

**La protección social en la Argentina: algunos  
elementos para caracterizar las Pensiones No  
Contributivas Asistenciales**

*Manuel W. Mallardi*

*Emiliano N. Fernández*

*Abril 2019*

**Ciepp**

CENTRO INTERDISCIPLINARIO PARA EL ESTUDIO DE POLITICAS PUBLICAS

Rodríguez Peña 557, 2° F, Buenos Aires, Argentina. **Telefax:** (54-11) 4371-5136 o  
4371-9079. **Email:** [ciepp@ciepp.org.ar](mailto:ciepp@ciepp.org.ar) **Web:** <http://www.ciepp.org.ar/>



Manuel W. Mallardi es en Ciencias Sociales (UBA), Mg. y Lic. En Trabajo Social. Investigador asistente del CONICET. Profesor de la UNCPBA. Miembro del CIEPP. Correo electrónico: [manuelmallardi@yahoo.com.ar](mailto:manuelmallardi@yahoo.com.ar)

Emiliano Fernández es Lic. En Trabajo Social y Maestrando en Ciencias Sociales. Becario Doctoral CONICET. Miembro del NICSE (Núcleo de Investigación Crítica Sociedad y Estado-FCH-UNCPBA). Correo electrónico: [emilianofernandez33@gmail.com](mailto:emilianofernandez33@gmail.com)

---

El siguiente documento de trabajo no ha sido evaluado por un comité editorial, y lo expresado en el mismo es de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no reflejar las opiniones de la Institución.

**Mallardi, M. y Fernández, E. (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, Diciembre.

ISSN: 1668-5245

Derecho de Autor © Mallardi, Manuel – Fernández, Emiliano | Algunos Derechos Reservados Licencia Creative Commons Argentina Atribución - NoComercial - Compartir Obras Derivadas Igual 2.5

Usted es libre de copiar, distribuir y comunicar públicamente la obra bajo las siguientes condiciones:

Reconocimiento: Debe reconocer y citar al autor original.

No comercial: No puede utilizar esta obra para fines comerciales.

Derivadas igual: Si usted altera, transforma, o crea sobre esta obra, sólo podrá distribuir la obra derivada resultante bajo una licencia idéntica a ésta.

Más información sobre la licencia en: <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/2.5/ar/>



*El presente trabajo se plantea desde una escritura no sexista, intentando así no reproducir desigualdades de género desde el lenguaje escrito.*

## Contenido

1. Introducción.....	5
2. La configuración normativa de las PNCA en Argentina .....	6
3. Estructura y lógica administrativa.....	10
4. La trayectoria de las PNCA en el período 2003-2017: Financiamiento, cobertura y beneficios.....	13
4.1. Financiamiento.....	13
4.2. Cobertura .....	15
4.3. Beneficios: compatibilidades y montos .....	22
5. Reflexiones e interrogantes en torno a la trayectoria y tendencias de las PNCA.	26
6. Bibliografía.....	31
7. Anexos.....	34

**Resumen:**

El objetivo del presente trabajo es realizar una primera aproximación al sistema de pensiones no contributivas asistenciales (PNCA) en Argentina, durante el período que va desde el año 2003 hasta fines del año 2017. En este marco, en primer lugar, se realiza una reconstrucción del marco normativo que define su diseño e implementación, desde su origen hasta los últimos cambios. En segundo lugar, se identifican las principales tendencias que hacen a su dimensión presupuestaria, a la evolución de su cobertura a lo largo del período, así como a la evolución de los montos de su prestación. En tercer lugar, y por último, se apuntan algunas interpretaciones acerca de las tendencias observadas y su relación con la política orientada hacia este sector.

**Abstract:**

The aim of this paper is an approach to the non-contributory pensions' system in Argentina, from 2003 to 2017. In the first place, it is made a description of the regulatory frameworks that define its design and implementation, since their first appearance to the latest modifications. In the second place, the main tendencies that made up its budgetary dimensions are identified, as well as the evolution of its coverage throughout the period and the amount of its provisions. Finally, some interpretations are pointed out about the identified tendencies and their relations with the policy towards the segment.

# La protección social en la Argentina: algunos elementos para caracterizar las Pensiones No Contributivas Asistenciales<sup>1</sup>

Manuel W. Mallardi – Emiliano N. Fernández

## 1. Introducción

El objetivo del presente trabajo es realizar una primera aproximación al sistema de pensiones no contributivas asistenciales (PNCA) en Argentina, durante el período que va desde el año 2003 hasta fines del año 2017. Las PNCA, son una modalidad específica de pensión no contributiva, que contiene tres tipos diferentes de pensiones: a personas con invalidez, a madres de 7 o más hijos/as, y a personas adultas mayores<sup>2</sup>.

El trabajo se inscribe en un marco de escasos análisis sobre las Pensiones No Contributivas argentinas, de aquí que el mismo se oriente en un sentido principalmente descriptivo<sup>3</sup>. La pobre atención prestada a las Pensiones No Contributivas en general y a las PNCA en particular en el campo de estudio de las políticas sociales en el país, se riñe con su relieve objetivo. Un dato que grafica este relieve, es el lugar que ocupan en el presupuesto público nacional destinado al Ministerio de Desarrollo Social (MDS). Por solo plantear un ejemplo, en el presupuesto nacional de 2017, las Pensiones No Contributivas en general representaban el 74 por ciento del total presupuestado para dicho Ministerio<sup>4</sup>. Sin embargo, lo que ha mellado su posición relegada en el debate, al menos en el debate público nacional, no es su peso objetivo sino el protagonismo que han adquirido con las recientes medidas de recorte adoptadas por el gobierno de Cambiemos en la cartera de Desarrollo Social dirigida por Carolina Stanley.

---

<sup>1</sup> Agradecemos los valiosos comentarios del grupo de trabajo del CIEPP que aportaron a la elaboración del presente trabajo. Al mismo tiempo, lo exceptuamos de los posibles errores contenidos en el mismo.

<sup>2</sup> Además de las pensiones asistenciales, las pensiones no contributivas abarcan tres modalidades de pensiones más: las destinadas a ex-combatientes de Malvinas, las Graciables, y las englobadas en Leyes Especiales.

<sup>3</sup> Entre algunos de los principales aportes se encuentran: Bertranou *et. al.* (2011) y Arza (2017).

<sup>4</sup> Y el promedio del presupuesto de las PNCA en relación al Ministerio de Desarrollo Social durante el período 2003-2015, se ubica en torno al 68 por ciento. Se hace referencia en ambos casos, al presupuesto asignado a la Comisión Nacional de Pensiones Asistenciales (CNPA), el organismo que gestiona las pensiones desde 1996 hasta los recientes cambios. Los datos son extraídos de ANSES y del Ministerio de Desarrollo Social. Ver Anexo 1.

Para construir, entonces, una primera aproximación a las PNCA se describieron, sistematizaron y analizaron un conjunto de dimensiones de las mismas: el recorrido normativo desde su origen a la actualidad, la estructura y mecanismos administrativos de gestión actuales, la evolución en los niveles de cobertura social, la evolución en su financiamiento, y la evolución de los montos de su prestación. El abordaje metodológico se basó en el análisis de fuentes escritas, centralmente las leyes y decretos vinculados al régimen de PNCA, como así también estadísticas puestas a disposición por distintas instancias gubernamentales.

El trabajo se organiza en cuatro grandes momentos: el primero, en que se realiza un recorrido por la trayectoria histórica de las pensiones en la Argentina, buscando sus principales antecedentes; mientras que, en el segundo, se considera la estructura y lógica administrativa vinculada a las PNCA. Por su parte, en el tercer momento se analiza un conjunto de dimensiones vinculadas a la trayectoria de las pensiones asistenciales en el período que va del año 2003 al año 2017. Finalmente, en el último apartado, se sintetizan reflexiones e interrogantes vinculados a las tendencias de las PNCA, varias de las cuestiones asociadas a los cambios recientes y las posibles alteraciones, tanto inmediatas como mediatas, en su gestión.

## **2. La configuración normativa de las PNCA en Argentina**

En Argentina desde mediados del siglo XX el Poder Ejecutivo tiene la facultad de otorgar pensiones a aquellas personas que cumplan alguno de los criterios establecidos por distintas leyes complementarias; criterios que en términos generales pueden dividirse en una lógica de reconocimiento hacia determinados/as ciudadanos/as, por su participación en actividades como aquellas destinadas a ex combatientes de Malvinas, y una lógica asistencial, entre las que se incluyen aquellas destinadas a personas con invalidez laboral, madres de 7 o más hijos/as y a la vejez. Dentro de esta segunda lógica, los criterios definidos estatalmente para permitir el acceso, o no, a las pensiones se han ido modificando, sea por cambios en el plano normativo o por interpretaciones distintas a una misma normativa vigente, aspectos que serán analizados a continuación.

La trayectoria del régimen de PNCA en Argentina tiene como primeros antecedentes de institucionalización la Ley N° 12903 de diciembre de 1946, su prórroga mediante la Ley N° 13025 del año 1947 y, finalmente, las Leyes N° 13478 de 1948 y N°

18910 de 1971, que establecen el sustento de distintas reglamentaciones orientadas a definir centralmente cuestiones vinculadas a los criterios de accesibilidad<sup>5</sup>. En este punto, 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. Adicionalmente, para los dos tipos de pensiones que prevé la normativa se agregan como criterios: i) el no estar amparado el petitionerante ni su cónyuge por un régimen de previsión, retiro o prestación no contributiva alguna; ii) no tener parientes que estén obligados legalmente a proporcionarle alimentos o que teniéndolos, se encuentren impedidos para poder hacerlo; y iii) no vivir con otros familiares bajo el amparo de entidades públicas o privadas en condiciones de asistirlo y no poseer bienes, ingresos ni recursos que permitan su subsistencia. En este punto, se establece la posibilidad de revisar y/o actualizar la certificación que acredite la persistencia de los motivos que justificaron el otorgamiento de la pensión, toda vez que la autoridad de aplicación lo crea conveniente<sup>6</sup>.

Como elemento significativo en la ampliación de la prestación asistencial, se destaca la Ley N° 23.746, del año 1989, donde se establece el derecho a percibir una pensión mensual, inembargable y vitalicia, para las mujeres que tuviesen siete o más hijos/as, cualquiera fuese la edad y estado civil. En el artículo segundo, se establecen los criterios que deben cumplir las madres, donde se destaca la incompatibilidad con poseer bienes, ingresos o recursos que permitan la

---

<sup>5</sup> La trayectoria normativa de las Pensiones no Contributivas en Argentina se encuentra sintetizada en el Anexo N° 2.

<sup>6</sup> Explícitamente, en el artículo 24 del Decreto N° 432/97 se afirma las pensiones “se mantienen mientras subsistan las causas que las originaron”, por lo cual, en el artículo 26 de la misma norma se define que “sin perjuicio de lo establecido en el punto anterior, la Secretaría de Desarrollo Social de la Presidencia de la Nación podrá en cualquier momento, disponer las medidas que estimare procedentes para comprobar el cumplimiento o subsistencia de los requisitos para la obtención o goce de la prestación o exigir su comprobación por parte de los beneficiarios” .

subsistencia del solicitante y grupo conviviente. Por su parte, en el Decreto 2360/90 reglamentario de la mencionada ley, se plantean mayores precisiones de este criterio y se agrega como elemento no contar con parientes obligados a prestar alimentos, con capacidad económica suficiente para proporcionarlos en un importe igual o superior al de la pensión instituida por la ley de referencia. Finalmente, en relación a esta normativa, se destaca que el criterio económico no sólo se limita al ingreso a la pensión, pues se plantea, en el artículo doce, que el derecho a pensión se extinguirá cuando la capacidad de subsistencia esté garantizada por el beneficiario o parientes obligados a prestar alimentos.

Durante el período iniciado en mayo de 2003 con la llegada de Néstor Kirchner al Poder Ejecutivo Nacional<sup>7</sup>, se observan algunos cambios significativos vinculados a los criterios de implementación. En primer lugar, se establece una asignación presupuestaria flexible, donde el criterio de asignación de las PNCA deja de estar asociado a un “cupó” pre-existente, y se justifica por la sola presencia de alguno de los tres motivos previstos en las normativas. Así, tal como se afirma en varios documentos oficiales, se habría superado la restricción presupuestaria, dejando de lado el criterio de alta por baja (Kirchner, 2007; 2010). Este criterio, vigente desde el año 1998, período fiscal siguiente a la sanción del Decreto N° 432/97, es modificado en el año 2003 mediante el Decreto N° 583 que cambia el Artículo 40 de la Ley N° 25.725 del Presupuesto de la Administración Nacional para el ejercicio 2003, y exceptúa a las PNCA a la vez de las limitaciones dispuestas en dicha norma<sup>8</sup>. En la Ley 25.827 que aprueba el presupuesto nacional para el ejercicio 2004 no aparece mencionada ninguna restricción presupuestaria para el caso de la totalidad de las PNCA. El segundo cambio, que se describe en el siguiente apartado, está vinculado a la creación de los Centros de Atención Local (CAL) dentro de la Comisión Nacional de Pensiones Asistenciales (CNPA).

---

<sup>7</sup> La presidencia de Néstor Kirchner (2003-2007) inaugura el denominado *ciclo kirchnerista*, que se completa con dos períodos en la presidencia de Cristina Fernández de Kirchner (2007-2011 y 2011-2015). Para una caracterización de este período ver: Piva (2015), Bonnet (2015), Lo Vuolo y Marques Pereira (2018).

<sup>8</sup> En las respectivas leyes de Presupuesto de la Administración Nacional que van del año 1998 hasta el 2003 se incluía un artículo que, con variaciones menores, sostenía que el otorgamiento de nuevas PNCA, con excepción de las pensiones graciables concedidas por el Honorable Congreso de la Nación, quedaba supeditado a una baja equivalente en los beneficios ya otorgados de manera de no afectar el crédito presupuestario anual asignado en la presente ley con tal finalidad.



Por otra parte, en términos de acceso a las pensiones, centralmente en lo que respecta a aquellas por invalidez, se produce una mayor ponderación de los criterios socioeconómicos en relación a los médicos, donde la evaluación de la “vulnerabilidad social” de los/as posibles beneficiarios/as relativiza el porcentaje legalmente determinado del 76 por ciento de invalidez, tornando más asequible el acceso a la prestación. Esto, incluso con la presencia de distintas patologías no directamente invalidantes, tales como el VIH, Celiaquía o Diabetes, entre otras, donde los aspectos considerados tenían que ver con las dificultades de acceso al empleo formal o al alto costo de tratamientos y/o alimentos.

Otro elemento a mencionarse en este período está vinculado a la puesta en práctica del Plan de Inclusión previsional, el cual si bien no forma parte del Sistema no Contributivo, tiene importantes repercusiones en la trayectoria del mismo. Mediante la Ley N° 25.994 se crea en el año 2004 una prestación previsional anticipada, conocida como moratoria previsional, que en términos del sujeto destinatario, comienza a atender a la población que hasta ese momento sólo contaba con la PNCA a la vejez. En igual sintonía se inscribe la Ley 26.970, promulgada bajo la presidencia de Cristina Fernández de Kirchner, 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 (Arza y Chahbenderian, 2014; Arza, 2017).

Por su parte, en el período de Cambiemos<sup>9</sup> iniciado a fines de 2015, se produce una alteración significativa de la normativa vigente, produciendo una reforma estructural, administrativa y financiera en torno a las PNCA. Inicialmente, en junio de 2016, mediante la Ley N° 27260 que crea el Programa Nacional de Reparación Histórica para Jubilados y Pensionados se instituye la Pensión Universal para el Adulto Mayor (PUAM), de carácter vitalicio y no contributivo. Esta Pensión está destinada a personas de sesenta y cinco (65) años de edad o más, argentinos/as nativos/as, por

---

<sup>9</sup> La Alianza Cambiemos está conformada por distintos partidos políticos (UCR-PRO-CC) y alcanzó la Presidencia de la Nación en el año 2015 con la fórmula encabezada por Mauricio Macri presidente y Gabriela Michetti vicepresidente. Si bien este gobierno es reciente, algunas caracterizaciones pueden encontrarse en: Varesi (2016) y Cantamutto y Shorr (2018).

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.<sup>10</sup>

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)<sup>11</sup>. El resto de los cambios normativos, se vinculan a la estructura y lógica administrativa que se describen en el siguiente apartado.

### **3. Estructura y lógica administrativa**

En términos de la trayectoria que asume la gestión de las PNCA, se destaca la creación en el año 1996, por Decreto N° 1455, de la Comisión Nacional de Pensiones Asistenciales (CNPA) bajo la órbita de la Secretaría de Desarrollo Social de la Presidencia de la Nación, entre cuyas funciones se incluye la tramitación,

---

<sup>10</sup> Aunque la profundización de este aspecto, referente a los requisitos exigidos a personas extranjeras, excede este artículo, sí vale una observación. En este criterio de acceso a las personas extranjeras residentes en el país, la PUAM continúa con una lógica discriminatoria presente ya en el mencionado Decreto 432/97. Este último decreto también exige como requisito especial para las personas extranjeras la residencia mínima de veinte años continuados en el país. Esta orientación normativa se encuentra en abierta contradicción con los Art. 4 y 5 de la Ley 25.871, los que señalan la igualdad de trato y acceso a los derechos que debe garantizar el Estado argentino a las personas inmigrantes. Por supuesto, que esta orientación normativa no es privativa de la legislación hacia las pensiones asistenciales, y se encuentra presente en otros campos de la protección social. Sobre el tema Cfr. Madrid y Ruiz (2011).

<sup>11</sup> Posterior a la implementación de la PUAM se sancionaron resoluciones que modifican algunos de sus principales aspectos, principalmente avanzando en la restricción en el acceso. Sobre estos aspectos ver Letcher y Strada (2019), Lattered, *et. al.*, (2018) y Ferrari Mango y Tirenni (2017).

otorgamiento, liquidación y pago de PNCA y las emergentes de leyes especiales, como así también la cobertura asistencial médica a la población beneficiaria dependiente de su jurisdicción. Por su parte, mediante el Decreto 357/2002, la CPNA pasa a formar parte de la órbita del Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente.

En el período de las presidencias de Néstor y Cristina Kirchner, se fortalece la estructura administrativa destinada a la atención de potenciales beneficiarios/as, mediante la creación de los denominados Centros de Atención Local (CAL) de la CNPA. Estos espacios surgen con la intención de representar en distintas jurisdicciones del país a la CNPA y ejecutar las acciones vinculadas a las PNCA, principalmente aquellas asociadas al inicio de expedientes. Se institucionaliza desde entonces un procedimiento estandarizado para la gestión de PNCA, el cual en términos generales consistía en el inicio del expediente administrativo en el CAL más próximo al domicilio del solicitante<sup>12</sup>, donde debía constar: formulario de solicitud, certificado médico expedido por efector público donde conste la incapacidad del solicitante, estudios médicos que complementaran la información, la encuesta socio-económica realizada por el profesional de Trabajo Social, además de copias de DNI, historia clínica, recibos de sueldo de familiares obligados, convivientes, y otra documentación que se considerara oportuna. Esta documentación era complementada con reportes obtenidos del SINTyS (Sistema de Información Nacional, Tributaria y Social), como así también con otros pedidos de informes a organismos estatales.

Posteriormente, este expediente era evaluado en la Dirección de Detección de Vulnerabilidad y Determinación de Derecho donde se definía si cada solicitud se inscribía en la normativa vigente para el otorgamiento del beneficio. En caso de otorgar la prestación, se avanzaba en el acto administrativo correspondiente, mientras que, en caso contrario, se dictaba una resolución denegatoria que podía ser apelada por el/la solicitante.

---

<sup>12</sup> Además de las gestiones en los CAL, el Ministerio de Desarrollo Social llevaban a cabo operativos en distintas zonas del país a fin de facilitar el inicio de expedientes de PNCA.

En lo que va del gobierno de Cambiemos 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° 25.869<sup>13</sup> y N° 26.928<sup>14</sup> en todo el territorio nacional.

Los cambios en la gestión de las PNCA evidencian un claro fortalecimiento de la ANSES como estructura administrativa a nivel nacional, que exceden su absorción de las prestaciones destinadas a adultos mayores y madres de 7 o más hijos, leyes especiales, pensiones graciables, entre otras. Estos cambios se inscriben en la explícita intencionalidad de constituir en tal dependencia una “ventanilla única”. Aunque este proceso es de mediana data, se profundiza con la sanción del Decreto 339 de abril de 2018, que definió la implementación de un modelo de gestión unificada denominado *ventanilla única social*, la cual se plantea regida, según la normativa mencionada, por los principios de celeridad, economía, sencillez y eficacia<sup>15</sup>. Al mismo tiempo, este proceso supuso la virtual desaparición de los Centros de Atención Local (CAL), hasta el momento gestores de las PNCA (Informe

---

<sup>13</sup> Establece una asignación mensual para las personas con hemofilia que, como consecuencia de haber recibido tratamientos con homoderivados entre los años 1979 y 1985 inclusive, hubieran sido infectadas con el retrovirus de inmunodeficiencia humana (HIV).

<sup>14</sup> Establece que el Estado nacional debe otorgar, en los términos y condiciones de la ley 13.478 y sus normas modificatorias y complementarias, una asignación mensual no contributiva equivalente a la pensión por invalidez para las personas que hayan recibido un trasplante inscriptos en el Registro Nacional de Procuración y Trasplante, en situación de desempleo forzoso y que no cuenten con ningún otro beneficio de carácter previsional.

<sup>15</sup> Operativamente, según este decreto, la autoridad de ANSES se encuentra facultada para llevar adelante las acciones necesarias para la implementación de la ventanilla única, la cual, se plantea, facilita el acceso a las prestaciones y servicios sociales que se brindan por distintos organismos estatales. Esta propuesta supone, en términos generales, una alteración sustancial en la gestión institucional de la intervención social del Estado, que impulsa una migración de distintas prestaciones, básicamente pertenecientes al MDS, a la ANSES

de Jefatura de Gabinete N° 109: 775). Como correlato de esta desarticulación de los CAL, debe mencionarse el despido o reubicación de trabajadoras/es pertenecientes a dicho espacio ocupacional.

#### **4. La trayectoria de las PNCA en el período 2003-2017: Financiamiento, cobertura y beneficios**

Como pudo observarse en el apartado anterior, el sistema de PNCA ha tenido un complejo proceso de configuración, donde se destaca un momento de consolidación normativa que culmina en el período menemista<sup>16</sup>, en que las pensiones asistenciales definen a tres posibles beneficiarios: mayores de 70 años, personas con 76% o más de invalidez y madres de 7 o más hijos/as. Posterior a este periodo, los principales cambios que se desarrollan se vinculan a la estructura estatal que coordina la gestión de estas prestaciones, con la salvedad de la creación de la PUAM en 2017, que supone una alteración en lógica, criterios y prestaciones no contributivas para los adultos mayores.

A fin de complejizar el análisis de las PNCA desde el período que se abre en el año 2003 hasta el año 2017, se describen y analizan las dimensiones de su financiamiento, cobertura y monto de los beneficios.

##### **4.1 Financiamiento**

En este apartado, se describe y analiza el financiamiento presupuestario al organismo administrador de las PNCA, es decir, la Comisión Nacional de Pensiones Asistenciales (CNPA). El análisis del financiamiento a este organismo supone considerar dos aspectos. El primero, que el mismo no solo incluye las pensiones clasificadas como asistenciales objeto de este estudio, sino que además contiene las pensiones de tipo extraordinario (Graciables, a ex-combatientes de Malvinas, y Leyes Especiales) . El segundo aspecto, es que el financiamiento hacia este organismo no solo contiene la masa de recursos destinada a las transferencias monetarias de las prestaciones sino también los destinados a la propia estructura institucional. Por lo tanto, los valores que se desarrollan a continuación no

---

<sup>16</sup> Con este período hacemos referencia a los dos mandatos presidenciales de Carlos Saúl Menem, correspondientes a los períodos 1989-1994 y 1994-1998.

pertencen exclusivamente al financiamiento de las prestaciones asistenciales, sino al conjunto de las prestaciones y su soporte administrativo-institucional.

En primer lugar, se analiza la evolución presupuestaria en términos reales de la CNPA durante la presidencia de Néstor Kirchner (2003-2007), luego la presidencia de Cristina Fernández de Kirchner (2007-2011 y 2011-2015), y finalmente los dos primeros años del gobierno de Mauricio Macri<sup>17</sup>.

La evolución del presupuesto hacia la CNPA presenta una tendencia de crecimiento durante el primer mandato kirchnerista del 158 por ciento, mientras que pasa de representar el 0,16 por ciento del PIB en el año 2003 a representar el 0,31 por ciento en el año 2007<sup>18</sup>. Esta tendencia de crecimiento de la masa presupuestaria se consolida y acentúa durante los dos mandatos siguientes de Cristina Kirchner. En este sentido, la evolución real del financiamiento durante el período 2007-2015, manifiesta un aumento del 215 por ciento. Y en términos de su relación con el PIB, pasa de representar el 0,31 por ciento del mismo en el año 2007 a un 0,89 por ciento en el año 2015. Por último, si se toma de conjunto el período 2003-2015, el presupuesto experimenta una evolución real del 715 por ciento, y pasa de representar en 2003 el 0,16 por ciento del PIB a representar el 0,89 por ciento (es decir, un 73 por ciento de aumento). A excepción del año 2006 donde se registra un leve descenso, la tendencia es al incremento gradual y sostenido durante toda la etapa. En términos nominales, el presupuesto inicia el período con casi \$650 millones en 2003 y culmina con casi 53 mil millones de pesos asignados para la CNPA en 2015.

Durante el período abierto por Cambiemos, el presupuesto destinado a la CNPA, si se toma como base comparativa el presupuesto 2015 y el presupuesto 2017, registra un incremento en términos reales del 4 por ciento. No obstante, hay que señalar la caída real que se dio en el año 2016, que fue del 5 por ciento con respecto

---

<sup>17</sup> Para todos los casos se utiliza como deflactor el IPC elaborado por CIFRA, el cual toma los datos proporcionadas por el INDEC hasta 2007 y para el período posterior elabora el índice 9-provincias. Los datos de la CNPA son tomados de los respectivos presupuestos nacionales.

<sup>18</sup> La comparación con el PIB se realiza en términos nominales. La fuente para la estimación del PIB es el INDEC, más precisamente la nueva base de cálculo de 2004. El dato correspondiente al año 2003 sobre esa base, se toma del trabajo de Kidyba y Suárez (2017).

al presupuesto de 2015<sup>19</sup>. Es decir, luego de una caída en el financiamiento en el año 2016, se da una recomposición hacia el año 2017. La relación con el PBI también manifiesta este vaivén, mientras que cae su representación en el mismo hacia el año 2016 (del 0,89 por ciento al 0,86 por ciento), hacia el año 2017 se coloca en el 0,92 por ciento. De este modo, en la comparación 2015-2017 en relación al peso del presupuesto en el PBI, el financiamiento hacia la CNPA crece en un 3 por ciento.

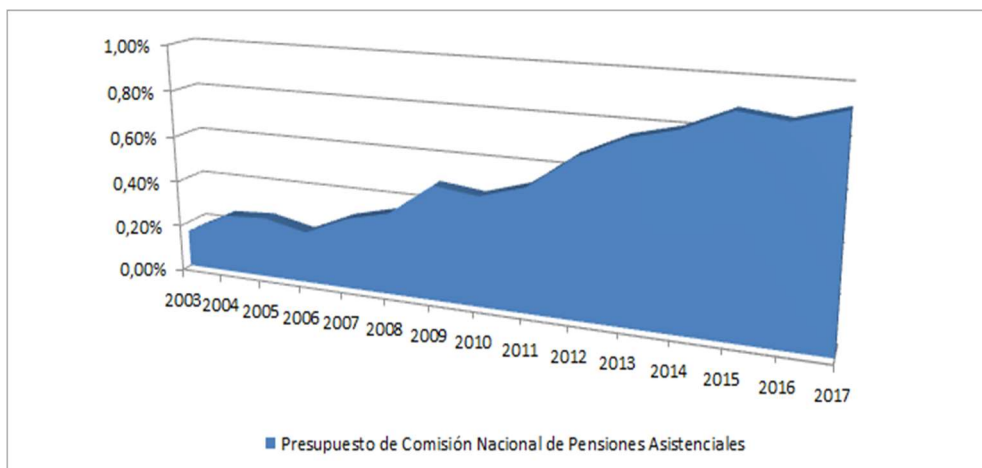
En el siguiente gráfico puede observarse tanto la evolución gradualmente creciente de la masa de financiamiento (y la baja en el año 2006) durante todo el período kirchnerista e incluso la evolución menos acentuada con Cambiemos, como también la relación de estas tendencias con la evolución del PIB.

#### Gráfico N°1

Relación entre la evolución presupuestaria de la Comisión Nacional de Pensiones Asistenciales y la evolución del PIB (año base= 2004).

A valores corrientes en porcentajes

Período 2003-2017



**Fuente:** elaboración propia. Los datos de la CNPA corresponden al Ministerio de Hacienda y los datos del PIB al INDEC para la serie 2004-2017, y para el año 2003 Kidyba y Suárez (2017).

## 4.2 Cobertura

Durante el primer período 2003-2007, las PNCA en general crecen en una cantidad de 280 mil, mientras en el año 2003 eran casi 345 mil en el año 2007 alcanzan a

<sup>19</sup> Esta caída se explica por el diferencial proyectado de inflación en el presupuesto aprobado en el último año del gobierno nacional kirchnerista, y la inflación que efectivamente se experimentó durante el primer año de Cambiemos tras la devaluación del peso argentino.

ser alrededor de 625 mil. Esto significó un aumento del 81 por ciento. En este marco, las pensiones asistenciales aumentaron aún más, pasaron de ser 184 mil en el año 2003 a alcanzar los 475 mil en el año 2007. Es decir, se da un crecimiento de 291 pensiones asistenciales, lo que significa un incremento porcentual de 158 puntos<sup>20</sup>. En el gráfico N° 2 se observa esta tendencia con nitidez.

Por otro lado, durante el período 2007-2015, las PNCA en general continúan en un sostenido aumento. Las mismas pasan de contarse en 625 mil en el año 2007 a contarse en 1 millón 514 mil en el año 2015, es decir, se da un incremento de 889 mil pensiones, expresando un aumento de 143 puntos porcentuales. Y en particular, las pensiones asistenciales se incrementaron en 930 mil, expresando un crecimiento con respecto a 2007 de 196 por ciento. En concreto pasan de ser 475 mil en 2007 a 1 millón 405 mil pensiones en 2015. En el gráfico N°2 también se visualiza con claridad esta tendencia al alza<sup>21</sup>.

Si se toma de conjunto todo el período kirchnerista, de 2003 a 2015, la evolución en la cobertura manifiesta una tendencia de gradual y sostenido incremento. De esta forma, en el período las pensiones en general experimentan un incremento del 340 por ciento, que en términos absolutos significó la agregación de 1.170.210 pensiones. Tal como se observa en el gráfico N° 2, las pensiones asistenciales son las que más crecieron, pasando de representar en el año 2002 el 51 por ciento del total de pensiones al 93 por ciento en el año 2015. Al interior del incremento de las pensiones asistenciales, aquellas destinadas a invalidez pasaron de representar el 46 por ciento en el año 2003 al 76 por ciento al cerrar el período kirchnerista; tendencia que se justifica por su incremento de 1206 puntos porcentuales (es decir, se multiplican por 13).

En concomitancia, dentro de las PNCA pierden peso aquellas destinadas a madres de 7 hijos o más y a la vejez, éstas últimas con un descenso a partir de diciembre de

---

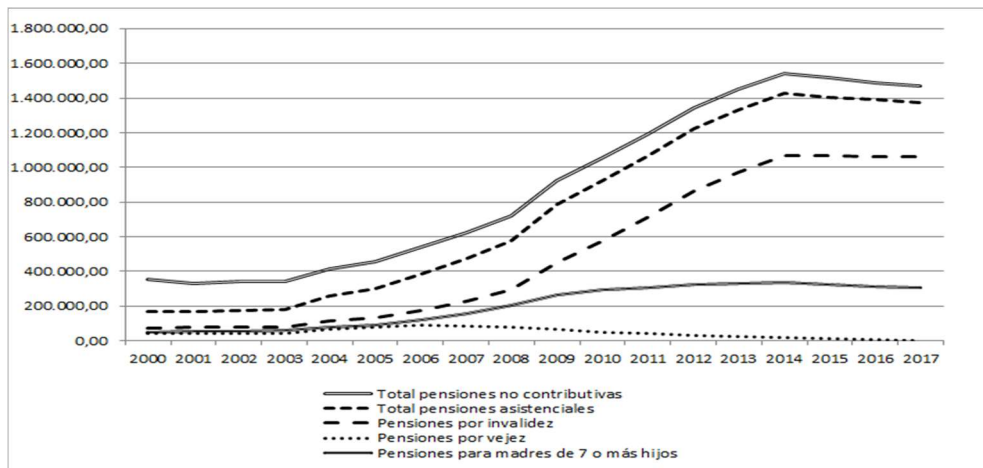
<sup>20</sup> Que sea un número mayor que las pensiones totales se explica porque al mismo tiempo que las pensiones asistenciales crecieron en gran proporción otras pensiones de tipo extraordinarias (las graciabiles y de leyes especiales) decrecieron. Ver Anexo 3.

<sup>21</sup> Como en el caso anterior, que el número de pensiones asistenciales crezca más que el conjunto, tiene que ver con que al mismo tiempo las pensiones no contributivas que no son asistenciales decrecen.



2006 del 68 por ciento. Esta evolución general del período kirchnerista también puede observarse en el gráfico N°2.

**Gráfico N° 2.**  
**Evolución de las PNCA. Período 2000-2017**



**Fuente:** elaboración propia en base a datos de ANSES.

Es importante detenerse en dos de las tendencias señaladas. La primera, aquella que refiere al decrecimiento de las pensiones a la vejez. Esta tendencia se explica principalmente a partir de la puesta en práctica del ya mencionado “Plan de Inclusión Previsional”, en tanto que mientras se incrementa la cobertura vía moratorias descende la cobertura por pensión a la vejez. En el siguiente cuadro se observa esta tendencia.

**Cuadro N° 1 Evolución de las pensiones de vejez y de las jubilaciones/pensiones contributivas. Periodo 2003-2017**

Período	PNCA Vejez	Jubilados/as y Pensionados/as	PUAM
dic-03	43.272	2.933.262	-
dic-04	66.352	2.881.458	-
dic-05	77.165	2.880.177	-
dic-06	92.517	3.312.942	-
dic-07	87.987	4.106.924	-
dic-08	76.751	4.614.850	-
dic-09	65.925	4.846.973	-
dic-10	49.843	4.924.295	-
dic-11	41.385	4.933.492	-
dic-12	33.752	4.939.474	-
dic-13	27.180	4.944.085	-
dic-14	21.135	5.014.733	-
dic-15	13.887	5.499.170	-
dic-16	9.987	5.680.056	1353
dic-17	2.931	5.731.756	68183

**Fuente:** elaboración propia en base a datos de ANSES.

La segunda tendencia, es el importante crecimiento experimentado por las pensiones asistenciales por invalidez. Este crecimiento no solo se explica, tal como se mencionó anteriormente, por una mayor partida presupuestaria, sino también por la flexibilización de los criterios de accesibilidad a las mismas.

En lo que va del gobierno de Cambiemos, los niveles de cobertura del conjunto de las PNCA mantienen en términos generales el piso establecido en la última década, aunque existen fluctuaciones. De este modo, entre diciembre de 2015 y diciembre de 2017, se da una disminución de 45.428 prestaciones de PNCA, lo que significó una pérdida del 3 por ciento. Esta tendencia se puede observar en el Gráfico N°2. Sin embargo, hay que advertir que esta tendencia descendente ya había comenzado en el mismo 2015, cuando la cantidad de prestaciones se ubicó por debajo del pico máximo de la década pasada alcanzado en 2014 con 1.540.994 pensiones. En este sentido, el 2016-2017 no es el quiebre de una tendencia ni la inauguración de otra, sino más bien la consolidación de una tendencia abierta ya en 2015.

Si se toman los datos proporcionados por ANSES, esas 45.000 Pensiones no Contributivas menos durante el período 2016-2017 se explican principalmente por una baja en un 37 por ciento de las pensiones a madres de 7 o más hijos/as, en un

34 por ciento por la baja en las pensiones graciabiles, y en un 24 por ciento por las bajas en las pensiones por vejez. En este sentido, las pensiones a madres de 7 o más hijos/as descienden en una cantidad de más de 16 mil, pasan de ser alrededor de 326 mil al terminar 2015 a contabilizar alrededor de 309 mil al finalizar 2017 (Ver Anexo 3). Esta disminución puede deberse a una combinación de factores: la no asignación de más pensiones o su ralentización, junto con fallecimientos o renuncias. Por otro lado, las pensiones graciabiles descienden en una cantidad de alrededor de 15 mil, pero al contrario del resto de las pensiones que sostuvieron el crecimiento de su cobertura hasta el año 2014, las pensiones graciabiles poseen una trayectoria descendente desde el año 2000. Esta disminución se explica principalmente por el fallecimiento de las personas beneficiarias. Por último, la cobertura de las pensiones por vejez disminuye en una cantidad de casi 11.000 prestaciones, en este caso el proceso de descenso en la cobertura comienza ya en el año 2007, luego de llegar a su pico máximo en el año 2006 de más de 92 mil pensiones (Ver Anexo 3). Este descenso durante la etapa kirchnerista estaría ligado a la política de moratorias, y durante el período macrista más vinculado a la PUAM. En cuanto a las PUAM, vale mencionar que durante el período que comprende entre octubre de 2016 a diciembre de 2017, el número de personas beneficiarias pasó de 734 a 68183, cifra que incluye a quienes migraron de las PNCA a la vejez y a la población que hasta la puesta en marcha de la PUAM no tenía derecho a percibir la PNCA a la vejez, es decir a quienes estaban comprendidos/as en la franja etaria de 65 a 69 años.

En definitiva, en lo que interesa a este análisis que son las pensiones de tipo asistencial, se observa una retracción en la cobertura de las mismas motorizada por las pensiones de madres de 7 o más hijos o hijas, y por las pensiones de vejez. Si el crecimiento en la cobertura se explicó básicamente por la flexibilidad en los criterios de acceso a las pensiones y la quita del cupo, el decrecimiento de la cobertura puede deberse a una combinación de factores: la no asignación o ralentización de más pensiones, la migración a otras pensiones (como en el caso del plan de moratorias o PUAM), como también de factores como fallecimientos o renuncias no directamente ligados a definiciones políticas.

No obstante este cuadro de situación, basado en los datos proporcionados por la ANSES, en que las pensiones por invalidez carecen de protagonismo en la etapa

abierta con el gobierno de Cambiemos, contrasta con los sucesos concatenados a partir de las definiciones del Ministerio de Desarrollo Social en junio de 2017. Se trata de la definición de aplicar de forma taxativa los criterios establecidos en la Ley N° 13.478 para evaluar las nuevas solicitudes, como así también las pensiones por invalidez entregadas en el período anterior. De este modo, si se toman los datos proporcionados por los informes de la Jefatura de Gabinete de la Nación, durante el período 2016/2017 se dieron de baja un total de 153.263 pensiones por invalidez, de las cuales 37.156 fueron restituidas. Como muestra el Cuadro N°2, si se descartan los tres primeros motivos de baja (fallecimiento, renuncia y migración), esta definición política implicó 58.510 bajas iniciales, 37.065 restituciones y 21.445 bajas confirmadas<sup>22</sup>.

**Cuadro N°2. Pensiones por invalidez suspendidas y restituidas según motivo  
Período 2016-2017**

Motivo	Suspensiones iniciales	PNCA restituidas	Suspensiones confirmadas
Fallecimiento/presunto fallecimiento	25990	29	25961
Renuncia del titular	3712	27	3685
Opción otro beneficio ANSES (PUAM/moratoria)	65051	35	65016
Titular sin discapacidad reglamentaria	3465	3216	249
Titular con patrimonio*	5559	1647	3912
Titular con amparo familiar del cónyuge y padre	2714	2680	34
Cónyuge con beneficio	20235	17028	3207
Titular con empleo	8565	3975	4590
Otro beneficio	8196	2286	5910
Titular con meses impagos consecutivos sin causa justificada	9488	6137	3351
Otros	288	96	192
Total	153.263	37.156	116107

\* Este criterio se define por la tenencia de automóvil modelo 2013/2017.

**Fuente:** elaboración propia en base a datos suministrados en el Informe de Jefatura de Gabinete N° 109

Es importante reseñar brevemente el motivo de la revisión gubernamental que derivó en la restitución de una parte de las pensiones suspendidas. En el mismo mes de junio de 2017 el rechazo a las suspensiones articuló a la oposición política y parlamentaria, al sindicalismo, las asociaciones de defensa de los derechos de las personas discapacitadas y la Comisión de las Personas con Discapacidad del Arzobispado de Buenos Aires. A este amplio arco de impugnación, se le sumó la

<sup>22</sup> Como se observa, estos datos difieren de los provistos por la ANSES (Ver Anexo 3).

movilización del 15 de junio en protesta por las medidas del Ministerio de Desarrollo Social y, a su vez, el recurso de amparo de alcance nacional presentado por la Red por los Derechos de las Personas con Discapacidad (REDI) para unificar los reclamos individuales en el ámbito de la Corte Suprema de Justicia. Este reclamo colectivo, que buscó no fragmentar las resoluciones judiciales por distrito, tuvo un primer fallo positivo en septiembre del mismo año, cuando la Jueza Federal, Adriana Cammarata, dictó la inmediata restitución de las prestaciones dadas de baja desde enero de 2016 sin que mediara resolución previa fundada en un mecanismo que garantice el debido proceso (que incluye el derecho de ser oído, ofrecer y producir prueba, y obtener una decisión fundada). Posteriormente, en noviembre del mismo año, se consigue otro fallo positivo tras el rechazo de la Cámara Nacional de la Seguridad Social a la apelación que había realizado el Gobierno Nacional al anterior fallo. En este último fallo ratificatorio, la jueza Nora Carmen Dorado y el juez Luis René Herrero, plantearon que por tratarse de “derechos alimentarios e irrenunciables” de las personas con discapacidad esas pensiones debían ser restituidas. Al mismo tiempo, los jueces consideraron que la suspensión de las pensiones “vulnera derechos a la vida autónoma, la salud, la vivienda, la educación y la dignidad inherente a la persona humana”<sup>23</sup>.

Esta concatenación de acciones configuran un conflicto que forzará al Gobierno Nacional a restituir parte de las prestaciones suspendidas, mientras que para justificar la continuidad de suspensiones de un número significativo se recurrió a la vigencia del Decreto Reglamentario N° 432/97, que, tal como se manifestó anteriormente, establece requisitos para el otorgamiento y mantención de las PNCA (Informe de Jefatura de Gabinete N° 109). En este punto, tal como se expone en el Informe de Jefatura de Gabinete de Ministros N° 104, mediante la realización de la encuesta socioeconómica se evaluó el grado de “vulnerabilidad social” para continuar percibiendo la prestación. En tal sentido, se revisaron causales como titular con patrimonio, titular sin discapacidad reglamentaria y titular con amparo familiar del cónyuge y padres, mientras que aquellas causales como percepción de otro beneficio, cónyuge con beneficio y pensionado por invalidez con empleo se

---

<sup>23</sup> Diario Clarín 15/6/2017, 22/9/2017; Diario Página/12 12/11/17; y Tiempo Judicial 14/11/2017.

sostuvieron dado que, se argumenta, no cumplían con requisitos que están expresamente establecidos en el decreto reglamentario. En relación al requisito de discapacidad reglamentaria, el gobierno de Cambiemos parte de considerar la distinción entre discapacidad e invalidez y sostiene que según los requisitos establecidos en la legislación vigente en Argentina no existen pensiones por discapacidad, sino por invalidez laboral. Este último elemento, será analizado en el apartado final.

#### **4.3. Beneficios: compatibilidades y montos**

En torno a los beneficios de las distintas PNCA es posible analizar, por un lado, las prestaciones que cada una implica y, por otro lado, la trayectoria de los montos otorgados.

En relación a las prestaciones, resulta necesario mencionar que las PNCA no sólo implican el acceso al monto mensual, sino también, según los casos, a beneficios adicionales. En términos de cobertura médico-asistencial, las distintas PNCA suponen el acceso al Programa Federal Incluir Salud (Ex profe), el cual funciona a través de la red pública de salud mediante la transferencia de fondos a las provincias para sostener la atención médica a las personas titulares de dichas pensiones.

Otro de los aspectos a considerar se refiere al régimen de compatibilidades e incompatibilidades entre las PNCA, donde el cruce normativo permite apreciar distintas posibles situaciones según quien posea la titularidad de la PNCA y qué tipo de pensión sea. Así, por ejemplo, se establece que sólo pueden otorgarse hasta dos PNCA por invalidez a los familiares a cargo de un titular de PNCA a la vejez<sup>24</sup>. Por su parte, las PNCA por invalidez no tienen límites de beneficiarios por hogar, en tanto, mientras que alguno de los padres no posea PNCA a la vejez, se podrán tramitar tantas pensiones como situaciones de invalidez existan.

Otro elemento a tener en cuenta se vincula a las compatibilidades de las PNCA por invalidez con el régimen de Asignaciones Familiares para trabajadores/as en relación de dependencia, monotributistas y servicio doméstico. Por un lado, la normativa habilita que un/a niño/a pueda ser titular de una PNCA por invalidez a la

---

<sup>24</sup> Si bien, con la PUAM se produjo una merma significativa de PNCA a la vejez, por decisión de los/as titulares se sostuvo un número mínimo de titulares.

vez que alguno de los padres, al encontrarse inserto en el mercado formal de trabajo, cobre la asignación familiar por hijo discapacitado. Por otro lado, a diferencia del resto de las PNCA, los/as titulares que cobren PNCA por invalidez que tengan hijos/as a cargo podrán cobrar la asignación familiar prevista para trabajadores en relación de dependencia, monotributistas, jubilados y pensionados.

Finalmente, para el caso de las PNCA para madres de 7 o más hijos no se establecen límites en la cantidad de hijos que pueden gestionar la PNCA por invalidez. Además, en este tipo de pensiones no se establece una incompatibilidad absoluta con el ingreso de las mujeres al mercado laboral, siendo compatible en aquellos casos donde no se supere el salario mínimo, vital y móvil.

Por otro lado, considerando los montos de las PNCA, es posible hacer un análisis de su evolución en el período de referencia, donde se observa como durante el período kirchnerista, el conjunto de las pensiones asistenciales experimenta, aunque con fluctuaciones, un aumento gradual y sostenido en los montos de su prestación.

En el primer periodo presidencial 2003-2007 de la década kirchnerista, los tres tipos de pensiones asistenciales registran un aumento en el valor del monto otorgado por la prestación. De este modo, las pensiones por invalidez y las pensiones por vejez incrementan su valor en términos reales en un 67 por ciento, mientras las pensiones para madres de 7 o más hijos/as alcanzan un aumento del 65 por ciento en el mismo período<sup>25</sup>. Esta tendencia a una recuperación de los valores previos al año 2003 puede observarse en el Gráfico N°3.

En el segundo período analizado 2007-2015, la tendencia en promedio también es al alza de los valores reales de las prestaciones. Los montos de las pensiones por invalidez aumentan en un 17 por ciento, los de las pensiones por vejez se incrementan en un 18 por ciento, y los de las pensiones de madres de 7 hijos/as o más experimentan una suba del 19 por ciento. Esta tendencia al alza promedio en esta etapa, que puede observarse también en el Gráfico N°3, convive con un baja de 6 puntos porcentuales para las pensiones por invalidez y vejez, y de 5 puntos

---

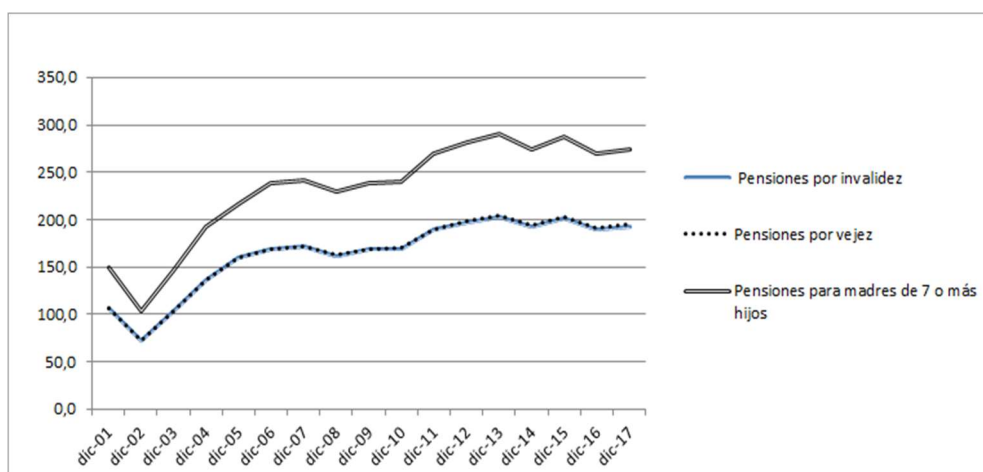
<sup>25</sup> De nuevo se utiliza como deflactor el IPC elaborado por CIFRA.

porcentuales para las pensiones para madres de 7 o más hijas o hijos, durante el periodo 2008-2010 (Ver Anexo 4).

De conjunto, si se toma el período 2003-2015, se puede describir una tendencia promedio al incremento y sostenimiento de los montos de las prestaciones. En términos reales, las pensiones por invalidez experimentaron un incremento del 95 por ciento, mientras que las pensiones por vejez y madres de 7 o más hijos/as experimentaron un aumento del 97 por ciento. Esta tendencia que se observa también en el Gráfico N°3, presenta un primer momento de aumento que va del año 2003 al 2007, luego una fase de pérdida que va del año 2008 al 2010 inclusive, y finaliza con una recomposición e incremento en promedio desde el año 2011 hasta el año 2015 (en el año 2014 también se da una pérdida recuperada al año siguiente).

En el período abierto por Cambiemos, los montos del conjunto de las pensiones asistenciales experimentan un descenso que comienza en el año 2016, y que no se recompone totalmente en el año 2017. De este modo, en el período 2015-2017, la caída real para las pensiones de invalidez y madre de más de 7 o más hijos/as es del 5 por ciento, y para las pensiones por vejez es del 4 por ciento.

**Gráfico N° 3. Evolución real del monto de pensiones asistenciales. Período 2001-2017. Base 100= Dic. 2001**



**Fuente:** elaboración propia en base a datos de ANSES. IPC INDEC 9-PROVINCIAS (CIFRA)

Por último, también se puede analizar las particularidades de las PNCA, observando la relación entre los valores de referencia como el Salario Mínimo Vital y Móvil



(SMVyM) para el caso de las PNCA por invalidez<sup>26</sup>. Al respecto, tomando como referencia que las PNCA a la invalidez son aquellas que expresamente están destinadas a personas que no pueden garantizar su reproducción cotidiana a partir de su inserción en el mercado de trabajo, resulta válido sostener que la brecha existente entre el monto de dicha pensión y el SMVyM expresa el grado de reconocimiento que el Estado tiene para con dichos/as beneficiarios/as. En tal sentido, la tendencia muestra como el período considerado inicia con una relación del 52 por ciento entre la PNCA por invalidez y el SMVyM en el año 2003, reduciéndose por debajo del 50 por ciento desde el año siguiente hasta el año 2011, con el piso del 40 por ciento en el año 2008. En el año 2012 inicia el periodo de recuperación de esta relación con el 50 por ciento, tendencia que se mantiene con fluctuaciones en alza hasta el 2017, año en el alcanza el pico máximo con el 58 por ciento. Esto se deja observar en el próximo cuadro. Por otra parte, si los valores del SMVyM se encuentran lejos de representar el costo real de vida de un grupo familiar, la comparación permite percibir a muy *grosso modo* la insuficiencia del monto de las pensiones por invalidez tanto en la década kirchnerista como en la actual.

---

<sup>26</sup> Para la realización de estos cálculos se retoman los valores promedios puestos a disposición por ANSES, lo cual no contempla montos diferenciales según regiones del país.

**Cuadro N° 4: Relación montos del SMVyM y montos por pensión por invalidez. Periodo 2003-2017.**  
(En pesos)

Periodo	Monto del Salario Mínimo, Vital y Móvil	Monto pensión por invalidez	Relación monto de invalidez con monto de SMVyM
dic-03	300	156	52%
dic-04	450	218	48%
dic-05	630	288	46%
dic-06	800	333	42%
dic-07	980	426	43%
dic-08	1240	492	40%
dic-09	1440	588	41%
dic-10	1740	743	43%
dic-11	2300	1019	44%
dic-12	2670	1335	50%
dic-13	3300	1760	53%
dic-14	4400	2299	52%
dic-15	5588	3061	55%
dic-16	7560	4030	53%
dic-17	8860	5159	58%

**Fuente:** Elaboración propia: la serie del MSMVyM corresponde al Consejo Nacional del Empleo, la Productividad y el Salario Mínimo, Vital y Móvil. La serie de pensión por invalidez corresponde a datos proporcionados por ANSES.

## 5. Reflexiones e interrogantes en torno a la trayectoria y tendencias de las PNCA

Los elementos anteriormente sintetizados permiten una primera aproximación a la trayectoria de las PNCA en Argentina, particularmente a aquellas clasificadas como asistenciales. Tal como se ha explicitado, esta trayectoria tiene su origen a mediados del siglo XX, período a partir del cual se ha ido conformando un andamiaje jurídico-institucional vinculado a los criterios y modalidades de acceso a las PNCA.

Recuperando el proceso iniciado en el año 2003, donde se producen significativas alteraciones en la gestión de las PNCA, principalmente en términos de cobertura, se desprenden un conjunto de interrogantes y reflexiones que aquí se sintetizan.

En principio, sobre la tendencia expansiva de las PNCA en el periodo kirchnerista, es importante indagar sobre cuál es el significado que posee la ampliación de la cobertura bajo ese esquema de diseño e implementación, como así también cuáles son las tensiones que se expresan en este período. En tal sentido, se observa que la tendencia al incremento de personas beneficiarias de pensiones, el aumento del financiamiento hacia las mismas, la creación de una estructura administrativa específica para su gestión en varias jurisdicciones, junto con el sostenimiento de los niveles en los valores de los montos de las prestaciones son aspectos de un mismo

proceso de fortalecimiento de la política PNCA. Específicamente, este proceso de fortalecimiento fue traccionado por el aumento de las pensiones por invalidez. Ahora bien, esta ampliación de la cobertura de las PNCA -en concreto, más personas son alcanzadas por esta prestación social- convive con un conjunto de problemas que imponen límites a su sentido progresivo. Estos aspectos se sintetizan en cuatro núcleos problemáticos.

El primero, refiere a que la política de pensiones tendió a resolver la asistencia a personas con discapacidades mediante una prestación diseñada originalmente como parte de un seguro que atiende a un riesgo en la vida laboral<sup>27</sup>. De esta forma, coloca en equivalencia la invalidez laboral con la discapacidad. Esto implica un desdibujamiento en el encuadre jurídico-político de implementación de los derechos de las personas con discapacidades. Por definición normativa el acceso a la prestación de la pensión por invalidez es incompatible con el empleo, ya que se supone que se accede por invalidez laboral. Además, como plantea el inciso h del Art. 1 del decreto correspondiente, las personas beneficiarias no podrán “poseer bienes, ingresos ni recursos que permitan su subsistencia”. De este modo, las personas con discapacidad quedan imposibilitadas de compatibilizar un empleo formal con el derecho a la asistencia social. Esto, de más está decir, acentúa el ya grave problema de inserción laboral que poseen las personas con discapacidad. Este aspecto motivó en el año 2012, una recomendación del Comité de los Derechos de las Personas con Discapacidad al Estado Nacional para que revise los criterios de accesibilidad a la prestación planteados en el Decreto 432/97 en arreglo a lo establecido por la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (aprobada en el Congreso Nacional en el año 2008, bajo la Ley 26.378).

El segundo núcleo problemático, que también parte del sostenimiento de la normativa 432/97, es la discriminación en el acceso a la prestación hacia las personas migrantes (discapacitadas o con invalidez laboral), ya que exige a los que define como “extranjeros” un tiempo de radicación mínima continuada de veinte (20)

---

<sup>27</sup> En términos de transferencias monetarias a personas con discapacidad, debe mencionarse la definición de una política específica destinada a grupos familiares que se encuentren desocupados o se desempeñen en la economía informal en el año 2009, cuando mediante el Decreto 1602 se instituye la Asignación Universal por hijo para Protección Social. Para el caso de personas con discapacidad se plantea que el cobro de la asignación no tiene límite de edad y su monto equivale a 3.3 veces que el de la AUH ordinaria.

años. En este sentido, también se encuentra en abierta tensión con los principios de no discriminación emanados de la legislación nacional actual (Ley de Inmigración N° 25.871). También, como se vio, este mismo aspecto reaparece en el diseño de la PUAM.

El tercer núcleo problemático, también anclado en dicho decreto, es que la flexibilización de los criterios de asignación de las pensiones que rompe en la práctica el cepo esencialmente restrictivo del mismo pero que lo hace bajo un encuadre político-normativo poco coherente y consistente, pudo dar lugar a mecanismos de cierta discrecionalidad en el otorgamiento de la prestación.

Finalmente, y a modo de conjetura, se plantea que el cuarto núcleo problemático, se asocia a la incapacidad de los montos de la prestación para resolver los ingresos familiares de las personas beneficiarias<sup>28</sup>. En este sentido, si se mide a la política de pensiones por invalidez en relación a como efectivamente se constituyó en la práctica –es decir, como una política de ingresos hacia los sectores pobres-, la misma posiblemente tuvo escasos efectos en términos de revertir las condiciones de pobreza por ingresos de los grupos beneficiarios<sup>29</sup>. Y esto, no solo por su limitado monto en pesos en relación a las necesidades básicas de un grupo familiar, sino también por su aspecto cualitativo: por su carácter de política de ingresos “ad-hoc” no se articuló en un sistema de políticas de ingresos coherente, lo que le restó (y resta) efectividad como estrategia de recomposición de ingresos.

Sobre la base de estos elementos, es posible afirmar que durante el período kirchnerista, la combinación del sostenimiento de una normativa de fuerte sesgo liberal con una flexibilización en los criterios de asignación de la prestación, decantó en un escenario de inconsistencia y desorganización político-normativa articulada a un proceso de aumento de la asistencia. En esta inconsistencia normativa, opera con fuerza la indistinción entre una política que garantiza el derecho a la asistencia de las personas discapacitadas con independencia de una evaluación de capacidad laborativa (que lleva a una reducción biologicista la condición de discapacidad) y una

---

<sup>28</sup> Se plantea como conjetura en tanto que el análisis de ésta idea excede al alcance del trabajo aquí presentado, quedando pendiente para futuras investigaciones. Sin perjuicio de ello,

<sup>29</sup> Para colocar solo un ejemplo aproximativo, en diciembre de 2010, el valor de la canasta básica total para un hogar tipo de cuatro miembros/as era de 2076,3 pesos (según datos de FIEL) mientras que el valor de la pensión por invalidez era de 743 pesos, es decir, de casi tres veces menos.

política de asistencia o seguro social ante la invalidez laboral o desempleo. En definitiva, se homogeneizó de hecho un amplio abanico de situaciones clínicas y/o sociales bajo la figura de la invalidez, descartando la posibilidad de diseñar e implementar un nuevo marco normativo y político-institucional que diera respuesta a las distintas situaciones particulares.

Ahora bien, en este marco, cuál es el significado que adopta la política del gobierno de Cambiemos hacia las pensiones por invalidez. Tal como se ha observado, el Gobierno Nacional, se apalanca en las inconsistencias sedimentadas en la década anterior para resucitar el espíritu esencialmente restrictivo y estigmatizante del Decreto 342/97, en el marco de una política económica signada por el ajuste fiscal. O sea, en el marco de una estrategia de ajuste del gasto público como una de las vías consideradas principales para reducir el déficit fiscal, el Gobierno de Macri jalona sobre los aspectos más regresivos de la normativa para recortar las pensiones. La gravedad de la estrategia asumida por el actual Gobierno, no solo se encuentra en el recorte mismo del beneficio sino en el procedimiento realizado para hacerlo, que como ratificaron los fallos de la justicia mencionados, no respetó las garantías civiles mínimas que posee un/a ciudadano/a.

Este proceso es acompañado, además, por la desarticulación de la estructura de gestión anterior, y de ensayo de una nueva modalidad de gestión. En este punto, se abren varios interrogantes vinculados al impacto en la estructura estatal. El primer aspecto a considerar aquí, es el impacto mismo en la estructura político-institucional del propio MDS. Considerando el peso presupuestario de la CNPA en el MDS, la disolución de aquella -y en concomitancia el pasaje de la gestión administrativa de las pensiones a otros organismos- significa para este el despojo de, al menos, el cincuenta por ciento de su financiamiento, lo que se traduce en un debilitamiento objetivo. Si a este dato, se le suma además los recientes cambios operados a partir del lanzamiento del programa *Hacemos Futuro* que aportan a la misma tendencia, se abren varios interrogantes de coyuntura: ¿estos cambios responden a una estrategia de vaciamiento o de re-funcionalización del MDS? ¿Cuál es la lógica de diseño e implementación que siguen estos cambios? ¿O más que de una estrategia se trata de medidas no articuladas en un plan común? y con independencia de esta disyuntiva: ¿cuál es el curso concreto que materializan en la práctica estas

transformaciones y cómo se relacionan con la última reestructuración del Gabinete Nacional?

También relacionado al impacto en la gestión política de las pensiones bajo el nuevo esquema, surgen los interrogantes acerca de la otra arista: la creación de la Agencia Nacional de Discapacidad y su administración de las pensiones por invalidez. La primera pregunta, es sobre la naturaleza de su propia creación. Y con respecto a esto, se pueden trazar dos hipótesis. La primera, que dicha instancia estatal constituye una medida provisoria, principalmente vinculada a generar consenso en la opinión pública, que luego llevará a cabo el proceso de migración de las prestaciones vinculadas a la discapacidad a ANSES, por lo que, efectivizado este proceso dejaría de tener funcionalidad en la estructura estatal. La segunda, por su parte, implica que se llevaría a cabo un proceso de migración de las prestaciones asistenciales a ANSES, mientras que la Agencia Nacional de Discapacidad iniciaría un proceso de fortalecimiento de acciones preventivo-promocionales para la población involucrada. A favor de esta última hipótesis, se pueden plantear elementos como el impulso dado al Plan Nacional de Discapacidad, el cual supone, por un lado, la creación de una Comisión Interministerial en materia de discapacidad, presidida por la Vicepresidenta de la Nación, y, por el otro, según se plantea en la retórica oficial, generar políticas públicas que garanticen los derechos de las personas con discapacidad.

## 6. Bibliografía

Arza, C. (2017) Inclusión, prestaciones básicas y (des)igualdad: la distribución de la protección económica en la vejez en cuatro países de América Latina. *Saberes*. Vol. 9, Núm. 1 pp. 69-89.

Arza, C. y Chahbenderian, F. (2014) Pensiones básicas en América Latina. Diseño, cobertura y beneficios comparados en Argentina, Brasil, Bolivia y Chile. Ciepp, Documento de Trabajo N° 89. Buenos Aires.

Bertranou, F. (et al.) Encrucijadas en la seguridad social argentina: reformas, cobertura y desafíos para el sistema de pensiones / 1ra. ed. Buenos Aires: CEPAL y Oficina Internacional del Trabajo, 2011, 180 p.

Bonnet, A. (2015) La insurrección como restauración. El kirchnerismo. Bs. As.: Prometeo Libros.

Cantamutto, F. y Shorr, M. (2018) “El mejor equipo de los últimos 50 años. Notas sobre la actual crisis financiera en Argentina”, Nueva Sociedad, Bs. As.

CEPAL (2018) *Panorama Social de América Latina*. Naciones Unidas, Santiago de Chile.

Ferrari Mango, C. y Tirenni, J. (2017) “La política social en la Argentina tras el cambio de ciclo: Una mirada desde la Seguridad Social y la Asistencia Social” En: García Delgado, D. y Gradin, A. *Documento de trabajo N° 5: el neoliberalismo tardío: teoría y praxis*. Flacso, Argentina.

Laterra, P., Partenio, F., Rodríguez Enríquez, C. y Ape, N. (2018) “El impacto de las políticas de "austeridad" en la Argentina y su impacto diferenciado en las mujeres, travestis y personas trans”. CELS, Argentina. Disponible en: [www.cels.org.ar](http://www.cels.org.ar).

CIFRA (2012) “Propuesta de un indicador alternativo de inflación”. Marzo de 2012.

Letcher, H. y Strada, J. (2019) “De pobreza cero a pobreza cien mil. Análisis de la Pensión Universal de Adultos Mayores como reemplazo de la moratoria previsional para el acceso a la jubilación”. Centro de Economía Política Argentina. Disponible en: [www.centrocepa.com.ar](http://www.centrocepa.com.ar).

Lo Vuolo, Rubén y Marques Pereira, Jaime (2018) “De la pérdida de soberanía monetaria a la pérdida de soberanía política: Los ejemplos de Argentina y Grecia”. Documentos de Trabajo. CIEPP, N° 101, Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas, Diciembre.

Madrid, L. y Ruíz, L. (2011) “Procesos migratorios: contrastes entre la legislación migratoria y la política social argentina”, Revista Trabajo Social N°13, Colombia.

Suárez k. y Kidyba, S. (2017) “Aplicación de los Índice Encadenados al empalme de series Argentina 1950-2015”, FCE, UBA. Programa de Investigación en Cuentas Nacionales. Documento de Trabajo N°1.

Piva, A. (2015) *Economía y política en la Argentina Kirchnerista*. Bs. As.: Batalla de Ideas.

Varesi, G. (2016) “Tiempos de restauración. Balance y caracterización del gobierno de Macri en sus primeros meses”. Revista Realidad Económica 302.

## Normativa y fuentes oficiales

Decreto N° 1454/2005 Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones. Modifica la Ley N° 24.476... Bs. As., 25/11/2005. Disponible en: [www.infoleg.gob.ar](http://www.infoleg.gob.ar).

Decreto N° 1455/96 Aprueba las estructuras organizativas de la Secretaría de Desarrollo Social y de la Comisión Nacional de Pensiones Asistenciales. Bs. As., 12/12/96. Disponible en: [www.infoleg.gob.ar](http://www.infoleg.gob.ar).

Decreto N° 357/2002 Aprueba el organigrama de aplicación de la Administración Nacional centralizada hasta nivel de Subsecretaría, y los objetivos de las Unidades Organizativas determinadas en dicho organigrama... Bs. As., 21/2/2002. Disponible en: [www.infoleg.gob.ar](http://www.infoleg.gob.ar).

Decreto N° 432/97 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. Disponible en: [www.infoleg.gob.ar](http://www.infoleg.gob.ar).

Decreto N° 583/2003 Modificación del Artículo 40 de la Ley N° 25.725 de Presupuesto de la Administración Nacional para el ejercicio 2003, con el objeto de exceptuar a las pensiones no contributivas a la vejez. Bs. As., 12/8/2003. Disponible en: [www.infoleg.gob.ar](http://www.infoleg.gob.ar).

Decreto N° 698/2017 Creación de la Agencia Nacional de Discapacidad. Bs. As., 05/09/2017. Disponible en: [www.infoleg.gob.ar](http://www.infoleg.gob.ar).

Informe de Jefatura de Gabinete de Ministros N° 104 a la Honorable Cámara de Senadores de la Nación. 06/09/2017. Disponible en: [www.argentina.gob.ar/jefatura/informes-al-congreso](http://www.argentina.gob.ar/jefatura/informes-al-congreso)

Informe de Jefatura de Gabinete de Ministros N° 105 a la Honorable Cámara de Diputados de la Nación. 04/10/2017. Disponible en: [www.argentina.gob.ar/jefatura/informes-al-congreso](http://www.argentina.gob.ar/jefatura/informes-al-congreso)

INDEC: <http://www.indec.gov.ar/>

Informe de Jefatura de Gabinete N° 109 a la Honorable Cámara de Senadores de la Nación. 25/04/2018. Disponible en: [www.argentina.gob.ar/jefatura/informes-al-congreso](http://www.argentina.gob.ar/jefatura/informes-al-congreso)

Ley N° 23.746 Instituye derecho a percibir una pensión mensual, inembargable y vitalicia, para las madres que tuviesen siete o más hijos, cualquiera fuese la edad y estado civil. Bs. As., 28/08/1989. Disponible en: [www.infoleg.gob.ar](http://www.infoleg.gob.ar).

Ley N° 25827 Presupuesto de gastos y recursos de la Administración Nacional. Bs. As., 26/11/2003. Disponible en: [www.infoleg.gob.ar](http://www.infoleg.gob.ar).

Ley N° 25869 Establece una asignación mensual para las personas con hemofilia... Bs. As., 06/02/2004. Disponible en: [www.infoleg.gob.ar](http://www.infoleg.gob.ar).

Ley N° 25871 Migraciones. Disponible en: [www.infoleg.gob.ar](http://www.infoleg.gob.ar).

Ley N° 25994 Crea una prestación previsional anticipada... Bs. As., 16/12/2004. Disponible en: [www.infoleg.gob.ar](http://www.infoleg.gob.ar).

Ley N° 26928 Crea el Sistema de Protección Integral para Personas Trasplantadas. Bs. As., 04/12/2013. Disponible en: [www.infoleg.gob.ar](http://www.infoleg.gob.ar).

Ley N° 27260 Programa Nacional de Reparación Histórica para Jubilados y Pensionados. Bs. As. 26/05/2016. Disponible en: [www.infoleg.gob.ar](http://www.infoleg.gob.ar).



Ministerio de Hacienda: <https://www.argentina.gob.ar/hacienda>

Informe Alternativo sobre la Situación de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Personas con Discapacidad, para el Comité de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales. FAICA, REDI. Disponible en: <http://redi.org.ar/index.php>

**Otras fuentes:**

[https://www.clarin.com/politica/marcha-gobierno-vuelven-pagar-pensiones-discapacidad\\_0\\_rk-zQcl7b.html](https://www.clarin.com/politica/marcha-gobierno-vuelven-pagar-pensiones-discapacidad_0_rk-zQcl7b.html)

[https://www.clarin.com/economia/ordenan-desarrollo-social-restituir-pensiones-discapacidad\\_0\\_HyN8YOMj-.html](https://www.clarin.com/economia/ordenan-desarrollo-social-restituir-pensiones-discapacidad_0_HyN8YOMj-.html)

[https://www.clarin.com/politica/marcha-gobierno-vuelven-pagar-pensiones-discapacidad\\_0\\_rk-zQcl7b.html](https://www.clarin.com/politica/marcha-gobierno-vuelven-pagar-pensiones-discapacidad_0_rk-zQcl7b.html)

[https://www.clarin.com/economia/carolina-stanley-2015-dieron-baja-168-000-pensiones-invalidez\\_0\\_Bk9wHNyQZ.html](https://www.clarin.com/economia/carolina-stanley-2015-dieron-baja-168-000-pensiones-invalidez_0_Bk9wHNyQZ.html)

<https://www.pagina12.com.ar/75534-sin-derecho-a-recortar-las-pensiones-por-discapacidad>

FIEL “Valorización de la Canasta Básica Alimentaria y Canasta Básica Total” Parte N°21. Publicado 7/2/2011.

## 7. Anexos

### Anexo N°1

#### Cuadro Serie del presupuesto del Ministerio de Desarrollo Social y de la Comisión Nacional de Pensiones Asistenciales.

Montos nominales en pesos.

Período 2001-2017.

Periodo	Total del MDS	CNPA
2001	1.255.619.047	888.747.997
2002	2.142.918.607	808.749.131
2003	1.658.901.877	646.276.053
2004	2.531.961.528	1.224.574.699
2005	3.153.995.778	1.534.237.000
2006	3.497.753.065	1.595.941.629
2007	5.417.661.880	2.737.659.800
2008	7.462.414.002	4.043.982.134
2009	10.218.816.869	6.110.023.107
2010	14.313.742.144	7.744.959.043
2011	18.604.426.105	11.400.818.625
2012	27.340.539.462	17.492.072.415
2013	35.732.625.508	25.246.186.346
2014	48.634.661.290	36.728.987.755
2015	69.116.673.558	52.859.816.049
2016	90.475.084.790	70.782.868.904
2017	130.781.227.123	97.192.400.000

**Fuente:** elaboración propia en base al Ministerio de Hacienda, Oficina Nacional de presupuesto. El dato de la CNPA, incluye los incisos de transferencias, bienes de uso, servicios no personales, bienes de consumo, y gastos en personal. Se deflacta en base al IPC elaborado por CIFRA.

## Anexo N° 2:

### Cuadro de Normativa vinculada a las Pensiones no Contributivas en Argentina

Normativa	Año	Descripción
Ley N° 12903	1946	Establece bonificaciones por un año a partir del 01 de septiembre.
LEY N° 13337	1948	Establece PNC graciabiles otorgadas por el Honorable Congreso de la Nación.
Ley N° 13478	1948	Establece la pensión inembargable a la vejez a toda persona de 60 años o más no amparada por un régimen de previsión.
Ley N° 16516	1964	Otorga pensión mensual y vitalicia para las personas que obtengan el primer premio nacional en ciencias o en letras otorgado anualmente por el Estado Nacional.
Ley N° 20733	1974	Establece pensión mensual y vitalicia a artistas de artes plásticas y arquitectura que hubieran obtenido u obtengan el máximo galardón que otorga anualmente por el Estado Nacional.
Ley N° 22.430	1981	Instituye asignación mensual vitalicia para sacerdotes seculares del culto católico, apostólico, romano, no amparados por un régimen oficial de previsión o de prestación contributiva.
Ley N° 23466	1986	Otorga pensión no contributiva a familiares de personas desaparecidas.
Ley N° 23598	1988	Otorga pensiones graciabiles vitalicias a ciudadanos argentinos que sufrieron incapacidades permanentes en la Guerra de Malvinas.
Ley N° 23746	1989	Establece el derecho a percibir una pensión mensual, inembargable y vitalicia, para las mujeres que tuviesen siete o más hijos, cualquiera fuese la edad y estado civil.
Ley N° 23891	1990	Otorga una pensión mensual y vitalicia a quienes hayan logrado títulos olímpicos.
Decreto N° 2360	1990	Reglamenta Ley N° 23746, definiendo criterios de acceso como no contar con parientes obligados a prestar alimentos, con capacidad económica suficiente para proporcionarlos en un importe igual o superior al de la pensión instituida por la mencionada ley.
Ley N° 24018	1991	Establece asignaciones mensuales vitalicias para el Presidente, Vicepresidente de la Nación y Jueces de la Corte Suprema de Justicia de la Nación y otros funcionarios de la administración pública.
Ley N° 24241	1993	Fija la edad de 70 años para la obtención de PNCA a la vejez e invalidez.
Ley N° 24310	1994	Otorga una pensión graciable vitalicia a ciudadanos argentinos que sufrieron incapacidades en la Guerra de Malvinas.
Decreto N° 1455	1996	Crea la Comisión Nacional de Pensiones Asistenciales (CNPA) bajo la órbita de la Secretaría de Desarrollo Social de la Presidencia de la Nación.
Decreto N° 432	1997	Reglamenta el artículo 9° de la Ley N° 13.478 definiendo criterios de acceso a las pensiones a la vejez y para las personas sin suficientes recursos propios e imposibilitadas de trabajar.
Ley N° 24938	1997	Aprueba el Presupuesto General de la Administración Nacional para el ejercicio 1998. En su artículo N° 40 sostiene que el otorgamiento, durante el ejercicio de 1998 de nuevas pensiones no contributivas, con excepción de las pensiones graciabiles concedidas por el Honorable Congreso de la Nación, quedará supeditado a una baja equivalente en los beneficios ya otorgados de manera de no afectar el crédito presupuestario anual asignado en la presente ley con tal finalidad. Dicho criterio se incluye en los respectivos presupuestos generales hasta el año 2003 inclusive.
Decreto N° 357	2002	Establece que la CPNA pase a formar parte de la órbita del Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente.

Ley N° 25.869	2004	Establece una asignación mensual para las personas con hemofilia que, como consecuencia de haber recibido tratamientos con homoderivados entre los años 1979 y 1985 inclusive, hubieran sido infectadas con el retrovirus de inmunodeficiencia humana (HIV).
Decreto N° 583	2003	Modifica el Artículo 40 de la Ley N° 25.725 de Presupuesto de la Administración Nacional para el ejercicio 2003 y exceptúa a las PNCA a la vejez de las limitaciones dispuestas en dicha norma
Ley N° 26.928	2014	Establece que el Estado nacional debe otorgar una asignación mensual no contributiva equivalente a la pensión por invalidez para las personas que hayan recibido un trasplante inscriptos en el Registro Nacional de Procuración y Trasplante, en situación de desempleo forzoso y que no cuenten con ningún otro beneficio de carácter previsional.
Ley N° 27260	2016	Crea el Programa Nacional de Reparación Histórica para Jubilados y Pensionados e instituye la Pensión Universal para el Adulto Mayor (PUAM), de carácter vitalicio y no contributivo.
Ley N° 27329	2016	Instituye el Régimen previsional especial de carácter excepcional Ex soldados combatientes de la guerra de Malvinas, Georgias y Sandwich del Sur
Decreto N° 698	2017	Crea la Agencia Nacional de Discapacidad dependiente de Presidencia de la Nación.
Decreto N° 339	2018	Define la implementación de un modelo de gestión unificada denominado ventanilla única social en ANSES.

### Anexo N°3

Cuadro Pensiones no contributivas según tipo de beneficio.  
Periodo Diciembre 1999 - Junio 2017

Periodo	Total	Tipo de beneficio						
		Asistenciales				Leyes especiales	Graciables	Ex combatientes Malvinas
		Total	Invalidez	Vejez	Madre de 7 o más hijos			
dic-99	345.849	164.048	72.156	43.700	48.192	2.259	166.495	13.047
dic-00	356.957	167.846	74.485	42.374	50.987	2.204	173.173	13.734
dic-01	332.144	171.878	76.851	41.221	53.806	2.116	144.059	14.091
dic-02	341.494	175.982	78.977	40.523	56.482	1.982	149.185	14.345
dic-03	344.630	183.563	81.539	43.272	58.752	1.979	144.651	14.437
dic-04	416.111	259.468	113.651	66.352	79.465	1.934	140.202	14.507
dic-05	454.423	299.806	132.532	77.165	90.109	1.909	135.502	17.206
dic-06	540.293	384.471	173.677	92.517	118.277	1.929	134.404	19.489
dic-07	624.457	474.446	230.847	87.987	155.612	1.894	128.009	20.108
dic-08	719.597	576.874	297.335	76.751	202.788	1.883	120.429	20.411
dic-09	923.220	784.527	452.596	65.925	266.006	1.870	116.074	20.749
dic-10	1.056.347	921.067	575.526	49.843	295.698	1.840	112.474	20.966
dic-11	1.194.985	1.065.505	716.058	41.385	308.062	1.794	106.480	21.206
dic-12	1.346.163	1.221.136	861.213	33.752	326.171	1.737	101.786	21.504
dic-13	1.450.140	1.330.957	970.801	27.180	332.976	1.685	95.726	21.772
dic-14	1.540.994	1.426.284	1.065.518	21.135	339.631	1.700	91.024	21.986
dic-15	1.514.840	1.405.172	1.065.241	13.887	326.044	4.379	83.182	22.107
dic-16	1.488.788	1.388.630	1.064.720	9.987	313.923	5.046	72.901	22.211
dic-17	1.469.412	1.371.770	1.059.525	2.931	309.314	7.470	67.958	22.214

Fuente: ANSES

Anexo N°4

Cuadro Montos de pensiones no contributivas según tipo de beneficio (en pesos)  
Periodo 1999-2017

PERIODO	TOTAL	TIPO DE BENEFICIO						
		ASISTENCIALES				Leyes especiales	Graciables	Ex combatientes de Malvinas
		Total	Invalidez	Vejez	Madre de 7 hijos o más hijos			
dic-99	143	119	106	106	150	276	152	313
dic-00	145	119	106	106	150	275	154	313
dic-01	140	120	106	106	150	277	144	313
dic-02	139	120	106	106	150	288	143	312
dic-03	187	176	156	156	220	390	172	434
dic-04	255	245	218	218	308	513	201	916
dic-05	321	318	288	287	390	625	212	1.181
dic-06	386	375	333	332	470	828	261	1.425
dic-07	529	482	426	426	596	1.040	490	1.830
dic-08	611	564	492	493	697	1.262	568	2.120
dic-09	723	672	588	591	835	1.506	729	2.541
dic-10	902	845	743	749	1.058	1.893	926	3.215
dic-11	1.217	1.145	1.019	1.026	1.452	2.585	1.282	4.406
dic-12	1.574	1.488	1.335	1.345	1.905	3.394	1.689	5.773
dic-13	2.057	1.949	1.760	1.772	2.513	4.545	2.254	7.611
dic-14	2.668	2.533	2.299	2.315	3.281	6.047	2.968	9.927
dic-15	3.558	3.364	3.061	3.090	4.367	8.974	3.986	13.204
dic-16	4.683	4.420	4.030	4.072	5.752	12.372	5.299	17.385
dic-17	5.982	5.649	5.159	5.260	7.361	12.286	6.815	22.259

Fuente: ANSES