



# TRABAJO FINAL DE GRADUACIÓN

## **SISTEMA PREVISIONAL ARGENTINO**

Pensiones no contributivas y relación laboral

**CARLA ANABELLA DONNARI**

**VABG53813**

**D.N.I.: 35235824**

**ABOGACIA  
2019**

## **AGRADECIMIENTOS**

Tu esfuerzo y amor hicieron que llegara a cumplir esta meta. Gracias por enseñarme a no bajar los brazos, por haberme forjado a ser la persona que soy. Dedicarte la culminación de mi carrera es una forma de devolverte algo de lo que hiciste por mí. Gracias mamá.

A mis abuelos María y Héctor, quienes me ayudaron a comprender la importancia de la protección del derecho de la seguridad social en nuestra sociedad.

## **RESUMEN**

La Seguridad Social, tiene como fin garantizar y cubrir las contingencias de todos los individuos de la sociedad, proveyendo la dignidad humana y con fundamento en la igualdad y la solidaridad.

Asimismo se encuentra garantizada constitucionalmente en el artículo 14 bis y el los tratados internaciones suscriptos por la Carta Magna y la normativa específica al respecto.

Se analiza a lo largo del trabajo de investigación, la realidad de las pensiones no contributivas, principalmente la del adulto mayor y el impacto de las mismas por la informalidad o irregularidad laboral.

Palabras Claves: Seguridad Social, Sistema Previsional, Pensiones no contributivas, Relación Laboral, Adulto Mayor.

## **ABSTRACT**

*The Social Security aims to guarantee and cover the contingencies of all individuals in society, providing human dignity and based on equality and solidarity.*

*It is also constitutionally guaranteed in article 14 bis and the international treaties signed by the Magna Carta and the specific regulations in this regard.*

*Throughout the research work, the reality of non-contributory pensions, mainly that of the elderly and their impact due to informality or labor irregularity, is analyzed.*

*Keywords: Social Security, Pension System, Non-contributory Pensions, Labor Relations, Senior Adult.*

# ÍNDICE

<b>INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>8</b>
<b>CAPÍTULO 1.....</b>	<b>11</b>
<b>NOCIONES GENERALES SOBRE EL SISTEMA PREVISIONAL.....</b>	<b>11</b>
<b>Introducción.....</b>	<b>12</b>
<b>1.1 Seguridad social. Conceptos doctrinarios .....</b>	<b>12</b>
1.1.1 Antecedentes y origen de la seguridad social .....	14
1.1.2 Principios rectores de la Seguridad Social.....	16
<b>1.2 Financiamiento y prestaciones que integran el sistema previsional de Argentina.....</b>	<b>17</b>
1.2.1 Pensiones contributivas .....	18
1.2.2 Pensiones no contributivas .....	19
<b>1.3 Coberturas .....</b>	<b>20</b>
1.3.1 Cobertura de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales .....	20
1.3.2 Cobertura de la Enfermedad y el Accidente Inculpable .....	21
1.3.3 Cobertura Contingencia de Desempleo .....	22
1.3.4 Cobertura De Vejez, Invalidez O Muerte .....	24
1.3.5 Cobertura de Cargas Familiares .....	24
<b>Conclusiones Parciales.....</b>	<b>25</b>
<b>CAPITULO 2.....</b>	<b>26</b>
<b>ANÁLISIS LEGAL Y CONSTITUCIONAL.....</b>	<b>26</b>
<b>2.1 Antecedentes históricos y legislativos del Sistema Previsional Argentino.....</b>	<b>27</b>

2.2 Marco Constitucional de la seguridad social .....	29
2.3 Análisis normativo Pensiones no contributivas en Argentina.....	32
Conclusiones Parciales.....	36
<b>CAPÍTULO 3.....</b>	<b>38</b>
<b><i>PENSION UNIVERSAL DEL ADULTO MAYOR. ANALISIS</i></b>	
<b><i>NORMATIVO</i> .....</b>	<b>38</b>
<b>Introducción.....</b>	<b>39</b>
<b>3.1 Pensión Universal del Adulto Mayor.....</b>	<b>39</b>
3.1.1 Ley 27260 Programa Nacional de Reparación Histórica Para Jubilados y Pensionados .....	39
3.1.2 Ley N° 27467 de Presupuesto de gastos y recursos de la Administración Nacional 2019 .....	42
3.1.3 Resolución N° 17/2019 ANSES .....	43
<b>Así las cosas, las personas que requieran acceder a la Pensión Universal para el Adulto Mayor (PUAM), deben necesariamente reunir las exigencias estipuladas mediante la evaluación patrimonial y socioeconómica para acceder al cobro, para que la prestación alcance a los más necesitados o al menos al sector más vulnerable.....</b>	<b>44</b>
<b>3.2 Algunas consideraciones en base a los cambios en la esencia de la Pensión Universal del Adulto Mayor.....</b>	<b>44</b>
<b>Conclusiones Parciales .....</b>	<b>46</b>
<b>Así las cosas, las personas que requieran acceder a la Pensión Universal para el Adulto Mayor (PUAM), deben necesariamente reunir las exigencias estipuladas mediante la evaluación patrimonial y socioeconómica para acceder</b>	

al cobro, para que la prestación alcance a los más necesitados o al menos al sector más vulnerable.....	47
<i>CONCLUSIONES FINALES</i> .....	49
<i>BIBLIOGRAFIA</i> .....	51
Doctrina.....	51
Legislación.....	53
Jurisprudencia.....	54

## INTRODUCCIÓN

El Derecho a la Seguridad Social encuentra su razón de ser en la exigencia de garantizar a todo individuo la satisfacción de sus necesidades básicas, asegurándole así unas condiciones materiales mínimas de vida que posibiliten el libre desarrollo de su personalidad y el ejercicio efectivo de todos sus derechos y libertades.

Con la reforma previsional de 1994 se generaron cambios estructurales en la década de los noventa en Argentina, abarcando aspectos relevantes como el alcance de la protección social, el financiamiento y la solvencia fiscal. Pero con la crisis económica vivida en el año 2001 en nuestro país, esta reforma o modelo adoptado hacía casi una década presentó varias contradicciones, y se generaron nuevos desafíos para efectivizar el sistema de la protección social, y todo lo que engloba el mismo.

Por tal motivo, resulta relevante estudiar el avance y la evolución normativa en la Argentina sobre la seguridad social y sistema previsional, con las modificaciones que ha recibido por los constantes cambios en las decisiones de las políticas partidarias, y los problemas jurídicos que ello trae aparejado.

Así las cosas, las pensiones no contributivas en el país tienen un fundamento asistencial y benefician a quienes no cumplen con los requisitos para acceder a otro tipo de beneficio previsional. Lo cierto es que las pensiones asistenciales no contributivas también requieren de ciertas exigencias exigibles, las cuales en determinados casos parecen ser más pertinentes que en otros, de lo contrario, no pueden tampoco acceder al beneficio o habiendo accedido, el mismo se les quita.

Así las cosas, el trabajo de investigación se centra principalmente en la Pensión Universal del Adulto Mayor (PUAM), ya que debido a las modificaciones surgidas en su ámbito regulatorio, es merecedora de un análisis especial. Ante tal situación la autora del trabajo se interroga, ¿Las pensiones no contributivas como el caso de la pensión universal del adulto mayor, propician el incremento de la informalidad laboral?

Realidad de las pensiones no contributivas en general y en especial el impacto que tienen las mismas por la informalidad o irregularidad del trabajo en blanco, vale



decir, como el número de pensiones no contributivas como la pensión universal del adulto mayor, impacta en el aumento de la irregularidad laboral.

La hipótesis al respecto estima que la respuesta es afirmativa, puesto que el beneficio nace con el fin de hacer frente al vencimiento de la moratoria para los hombres; el fin perseguido era el aporte de dicha ayuda social para que mientras tanto, los titulares del beneficio puedan seguir aportando como autónomos o en relación de dependencia, hasta cumplir con los aportes necesarios y poder acceder a la jubilación. Lo cierto es que luego de las modificaciones sufridas por la normativa al respecto las PUAM, fueron asimiladas prácticamente a una pensión por invalidez, con un requisito previo de análisis socioeconómico, que impide la actividad en una relación laboral dependiente o como autónomo. Vale decir que en la actualidad, quien pretende acceder al beneficio PUAM no debe estar en relación de dependencia o como autónomo, y en el caso que ya cuente con el beneficio y accedan con posterioridad a un empleo registrado, el beneficio se pierde. Por ello, y por el escaso monto que perciben en concepto de PUAM, los adultos mayores quedan fuera del sistema, recurriendo al trabajo informal.

El objetivo principal del trabajo de investigación, busca analizar si las pensiones universales del adulto mayor, propician la informalidad laboral. Dentro de los objetivos secundarios, se pretende analizar la regulación de la Seguridad Social en nuestro ordenamiento jurídico, estudiar conceptos y posturas doctrinarias. Estudiar el marco legal y constitucional de la seguridad social. Analizar la evolución normativa en materia de seguridad social y en materia de pensiones no contributivas. Analizar la normativa de las PUAM.

La estrategia metodológica utilizada es cualitativa, el método es el descriptivo, ya que el objetivo principal del mismo es analizar los requisitos y procedencia del Sistema Previsional Argentino, en particular sobre las pensiones no contributivas, sus características actuales y las modificaciones sufridas.

Como fuentes primarias se utilizan legislaciones vigentes y derogadas. Ley 24.241 y modificaciones y doctrina. Como fuentes secundarias, artículos de revistas oficiales como por ejemplo la Revista de Seguridad Social emitida por el Ministerio

de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación y el acceso a sitios oficiales on line.

Si bien se realiza un breve recorrido por los antecedentes previsionales en el país, la delimitación temporal encuentra su punto de partida a partir de la reforma constitucional del año 1994 a la fecha.

Para llevar adelante el trabajo de investigación, el desarrollo se estructura en tres capítulos. El primero de ellos aborda el análisis conceptual de la seguridad social, los antecedentes a nivel país y los principios y financiamiento de la seguridad social. Asimismo describe brevemente las pensiones contributivas y no contributivas, y las coberturas de las distintas contingencias.

El segundo capítulo analiza la normativa y evolución en materia de previsión social y el análisis del marco constitucional en conjunto con los tratados internacionales. Se estudia también los antecedentes de las pensiones no contributivas.

El tercer capítulo desarrolla lo referente a las pensiones universales del adulto mayor y el análisis de las modificaciones que surgió de la normativa mencionada. Por último, se elaboran las conclusiones finales.

## **CAPÍTULO 1.**

### **NOCIONES GENERALES SOBRE EL SISTEMA PREVISIONAL**

## **Introducción**

El capítulo en desarrollo tiene por objetivo brindar las nociones introductorias en relación a la seguridad social, el sistema previsional argentino, la evolución del mismo y los conceptos más relevantes en la materia, a fin de sumergir al lector en las bases del tema abordado para el desarrollo del trabajo de investigación.

Así las cosas se brindan los conceptos como seguridad social y las posturas doctrinarias, los antecedentes y origen de la seguridad social como también los principios, los caracteres, y el financiamiento de la misma.

Por otro lado se desarrollan los conceptos en relación a las pensiones contributivas y no contributivas, y el estudio de las distintas coberturas a saber.

### **1.1 Seguridad social. Conceptos doctrinarios**

La seguridad social representa el resguardo a fin de procurarse acceso a la asistencia médica y cuidados afines, se pretende garantizar la seguridad al ingreso. Los sujetos destinados abarcan los comprendidos en la edad adulta (vejez) o también conocidos como adulto mayor, invalidez, enfermedad, desempleo o maternidad.

Al decir de la Organismo Internacional del Trabajo, (OIT), la seguridad social se entiende como “el conjunto de disposiciones legislativas, que crean un derecho a determinadas prestaciones, para determinadas categorías de personas, en condiciones específicas”.

“Es el conjunto de normas y principios destinados a reglar las relaciones entre los sujetos legalmente protegidos y los entes gestores, derivados de la cobertura de las consecuencias perjudiciales de las contingencias sociales” (Mirolo, 2003)

En palabras de Etala (s/d), Seguridad Social, tiene un sentido más amplio que Previsión Social. No sólo utiliza medios contributivos (previsionales), sino también medios no contributivos (asistenciales), los que a su vez pueden ser privados (asistencia privada o beneficencia) y públicos (asistencia pública o asistencia social), financiada la primera, por los aportes voluntarios de quienes desean contribuir caritativamente a la solución de los problemas de aquellos que están en estado de

necesidad y que solicitan ayuda, y la segunda, por impuestos, y sus beneficios se otorgan por el Estado como un derecho a quien acredita real necesidad por insuficiencia patrimonial.

La protección social a la que se refiere, es integral por parte de la seguridad social, puesto que incluye a trabajadores en relación de dependencia, a los trabajadores autónomos, a las personas que no tienen empleo o están fuera del sistema y a los indigentes.

“La Seguridad Social es un fin en sí misma. Su objeto es la protección del hombre contra las contingencias sociales, utilizando todos los medios que estime necesarios para su realización” (Etala, s/d).

Grisolia (2003), sostiene que “el derecho de la seguridad social es el conjunto de normas jurídicas que regulan la protección de las denominadas contingencias sociales, como la salud, la vejez, la desocupación. Se trata de casos de necesidad biológica y económica”

La protección que la sociedad proporciona a sus miembros mediante una serie de medidas públicas, contra las privaciones económicas y sociales que, de no ser así, ocasionarían la desaparición o una fuerte reducción de los ingresos por causa de enfermedad, maternidad, accidente de trabajo o enfermedad laboral, desempleo, invalidez, vejez y muerte y también de la protección en forma de asistencia médica y de ayuda a las familias con hijos. (De Elía, Rottenschweiler, Calabria, Calero, & Gaiada, 2010, p. s/d).

La Seguridad Social representa así, en última instancia, una exigencia derivada de la misma idea de dignidad humana, hallándose fuertemente conectada con valores éticos fundamentales del ordenamiento jurídico, como la libertad, la igualdad o la solidaridad.

La seguridad Social es un sistema de aseguramiento para la protección de los seres humanos, sin distinción alguna y en todas las contingencias de su ciclo vital, que tiene por objetivo proteger a los miembros de la sociedad frente a las necesidades que se presentan a lo largo de su vida (salud, vivienda, jubilación, maternidad, accidentes de trabajo, invalidez, cargas de familia, desempleo, capacitación laboral, recreación y muerte).

El derecho de la Seguridad Social, encuentra su razón de ser en poder garantizarle a todo individuo, sin distinción de clase, y de manera equitativa la satisfacción de sus necesidades básicas, asegurándole condiciones mínimas de vida para lograr tanto un bienestar individual como colectivo así como también un libre desarrollo de sus facultades y derechos.

### **1.1.1 Antecedentes y origen de la seguridad social**

La seguridad Social se refiere a un conjunto de normas jurídicas que regulan la protección de las denominadas contingencias sociales, como la salud, la vejez, la desocupación; se trata de casos de necesidad biológica y económica (Grisolia, 2013). De esto se desprende que en el caso de Argentina presenta algunas particularidades originales dentro del cuadro general de los países en vías de desarrollo. Se trata de un país en el cual el desarrollo económico había alcanzado un alto grado de integración productiva, con un sistema de clases sociales comparable al de los países industrializados, y con elevados niveles de educación, seguridad social y distribución de ingresos, que hoy se han desarticulado. Por esta razón, la fragmentación social que debemos superar ha sido el mayor daño que se le ha hecho a nuestra sociedad, y este es un punto de partida esencial para analizar la problemática actual.<sup>1</sup>

La Seguridad Social nace en Alemania (s. XIX) como producto del proceso de industrialización, los reclamos y las luchas de los trabajadores, y la presión de algunos políticos, religiosos y académicos de la época, como también para resolver los problemas que los sistemas iniciales de previsión dejaron pendientes de solución. Correspondió a Alemania iniciar la evolución histórica de la seguridad social. Fue obra de Bismarck, quien presentó al parlamento un proyecto de seguro obligatorio contra accidentes o enfermedades, que alcanzó consagración legislativa el 15 de Julio de 1883 para proteger a los trabajadores de la industria en forma obligatoria, contra el riesgo de enfermedad y la contingencia de la maternidad (Nugent, 1997).

---

<sup>1</sup>El Futuro de la Previsión Social en Argentina y el Mundo: Ponencias del Seminario Internacional-Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, OIT y Secretaría de Seguridad Social-, Buenos Aires, 11 de Abril de 2004.

Son refrendadas tres leyes sociales de Bismarck, que representan hasta hoy, la base del Sistema Social Universal: Seguro contra Enfermedad (1883), Seguro contra Accidentes de Trabajo (1884) y Seguro contra la Invalidez y la Vejez (1889).

Entre sus principales características se pueden mencionar las siguientes: Era un seguro de enfermedad, que cubría al enfermo o accidentado quien debía demostrar el haber sido víctima del infortunio para tener derecho a la asistencia; El financiamiento por medio de un sistema de seguro igual que el del modelo privado, y por último el alcance parcial y limitado a grupos con derechos al beneficio (Agüero, Iglesias, 2005).

Esta forma de protección social, también se suele denominar Sistema Bismarckiano.

Luego de la Primera Guerra Mundial, Nueva Zelanda y Suecia intentaron aplicar un nuevo tipo de seguro denominado “Seguro Nacional” que tendía a cubrir a toda la población. La principal diferencia de este modelo con respecto a la Asistencia Social, es que no actuaba sólo cuando ya se había producido el daño sino que ponía énfasis en la prevención de las enfermedades, los accidentes, la invalidez y la muerte. Los puntos débiles de este sistema estaban dados, por un lado, en que se consideraba al necesitado como una persona incapaz que precisaba de la intervención paternalista del Estado y por el otro en que no todos los Estados universalizaron las prestaciones (Agüero, Iglesias, 2005).

Según estos autores las principales características del Seguro Social son las siguientes: Estaba creado para aquellos que eran aportantes al sistema, se basaba en una relación contractual a imitación de los antiguos seguros privados y tenía por requisito fundamental acreditar la “pertenencia” al sistema.

En 1919, mediante el Tratado de Versalles<sup>2</sup>, los líderes políticos ponen fin a la Primera Guerra Mundial, y como producto de este tratado nace la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

---

<sup>2</sup>El **Tratado de Versalles** es el **tratado** de paz firmado el 28 de junio de 1919 entre los Países Aliados y Alemania en el Salón de los Espejos del Palacio de **Versalles** que puso fin oficialmente a la Primera Guerra Mundial. Entró en vigor el 10 de enero de 1920.[http://enciclopedia.us.es/index.php/Tratado\\_de\\_Versalles\\_\(1919\)](http://enciclopedia.us.es/index.php/Tratado_de_Versalles_(1919))

El preámbulo de la Constitución de la OIT es interesante en contenidos de protección social y sirve como pilar doctrinal y de política de la Seguridad Social.

La expresión Seguridad Social se consolida en la “Carta del Atlántico”, firmada en 1941 durante la Segunda Guerra Mundial y fue la base de la Carta de las Naciones Unidas de 1945 y el antecedente inmediato del derecho de la seguridad social. En 1942 Inglaterra desarrolló un programa de seguridad social elaborado por el gobierno laborista – por Lord Beveridge (pionero de la seguridad social)- que es considerada uno de los pilares de la evolución de la seguridad social a nivel mundial. En 1945, los países de América firmaron el Acta de Chapultepec en 1948 se sancionó la Declaración Mundial de los Derechos del Hombre, en la cual se incluye el tema la seguridad social. En 1952, en el marco de la OIT (Organización Internacional del Trabajo), se suscribió el primer convenio sobre seguridad social que se denomina “Normas mínimas de Seguridad Social” (Grisolia, 2013).

### **1.1.2 Principios rectores de la Seguridad Social**

Los principios rectores o directrices de la seguridad social, determinan la esencia y finalidad que tiene la misma.

Así las cosas, los principios de la seguridad social son:

-Universalidad, puesto que abarca a la totalidad de las personas pese a las distintas contingencias que tengan. Vale decir entonces abarca a todas las personas y a todas las contingencias sociales.

-Solidaridad, hace alusión a la justicia social, a la colaboración de los ciudadanos entre sí.

La rama del derecho que se ocupa del hombre, frente a la posible ocurrencia de contingencias sociales, que comprometan todo o parte de su ingreso, y generen habitualmente cargas económicas suplementarias. Esto se relaciona con otro principio de la seguridad social –la solidaridad- en tanto que utiliza instrumentos o técnicas de garantías que distribuyen las cargas económicas entre el mayor número de personas. Diego (2002, p. 833)



-Unidad, todo el sistema e institución de la seguridad social, debe estar unificado y organizado en pos del efectivo control y coordinación de los recursos.

-Igualdad, todos los sujetos deben estar amparados por la seguridad social, y todas aquellas que padezcan una determinada contingencia, deben tener el mismo amparo.

Ante la evidencia de injustas soluciones propuestas por el liberalismo económico en sus diferentes facetas, nace como normal correlato la seguridad social que posibilita alcanzar niveles de existencia que sin ella no podrían disfrutar imponiendo un débito: compartir con otros las restricciones a que la vida los somete. (Vázquez Vialard, 1999, p. 353)

## **1.2 Financiamiento y prestaciones que integran el sistema previsional de Argentina.**

Para que el sistema previsional de seguridad social pueda financiarse es preciso el aporte que permita hacer efectivo el funcionamiento de la institución. Vale decir que se encuentran trazadas una serie de medidas, tendientes a la recaudación de dichos fondos, lo que permite hacer efectivas las prestaciones en las que se encuentra obligado.

Así las cosas, el financiamiento se da por medio de los impuestos que se asignan a la seguridad social, aportes estatales y contribuciones.

En palabras de Díaz Roig (20017), el Sistema Previsional Argentino es un sistema de reparto asistido, con financiamiento tripartito (Aportes- Contribuciones e impuestos), con una cláusula de movilidad que significa un promedio entre el aumento de salarios y el aumento de la recaudación, y un sistema de capitalización colectiva como fondo de garantía y sustentabilidad del sistema.

Un informe del Instituto para el Desarrollo Social Argentino (IDESA) refirió que "el 60% del sistema de seguridad social se financia con aportes y contribuciones sobre los salarios, mientras que el 40% restante se financia con impuestos asignados al régimen previsional y transferencias del Tesoro nacional". (Gasalla, 2017).

Se denominan “prestaciones contributivas” a aquellas que son financiadas con aportes de los propios beneficiarios (generalmente como un porcentaje del salario de los trabajadores activos) y los empleadores. Por otro lado, las prestaciones no contributivas son aquellas cuyos fondos se obtienen de recursos provenientes de rentas generales. De todos modos, existen algunas prestaciones que se financian tanto con recursos contributivos como no contributivos. En algunos casos, el Estado también aporta al régimen de seguridad social, ya sea según una fórmula determinada o mediante subsidios, por ejemplo, para cubrir algún déficit temporal (OIT, 2001). (D’Elia, Rottenschweiler, Calabria, Calero, Gaiada, 2010, p.5).

### **1.2.1 Pensiones contributivas**

Las pensiones contributivas se destinan a aquellos beneficiarios según edad y tiempo de aporte por parte del trabajador. Debe haber un monto y tiempo estimado de aporte a fin de que la prestación tenga lugar. El importe se calcula en base a los aportes trabajador, empresario.

Según los datos consignados en la página oficial de la Administración Nacional de la Seguridad Social, en adelante (ANSES), organismo descentralizado que administra y las prestaciones y los servicios nacionales de la Seguridad Social en Argentina, dentro de las pensiones contributivas se encuentran:

**Pensión por fallecimiento de un trabajador:** Para familiares de un trabajador que al momento de su fallecimiento trabajaba en relación de dependencia, como autónomo o monotributista.

**Pensión por fallecimiento de un jubilado:** Ante el fallecimiento de un jubilado, pueden solicitarla los esposos, convivientes o hijos solteros menores de edad, o hijos con discapacidad.

**Pensión graciable ex presos políticos Ley 26.913:** Para personas que acrediten haber estado detenidas por causas políticas, gremiales y/o estudiantiles antes del 10 de diciembre de 1983.

Pensión Honorífica de Veteranos de Guerra: Es una prestación vitalicia destinada a ex soldados y sus derechohabientes.

Pensión para ganadores de títulos olímpicos o paralímpicos: Pensión vitalicia y mensual destinada a deportistas que hayan obtenido el primero, segundo o tercer puesto en los Juegos Olímpicos o Paralímpicos.

Solicitud de pensión ante Compañía de Seguros de Retiro: Ante el fallecimiento del titular, los derechohabientes deben acreditarse para que les corresponda el beneficio.<sup>3</sup>

### **1.2.2 Pensiones no contributivas**

Las pensiones no contributivas son aquellas que tienen como destinatarias a personas que no cumplen con los aportes exigidos, o no han hecho por el tiempo que se requiere y se encuentran ante una situación de necesidad y vulnerabilidad. Vale decir, para aquellas personas que no cuenten con recursos económicos, ni un trabajo formal, no requieren haber cotizado aportes, y son ciudadanos que no pueden acceder a un beneficio contributivo.

Siguiendo los datos del sitio on line ANSES, las siguientes conforman las pensiones no contributivas.

Pensiones no Contributivas por Invalidez: Para personas que acrediten una disminución del 76% o más en su capacidad laboral y se encuentren en situación de vulnerabilidad social.

Pensión no Contributiva para Madre de 7 hijos: Para mujeres que tengan o hayan tenido siete hijos o más, de cualquier edad, estado civil.

Pensión no Contributiva por Vejez: Para personas de 70 años o más, sin cobertura previsional o no contributiva.<sup>4</sup> El monto que perciben es el equivalente al 70% de un haber mínimo y los requisitos a saber son los siguientes.

- Tener 70 o más años de edad.

---

<sup>3</sup><https://www.anses.gob.ar>

<sup>4</sup><https://www.anses.gob.ar>

- Ser argentino nativo o naturalizado, residente en el país. En este último caso debe haber residido en el país al menos durante 5 años antes de realizar la solicitud.
- Los extranjeros debe haber residido en el país al menos durante 40 años antes de realizar la solicitud.
- No cobrar, el titular ni su cónyuge, una jubilación, pensión o retiro de carácter contributivo o no contributivo, otorgado por cualquier régimen de previsión.
- No poseer bienes, ingresos ni recursos de otra naturaleza que permitan su subsistencia y la de su grupo familiar conviviente, ni parientes obligados a prestar alimentos.
- No encontrarse detenido a disposición de la Justicia.
- En el caso de un matrimonio, la pensión a la vejez se tramitará solamente en favor de uno de los cónyuges.
- La ausencia definitiva del país hará perder el derecho al beneficio, desde el momento en que se tome conocimiento de ello.<sup>5</sup>

Pensión Universal para el Adulto Mayor: Para personas mayores de 65 años que no cobren ninguna jubilación o pensión.

### **1.3 Coberturas**

#### **1.3.1 Cobertura de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales**

Los trabajadores del sector público privado, se encuentran alcanzados por la Ley de Riesgo de Trabajo N° 24557<sup>6</sup>. No alcanza a quienes se desempeñan en forma

---

<sup>5</sup><https://www.anses.gob.ar>

<sup>6</sup>Ley N° 24.557 RIESGOS DEL TRABAJO. Objetivos y ámbito de aplicación. Prevención de los riesgos del trabajo. Contingencias y situaciones cubiertas. Prestaciones dinerarias y en especie. Determinación y revisión de las incapacidades. Régimen financiero. Gestión de las prestaciones. Derechos, deberes y prohibiciones. Fondos de Garantía y de Reserva. Entes de Regulación y Supervisión. Responsabilidad Civil del Empleador. Órgano Tripartito de Participación. Normas Generales y Complementarias. Disposiciones Finales. Sancionada: Setiembre 13 de 1995. Promulgada: Octubre 3 de 1995.

autónoma. (Las pensiones no contributivas son un régimen de cobertura para quienes no encuadran en las condiciones antes mencionadas).

El artículo 2<sup>7</sup> de la mencionada ley establece los sujetos incluidos.

### **1.3.2 Cobertura de la Enfermedad y el Accidente Inculpable**

Todos los trabajadores en relación de dependencia del sector público y privado dependiente del Poder Ejecutivo y algunos trabajadores autónomos, encuentran cobertura sobre enfermedades y accidentes inculpables en las leyes N°19032<sup>8</sup>, 23660<sup>9</sup> y N° 23661<sup>10</sup>.

Por su parte cuentan con un régimen aparte los empleados provinciales y los del Poder legislativo.

El objeto de la ley de servicios sociales para jubilados y pensionados N° 19032 está establecido en el artículo 2<sup>11</sup>. La ley N° 23660 en su artículo 1<sup>12</sup> establece las obras sociales que quedan comprendidas a partir de la ley.

---

<sup>7</sup>ARTÍCULO 2° — Ámbito de aplicación.1. Están obligatoriamente incluidos en el ámbito de la LRT:

- a) Los funcionarios y empleados del sector público nacional, de las provincias y sus municipios y de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires;
  - b) Los trabajadores en relación de dependencia del sector privado;
  - c) Las personas obligadas a prestar un servicio de carga pública.
2. El Poder Ejecutivo nacional podrá incluir en el ámbito de la LRT a:
- a) Los trabajadores domésticos;
  - b) Los trabajadores autónomos;
  - c) Los trabajadores vinculados por relaciones no laborales;
  - d) Los bomberos voluntarios.

<sup>8</sup>Ley N°19.032 INSTITUTO NACIONAL DE SERVICIOS SOCIALES PARA JUBILADOS Y PENSIONADOS. Bs. As. 13/5/1971

<sup>9</sup>Ley N° 23.660 OBRAS SOCIALES. Régimen de aplicación. Sancionada: Diciembre 29 de 1988. Promulgada: Enero 5 de 1989

<sup>10</sup>LEY 23.661 SISTEMA NACIONAL DEL SEGURO DE SALUDCreación. Ámbito de aplicación. Beneficiarios. Administración del Seguro. Agentes del Seguro. Financiación. Prestaciones del Seguro. Jurisdicción, infracciones y penalidades. Participación de las Provincias. Disposiciones transitorias. Sancionada diciembre 29 de 1988. Promulgada Enero 5 de 1989. Buenos Aires, 20/01/89

<sup>11</sup>Art. 2°.- El Instituto tendrá por objeto principal la prestación, por sí o por intermedio de terceros, a los jubilados y pensionados del régimen nacional de previsión y a su grupo familiar primario, de servicios médicos asistenciales destinados al fomento, protección y recuperación de la salud.

Por último, el artículo 1<sup>13</sup> de la ley 23661 establece el ámbito de aplicación.

### 1.3.3 Cobertura Contingencia de Desempleo

Ante una situación de despido, se prevé una asignación para el trabajador desempleado, y tal situación se encuentra contemplada a través de la ley N° 24013<sup>14</sup>.

El artículo 113<sup>15</sup> de la mencionada ley establece los requisitos para tener derecho a la prestación por desempleo por parte de un trabajador.

---

<sup>12</sup>Artículo 1° — Quedan comprendidos en las disposiciones de la presente ley:

- a) Las obras sociales sindicales correspondientes a las asociaciones gremiales de trabajadores con personería gremial, signatarias de convenios colectivos de trabajo;
- b) Los institutos de administración mixta, las obras sociales y las reparticiones u organismos que teniendo como fines los establecidos en la presente ley hayan sido creados por leyes de la Nación;
- c) Las obras sociales de la administración central del Estado Nacional y sus organismos autárquicos y descentralizados; (*Inciso sustituido por art. 1° de la Ley N° 23890 B.O. 30/10/90*).
- d) Las obras sociales de las empresas y sociedades del Estado;
- e) Las obras sociales del personal de dirección y de las asociaciones profesionales de empresarios;
- f) Las obras sociales constituidas por convenio con empresas privadas o públicas y las que fueron originadas a partir de la vigencia del artículo 2° inciso g) punto 4 de la ley 21.476;
- g) Las obras sociales del personal civil y militar de las Fuerzas Armadas, de seguridad, Policía Federal Argentina, Servicio Penitenciario Federal y los retirados, jubilados y pensionados del mismo ámbito, cuando adhieran en los términos que determine la reglamentación;
- h) Toda otra entidad creada o a crearse que, no encuadrándose en la enumeración precedente, tenga como fin lo establecido por la presente ley.

<sup>13</sup>**ARTICULO 1°.-** Créase el Sistema Nacional del Seguro de Salud, con los alcances de un seguro social, a efectos de procurar el pleno goce del derecho a la salud para todos los habitantes del país sin discriminación social, económica, cultural o geográfica. El seguro se organizará dentro del marco de una concepción integradora del sector salud donde la autoridad pública afirme su papel de conducción general del sistema y las sociedades intermedias consoliden su participación en la gestión directa de las acciones, en consonancia con los dictados de una democracia social moderna.

<sup>14</sup>Ley N° 24.013 Empleo. Ámbito de aplicación, objetivos y competencias. Regularización del empleo no registrado. Promoción y defensa del empleo. Protección de los trabajadores desempleados. Servicios de formación, de empleo y de estadísticas. Consejo Nacional del Empleo, la Productividad y el Salario Mínimo, Vital y Móvil. Salario mínimo, vital y móvil. Financiamiento. Organismo de Contralor. Prestación Transitoria por Desempleo. Indemnización por despido injustificado. Disposiciones Transitorias. Sancionada: Noviembre 13 de 1991. Promulgada parcialmente: Diciembre 5 de 1991

<sup>15</sup>ARTICULO 113. — Para tener derecho a las prestaciones por desempleo los trabajadores deberán reunir los siguientes requisitos:

- a) Encontrarse en situación legal de desempleo y disponible para ocupar un puesto de trabajo adecuado;
- b) Estar inscriptos en el Sistema Único de Registro Laboral o en el Instituto Nacional de Previsión Social hasta tanto aquél comience a funcionar;
- c) Haber cotizado al Fondo Nacional del Empleo durante un período mínimo de SEIS (6) meses durante los TRES (3) años anteriores al cese del contrato de trabajo que dio lugar a la situación legal de desempleo; (*Inciso sustituido por art. 2° del Decreto N° 267/2006 B.O. 13/3/2006*)

Por su parte el artículo siguiente, reza que se encontrarán bajo situación legal de desempleo los trabajadores comprendidos en los siguientes supuestos:

ARTICULO 114. —a) Despido sin justa causa (artículo 245, Ley de Contrato de Trabajo (t.o. 1976));

b) Despido por fuerza mayor o por falta o disminución de trabajo no imputable al empleador (artículo 247, Ley de Contrato de Trabajo (t.o. 1976));

c) Resolución del contrato por denuncia del trabajador fundada en justa causa (artículos 242 y 246, Ley de Contrato de Trabajo (t.o. 1976));

d) Extinción colectiva total por motivo económico o tecnológico de los contratos de trabajo;

e) Extinción del contrato por quiebra o concurso del empleador (artículo 251, Ley de Contrato de Trabajo (t.o. 1976));

f) Expiración del tiempo convenido, realización de la obra, tarea asignada, o del servicio objeto del contrato;

g) Muerte, jubilación o invalidez del empresario individual cuando éstas determinen la extinción del contrato;

h) No reiniciación o interrupción del contrato de trabajo de temporada por causas ajenas al trabajador.

Si hubiere duda sobre la existencia de relación laboral o la justa causa del despido se requerirá actuación administrativa del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de la Nación, de los organismos provinciales o municipales del trabajo para que determinen sumariamente la verosimilitud de la situación invocada. Dicha actuación no podrá hacerse valer en juicio laboral.

---

d) Los trabajadores contratados a través de las empresas de servicios eventuales habilitadas por la autoridad competente, tendrán un período de cotización mínimo de 90 días durante los 12 meses anteriores al cese de la relación que dio lugar a la situación legal de desempleo;

e) No percibir beneficios previsionales, o prestaciones no contributivas;

f) Haber solicitado el otorgamiento de la prestación en los plazos y formas que corresponda.

### **1.3.4 Cobertura De Vejez, Invalidez O Muerte**

La cobertura de vejez, invalidez o muerte supone la protección de la mayoría de los trabajadores, ya sea que se encuentren en relación de dependencia o en condición autónoma.

La ley N° 24241<sup>16</sup> del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones, es la que rige el sistema previsional argentino. Cabe destacar asimismo, que existen además regímenes especiales para la actividad docente y docentes universitarios, para los funcionarios del Poder Judicial y las fuerzas de seguridad entre otros.

El Artículo 1° de la mencionada ley establece:

Institúyase 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).

Conforman este sistema: 1) Un régimen previsional público, fundamentado en el otorgamiento de prestaciones por parte del Estado 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.

### **1.3.5 Cobertura de Cargas Familiares**

La cobertura de carga de familia implica la asignación que corresponde a todo en relación de dependencia, sean los mismos públicos o privados, a los jubilados, pensionados, a los beneficiarios de un seguro por desempleo, a los beneficiarios de

---

<sup>16</sup>Ley 24.241. SISTEMA INTEGRADO DE JUBILACIONES Y PENSIONES

Creación. Ámbito de aplicación. Disposiciones complementarias y transitorias. Consejo Nacional de Previsión Social. Creación y Misión. Compañías de Seguros. Prestaciones No Contributivas. Normas sobre el Financiamiento. Sancionada: Setiembre 23 de 1993. Promulgada parcialmente: Octubre 13 de 1993



pensiones no contributivas por invalidez. No se encuentra alcanzado el personal de servicio doméstico.

Las leyes que regulan lo antes dicho son la N° 24714 Régimen De Asignaciones Familiares y la N° 2716 sobre Tasas Retributivas De Servicios.

### **Conclusiones Parciales**

La seguridad Social es un sistema de aseguramiento para la protección de los seres humanos, sin distinción alguna y en todas las contingencias de su ciclo vital, que tiene por objetivo proteger a los miembros de la sociedad frente a las necesidades que se presentan a lo largo de su vida (salud, vivienda, jubilación, maternidad, accidentes de trabajo, invalidez, cargas de familia, desempleo, capacitación laboral, recreación y muerte).

La Seguridad Social es un instituto universal, solidario e integral destinado a cubrir las contingencias sociales, encuentra su razón de ser en poder garantizarle a todo individuo, sin distinción de clase, y de manera equitativa la satisfacción de sus necesidades básicas, asegurándole condiciones mínimas de vida para lograr tanto un bienestar individual como colectivo así como también un libre desarrollo de sus facultades y derechos.

Como se desarrollo oportunamente, ANSES es el organismo encargado de administrar el sistema de seguridad social a fin de hacer efectivo el acceso al beneficio de cada persona, independientemente de las condiciones laborales o no laborales en las que se encuentre.

## **CAPITULO 2**

### **ANÁLISIS LEGAL Y CONSTITUCIONAL**

## **Introducción**

El capítulo en curso desarrolla un breve recorrido por los antecedentes legislativos del sistema previsional argentino, para dar lugar al marco constitucional en su regulación completa.

Por último se analiza parte de la normativa específica en la materia.

### **2.1 Antecedentes históricos y legislativos del Sistema Previsional Argentino**

El Sistema Previsional Argentino tuvo su primer antecedente en el año 1904 con la ley 4349<sup>17</sup>, que estableció un régimen previsional para los trabajadores dependientes de la Administración Pública nacional: se puede considerar la primera ley jubilatoria de la Argentina.

En 1968 fue creada la Dirección Nacional de Recaudación Previsional y fueron sancionadas las leyes 18037<sup>18</sup>, para los trabajadores dependientes del ámbito público o privado y la 18.038<sup>19</sup> para los autónomos de cualquier actividad. Ambas leyes apuntaban a ordenar las cajas y constituyeron una reforma profunda al régimen previsional.

Con la entrada en vigencia de la Ley 24.241<sup>20</sup> en el año 1994, se crea el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones, en donde los trabajadores –autónomos o dependientes- podían optar por dos sistemas de previsión social perfectamente diferenciados: el régimen de reparto asistido (Estado) y el régimen mixto o de capitalización. Los trabajadores tenían un plazo para optar por uno de los dos sistemas, caso contrario eran asignados a una AFJP y debían permanecer en el Régimen de Capitalización, sin posibilidad de cambiar al Sistema de Reparto. Lo

---

<sup>17</sup><http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=213763>

<sup>18</sup>Ley 18.037: Nuevo régimen de jubilaciones y pensiones para los trabajadores en relación de dependencia.

<sup>19</sup> Ley 18.038: Nuevo régimen de jubilaciones y pensiones para los trabajadores autónomos.

<sup>20</sup> Ley 24.241: Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones.

expresado marca una de las grandes diferencias, ya que el trabajador que optaba por Reparto, tenía la posibilidad de incorporarse al régimen privado.

La Ley Previsional N° 26 de Libre Opción Jubilatoria del año 2007 puso fin al problema, ya que a partir de la entrada en vigencia de la misma todos los trabajadores que aportaron al Sistema de Seguridad Social tuvieron la libertad de optar por el Sistema Público de Reparto o de Capitalización (AFJP), es así como catorce millones y medio de trabajadores pudieron elegir libremente.

En el año 2008, con la creación del SIPA (Sistema Integrado Previsional Argentino), con su ley 26.425<sup>21</sup>, el régimen de capitalización que generaba diferencias entre los trabajadores, quedó eliminado, ya que los fondos que administraban las AFJP fueron traspasados a la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), quedando un único sistema de reparto y de carácter público que garantiza idéntica cobertura y tratamiento a los aportantes.

Otra cuestión que no contemplaba la Ley 24.241, fue la movilidad jubilatoria respaldada por la Constitución Nacional, por lo cual en el año 2008 también entró en vigencia la Ley 26.417<sup>22</sup>, que establecía la movilidad que se aplica automáticamente, dos veces al año (marzo y septiembre), a partir del año 2009 comprendiendo a todas las prestaciones a cargo del Sistema Integrado Previsional Argentino, cuestión que ha sido modificada en el 2017 por la Ley 27.426<sup>23</sup>, cambiándose que se aplicará trimestralmente en los meses de marzo, junio, septiembre y diciembre de cada año calendario.

Dos leyes modificatorias de suma importancia en el Sistema Previsional Argentino fueron la Ley 24.476 sancionada el año 1995, que posibilita el ingreso a un régimen de regularización voluntaria de deuda, debiendo cumplir con la evaluación patrimonial y socio-económica según las Resoluciones 3673 de AFIP y 533 de ANSES. Esta ley posibilita la regularización años de aportes que adeudan al ANSES a

---

<sup>21</sup>Ley 26425: Reestatización del Sistema Previsional.

<sup>22</sup> Ley 24.417: Movilidad de las Prestaciones del Régimen Previsional Público. Ley N° 24.241 modificación.

<sup>23</sup> Ley 27.426: Reforma Previsional. Índice de Movilidad Jubilatoria. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=305214>

través de una moratoria hasta septiembre del año 1993. En un plano similar, se sancionó en Agosto de 2017 la Ley 26.970 que permite regularizar sus deudas previsionales desde que la persona cumplió sus 18 años hasta Diciembre del año 2003.

La diferencia radica en que la primera se sancionó con permanencia, mientras que la 26.970 posee vencimiento (el 18 de Septiembre de 2016 venció para los hombres) y el 23 de Julio de 2019 tenía vencimiento para las mujeres, por lo cual quedaban excluidas de este régimen quienes habiendo cumplido su edad jubilatoria solicitada por la ley 24.241, pero no llegaron a cumplir con los 30 años de contribución previsional, ni siquiera aplicándole la ley 24.476, no podrán jubilarse. Lo cierto es que dicha ley fue nuevamente prorrogada.

## **2.2 Marco Constitucional de la seguridad social**

En Argentina, y en cuanto al rol del Estado en materia de Seguridad Social, la Constitución Nacional reza en su preámbulo:

Nos los representantes del pueblo de la Nación Argentina, reunidos en Congreso General Constituyente por voluntad y elección de las provincias que la componen, en cumplimiento de pactos preexistentes, con el objeto de constituir la unión nacional, afianzar la justicia, consolidar la paz interior, proveer a la defensa común, promover el bienestar general, y asegurar los beneficios de la libertad, para nosotros, para nuestra posteridad, y para todos los hombres del mundo que quieran habitar en el suelo argentino: invocando la protección de Dios, fuente de toda razón y justicia: ordenamos, decretamos y establecemos esta Constitución, para la Nación Argentina.<sup>24</sup>

Se desprende de ello, que el cuerpo normativo mencionado, persigue entre otras cuestiones, la defensa común, la justicia y el bienestar general, vale decir, la prosperidad social. Para ser beneficiario de la seguridad social, se debe tener residencia en el país.

---

<sup>24</sup> CONSTITUCION DE LA NACION ARGENTINA. Ley N° 24.430. Ordénase la publicación del texto oficial de la Constitución Nacional (sancionada en 1853 con las reformas de los años 1860, 1866, 1898, 1957 y 1994). Sancionada: diciembre 15 de 1994. Promulgada: enero 3 de 1995.

Por otro lado el artículo 14bis, expresa lo siguiente:

El Estado otorgará los beneficios de la seguridad social, que tendrá carácter de integral e irrenunciable. Es 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>25</sup>.

Vale decir entonces que la Ley Suprema a nivel país, postula que será el Estado quien otorgue los beneficios de la seguridad social, y establece la cobertura para jubilaciones, pensiones, protección integral de familia, etc.

Lo antes dicho, encuentra fundamento en el citado artículo 14 bis de la Constitución Nación, pero por otro lado a partir de la reforma constitucional del año 1994 se incorporan distintos tratados internacional a través del artículo 75 inciso 22<sup>26</sup> que revisten también jerarquía constitucional y es menester la mención de ello, conforme el bloque de constitucionalidad.

Así las cosas, reviste gran importancia la Declaración Universal de Derechos Humanos<sup>27</sup> que en su artículo 22 reconoce el derecho a la seguridad social:

---

<sup>25</sup> Artículo 14bis Constitución Nacional

<sup>26</sup> Artículo 75.- Corresponde al Congreso, inciso 22, 22. Aprobar o desechar tratados concluidos con las demás naciones y con las organizaciones internacionales y los concordatos con la Santa Sede. Los tratados y concordatos tienen jerarquía superior a las leyes.

La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; la Declaración Universal de Derechos Humanos; la Convención Americana sobre Derechos Humanos; el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y su Protocolo Facultativo; la Convención sobre la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio; la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial; la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes; la Convención sobre los Derechos del Niño; en las condiciones de su vigencia, tienen jerarquía constitucional, no derogan artículo alguno de la primera parte de esta Constitución y deben entenderse complementarios de los derechos y garantías por ella reconocidos. Sólo podrán ser denunciados, en su caso, por el Poder Ejecutivo Nacional, previa aprobación de las dos terceras partes de la totalidad de los miembros de cada Cámara.

Los demás tratados y convenciones sobre derechos humanos, luego de ser aprobados por el Congreso, requerirán del voto de las dos terceras partes de la totalidad de los miembros de cada Cámara para gozar de la jerarquía constitucional.

<sup>27</sup> Declaración Universal de Derechos Humanos, Diciembre de 1948  
[http://www.infoleg.gob.ar/?page\\_id=1003](http://www.infoleg.gob.ar/?page_id=1003)

Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social, y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad.

El artículo 26 de la declaración antes mencionada, reza lo siguiente:

1. Toda persona tiene derecho a la educación. La educación debe ser gratuita, al menos en lo concerniente a la instrucción elemental y fundamental. La instrucción elemental será obligatoria. La instrucción técnica y profesional habrá de ser generalizada, el acceso a los estudios superiores será igual para todos, en función de los méritos respectivos.

2. La educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales; favorecerá la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos étnicos o religiosos, y promoverá el desarrollo de las actividades de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz.

3. Los padres tendrán derecho preferente a escoger el tipo de educación que habrá de darse a sus hijos.

La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, garantiza la seguridad social en su artículo XVI<sup>28</sup> y XXXV<sup>29</sup>; en el primero establece el derecho de toda persona a la seguridad social, y el segundo, regula la cooperación ciudadana para la asistencia y seguridad social para con el Estado.

Por otro lado, es menester hacer mención al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales, Culturales<sup>30</sup>, que en el artículo 9 establece:

“Los Estados Partes en el presente pacto reconocen el derecho de toda persona a la seguridad social, incluso al seguro social”

---

<sup>28</sup>Artículo XVI. Toda persona tiene derecho a la seguridad social que le proteja contra las consecuencias de la desocupación, de la vejez y de la incapacidad que, proveniente de cualquier otra causa ajena a su voluntad, la imposibilite física o mentalmente para obtener los medios de subsistencia.

<sup>29</sup>Artículo XXXV. Toda persona tiene el deber de cooperar con el Estado y con la comunidad en la asistencia y seguridad sociales de acuerdo con sus posibilidades y con las circunstancias

<sup>30</sup>Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Abril de 1986 <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/20000-24999/23782/norma.htm>

Por último, se menciona la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, que en el inciso “e” del artículo 11 establece el derecho de la mujer a la seguridad social, en igualdad con los hombres y establece lo siguiente:

“El derecho a la seguridad social, en particular en casos de jubilación, desempleo, enfermedad, invalidez, vejez u otra incapacidad para trabajar, así como el derecho a vacaciones pagadas;”

La normativa citada ut supra, conforman un bloque constitucional que garantiza el Derecho de la Seguridad Social a todos los habitantes en igualdad de condiciones.

### **2.3 Análisis normativo Pensiones no contributivas en Argentina**

Como se desarrollo oportunamente en Argentina, el Poder Ejecutivo tiene la facultad de otorgar pensiones asistenciales especiales o no contributivas a quienes por determinadas condiciones personales le corresponde, en base a estados de cierta necesidad, madre de siete hijos o invalidez, tal como se adelanto brevemente en capitulo anterior.

Lo cierto es que merece un breve recorrido en el tiempo el análisis de las pensiones asistenciales no contributivas, a fin de comprender la evolución normativa a través del tiempo.

Los primeros indicios en beneficios no contributivos, se remontan al año 1946 con la institucionalización la Ley N° 12903<sup>31</sup> sobre Bonificaciones Jubilados y Pensionistas Nacionales que luego fue prorrogada por otra serie de leyes a saber:

-Ley N° 13025 del año 1947. Previsión Social Bonificaciones - Prorroga Ley 12.903 - Publicada en el Boletín Oficial del 31-oct-1947 Número: 15903.

---

<sup>31</sup>BONIFICACIONES JUBILADOS Y PENCIONISTAS NACIONALES. Publicada en el Boletín Oficial del 31-dic-1946 Número: 15662



-Ley N° 13478 del año 1948. Suplemento Variable Sobre El Haber De Las Jubilaciones. Ley N° 13.025 – Prorroga. Publicada en el Boletín Oficial del 21-oct-1948 Número: 16186.

-Ley N°18910 del año 1971. Régimen De Pensiones A La Vejez Y Por Invalidez. Ley 13.478 – Modificación. Publicada en el Boletín Oficial del 15-ene-1971 Número: 22094.

Adquiere relevancia el Decreto N° 432/97 que reglamenta el artículo 9° de la Ley N° 13.478, donde se plantea la necesidad de unificar las reglamentaciones de las leyes sobre pensiones a la vejez y para las personas sin suficientes recursos propios e imposibilitadas de trabajar. Para ello, se establecen como requisitos para el otorgamiento de pensiones a la vejez y por invalidez, aspectos como: tener setenta (70) o más años de edad, en el caso de la pensión a la vejez y encontrarse incapacitado en forma total y permanente, en el caso de la pensión por invalidez, donde el criterio de incapacidad total se asocia a una disminución del setenta y seis por ciento (76 %) o más de la capacidad laborativa. (Mallardi y Fernández, 2019, p., 7)

El Decreto 432/97<sup>32</sup>, establece en el artículo 1<sup>33</sup> del Capítulo I los Beneficiarios y los requisitos para acceder al beneficio.

---

<sup>32</sup>Decreto 432/97. PENSIONES. Apruébase la reglamentación del artículo 9° de la Ley N° 13.478, para el otorgamiento de pensiones, a la vejez y por invalidez. Bs. As., 15/5/97

<sup>33</sup>1 °- Podrán acceder a las prestaciones instituidas por el Artículo 9° de la Ley 13.478 modificado por las Leyes Nros. 15.705, 16.472, 18.910,20.267 y 24.241, las personas que cumplan los siguientes requisitos:

a) Tener SETENTA (70) o mas año de edad, en el caso de pensión a la vejez.

b) Encontrarse incapacitado en forma total y permanente, en el caso de pensión por invalidez.

Se presume que la incapacidad es total cuando la Invalidez produzca en la capacidad laborativa una disminución del SETENTA Y SEIS (76 %) o más.

Este requisito se probará mediante certificación expedida por servicio médico de establecimiento sanitario oficial, en el que deberá indicarse la clase y grado de incapacidad. Dicha certificación podrá ser revisada y/o actualizada toda vez que la autoridad de aplicación lo crea conveniente.

c) Acreditar la identidad, edad, y nacionalidad mediante el Documento Nacional de Identidad.

d) Ser argentino nativo o naturalizado, residente en el país. Los naturalizados deberán contar con una residencia continuada en el mismo de por lo menos cinco (5) años anteriores al pedido del beneficio. Esta circunstancia se acreditará mediante información sumaria realizada ante autoridad administrativa, judicial o policial o por cualquier documento público que así lo determine, dicha certificación podrá ser revisada o actualizada toda vez que la autoridad de aplicación lo crea conveniente.

e) Los extranjeros deberán acreditar una residencia mínima continuada en el país de VEINTE (20) años. La condición de tal residencia será demostrada con la presentación del Documento Nacional

En el año 1989, surge la ley de pensión mensual, inembargable y vitalicia, para las madres que tuviesen siete o más hijos, cualquiera fuese la edad y estado civil N° 23.746.

El artículo 2 de la mencionada ley enumera en cuatro incisos los requisitos que se deben reunir para acceder al beneficio:

- a) No encontrarse amparado por régimen de previsión o retiro alguno.
- b) No poseer bienes, ingresos ni recursos de otra naturaleza que permitan la subsistencia del solicitante y grupo conviviente.
- c) Ser argentino o naturalizado. Los extranjeros deberán tener una residencia mínima y continua de quince años en el país. En ambos casos la ausencia definitiva del país hará perder el beneficio.
- d) Acreditar los extremos invocados en forma de ley.

Por su parte el artículo 5 establece la imputación a del gasto de las pensiones mencionadas, a la Dirección de Rentas Generales hasta tanto se Incluya en la Ley General de Presupuesto de la Nación.

Los años transcurren y a partir del año 2003 surgen importantes cambios en la implementación de los beneficios asistenciales o pensiones no contributivas. Se estable un criterio flexible para las asignaciones, no existiendo el criterio ya cupo, cambia la normativa con respecto a la ley de presupuesto de la administración nacional, y se crean organismos y centros de atención para las pensiones asistenciales.

---

de Identidad para Extranjeros. La fecha de radicación que figura en el documento de identidad hace presumir la residencia continuada en el mismo, a partir de dicha fecha.

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; 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.

Con relación a lo determinado en los apartados g) y h), la SECRETARIA DE DESARROLLO SOCIAL de la PRESIDENCIA DE LA NACION tendrá en cuenta la actividad e ingresos de los parientes obligados y su grupo familiar, como así también, cualquier otro elemento de juicio que permita saber si el peticionante cuenta con recursos o amparo.

Siguiendo a los autores Mallardi y Fernández (2019), en el año 2004 mediante la Ley N° 25.994 se crea una prestación previsional anticipada, o moratoria previsional, que comienza a atender a la población que hasta ese momento sólo contaba con la PNCA a la vejez. Por otro lado se sanciona Ley 26.970 de Sistema Integrado Previsional Argentino, que establece un régimen de regularización de deudas previsionales por un plazo de dos años a partir de su puesta en vigencia. Ambas medidas habilitaron la expansión de la cobertura jubilatoria mediante la flexibilización del acceso para personas que no contaran con los treinta años de aportes necesarios para obtener una jubilación.

Durante el año 2015 mediante la ley N° 27260 el Programa Nacional de Reparación Histórica para Jubilados y Pensionados y se establece también la Pensión Universal para el Adulto Mayor (PUAM), de carácter vitalicio y no contributivo. El desarrollo en especial de la pensión asistencial para el adulto mayor, se reserva para el capítulo siguiente.

También se producen cambios a nivel de la estructura y lógica administrativa. Fundamentalmente, se da una centralización progresiva de la gestión de las PNCA en la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES). En principio, migra a este organismo desde septiembre de 2017 la tramitación, otorgamiento, liquidación y pago de las PNCA destinadas a madres de 7 o más hijos/as. Además, como última medida que supone la total desvinculación de las PNCA del Ministerio de Desarrollo Social, mediante el Decreto 698/2017 se crea la Agencia Nacional de Discapacidad, la cual absorbe tanto la CNPA como la Comisión Nacional Asesora para la Integración de las Personas con Discapacidad (CONADIS). El nuevo organismo, dependiente de Presidencia de la Nación, tiene entre sus funciones la conducción del proceso de otorgamiento de las pensiones por invalidez y las emergentes de las Leyes N° 25.86913 y N° 26.92814 en todo el territorio nacional. (Mallardi y Fernández, 2019, p.8).

Hasta aquí un recorrido por la evolución en materia de pensiones no contributivas. Si bien se suscitaron otros cambios con posterioridad, corresponde en base al análisis abordado en el trabajo de investigación, dar lugar al cierre del presente capítulo y elaborar a continuación lo referente a las pensiones universales del adulto mayor.

### **Conclusiones Parciales.**

Los antecedentes del Sistema Previsional Argentino se remontan al año 1904, y de ahí en más surgen un sinnúmero de modificaciones y adecuaciones del sistema. Un punto importante se da a partir de la entrada en vigencia de la Ley 24.241 en el año 1994, donde se crea el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones, que posibilita a los trabajadores autónomos o dependientes, optar por dos sistemas de previsión social, el régimen de reparto asistido (Estado) y el régimen mixto o de capitalización.

Los trabajadores tenían un plazo para optar por uno de los dos sistemas, caso contrario eran asignados a una AFJP y debían permanecer en el Régimen de Capitalización, sin posibilidad de cambiar al Sistema de Reparto.

En el año 2008, con la creación del SIPA (Sistema Integrado Previsional Argentino), bajo la ley 26.425, el régimen de capitalización que generaba diferencias entre los trabajadores, quedó eliminado, ya que los fondos que administraban las AFJP fueron traspasados a la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), quedando un único sistema de reparto y de carácter público que garantiza idéntica cobertura y tratamiento a los aportantes.

Dos leyes modificatorias de suma importancia en el Sistema Previsional Argentino fueron la Ley 24.476 sancionada el año 1995, que posibilita el ingreso a un régimen de regularización voluntaria de deuda, debiendo cumplir con la evaluación patrimonial y socio-económica según las Resoluciones 3673 de AFIP y 533 de ANSES. Esta ley posibilita la regularización años de aportes que adeudan al ANSES.

Por otro lado en menester resaltar la tutela jurídica de la seguridad social en la Ley Suprema del Estado, vale decir la Constitución Nacional, que no solo lo establece en su preámbulo, sino también en el artículo 14bis y en los tratados internacionales a ella suscriptos a partir de la reforma constitucional del año 1994 en el artículo 75 inciso 22.

Así las cosas, la Ley Suprema a nivel país, postula que será el Estado quien otorgue los beneficios de la seguridad social, y establece la cobertura para jubilaciones, pensiones, protección integral de familia, etc.

Finalmente, se hace alusión a la facultad del Poder Ejecutivo para otorgar pensiones asistenciales especiales o no contributivas a quienes por determinadas condiciones personales le corresponde, en base a estados de cierta necesidad, madre de siete hijos, o invalidez.

Por otro lados, del breve recorrido en el tiempo sobre las pensiones asistenciales no contributivas, de desprender que en el año 2016 nacen las pensiones universales para el adulto mayor, siendo las mismas en objeto elemental a fin de dar respuesta a la problemática de investigación, y se desarrollan en profundidad en el capítulo siguiente.

## **CAPÍTULO 3**

### **PENSION UNIVERSAL DEL ADULTO MAYOR. ANALISIS NORMATIVO**

## **Introducción**

El en tercer y último capítulo se desarrolla lo referente a las pensiones universales del adulto mayor, a fin de comprender el origen de su funcionamiento, la finalidad que dio lugar a la creación de las mismas, y los cambios normativos al respecto.

El estudio arriba indicado, permitirá diferenciar los requisitos y finalidad que con los que surge la PUAM en relación a la actual situación.

Asimismo, se elabora un análisis de las situaciones más destacadas que posibilitaran dar respuesta a la pregunta de investigación planteada al comienzo de la investigación.

### **3.1 Pensión Universal del Adulto Mayor**

Las PUAM son un beneficio o prestación no contributiva, puesto que no se requiere para acceder al mismo, registrar servicios y aportes y surgió durante el año 2016 a través de la ley N° 27260 del Programa Nacional de Reparación Histórica para Jubilados y Pensionados.

#### **3.1.1 Ley 27260 Programa Nacional de Reparación Histórica Para Jubilados y Pensionados**

En el Título III de ley bajo análisis, se regula la Pensión Universal para el Adulto Mayor en el artículo 13 que reza lo siguiente:

Instituyese 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.

El artículo 14<sup>34</sup> dice que la misma se corresponde en porcentaje al 80% del haber mínimo garantizado. El artículo 15<sup>35</sup> por su parte, establece entre otros, el carácter vitalicio, personalísimo a inembargable.

Este tipo de pensiones nace como una forma de cubrir en cierto modo, el vencimiento de la ley de moratoria para los hombres. El espíritu de ley perseguía la posibilidad que los beneficiarios de la misma, puedan seguir aportando como autónomos o en relación de dependencia, hasta cumplimentar con los aportes necesarios que les permita acceder a la jubilación, conforme surge del artículo

---

<sup>34</sup>ARTÍCULO 14. — 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.

<sup>35</sup> ARTÍCULO 15. — La prestación que por el presente Título se establece tiene los siguientes caracteres:

- a) Es personalísima, y no genera derecho a pensión;
- b) Es de carácter vitalicio;
- c) No puede ser enajenada ni afectada a terceros por derecho alguno, salvo lo dispuesto en el inciso siguiente;
- d) Es inembargable, con excepción de las cuotas por alimentos, y hasta el veinte por ciento (20%) del haber mensual de la prestación.



16<sup>36</sup> donde reconoce la compatibilidad de la misma con el desempeño de cualquier actividad en relación de dependencia o por cuenta propia.

Por su parte el artículo 19 postula que:

“El gasto que demande el pago de las prestaciones del presente Título será atendido por el Tesoro Nacional con fondos provenientes de rentas generales”.

Las PUAM están destinadas a personas de sesenta y cinco (65) años de edad o más, argentinos/as nativos/as, por opción o naturalizados/as, que no sean beneficiarios/as de jubilación, pensión o retiro, de carácter contributivo o no contributivo. Los/as extranjeros/as deberán tener residencia legal mínima acreditada en el país de veinte (20) años, de los cuales diez (10) deben ser anteriores a la tramitación. Inicialmente, esta nueva prestación no contributiva a las personas adultas mayores, supuso las siguientes cuestiones: a) incremento en el monto de la prestación con respecto a la pensión por vejez; b) la PUAM adelanta en cinco (5) años el acceso a una prestación no contributiva y habilita la posibilidad de que las personas puedan continuar trabajando en relación de dependencia hasta completar los aportes que permitan obtener una jubilación ordinaria; c) las personas usuarias de la PUAM cuentan con la cobertura de PAMI (Programa de Atención Médica Integral), el cual brinda mayores prestaciones que el Programa Federal Incluir Salud (ex- Profe); d) a diferencia de la PNCA por vejez, la PUAM no tiene entre sus criterios de acceso la situación de pobreza; y e) es el inicio de la migración de la gestión de las prestaciones no contributivas del Ministerio de Desarrollo Social a la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES). (Mallardi y Fernández, 2019, p. 9 y 10)

Las PUAM no generan derecho de pensión a los derechohabientes, y por otro lado, cuentan con la obra social PAMI, a diferencia de las clásicas pensiones no contributivas. Los beneficiarios de una PUAM pueden cobrar asignaciones familiares o por hijo discapacitado por ejemplo.

---

<sup>36</sup>ARTÍCULO 16. — El goce de la Pensión Universal para el Adulto Mayor es compatible con el desempeño de cualquier actividad en relación de dependencia o por cuenta propia. Los aportes y contribuciones que las leyes nacionales imponen al trabajador y al empleador ingresarán al Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA), y serán computados como tiempo de servicios a los fines de poder, eventualmente, obtener un beneficio previsional de carácter contributivo.

### **3.1.2 Ley N° 27467 de Presupuesto de gastos y recursos de la Administración Nacional 2019**

Como se adelantó oportunamente, la ley N° 27.260 que dio origen a la pensión universal del adulto mayor, sufrió una muy grande y al entender de esta parte, muy grave modificación por medio de la Ley de Presupuestos 2019, alterando por completo el espíritu de la misma.

Así las cosas resulta preciso citar de forma textual dos artículos de la ley N° 27.467<sup>37</sup> que dan cuenta de la transformación en relación al criterio y finalidad con que surgió la PUAM.

**ARTÍCULO 37.-** Incorporase como último párrafo del artículo 13 de la ley 27.260, el siguiente:

Artículo 13.- La Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) en forma previa al otorgamiento de la prestación realizará evaluaciones socioeconómicas y patrimoniales sobre la base de criterios objetivos que fije la reglamentación, a fin de asegurar el acceso a las personas que presenten mayor vulnerabilidad.

**ARTÍCULO 38.-** Sustituyese el artículo 16 de la ley 27.260, por el siguiente:

Artículo 16.- El goce de la Pensión Universal para el Adulto Mayor es incompatible con el desempeño de cualquier actividad en relación de dependencia o por cuenta propia, excluyendo en este último caso a los contribuyentes adheridos al Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes que estén inscriptos en el Registro Nacional de Efectores de Desarrollo Local y Economía Social del Ministerio de Salud y Desarrollo Social.

Se desprende de la modificación legislativa, que básicamente el espíritu de la ley se vio completamente alterado. La posibilidad de tener por parte de los beneficiarios, un ingreso mínimo que permita cubrir ciertas necesidades mientras continúa su actividad laboral en relación de dependencia o como autónomo a los fines

---

<sup>37</sup>Ley 27467. Presupuesto de gastos y recursos de la Administración Nacional 2019.

de poder efectuar los aportes restantes que le faciliten el acceso a la jubilación quedaron trancos.

### **3.1.3 Resolución N° 17/2019 ANSES**

La resolución de ANSES que reglamenta la modificación arriba mencionada, se encuentra disponible también en el sitio web del Boletín Oficial de la Nación, bajo la sección legislación y avisos oficiales.

ADMINISTRACIÓN NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL  
DIRECCIÓN GENERAL DE DISEÑO DE NORMAS Y PROCESOS. Resolución  
17/2019. RESOL-2019-17-ANSES-DGDNYP#ANSES:

Ciudad de Buenos Aires, 28/03/2019

VISTO el expediente N° EX-2019-18697350- -ANSES-DPAYT#ANSES, las Leyes Nros. 27.260 y 27.467, la Resolución N° RESOL-2019-106-ANSES-ANSES de fecha 22 de marzo de 2019, y

#### **CONSIDERANDO**

Que mediante la Ley N° 27.260 se instituyó con alcance nacional, una PENSIÓN UNIVERSAL PARA ADULTO MAYOR (PUAM), de carácter vitalicio y no contributivo, para todas las personas de SESENTA Y CINCO (65) años de edad, o más, que cumplan con los requisitos que dispone dicha norma.

Qué asimismo, el artículo 13 de la Ley 27.260, modificada por la Ley N° 27.467, estableció que la ADMINISTRACIÓN NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL, en forma previa al otorgamiento de la referida prestación, realizará evaluaciones socioeconómicas y patrimoniales sobre la base de criterios objetivos que fije la reglamentación, a fin de asegurar el acceso a las personas que presenten mayor vulnerabilidad.<sup>38</sup>

A partir de la mencionada resolución N° 17, es competencia de la ANSES la evaluación socioeconómica en base a los ingresos del solicitante, consumo de tarjetas de débito y crédito y patrimonio entre otras cuestiones, previo al otorgamiento de la misma.

---

<sup>38</sup><https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/204706/20190405>

Siguiendo los datos consignados en la página oficial de noticias ANSES, la evaluación socioeconómica que determine la correspondencia del beneficio a cada solicitante, tendrá en cuenta las siguientes cuestiones o ejes:

a) El nivel de ingresos bruto anual, que en el año previo al momento de pedir el beneficio, no debe superar los \$645.948. Esa cifra tendrá una actualización anual en función de la evolución de la Remuneración Imponible Promedio de los Trabajadores Estables (RIPTE).

b) El patrimonio declarado en el Impuesto a los Bienes Personales no debe superar los \$2.583.792; no se podrán tener vehículos automotores cuyo valor supere los \$968.922 ni aviones de ningún tipo o embarcaciones de más de 9 metros de eslora en los registros de la Prefectura Naval Argentina.

c) Los gastos y/o consumos no podrán superar en más de 30% el ingreso promedio de \$53.829 por mes (\$839.732,40 anual). Para eso, se cruzarán datos con tarjetas de débito y crédito.

ANSES requerirá a la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) la información necesaria para controlar y definir el derecho al acceso a la prestación; posteriormente, el organismo previsional comunicará al interesado si cumple con los requisitos para percibirla.<sup>39</sup>

Así las cosas, las personas que requieran acceder a la Pensión Universal para el Adulto Mayor (PUAM), deben necesariamente reunir las exigencias estipuladas mediante la evaluación patrimonial y socioeconómica para acceder al cobro, para que la prestación alcance a los más necesitados o al menos al sector más vulnerable.

### **3.2 Algunas consideraciones en base a los cambios en la esencia de la Pensión Universal del Adulto Mayor**

Las PUAM, pensiones universales para el adulto mayor creadas a partir del año 2016 y modificadas posteriormente en diciembre del año 2018 y abril del 2019, son un beneficios que se estima alcanza a 120.000 personas con un haber del 80% del

---

<sup>39</sup><http://noticias.anses.gob.ar/noticia/la-puam-es-un-derecho-para-proteger-a-quienes-mas-lo-necesitan-3174>

mínimo jubilatorio y el importe se actualiza cada 3 meses, vale decir 4 veces al año. El monto aproximado a la fecha ronda los \$8.500 (ocho mil quinientos pesos).

Los titulares de dichos beneficios o pensiones tienen como cobertura la obra social PAMI, pueden ser titulares de otros beneficios como el cobro de asignaciones familiares pero no genera derechos a sus derechohabientes.

Nuevamente se destaca que posterior a la modificación de la ley que dio nacimiento a las PUAM, para acceder al beneficio, deben superar la evaluación socioeconómica que entre otras cuestiones también implica tal como se analizó oportunamente, que no pueden estar activos en relación de dependencia o en calidad de autónomos; y por otro lado, si ya accedieron al beneficio y luego registran alguna actividad laboral como las mencionadas, pierden el beneficio por resultar el mismo incompatible.

Dicha situación se traduce en la informalidad o irregularidad del trabajo, puesto que con un ingreso estimativo de \$8.500 mensuales, los beneficiarios o titulares de una PUAM no llegan a cubrir sus necesidades básicas. Así las cosas, lejos de poder trabajar a fin de cumplimentar con los aportes necesarios para acceder con posterioridad a una jubilación, los mismos deben recurrir al trabajo en negro para procurarse su subsistencia. Asimismo, la crisis económica y política a nivel país, dificultan el acceso a un trabajo digno que pueda posibilitar un ingreso óptimo para procurar una adecuada subsistencia, considerando además que se habla de personas que superan los 65 años de edad, situación que dificulta aún más la problemática.

Para comprender en profundidad la situación, se resaltan algunas cuestiones. Por un lado existe en la realidad personas que nunca han accedido al sistema, no hay tenido trabajos que le posibiliten el registro de aportes.

Por otro, existen también los casos en que se registra por parte de los trabajadores aportes en concepto de 20 años de servicio, pero no pueden de modo alguno acceder ni con moratoria al sistema jubilatorio.

Casualmente el espíritu de la ley N° 27.260 que dio origen a la pensión universal del adulto mayor, rezaba que el mismo era un beneficio asistencial para cubrir algunas necesidades, a los fines que el titular del mismo continúe en su

actividad laboral en relación de dependencia o como autónomo para poder efectuar los aportes restantes que le faciliten el acceso a la jubilación.

Así las cosas, luego de la modificación normativa, la PUAM quedo asemejada a la pensión no contributiva por invalidez, ya que ambas no son compatibles con cualquier actividad formal. Pero existe acá una importante diferencia; el beneficio no contributivo por invalidez implica una imposibilidad laboral mínimo del 76% de incapacidad, y resulta lógico que si se accede a dicho beneficio es porque la misma no puede trabajar, siendo por lo tanto incompatible.

Situación similar ocurre con la pensión no contributiva de madre de siete hijos; se considera que la misma es una ayuda social asistencial, para brindarle cobertura ante el requerimiento de una carga de familia numerosa, pero la mujer está totalmente habilitada y capacitada para trabajar, situación que por lógica indicaría que en el supuesto de acceder a un empleo en blanco o como autónomo, el beneficio se pierde. Vale destacar acá que existen numerosas cosas en los que las mujeres beneficiarias de la pensión de 7 hijos, prefieren un trabajo en negro a fin de no perder el beneficio, situación que conlleva también a la informalidad laboral, pero solo haremos mención a ello puesto que responde a cuestiones ético normativas, culturales y de educación que no son tema de análisis en el presente trabajo.

Ahora bien, las PUAM no tenían, ni deberían tener a la fecha ningún tipo de incompatibilidad, puesto que las mismas fueron creadas a los efectos antes mencionados, y el propio articulado establecía que goce de la Pensión Universal para el Adulto Mayor es compatible con el desempeño de cualquier actividad en relación de dependencia o por cuenta propia.

### **Conclusiones Parciales**

Las PUAM son un beneficio no contributivo, puesto que no se requiere para acceder al mismo, registrar servicios y aportes como se exige para el sistema jubilatorio. La Ley N° 27260 del Programa Nacional de Reparación Histórica para Jubilados y Pensionados dio origen a este tipo de pensiones.

El espíritu de ley perseguía la posibilidad que los beneficiarios de la misma, puedan seguir aportando como autónomos o en relación de dependencia, hasta cumplimentar con los aportes necesarios que les permita acceder a la jubilación. Lo cierto es que la esencia misma de la ley quedó totalmente desplazada a partir del dictado de la ley de presupuesto 2019, sancionada en diciembre del año 2018 y la posterior resolución 17 de la ANSES.

La posibilidad de tener por parte de los beneficiarios, un ingreso mínimo que permita cubrir ciertas necesidades mientras continúa su actividad laboral en relación de dependencia o como autónomo a los fines de poder efectuar los aportes restantes que le faciliten el acceso a la jubilación quedaron trancos.

Cabe resaltar que las PUAM no generan derecho de pensión a los derechohabientes, y por otro lado, cuentan con la obra social PAMI, y los titulares del beneficio pueden cobrar asignaciones familiares o por hijo discapacitado por ejemplo.

A partir de la mencionada resolución N° 17, es competencia de la ANSES la evaluación socioeconómica en base a los ingresos del solicitante, consumo de tarjetas de débito y crédito y patrimonio entre otras cuestiones, previo al otorgamiento de la misma.

Así las cosas, las personas que requieran acceder a la Pensión Universal para el Adulto Mayor (PUAM), deben necesariamente reunir las exigencias estipuladas mediante la evaluación patrimonial y socioeconómica para acceder al cobro, para que la prestación alcance a los más necesitados o al menos al sector más vulnerable.

Dicha situación se traduce en la informalidad o irregularidad del trabajo, puesto que con un ingreso estimativo de \$8.500 mensuales, los beneficiarios o titulares de una PUAM no llegan a cubrir de modo alguno sus necesidades básicas.

Así las cosas, lejos de poder trabajar a fin de cumplimentar con los aportes necesarios para acceder con posterioridad a una jubilación, los mismos deben recurrir al trabajo en negro para procurarse su subsistencia. Asimismo, la crisis económica y política a nivel país, dificultan el acceso a un trabajo digno que pueda posibilitar un ingreso óptimo para procurar una adecuada subsistencia, considerando además que se habla de personas que superan los 65 años de edad, situación que dificulta aún más la problemática.

La autora entiende un grave retroceso en relación a dicho tipo de pensiones no contributivas, puesto que no solo cambiaron los fundamentos con los que fue creada, sino que a la vez obligan a los beneficiarios a estar fuera del sistema, producto de la incompatibilidad que surgiría al registrar empleo u ocupación como autónoma alguna.



## CONCLUSIONES FINALES.

A lo largo del tiempo la seguridad social, el sistema previsional, los preceptos conceptuales, doctrinarios y legislativos han ido evolucionando. Se resaltan como positivos los cambios que han surgido en el país en pos de adecuar año tras año o década tras décadas el sistema previsional nacional.

La función social conlleva la protección del ser humano, su dignidad y sus derechos humanos. La seguridad Social es un sistema de aseguramiento para la protección de los seres humanos, sin distinción alguna y en todas las contingencias de su ciclo vital, que tiene por objetivo proteger a los miembros de la sociedad frente a las necesidades que se presentan a lo largo de su vida (salud, vivienda, jubilación, maternidad, accidentes de trabajo, invalidez, cargas de familia, desempleo, capacitación laboral, recreación y muerte).

Por su parte las PUAM nacen con el fin de brindarle a aquellas personas que no reúnen la cantidad de años aportados para acceder al beneficio jubilatorio, la posibilidad de adquirir un aporte asistencial hasta tanto las mismas producto de su actividad autónoma o dependiente de trabajo, puedan cubrir los años de aportes restantes. El espíritu de ley estaba claro, su propio cuerpo normativo hacía referencia a ello.

Con la modificación de la ley de presupuestos 2019, el espíritu de la ley se vio completamente alterado. La posibilidad de tener por parte de los beneficiarios, un ingreso mínimo que permita cubrir ciertas necesidades mientras continúa su actividad laboral en relación de dependencia o como autónomo a los fines de poder efectuar los aportes restantes que le faciliten el acceso a la jubilación quedaron trancos, considerándose que tal situación devenía en una incompatibilidad. A partir de allí, el ANSES previo al otorgamiento de una PUAM, realiza la evaluación socioeconómica, ya que los sujetos en relación de dependencia o autónomos, no pueden acceder al beneficio o lo pierden si tal incompatibilidad surge a posterior.

Resulta prácticamente forzoso reconocer que las personas cumplen con los 65 requeridos para acceder al beneficio PUAM por no poder adecuarse a las exigencias jubilatorias, no puedan haber llegado a tal instancia sin haber trabajado nunca a lo largo de su vida.

Vale decir que en 65 años o más, han trabajado de alguna manera, ya sea relación de dependencia no formalizada, trabajo en negro, o bien en forma independiente, sin la posibilidad económica de haber realizado aportes. O al menos, la mayor cantidad de adultos mayores que accedieron o pretenden acceder al beneficio PUAM, han trabajado a lo largo de su vida o gran parte de ella fuera del sistema, situación que se traduce en la no cumplimentación de los aportes deseados para acceder a la jubilación.

Por otro lado, las personas que llegan a la vejez, o los denominados adultos mayores, esperan lograr una cobertura eficiente que haga frente a las necesidades propias de todo ser humano, y a las que surgen como consecuencia de la edad, para una subsistencia digna, conforme lo tutela la Constitución Nacional.

Queda en evidencia, que los antes dicho no puede ser cubierto ni alcanzado por un beneficio de escasos \$ 8.500 que además limita al titular de ejercer actividad labor regular. Situación que propicia la irregularidad del trabajo.

Así las cosas, la autora del presente trabajo concluye que la hipótesis planteada al comienzo de la investigación fue confirmada, puesto que con un ingreso mínimo, los beneficiarios o titulares de una PUAM no llegan a cubrir sus necesidades básicas ni pueden desarrollar trabajo en calidad de autónomos o relación de dependencia para cumplimentar con los aportes necesarios y acceder con posterioridad a una jubilación. Lo antes dicho, se traduce en la informalidad laboral o trabajo en negro que sumado al contexto de crisis a nivel país y la realidad laboral que limita en un porcentaje alto las probabilidades de conseguir empleo por parte de personas con 65 años o más, vuelven crítica la situación de éste sector social que se denomina adultos mayores.

*“La verdad es que los fenómenos del derecho no sólo obedecen a las leyes lógicas, psicológicas, biológicas, físicas y económicas, sino también, y sobre todo, a leyes éticas”.*

*Francesco Carnelutti (1939).*

## **BIBLIOGRAFIA.**

### **Doctrina**

AGÜERO, Abel Luis e IGLESIAS, Silvia Beatriz *Seguridad Social*, Revista del Hospital J. M. Ramos Mejía, Volumen X, Nº 1, Buenos Aires, 2005.

Bertranou F., Centrángolo O., Grushka C. y Casanova L.: Encrucijadas de la seguridad social en Argentina: Reformas, cobertura y desafíos para el sistema de pensiones, CEPAL y OIT, Buenos Aires, 2011.

Caubet Amanda Beatriz, Trabajo y Seguridad Social, 3era Edición, La Ley, Buenos Aires, 2013.

D'Elia Vanesa, Rottenschweiler Sergio, Calabria Alejandro, Calero Analía, Gaiada Julio (2010). Observatorio de la Seguridad Social. Fuentes De Financiamiento De Los Sistemas De Seguridad Social En Países De América Del Sur.

Díaz Roig, Juan Carlos (2017), El Sistema Previsional Argentino. Recuperado de <https://www.tiempoar.com.ar/nota/el-sistema-previsional-argentino>.

Etala Juan J., "Derecho de la Seguridad Social", Ediar, Buenos Aires, 1981.

Etala, Juan Jose. (s/d). "Derecho De La Seguridad Social". Recuperado de <http://www.derecho.uba.ar/publicaciones/lye/revistas/33/derecho-de-la-seguridad-social.pdf>.

Fernández Madrid Juan C., Tratado práctico del Derecho del Trabajo y la Seguridad Social", La Ley, Buenos Aires, 2007.

Gasalla, Juan (2017). Los aportes solo cubren el 60% de los fondos para pagar haberes previsionales. Recuperado del sitio on line <https://www.infobae.com/economia/2017/12/19/los-aportes-solo-cubren-el-60-de-los-fondos-para-pagar-haberes-previsionales/>.

Golbert y Roca, De la Sociedad de Beneficencia a los Derechos Sociales, 1a. edición. Buenos Aires, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, 2010.

Grisolía Julio Armando, “Programa desarrollado de la material Laboral (Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social), Editorial Estudio S.A., Buenos Aires, 2013.

Grisolía Julio Armando, Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, AbeledoPerrot, Buenos Aires, 2011.

Grushka Carlos O., Perspectivas del Sistema Integrado Previsional Argentino y de ANSES años 2015-2050, diciembre 2016.

Mallardi M.W. y Fernández, E. N. (2019). La protección social en la Argentina: algunos elementos para caracterizar las Pensiones No Contributivas Asistenciales. Documentos de Trabajo CIEPP, N° 100, Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas. ISSN: 1668-5245.

Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Historias Laborales en la Seguridad Social, Buenos Aires, 2003.

Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Revista Seguridad Social, edición febrero 2018.

Nugent Ricardo, “La Seguridad Social: Su historia y fuentes”. Versión electrónica. Recuperado de: la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2007.

### **Legislación**

Constitución de la Organización Internacional del Trabajo.

Constitución Nacional de la República Argentina.

Ley 18.037. Nuevo régimen de jubilaciones y pensiones para los trabajadores en relación de dependencia.

Ley 18038. Nuevo régimen de Jubilaciones y Pensiones para los Trabajadores Autónomos.

Ley 24.241. Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones.

Ley 26.222. Libre opción Jubilatoria.

Ley 26.425. Régimen Previsional Público. Unificación.

Ley 26.417. Movilidad Jubilatoria.

Ley 27.426. Reforma Previsional. Índice de Movilidad Jubilatoria.

Ley 27260 Programa Nacional de Reparación Histórica Para Jubilados y Pensionados

Ley N° 27467 de Presupuesto de gastos y recursos de la Administración Nacional 2019

Decreto 1602/09. Asignaciones Familiares.

Resolución 17/2019 ANSES

**Jurisprudencia**

Baillot, Margot Elda C/ANSES s/ Ejecución previsional.

Chocobar Sixto Celestino c/ Caja Nacional de Previsión para el Personal del Estado y Servicios Públicos s/ reajustes por movilidad.

Eliff, Alberto José c/ ANSES s/ reajustes varios

Hernandez Adelaida Susana c/ ANSES s/ pensiones.

Valentín Adolfo Badaro c/ ANSES s/ reajustes.