

# Transformaciones regresivas en seguridad social. El caso de las pensiones no contributivas

Nora Britos<sup>1</sup> y Rubén Caro<sup>2</sup>

## Resumen

El campo de la seguridad social ha sido objeto de numerosas reformas regresivas desde el comienzo de la gestión de la Alianza Cambiemos. Las reformas previsionales de junio de 2016 y diciembre de 2017 aprobadas en el Congreso Nacional (la Ley 27260 denominada “Programa nacional de reparación histórica para jubilados y pensionados” y la Ley 27.426 que modificó el cálculo del haber inicial y las actualizaciones) configuran transformaciones regresivas en la seguridad social con alcances significativos en la cobertura, sustitución de ingresos y en el reconocimiento de derechos. Al mismo tiempo, pero a través de medidas administrativas, se dieron de baja miles de pensiones no contributivas. En este artículo presentamos la evolución de las pensiones no contributivas en los años recientes y caracterizamos las medidas administrativas de suspensión y cancelación de pensiones como violaciones a los derechos a la seguridad social, a la salud y a gozar de un nivel de vida adecuado, en particular para las personas con discapacidad.

Palabras clave: Seguridad Social; Pensiones No Contributivas; Regresividad

## Introducción. Las pensiones no contributivas en Argentina.

Las pensiones no contributivas (PNC) establecidas por el Poder Ejecutivo Nacional tienen una larga historia. En 1948 se instituyeron por Ley 13.478 las pensiones inembargables a la vejez e invalidez, dirigidas a “toda persona sin suficientes recursos propios, no amparada por un régimen de previsión, de 70 o más años de edad o imposibilitada para trabajar”. En 1997, en pleno auge del neoliberalismo, se reglamentó el artículo 9 de la Ley 13.478 de 1948 a través del decreto 432/97<sup>3</sup>. El decreto establecía como requisitos a) tener 70 años o más para la pensión por vejez; b) encontrarse incapacitado en forma total y permanente para la pensión por invalidez (disminución del

<sup>1</sup> Profesora titular Políticas Sociales del Estado, Licenciatura en Trabajo Social, Facultad de Ciencias Sociales. Correo: [nora.britos@unc.edu.ar](mailto:nora.britos@unc.edu.ar)

<sup>2</sup> Profesor adjunto Políticas Sociales del Estado, Licenciatura en Trabajo Social, Facultad de Ciencias Sociales. Correo: [caroruben@hotmail.com](mailto:caroruben@hotmail.com)

<sup>3</sup> Se trató de un decreto cuya constitucionalidad podría discutirse, en tanto sus requisitos son tan extremos que desnaturalizan el derecho, siendo posterior a la reforma constitucional que incluyó con rango constitucional al PIDESC entre otros pactos y declaraciones sobre derechos humanos.

76% de la capacidad de trabajo); c) acreditar identidad, edad y nacionalidad mediante DNI; d) ser argentino nativo o naturalizado, residente en el país; e) ser extranjero con 20 años de residencia continuada; f) no estar amparado el peticionante ni su cónyuge por un régimen de previsión, retiro o prestación no contributiva alguna; g) no tener parientes que estén obligados legalmente a proporcionarle alimentos o que teniéndolos, se encuentren impedidos para poder hacerlo<sup>4</sup>; ni vivir con otros familiares bajo el amparo de entidades públicas o privadas en condiciones de asistirlo; h) no poseer bienes, ingresos ni recursos que permitan su subsistencia; i) no encontrarse detenido a disposición de la justicia. La autoridad de aplicación, entonces Secretaría de Desarrollo Social, posteriormente Ministerio de Desarrollo Social, según el artículo 26, “podrá en cualquier momento, disponer las medidas que estimare procedentes para comprobar el cumplimiento o subsistencia de los requisitos para la obtención o goce de la prestación o exigir su comprobación por parte de los beneficiarios”. Como podemos observar, la reglamentación era extremadamente restrictiva. La focalización fue acompañada de limitaciones presupuestarias extremas: sólo se podían realizar altas cuando hubiera bajas<sup>5</sup>. Esto significó, en la práctica, que sólo se admitía un nuevo ingreso al sistema cuando alguna persona cubierta fallecía.

Con una nueva perspectiva en materia de protección social, a partir de agosto de 2003 se creó el Programa para el Adulto Mayor Más (PAMM) en la órbita del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. Se produjo una ampliación presupuestaria significativa, que eliminó las restricciones anteriores para la expansión de la cobertura cuantitativa. El PAMM dispuso el otorgamiento de una pensión vitalicia a las personas mayores de 70 años y les proveyó el acceso a cobertura de salud a través del Programa Federal

---

<sup>4</sup> Como señala el Centro de Estudios Legales y Sociales, “es necesario destacar que la reglamentación no establece pautas que permitan determinar en qué casos los recursos que posee el peticionante o los parientes obligados a prestar asistencia alimentaria permiten la subsistencia del grupo familiar y, por ende, se transforman en una causal de denegatoria de la solicitud. En estos casos, la Comisión Nacional de Pensiones Asistenciales (CNPA) del Ministerio de Desarrollo Social (organismo de aplicación) está facultada para determinar dichos extremos, en función de la actividad e ingresos de los parientes obligados y su grupo familiar, como así también cualquier otro elemento de juicio que estime relevante”. Centro de Estudios Legales y Sociales, Las pensiones por vejez frente al derecho a la seguridad social, recuperado de [http://www.cels.org.ar/common/documentos/pensiones\\_por\\_vejez.pdf](http://www.cels.org.ar/common/documentos/pensiones_por_vejez.pdf).

<sup>5</sup> Centro de Estudios Legales y Sociales, Las pensiones por vejez frente al derecho a la seguridad social, recuperado de [http://www.cels.org.ar/common/documentos/pensiones\\_por\\_vejez.pdf](http://www.cels.org.ar/common/documentos/pensiones_por_vejez.pdf). En este sentido, en pág. 7 señalan que “El art. 40 de la ley 25.725 (Presupuesto 2003) establecía que “El otorgamiento de nuevas Pensiones no Contributivas quedará supeditado a una baja equivalente en los beneficios otorgados dentro de los créditos asignados por la presente ley para la atención de dichos beneficios de manera de no afectar el crédito presupuestario anual con tal finalidad. En sentido similar puede verse el art. 45 de la ley 25.565 (2002) y el art. 54 de la ley 25.401 (2001)”.

de Salud (PROFE)<sup>6</sup>. Desde 2004 se produjo una expansión significativa de la cobertura de estas pensiones. Según información del Centro CEPA<sup>7</sup>, entre 2003 y 2014 se habían otorgado un total de 87.262 pensiones por vejez; 1.159.446 pensiones por invalidez (con un criterio no exclusivamente médico, sino que incluía consideraciones de carácter social y contextual de las personas) y 333.627 pensiones a madres de 7 o más hijos. Al establecerse la moratoria previsional en 2005, más de 2.000.000 de personas mayores pudieron acceder a la jubilación, según Danani y Beccaria (Danani, Hintze, 2011). Como sostienen Grushka, Gaiada y Calabria, “las diversas moratorias previsionales favorecieron especialmente a las provincias con menor cobertura (...) Las jurisdicciones que más incrementaron su participación entre 2005 y 2015 fueron Misiones (+0,9%) y Chaco y Córdoba (+0,8%)”<sup>8</sup>.

### Suspensiones y bajas masivas de pensiones sin explicación ni previo aviso

Durante 2016 se eliminaron 90.000 pensiones no contributivas. A mediados de 2017 se conoció que, “en lo que va de este ya se eliminaron otras 5713 pensiones a madres con más de siete hijos y se suspendieron 5714, se dieron de baja 19.215 por invalidez y se interrumpieron otras 52.491 por el mismo concepto. El total fueron 83.133 pensiones eliminadas o suspendidas en lo que va de 2017”<sup>9</sup>. Las suspensiones y bajas fueron sin aviso previo, y en aplicación del decreto de la década de 1990. El siguiente cuadro muestra la cantidad de personas que recibían PNC en el país y en la provincia de Córdoba, según tipo de pensión. Ello permite advertir la magnitud de personas afectadas por eventuales suspensiones y quitas de pensiones.

Cuadro 1: PNC por tipo, total país y Córdoba

PNC asistencias	Total	Invalidez	Vejez	Madre 7 o más hijos
Total país	1.383.919	1.056.504	10.893	316.522
Córdoba	92.246	72.925	1.077	18.244

Fuente: BESS 3 trimestre 2016<sup>10</sup>

<sup>6</sup> Actualmente la cobertura de salud es el Programa Federal Incluir Salud (PFIS).

<sup>7</sup> Centro CEPA, PROpensión: los pensionados, ajustados, recuperado de [https://gallery.mailchimp.com/e9c6f62a4dc825f6a9dab4e88/files/19d0f311-a261-4ddc-a254-b364582e39c5/PROpensi%C3%B3n\\_los\\_pensionados\\_ajustados.pdf](https://gallery.mailchimp.com/e9c6f62a4dc825f6a9dab4e88/files/19d0f311-a261-4ddc-a254-b364582e39c5/PROpensi%C3%B3n_los_pensionados_ajustados.pdf). El énfasis es añadido.

<sup>8</sup> Carlos Grushka, Julio Gaiada y Alejandro Calabria, Sistema(s) previsional(es) en la Argentina y cobertura: análisis de las diversas fuentes de datos y de los diferenciales por edad, sexo y jurisdicción, ANSES, recuperado de: [http://observatorio.anses.gov.ar/archivos/documentos/DT\\_1601\\_Cobertura%20Previsional.pdf](http://observatorio.anses.gov.ar/archivos/documentos/DT_1601_Cobertura%20Previsional.pdf)

<sup>9</sup> <https://www.pagina12.com.ar/44010-batalla-judicial-por-las-pensiones-por-invalidez>, 14/06/2017.

<sup>10</sup> Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Boletín Estadístico de la Seguridad Social. Tercer

## Vulneraciones de derechos

La mecánica de suspensión y baja de las pensiones fue sin aviso previo ni pedidos para verificar la situación patrimonial o corrección de datos personales, mecanismos administrativos obligatorios para evaluar si se modificaron condiciones que ameriten alguna medida como las tomadas. Como señala CEPA: “Estadísticamente, sólo el 30% de estas suspensiones se rehabilitan, ya que los titulares de derecho en muchos casos son personas de bajos recursos que simplemente se resignan. Además, las rehabilitaciones tardan 8 meses en resolverse, aunque la causa sea un error de sistema”<sup>11</sup>.

Entre las afectaciones a las condiciones de vida y reproducción social que deben garantizarse como derechos, sin pretensiones de exhaustividad, mencionamos los siguientes: a) Violación del derecho a la seguridad social. El contenido normativo del derecho a la seguridad social, según la Observación General N° 19 del Comité DESC, incluye “el derecho a no ser sometido a restricciones arbitrarias o poco razonables de la cobertura social existente”. b) Violación general de los derechos de personas con discapacidad. Es obligación de los Estados, según la Observación General N° 5 del Comité DESC, “prestar apoyo suficiente a los ingresos de las personas con discapacidad que, debido a su condición o a factores relacionados con la discapacidad, hubieran perdido temporalmente o hubieran visto reducidos sus ingresos, se les hubieran denegado oportunidades de empleo o tuvieran una discapacidad permanente. Ese apoyo debe prestarse de una manera digna, y debe reflejar las necesidades especiales de asistencia y otros gastos que suele conllevar la discapacidad. El apoyo prestado debe extenderse también a los familiares y otras personas que se ocupan de cuidar a la persona con discapacidad”. La supresión o suspensión de pensiones por discapacidad vulnera esta obligación del Estado<sup>12</sup>. c) Violación del derecho a la salud. Según la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, el Estado reconoce que las personas con discapacidad tienen derecho a gozar del más alto nivel posible de salud sin discriminación por motivos de discapacidad. Claramente, privar de la cobertura de salud a personas con discapacidad y adultos mayores configura una clarísima violación de sus derechos a la salud. d) Violación del derecho a gozar de

---

Trimestre 2016, pág. 29. En este cuadro sólo se tienen en cuenta las pensiones asistenciales, sin contemplar las demás pensiones no contributivas.

<sup>11</sup> Centro CEPA, PROpensión: los pensionados, ajustados, cit. El énfasis es añadido.

<sup>12</sup> En nuestro país, mediante la Ley N° 26.378 se aprobó la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y su protocolo facultativo - aprobados mediante resolución de la asamblea general de las Naciones Unidas del 13 de diciembre de 2006-, otorgándosele jerarquía constitucional mediante la Ley N° 27.044 de diciembre de 2014.

un nivel de vida adecuado. Según la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, el Estado reconoce que las personas con discapacidad tienen derecho a gozar de un nivel de vida adecuado para ellas y sus familias, lo cual incluye alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a la mejora continua de sus condiciones de vida. En lo que respecta a los montos de las prestaciones promedio por tipo de beneficio, a setiembre de 2016 las PNC por invalidez promediaban \$4036.62; las PNC por vejez, \$4071.80 y las de madres de 7 o más hijos, \$5751.58<sup>13</sup>. En realidad, los montos son insuficientes para las necesidades que se supone deben cubrir. Por añadidura, la reforma previsional de diciembre de 2017 (la Ley 27.426 que modificó las actualizaciones de jubilaciones y pensiones) también afectó sensiblemente a las PNC por cuanto el método de actualización de las prestaciones fue modificado a la baja.

### La regresividad en derechos sociales está prohibida

Los distintos recursos judiciales presentados por los damnificados contra las suspensiones y ceses fueron apeladas por el Ministerio de Desarrollo Social, hasta que la Sala II de la Cámara Nacional de Seguridad Social obligó al gobierno a restablecer los beneficios en noviembre de 2017 por considerar que su quita vulneraba derechos a la vida autónoma, la vivienda, la educación, la salud y la dignidad inherente a la persona humana. A la fecha se desconoce si han sido repuestas todas las pensiones suspendidas o canceladas. Además, el gobierno nacional a través de un decreto de necesidad y urgencia (Decreto 698/17) disolvió la Comisión Nacional Asesora para la Integración de las Personas con Discapacidad (Conadis) y la Comisión Nacional de Pensiones Asistenciales que dependía del Ministerio de Desarrollo Social y creó la Agencia Nacional de Discapacidad, un ente descentralizado dependiente de la Secretaría General de la Presidencia, con autarquía económico-financiera y personería jurídica propia. Estas medidas dificultan aún más el exiguo acceso a la información que caracteriza la gestión de la Alianza Cambiemos en materia de PNC. Además, en los primeros días de febrero de 2018 se conoció que no se concederían nuevas pensiones a niños, niñas y adolescentes por razones de discapacidad, por cuanto no tendrían incapacidad laboral<sup>14</sup>.

Claramente el conjunto de medidas que en materia previsional ha tomado el gobierno en los primeros dos años de su gestión puede ser caracterizado como regresivo (Courtis, 2006). Sin embargo, el caso de las

<sup>13</sup> Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Boletín Estadístico de la Seguridad Social. Tercer Trimestre 2016; pág. 30.

<sup>14</sup> <https://www.pagina12.com.ar/95580-los-ninos-primero-para-quedarse-sin-pension>

pensiones no contributivas se subraya por cuanto, a pesar de la magnitud de los retrocesos, se advierte una escasa repercusión en el debate público, situación reforzada por la debilidad de los actores colectivos que pudieran representar a los perjudicados.

### **Bibliografía**

CARRILLO, C. (14/06/2017). Batalla judicial por las pensiones por invalidez. Página 12, recuperado de <https://www.pagina12.com.ar/44010-batalla-judicial-por-las-pensiones-por-invalidez>

CENTRO CEPA (2017). PROpensión: los pensionados, ajustados, Buenos Aires, recuperado de [https://gallery.mailchimp.com/e9c6f62a4dc825f6a9dab4e88/files/19d0f311-a261-4ddc-a254-b364582e39c5/PROpensi%C3%B3n\\_los\\_pensionados\\_ajustados.pdf](https://gallery.mailchimp.com/e9c6f62a4dc825f6a9dab4e88/files/19d0f311-a261-4ddc-a254-b364582e39c5/PROpensi%C3%B3n_los_pensionados_ajustados.pdf)

CENTRO DE ESTUDIOS LEGALES Y SOCIALES (2004). Las pensiones por vejez frente al derecho a la seguridad social, Buenos Aires, recuperado de: [http://www.cels.org.ar/common/documentos/pensiones\\_por\\_vejez.pdf](http://www.cels.org.ar/common/documentos/pensiones_por_vejez.pdf)

COURTIS, Ch. (2006). Ni un paso atrás: la prohibición de regresividad en materia de derechos sociales, Buenos Aires: Editores del Puerto.

DANANI, C.; BECCARIA, A. (2011). La (contra) reforma previsional argentina 2004-2009, en Danani, C., Hintze, S. (coordinadoras). Protecciones y desprotecciones: la seguridad social en la Argentina 1990-2010. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.

GRUSHKA, C.; GAIADA J.; CALABRIA A. (s/f). Sistema(s) previsional(es) en la Argentina y cobertura: análisis de las diversas fuentes de datos y de los diferenciales por edad, sexo y jurisdicción, Buenos Aires: ANSES, recuperado de: [http://observatorio.anses.gob.ar/archivos/documentos/DT\\_1601\\_Cobertura%20Previsional.pdf](http://observatorio.anses.gob.ar/archivos/documentos/DT_1601_Cobertura%20Previsional.pdf)

MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL, Boletín Estadístico de la Seguridad Social. Tercer Trimestre 2016, Buenos Aires: ANSES, recuperado de: [http://trabajo.gob.ar/downloads/seguridadSoc/BESS\\_3trim\\_2016.pdf](http://trabajo.gob.ar/downloads/seguridadSoc/BESS_3trim_2016.pdf)

S/A, (14/02/2018). Los niños primero para quedarse sin pensión. Página 12, recuperado de: <https://www.pagina12.com.ar/95580-los-ninos-primero-para-quedarse-sin-pension>