

# NUEVOS MARCOS INSTITUCIONALES EN SEGURIDAD SOCIAL ¿AVANCES O RETROCESOS?

María Eugenia Chacarelli

Emilse Rosario Fonseca

Silvano Juan Ernesto Lenardon<sup>27</sup>

## Resumen

Asistimos a un fenómeno demográfico que impacta el sistema político, social, económico y cultural del mundo, que es el creciente aumento del número de personas mayores de 60 años de edad y la prolongación de las expectativas de vida, haciendo evidente revisar los niveles de “Protección Social”. En este contexto los marcos institucionales se van transformando. Argentina dicta nuevas leyes, entre ellas la Ley 27.360 a través de la cual se adhiere a la Convención Interamericana de protección de los derechos humanos de las personas mayores y la Ley 27.260 que crea la “Pensión Universal para el Adulto Mayor”. Esta iniciativa nacional ¿es un avance o retroceso en protección social para las personas mayores? ¿es una política que promueve equidad?

**Palabras Claves:** Nuevas institucionalidades – Sistemas de Protección Social – Universalidad

## Introducción

El creciente aumento del número de personas mayores de 60 años de edad y la prolongación de las expectativas de vida representa un fenómeno demográfico con un fuerte impacto en todo el sistema político, social, económico y cultural del mundo. Esta situación es trasladable a Argentina, donde el 15% de su población es mayor de 60 años (Censo Poblacional 2010), siendo uno de los países de América Latina con mayor índice de envejecimiento poblacional. Por consiguiente, hay un incremento en las necesidades de servicios de salud, requerimientos sociales, sistemas previsionales y, además, la creciente visibilidad de este sector poblacional, hace evidente revisar los niveles de “Protección Social” desde las políticas gubernamentales vigentes.

Históricamente la protección social en los países capitalistas estuvo vinculada, en primer lugar, al mundo del trabajo. Sólo en etapas posteriores esa protección social se fue ampliando para las familias de los trabajadores. En

---

<sup>27</sup> Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Córdoba. Correos electrónicos: eugenia.chacarelli@gmail.com - emilfon@hotmail.com - juan.lenardon90@gmail.com

ese sentido, en América Latina y en sus distintos países, sectores amplios de la población, que nunca lograron pertenecer a un mercado de trabajo formal y organizado en sus derechos laborales y sociales, quedaron al margen de un sistema de protección social estatal, con derechos constituidos (Tavares, 2017). Lo que nuestras sociedades lograron conformar fueron acciones sociales, de carácter asistencialista, en parte asumidas por nuestros Estados, que al limitarse apenas a “asistir a los más pobres”, nunca se constituyeron en derechos ni mucho menos en políticas universales. Sin embargo, es posible reconocer una serie de elementos –como el contenido y la amplitud de las políticas sociales– que indican la existencia de características de un Sistema de Protección Social en varios de los países latinoamericanos. Muchos de ellos reconocen en su legislación, incluso constitucional, el concepto de derechos sociales y eligen una seguridad social pública como forma institucional garantizada por el Estado en la atención a la Salud, en el Seguro Social (las jubilaciones, los auxilios por enfermedad, protección a la maternidad y a la pérdida del empleo, etc.), así como programas de prestaciones familiares, de habitación, de Educación, de Salud, entre otros.

Las reformas neoliberales de la década del '90, en muchos países, no encontraron una total ausencia de políticas públicas, mientras más institucionalizadas y sobre todo universales, más difíciles fueron de destruir esas políticas. Sin embargo, en la necesidad de lo que el neoliberalismo llamó “reformas”, sin duda hubo un desmantelamiento de programas sociales, muchos de los cuales se encontraban en pleno funcionamiento y con coberturas razonables (Tavares, 2017). Si bien antes del neoliberalismo, ya existían, en la misma configuración de las Políticas Sociales en América Latina, una serie de importantes y graves limitaciones, lo que hizo posteriormente el neoliberalismo, fue agravarlas y no resolverlas. Por lo tanto, muchos de los intentos de superar esas limitaciones y cambiar esa estructura, sobretudo en dirección a una mayor universalidad, fueron sustituidos por ideologías y políticas que detuvieron los avances y provocaron retrocesos de difícil reversión (Tavares, 2017).

En resumen, las condiciones de surgimiento de los sistemas de protección social respondieron a diversos factores, entre ellos, la expansión de la ciudadanía e incorporación de los derechos sociales como forma de integración y preservación de la cohesión social. Pero en cuanto el trabajo deja de ser la categoría organizadora de la sociedad, a finales del siglo XX pierde dicha centralidad, caracterizado por el período por flexibilización laboral y por la necesidad de los individuos de invertir en sus condiciones de “empleabilidad”. La vida de los individuos y sus mecanismos de interacción social, dejan de estar asociados

con su inserción laboral impactando en la organización y financiamiento de la protección social (Fleury, 2008).

A partir de estos cambios se refuerza el individualismo, donde la *protección social* pasa a ser para los individuos y no para los colectivos y grupos sociales, entre los que podemos incluir a las personas mayores.

Estos arreglos históricamente conformados, constituyen el marco institucional referido a los sistemas de protección social, el cual nuevamente está siendo revisado y modificado, es decir, se modifican las reglas de juego, que afectan directamente los sistemas de seguridad social, a partir del juego estratégico de actores políticos que a través de alianzas logran trastocar las normas establecidas.

Recientemente, la Organización de los Estados Americano (OEA, 2015) aprobó la Convención Interamericana de Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores. Ésta tiene por objeto promover, proteger y asegurar el reconocimiento, 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. Argentina aprobó su adhesión en el año 2017 por Ley Nacional Nro. 27.360, y por lo tanto a sus principios generales de seguridad social, explicitado en el artículo 17 que refiere al “Derecho a la Seguridad Social”. Al mismo tiempo, un año antes el parlamento argentino aprueba por Ley Nacional Nro. 27.260 (2016) la “*Pensión Universal para el Adulto Mayor*”, destinada a personas mayores de 65 años de edad en todo el territorio Nacional, en el marco de un conjunto de reformas que afectan directamente al sistema de seguridad social.

Esta iniciativa a nivel nacional ¿es un avance o un retroceso en protección social para las personas mayores? Para responder este interrogante nos centraremos en un análisis teórico-conceptual desde la mirada de los derechos humanos y el carácter universal (o no) de las políticas de protección social para personas mayores en Argentina. Esta nueva pensión ¿es un derecho o un beneficio/ayuda social? ¿Es realmente universal como su nombre lo indica? o ¿es una política residual que promueve la estigmatización de quienes por diversos motivos no cumplieron los años de aportes previsionales? ¿Apuesta a promover equidad o establece ciudadanos de primera y segunda categoría? ¿Garantiza ingresos que permita la reproducción de la vida cotidiana? De esta manera se comparará con políticas de seguridad social para personas mayores anteriores y determinar si implica un avance o un retroceso en su protección social.

## **Cambios demográficos y su impacto en los sistemas de protección social**

En América Latina, en los últimos 50 años, la esperanza de vida ha aumentado casi 20 años. En este proceso se estima que para el año 2050 uno de cada cuatro habitantes de nuestro país será adulto mayor (aproximadamente siete millones de personas) y disminuirá concomitantemente el peso relativo de los jóvenes: habrá nueve adultos mayores por cada diez jóvenes entre 0 y 14 años (CEPAL, 2005).

La transformación demográfica que se está produciendo a nivel mundial, se evidencia también en la Argentina y particularmente en la Provincia de Córdoba en la medida que se ha duplicado la proporción de mayores entre los años 1950 y 2000.

El envejecimiento poblacional se incorporó en la agenda pública a nivel internacional a través de distintos instrumentos jurídicos en materia de envejecimiento y vejez, que han contribuido fuertemente a la creación y consolidación del actual paradigma de Derechos Humanos.

Los instrumentos que han incorporado los Estados para tratar el tema de la vejez y el envejecimiento son: la 1º Asamblea internacional por el Envejecimiento Activo, (Viena 1982), la Declaración de los Principios a Favor de las personas de edad (1991), la 2º Asamblea internacional: Plan sobre Envejecimiento Activo, (Madrid 2002), Estrategia regional sobre envejecimiento de América Latina y el Caribe, (Chile 2003), Estrategia Regional sobre envejecimiento de América Latina y el Caribe. (Brasilia 2007), Carta de San José sobre los derechos de las personas mayores de América Latina y el Caribe. (Costa Rica, 2012) y la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores, promulgado en el año 2015. Cabe destacar que la Convención Interamericana sobre los Derechos Humanos de las Personas Mayores es un instrumento regional jurídicamente vinculante que protege los derechos humanos de las personas mayores y fomenta un envejecimiento activo, al cual Argentina adhirió y, además, desempeñó un papel preponderante en defensa de los derechos de este grupo poblacional. Esto fue ratificado por el Congreso Nacional con la adhesión el 9 de mayo de 2017 a través de la Ley Nro. 27.360.

A partir de estos instrumentos, y en el actual contexto de cambio demográfico cuya principal tendencia es el marcado envejecimiento de la población, la atención se dirige a asegurar la integridad y la dignidad de las personas mayores, la ampliación de la protección efectiva de sus derechos humanos en condiciones de igualdad y sin discriminación alguna, así como el fortalecimiento de su autonomía y la ética de la solidaridad.

Los cambios sociales y demográficos de las últimas décadas han tenido un gran efecto en la sociedad en general. El crecimiento sin precedente de la población de edad avanzada es uno de los cambios más importantes que han ocurrido. Cabe preguntarse si este grupo está protegido en la sociedad actual. ¿qué significa estar protegido? Hay que partir de la idea que estar protegido no es algo natural, sino que es una situación construida, porque la inseguridad no es un imponderable que adviene de manera más o menos accidental, sino una dimensión consustancial a la coexistencia de los individuos en una sociedad moderna, y deberá ser el Estado, dotado de un poder efectivo, el encargado de desempeñar el rol proveedor de protecciones y de garante de la seguridad (Castel, 2004)

La coyuntura actual de América Latina muestra un escenario de contradicciones y algunas tendencias que afectan el campo de las políticas de protección social. En el ámbito de las políticas sociales, la dualidad institucional reproduce la dicotomía entre políticas de integración de carácter universal y políticas de inclusión dirigidas a grupos focalizados. En este último caso, al no incorporarse los beneficios sociales como condiciones de derecho de ciudadanía, se introduce la contradicción entre la reducción de la desigualdad económica por medio de un mecanismo que reafirma la diferencia de status político, además de disciplinar el día a día de los asistidos (Fleury, 2008).

## **Las personas mayores y sus derechos**

Los Derechos Humanos no pueden ser estudiados y analizados solo desde los aspectos formales, ni mucho menos con una visión estática de los mismos. En este sentido, se destaca el aspecto de la construcción socio-histórica de los conceptos, como así también las praxis de los actores en base a valores, costumbres, etc. de una época, que no siempre están formalmente establecidas (reglas informales).

Entender los derechos humanos como un producto histórico, permite entender por qué recién en el año 2015 tenemos una Convención Interamericana para el grupo de personas mayores. ¿Por qué ahora? ¿Acaso no teníamos viejos antes? Es interesante ver en este tema que asistimos sociológicamente al fenómeno de “sociedades cada vez más viejas”, pero no ha sido acompañado por mayor cantidad y calidad de políticas públicas para este grupo poblacional.

La lucha de representantes políticos de Argentina principalmente, permitieron instalar el tema en la Organización de Estados Americanos (OEA), siendo un hito en cuanto a derechos humanos de las personas mayores. Esto per-

mitió el inicio de una nueva lucha pública por el colectivo de mayores que hoy están invisibilizados, son discriminados y son “objeto” de abusos de todo tipo, en el marco de un sistema capitalista en el que pasan a ser un desecho e improductivos.

Igualmente pensamos que *“los derechos humanos son convenciones y contratos sociales y políticos, que hacen los individuos entre sí y con el Estado, y los Estados entre ellos. En este sentido, expresan el momento de acuerdo recíproco, de mutuo compromiso social que expresa tanto el consenso como la dependencia de la reciprocidad en el cumplimiento”*. Tal queda expresado en la Convención a la que hacemos referencia. Específicamente en lo referido a seguridad social, el artículo 17 de la Convención dice: *“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”* (OEA, 2015). Bajo este marco institucional ¿qué sucede en Argentina?

## **Breve descripción de la Política Nacional “Pensión Universal para el Adulto Mayor”**

La Pensión Universal para el Adulto Mayor se aprueba a través de la Ley Nacional 27.260 en junio de 2016 en el marco de una serie de medidas relacionadas a la Seguridad Social que contempla la misma ley y que incluye: 1) *Programa Nacional de Reparación Histórica para Jubilados y Pensionados*, a través de la Administración Nacional de Seguridad Social (ANSeS), con el objeto de implementar acuerdos que permitan reajustar los haberes y cancelar las deudas previsionales con respecto a aquellos beneficiarios que reúnan los requisitos establecidos por la presente ley (Comprende del Art. 1º al Art. 11º de la Ley); 2) *Consejo de Sustentabilidad Previsional* en el ámbito del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, que tendrá a su cargo la elaboración de un proyecto de ley que contenga un *nuevo régimen previsional, universal, integral, solidario, público, sustentable y de reparto* para su posterior remisión por el Poder Ejecutivo nacional a consideración del Honorable Congreso de la Nación (Comprendido en el Art. 12º); 3) *Pensión Universal para el Adulto Mayor*, cuya institución queda expresada en el Art. 13º de la siguiente manera:

*“ARTÍCULO 13. — Institúyese con alcance nacional la Pensión Universal para el Adulto Mayor, de carácter vitalicio y no contributivo, para todas las personas de sesenta y cinco (65) años de edad o más, que cumplan con*

los siguientes requisitos: 1. Ser ciudadano argentino nativo, por opción o naturalizado, en éste último caso con una residencia legal mínima en el país de diez (10) años anteriores a la fecha de solicitud del beneficio, o ser ciudadanos extranjeros, con residencia legal mínima acreditada en el país de veinte (20) años, de los cuales diez (10) deben ser inmediatamente anteriores a la fecha de solicitud del beneficio. 2. No ser beneficiario de jubilación, pensión o retiro, de carácter contributivo o no contributivo. 3. No encontrarse percibiendo la Prestación por Desempleo prevista en la ley 24.013. 4. En el caso que el titular perciba una única prestación podrá optar por percibir el beneficio que se establece en la presente. 5. Mantener la residencia en el país. Los beneficiarios de las pensiones no contributivas por vejez que otorga el Ministerio de Desarrollo Social podrán optar por ser beneficiarios de la Pensión Universal para Adultos Mayores, siempre y cuando cumplan con la totalidad de los requisitos previstos en el presente artículo” (Comprende los Art. 13º al 23º de la Ley).

*Armonización de Sistemas Previsionales Provinciales.* Se instruye al Poder Ejecutivo nacional que, por intermedio del organismo pertinente, arribe en un plazo de ciento veinte (120) días, a un acuerdo con las provincias cuyos sistemas previsionales no fueron transferidos a la Nación a fin de compensar las eventuales asimetrías que pudieran existir respecto de aquellas jurisdicciones que sí hubieran transferido sus regímenes previsionales, de manera de colocar a todas las provincias en pie de igualdad en materia previsional. Aquí se incluyen las Provincias de Córdoba, Santa Fe y San Luis. (Art. 27º); 5) *Afectación de los Recursos del Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Sistema Integrado Previsional Argentino* (Art. 28º al Art. 35º); 6) *Régimen de Sinceramiento Fiscal*, léase “blanqueo de capitales” bajo el título de *Sistema voluntario y excepcional de declaración de tenencia de moneda nacional, extranjera y demás bienes en el país y en el exterior*, además se regula sobre impuesto a bienes personales y ganancias, etc. (Comprende los Art. 36º al 97º).

Como puede observarse la Pensión que analizamos es una parte de un “paquete” de medidas que atraviesan la seguridad social en primer lugar, como así también políticas tributarias y fiscales, sobre las cuales no profundizaremos en este trabajo.

Así planteada la ley, pareciera que esta nueva figura de “pensión universal” complementaria otras políticas de seguridad social que incluye a los asalariados formales, las asignaciones familiares de trabajadores formales e informales, etc. Para analizar esta nueva política, es necesario hacer una breve referencia sobre el sistema de seguridad de Argentina.

## Sistema de Seguridad Social Argentino actual

Hoy en Argentina para que una persona pueda acceder a una jubilación, debe haber trabajado y realizado aportes por 30 años de servicio y contar con la edad de 60 años para las mujeres y 65 años para los hombres. Aquellos cónyuges de jubilados/as que fallecen pueden acceder a una pensión reduciéndose levemente el ingreso. Los trabajadores autónomos o en relación de dependencia que reúnan los requisitos de edad para una jubilación o pensión pero no tengan los años de servicios con aportes podrán hacerlo a través de la adhesión a una moratoria, que les permita completar los años de aporte faltantes. Las moratorias aún vigentes (que tienen plazo de caducidad, es decir no son definitivas) dispuestas por ley son:

- *Moratoria Ley 24.476*: La inclusión en esta moratoria está sujeta previamente a una evaluación socioeconómica. Los períodos a incluir deben estar comprendidos entre el 01/01/1955 al 30/09/1993 y desde los dieciocho (18) años de edad. La deuda podrá cancelarse de contado o en un plan de hasta sesenta (60) cuotas, cuyos importes se adecuarán semestralmente mediante la aplicación del índice de movilidad.

- *Moratoria Ley 26.970*: Esta moratoria continúa vigente para las mujeres que cumplieran la edad jubilatoria, prevista en el artículo 37 de la Ley N° 24.241 (60 años, y que fueran menores de 65 años). Para los casos de hombres que hayan cumplido la edad jubilatoria antes del vencimiento de la Ley N° 26.970 (18/09/16), el régimen continuará vigente ya que cumplieron el requisito de edad antes de su vencimiento y podrán solicitarla durante la vigencia de esta nueva ley. Los períodos a incluir deben estar comprendidos entre el 01/01/1955 al 31/12/2003 y desde los dieciocho (18) años de edad. La deuda podrá cancelarse de contado o en un plan de hasta sesenta (60) cuotas, cuyos importes se adecuarán semestralmente mediante la aplicación del índice de movilidad.

- *Moratoria Ley 25.994*: Para el caso de los hombres, se restablece la vigencia del artículo 6° de la Ley N° 25.994 por el término de un (1) año, el cual puede ser prorrogable por un (1) año más. Dependerá su aplicación de lo que establezca la reglamentación que la AFIP dicte a tal efecto. Los períodos a incluir deben estar comprendidos entre el 01/01/1955 al 31/12/2003 para autónomo y hasta el 31/01/2004 si es monotributo y desde los dieciocho (18) años de edad. La deuda podrá cancelarse de contado o en un plan de hasta sesenta (60) cuotas, cuyos importes se adecuarán semestralmente mediante la aplicación del índice de movilidad.

A partir de estas políticas previsionales se destaca que la cobertura previsional pasó del 65% en 2005 al 97% en la actualidad. También se destaca que

con la primera moratoria (popularmente llamada “Jubilación de Ama de Casa”) ingresaron al sistema alrededor de 2,5 millones de personas. El 73% fueron mujeres. Con la segunda moratoria, promulgada en 2014, termina en setiembre próximo: ingresaron alrededor de 500 mil beneficiarios. Más del 80 por ciento fueron mujeres.

Estas decisiones que cambiaron el modelo anterior que “condenaba” a quienes tenían sólo una parte de sus aportes a quedar absolutamente afuera, son ponderables, pero ahora cabe preguntarse cuánto de las nuevas medidas amplían esta cobertura o se alejan. La ya descrita “*Pensión Universal para el Adulto Mayor*” es de carácter No Contributivo, es decir, no requiere acreditar aportes. La cobertura no está especificada, pero desde sus bases quedan discriminadas las mujeres menores de 65 años y mayores de 60 años que tenían antes la posibilidad de contar con una moratoria previsional, la cual tiene fecha límite.<sup>28</sup> En igual sentido, continúan excluidos los hombres menores de 65 años, es decir, no hay cambios respecto al beneficio que contaban con las moratorias a partir de los 65 años en adelante.

## **Nueva institucionalidad en el Sistema de Seguridad Social**

Para comenzar a transitar el análisis del Sistema de Seguridad Nacional, es necesario entender a qué nos referimos con nuevas institucionales y porque son tan importantes en el momento de la gestión social de políticas públicas.

Entendemos que las instituciones, siguiendo la propuesta del neoinstitucionalista Douglas North, son “las reglas de juego o las constricciones convencionalmente construidas para enmarcar la interacción humana en una sociedad determinada” (Isaia y Chacarelli, 2016). Estas reglas de juego se plasman, por un lado, en reglas formales (leyes, pautas, estatutos, etc.) y, por otra parte, en reglas informales (basadas en prácticas no escritas, muchas veces de tipo clientelar) que tienen como finalidad orientar y delimitar el accionar, conocer el abanico de posibilidades y limitaciones con las que cuentan los individuos o colectivos para la satisfacción de sus necesidades.

La nueva institucionalidad introducida en el Sistema de Seguridad Social de la Argentina, supone la modificación no sólo de los requisitos para el acceso a la Pensión Única para Adultos Mayores sino los efectos en la concepción que de

---

<sup>28</sup> Aunque desde el Sindicato de Amas de Casa denunciaron que, pese a que la moratoria aún sigue vigente, dado que aún no existe un decreto formal que le haya puesto un punto final, en las oficinas de ANSeS “les niegan el acceso al trámite e intentan que todas las mujeres esperen a tener los 65 años para entrar a la Pensión Universal para la Vejez”.

ésta hace el Estado. ¿Bajo qué lineamiento o mirada se plantea esta modificación? ¿Amplía o restringe derechos adquiridos?

Haciendo una breve descripción a los cambios que introdujo la PUAM sobre el Sistema de Seguridad Social y comparándola con las leyes anteriores, podemos mencionar los siguientes:

- Se debe contar con 65 años o más de edad. Esto implica un cambio fundamentalmente para las mujeres.
- No se debe percibir ninguna prestación otorgada por cualquier régimen de previsión ni cobrar la Prestación por Desempleo. Esto conlleva al detrimento de los recursos económicos con los que cuenta el adulto mayor, ya que antes era posible contar con la jubilación y la pensión al mismo tiempo.
- Se cobra el 80% de la jubilación mínima.
- No genera derecho a Pensión luego del fallecimiento del beneficiario.

A partir de lo hasta aquí señalado los principales puntos que se cuestionan a esta política, que terminan por ser retrocesos en relación a lo que se había avanzado, son:

1) *La edad establecida para el acceso a la prestación: Los 65 años para ambos sexos; eleva a cinco años la posibilidad de obtener un beneficio previsional a una mujer que no cuenta con los años de aportes correspondientes. La investigadora del área de Política Social del Instituto del Conurbano de la Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS) Claudia Danani destacó que: “la suba de la edad con respecto a las mujeres ... Es un alargamiento de la edad para las mujeres para acceder a una protección y seguramente será uno de los puntos clave a discutir... Se perjudica a las mujeres”,* dado que ellas se encuentran “más expuestas a la desprotección en el mercado laboral”, con trabajo en negro, precarización, menor remuneración, sumado a la sobrecarga de tareas con el tiempo ocupado en el trabajo no remunerado –doméstico y de cuidado–.<sup>29</sup>

2) *El monto de la pensión: Equivale al 80% de una jubilación mínima, con lo cual hoy cobrarían \$6128,34 (poco menos de U\$300). En este sentido, Danani sostuvo que: “el problema es que este beneficio está por debajo de la jubilación mínima (será del 80%), por lo tanto la separa de los beneficios que son instituidos como derecho, se lo coloca en un status distinto, debajo de lo mínimo”. Y destacó que los*

<sup>29</sup> Fuente: <https://www.diariopopular.com.ar/general/puntos-clave-la-pension-universal-adulto-mayor-n259436>

jubilados que entran al sistema moratoria, “cuando se les termina de descontar las 60 cuotas, o sea cuando perciben el haber número 61, pasan a cobrar una jubilación mínima a pleno”.<sup>30</sup>

3) *Su incompatibilidad con el cobro de otra pensión* –por ejemplo, por viudez–, retiro, plan social. Una Pensión Universal debería ser complementaria con cualquier otro beneficio previsional. Es claro que “una pensión no contributiva no es lo mismo que una jubilación por moratoria porque le resta derecho”. El director del Instituto de Derecho de las Personas Mayores y Políticas Gerontológicas del Colegio de Abogados de Morón, Christian González D’Alessandro, indicó que

*“más del 70% de los hogares de jubilados y pensionados viven con más de un ingreso mínimo, dado que hay muchas viudas y viudos que cobran jubilación y pensión y, en el caso de la Pensión Universal no se permite, no van a tener dos beneficios, ese doble derecho, los restringe solo a uno disminuyendo los ingresos por hogar”.*<sup>31</sup>

4) *No genera derecho a pensión si la persona fallece.* La Pensión Universal “no genera derecho a pensión, lo cual claramente es un status diferente del que tenían las jubilaciones con o sin moratoria, que sí tienen ese derecho. Constituye una disminución del alcance de la protección”.

5) “Otra característica” de la prestación es que será “compatible con el desempeño de cualquier actividad en relación de dependencia o por cuenta propia”. En este sentido Danani dice que: “Es una señal clara acerca del carácter contributivo que se pretende reinyectar al sistema. Durante ese período, la persona podrá seguir recibiendo aportes que le sirvan para alcanzar los años necesarios para acceder a una jubilación”.<sup>32</sup> Sin embargo, cabría saber ¿cuáles son los compromisos que el Estado toma para declarar la guerra al trabajo en negro –no registrado–? porque seguramente toda persona que no tiene aportes tiene detrás a un empleador que no aportó y no solo a la Seguridad Social sino tampoco al fisco. Aquí aparece nuevamente la cuestión de que la protección social está ligada principalmente a la cuestión laboral.

---

<sup>30</sup> Fuente: <https://www.diariopopular.com.ar/general/puntos-clave-la-pension-universal-adulto-mayor-n259436>

<sup>31</sup> Fuente: <https://www.diariopopular.com.ar/general/puntos-clave-la-pension-universal-adulto-mayor-n259436>

<sup>32</sup> Fuente: <https://www.diariopopular.com.ar/general/puntos-clave-la-pension-universal-adulto-mayor-n259436>

6) Otro punto de la pensión universal es que “tendrán derecho a las prestaciones” que otorga el PAMI, obra social nacional de jubilados y pensionados. Al respecto, D’Alessandro destacó que “con las jubilaciones por moratoria las personas pagan la deuda en 60 cuotas, con lo cual aportaron a la obra social”; pero con este proyecto “una gran cantidad de adultos mayores ingresarán al PAMI sin haber hecho los aportes correspondientes del 3%” para la obra social. “Con las moratorias se pagaba en cinco años los aportes”.<sup>33</sup>

7) Un último punto que interesa poner en el debate es el carácter “universal” de la misma, que se analizará en siguiente apartado.

En síntesis, si se compara como era el sistema para aquellos que no tenían los aportes y accedían a las moratorias con aquellos que se incorporan a la pensión tenemos estos ítems:

Plan de inclusión Jubilatoria	Pensión Universal para el adulto mayor
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
Genera derecho a pensión	NO genera derecho a Pensión
Es compatible con otro beneficio	Es incompatible con cualquier otro beneficio de jubilación o pensión

## El principio de Universalismos en los sistemas de protección social

A lo largo de la historia de nuestro país, el avance en el reconocimiento de derechos sociales estuvo vinculado a las luchas de los movimientos de trabajadores. Estas disputas sentaron las bases de la sanción de leyes de protección de los trabajadores. En este sentido tradicionalmente la protección social ha estado vinculada a la esfera laboral, tendiente a garantizar la reproducción de la fuerza de trabajo. Si bien la Argentina ha sido vanguardista en el desarrollo de los sistemas públicos de salud y educación no se ha logrado construir consensos

<sup>33</sup> Fuente: <https://www.diariopopular.com.ar/general/puntos-clave-la-pension-universal-adulto-mayor-n259436>

en el avance del reconocimiento de derechos sociales vinculados a la pertenencia a una misma comunidad política.

El desarrollo de los sistemas de protección a la vejez en nuestro país ha ido sufriendo transformaciones a lo largo del tiempo, transitando por avances y retrocesos en el reconocimiento de derechos. Particularmente, en estos últimos quince años ocurrieron cambios estructurales en el mismo, pasando de un esquema mixto, en convivencia entre el sistema de reparto y de capitalización, a uno totalmente de reparto (público), como así también la inclusión de millones de personas en el sistema a partir de dos moratorias previsionales. Por último, como ya se ha señalado, los cambios generados a partir de la sanción de la ley nacional n° 27.260 que, entre otras cosas, da inicio a la Pensión Universal a los Adultos Mayores (PUAM) en reemplazo de la moratoria previsional.

En el presente análisis intentaremos descubrir el carácter y la orientación de la (PUAM). En tal sentido, dada sus características, ¿puede ser concebida como una prestación de tendencia universalista? Para responder este interrogante tendremos que entender que implica que una intervención estatal sea universal. Filgueira señala que “el universalismo es el principio que mejor promueve la meta de cohesión social, al no establecer más diferencias en el acceso a un conjunto de prestaciones y servicios básicos que aquellas derivadas de la pertenencia a la comunidad o ciudadanía” (Filgueira, 2014:20). Esta definición pone énfasis en el hecho de que una política de tal característica implica no generar distinciones en el acceso a determinada prestación. Pero el sistema previsional argentino con la incorporación de la PUAM las establece. Por un lado quienes ingresan mediante el cumplimiento de los años de aporte producto de su trabajo registrado y por otro, quienes, por diferentes factores los cuales iremos analizando, no lograron cumplimentar los años de aportes necesarios al momento de su retiro. De esta manera esta nueva pensión tiende a invisibilizar el trabajo realizado por una gran porción de la sociedad a la vez que traslada la responsabilidad de la falta de aportes a los trabajadores en lugar de establecer regulaciones y controles al trabajo no registrado.

Entre los factores que excluyen a los trabajadores de las prestaciones jubilatorias nos encontramos con el desempleo, constituyéndose como una variable central; por otra parte el trabajo precarizado por parte de empleadores; emprendimientos autogestionados que no tuvieron posibilidad de acceder a un monotributo (hasta tanto se implementó el monotributo social); Por último el trabajo doméstico no reconocido como actividad productiva, el cual principalmente afectó a las mujeres quienes forzosamente se vieron excluidas del mercado de trabajo, y que recién contaron con una Ley específica en el año 2013.

Laura Tavares Soares, en relación a los sistemas de protección social en Latinoamérica, señala que “otra característica de nuestra Política de Protección Social, relacionada a los Sistemas de Seguridad Social, es el carácter predominante de seguro social en los sistemas de protección, que excluye a los no contribuyentes, o sea, los que están fuera del mercado laboral formal” (Tavares, 2017:11). De esta manera el Estado se corre de la responsabilidad de ser garante de crear las condiciones de pleno empleo registrado que permita a los sujetos acceder a las prestaciones, a la vez no concibe la creación de obligaciones vinculadas al reconocimiento de derechos de ciudadanía. Pues traslada la responsabilidad a las capacidades de los sujetos el lograr incorporarse y mantenerse dentro del sistema.

Fabio Bertranou señala que “cuando los sistemas de pensiones se organizan sobre la base de un esquema contributivo, las prestaciones se alejan del principio de universalidad ya que la cobertura se brinda solo a los contribuyentes que han acumulado suficientes años de aportes cuando alcanzan la edad de retiro. Por este motivo, en los sistemas de pensiones la definición de cobertura debe ser adaptada para incluir también a aquellos que acceden a la cobertura a través de los mecanismos no contributivos” (Bertranou, 2011:95). Si bien la PUAM se constituye en una respuesta estatal para quienes no logran ingresar al sistema jubilatorio la misma tiende a producir procesos de fragmentación social. En este sentido Gosta Esping Andersen señala, en relación a los ideales de estratificación en el liberalismo, que “su entusiasmo por la propuesta de la comprobación de medios de vida, que plantea como objetivo la ayuda gubernamental solamente para los verdaderamente pobres, es intrínsecamente lógica, pero crea un resultado no previsto de estigma social y dualismo” (Esping Andersen, 1993:92) Esto constituye categorizaciones entre quienes acceden al sistema por la puerta y quienes son beneficiarios de un subsidio que tiende a producir estigmatización dada su forma de ingreso y a los montos que accede. De esta manera Esping Andersen concluye que “si combinamos entonces las tres propuestas liberales, el resultado más probable será una mezcla curiosa de la propia responsabilidad individual y de dualismos: un grupo en lo más bajo que confía ante todo en la ayuda estigmatizadora; otro grupo en el medio integrado predominantemente por clientes de los seguros sociales; y, finalmente un grupo privilegiado que es capaz de obtener su principal protección social del mercado” (Esping Andersen, 1993:93). De esta manera, el desarrollo de políticas que tiendan a producir diferenciaciones entre las prestaciones, lejos de promover un avance en el reconocimiento de derechos sociales, tenderán a promover y reafirmar la estratificación social.

Continuando el análisis en relación a los esquemas universalistas Filgueira señala que “un principio general que se propone... es que los sistemas de protección social debieran procurar universalizar las prestaciones y transferencias mínimas que constituyen sistemas de pre-aseguramiento de ingresos y garantía de consumos mínimos necesarios” (Filgueira, 2014:21). En este sentido es importante señalar que el art. n° 14 de la Ley Nacional N° 27.260 establece en relación al valor del beneficio, “la Pensión Universal para el Adulto Mayor consistirá en el pago de una prestación mensual equivalente al ochenta por ciento (80%) del haber mínimo garantizado a que se refiere el artículo 125 de la ley 24.241, sus complementarias y modificatorias, y se actualizará de conformidad a lo establecido en el artículo 32 de la misma ley”. Si este tipo de intervención intentara constituirse como un programa de características universalista debería brindar prestaciones que tiendan a producir la desmercantilización total de los sujetos, en este caso adultos mayores. En este sentido Esping Andersen señala que “la desmercantilización se produce cuando se presta un servicio como asunto de derecho y cuando una persona puede ganarse la vida sin depender del mercado” (Esping Andersen, 1993:41).

De tal manera este beneficio se dirige en dirección contraria, implica un subsidio que no alcanza a cubrir mínimos indispensables, principalmente en una población que requiere de ingresos superiores a un adulto promedio. Teniendo en cuenta que quienes accederían serían, en su mayoría, sectores sociales en condiciones de vulnerabilidad y fragilidad social, la implementación de este programa podría producir diversos efectos: por una parte implicaría que muchos sujetos se vean obligados a mantenerse dentro del mercado de trabajo hasta tanto tengan posibilidad de hacerlo. Al no lograr acceder a recursos que les sean autosuficientes para desarrollar sus últimos años de vida, por lo cual, en muchos casos, tengan que ser las familias las que deban asumir el rol de garantizar la reproducción de los sujetos. Por último al recaer en condiciones de marginalidad al ser una ayuda escasa que no alcanza a cubrir gastos vitales (comida, vestimenta, alquileres, etc.).

En relación al reconocimiento de derechos sociales la PUAM al constituirse como un subsidio o ayuda estatal, se aleja de la noción de derechos de ciudadanía, tal como señala Laura Tavares Soares en el modelo liberal anglosajón “el Estado sólo cubre riesgos inaceptables para una sociedad decente, definidos con carácter restrictivo y concedidos tras comprobar los medios de vida e ingresos del beneficiario”. Y agrega que existe un “predominio de los programas de asistencia social y escasa importancia del reconocimiento de derechos” (Tavares, 2017: 9). Esto es posible observarlo al comparar el objetivo de las mora-

torias previsionales (2005-2014) y la PUAM. Las primeras tenían por objetivo la incorporación masiva de personas en edad de retiro al Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA), de esta manera se reconocía el trabajo efectivamente realizado por una gran porción de la sociedad, la cual hasta su momento no había podido cumplimentar los años de aportes previsionales. En tanto la PUAM no tiene por objetivo la incorporación a las prestaciones previsionales del SIPA, sino que se constituye como un ayuda estatal a sujetos que se encontrarían en situación de vulnerabilidad extrema. De esta manera este beneficio no tiene por objetivo constituirse como una reparación estatal ante los procesos de exclusión social producto de las definiciones en materia económica y laboral por parte del Estado.

## **Reflexiones Finales**

A partir de las transformaciones institucionales se puede decir que ¿la Pensión Universal del Adulto Mayor, se constituye en una iniciativa a nivel nacional de carácter universal?, ¿es un avance en cuestión de protección social para las personas mayores?

Luego de la lectura y análisis realizado a partir de distintas referencias teóricas vemos que la nueva pensión más que reconocer un derecho de las personas mayores, resulta en una ayuda social, y su nombre de universal, solo queda en el título, volviendo a ser una política residual que promueve la estigmatización de quienes por diversos motivos no cumplimentaron los años de aportes previsionales, lo que termina dividiendo dentro de un mismo sistema entre jubilados de primera y pensionados de segunda, es decir aquellos que el sistema “dejó de lado”, semejante dicotomía en el régimen de protecciones sería ruinoso para la cohesión social (Castel, 2004).

Las jubilaciones mínimas nacionales, que abarcan a la gran mayoría de las personas mayores, no garantizan ingresos ni cobertura suficiente para la reproducción de su vida cotidiana, esta pensión, que resulta solo de un porcentaje de la anterior, está aún más lejos de ello.

De esta manera podremos comparar con políticas de seguridad social para personas mayores anteriores y determinar que más que avances es un retroceso en su protección social, cuando en realidad debería ser lo contrario en los que a sistemas de seguridad social se trata.

Si se continúa la lógica de la seguridad social ligada al trabajo formal (y su contrario el desempleo) será difícil avanzar hacia sistemas de protección social universales. Y el futuro se torna aún más incierto cuando se piensa en el cre-

cimiento de la población mayor y la prolongación de la vida que demandará a las sociedades sistemas de protección social para un gran número de personas que se proyecta para el 2050 que la población mayor de 60 años en Argentina supere el 20% de su población total, como así también observando el aumento de los niveles de desigualdad en la distribución de los ingresos. Por lo que una salida propuesta por Robert Castel sería la de asegurar una “continuidad de los derechos”, más allá de la diversidad de situaciones generadas, con un régimen homogéneo de derechos que cubra el campo de la protección independientemente de las coberturas de seguros (Castel, 2004).

Por tanto proponemos retomar la discusión sobre propuestas de redes integrales de protección social o como dice Robert Castel el gran desafío que tenemos hoy, y no es seguro que podamos resolverlo, es ¿cómo recomponer protecciones que impondrían principios de estabilidad y dispositivos de seguridad en un mundo nuevamente confrontado con la incertidumbre del mañana? (Castel, 2004), teniendo en cuenta que los cambios institucionales representan más retrocesos que avances.

## Bibliografía

- BERTRANOU, F. (et al.) (2011). *Encrucijadas en la seguridad social Argentina: reformas, cobertura y desafíos para el sistema de pensiones*. 1ra. ed. Buenos Aires: CEPAL y Oficina Internacional del Trabajo.
- CASTEL, Robert (2004). *La inseguridad social. ¿Qué es estar protegido?* 1ra edición. Buenos Aires, Argentina. Ediciones Manantial.
- CEPAL (2005). *Dinámica demográfica y desarrollo en América Latina y el Caribe*. Serie Población y Desarrollo Nro. 58. Santiago de Chile, febrero de 2005.
- ESPING ANDERSEN, G. (1993): *Los tres mundos del Estado del Bienestar*, Edicions Alfons el Magnánim-IVEI, Valencia.
- FILGUEIRA, Fernando (2014), *Hacia un modelo de protección social universal en América Latina*; Naciones Unidas; Santiago de Chile; 2014.
- FLEURY, Sonia (2008). “*Protección Social en un Mundo Globalizado*”, en Revista de la COPPPAL: Cohesión Social y Desigualdad en América Latina y el Caribe.
- ISAIA, Marta & CHACARELLI, María Eugenia (2016). “*La Gestión de las Políticas y Programas Sociales con enfoque de derechos en un contexto de cambios de la Institucionalidad Social. Desafíos para los Trabajadores Sociales*”. Ponencia presentada en V Encuentro Internacional de Trabajo Social y Rehabilitación Sociocupacional “Avances, fortalezas y retos profesionales por un mundo mejor”. La Habana, Cuba. 16 al 21 de mayo de 2016.

- TAVARES, Laura (2005). *“Análisis de la coyuntura social: de las recurrencias y los retrocesos”*. Material disponible en plataforma virtual del Seminario La Política Social Universal en la superación de la Desigualdad, Especialidad en Políticas Públicas para la Igualdad en América Latina, CLACSO, 2017.
- TAVARES SOARES, Laura (2017) Clase 5 *“Determinantes históricos y estructurales de la Protección Social y de las Políticas Sociales en América Latina”*. Seminario La Política Social Universal en la superación de la Desigualdad, Especialidad en Políticas Públicas para la Igualdad en América Latina, CLACSO.
- TAVARES SOARES, Laura (2017) Clase 8 *“Políticas Sociales Universales en América Latina – I”*, Seminario La Política Social Universal en la superación de la Desigualdad, Especialidad en Políticas Públicas para la Igualdad en América Latina, CLACSO.
- TAVARES SOARES, Laura (2017) Clase 9 *“Políticas Sociales Universales en América Latina – II”*, Seminario La Política Social Universal en la superación de la Desigualdad, Especialidad en Políticas Públicas para la Igualdad en América Latina, CLACSO.

## **Fuentes Documentales**

- Convención Interamericana de Protección de los derechos humanos de las personas mayores. Organización de los Estados Americanos (2015).
- Diario Popular. Sitio web: <https://www.diariopopular.com.ar/general/puntos-clave-la-pension-universal-adulto-mayor-n259436>
- Informe Censo Poblacional Argentino del año 2010
- Leyes de Moratoria Nro. 24.476, 25.994 y 26.970
- Ley Nacional 27260 (2016)
- Ley Nacional 27360 (2017)