaciones". Cafiero, Antonio. 5 de noviembre de 2008. Disponible en [pagina12.com.ar](http://pagina12.com.ar).

Recién en 1968 el gobierno de facto centralizó la administración de las cajas, creando un sistema que duró un cuarto de siglo y que fue criticado frecuentemente desde una óptica absurda: se lo consideraba como si en lugar de ser un sistema de reparto fuera uno de capitalización. Sí fueron válidas las críticas cuando se señaló que los recursos se desviaron a otros fines diferentes a las jubilaciones y pensiones. Los resultados negativos eran visibles, al punto tal que hacia el final de la década de 1980 el haber jubilatorio valía menos de la mitad que en 1975.

### **1.7. Una revisión crítica de la Seguridad Social.**

Todos los seres humanos, a lo largo de nuestra vida, estamos expuestos a determinados acontecimientos que requieren de una atención económica especial. A grandes rasgos, la Seguridad Social puede entenderse como la protección integral del ser humano contra las contingencias económico sociales, y tiende a evitar los eventos que impiden el bienestar sin tener en cuenta las causas que los originan, sino las consecuencias que acarrearán. En este sentido, la protección que otorga la Seguridad Social, debe configurarse ante eventos susceptibles de ocasionar necesidades.

En sus orígenes, los sistemas de protección solo contemplaban la ayuda contra riesgos, entendiendo el riesgo como un acontecimiento externo con capacidad para generar un daño en el hombre. Con el paso del tiempo, esta concepción evolucionó hasta contemplar también otras circunstancias que, si bien no constituyen infortunios, limitan o impiden el desarrollo normal de la actividad económica, crean gastos suplementarios, o ambas cosas, como es el caso de la maternidad y las cargas de familia.

Siguiendo esta línea evolutiva en la concepción de los sistemas de protección social, más adelante también se incorporó la cobertura que exceden la capacidad de ingresos del individuo, comprendiendo entonces necesidades sociales que requieren de una compensación especial, como es el caso de la cobertura en salud o la cobertura de riesgos del trabajo.

El concepto de Seguridad Social ha sido definido en diversos convenios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y en diversos instrumentos de la ONU como un derecho fundamental, sin embargo, cabe destacar que este concepto es de caracteres dinámicos y difícilmente pueda lograrse una universalización del mismo.

En términos generales, y en consonancia con las diversas Conferencias de Trabajo realizadas en la OIT, puede definirse a la Seguridad Social como "la protección que una sociedad proporciona a los individuos y los hogares para asegurar el acceso a la asistencia médica y garantizar la seguridad del ingreso, en particular en caso de vejez, desempleo, enfermedad, invalidez, accidentes del trabajo, maternidad o pérdida del sostén de familia".

Como se hiciera referencia en la introducción al presente Trabajo de investigación, en el VI Informe de la Conferencia Internacional del Trabajo N° 100 del año 2011, se ha diferenciado los conceptos de Protección Social, en el cuál se indicó que este concepto suele tener un sentido más amplio que el concepto de Seguridad Social, incluyendo específicamente la protección que los miembros de una familia o de una comunidad local se prestan entre sí. Ahora bien, en otros contextos el concepto de Protección Social se utiliza en un sentido más restringido que el de Seguridad Social, refiriéndose únicamente a las medidas en pro de los miembros más pobres, vulnerables o excluidos de la sociedad. Así pues, en muchos contextos las expresiones «Seguridad Social» y «Protección Social» se emplean indistintamente como sinónimas. En general, puede decirse que en el mencionado informe se emplea la expresión «Protección Social» 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.

Por su parte, el concepto de seguridad social que se adopta en el referido Informe abarca todas las medidas relacionadas con las prestaciones, en efectivo o en especie, encaminadas a garantizar una protección en determinados casos, como por ejemplo: falta de ingresos laborales (o ingresos laborales insuficientes) debido a enfermedad, discapacidad, maternidad, accidentes de trabajo, desempleo, vejez o muerte de un miembro de la familia; falta de acceso o acceso a precios excesivos a la asistencia médica; apoyo familiar insuficiente, en particular para los hijos y adultos a cargo; pobreza generalizada y exclusión social.

Finalmente, aclara el Informe, que los sistemas de Seguridad Social pueden ser de carácter contributivo (seguro social) o de carácter no contributivo.<sup>31</sup>

---

<sup>31</sup> ENAPROSS (2011) Protección y Seguridad Social en la Argentina. Resultados de la Encuesta Nacional de Protección y Seguridad Social - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

### **1.8. Sobre jubilaciones y cobertura en Argentina.**

Para acceder en Argentina a la jubilación<sup>32</sup>, se exigen en principio y conforme normativa vigente ciertos recaudos concernientes a la edad y servicios mínimos prestados por la persona a jubilarse. Así pues, en el régimen de jubilación ordinaria, se requieren 30 años de servicios con aportes y 65 años para el varón o 60 para las mujeres. Cabe mencionar que existen regímenes diferenciales determinados específicamente por normas legales para cierto tipo de tareas insalubres, diferenciales o riesgosas que redundan en una menor exigencia de requisitos de edad y de servicios mínimos.

Ahora bien, a partir de la aprobación de la discutida Ley N° 27.426 sancionada el 28 de diciembre de 2017, se ha modificado el artículo 252 de la Ley de Contrato de Trabajo. Efectivamente, el régimen anterior, hasta la entrada en vigor de esta ley, establecía que las mujeres que tenían 30 años de aportes podían retirarse voluntariamente a los 60 años y, obligatoriamente, a los 65. En el caso de los hombres, debían retirarse a los 65 si tenía 30 años de aporte. La nueva ley Previsional, ha modificado el artículo 252 de la Ley de Contrato de Trabajo, y ahora tanto hombres como mujeres del sector privado –no rige para el sector público- pueden optar por seguir trabajando hasta los 70 años. Es decir que, con 30 años de aporte, la mujer igual podrá jubilarse a los 60, pero con opción de mantener la relación laboral hasta los 70 años, y el hombre ahora podrá jubilarse a los 65 con opción de seguir hasta los 70 años.

Recién cumplidos los 70 años, el empleador podrá intimarlo a que inicie el trámite del retiro jubilatorio. Anteriormente, la intimación era a los 65 años, debiendo el empleador mantener la relación de trabajo hasta que el trabajador obtenga el beneficio y por un plazo máximo de un año.

Lo dispuesto en el párrafo precedente no afecta el derecho del trabajador de solicitar el beneficio previsional con anterioridad al cumplimiento de los 70 años. Concedido el beneficio o vencido dicho plazo, el contrato de trabajo quedará extinguido sin obligación para el empleador del pago de la indemnización por antigüedad que prevean las leyes o estatutos profesionales.

---

<sup>32</sup> Entre las leyes más destacadas en relación al sistema previsional y reformas jubilatorias pueden mencionarse las siguientes: Ley N° 24.241; Ley N° 26.425; Ley N° 27.260 y Ley N° 27.426.

Cabe preguntarse, ¿cómo se compone una jubilación ordinaria? Pues bien, en todos los casos, se determina un haber de jubilación ordinaria del 1,5% por cada año trabajado de la remuneración promedio percibida en los últimos 10 años. A ese cálculo se le suma un valor genérico e independiente de los sueldos del beneficiario, denominado PBU (prestación básica universal)<sup>33</sup>.

En cuanto respecta a la pensión por fallecimiento deberá distinguirse el caso de quien fallece cuando se encontraba jubilado, de quien fallece cuando aún no había obtenido su prestación previsional. La distinción radicará en que, en el segundo caso, se exige el requisito de la regularidad en los aportes recientes del trabajador fallecido.

Además, difiere también la forma de liquidación de la pensión: el pensionado recibe el 70% de lo que cobraba el jubilado fallecido, mientras que al pensionado del trabajador activo le corresponde un 70% o un 50% del promedio de sueldos de los últimos 5 años de la vida laboral activa del causante, según cual haya sido la regularidad en los aportes que se haya reunido -igual que en la invalidez-. Tienen derecho a ella el cónyuge, el conviviente, hijos menores de 18 años hasta cumplir esa edad y los hijos mayores incapacitados absolutamente para el trabajo.

En relación a la cobertura previsional, y como se detallará más adelante, la cobertura previsional en Argentina logró alcanzar el 97% en el año 2015, mientras que en 2003 ese porcentaje era sólo del 66 por ciento. En este punto, es importante destacar que la cobertura previsional remite a los ingresos concedidos a las personas que no pueden generarlos por sus propios medios debido a tres causas: edad avanzada o vejez (jubilaciones), discapacidad permanente (pensiones por invalidez) o el fallecimiento de una de las fuentes de ingresos del hogar (pensiones por fallecimiento).

En este sentido, existen varios esquemas de jubilaciones y pensiones. El Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA) es el que cubre a la mayoría de los trabajadores formales mayores a 18 años (Este Sistema se verá con mayor detalle más adelante).

A su vez, se identifican otros esquemas previsionales con normativa propia como el del personal militar y seguridad, el del personal policial, entre otros.

---

<sup>33</sup> En la fórmula de composición de la prestación para la jubilación ordinaria deberá considerarse además del PBU, la Prestación Compensatoria (PC), Prestación Adicional por Permanencia (PAP) y la movilidad jubilatoria determinada por ley.

Por otro lado, existen esquemas especiales para empleados públicos provinciales, o municipales, y para profesionales universitarios.

Las contribuciones y aportes de los trabajadores activos proveen los fondos que sirven financiar a los sistemas previsionales.

Actualmente, y con las salvedades que se detallarán más adelante, para recibir una jubilación es necesario que los trabajadores computen al menos 30 años de aportes y contribuciones, y hayan alcanzado la edad de 60 años en el caso de las mujeres y de 65 años en el caso de los hombres

Por su parte, una pensión a los efectos de su comprensión técnica en nuestro país, representa un pago establecido por ley, temporal o de por vida, que recibe una persona cuando se encuentra en una situación - normativamente reglada - que la hace acreedora de hecho de una cantidad económica, ya sea de los sistemas públicos de previsión nacionales o de entidades privadas. Se pueden mencionar en este sentido las pensiones contributivas, que representan prestaciones económicas cuya concesión está generalmente supeditada a una previa relación jurídica con la seguridad social (acreditar un período mínimo de cotización en determinados casos), siempre que se cumplan los demás requisitos exigidos por ley.

Al respecto, se puede hablar de las siguientes pensiones contributivas: por desempleo, jubilación, incapacidad, lesiones permanentes no invalidantes, maternidad o paternidad y fallecimiento.

La pensión no contributiva es un sistema de protección para personas que no han cotizado el tiempo suficiente o sufren algún tipo de carencia. En Argentina se puede hacer referencia a las siguientes pensiones no contributivas: a la vejez (mayores de 70 años); pensión por invalidez o discapacidad (personas con un 76% de invalidez); para madres de 7 o más hijos; y la pensión por fallecimiento – la cual se otorga a los derechohabientes (cónyuge o conviviente e hijos/as solteros menores de 18 años que no perciban otra prestación previsional) del trabajador fallecido.

### **1.9. La previsión social después de la dictadura.**

Para concluir esta primera perspectiva central que he denominado “Protección Social y Seguridad Social en la vejez”, formularé a continuación un breve repaso de las diversas

reformas que se produjeron en materia de Protección Social durante el último período democrático argentino. Si bien esta etapa histórica del país la analizaré con mayor detalle y rigor técnico cuando desarrolle el Sistema Previsional Argentino, entiendo importante que se puede destacar que pese a la fuerte puja política que atraviesan todas y cada una de las reformas que se dan en el sistema previsional del país la democracia y los derechos humanos en Argentina han logrado prevalecer, y tal vez sea este el aspecto de aprendizaje más sobresaliente de la comunidad durante estas últimas décadas. En este sentido, los derechos humanos de las personas mayores no sólo han prevalecido, sino que se han fortalecido luego de la adopción de la Convención Interamericana sobre la protección de los derechos humanos de las Personas Mayores, como se verá en el Título siguiente.

En la dictadura militar que gobernó desde 1976 a 1983 en Argentina, se desarticuló a los sindicatos como interlocutores del sistema de seguridad social, reprimiendo a la clase trabajadora. Así fue que, en 1980, se impulsó una reforma regresiva del sistema previsional, que buscó sostener su financiamiento sobre la base de los recursos de las clases sociales medias y bajas. Esta transferencia de recursos se concretó a través de la eliminación de las contribuciones patronales y su reemplazo por la ampliación del Impuesto al Valor Agregado (IVA), socializando los costos del sistema previsional (Arza, 2009). Asimismo, el Estado comenzó a manejar como variable de ajuste la aplicación de la movilidad jubilatoria, lo que le significó enfrentar gran cantidad de juicios y sentencias judiciales.

En 1986, dado el contexto heredado, el presidente electo democráticamente, Dr. Raúl Alfonsín, decretó la Emergencia Previsional, y con ello logró congelar las demandas y la ejecución de las sentencias en contra del Estado. A la vez se estableció un nuevo mecanismo para el cálculo de los haberes previsionales, que, si bien apuntó a homogeneizar la distribución de los beneficios en el conjunto del sistema, no implicó su recuperación.

En la década del 90, durante la presidencia del Dr. Carlos Menem, tuvo lugar una drástica reforma al sistema previsional, abandonándose la solidaridad inter generacional como principio constitutivo del sistema. La Ley N° 24.241 (1994) instituyó un sistema mixto, que combinaba el sistema de reparto público y la capitalización individual como alternativas de las futuras jubilaciones: el primero, administrado por el Estado, y el otro

por las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP) y Compañías de Seguro de Retiro (CSR), ambas del sector privado, y que debían garantizar a las personas afiliadas y beneficiarias del régimen de capitalización idéntica cobertura y tratamiento que la brindada por el régimen previsional público. Modificaciones posteriores incluyeron la creación de un Fondo de Garantía de Sustentabilidad, que recién en el año 2007 pudo finalmente concretarse, como se verá más adelante.

Durante la presidencia de la Dra. Cristina Fernández de Kirchner se sancionó la Ley N° 26.425 (2008) que unifica el sistema de jubilaciones y pensiones en un único régimen denominado *Sistema Integrado Previsional Argentino* (SIPA), todavía vigente. Dicha ley dispuso la transferencia al ANSES de los depósitos que se encontraban en las cuentas de capitalización de las personas afiliadas. Esta reforma implicó el retorno al régimen de reparto y se caracteriza por ampliar el número de beneficiarios y tipos de beneficios, basarse en el principio de la solidaridad y financiarse a través de la lógica del sistema de reparto, entre otros.

Ya en el gobierno de Mauricio Macri, en el año 2016 se sanciona la Ley N° 27.260<sup>34</sup> - *Programa Nacional de Reparación Histórica para Jubilados y Pensionados*-, con el objetivo de implementar acuerdos para el reajuste de haberes y cancelación de deudas previsionales con aquellos beneficiarios que reúnan ciertos requisitos. La Ley dispone asimismo la creación del Consejo de Sustentabilidad Previsional, con el objetivo de que en un término de tres años a partir de su sanción, elabore un proyecto de régimen previsional, universal, integral, solidario, público, sustentable y de reparto, previéndose una nueva reforma al sistema previsional. Nunca se concretó más allá de algunas convocatorias que efectivamente se realizaron.

Otro hecho imputable a esta gestión, que se vincula con el sistema de Protección Social en Argentina, fue la degradación al rango de Secretaría del organismo a cargo de la aplicación de la normativa previsional, que desde el año 1949 revestía rango ministerial, con excepción del periodo comprendido entre fines de 1966 y 1971. En el año 2020, luego de asumir la nueva gestión del Dr. Alberto Fernández, dicha Secretaría volvió a tener rango de Ministerio.

---

<sup>34</sup> Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/260000-264999/263691/norma.htm>

La historia del Sistema Previsional Argentino devela que las decisiones político-económicas influyen en el avance o retroceso de los derechos del sector pasivo. En ese sentido, el régimen a aplicar es fundamental, porque no es lo mismo un sistema de Reparto Público, como el que existió tradicionalmente en la Argentina (que es solidario por naturaleza y por filosofía), que el régimen de Capitalización, cuya naturaleza y filosofía es la maximización del beneficio para quienes lo operan, sin importar las consecuencias para sus beneficiarios.

Sin duda, las políticas adoptadas siempre están en sintonía con la filosofía e ideología del gobierno de turno: para beneficio de todos los habitantes o sólo a favor de algunos sectores minoritarios, no obstante, el logro de una Convención Interamericana (aprobada en Argentina por Ley N° 27.360) para las personas mayores ha sido un logro en materia de derechos humanos que sin lugar a duda significa un avance fundamental para el país en materia de Protección Social.

## TÍTULO II

### **2. Vejez, envejecimiento y derechos humanos de las personas mayores.**

---

*Las proyecciones muestran que la población mundial se incrementará en 2.000 millones de personas en los próximos 30 años, de 7.700 millones en la actualidad a 9.700 millones en 2050, y que se aproximará a los 11.000 millones en 2100 (ONU, 2019)*

---

El 28 de agosto de 1948, en el Ministerio de Trabajo, Eva Perón anunciaba el Decálogo de la Ancianidad y pedía que fuera incorporado prontamente a la legislación argentina. El documento explicitaba la relevancia de garantizar una vejez digna y libre de angustias y preocupaciones para todas las personas. Para ello, era fundamental que el Estado se comprometiese a brindar acceso a la vivienda, la alimentación, la vestimenta, el esparcimiento, el trabajo, el cuidado de la salud física y moral, la tranquilidad y el respeto. Era la antesala de un conjunto de derechos que hoy podríamos resumir como “Protección Social”.

Poco más de dos meses de la mencionada Declaración, exactamente el 18 de noviembre de 1948, los derechos enunciados fueron proclamados por el Tercer Período de Sesiones

de la Tercera Comisión de la Asamblea General de las Naciones Unidas realizado en París. De esta manera, Argentina se convirtió en el primer país en abordar la temática de la vejez e incitó al resto de los países a continuar en ese camino.

Un año después, los derechos de las personas mayores que explicitaba el Decálogo fueron incluidos en nuestra Constitución Nacional del año 1949.

El derecho como pauta reguladora de la convivencia humana, ha experimentado a lo largo del tiempo una significativa evolución, entre otros aspectos, en cuanto al reconocimiento de los derechos humanos. Estos derechos, desde el punto de vista teórico, son derechos históricos. Como señaló el jurista Norberto Bobbio, nacen gradualmente, no todos de una vez y para siempre, sino en determinadas circunstancias, caracterizadas por luchas por la defensa de nuevas libertades contra viejos poderes; los derechos nacen cuando deben o pueden<sup>35</sup>.

Como sostiene parte de la doctrina, los derechos humanos de las personas mayores se desarrollan y sostienen en estrecha vinculación con las diversas maneras en que cada cultura comprende, define y asume, finalmente, la vejez. No obstante, se debe considerar que los derechos, en general, se configuran y se ejercen al propio tiempo sobre el campo de las políticas públicas, esto es sobre el escenario que articula los espacios individuales, grupales o institucionales de poder, para garantizar la convivencia.

En referencia específica a los derechos humanos, y en coincidencia con el investigador mexicano y presidente del Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional, Dr. Jorge Carpizo, se puede señalar que la base de los derechos humanos es la dignidad de la persona, la cual está por encima de consideraciones positivistas y, debido a ella, nadie puede legítimamente impedir a otro el goce de sus derechos. Esta idea general está robustecida a su vez por dos nociones cuidadosamente elaboradas e íntimamente vinculadas. Por una parte, la de dignidad humana, que es lo que singulariza a la persona de otros seres vivos debido a su razón, voluntad, libertad, igualdad e historicidad y, por otra, la de los derechos humanos que son el conjunto de atribuciones reconocidas por instrumentos jurídicos para hacer efectiva la idea de dignidad de todas las personas, lo

---

<sup>35</sup> BOBBIO Norberto (1991). El tiempo de los derechos, Madrid: Sistema. Disponible en: [http://culturadh.org/ue/wp-content/files\\_mf/144977835110.pdf](http://culturadh.org/ue/wp-content/files_mf/144977835110.pdf)

que permite una existencia humana desde diversos ámbitos relacionados entre sí, como son el individual, social, político, económico y cultural.

Por su parte, la Organización Mundial de la Salud (OMS), resume el concepto de los derechos humanos como “aquellas garantías jurídicas universales que protegen a individuos y grupos contra acciones que interfieran en sus libertades fundamentales y en la dignidad humana”. Señala así mismo, que estos derechos gozan de protección jurídica y están respaldados por normas de carácter internacional, siendo sus principales características la de centrarse en la dignidad del ser humano, que están relacionados entre sí, que son universales, y que no pueden ignorarse ni abolirse.

Con el propósito de apreciar la complejidad del fenómeno relacionado a la vejez en el derecho internacional, y particularmente en nuestra región, considero importante destacar las palabras referentes al nuevo contexto demográfico que mencionara la presidenta de la delegación argentina ante Naciones Unidas (UN) y la Organización de Estados Americanos (OEA) en el Grupo de Trabajo Abierto sobre la Convención Interamericana sobre la protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores en el Foro Internacional sobre los derechos de las personas mayores, realizado en el año 2012: " El envejecimiento de la población es un fenómeno que carece de precedentes y que se profundizará en el tiempo. Durante el siglo XX la proporción de personas mayores aumentó y se espera que esta tendencia se mantenga en la centuria actual. Según estimaciones de la División de Población de las Naciones Unidas, en 2007 el 10,7% de la población mundial tenía 60 años o más. En 2025 se proyecta que el porcentaje de personas mayores alcanzará el 15,1% y en 2050 el 21,7%. Todos los países del mundo han experimentado cambios en la distribución por edades de su población, no obstante, las diferencias regionales en la magnitud del proceso de envejecimiento son considerables, habida cuenta de que los países se encuentran en distintas etapas de la transición demográfica. En 2007, el 5,3% de la población de África y el 9,6% de la de Asia y el Pacífico tenía 60 años o más. En América Latina y el Caribe esta proporción alcanzaba el 9,1% de la población para esa fecha; en Oceanía, el 14,4% y en Europa el 21,1% (NU, 2005). En consecuencia, si bien a mediados del siglo XX el envejecimiento era un fenómeno de los países desarrollados, a futuro se espera que sea más acelerado en los

países en desarrollo, lo que implica menos tiempo para adaptarse a las consecuencias de este fenómeno demográfico y en un contexto de menor desarrollo socioeconómico”.<sup>36</sup>

A continuación, añadió “Observamos que, según las estimaciones aludidas, los mayores incrementos en la edad promedio se darán entre 2000 y 2050, pasando dicha edad promedio de 28 a 40 años durante ese período. América Latina y el Caribe se encuentran en la antesala de un cambio sin precedentes en su historia: en 2037 la proporción de personas mayores sobrepasará a la proporción de menores de 15 años. Estos fenómenos advierten acerca de la perentoria necesidad de adaptarse a una época de cambios demográficos, que se están produciendo de manera más rápida que en Europa y ocurren en un escenario de subdesarrollo en el cual aún no se logra erradicar la desigualdad y en el que no se cuenta con una infraestructura institucional suficiente en materia de protección y ejercicio de derechos humanos”<sup>37</sup>.

El protagonismo que tuvo Argentina durante los años previos a la definitiva adopción de la Convención fue muy importante, y dicho instrumento tomó en consideración toda clase de antecedentes internacionales para finalmente generar un instrumento de carácter vinculante, específico e integral en relación a los derechos protegidos de las personas mayores.

En materia de Protección Social y Seguridad Social, la Convención Interamericana establece diversos principios y derechos que promueven y protegen los derechos de las personas mayores. Sin lugar a dudas, se destaca el artículo 17 de este instrumento que consagra explícitamente el “Derecho a la seguridad social” estableciendo: *“Toda persona mayor tiene derecho a la seguridad social que la proteja para llevar una vida digna.*

*Los Estados Parte promoverán progresivamente, dentro de los recursos disponibles, que la persona mayor reciba un ingreso para una vida digna a través de los sistemas de seguridad social y otros mecanismos flexibles de protección social.*

*Los Estados Parte buscarán facilitar, mediante convenios institucionales, acuerdos bilaterales u otros mecanismos hemisféricos, el reconocimiento de prestaciones, aportes realizados a la seguridad social o derechos de pensión de la persona mayor migrante.*

---

<sup>36</sup> Grupo de Trabajo Abierto sobre la Convención Interamericana sobre la protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores (2010-2015). Presentación de la Dra. Mónica Roqué en el Foro Internacional sobre los derechos de las personas mayores, realizado en la ciudad de México en el año 2012.

<sup>37</sup> Op. Cit.

*Todo lo dispuesto en este artículo será de conformidad con la legislación nacional*<sup>38</sup>.

## **2.1 Génesis de la Convención Interamericana.**

El interés y voluntad de los gobiernos de la región por impulsar un tratado internacional para proteger los derechos humanos de las personas mayores se pronunció de manera formal en la "Declaración de Brasilia" que fuera adoptada en la segunda Conferencia Regional Intergubernamental sobre Envejecimiento de América Latina y el Caribe (2007). Por su parte, en la "Declaración de Compromiso de Puerto España" (Trinidad y Tobago, 2009), los Estados de las Américas se comprometieron a realizar, con el apoyo de la Organización Panamericana de la Salud (OPS) y de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), un examen sobre la viabilidad de elaborar una Convención Interamericana sobre los derechos de las personas mayores.

Si bien las Declaraciones mencionadas han sido verdaderas puertas de acceso en la región para la construcción del texto definitivo de la Convención Interamericana sobre la protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores, es impropio, a los efectos de realizar una adecuada interpretación normativa, soslayar los antecedentes que abordan los aspectos internacionales de derechos humanos y los específicos referidos a las personas adultas mayores.

La fallida experiencia de la Sociedad de las Naciones y el propósito global de reestructurar el mundo postbélico de la Segunda Guerra Mundial, dio origen a la creación de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en el mes de octubre del año 1945. En este contexto, la Asamblea General de NU reunida en París, adoptó en diciembre de 1948 el primer instrumento declarativo de derechos humanos denominado "Declaración Universal de los Derechos Humanos" y de este modo la comunidad internacional postuló las bases para el desarrollo de todo un cuerpo jurídico del derecho internacional de derechos humanos que se irían desarrollando a través del tiempo, y se establece como el ideal común la protección de los derechos humanos considerados fundamentales para todos los pueblos y naciones.

---

<sup>38</sup> Véase Convención Interamericana sobre los derechos humanos de las personas mayores. Disponible en: [oas.org/es/sla/ddi/tratados\\_multilaterales\\_interamericanos\\_a-70\\_derechos\\_humanos\\_personas\\_mayores.asp](https://oas.org/es/sla/ddi/tratados_multilaterales_interamericanos_a-70_derechos_humanos_personas_mayores.asp)

En el año 1966, la Asamblea General de Naciones Unidas adoptará dos tratados de derechos humanos denominados "Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos" (PIDCP) y "Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales" (PIDESC), los que suelen denominarse como los "Pactos de Nueva York o Pactos Internacionales de Derechos Humanos". Estos instrumentos revisiten una trascendental importancia en cuanto a que están investidos de carácter vinculante, es decir, que a diferencia de las Declaraciones, estos son de aplicación obligatoria por los Estados firmantes.

La unión de estos Pactos con sus correspondientes protocolos facultativos y la Declaración Universal de los Derechos Humanos constituyen lo que se ha denominado "Carta Internacional de los Derechos Humanos".

Como primer antecedente técnico en materia de derechos humanos, corresponde referir a la "Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados", la cual fue suscrita en Viena, Austria, en el año 1969. Su elaboración corresponde al trabajo de un proyecto preparado durante más de quince años de trabajo por la Conferencia Internacional pertinente, siendo su objetivo principal el de codificar el derecho internacional consuetudinario de los Tratados y, además, desarrollarlo progresivamente. Este instrumento definió también en su artículo segundo el concepto de Tratado, definiéndolo como un acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estados y regido por el derecho internacional. En noviembre del mismo año, y tras haberse realizado la Conferencia especializada Interamericana de Derechos Humanos, se adoptaba en la ciudad de San José de Costa Rica la "Convención Americana sobre Derechos Humanos" (CADH) el primer instrumento de derechos humanos formulado en el marco de la Organización de Estados Americanos (OEA). Este instrumento entró en plena vigencia en el año 1978, año en el cual la CIDH fue ratificada por el undécimo Estado miembro de la OEA, que era el número mínimo de Estados partes que se requería según los términos del acuerdo para que la misma surtiera efectos. Es importante destacar que el denominado "Pacto de San José de Costa Rica" constituyó, como medios de protección de los derechos y libertades, dos órganos encargados de conocer sobre los asuntos relacionados con el cumplimiento de la Convención: por un lado la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) creada para promover la observancia y la defensa de los derechos humanos, además de servir como órgano

consultivo de la OEA en la materia; y por otra parte, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (IDH), cuyo propósito es aplicar e interpretar la Convención Americana y otros tratados de derechos humanos a los cuales se someta el Sistema interamericano de protección de derechos humanos. Será recién en la década del '80 cuando comenzarán a vislumbrarse los primeros antecedentes específicos en materia de protección de derechos humanos de las personas mayores con la realización de la primer "Asamblea mundial sobre el envejecimiento" realizada del 26 de julio al 6 de agosto de 1982, en la ciudad de Viena, Austria. Su resultado fue la aprobación del "Plan de Acción Internacional sobre Envejecimiento", resultando ser de este modo el primer instrumento internacional sobre el tema que contiene una base para la formulación de políticas y programas sobre el envejecimiento<sup>39</sup>.

La persona mayor comienza a erigirse como el sujeto político identificable en la vejez, hallándose el origen de esta especificidad devenida en identidad política en los cambios socio demográficos que paulatinamente fueron modificando el lugar de la vejez en la sociedad conjuntamente con los cambios económicos que han ido transformando al trabajo como el principal eje ordenador de la sociedad. La identidad política de las personas mayores se asienta sobre experiencias, demandas y necesidades específicas que requiere respuestas particulares de la comunidad; y esta necesidad se fue cristalizando en diversos instrumentos jurídicos que han contribuido fuertemente a la creación y consolidación del actual paradigma de derechos humanos en las políticas orientadas a la vejez. A pesar de todo, la Asamblea General de las Naciones Unidas, recién reconocerá la complejidad y rapidez del fenómeno del envejecimiento de la población mundial, y la necesidad de que existiera una base y un marco de referencia común para la protección y promoción de los derechos de las personas de edad en 1990. Este reconocimiento fue plasmado un año después al ser proclamados los denominados "Principios en favor de las Personas de Edad", adoptados por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 16 de diciembre de 1991 mediante Resolución Nro. 46/91. Estos Principios que se reflejan como cinco grandes ejes orientativos en la materia, implican el reconocimiento de una gama de derechos específicos perfectamente detallados, y que la Asamblea General alienta a que los gobiernos introduzcan en sus programas nacionales cada vez que fuera

---

<sup>39</sup> Disponible en: [gerontologia.org/portal/archivosUpload/Plan\\_Viena\\_sobre\\_Envejecimiento\\_1982.pdf](http://gerontologia.org/portal/archivosUpload/Plan_Viena_sobre_Envejecimiento_1982.pdf)

factible. Los Principios de las Naciones Unidas han sido incluidos en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, y reafirmados en el informe de la Segunda Asamblea Mundial sobre Envejecimiento (Madrid, 2002). Estos son los Principios de Independencia, Participación, Cuidados, Autorrealización y Dignidad a favor de las personas de edad<sup>40</sup>.

Pese a lo expuesto anteriormente, serán los objetivos mundiales planteados sobre el envejecimiento para el año 2001 (y que se fijaran junto con la proclamación sobre el Envejecimiento en 1992), los que realmente fomentaron la concienciación internacional sobre las necesidades esenciales para el bienestar de las personas de edad. De este modo la "Declaración Política y el Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento" (2002) aprobados en la Segunda Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento, que la Asamblea General hizo suyos en su Resolución 57/167, dieron un nuevo ímpetu al consenso político sobre la necesidad de un programa sobre el envejecimiento, poniendo de relieve el desarrollo y la cooperación internacional y la asistencia en este ámbito. Desde su aprobación, el "Plan de Acción Internacional de Madrid" ha guiado la preparación de políticas y programas a nivel nacional, ha inspirado la formulación de planes nacionales y regionales, y ha proporcionado un marco internacional para el diálogo.

Cabe resaltar que en la "Declaración Política" aprobada en Madrid, los Estados miembros reafirmaron su compromiso de promover y proteger los derechos humanos y pidieron la eliminación de la discriminación contra las personas de edad, así como del abandono, los abusos y la violencia contra ellos. Más concretamente, el "Plan de Acción Internacional de Madrid" contenía orientaciones sobre el derecho al trabajo, el derecho a la salud, la participación y la igualdad de oportunidades a lo largo de la vida, subrayando la importancia de la participación de las personas de edad en los procesos de toma de decisiones a todos los niveles. Las prioridades establecidas en el "Plan de Acción Internacional de Madrid" incluyen muy diversas cuestiones entre las cuales se pueden mencionar: la igualdad de oportunidades laborales para todas las personas de edad; programas que permitan a todos los trabajadores adquirir protección y seguridad sociales, incluidos, en su caso, pensiones, seguros por discapacidad y prestaciones sanitarias; y

---

<sup>40</sup> Disponible en: <https://undocs.org/pdf?symbol=es/A/RES/46/91>

unos ingresos mínimos suficientes para todas las personas de edad, con particular atención a los grupos desfavorecidos desde el punto de vista social y económico. También se subrayó la importancia de la formación continua, la orientación profesional y los servicios de contratación entre otras cosas para mantener una capacidad funcional máxima y mejorar el reconocimiento público de la productividad y las contribuciones de las personas de edad. La salud es otro elemento clave del Plan de Acción, que aborda las nociones sobre prevención, la igualdad de acceso a la atención de la salud, la participación activa, los efectos del VIH/SIDA y la plena funcionalidad de los entornos asistenciales y de apoyo.

Para la región de las Américas, la "Declaración Política y el Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento" (2002) devino en la "Primer Conferencia Regional Intergubernamental sobre Envejecimiento" realizada en el año 2003 en Santiago de Chile. De este modo los países de América Latina y el Caribe se reunieron para diseñar principios y bases de acción en la materia que concluirían en la formulación de un instrumento esencial para la región denominado "Estrategia Regional de implementación para América Latina y el Caribe del Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento".

En el año 2007 se realizó en Brasilia la "Segunda Conferencia Regional Intergubernamental sobre Envejecimiento en América Latina y el Caribe", cuya consigna fue: "hacia una sociedad para todas las edades y la protección social basada en derechos". El objetivo de este encuentro fue evaluar los avances de la Estrategia Regional de Santiago de Chile, y el resultado de la misma fue la "Declaración de Brasilia" (2007) en la cual se destacaron dos artículos principales en referencia a los antecedentes que nos concierne. El artículo 25, por el cual los Estados acuerdan solicitar a los países miembros del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas que evalúen la posibilidad de designar un relato especial encargado de velar por la promoción y protección de los derechos humanos, y el artículo 26, en el que los representantes de los Estados se comprometen a realizar las consultas pertinentes con sus gobiernos para impulsar la elaboración de una Convención sobre los derechos humanos de las personas de edad en el seno de las Naciones Unidas.

Posteriormente, y tras la conformación de grupos de trabajo especializados en la materia, se continuaron desarrollando importantísimos instrumentos para el desarrollo de la Convención como el "Plan de Acción de la Organización Panamericana de la Salud sobre la salud de las personas mayores" (2009), la "Declaración de Compromiso de Puerto España" (2009) y la "Carta de San José sobre los derechos de las personas mayores de América Latina y el Caribe" (2012).

Desde el año 2010 al año 2015 se realizaron múltiples articulaciones entre los diversos países de la región en miras al diseño definitivo de una Convención Interamericana. En este contexto, cabe destacar que en junio de 2011, la Asamblea General solicitó al Consejo Permanente que estableciera un grupo de trabajo para que éste, después de elaborar un informe que analizara la situación de las personas mayores en el hemisferio y la efectividad de los instrumentos universales y regionales vinculantes de derechos humanos con relación a la protección de los derechos de las personas mayores preparara un proyecto de Convención Interamericana para la promoción y protección de los derechos de las personas mayores” .

La labor incansable y permanente realizada por el Grupo de Trabajo de las Naciones Unidas (NU) de Composición Abierta sobre Envejecimiento y el Grupo de Trabajo de la Organización de los Estados Americanos (OEA) finalmente determinaron que el 15 de junio de 2015, la Organización de los Estados Americanos (OEA) adoptara en el cuadragésimo quinto período ordinario de sesiones de la Asamblea General, el texto definitivo de la "Convención Interamericana sobre la protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores", consagrando de este modo un nuevo paradigma positivo en torno a la vejez y comprometiendo a los Estados que la ratifiquen en sus legislaciones internas a poner en marcha políticas públicas que concreten los derechos contemplados en ella. Esta Convención entró en vigor para la región el 11 de enero de 2017, en virtud de lo indicado en el artículo 37 del instrumento por el cual se establece su vigencia a partir del trigésimo día desde la fecha en que se haya depositado el segundo instrumento de ratificación o adhesión de la Convención en la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos.

## **2.2. La Convención Interamericana y la Ley N° 27.360.**

El 9 de mayo del año 2017 se sancionó la Ley N° 27.360, la cual aprueba la *Convención Interamericana sobre la protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores*<sup>41</sup>. La ley fue promulgada el 30 de mayo por el Decreto N° 375/17, y el 23 de octubre del mismo año, Argentina depositó el instrumento de ratificación en la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos (OEA). La aprobación de este tratado de derechos humanos y su plena vigencia en el ordenamiento jurídico, implica un verdadero avance en el cambio de paradigma en torno a la vejez y el envejecimiento ubicando a las personas mayores como verdaderos sujetos de derecho.

El fenómeno del envejecimiento y el consecuente incremento absoluto y relativo de las personas mayores es una tendencia mundial que está influyendo no sólo en la economía, la planificación del desarrollo y las políticas sociales, sino también en las familias y en las sociedades. El documento preparatorio realizado para la "Cuarta Conferencia Regional Intergubernamental sobre Envejecimiento y Derechos de las Personas Mayores en América Latina y el Caribe" determina con claridad las implicaciones económicas y sociales que el fenómeno del envejecimiento apareja, y se observa que el vertiginoso envejecimiento de la población exige acciones inmediatas que garanticen la distribución justa de los recursos para responder adecuadamente a las necesidades de todos los grupos etarios, requiriendo asimismo, un cambio de actitudes tanto desde las políticas públicas y buenas prácticas dirigidas a mejorar la calidad de vida de las personas mayores, como así también la inclusión efectiva de las personas de edad garantizando el ejercicio de sus derechos humanos<sup>42</sup>.

La Convención constituye el primer instrumento que enfatiza la comprensión del envejecimiento desde la dimensión de género, además aborda el concepto de autonomía como foco e incorpora temas que previamente eran tratados de manera marginal como el abuso y maltrato y la situación de las personas mayores que reciben cuidados de forma permanente e institucional. Asimismo, se instituye en una moderna herramienta no sólo de formación y de sensibilización, sino que también representa un instrumento político para el reconocimiento de derechos específicos de todas las personas mayores.

---

<sup>41</sup> Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=275347>

<sup>42</sup> HUENCHUAN NAVARRO, Sandra. (2017) El documento preparatorio realizado para la Cuarta Conferencia Regional Intergubernamental sobre Envejecimiento y Derechos de las Personas Mayores en América Latina y el Caribe (realizada en Asunción del Paraguay) fue elaborado por el Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Considero significativo resaltar que la adopción de este instrumento es el logro de años de trabajo y convierte a la región en la primera en el mundo en tener un tratado de protección específica de los derechos humanos para los adultos mayores, promoviendo la obligación de los Estados firmantes a disponer de los recursos necesarios para garantizar el reconocimiento, el pleno goce y el ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y libertades fundamentales de la persona mayor.

La temática de los derechos de la vejez es relativamente nueva y surge tal como lo ha señalara la Asamblea General de Naciones Unidas, a consecuencia del reconocimiento de la complejidad y rapidez del fenómeno del envejecimiento de la población mundial y la necesidad de que existiera una base y un marco de referencia comunes para la protección y promoción de estos derechos.

La Convención se formuló sobre ciertos aspectos fundamentales que constituyen los principios, intereses y necesidades de las personas adultas mayores y los cuáles son constituyentes del bienestar e integridad de este grupo etario. Efectivamente, este instrumento reconoce que la persona, a medida que envejece, debe seguir disfrutando de una vida plena, independiente y autónoma, con salud, seguridad, integración y participación activa en las esferas económica, social, cultural y política de sus sociedades; resaltando también la necesidad de abordar los asuntos de la vejez y el envejecimiento desde una perspectiva de derechos humanos que reconoce las valiosas contribuciones actuales y potenciales de la persona mayor al bienestar común, a la identidad cultural, a la diversidad de sus comunidades, al desarrollo humano y a la erradicación de la pobreza. Considerar a la persona de edad como un ser pensante y sensible, participe del entramado social y no excluido de este, es un desafío social siempre presente que ha requerido desarticular prejuicios y estereotipos muy arraigados con relación a este ciclo de la vida. Ha sido y es de fundamental importancia la promoción de los derechos de este grupo etario porque las personas informadas adecuadamente están mejor preparadas para aprovechar oportunidades, obtener servicios y velar por sus intereses.

La falta de reconocimiento de derechos por parte de algunos sectores de la sociedad previo a la aprobación de la Convención, ha generado situaciones de inferioridad hacia los adultos mayores, la cual, retroalimentada con mitos y prejuicios, ha profundizado la

reducción de la autoestima y empoderamiento de las personas de edad, sustentando de este modo la violencia, abuso y maltrato en la vejez.

Será uno de los propósitos de este artículo la divulgación y el acceso al conocimiento de este nuevo marco jurídico integral referente a los derechos humanos de las personas mayores, lo que resulta imprescindible para proteger los derechos reconocidos y otorgar la oportunidad a este grupo etario de acceder a las políticas públicas reconocidas hasta el momento. Comprender los antecedentes y fundamentos normativos generales de la Ley N° 27.360, como así también sus principios generales más sobresalientes, resultarán un valioso aporte que colaborará en la construcción de interpretaciones jurídicas específicas al momento de abordar el derecho de la vejez.

### **2.3. El fenómeno del envejecimiento.**

Los consultores de la división de población de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) Miguel Villa y Luis Rivadeneira, nos enseñaban en la década de los '90 que el proceso de envejecimiento era un fenómeno inevitable que demandaría cambios estructurales en las sociedades de toda la región. En este sentido, los expertos manifestaban que: *"Tal vez el primer cambio demográfico de importancia ocurrido en América Latina y el Caribe en la segunda mitad del siglo XX haya sido la substancial disminución de la mortalidad el inicio de este fenómeno se remonta al término del primer cuarto de ese siglo. Entre comienzos del decenio de 1950 y fines del de 1990, la esperanza de vida se extendió, en promedio, 18 años, aumentando de 51.4 a 69.2 años. Al inicio del período se observaba una fuerte variación en tomo al valor medio del indicador, pues casi la mitad de los países registraban cifras inferiores a 55 años; con el curso del tiempo esta dispersión se reduce considerablemente, en parte a raíz de que las ganancias se moderan a medida que se alcanzan valores mayores de esperanza de vida. Según las proyecciones vigentes, la tendencia convergente se hará más marcada en el futuro: en el año 2025 la esperanza de vida media de la población de la región será de casi 75 años y, salvo una excepción, en todos los países superará los 70 años (...)"*<sup>43</sup>.

El tiempo demostró que las proyecciones mencionadas además de correctas fueron insuficientes. El informe presentado por la Comisión Económica para América Latina y

---

<sup>43</sup> VILLA, Miguel y RIVADANEIRA, Luis (1999). El proceso de envejecimiento de la población de América Latina y el Caribe: una expresión de la transición demográfica. (CEPAL/CELADE).

el Caribe (CEPAL) en el año 2017<sup>44</sup>, estableció que la población de América Latina y el Caribe pasó de una esperanza de vida al nacer de 51,3 años en el período 1950-1955 a 75,7 años para ambos sexos en el quinquenio 2015-2020.

#### **2.4. Un Tratado de Derechos Humanos vinculante para el Estado.**

Jurídicamente la Convención, considerado como tratado de derechos humanos, abarca dos aspectos esenciales. Por un lado, su naturaleza de carácter *vinculante*, y por el otro el carácter de instrumento de protección *específica* para personas mayores.

Es un instrumento de carácter jurídicamente vinculante porque representa para los Estados que la ratifican en sus legislaciones internas, la obligación de poner en marcha políticas públicas de carácter determinado, estableciendo mecanismos eficaces para garantizar el goce y ejercicio de los derechos contemplados en ella; y es un instrumento de protección específica porque si bien las normas internacionales de derechos humanos son en principio de aplicación universal a todas las personas o grupos de personas sin distinción de ninguna clase, la evolución del régimen internacional de derechos humanos demostró la necesidad de adoptar normas específicas para distintos grupos que han visto sus derechos vulnerados de modo particular o general, como es el caso de las personas mayores.

El ámbito de aplicación y objeto de esta Convención, conforme lo establecido en su Capítulo 1º, artículo primero, es el de *“promover, proteger y asegurar el reconocimiento y el 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”*. Cabe mencionar que el mismo artículo establece que *“si el ejercicio de los derechos y libertades mencionados en la Convención no estuviere ya garantizado por disposiciones legislativas o de otro carácter, los Estados Parte se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de esta Convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades”*, agregando asimismo que *“las disposiciones de la Convención se aplicarán a todas las partes de los Estados federales sin limitaciones ni excepciones”*.

---

<sup>44</sup> Fuente: Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2017: la dinámica del ciclo económico actual y los desafíos de política para dinamizar la inversión y el crecimiento.

La Convención Interamericana sobre la protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores se estructura en siete capítulos y consta de cuarenta y un artículos.

Es interesante destacar el artículo 2° de la Convención el cual establece una serie de definiciones que durante mucho tiempo generaron controversias entre diversos autores expertos en la materia. En este sentido, cabe distinguir, que a los efectos de la Convención se establece el concepto de Persona Mayor como *"Aquella de 60 años o más, salvo que la ley interna determine una edad base menor o mayor, siempre que esta no sea superior a los 65 años. Este concepto incluye, entre otros, el de persona adulta mayor"*.

Luego de su Preámbulo, se enfoca en establecer su ámbito de aplicación, objeto y definiciones específicas, para pasar inmediatamente a detallar en su Capítulo 2° los *"Principios generales aplicables a la Convención"* los cuales pueden sintetizarse del siguiente modo: 1. La promoción y defensa de los derechos humanos y libertades fundamentales de la Persona Mayor; 2. La valorización de la Persona Mayor, su papel en la sociedad y contribución al desarrollo; 3. La dignidad, independencia, protagonismo y autonomía de la Persona Mayor; 4. La igualdad y no discriminación; 5. La participación, integración e inclusión plena y efectiva en la sociedad; 6. El bienestar y cuidado; 7. La seguridad física, económica y social; 8. La autorrealización; 9. La equidad e igualdad de género y enfoque de curso de vida; 10. La solidaridad y fortalecimiento de la protección familiar y comunitaria; 11. El buen trato y la atención preferencial; 12. El enfoque diferencial para el goce efectivo de los derechos de la Persona Mayor; 13. El respeto y valorización de la diversidad cultural; 14. La protección judicial efectiva; y 15. La responsabilidad del Estado y participación de la familia y de la comunidad en la integración activa, plena y productiva de la Persona Mayor dentro de la sociedad, así como en su cuidado y atención, de acuerdo con su legislación interna.

El Capítulo 3° de la Convención refiere a los *"Deberes generales de los Estados parte"* en donde se establecen con precisión los derechos humanos y libertades fundamentales de la Persona Mayor contemplados en la misma.

Probablemente el Capítulo 4° ha sido el que mayor labor y dedicación requirió a los expertos de los Grupos de Trabajo de las Naciones Unidas de Composición Abierta sobre Envejecimiento y de la Organización de los Estados Americanos. Este Capítulo detalla

en veintiséis artículos los "*derechos protegidos*" especialmente en este instrumento. Los mismos son los siguientes:

Artículo 5. Igualdad y no discriminación por razones de edad.

Artículo 6. Derecho a la vida y a la dignidad en la vejez.

Artículo 7. Derecho a la independencia y a la autonomía

Artículo 8. Derecho a la participación e integración comunitaria.

Artículo 9. Derecho a la seguridad y a una vida sin ningún tipo de violencia.

Artículo 10. Derecho a no ser sometido a tortura ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes.

Artículo 11. Derecho a brindar consentimiento libre e informado en el ámbito de la salud.

Artículo 12. Derechos de la persona mayor que recibe servicios de cuidado a largo plazo.

Artículo 13. Derecho a la libertad personal.

Artículo 14. Derecho a la libertad de expresión y de opinión y al acceso a la información.

Artículo 15. Derecho a la nacionalidad y a la libertad de circulación.

Artículo 16. Derecho a la privacidad y a la intimidad.

Artículo 17. Derecho a la seguridad social.

Artículo 18. Derecho al trabajo.

Artículo 19. Derecho a la salud.

Artículo 20. Derecho a la educación.

Artículo 21. Derecho a la cultura.

Artículo 22. Derecho a la recreación, al esparcimiento y al deporte.

Artículo 23. Derecho a la propiedad.

Artículo 24. Derecho a la vivienda.

Artículo 25. Derecho a un medio ambiente sano.

Artículo 26. Derecho a la accesibilidad y a la movilidad personal.

Artículo 27. Derechos políticos.

Artículo 28. Derecho de reunión y de asociación.

Artículo 29. Situaciones de riesgo y emergencias humanitarias.

Artículo 30. Igual reconocimiento como persona ante la ley.

Artículo 31. Acceso a la justicia.

El Capítulo 5° incorpora un novedoso título denominado "*Toma de conciencia*" que se desarrolla en su artículo 32, y por el cual los Estados parte se comprometen a la adopción de medidas para lograr la divulgación y capacitación progresiva de toda la sociedad sobre la Convención; a fomentar una actitud positiva hacia la vejez y un trato digno, respetuoso y considerado hacia la persona mayor; a desarrollar programas para sensibilizar a la población sobre el proceso de envejecimiento y sobre la persona mayor, fomentando la participación de ésta y de sus organizaciones en el diseño y formulación de dichos programas, entre otros. Finalmente, en los Capítulos 6° y 7°, se desarrollan los artículos referentes al mecanismo de seguimiento, medios de protección y disposiciones generales relativas fundamentalmente a los aspectos formales de la Convención.

Ciertamente este valioso instrumento de derechos humanos contribuirá a cambiar la vida de las personas mayores en muchos aspectos, y tal vez este cambio se pueden sintetizar señalando que, entre otros aspectos, ayudará a las personas de edad a vivir una vida digna; profundizará el cambio de la imagen de las personas mayores para que sean vistas como personas con conocimiento, poder y experiencia, no sólo destinatarias de la beneficencia; proporcionará la protección necesaria y jurídicamente vinculante de los derechos de las personas de edad; establecerá los derechos de las personas de edad, así como las normas mínimas y acciones necesarias para protegerlos; visibilizará las responsabilidades de los Estados y otros actores para con las personas de edad; compromete la presentación de informes y la aplicación de mecanismos de rendición de cuentas sobre la actuación de los Estados hacia los adultos mayores; y fomentará el diálogo entre los Estados miembros, las organizaciones de la sociedad civil, las organizaciones no gubernamentales, el sector privado y las mismas personas adultas mayores, a través del control de la implementación de la Convención.

## **2.5. Algunas conclusiones jurídicas.**

Para reformular un adecuado análisis de los instrumentos jurídicos que el fenómeno del envejecimiento genera desde las diversas disciplinas relacionadas al campo gerontológico, será menester atender a los distintos criterios y ámbitos de aplicación considerando las personas mayores como sujetos protegibles por el derecho (Zurita Martín, 2015). En este contexto el derecho de la vejez como rama pujante del Derecho en pleno desarrollo, es transversal, materialmente autónoma y orientada a la consideración

de los adultos mayores como sujetos de derecho en sentido pleno. Al configurarse transversalmente, se convierte en un observatorio estratégico, que ha conducido a reevaluar las situaciones y relaciones jurídicas desde su particular perspectiva (Dabove Caramuto, 2006).

Efectivamente, el Derecho de la Vejez, denominado también Derecho de la Ancianidad, es una nueva especialidad transversal destinada al estudio de la condición jurídica de las personas mayores, de 60 años de edad en adelante, en el derecho interno, regional e internacional. Este derecho se propone también el reconocimiento de las situaciones de aminoración, vulnerabilidad, discriminación, inestabilidad o abusos que puedan padecer estos sujetos, por el hecho de ser “viejos”. Pero además aborda el análisis de las herramientas jurídicas que permiten legítimamente la intervención y restitución de la autonomía, libertad, igualdad, participación o dignidad dañadas en el caso. Por ello, en este marco se consideran tanto los principios y reglas, institutos, relaciones jurídicas, derechos y obligaciones, como los sistemas de protección y las garantías, en cuanto se vinculan con el fenómeno demográfico del envejecimiento y de la vejez de cada persona, en particular<sup>45</sup>.

Sin lugar a dudas estamos en presencia de la iniciación de una construcción analítica mucho más amplia en cuanto respecta a los efectos jurídicos que la Convención, como instrumento vinculante, pudiera traer aparejado.

## **2.6. Reservas al momento de ratificar el instrumento.**

El pertinente instrumento de ratificación fue depositado por el gobierno argentino el 23 de octubre del año 2017. No obstante, al momento de realizar este acto ante la Secretaría General de la OEA que es esencial para su plena vigencia, se formuló una "reserva" en el artículo 23, y una "declaración interpretativa" en el artículo 31 de la Convención.

En cuanto respecta al artículo 23, el gobierno argentino manifestó la siguiente reserva: “El gobierno argentino establece que no quedarán sujeta a revisión de un Tribunal Internacional cuestiones inherentes a la política económica del Gobierno. Tampoco considerará revisable lo que los Tribunales nacionales determinen como causas de ‘utilidad pública’ o ‘interés social’, o lo que éstos entiendan por ‘indemnización justa’”.

---

<sup>45</sup> DABOVE, M. Isolina (2016). Derechos humanos de las personas mayores en la nueva Convención Americana y sus implicancias bioéticas. *Revista Latinoamericana de Bioética*, 16 (1), pp. 38-59.

El artículo 23 de la Convención refiere al "*Derecho a la propiedad*", y establece lo siguiente: "Toda persona mayor tiene derecho al uso y goce de sus bienes y a no ser privada de estos por motivos de edad. La ley puede subordinar tal uso y goce al interés social.

Ninguna persona mayor puede ser privada de sus bienes, excepto mediante el pago de indemnización justa, por razones de utilidad pública o de interés social y en los casos y según las formas establecidas por la ley.

Los Estados Parte adoptarán todas las medidas necesarias para garantizarle a la persona mayor el ejercicio del derecho a la propiedad, incluida la libre disposición de sus bienes, y para prevenir el abuso y la enajenación ilegal de su propiedad.

Los Estados Parte se comprometen a adoptar medidas para eliminar toda práctica administrativa o financiera que discrimine a la persona mayor, principalmente a las mujeres mayores y a los grupos en situación de vulnerabilidad respecto del ejercicio de su derecho a la propiedad".

Al analizar la reserva formulada, puede inferirse que presenciamos una suerte de dualidad en la misma. Por un lado, una reserva que podría denominarse de carácter "amplio" al establecer que "no estará sujeto a revisiones de Tribunales Internacionales las cuestiones inherentes a la política económico del gobierno". En este sentido, la reserva se relaciona principalmente con los derechos enunciados en los párrafos 1º, 3º y 4º del artículo, es decir, aquellos referentes al derecho de uso y goce de bienes propios; el derecho de propiedad y la libre disponibilidad de bienes; y los aspectos relativos a las medidas para evitar el abuso financiero, sobre todo a mujeres mayores y personas mayores en situación de vulnerabilidad. en este contexto, puede observarse que la reserva hace primar aspectos relacionados a la política económica por sobre el derecho establecido en la norma.

Puede interpretarse en este sentido, que estaríamos en presencia de la vulneración al principio general de derecho internacional establecido en la Convención Viena sobre el derecho de los tratados por el cual "se entiende por tratado un acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estados y regido por el derecho internacional, ya conste en un

instrumento único o en dos o más instrumentos conexos y cualquiera que sea su denominación particular"<sup>46</sup>.

Es decir que el Estado al ratificar un Tratado, acuerda a partir de la ratificación y pertinente depósito del instrumento, que prevalecerán las normas del derecho internacional a los cuales el Estado ratificante quedará supeditado. Pese a ello, el Gobierno argentino tiene esta facultad, e incluso puede destacarse que hizo la misma reserva en el año 1984 al ratificar el Pacto de San José de Costa Rica<sup>47</sup>.

El segundo aspecto de esta reserva tiene vinculación con el segundo párrafo del artículo 23, y podría denominarse de carácter "restringida". Tiene directa relación con el Artículo 17 de nuestra Carta Magna<sup>48</sup>, en cuanto refiere a que la causa que genera una expropiación por parte del Estado debe estar fundamentada en ley del Congreso. Según la reserva formulada, ese "fundamento (interés social o utilidad pública)" no puede ser revisado internacionalmente.

Por otra parte, el Gobierno argentino estableció la siguiente declaración interpretativa al artículo 31 de la Convención: "Las obligaciones contraídas en los párrafos cuarto y quinto del artículo 31 deben entenderse como obligaciones de medios, enderezadas a la adopción de medidas, atendiendo a un criterio de progresividad y a los condicionamientos políticos propios del diseño de competencias constitucionales".

El artículo 31 referente al "Acceso a la justicia", establece en su párrafo 4º (...) " La actuación judicial deberá ser particularmente expedita en casos en que se encuentre en riesgo la salud o la vida de la persona mayor", y en el artículo 5º lo siguiente: "Asimismo, los Estados Parte desarrollarán y fortalecerán políticas públicas y programas dirigidos a promover: a) Mecanismos alternativos de solución de controversias; b) Capacitación del

---

<sup>46</sup> "Convención de Viena sobre el derecho de los tratados", parte I, artículo 2º, inc. a. Adoptado conforme doc. A/CONF.39/27 (1969), 1155 U.N.T.S. 331, Viena, 23 de mayo de 1969.

<sup>47</sup> El instrumento de ratificación de Argentina se recibió en la Secretaría General de la OEA el 5 de septiembre de 1984, con una reserva y declaraciones interpretativas. El artículo 21 (S/ Derecho a la Propiedad Privada) quedó sometido a la siguiente reserva: "El Gobierno argentino establece que no quedarán sujetas a revisión de un tribunal internacional cuestiones inherentes a la política económica del Gobierno. Tampoco considerará revisable lo que los tribunales nacionales determinen como causas de 'utilidad pública' e 'interés social', ni lo que éstos entiendan por 'indemnización justa'".

<sup>48</sup> Establece el artículo 17 de la Constitución Nacional Argentina que "La propiedad es inviolable, y ningún habitante de la Nación puede ser privado de ella, sino en virtud de sentencia fundada en ley. La expropiación por causa de utilidad pública, debe ser calificada por ley y previamente indemnizada".

personal relacionado con la administración de justicia, incluido el personal policial y penitenciario, sobre la protección de los derechos de la persona mayor".

La doctrina jurídica nos enseña que en las obligaciones de resultado el deudor se compromete al cumplimiento de determinado objetivo, asegurando al acreedor el logro de la consecuencia o resultado tenido en miras al contratar (Vg. En un contrato de compraventa el vendedor se obliga a entregar la cosa, y el comprador a entregar el precio pactado); en las obligaciones de medio el deudor compromete su actividad diligente, razonablemente, tiende al logro del resultado esperado, sin embargo, el resultado no es asegurado ni prometido (Ej.: El médico que le aplica un tratamiento al paciente para curarlo).

En este sentido debe interpretarse que, conforme los conceptos mencionados en el párrafo anterior, el "deudor" es el Estado por cuanto es quien contrae dos obligaciones (las mencionadas en los párrafos 4° y 5° antes mencionadas).

La primera relacionada con la actuación judicial expedita (es decir sin obstáculos, estorbos o inconvenientes, y por tanto ágil y rápida) cuando haya riesgo en la salud o vida de la persona mayor; la segunda en cuanto refiere al desarrollo de políticas públicas en materia de mediación extra judicial y de formación a todo el personal que administra justicia en materia de "protección de los derechos humanos de personas mayores".

En estos supuestos el Estado establece a través de su declaración interpretativa que "se compromete a utilizar los recursos disponibles sin que esto implique efectivos resultados".

## TÍTULO III

### 3. El Sistema Previsional Argentino.

---

*"Con estas pocas medidas el gobierno anterior concretó un brutal ajuste (...) eliminar el régimen de reparto y avanzar en la instauración de régimen de tres patas, uno no contributivo para los más humildes, un régimen general con una jubilación mínima para el grueso de los trabajadores y un régimen de capitalización para una élite dominante. Por suerte la sociedad le puso un freno y la catástrofe pudo ser contenida" (El Cohete a la Luna - diciembre, 2019)*

---

A fines del siglo XIX, el surgimiento de los primeros sindicatos modernos en Argentina impulsó un período de intensas luchas obreras y sociales. La respuesta de las elites a esta “nueva cuestión social” no fue otra que la aplicación de políticas represivas sobre la población que, sin embargo, lejos de aquietar el conflicto, sólo lograron profundizarlo. Frente a ello, los sectores dominantes debieron emplear una nueva estrategia tendiente a responder a algunos de los reclamos obreros con el fin de reducir los niveles de conflictividad y garantizar el orden social. Así se promulgó la primera legislación “social” que, consistió en la regulación del trabajo de mujeres y niños, el establecimiento del descanso dominical y la reducción de la jornada laboral, entre otras cuestiones. También esta búsqueda de contener las huelgas y conflictos obreros impulsó el surgimiento de políticas de previsión social en nuestro país (Isuani, 2008). En 1905, por ejemplo, se sancionó una ley que mientras, por un lado, creaba un fondo de pensiones para los trabajadores ferroviarios (quienes venían sosteniendo un prolongado conflicto), por otro, fijaba que todo trabajador despedido a causa de huelga perdería su derecho a jubilarse y sus aportes. Una política claramente tendiente a desarticular las acciones de lucha de los trabajadores.

Eduardo Basualdo enseña que la creación de las primeras cajas de jubilación (en 1904, de los empleados de la Administración Pública; en 1905, de los ferroviarios) implicó que otros sectores de trabajadores comenzaran a demandar y obtener sus fondos previsionales<sup>49</sup>. Entre 1916 y 1930, durante los gobiernos de H. Yrigoyen y M. T. de Alvear, la cobertura previsional se expandió a la mayoría de los trabajadores de los sectores públicos, bancarios y compañías de seguro; luego, hacia fines de los años treinta, se sumaron periodistas, gráficos, marinos mercantes y aeronáuticos<sup>50</sup>.

Como hice referencia anteriormente, entre 1944 y 1955, bajo los dos primeros gobiernos peronistas, el sistema previsional argentino recibió un gran impulso. En esa etapa se produjo la masificación de la cobertura legal, extendiéndose al conjunto de los trabajadores, con la creación de las cajas de empleados de comercio (1944), trabajadores de la industria (1946), trabajadores rurales e independientes, profesionales y empresarios (1954) y trabajadores del servicio doméstico (1955). Este proceso implicó que el derecho

---

<sup>49</sup> Evolución del sistema Previsional Argentino - CIFRA/ Centro de Investigación y Formación de la República Argentina. Coordinación de Eduardo Basualdo (2009), pp.3-4.

<sup>50</sup> Op. Cit.

a la previsión social dejara de ser un beneficio exclusivo de los estratos ocupacionales más privilegiados y se extendiera a amplias franjas de la clase trabajadora. A partir de este momento, el acceso a la cobertura previsional quedó dependiendo sólo de la pertenencia del trabajador al mercado de trabajo formal (Arza, 2009).

Hacia 1954, con la sanción de la Ley N° 14.370, se produjo un cambio sustancial en la naturaleza del régimen cuando se asumió la lógica de reparto como principio estructurante. Ello implicó que la redistribución de ingresos prime como criterio de determinación del haber jubilatorio, dejando atrás la lógica de capitalización individual. De esta forma, el régimen pasó a basarse en la solidaridad intergeneracional como lógica de financiamiento, donde los trabajadores activos debían sostener a aquellos que se retiraron del mercado de trabajo por vejez, invalidez o a las familias de los trabajadores fallecidos. La reforma presentaba un elemento aún más progresivo en tanto fijaba que la distribución se realizaría de forma vertical: los trabajadores con ingresos bajos y medios obtendrían tasas de sustitución del salario (TSS) mucho más altas que los trabajadores de mayores ingresos. Es decir, los trabajadores de menores salarios percibirían un beneficio jubilatorio superior al que le correspondería por la magnitud de sus aportes al sistema. Sin embargo, tanto la solidaridad intrageneracional como la progresividad del nuevo sistema previsional se encontraban encorsetadas por su lógica particularista y de segmentación ocupacional (Arza, 2009).

En 1958, el gobierno de Frondizi sancionó la Ley N° 14.499 con la que se determinó que el haber de la jubilación ordinaria sería equivalente al 82% móvil de la remuneración mensual asignada al cargo, oficio o función del afiliado (Isuani, 2008). De esta forma, se igualaron las TSS de la mayoría de los sistemas de modo que, en los hechos, se impulsó un proceso de estandarización de los niveles de haberes que terminó desdibujando el elemento más progresivo del sistema previsional diseñado bajo el segundo gobierno peronista. Por otra parte, en esta etapa también comenzó a producirse un distanciamiento entre la cobertura legal y la realmente existente, lo que indica que existía una cierta proporción de trabajadores que no participaban en el mercado de trabajo formal y, por ende, que no pagaban contribuciones. Al mismo tiempo, ya en los años '60, la rápida maduración ocupacional provocó que las cajas más viejas y aquellas que sufrían niveles de evasión muy altos comenzaran a presentar déficits primarios. De esta forma, con el

trascuro del tiempo, la persecución del 82% móvil, la ampliación de la brecha entre la cobertura legal y efectiva y la rápida maduración ocupacional fueron desencadenando importantes problemas financieros que resultaron determinantes de la reforma de 1968. La reforma del sistema previsional de 1969, impulsada por el régimen de facto de Onganía a través de las Leyes N° 18.037 y N° 18.038, implicó una transformación estructural del sistema previsional, al instaurar la centralización administrativa, el incremento de las restricciones en el acceso a los beneficios y la imposición de un principio de distribución regresivo.

En primer lugar, las diversas cajas existentes se unificaron en sólo tres correspondientes a trabajadores autónomos, del Estado y de la industria, controladas por el Estado. Las condiciones de acceso, los niveles de beneficio y los mecanismos de financiamiento dejaron de depender de cada sector ocupacional y fueron estandarizados para la mayor parte de los grupos ocupacionales; a la vez que se uniformaron los aportes y contribuciones, que quedaron fijados en un 5% a cargo del empleado y en un 15% a cargo del empleador (Isuani, 2008).

En segundo lugar, se elevó la edad de acceso a los beneficios, en el caso de los trabajadores en relación de dependencia, pasó a ser entre 55 y 60 años y, en los autónomos, entre 62 y 65 años.

A su vez, se incrementó la cantidad de años contributivos como requisito de acceso a la jubilación: el mínimo de años de aportes se estableció en diez años hasta alcanzar un máximo de treinta años.

En tercer lugar, se fijó que los haberes jubilatorios estarían asociados con la historia individual laboral de cada trabajador, eliminando la redistribución vertical del cálculo del beneficio. Las leyes jubilatorias generales fijaban, entre otras cosas, que el haber jubilatorio debía representar un porcentaje de entre el 70% y el 82% del salario mensual promedio de los tres años de mayores remuneraciones dentro de los últimos diez años de aportes. La movilidad del haber se mantuvo con el objetivo de emparentar la situación de los pasivos con la de los activos, buscando expresar los cambios producidos en el nivel general de las remuneraciones (Basualdo, 2009).

En los hechos, la reforma implicó que la distribución del ingreso entre la población pasiva

estuviera vinculada directamente con la distribución existente en la vida activa, lo que sostuvo las desigualdades entre los estratos ocupacionales más privilegiados y aquellos con ingresos medios o bajos. Si bien se mantuvo la lógica de reparto, la reforma de 1968 implicó un profundo cambio en el patrón distributivo del sistema previsional vigente durante el peronismo, beneficiando a los sectores de más altos ingresos e impactando de forma regresiva sobre los sectores populares<sup>51</sup>.

En 1973 se fijó el haber ordinario en el 70% del cargo ocupado al cese de actividad, se incorporó un millón de nuevos jubilados y se eliminaron las Contribuciones Patronales. La dictadura militar que tomó el gobierno en 1976 llevó adelante una desarticulación de los sindicatos como interlocutores sociales del Sistema de Previsión y Salud (Rulli, 2008). En este marco, en 1980 se logró impulsar una reforma profundamente regresiva sobre el Sistema Previsional, que buscó sostener su financiamiento en base a los recursos de las capas medias y bajas. Esta transferencia de recursos se concretó a través de la eliminación, en 1980, de las contribuciones patronales y su reemplazo por recursos públicos recaudados a través de la ampliación del Impuesto al Valor Agregado (IVA), socializando los costos del sistema previsional (Arza, 2009). Al consolidar las desigualdades intra e intergeneracionales, esta reforma fue un intento de disolver el principio de justicia distributiva. En 1983 el presidente Raúl Alfonsín reinstaura las Contribuciones Patronales y en 1986, decreta el "Estado de Emergencia del Sistema Previsional".

### **3.1. La primera “contrarreforma” liberal en democracia.**

En el marco de políticas implementadas en los noventa, signadas por la desregulación de mercados y la privatización de empresas de servicios públicos, el sistema de previsión social de nuestro país se había reformado (1993), dejando atrás el sistema previsional tradicional (Sistema de Reparto) reemplazándolo por un sistema mixto.

De este modo, el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP) estaba integrado por dos subsistemas, uno de capitalización individual administrado por empresas privadas

---

<sup>51</sup> El impacto de la reforma mostró un sesgo claramente regresivo: Los trabajadores con salarios medios o bajos perdieron 7%, mientras que los trabajadores con salarios más altos pudieron obtener un TSS mucho mayor (hasta 22% más para aquellos trabajadores que cuadruplicaron el salario medio) (Arza, 2009).

gestoras de esos fondos de pensión<sup>52</sup> (AFJP) y otro de reparto gestionado por el Estado, que dado las indiscutibles falencias del sistema terminó por disolverse.

Constitucionalmente el Estado es quien debiera garantizar las jubilaciones y pensiones, y en cierto modo se había visualizado una política de saqueo representada por la entrega de los fondos que la AFIP entregaba a las AFJP y estas, al sector público y por los que el ciudadano pagaba tasas en concepto de comisiones de entre el 9,1% de lo que cada uno de los trabajadores aportaba hasta casi el 50%.

El experimento del régimen de capitalización en la Argentina fracasó pues lejos de dar previsibilidad y tranquilidad al ciudadano, vino a agregar mayor incertidumbre. Las AFJP percibían una comisión, deducida del aporte previsional obligatorio de las personas afiliadas, y administraba la inversión del capital acumulado. Su funcionamiento estaba regulado por la Superintendencia de Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (SAFJP), bajo la órbita del Ministerio de Trabajo.

Efectivamente, el sistema de capitalización individual funcionaba en paralelo al sistema estatal de reparto. El objetivo era gradualmente transferir todos los trabajadores al sistema de capitalización individual<sup>53</sup>.

### **3.2. De regreso al sistema solidario.**

Una transformación que atravesó sin duda todo el sistema fue la re-estatización del sistema previsional en el año 2008. La Ley N° 26.425 creó el Sistema Integral Previsional Argentino (SIPA), un sistema único de reparto cuyos fondos son administrados por el Estado a través de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES). Esta reforma implicó la absorción de los fondos de las cuentas individuales del sistema de capitalización y la constitución del Fondo de Garantía de Sustentabilidad. Este cambio fue crucial para recomponer los recursos públicos, recuperar los ahorros de los

---

<sup>52</sup> Las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP) fueron empresas (conformadas por capitales privados, estatales o mixtos) dedicadas a administrar los fondos generados con los aportes jubilatorios realizados por los trabajadores que optaron por ser incluidos en el régimen de capitalización individual establecido por la Ley 24.2411 de reforma previsional del año 1993, en Argentina, promulgada durante el gobierno de Carlos Menem e impulsada por el entonces Ministro de Economía, Domingo Cavallo. El sistema de capitalización individual funcionaba en paralelo al sistema estatal de reparto.

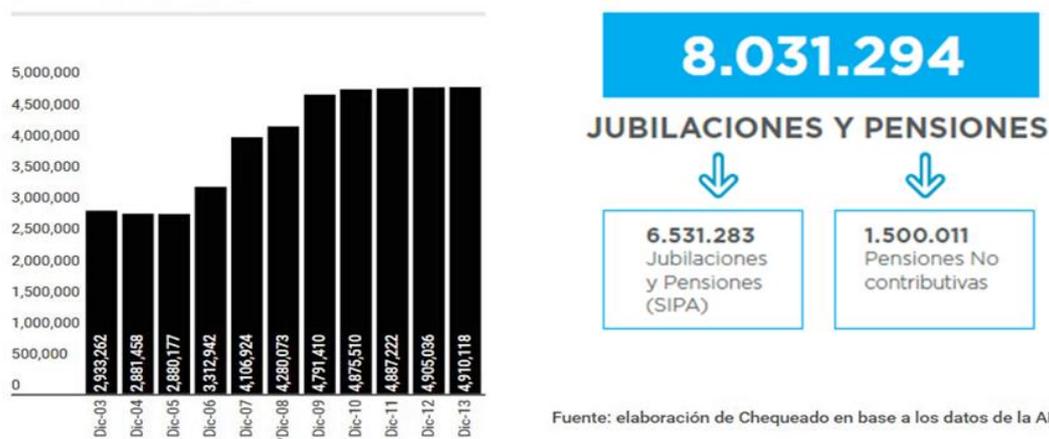
<sup>53</sup> D' ELIA, Vanesa Valeria (2009). Determinantes del traspaso de los afiliados a capitalización al régimen previsional de reparto: evidencia para la Argentina. Revista Internacional de Seguridad Social, pp 61-82.

trabajadores y garantizar la percepción futura de ingresos a las personas en actividad (Golbert, 2010).

Según se informó desde ANSES en septiembre de 2015, el sistema previsional contemplaba un total de 8.031.294 prestaciones, lo que implica una cobertura récord en la historia del país. De ese total, 6.531.283 son jubilaciones y pensiones y 1.500.011 Pensiones No Contributivas<sup>54</sup>.

El entonces director ejecutivo de ANSES manifestaba que “La Argentina tiene la cobertura previsional más alta de la región. Esto fue gracias a la recuperación de los fondos previsionales de los trabajadores, a la administración responsable del Fondo de Garantía de Sustentabilidad y a la moratoria previsional”.

El sistema previsional (incluyendo **SIPA** y las **Pensiones No Contributivas**) contempla un total de 8.031.294 prestaciones



Fuente: elaboración de Chequeado en base a los datos de la ANSES.

Gráfico 2: Fuente elaboración chequeado.com en base a datos de ANSES<sup>55</sup>

Debido a la recuperación por parte del Estado de la recaudación y administración de los fondos jubilatorios, y mediante la sanción de la Ley N° 24.425 en 2008 más del 95% de la población mayor se encuentra protegida por el sistema de Seguridad Social, lo que ha convertido a Argentina en el país con mayor cobertura de América Latina.

<sup>54</sup> Fuente: [telam.com.ar/notas/201509/121225-anses-bossio-jubilados-moratoria-provisional.html](http://telam.com.ar/notas/201509/121225-anses-bossio-jubilados-moratoria-provisional.html)

<sup>55</sup> Disponible en:

<https://chequeado.com/ultimas-noticias/cfk-terminamos-nuestro-gobierno-con-casi-el-97-de-la-poblacion-en-condiciones-de-acceder-a-una-jubilacion-o-a-una-pension-con-cobertura/>

Por otro lado, la sanción de la Ley de Movilidad Jubilatoria N° 26.417 estableció dos aumentos anuales (en marzo y septiembre) a través de la creación de un índice específico que garantiza el aumento de los haberes jubilatorios aportando, al mismo tiempo, mayor transparencia en el ajuste de los haberes jubilatorios. Cabe destacar que esta medida convirtió en ese momento de la historia previsional argentina a la jubilación mínima en la más importante en cuanto a capacidad adquisitiva de América Latina.

El Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA) es el que cubre a la mayoría de los trabajadores formales (es decir, registrados) mayores de 18 años. Además, y por fuera del SIPA, funcionan algunos otros esquemas previsionales con normativa propia, como el del personal militar de las fuerzas armadas y de seguridad, el del personal policial, etc, como se mencionó oportunamente.

También existen esquemas especiales para empleados públicos provinciales, o municipales, y para profesionales universitarios. Los empleadores y los trabajadores están obligados a pagar mensualmente al SIPA un porcentaje de contribuciones patronales y aportes personales sobre los salarios (o ingresos en el caso de los trabajadores por cuenta propia) para financiar el sistema. Esto significa que las contribuciones y los aportes de los trabajadores activos proveen los fondos que sirven para pagar a los jubilados y pensionados, también llamados “pasivos”. Así se plasma el sistema de solidaridad social en el cual los aportes de la población activa solventan los ingresos de la sociedad retirada o pasiva.

Como se manifestará en títulos anteriores, para percibir una jubilación ordinaria en el marco del SIPA, es necesario que los trabajadores computen por lo menos 30 años de aportes y contribuciones y hayan alcanzado la edad de 60 años en el caso de las mujeres y de 65 años, los varones. En el momento en que la persona se jubila, se calcula el monto del haber jubilatorio. Este haber tiene dos componentes:

1) Prestación Básica Universal (PBU): esta prestación es del mismo valor para todos los pasivos, con independencia de cuáles hayan sido sus ingresos durante la actividad. Este componente muestra claramente la solidaridad de esta prestación, ya que tanto quien ganaba un salario mínimo como quien había alcanzado un salario alto tendrán la misma prestación básica.

2) Un monto que se calcula en función de la cantidad de años de aportes y los salarios percibidos (o ingresos presuntos en el caso de los trabajadores por cuenta propia).<sup>56</sup>

### 3.3. En busca de la cobertura universal.

Como se hiciera referencia en la introducción del presente Trabajo, la cobertura de pensiones (incluyendo jubilaciones) en la Argentina aumentó notablemente, particularmente a partir del año 2006. Y esto debido al desarrollo de políticas públicas que se vieron concretadas a través de diversos instrumentos jurídicos como lo fueron la articulación entre la Ley N° 24.476 (Sobre Régimen de Regularización de Deudas de Trabajadores autónomos) y el Decreto 1454/2005 (sobre moratoria previsional). Asimismo, Ley N° 25.994, que se instauró una nueva moratoria y creó una prestación previsional anticipada, y el Decreto 1451/2006 que prorrogó la vigencia de la Ley N° 25.994. Efectivamente, estas baterías de normas permitieron primero la creación de una moratoria para que el ciudadano obtenga una cobertura previsional antes negada en un contexto de crisis absoluta como la que se dio en Argentina entre fines de los '90 y principios del 2000, y luego la reapertura de la moratoria de autónomos y monotributistas para los que adeuden aportes anteriores a setiembre de 1993. Y así, los que ya tengan más de 60 años, en el caso de las mujeres, o más de 65 años los hombres y les falten años de aportes, pudieron inscribirse en esa moratoria y solicitar el beneficio jubilatorio mientras se iba cancelando las cuotas de la moratoria.

Este “exitoso ensayo previsional” funcionó en los hechos como un régimen jubilatorio para amas de casa como fuera denominado, ya que las mismas pudieron inscribirse en la moratoria para pagar sus cuotas y —si cumplen la edad exigida— empezar a percibir de este modo su haber mensual. Se destaca que conforme este régimen también su pudieron anotar quienes nunca hubiesen aportado, sobre todo mujeres que habían dedicado sus vidas a la crianza de sus hijos, cuidados de sus padres o madres mayores, o trabajando en resguardo de sus hogares. Además, podían inscribirse en dicha moratoria los que no tienen las edades mínimas de jubilación, y así solicitar el beneficio cuando alcancen esa edad requerida. Así lo dispuso la resolución de la AFIP difundida y que reglamenta el Decreto 1454/2005 que permitió regularizar los aportes no declarados anteriores a setiembre de

---

<sup>56</sup> CHIRINOS, Bernabé L. (2016) - Derecho Previsional Argentino.

1993, en 60 cuotas y con un interés bajo. También podían adherir a la moratoria las viudas o viudas que no pudieran cobrar la pensión por fallecimiento del cónyuge porque no registraba los aportes requeridos y estaba afiliado al sistema de autónomos. En ese caso, se permitió declarar por moratoria los años de aportes faltantes del fallecido para acceder a la pensión por fallecimiento. Esta moratoria era de carácter "permanente". Esto significa que, mientras no sea derogada, en cualquier momento en que la persona cumpliera con la edad mínima para jubilarse, podía ingresar al régimen y acceder al beneficio jubilatorio. De esta manera, los que completaran los años de aportes con la moratoria, podían jubilarse por lo menos con el haber mínimo de la época; y con el cobro de ese beneficio podrían ir cancelando las cuotas de la moratoria. La cobertura previsional aumentó notoriamente y para 2014 se llegaba prácticamente a más del 95 % de cobertura de la población pasiva.

### Cobertura previsional (en %). Período 2003-2013.

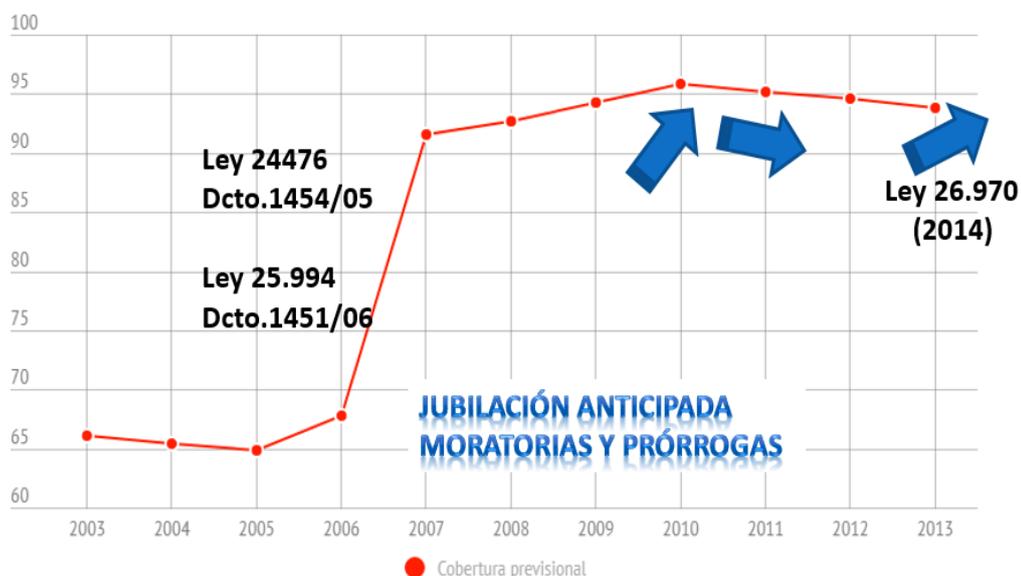


Gráfico 3: Fuente elaboración propia en función de datos obtenidos de ANSES.

Esta política implicaba además un incremento de los ingresos de gran parte de la población que venía padeciendo los efectos del deterioro social, económico y político de la gestión liberal de los años 2000 y 2001 bajo la presidencia del Dr. Fernando De la Rúa. Esta moratoria complementa y amplía la anterior moratoria que aún seguía vigente pero sólo hasta enero de 2007 – la establecida por Ley N° 25.994 - y que comprendía a los que alcanzaron durante el 2004 la edad mínima jubilatoria. Es decir a las mujeres que nacieron

antes del 31 de diciembre de 1944 y a los hombres que nacieron antes del 31 de diciembre de 1939. En cambio, esta moratoria – la establecida por Ley N° 24.476 - es más amplia porque no fija requisitos de edad e incluye a todos los trabajadores que hayan tenido o no deudas anteriores al 30 de setiembre de 1993. En ese caso se fijó que el valor del aporte no declarado sería el que regía en junio de 1994, ajustado por los intereses de la moratoria de 2004. Y extiende el derecho a inscribirse a los familiares con derecho a pensión del trabajador fallecido "a los fines de completar a la fecha del deceso" los aportes no ingresados.

En referencia a la derogación del régimen de moratoria aludido, cabe mencionar que por Ley N° 26.970 sancionada el 27 de agosto de 2014 se estableció un régimen para regularizar deudas por aportes no ingresados al sistema previsional, devengadas hasta diciembre de 2003, siempre y cuando se cumpliera con la edad jubilatoria establecida en la ley 24.241, y se superara el control socioeconómico que se realiza a través de un Informe de ANSES. Este requisito consiste en la evaluación patrimonial del interesado a partir de un entrecruzamiento de datos con AFIP y otros organismos, en relación a bienes, ingresos y consumos a fin de considerarlo apto para la adhesión al régimen.

Originariamente la ley preveía un plazo de dos años de vigencia, el que con la sanción de la Ley N° 27.260 en 2016, se prorrogó por 3 años más (hasta julio de 2019), pero circunscribiéndola a partir de allí a mujeres de entre 60 y 64 años, ya que la misma ley, estableció la prestación de Pensión Universal del Adulto Mayor (con un lamentable 80% del haber mínimo y sin derecho a pensión por fallecimiento) para hombres y mujeres mayores de 65 años.

Con motivo de aproximarse el vencimiento del plazo legal en julio de 2019, el entonces director ejecutivo de ANSES, Emilio Basavilvaso, resolvió prorrogar la moratoria por 3 años más, es decir, hasta julio de 2022. Así, la deuda por aportes previsionales omitidos puede regularizarse en un plan de hasta 60 cuotas, abonándose en efectivo sólo la primera de ellas y las restantes son descontadas del beneficio jubilatorio y actualizadas trimestralmente por aplicación de índice de movilidad que imperaba en ese momento. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que la norma originaria dictada cinco años antes, estableció una fecha de corte hasta la cual se pueden regularizar deudas previsionales (diciembre de 2003) que las sucesivas prórrogas no han modificado. Esto implica que a

medida que transcurren los años, cada vez se pueden regularizar menos años faltantes, desde los 18 años de edad de la persona (a partir de la cual se hacen obligatorios los aportes o contribuciones) hasta diciembre de 2003, siendo necesario contar con más años de aportes realizados a partir de esa fecha. Esto implica que, si bien no se ha derogado a la fecha, el régimen de moratoria se va extinguiendo alcanzando cada vez a menos personas.

En relación al aumento del índice de cobertura en Argentina se puede afirmar entonces, que Argentina tiene una de las tasas de cobertura previsional más alta de todo el continente, en donde, conforme los índices señalados por ANSES, más del 95 % de personas en condiciones de ser sujeto jubilatorio está con cobertura social, de aquel 66% que había en el año 2003. Efectivamente la cobertura previsional en Argentina pasó del 66,1% en 2003 al 95,8% en 2010 (FUENTE: ANSES), llegando a lograr casi el 97 % en 2015<sup>57</sup>.

Ya en 2013 podía afirmarse que Argentina pasó a tener la tasa de cobertura en materia de jubilaciones más alta de América Latina, con 9 de cada 10 mayores en edad jubilatoria que reciben algún tipo de beneficio previsional. Esta cobertura incluye a los beneficiarios del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA), a los que reciben una jubilación de las Cajas provinciales (como Córdoba y Santa Fe), a los que perciben pensiones nacionales contributivas por vejez y a aquellos beneficiarios de cajas provinciales que fueron transferidas a Nación durante la década del 90. Rubén Lo Vuolo, director del Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas (CIEPP), coincidió con la alta cobertura alcanzada, y observó que “esto se logró gracias a moratorias, es decir un plan especial para incluir a personas que no alcanzaban los requisitos para jubilarse”. Este tipo de medidas se produjeron en nuestro país en 2005 y 2014.

Para concluir este apartado corresponde señalar que hay dos criterios críticos en la evaluación de un sistema jubilatorio. Uno es la cobertura; el otro es la sustentabilidad fiscal. En cuanto a la cobertura, hoy la Argentina junto con Chile, Uruguay y Brasil son los países con mayor cobertura jubilatoria de la región. (que oscila entre el 83% y el 91%).

---

<sup>57</sup>Fuente: [www.chequeado.com/ultimas-noticias/cfk-terminamos-nuestro-gobierno-con-casi-el-97-de-la-poblacion-en-condiciones-de-acceder-a-una-jubilacion-o-a-una-pension-con-cobertura/](http://www.chequeado.com/ultimas-noticias/cfk-terminamos-nuestro-gobierno-con-casi-el-97-de-la-poblacion-en-condiciones-de-acceder-a-una-jubilacion-o-a-una-pension-con-cobertura/)

Desde el Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas (CIEPP) se destacó que la alta cobertura alcanzada se logró gracias a la moratoria, es decir, un plan especial para incluir personas que no alcanzaban los requisitos para jubilarse<sup>58</sup>.

En la otra variable, la sustentabilidad, el sistema argentino enfrenta como lo mencionara anteriormente los mismos problemas que otros países del mundo: un envejecimiento de la población y una menor relación entre activos y pasivos. “Los aportes y contribuciones de trabajadores en blanco y empleadores, no alcanzan para pagar las jubilaciones. Entre el 30 y el 35% de los fondos de la ANSES provienen de fondos del Tesoro Nacional (de Ganancias, IVA y coparticipación federal).

### **3.4. El “autodenominado” Programa de Reparación Histórica.**

Como hiciera referencia anteriormente, el 29 de junio de 2016 se aprobó por la Ley N° 27.260, denominada por el gobierno de turno como “*Programa Nacional de Reparación Histórica*”<sup>59</sup>.

Por su parte, el 28 de julio, por medio del Decreto 894/16 se publicó la reglamentación del Programa Nacional de Reparación Histórica para Jubilados y Pensionados. Esta denominación refirió a que de conformidad al mismo se permitiría comenzar a pagar las deudas previsionales a quienes hayan - o no - iniciado juicios contra el Estado por la mala liquidación de sus haberes<sup>60</sup>.

En paralelo, y a través del Decreto 895/16<sup>61</sup> se explica y reglamenta el régimen de denominado “Sinceramiento Fiscal”. Este decreto implicaba los detalles para exteriorizar la tenencia de moneda nacional o extranjera, títulos valores, así como también bienes muebles e inmuebles para las personas físicas, preexistentes a la fecha de promulgación de la Ley N° 27.260, y para las sociedades, 1° de enero de 2016.

El Decreto 895/16 autoriza en su artículo 13 el ingreso al régimen de quienes tengan juicios por dinero sin declarar, al establecer que abarca “las obligaciones que se encuentren en curso de discusión administrativa, contencioso administrativa o judicial en los ámbitos penal tributario, penal cambiario y aduanero”.

---

<sup>58</sup> Op. Cit.

<sup>59</sup> Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/260000-264999/263691/norma.htm>

<sup>60</sup> Disponible en: <https://www.casi.com.ar/sites/default/files/dec8942016.pdf>

<sup>61</sup> Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=263830>

La ley de Reparación Histórica para Jubilados y Pensionados, propone tres pilares fundamentales en cuanto a nuestra materia interesa. Estos son: la actualización de haberes para jubilados y pensionados; abonar los juicios provisionales; y la creación de la Pensión Universal para Adultos Mayores.<sup>62</sup>

Particularmente, en cuanto refiere a los juicios por reajustes previsionales<sup>63</sup>, la ley crea un Programa voluntario que reconoce el derecho de los jubilados y pensionados que se encuentran en proceso judicial contra la ANSES, a actualizar sus haberes en función de fallos de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN), de las Cámaras de la Seguridad Social y de las Cámaras Federales.

Para quienes no iniciaron juicio, pero tienen el mismo derecho, se les “propone un ajuste de la jubilación” siguiendo los mismos parámetros.

A la vez, propone que los acuerdos que se realicen deben homologarse en sede judicial, es decir, que el titular, su abogado y la ANSES acuerdan ante un Juez el ingreso a este Programa y consecuentemente el fin del juicio o la no iniciación del mismo.

La Ley establece que no solamente se les va a pagar quienes tengan juicio en trámite, sino que la medida alcanza a:

- *Quienes hicieron juicio y tienen sentencia firme con anterioridad al 30/05/2016*: cobran el 50% una vez homologado el acuerdo y el otro 50% en cuotas, que se ajustarán de acuerdo a la Ley de Movilidad.

- *Quienes hicieron juicio, pero no tienen sentencia firme con anterioridad al 30/05/2016*: se les actualizará el haber a partir de la homologación del acuerdo y se les reconocerá hasta un tope de 4 años de retroactividad.

- *Quienes no hayan iniciado juicio con anterioridad al 30/05/2016*: se les reajustará el haber mensual desde la fecha de ingreso al Programa.

Los beneficiarios que no acepten el ingreso al Programa, puesto que el mismo tiene carácter de voluntario, seguirán cobrando lo que hoy cobran. Si están en juicio, una vez concluido el mismo ANSES acatará la sentencia y liquidará el pago pendiente.

---

<sup>62</sup> Fuente: [anses.gob.ar/reparacionhistorica/](http://anses.gob.ar/reparacionhistorica/)

<sup>63</sup> El Reajuste previsional de haberes implica aquel reclamo judicial (y administrativo) realizado por la persona beneficiaria contra ANSES con el fin de cobrar el haber jubilatorio, jubilación o pensión, que realmente le corresponde. Por ley, debería ser el 82%, pero casi el sesenta por ciento de los beneficiarios no llegan a ese monto. Los fallos en este sentido históricamente han sido muy prolongados por diversos motivos, y el Programa de reparación histórica propone una solución a los mismos a través de un mecanismo de acuerdo específico que ofrece un incremento del haber mensual.

Como segundo pilar la Ley refiere a la actualización de haberes para Jubilados y Pensionados. ANSES establece sin mayores precisiones que las remuneraciones serán actualizadas en forma justa y razonable. De esta manera, el jubilado ya no va a tener que iniciar un juicio para que se le calcule en forma correcta el haber inicial.

Para quienes ya están jubilados y no iniciaron juicio, pero tienen el mismo derecho, se les propondrá un ajuste de la jubilación siguiendo los mismos parámetros, reajustándose el haber mensual desde la fecha de ingreso al Programa.

Finalmente, y como tercer o pilar, la nueva ley refiere a la denominada *Pensión Universal para el Adulto Mayor*. Esta representa una prestación vitalicia y no contributiva, para las personas de 65 años de edad o más que no sean beneficiarios de jubilación, pensión o retiro, y cumplan con los requisitos que establece la ley. El monto de la misma equivale a un 80% de la jubilación mínima y se actualizará cada vez que ésta aumente por la Ley de Movilidad. Los titulares tendrán derecho a los servicios de INSSJP y podrán acceder a las mismas asignaciones familiares que tienen los jubilados contributivos: por hijo, por hijo con discapacidad, cónyuge, etc.

La Ley N° 27.260 consta de noventa y siete artículos, siendo la redacción de algunos bastante confusa, no obstante, es claro que están excluidos del mismo los beneficiarios de leyes especiales, como, por ejemplo los docentes o los diplomáticos, quedando comprendidos todos aquellos beneficiarios de los regímenes generales (es decir quienes obtuvieron el beneficio al amparo de las Leyes N° 18.037; N° 18.038 y N° 24.241) cuyos haberes hubieran sido erróneamente calculados en su determinación originaria y/o en su movilidad posterior.

A fin de explicitar desde la técnica jurídica lo mencionado precedentemente, puede señalarse que aquellos que han sido incluidos se los divide en tres categorías principales:

- 1.- Aquellos que hayan iniciado juicios contra la ANSES y tengan sentencia firme; sin importar si la misma ha sido dictada por un tribunal de primera instancia, por la Cámara Federal de Apelaciones, o por la Corte Suprema de Justicia de la Nación, sólo interesa que ya no pueda ser revisada en sede judicial, es decir lo que se denomina “cosa juzgada”.
- 2.- Aquellos que hayan iniciado juicios contra la ANSES y no tengan aun sentencia firme; es decir aquellas que todavía son susceptibles de discusión en sede judicial.

3.-Aquellos que no hayan iniciado juicio o reclamación administrativa contra la ANSES, pero tengan su haber mal liquidado conforme a lo dispuesto por la CSJN en los precedentes “Badaro” y “Elliff”<sup>64</sup>.

Según el Decreto N° 894/2016, la ANSES actualizará su página web para que las personas jubiladas, por medio de su '*clave de la seguridad social*', puedan visualizar, en pantalla, si tienen derecho o no a cobrarla. Desde el organismo se contactarían con las personas jubiladas por medio de correo electrónico para informarles los términos de la propuesta. La normativa establece que tendrán prioridad los mayores de 80 años y quienes sufran problemas de salud. Los interesados deberán habilitar en dicha página web a su abogado para que éste pueda tener acceso a la propuesta de la ANSES. Una vez que ambos tomen conocimiento de las condiciones del acuerdo y de su contenido económico, la persona jubilada dar su conformidad electrónicamente.

De acuerdo con la reglamentación, cuando por razones de salud sea imposible la intervención del beneficiario en persona, el acto podrá ser realizado por un apoderado. También estará disponible un procedimiento alternativo en soporte papel, para los casos excepcionales en los que no fuera posible realizar el procedimiento establecido con huella digital. Efectivamente, la reglamentación refiere a que la manifestación de voluntad de la parte y su letrado, además de los medios tradicionales, también se admitirá como firma “cualquier otro medio que otorgue garantías suficientes sobre la identidad de la persona”. En definitiva, la exteriorización de la voluntad de los beneficiarios y sus letrados podrá realizarse a través de la página web de la ANSES, con ingreso de su Clave de la Seguridad Social, de la incorporación de la huella digital a través de un sistema de identificación biométrica, o de otros medios que establezca la Autoridad de Aplicación. Asimismo la reglamentación establece que los Acuerdos Transaccionales que se celebren entre las partes, deberán procurar por un lado, que la persona jubilada se encuentre adecuadamente informada, y por el otro, que la cuestión litigiosa quede definitivamente resuelta con la aceptación de los términos del Acuerdo.

---

<sup>64</sup> Los denominados fallos “Badaro I y II” y “Elliff” fueron resoluciones de la CSJN que sentaron las bases para que después otros miles de jubilados también pudieran percibir lo que el Estado dejó de pagarles en sus haberes. Véase: [comercioyjusticia.info/justicia/badaro-y-ellif-fallos-paradigmaticos-que-abrieron-la-puerta-a-los-juicios-previsionales/](http://comercioyjusticia.info/justicia/badaro-y-ellif-fallos-paradigmaticos-que-abrieron-la-puerta-a-los-juicios-previsionales/)

La ley resalta la necesidad de que la implementación del Programa requiere contar con todos los datos de la historia previsional de los beneficiarios. Sin embargo, ante la eventualidad de que ese recaudo no se cumpla, resulta imprescindible que la ANSES establezca mecanismos alternativos, que permitan brindar una respuesta a las personas cuyos datos no se encuentren en el sistema. En los casos en que no haya juicio iniciado hasta el plazo establecido por la Ley N° 27.260, y a fin de evitar mayores gastos para las personas jubiladas, el Decreto establece que corresponde a la ANSES hacerse cargo de los honorarios de los abogados de aquellos, los que se establecen en una suma fija, que comprende todos los trabajos profesionales necesarios para participar del Programa, desde el asesoramiento inicial, hasta el cumplimiento del Acuerdo. En este sentido, también manifiesta el Decreto que la ANSES podrá reconocer una suma adicional en concepto de gastos judiciales correspondientes a cada jurisdicción.

### **3.5. El “blanqueo de capitales”.**

Como refiriera anteriormente, una vez adoptada la Ley N° 27.260, se aprobó el Decreto reglamentario N° 895/16 denominado Régimen de Sinceramiento Fiscal. Este Decreto implicaba los aspectos reglamentarios para exteriorizar la tenencia de moneda nacional o extranjera, títulos valores, así como también bienes muebles e inmuebles para las personas físicas, preexistentes a la fecha de promulgación de la ley 27.260, y para las sociedades a partir del 1° de enero de 2016.

El Decreto 895/16 autoriza en su artículo 13 el ingreso al régimen de quienes tengan juicios por dinero sin declarar, al establecer que abarca “las obligaciones que se encuentren en curso de discusión administrativa, contencioso administrativa o judicial en los ámbitos penal tributario, penal cambiario y aduanero”.

Ahora bien, el régimen de sinceramiento fiscal aprobado a través de la Ley N° 27.260, como todo sistema de cumplimiento fiscal voluntario, requiere la actividad de dependencias de la administración pública para su aplicación práctica, lo cual exige de decretos reglamentarios para su correcta ejecución. En tal sentido, y en ejercicio de las “atribuciones propias que el artículo 99, inciso 2 de la Constitución Nacional confiere, el

Presidente de la Nación” dictó el Decreto 1206 del 29 de noviembre de 2016, el cual modificaba en varios términos el Decreto N° 895 de fecha 27 de julio de 2016.

En este sentido, el artículo 6 del citado decreto reglamentó la ejecución de la ley, precisando detalles necesarios “para el mejor cumplimiento de esta y su finalidad”; y establecía que si bien los cónyuges, los padres y los hijos menores emancipados de los funcionarios públicos que la ley específicamente enumera en su artículo 82 se encuentran excluidos del sinceramiento fiscal, dicha exclusión no los alcanza respecto de los bienes que acrediten que se encontraban incorporados en su patrimonio con anterioridad a la fecha en la que el funcionario hubiere asumido su respectivo cargo.

En definitiva, mediante este Decreto se autoriza a ingresar al régimen de sinceramiento fiscal a familiares de funcionarios que se encontraban expresamente excluidos por el art. 83 de la Ley N° 27.260, incorporando una excepción con el objeto de otorgar un privilegio evidentemente direccionado para salvaguardar intereses personales.

La modificación sorpresiva de una reglamentación dictada con solo cuatro meses de antelación genero sospechas en el arco opositor sobre la verdadera intencionalidad del Poder Ejecutivo Nacional, que podría tener como finalidad favorecer a familiares de funcionarios del gobierno actual que provienen de la gestión privada y que en muchos casos están siendo investigados por evasión mediante la creación empresas offshore en paraísos fiscales. Un apartado que a la fecha queda abierto.

### **3.6. Una pensión menor para los mayores.**

La Ley 27.260 crea un nuevo instituto denominado “Pensión Universal para Adultos Mayores”. Básicamente es un beneficio que otorga ANSES que corresponde a personas mayores de 65 años que no cuentan con ninguna jubilación ni pensión<sup>65</sup>.

Los requisitos para acceder a la misma, además de la edad, son 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; no 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, corresponde renunciar

---

<sup>65</sup> Fuente: <https://www.argentina.gob.ar/tramitar-la-pension-universal-para-adulto-mayor>

a la misma para iniciar el trámite de la PUAM -; y mantener la residencia en el país una vez solicitada la pensión.

Las personas que perciben esta pensión cuentan con cobertura de salud y servicios del INSSJP, y pueden acceder al cobro de asignaciones familiares (por hijo/hijo con discapacidad, por cónyuge y ayuda escolar anual) y a los créditos ANSES<sup>66</sup>.

Analizado los requisitos generales de la PUAM corresponde señalar que la Real Academia Española dice que mínimo significa: “Tan pequeño en su especie, que no hay menor o igual”. Pues bien, a una jubilación “mínima” todavía se le puede dar porcentaje.

Efectivamente, el 80 % de la jubilación mínimo es el haber de la PUAM instaurada por la denomina Ley de Reparación Histórica para jubilados y pensionados.

También es pertinente que nos hagamos una pregunta respecto a las PUAM, una pregunta para responder a todas las mujeres que concurren a ANSES y descubrieron que, teniendo 60 años de edad, no pueden acceder al beneficio previsional y que tendrán que esperar 5 años para tener algún derecho. La pregunta es ¿cómo vivirán durante los próximos cinco años?, puesto que el nuevo instituto de la PUAM no contempla ese desfase etario.

Se puede observar que el espíritu de la ley N° 27.260 viene a desactivar la moratoria prevista en por Ley N° 26.970, no la anula, sino que la altera y en perjuicio de la sociedad más vulnerable como son las personas mayores.

En el marco mencionado, puede trazarse el siguiente paralelo entre el régimen de inclusión jubilatorio que regía plenamente antes de la sanción de la Ley 27.260, y la nueva institución de la PUAM creada por esta ley:

<b>Plan de inclusión Jubilatoria</b>	<b>Pensión Universal para el adulto mayor</b>
Es una jubilación ordinaria	Es una pensión NO contributiva
Las mujeres tienen que tener 60 años de edad	Las mujeres tienen que tener 65 años de edad
Cobra el haber mínimo	Cobra el 80% del haber mínimo

<sup>66</sup> Fuente: [anses.gob.ar/pension-universal-para-el-adulto-mayor](https://anses.gob.ar/pension-universal-para-el-adulto-mayor)

Genera derecho a pensión	NO genera derecho a Pensión
Es compatible con otro beneficio	Es incompatible con cualquier otro beneficio de jubilación o pensión

Un primer análisis de lo expuesto permite entender que se trata de una figura extraña al sistema previsional, algo que tal vez no debería ser expuesta a crítica por esa cuestión si de lo que se tratase fuera de incorporar una prestación superadora. Sin embargo, lejos de ello, esta “Pensión” representa una figura que provoca cierta involución del sistema tal como estaba establecido. No puede entenderse admisible que con un sistema previsional relativamente sustentable, se intente correr la edad de retiro de las mujeres en 5 años, se les reconozca como beneficio el 80% del monto de la jubilación mínima y además se imponga la incompatibilidad con la pensión derivada. Esta prestación probablemente sea la más escandalosa prestación creada en los últimos años a la cual lamentablemente se le ha puesto una denominación positiva como es la de “pensión universal”, al igual que se ha hecho con una ley que difícilmente sea “reparadora” y menos aún “histórica”.

### 3.7. La visita del Fondo.

En este contexto pienso que es fundamental analizar que a fines del año 2016 viene a la Argentina por primera vez el Fondo Monetario Internacional (FMI) a hacer la revisión técnica prevista en el artículo cuarto de su estatuto, situación a la que deben someterse todos los gobiernos deudores. En ese momento, y salvando criterios más técnicos propios del estudio de las ciencias económicas, la Argentina había cancelado las deudas que correspondían al organismo, sin embargo, el gobierno de Macri accedió a esa revisión y las recomendaciones que se sugirieron<sup>67</sup>.

En este contexto se sugería el aumento de la edad de acceso a la jubilación, en especial de las mujeres (objetivo que se había cumplimentado parcialmente en la ley de reparación histórica); lograr un régimen previsional sustentable, es decir lograr la privatización del sistema; modificar la tasa de sustitución – es decir bajar la relación entre lo que gana un

---

<sup>67</sup> ¿Qué le recomendó hacer con las jubilaciones el FMI al gobierno de Macri?. REDECO ALTERNATIVA (26/07/2017)  
Fuente: [www.redeco.com.ar/nacional/gobierno/21880-que-le-recomendo-hacer-con-las-jubilaciones-el-fmi-al-gobierno-de-macri](http://www.redeco.com.ar/nacional/gobierno/21880-que-le-recomendo-hacer-con-las-jubilaciones-el-fmi-al-gobierno-de-macri)

trabajador en actividad y lo que pasa a ganar cuando se jubila-; y modificar la ley de movilidad, lo que se lograría a través de la Ley N° 24.726.

### **3.8. La reforma que cerró el ciclo.**

En el año 2016, con la aprobación de la Ley N° 27.260 (Programa Nacional de Reparación Histórica para Jubilados y Pensionados) se instauró en nuestro país un nuevo proceso de reformas previsionales, el cual incorporó entre otros aspectos una propuesta para responder a la litigiosidad previsional (denominado reajuste previsional) reconociendo una modificación en el cálculo de los haberes, y el lanzamiento de una “pensión universal a la vejez”, lo que llevó al desmedro de la situación de las personas mayores.

Asimismo, en el año 2017, con la Ley N° 27.426 se continúa con el proceso de reformulación previsional. La denominada "Reforma previsional", representó a mi entender un verdadero complemento de la Ley N° 27.260 entre otras normativas en detrimento de los haberes de las personas mayores, por ejemplo, debido a la modificación en el índice de movilidad jubilatoria. Tanto el funcionamiento del Programa de Reparación histórica, la Pensión Universal para el Adulto Mayor, otros aspectos relacionados a las moratorias y al Fondo de Garantía de Sustentabilidad, y en particular los aspectos sobre modificación de la edad jubilatoria, el nuevo régimen de movilidad de haberes y la alteración de la fórmula de actualización, lleva a observar que las medidas previsionales reformuladas han afectado severamente la capacidad económica, y en consecuencia, los derechos de las personas mayores concernientes a la Protección Social en general.

A través de esta ley, se propuso cambiar la fórmula de movilidad jubilatoria. La fórmula propuesta inicialmente ataba los beneficios de la seguridad social a la inflación, una auténtica indexación. No obstante, en el Senado y durante la sesión de comisión, se propuso un cambio en el que la nueva fórmula fuera un 70% inflación y un 30% RIPTE, es decir el índice que mide la Remuneración imponible promedio de los trabajadores estables. Los datos demuestran que la pérdida sobre la inflación fue estrepitosa. En 2018 los jubilados perdieron el 18,8% y para el 2019 la pérdida alcanzó un 5% más.

Por su parte, esta ley de movilidad jubilatoria sumada a la ley denominada de “Reparación Histórica” creó tres categorías de mínimas jubilatorias:

1. Los jubilados y pensionados del régimen general, quienes perciben el 82% del salario vital mínimo y móvil. En todo ese tiempo, el Salario Vital Mínimo y Móvil, se mantuvo absolutamente depreciado, lo que en ocasiones muy especiales y por escaso tiempo significó un beneficio adicional para un universo acotado de personas.
2. Los jubilados del plan de inclusión jubilatoria, a los que despectivamente llaman “los de la moratoria”, que cobran la mínima a secas.
3. Los de la Pensión Universal para el adulto mayor, que perciben el 80% de la mínima jubilatoria.

Con estas medidas el gobierno de turno concretó un serio ajuste, aunque probablemente no se cumpliera el objetivo final de eliminar el régimen de reparto y avanzar en la instauración de régimen no contributivo para los más vulnerables, un régimen general con una jubilación mínima para la mayoría de los trabajadores y un régimen de capitalización para la clase más pudiente.

Posterior a la sanción de la ley, y a través del Decreto 110/2018 se aprobó la reglamentación de la ley, destacándose entre otros aspectos los siguientes: Se establecen precisiones sobre el alcance del nuevo régimen de movilidad jubilatoria aplicable a los titulares de reajustes obtenidos por el Programa Nacional de Reparación Histórica y a aquellos que obtuvieron sentencia firme con anterioridad al 1 de marzo de 2018; Informa que quedan sin efecto los plazos previstos en el artículo 252 de la ley de contrato de trabajo (20.744) que hubieran comenzado a transcurrir con anterioridad a la entrada en vigencia de la Ley N° 27.426 y se efectúan aclaraciones con relación al régimen de incompatibilidad de la PUAM previsto en la Ley N° 27.260.

En definitiva, esta ley que promovía una supuesta sustentabilidad del sistema a través del aumento de la edad jubilatoria para el sector privado, la nueva mecánica de actualización de haberes, la modificación de su fórmula de movilidad, el acotamiento de indemnizaciones para las y los trabajadores, y la disminución gradual de la tasa de sustitución, se convirtió en un verdadero ajuste para las personas mayores.

### **3.9. Mercados y movilidad jubilatoria.**

Párrafo aparte merece la mención de los aspectos concernientes a la movilidad jubilatoria en las últimas leyes aprobadas entre los años 2017 hasta la actualidad. La Ley N°

27.426 (2017) sobre Reforma Previsional e Índice de Movilidad Jubilatoria creó como se explicara, una nueva formulación de movilidad en donde cambia los indicadores de la movilidad al definirse la misma como una combinación de 70% Inflación (IPC) y 30% Salarios (RIPTE). También cambia la periodicidad en la actualización, que pasa a ser trimestral, cuando antes era semestral. Finalmente supone garantizar a los beneficiarios contributivos un haber previsional mínimo equivalente al ochenta y dos por ciento (82%) del valor del Salario Mínimo Vital y Móvil (SMVM).

Las reformulaciones en la materia generaron una sentencia sobre inconstitucionalidad al respecto. Efectivamente, en fecha 5 de Junio de 2018, el fallo de la Sala 03, Cámara Federal de la Seguridad Social de CABA, en los autos "Fernández Pastor, Miguel Ángel c/ ANSES s/ amparos y sumarísimos", ordenó a la ANSES que re liquide, conforme a lo dispuesto por la Ley N° 26.417, los haberes del actor correspondientes al citado período y se pongan al pago las cantidades resultantes, previo descuento de las sumas ya abonadas por aplicación de la norma impugnada, dado que la norma deviene inconstitucional en cuanto pretende aplicarse a las consecuencias de una situación jurídica cuya existencia es anterior a la fecha de su entrada en vigor y afirma que sólo a partir de esa fecha (29/12/2017) será válida la modalidad de ajuste de la movilidad que la nueva ley instrumenta.

El 21 de diciembre de 2019, cuando recientemente había asumido la nueva gestión, se aprobó en el Congreso de la Nación la Ley N° 27.541, denominada "Ley de Solidaridad Social y Reactivación Productiva", y por la cual se declara la emergencia pública en materia económica, financiera, fiscal, administrativa, previsional, tarifaria, energética, sanitaria y social, En el Artículo 55.- TÍTULO VI - Haberes previsionales, sobre Aumentos salariales se establece: "A los fines de atender en forma prioritaria y en el corto plazo a los sectores de más bajos ingresos, suspéndase por el plazo de ciento ochenta (180) días, la aplicación del artículo 32 de la Ley N° 24.241, sus complementarias y modificatorias. (...) Durante el plazo previsto en el párrafo anterior, el Poder Ejecutivo Nacional (PEN) deberá fijar trimestralmente el incremento de los haberes previsionales correspondiente al régimen general de la Ley N° 24.241, atendiendo prioritariamente a los beneficiarios de más bajos ingresos."

Asimismo establece que: "El Poder Ejecutivo Nacional convocará una comisión integrada por representantes del Ministerio de Economía, del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social y miembros de las comisiones del Congreso de la Nación competentes en la materia que, durante el plazo previsto en el primer párrafo, proponga un proyecto de ley de movilidad de los haberes previsionales que garantice una adecuada participación de los ingresos de los beneficiarios del sistema en la riqueza de la Nación, de acuerdo con los principios de solidaridad y redistribución".

A partir de la sanción de dicha Ley, el PEN ha dictado por decreto las movilidades correspondientes a marzo, junio, septiembre y diciembre de 2020. En tal sentido se formularon los siguientes Decretos:

- a. Decreto N° 163/20 - Movilidad marzo 2020: otorgó una movilidad fragmentada en función del monto del haber previsional, fijando una variación general del 2,3% más una suma fija del \$1.500.
- b. Decreto N° 495/20 - Movilidad junio 2020: establece una movilidad del orden del 6,12% para todos los beneficios.
- c. Decreto N° 692/20 - Movilidad septiembre 2020: fija en el 7,5% la movilidad aplicable a todos los beneficios.
- d. Decreto 899/20 - Movilidad diciembre 2020. Fija aumento del 5% de diciembre a todos los beneficiarios como último aumento del año.

-La Ley 27.609 - (2021).

(Vigente desde marzo 2021 - Actualidad).

El 29 de diciembre de 2020 - y promulgada el 3 de enero de 2021 -, se aprobó la Ley N° 27.609. En la misma se toma como parámetros en relación a la movilidad de los haberes, la combinación de los índices de evolución de los salarios (índice RIPTE) y los salarios no registrados que mide INDEC (el mayor de estos índices es el que aplica) y de la recaudación ANSES por partes iguales (50% en cada caso), (50% salarios y 50% recaudación ANSES).

El primer aumento del año 2021, mes de marzo es de 8,07% que se desprende de la fórmula de movilidad actual. Asimismo, se sumaron dos bonos de \$1.500 para todos los jubilados y pensionados con ingresos de hasta \$30.856. Estos bonos se otorgaron en los

meses de abril y mayo de este año, y de esta manera, la jubilación mínima subió a \$20.571 y la jubilación máxima ascendió a \$138.426.

Este fue el primer incremento que se realizará bajo la Ley N° 27.609 de Movilidad Jubilatoria y alcanzó a 8,3 millones de jubilaciones y pensiones y 9,6 millones de asignaciones (Asignación Universal por Hijo, Asignaciones Familiares, Asignación Universal por Embarazo, entre otras).

Con la Ley N° 27.541, se declaró -entre otras- la Emergencia Previsional. Como se desarrolló previamente, ello implicó la suspensión de la fórmula de actualización de la Ley N° 27.426, y en el proceso nuevamente dejó de otorgarse en marzo 2020, las variaciones ya devengadas por la fórmula suspendida por el período octubre - diciembre de 2019.

Esta diversidad normativa en materia de movilidad previsional denota la realidad de un país históricamente agrietado a nivel político que no termina de constituir un sistema de protección social y previsional sostenible, y en donde se observan efectos negativos la calidad de vida y el poder adquisitivo de la clase pasiva, que no significa, ni más ni menos, que el deterioro de la protección de los derechos humanos de las personas mayores.

---

## CAPITULO III

### CONCLUSIONES FINALES.

---

---

*“Las medidas de corte neoliberal siempre vieron a la seguridad social como una oportunidad para apropiarse de recursos “baratos” en lugar de una política de redistribución del ingreso nacional. Es inagotable la imaginación que aplican para apropiarse de los recursos, inventando artilugios atractivos para hacerse de los fondos económicos”*

*(Miguel Ángel Fernández Pastor – noviembre 2017)*

---

### TODOS SOMOS MERCADOS.

---

Históricamente, Argentina ha observado desde el mismo nacimiento de los primeros regímenes jubilatorios, como una y otra vez se han realizado reformas, reformulaciones y toda clase de modificaciones al sistema previsional. Sin lugar a dudas la propia naturaleza dinámica de la materia genera cambios en los instrumentos normativos, también el envejecimiento demográfico y el desarrollo de los derechos humanos en materia de Protección Social.

Esto me lleva a preguntar ¿por qué hay reformas previsionales tan " a menudo"? En Argentina, además de los motivos antes mencionados, se da una causal más, una variable de naturaleza extremadamente política que provoca estas reformas, y que afecta particularmente la “caja” de la clase pasiva, arrastrando con ello la dignidad de las personas que han trabajado toda su vida, desvirtuando el espíritu del sistema de seguridad social en desmedro de la población y en favor de los grandes grupos económicos concentrados, las bancas, los mercados y los organismos económicos internacionales. Esta “disputa reformista” tiene siempre un idéntico origen, las gestiones políticas de corte liberal o de derecha, a la cual se opone desde la década del '40 un frente opositor que intenta revertir y generar políticas públicas previsionales positivas para el gran conjunto de la sociedad. Esta dispuesta, devenida en “grieta política” es el inicio y el fin de la multiplicidad de reformas en el sistema previsional argentino.

Desde el regreso de la democracia en 1983, las personas mayores fueron víctimas del “menemismo” en la década del '90 en donde las AFJP desfinanciaron el sistema previsional; y de la “Alianza” en 2001, con haberes congelados durante 12 años, caída de la cobertura previsional, en donde cuatro de cada diez personas en edad de retiro no accedía a una prestación, y en donde sufrieron un descuento nominal del 13 por ciento.

En el 2003, la puesta en marcha de un proyecto de base industrial, muy enfocado en la generación de puestos de trabajo y en una distribución del ingreso cada vez más progresiva, que rechazó las exigencias de los mercados, y que más tarde logró desterrar a las AFJP, fue produciendo una verdadera reparación histórica en beneficio de las personas jubiladas. Ese proceso permitió que la cobertura previsional llegara al 97%, que la jubilación mínima fuera la más alta de América Latina, que los haberes vayan recuperando poder adquisitivo, y que se reconocieran como nunca antes derechos humanos de las personas mayores, incluido el del derecho humano a la Seguridad Social. La palabra jubilación proviene de raíces indoeuropea que refería a exclamaciones de felicidad, o de latín "iubilare" (gritar de alegría). Incluso para otros autores este verbo viene del hebreo “yobel”, sonido de la trompeta que anunciaba el año de retirarse. Ahora en nuestros tiempos y de modo técnico podemos decir que la jubilación es el acto administrativo por el que un trabajador en activo, ya sea por cuenta propia o ajena, pasa a una situación pasiva o de inactividad laboral, tras haber alcanzado la edad máxima, o por enfermedad crónica grave o incapacidad. Obtiene entonces una prestación monetaria para el resto de su vida, un justo reconocimiento que le brindará calidad de vida, dignidad para su vejez.

En la cultura Judía el Jubileo se celebraba cada 50 años, tenía un carácter sabático, no se trabajaba la tierra y se restituían posesiones. La cultura cristiana heredó el Jubileo y también es aquí un año santo (un año de indulgencias principalmente) que se celebra cada 25 años y ha sido institucionalizado en Roma desde el siglo XIV. Esta pausa en la vida laboral, este jubileo, es el ancestro de la actual jubilación, pero ahora está libre de toda connotación religiosa.

Determinados sectores políticos olvidan estos orígenes, menoscaban buenas políticas públicas previsionales, y distorsionan los derechos en favor de los mercados y organismos internacionales de crédito. En cambio, otros sectores políticos pasan gestiones enteras

revirtiendo. Readecuando, reformulando lo que hicieron sus antecesores. En el medio, uno de los grupos más vulnerables, las personas mayores.

En el primer año de acción neoliberal, durante el 2016, se registró un notorio retroceso en materia de seguridad social. Las jubilaciones y pensiones (que eran percibidas por 6.756.548 personas según datos oficiales del INDEC, perdieron el 15,2% de poder adquisitivo por aplicación de la ley de movilidad N° 26.417. Esta ley impacta también a los beneficiarios de las pensiones no contributivas (1.480.597 personas), a los beneficiarios de las asignaciones familiares contributivas (3.926.678 personas) y a los beneficiarios de la asignación universal por hijo (4.094.547 personas); en consecuencia, 16.262.924 personas perdieron el 15,2% de su capacidad de compra<sup>68</sup>.

La Ley 27260, llamada de reparación histórica, a pesar que el gobierno “macrista” ha intentado instalarla como un gran logro, en verdad no significó de ninguna manera una reparación, y mucho menos histórica, por el contrario, representó un enorme retroceso en materia de equidad y de solidaridad.

La Argentina goza en la actualidad de un sistema previsional que abarca a más del 95 % de los hombres mayores de 65 años de edad y de las mujeres mayores de 60 años de edad. Producto de la aplicación de la Ley N° 24.476 y su Decreto Reglamentario 1454/05, la Ley N° 25.994 y su ampliatoria Ley N° 26.970 - llamadas popularmente de “leyes de inclusión jubilatoria”-, podían acceder al beneficio la totalidad de las mujeres mayores de 60 años de edad y los hombres mayores de 65 años de edad si así optaran y no lo hubieran tramitado aún. En consecuencia, al momento del dictado de la Ley N° 27.260 nuestro país gozaba de una cobertura universal en materia previsional. No tenía déficit y además poseía un FGS que acumulaba alrededor de 77.000 millones de dólares. El Fondo de Garantía de Sustentabilidad de la ANSES cayó el 34,3 por ciento de su valor en dólares entre diciembre 2015 y septiembre 2019. Además desde su pico en noviembre del 2017 acumuló una baja del 49,1 por ciento<sup>69</sup>.

---

<sup>68</sup> Fuente: <https://www4.hcdn.gob.ar/dependencias/dsecretaria/Periodo2017/PDF2017/TP2017/6438-D-2017.pdf> - Proyecto 6438-D-2017 – HCDN .

<sup>69</sup> Resultados de búsqueda  
Resultados de la Web

La pérdida millonaria del FGS con Macri. Pag/12 (07/02/2020). Fuente: <http://www.pagina12.la-perdida-millonaria-del-fgs>. Véase también: <https://www.pagina12.com.ar/219939-esta-vez-si-desplumaron-la-plata-de-los-jubilados>

Luego de los flagelos previsionales del menemismo y la Alianza, asistimos en Argentina al nacimiento de un programa de inclusión novedoso ante un contexto económico, social y político nunca antes visto en el país. Efectivamente, corría el año 2004 cuando el gobierno “kirchnerista” dio inicio a un plan de Inclusión Jubilatoria que modificó la realidad social de nuestro país. Mediante este programa, más de 3,5 millones de personas lograron acceder al beneficio jubilatorio e incorporar un elemento de reconocimiento y dignidad a sus vidas que de otro modo jamás hubieran podido alcanzar. Esta situación convirtió a la Argentina en el país con mayor cobertura de América, colocándola a la altura de los países europeos más desarrollados que presentan cobertura universal.

Cabe señalar que tanto el consumo como el empleo presentaron durante varios años un incremento sostenido, producto justamente a que día a día más gente accedía a un beneficio y por lo tanto adquiría capacidad de consumo, lo que generaba un círculo virtuoso.

Como reflejara M.A Fernández Pastor en una nota del periódico virtual “El Cohete a la luna”, “el cambio de gobierno en diciembre de 2015 trajo consigo un drástico cambio de paradigma, la “inclusión” dejó paso a la “exclusión” social y al “ajuste”. El neoliberalismo siempre vio a la seguridad social como una oportunidad para apropiarse de recursos “baratos” en lugar de lo que es: una política de redistribución del ingreso nacional. Es inagotable la imaginación que aplican para apropiarse de los recursos, inventando artilugios atractivos para hacerse de los fondos económicos, ya que si lo hicieran sin explicación alguna generarían un incómodo revuelo mediático. Por ello y en aras de evitar el “escándalo”, se inventan y articulan “grandes soluciones comunicacionales” orientadas a distraer la atención de lo verdaderamente importante para limpiar el terreno y actuar impunemente, dando como válido aquello de que “el título mata al contenido”.

No obstante, en el plano internacional, Argentina venía liderando desde el año 2007 un fuerte proceso tanto en ONU como en el seno de la OEA para el logro de un Tratado de Derechos Humanos. Así fue que el 15 de junio de 2015, los Estados parte de la región lograron adoptar en la OEA la Convención Interamericana sobre la Protección de

Derechos Humanos de las Personas Mayores. En el año 2017, y pese al cambio de gestión de gobierno, se logró aprobar en el Congreso sin ningún voto en contra la Ley N° 27.360. El instrumento fue inmediatamente ratificado y depositado en la Secretaría General de la OEA a través del Ministerio de Relaciones Exteriores y de este modo se logró la plena vigencia de este valioso Tratado que ha convirtiéndose a la región de las Américas en la primera en el mundo en tener un instrumento vinculante y de protección específica para la defensa de los derechos humanos de las personas mayores. La aprobación de este tratado de derechos humanos implica un verdadero avance en el cambio de paradigma en torno a la vejez y el envejecimiento ubicando a las personas mayores como verdaderos sujetos de derecho. Este Tratado constituye entonces una verdadera política pública en materia de derechos que ha quedado fuera de cualquier grieta política.

Efectivamente, el envejecimiento de la población plantea nuevos desafíos para el cumplimiento de los compromisos internacionales sobre Derechos Humanos. El Estado debe actuar como garante de los derechos sociales, debe tutelarlos, protegerlos y resguardarlos, y las políticas públicas deben concebirse como un instrumento de promoción y efectivo cumplimiento de los derechos de ciudadanía de todos quienes componen la sociedad, incluyendo su Protección Social. En consecuencia, en un contexto de envejecimiento, la articulación de capacidades técnicas y económicas del Estado y sus instrumentos jurídicos y de política se transforman en elementos esenciales para garantizar una vejez digna y segura.

Un rol activo del Estado en términos de protección para toda la población y especialmente para los más vulnerables, beneficiará no sólo a los destinatarios de esos fondos, sino también a sus familias y a la creación de capital social y patrimonio económico para las generaciones futuras.

En este sentido será necesario analizar y modificar la implementación de políticas de exclusión que generen la pérdida sistemática de los derechos de las personas mayores en donde se puedan generar concretas situaciones de vulnerabilidad y desprotección social, e intentar avocarnos a restituir a este colectivo la dignidad, la seguridad social y económica, y fundamentalmente restituir la inserción social, en la comprensión de que el cumplimiento de los Derechos no puede ser visto como un gasto público sino como una inversión que genera calidad de vida y por ende sociedades más justas.

---

## **BIBLIOGRAFÍA UTILIZADA.**

---

DECLARACIÓN POLÍTICA Y EL PLAN DE ACCIÓN INTERNACIONAL SOBRE ENVEJECIMIENTO (2002). Segunda Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento. Madrid, España.

HUENCHUAN S. y MORLACHETTI A. (2002) “Derechos sociales y envejecimiento: modalidades y perspectivas de respeto y garantía en América Latina” Santiago de Chile, Republica de Chile.

RONCONI, Lucas (2002) – La Seguridad Social en Argentina.

CETRÁNGOLO, Oscar y GRUSHKA, Carlos (2004). Sistema previsional argentino: crisis, reforma y crisis de la reforma. CEPAL.

CIESS (2005) - Materiales del Diplomado en Seguridad Social del Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social.

BASUALDO, Eduardo (2009). La Evolución del Sistema Previsional Argentino. CIFRA - Centro de Investigación y Formación de la República Argentina.

HUENCHUAN, Sandra (2009). Envejecimiento, derechos humanos y políticas públicas. CEPAL.

CETRÁNGOLO, Oscar (2009). La Seguridad Social en América Latina y el Caribe. Una propuesta metodológica para su medición y aplicación a los casos de Argentina, Chile y Colombia. CEPAL.

PAZ, Jorge A. (2010). Envejecimiento y Empleo en América Latina y el Caribe. Documento de Trabajo Núm. 56. OIT.

HUENCHUAN, Sandra - RODRÍGUEZ-PIÑERO ROYO, Luis (2010): Envejecimiento y derechos humanos: situación y perspectivas de protección, Series de la CEPAL (LC/W.353), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2010.

ENAPROSS (2011). Protección y Seguridad Social en la Argentina: Resultados de la Encuesta Nacional de Protección y Seguridad Social. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales.

OSUNA, María Florencia (2011). Las políticas de Seguridad Social durante la última dictadura militar argentina (1976-1983). Análisis de la dinámica de oposición y consenso en torno a una conflictiva trama de actores estatales y corporativos. VI Jornadas de Jóvenes Investigadores. Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.

INFORME VI - OIT (2011): Seguridad social para la justicia social y una globalización equitativa. Discusión recurrente sobre la protección social en virtud de la Declaración de la OIT relativa a la justicia social para una globalización equitativa.

Resolución AG/RES. 2654 (XLI-O/11) sobre Protección de Los Derechos Humanos de las Personas Mayores. OEA (2011).

HUENCHUAN, Sandra (2012). Igualdad y universalidad de los derechos humanos en contexto de envejecimiento, En: Los derechos de las personas mayores en el siglo XXI, situación, experiencias y perspectivas, CEPAL y Secretaria de Desarrollo Social del Gobierno de la Ciudad de México, Ciudad de México, 2012.

CALVI, Gabriel y CIMILLO, Elsa (2012). Del SIJP al SIPA. Cambios recientes en el sistema de previsión social argentino. 9° Congreso Nacional De Estudios Del Trabajo.

ROCA, Emilia; GOLBERT, Laura y LANARI, Ma. Estela (2012). Piso o sistema Integrado de Protección Social. Una mirada desde la experiencia argentina. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

REPETTO, Fabián y POTENZA DAL MASSETO, Fernanda (2012). Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe: Argentina. CEPAL.

CAUBET Amanda B. (2013). Trabajo y Seguridad Social. Ed. La Ley.

ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS (OEA) (2015). Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores.

AMARANTE, Verónica; COLACCE, Maira y MANZI, Pilar (2016). La brecha de género en jubilaciones y pensiones. Los casos de Argentina, Brasil, Chile y Uruguay. CEPAL/CELADE.

CHIRINOS, Bernabé L. (2016)- Derecho Previsional Argentino (Tomo I)

DVOSKIN, Nicolás (2016). La reforma previsional del macrismo: el retorno de la estigmatización en la política social. Trabajo posdoctoral. Centro de Estudios e Investigaciones Laborales (CEIL).

HUENCHUAN, Sandra (2016). Envejecimiento e institucionalidad pública en América Latina y el Caribe: conceptos, metodologías y casos prácticos. CEPAL.

UTHOFF, Andras (2016). Aspectos institucionales de los sistemas de pensiones en América Latina. Serie: Políticas sociales. CEPAL.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Derechos de las personas mayores: retos para la interdependencia y autonomía (LC/CRE.4/3/Rev.1), Santiago, 2017.

FERNÁNDEZ, Horacio y LOZANO, Claudio (2017). Informe: La Reforma Previsional de Macri. Desfinanciamiento del Sistema, reducción de los haberes jubilatorios y disminución del número de Jubilados. Instituto Pensamiento y Políticas Públicas (IPyPP).

HUENCHUAN, Sandra (2017). Documento preparatorio realizado para la Cuarta Conferencia Regional Intergubernamental sobre Envejecimiento y Derechos de las Personas Mayores en América Latina y el Caribe. CEPAL.

TITELMAN, Daniel y BERTRANOU, Fabio (2018). Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe. La inserción laboral de las personas mayores: necesidades y opciones. Documento N° 18, mayo 2018. CEPAL/OIT.

HUENCHUAN, Sandra (2020). El derecho a la vida y la salud de las personas mayores en el marco de la pandemia por COVID-19 (LC/MEX/TS.2020/9), Ciudad de México, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2020.

CETRÁNGOLO, O; GRUSHKA, C (2020). El sistema de pensiones en la Argentina. Institucionalidad, gasto público y sostenibilidad financiera. CEPAL.