

Pensiones bajo la lupa: historia, modelos y disputas en torno a la discapacidad

RENZO TIBERI, Universidad Nacional de Rosario, Argentina

renzotiberi4@gmail.com

ORCID: <https://orcid.org/0009-0006-6215-9756>

DOI: 10.33255/26181800/2498

Resumen

Este trabajo realiza un recorrido histórico sobre las Pensiones No Contributivas por Invalidez en Argentina, analizando los modelos y paradigmas desde los que se ha pensado la discapacidad. A partir del Decreto 432/97 hasta las reformas de 2023 y las auditorías recientes, se examinan las tensiones entre los enfoques de invalidez, vulnerabilidad y diversidad funcional. Se discute cómo las transformaciones normativas reflejan disputas entre modelos médicos, sociales y de derechos, en un contexto de avances y retrocesos en materia de inclusión y protección social.

PALABRAS CLAVE: discapacidad, invalidez, pensiones

Pensions under the microscope: History, models, and disputes surrounding disability

Abstract

This paper provides a historical overview of Non-Contributory Disability Pensions in Argentina, analyzing the models and paradigms through which disability has been conceived. From Decree 432/97 to the 2023 reforms and recent audits, the

study examines the tensions between the approaches of invalidity, vulnerability, and functional diversity. It discusses how regulatory transformations reflect disputes between medical, social, and rights-based models within a context of progress and setbacks regarding social inclusion and protection.

KEYWORDS: disability, invalidity, pensions

Introducción

La propuesta de este escrito es realizar un recorrido histórico de las *pensiones no contributivas por invalidez en Argentina*, analizando los paradigmas y modelos para pensar la discapacidad que se ponen en juego.

Estas reflexiones se ubican en el marco del proceso de auditoría impulsado por el gobierno nacional que ha otorgado una gran relevancia al tema de las pensiones y de la discapacidad, tomando fuerza en la discusión social. Me interesa destacar que, más allá de la importancia del tema en la agenda pública, se trata de un aspecto de gran interés en mi práctica profesional como trabajador social. Entre las cuestiones más llamativas, destaco la fuerte asociación que existe entre las pensiones y la discapacidad, así como la desinformación y la falta de claridad al respecto de lo que implican estas políticas. Podría afirmar que en el imaginario social, cuando se piensa en las *pensiones*, lo primero que se asocia es la idea de *discapacidad*. Así, se escucha hablar frecuentemente de «pensiones por discapacidad» o «pensiones para personas con discapacidad». Incluso, se asocia la pensión al Certificado Único de Discapacidad, persistiendo la idea de que «para iniciar una pensión, primero hay que tramitar el CUD».

En este punto, lo llamativo es que, desde su creación, las pensiones llevan el nombre de *Pensiones por Invalidez*, y no «por discapacidad». Además, si miramos más detalladamente, nunca fue un requisito para su gestión u otorgamiento la presentación del Certificado Único de Discapacidad. Por ende, se observa que el abordaje del tema de las *pensiones* implica un entrecruce problemático con el tema de la *discapacidad*. Estos dos temas, por momentos, parecen ir por el mismo carril y, en otras ocasiones, parecen diferenciarse completamente.

En este marco, tomando el eje de las pensiones en clave histórica, se realiza un análisis de las concepciones y posicionamientos sobre la discapacidad, permitiendo el entrecruzamiento con las dimensiones del trabajo y la protección, entre otras. Este recorrido busca ofrecer algunas explicaciones y reflexiones sobre el vínculo entre pensiones y discapacidad, dialogando, a su vez, con otro concepto importante: el de invalidez.

Por último, aunque a lo largo del trabajo se utilizará el concepto de *discapacidad* para poder desarrollar los planteos, se incluirá la denominación de *personas con discapacidad o diversidad funcional* para referir a las personas¹.

Los inicios de las pensiones

En Argentina, las pensiones no contributivas por invalidez se ubican en el marco de un conjunto de pensiones no contributivas establecidas a lo largo de los años por los distintos gobiernos. Se trata de aquellos beneficios obtenidos sin vinculación con la trayectoria laboral, y cuyas condiciones de adquisición responden a diferentes requisitos de acuerdo a la ley que las otorga. Estos requisitos permiten diferenciar dos grandes grupos. Por un lado, aquellas pensiones que se inscriben en una lógica de reconocimiento: las leyes especiales, las graciabiles y las de excombatientes Malvinas². Por otro lado, aquellas que se inscriben en una lógica de protección y/o asistencia. Entre estas últimas encontramos por Madre de 7 o más hijos, por Vejez y, finalmente, por Invalidez (Boletín Estadístico de la Seguridad Social, 2025).

Podemos afirmar que la historia de las pensiones no contributivas por invalidez en Argentina comienza en 1948, con la sanción de la ley N.º 13478, mediante la cual se otorga «a toda persona no amparada por un régimen de previsión, una pensión inembargable a la vejez» (art. 9).

Su sanción se inscribe en los esfuerzos de un Estado que, en aquel periodo, se constituyó como un Estado de bienestar. Se trata del periodo de gobierno peronista. Siguiendo a Andrenacci, et al. (2004), se trató de la acción del Estado a través de dos estrategias que se combinaban: por un lado, el pleno empleo, que garantizaba un

¹ A lo largo del trabajo se retoman fuentes y autores que hablan de «personas con discapacidad», en sintonía con el modelo social de la discapacidad. Sin embargo, se adhiere al concepto de «personas con diversidad funcional». Así, se hablará de *personas con discapacidad o diversidad funcional* para incluir las denominaciones de ambos modelos.

² Ambos testimonios fueron recuperados de fuentes de acceso público debidamente referenciadas. La intención del apartado fue sumar voces de referentes de los colectivos de personas con discapacidad a los fines de graficar y describir el posicionamiento y enfoque que se desarrolla desde la perspectiva de estos actores clave.

marco de protecciones al trabajador formal y a su familia; por otro lado, la llamada «mano izquierda», que operaba a través del sistema previsional, de una parte del sistema de salud y educativo, de políticas de vivienda de carácter focalizado y de políticas sociales asistenciales para casos de extrema pobreza (Andrenacci, et al. 2004). La protección social se postula entonces como una política de Estado orientada a aquellos ciudadanos en situación de vulnerabilidad que queden por fuera de las protecciones básicas del empleo formal y de las coberturas que de él se desprendían.

Esta ley sufrirá una modificación importante en 1970 a través de la Ley N.º 18910, que modifica el artículo mencionado. Así, se extiende el alcance de la pensión a «toda persona sin suficientes recursos propios, no amparada por un régimen de previsión, de sesenta (60) o más años de edad o imposibilitada para trabajar» (art. 1). De esta manera, podemos decir que «se abre» la puerta para el ingreso de las pensiones por invalidez.

Sin embargo, recién en 1997 estas pensiones fueron reglamentadas a través del Decreto 432/97 (que reglamenta la Ley 13478 de 1949). Allí se expresa que era «necesario unificar las reglamentaciones de las leyes sobre pensiones a la vejez y para las personas sin suficientes recursos propios e imposibilitadas de trabajar». Esta reglamentación establece los requisitos para acceder a estas pensiones, entre los que se destacan:

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 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.

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.

(Decreto 432/97. Anexo I. Capítulo I)

En esta reglamentación se pueden observar dos vectores que estructuran los criterios de acceso y permanencia a las pensiones. Por un lado, el vector de la *invalidez*,

de la incapacidad en forma total y permanente para trabajar, establecida mediante un porcentaje médico. Por otro lado, el vector de la *vulnerabilidad económica*, vinculada a criterios socioeconómicos, laborales y de ingresos. De esta manera, se asocian las pensiones a la invalidez y a la vulnerabilidad. Este modelo, este enfoque, se mantuvo —y se mantiene— con una gran vigencia hasta la actualidad, determinando los criterios para acceder a una pensión. Así, hasta 2023, esta reglamentación casi no sufrió modificaciones.

Lo interesante, en este punto, es que si observamos el texto de los decretos y reglamentaciones que fueron regulando esta política, podemos notar que en ningún lado se habla de *discapacidad*. Sin embargo, —y como se advirtió— las pensiones siempre se asociaron a la idea de discapacidad. Es aquí donde surge la pregunta de por qué se genera esta asociación.

Para responder a este interrogante, es necesario adentrarnos en los distintos paradigmas desde los que se pensó —y se puede pensar aún— la discapacidad.

Discapacidad, invalidez y vulnerabilidad. El modelo rehabilitador

Siguiendo a Palacios (2008), se puede advertir la complejidad histórica que arrastra el concepto de *discapacidad*, el cual ha dado lugar a grandes contradicciones en su tratamiento. Estas contradicciones no han desaparecido y se expresan en el entrecruzamiento de distintas concepciones. Sin embargo, hay consenso en identificar la existencia de distintos «modelos» a lo largo de la historia. Entre ellos, podemos destacar el llamado *modelo médico rehabilitador*, desde el cual se considera que las causas que originan la discapacidad son científicas, vinculadas a limitaciones, deficiencias o enfermedades de carácter individual de las personas. Partiendo de este diagnóstico —como indica su nombre—, este modelo orienta las acciones a la rehabilitación de las personas:

El fin primordial que se persigue desde este modelo es normalizar a las personas con discapacidad, aunque ello implique forzar a la desaparición o el ocultamiento de la diferencia que la misma discapacidad representa. Como se verá, el problema cardinal pasa a ser, entonces, la persona, con sus diversidades y dificultades, a quien es imprescindible rehabilitar —psíquica, física, mental o sensorialmente—. (Palacios, 2008, p. 26)

Se trata, entonces, de un modelo que presenta al diferente «como una persona biológicamente imperfecta que hay que rehabilitar y 'arreglar' para restaurar unos teóricos patrones de «normalidad» que nunca han existido, que no existen y que en el futuro es poco probable que existan» (Romañach y Lobato, 2005, p. 3).

Si pensamos la *discapacidad* desde el modelo médico rehabilitador, entendida como una limitación personal/individual, podemos ubicar una fuerte conexión con los dos vectores mencionados en las pensiones: la invalidez y la vulnerabilidad económica. Es decir, que desde el enfoque que brinda este paradigma podemos ubicar las raíces de esa asociación con las pensiones.

Sobre la conexión entre discapacidad e invalidez, encontramos similitudes entre ambos conceptos. Por un lado, la *invalidez* es definida por la RAE como la «condición de inválido o que padece algún defecto físico», siendo «inválido/a» aquella persona «que padece algún defecto físico que le impide o dificulta alguna de sus actividades». Por su parte, una definición de *discapacidad* asociada a dicho modelo podemos ubicarla desde la Organización Mundial de la Salud (1980): «Toda restricción o ausencia (debida a una deficiencia) de la capacidad de realizar una actividad en la forma o dentro del margen que se considera normal para un ser humano [...] representa la objetivación de una deficiencia y, en cuanto tal, refleja alteraciones a nivel de la persona» (p.165).

Sobre la conexión entre discapacidad y vulnerabilidad económica, es necesario atender que el modelo médico rehabilitador se inscribe en un paradigma que asocia la normalidad de las personas a su capacidad de participar de los circuitos de producción y reproducción del sistema; es decir, a la capacidad de trabajar y producir. En esta línea, la «discapacidad» se asocia a la anormalidad: a la imposibilidad de producir, de trabajar. Esto explica también la importancia que se otorgaba a los criterios socioeconómicos y de ingresos para acceder a las pensiones.

Además, Venturiello, Palermo y Tiseyra (2020) advierten que se transversaliza una lógica de merecimiento, ya que «la condición de pobreza resulta insuficiente para ser considerado sujeto de la asistencia: es necesaria una asociación con la incapacidad para el trabajo [...] solo pueden recibir esta pensión quienes, además de no estar en condiciones de trabajar, son "buenos" pobres» (p. 39-40). Así, se podría afirmar que las pensiones se inscriben en un modelo de políticas *compensatorias*, donde el Estado ofrece un ingreso regular por la pérdida sufrida —siempre que no tenga otros ingresos o formas de generarlos—, concibiendo a las personas destinatarias como carentes de aptitudes para ser consideradas trabajadoras e incapaces de trabajar (Venturiello, Palermo y Tiseyra, 2020).

La Convención. El modelo social y de diversidad funcional

En 2008, la Argentina ratificó la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD), convirtiéndose en un punto de inflexión para el abordaje de todo lo referido a la discapacidad, y también para las pensiones.

La Convención buscó establecer un marco que garantice la promoción, protección y el pleno goce de los derechos de las personas con discapacidad, promoviendo valores como el trato digno, el respeto y la libertad. Allí, se establece que «las personas con discapacidad incluyen a aquellas que tengan deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales a largo plazo que, al interactuar con diversas barreras, puedan impedir su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás» (art. 1. Propósitos). Además, se reconoce que «la discapacidad es un concepto que evoluciona y que resulta de la interacción entre las personas con deficiencias y las barreras debidas a la actitud y al entorno que evitan su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás» (Preámbulo).

Podemos afirmar que la Convención plasma debates e ideas que, desde décadas anteriores, promovieron una nueva forma de ver y pensar la discapacidad. En aquel entonces, se habló de que la Convención representó el espíritu del llamado «modelo social de la discapacidad». En líneas generales, este modelo social considera que las causas que dan origen a la discapacidad son preponderantemente sociales. Se quita el eje del diagnóstico como parámetro, buscando abarcar la complejidad de la discapacidad, la cual debe pensarse en la interrelación entre la persona con discapacidad y la sociedad. Así, se entiende que no son las limitaciones individuales las raíces del problema, sino las barreras e impedimentos que la misma sociedad genera y que no permiten la participación plena y efectiva de todas las personas. Se resalta la importancia de la accesibilidad al entorno físico, social, económico y cultural, a la salud y a la educación y a la información y las comunicaciones, para que las personas con discapacidad puedan gozar plenamente de todos los derechos humanos y libertades fundamentales. Además, se insiste en el aporte que las personas con discapacidad pueden hacer a la sociedad, en igual medida que el resto, desde la valoración y el respeto de la diferencia (Broyna, 2007; Palacios, 2008).

Cabe destacar que las bases de estas ideas fueron retomadas y profundizadas desde otros paradigmas que buscaron ir más allá no solo del modelo médico, sino también del modelo social. Aquí se ubica el modelo de la *diversidad funcional*. Siguiendo a Romañach y Lobato (2005), este término busca alejarse de la enfermedad y de la deficiencia: reconoce que una persona funciona de manera diferente o diversa

de la mayoría de la sociedad, considerando «la diferencia del individuo y la falta de respeto de las mayorías, que en sus procesos constructivos sociales y de entorno, no tiene en cuenta esa diversidad funcional» (p. 4). Así, proponen la denominación de «hombres y mujeres con diversidad funcional, despegándose del carácter negativo y médico de denominaciones anteriores, y se pone énfasis en la diferencia y diversidad de cada persona como valores que enriquecen el mundo» (p. 8).

Al ratificar la Convención, el Estado argentino asume la responsabilidad de revisar todas las normas y políticas públicas dirigidas a este colectivo y avanzar en un sistema de protección social que permita su inclusión real y efectiva. En ese momento, quedó expuesto el paradigma restrictivo desde el cual se pensaban las pensiones: un modelo médico que desconocía las múltiples barreras que enfrentan las personas para ejercer sus derechos.

Desde entonces, y a la luz de los aportes de los nuevos paradigmas, se ponen en discusión distintos cuestionamientos sobre el sistema de pensiones.

En primer lugar, se establece una crítica al requisito de dictaminar un porcentaje de invalidez, entendiendo que esta idea refuerza la relación entre discapacidad e incapacidad laboral, y consolida un estigma relacionado con la falta de valor o de productividad. Además, se critica que estas evaluaciones se centran exclusivamente en la condición individual (diagnóstico, porcentaje de pérdida laboral), sin considerar las condiciones del entorno, como discriminación, accesibilidad, apoyos disponibles o adaptaciones razonables.

En segundo lugar, se establece una crítica sobre los criterios socioeconómicos asociados a la vulnerabilidad y sobre el criterio de no tener trabajo. Estas condiciones, por un lado, ignoran que el monto de las pensiones es acotado, y que por sí solo está muy lejos de abarcar los gastos básicos para desarrollar una vida digna. Por otro lado, empujan a sus beneficiarios a empleos o actividades laborales no registradas, informales y/o irregulares, desincentivando la inclusión laboral y social de estas personas. Así, se excluye del mercado laboral a personas que podrían trabajar con apoyos adecuados. En este sentido, Venturiello, Palermo y Tiseyra (2020) destacan las dificultades y la discriminación que enfrentan las personas con discapacidad o diversidad funcional para obtener trabajo remunerado y cómo, en consecuencia, se delega en el individuo y su familia la responsabilidad de su manutención. De esta manera, se atenta contra derechos básicos como la autonomía financiera y el derecho a la vida independiente.

En tercer lugar, y de manera transversal, se establece una fuerte crítica con respecto a la ausencia de la mirada y de los aportes de las propias personas con discapacidad o diversidad funcional en el desarrollo de estas propuestas. Así, se demanda

La apertura de espacios de discusión y trabajo que permitan la construcción de criterios inclusivos construidos desde el protagonismo activo de estas personas: «Nada sobre nosotros sin nosotros».

En este sentido, toma importancia recuperar algunos testimonios que den cuenta de este debate³.

La pensión no contributiva funciona como un paliativo frente a un sistema social que todo el tiempo está tratando de excluirnos o que fue construido por y para personas sin discapacidad. Las personas con discapacidad tenemos un montón de gastos por vivir en una sociedad que no está construida para nosotros: de transporte, gastos médicos, de rehabilitación, de asistencia. Entonces, la asistencia social o la pensión, en este caso, no contributiva, viene un poco a nivelar estas cuestiones. (Rosario Pezazolo Masjoan, artista y activista disca, La Tinta, 13 de noviembre de 2023)

La pensión por discapacidad es un derecho adquirido por las personas con discapacidad, que sirve como un apoyo para que podamos vivir con dignidad. Que se mantenga aun cuando hayamos conseguido ese trabajo es un reconocimiento a nuestra lucha, que continúa para que cada vez más personas con discapacidad accedan al derecho de un trabajo digno. (Maxi Mignacca, trabajador con discapacidad del INTI e integrante de la Mesa de Trabajo en Discapacidad y DD HH, La Tinta, 13 de noviembre de 2023)

Reformas y contrarreformas (2023-2024). Las auditorías de las pensiones

Desde los criterios establecidos en 1997 no hubo grandes modificaciones hasta 2023. Ese año, durante el gobierno de Alberto Fernández, se avanzó en un proceso de reformas donde se modificaron y flexibilizaron las condiciones y criterios para acceder a las pensiones (Decretos 7/2023 y 566/2023). Se podría decir que se buscó «acercar» los criterios y requisitos a lo establecido en la Convención. De esta manera, se produjeron algunas modificaciones.

– En primer lugar, se eliminó el requisito de tener un 76% de «disminución en la capacidad laborativa» (invalidez). Es decir que la incapacidad para trabajar dejó de ser un requisito de acceso.

³ El Boletín Estadístico de la Seguridad Social (BESS) es una publicación trimestral que brinda series estadísticas consolidadas, actualizadas y lo suficientemente dinámicas sobre las variables más relevantes de la seguridad social en la Argentina (jubilaciones y pensiones, asignaciones familiares y prestación por desempleo): <https://www.argentina.gob.ar/trabajo/seguridadsocial/bess>

– En segundo lugar, se flexibilizaron los criterios socioeconómicos. A partir de entonces, dejó de ser un impedimento que el/la cónyuge estuviera amparado/a por un régimen de previsión, retiro o pensión no contributiva, y se limitó el requisito de no tener parientes obligados/as a proporcionar alimentos solo al caso de beneficiarios/as que fueran niñas, niños y adolescentes. También, se suprimió la incompatibilidad con el ejercicio de actividades laborales. Así, «no tener un trabajo» dejó de ser un requisito para acceder.

Estas modificaciones se alinearon con algunas de las demandas de colectivos y organizaciones, significando una gran conquista. Por ejemplo, desde la Red por los Derechos de las Personas con Discapacidad (REDI) celebraron el decreto como un reclamo histórico de las organizaciones de personas con discapacidad, destacando la responsabilidad estatal en la inserción laboral y en el apoyo a la construcción de autonomía económica de las personas con discapacidad (REDI, 2 de noviembre de 2023).

Con estos cambios, las pensiones se alejaron de los vectores excluyentes de invalidez y vulnerabilidad que las asociaban a modelos más tradicionales. Sin embargo, como todo proceso de cambio de paradigma, no estuvo exento de tensiones y contradicciones. Entre ellas, se destaca la decisión de mantener la denominación de «pensiones no contributivas por invalidez laboral».

Este avance en materia de derechos sufrió un duro golpe al poco tiempo de su implementación. Con el cambio de gobierno, se inició una nueva etapa política en Argentina que trajo grandes reformas y retrocesos en el campo de los derechos sociales. El 23 de septiembre de 2024, el gobierno nacional de Javier Milei volvió a modificar las condiciones de acceso a las pensiones a través del Decreto 843/24, restableciendo muchos de los requisitos de la primera regulación y dejando atrás la mayor parte de las modificaciones incorporadas en 2023. Entre ellos, se restablecieron los criterios como: a) acreditar un porcentaje de «disminución de la capacidad laborativa» —ahora fijado en 66 %—; b) no tener ningún vínculo laboral formal y no tener parientes o cónyuges obligados/as legalmente a proporcionar alimentos o sustento económico aun cuando se trate de personas adultas.

En paralelo a estas reformas, se inició el ya célebre proceso de auditoría de pensiones, solventado en la denuncia pública y mediática de ciertas irregularidades en los procesos de asignación de las mismas en el territorio nacional.

Las denuncias públicas con las que arremetió el gobierno se enfocaron en dos cuestiones. Por un lado, se instaló la idea de un aumento indiscriminado del otorgamiento de pensiones en los últimos años, puntualmente durante la gestión de

gobierno de Alberto Fernández. Por otro lado, y de la mano con esto, se denunció la asignación irregular y/o fraudulenta de muchas de estas. Esto se conjugó en un discurso oficial que empezó a instalar la idea de pensiones «truchas», mal otorgadas, asignadas arbitrariamente y hasta que habían sido utilizadas como moneda de cambio para favores políticos⁴. Así se justificó el proceso de auditoría y se dio inicio a una etapa de reevaluación.

En este punto, vale la pena detenernos en los números sobre las pensiones. Los registros oficiales nos permiten reconstruir la cantidad activa en nuestro país cada año desde 2001, según datos del Boletín Estadístico de la Seguridad Social⁵.

TABLA. Construida a partir de datos de Boletín Estadístico de la Seguridad Social (2025). El % Aumento corresponde al porcentaje de aumento de las pensiones de un año con respecto a las del año anterior

Año	Cantidad de pensiones	% Aumento	Año	Cantidad de pensiones	% Aumento
2001	75.947		2014	1.018.165	10,98%
2002	76.899	1,25%	2015	1.058.835	3,99%
2003	80.593	4,80%	2016	1.059.616	0,07%
2004	89.407	10,94%	2017	1.073.921	1,35%
2005	123.458	38,09%	2018	1.055.057	-1,76%
2006	154.694	25,30%	2019	1.040.461	-1,38%
2007	201.477	30,24%	2020	1.033.453	-0,67%
2008	264.311	31,19%	2021	1.088.813	5,36%
2009	372.715	41,01%	2022	1.130.725	3,85%
2010	504.946	35,48%	2023	1.208.487	6,88%
2011	654.735	29,66%	2024	1.221.971	1,12%
2012	795.775	21,54%	2025	1.174.984	-3,85%
2013	917.394	15,28%			

Fuente: elaboración propia.

⁴ A partir de 2017, el gobierno de Mauricio Macri impulsó un proceso de revisión de las pensiones asignadas con argumentos similares a los esbozados en la gestión Milei. El resultado de este proceso fue una gran cantidad de bajas de pensiones y un gran número de solicitudes que no fueron continuadas. Aunque su gestión terminó a fines de 2019, se estima que el tiempo que llevó la recomposición de estas situaciones refleja la baja mencionada durante los años 2018, 2019 y 2020. Se sugiere ver: <https://www.institutopatria.org.ar/pensiones-por-discapacidad-el-ajuste-mas-cruel/>

⁵ Esta medición se interrumpe en 2022. Al día de la fecha, no hay anuarios que recojan los datos de los años 2023, 2024 y 2025.

Desde sus inicios, se observa un crecimiento sostenido: desde 2001 a 2017, todos los años registraron un número mayor de pensiones que el año anterior. Esta tendencia se interrumpe durante los años 2018, 2019 y 2020, periodo en el que se observa un decrecimiento⁶. Así, de las 10 73921 registradas en 2017, pasamos a 1033453 en 2020: 40 468 pensiones menos. La tendencia creciente se retoma ya en el periodo de gobierno de Fernández, donde se observa una suba considerable: de 1033453 en 2020 a 1208487 en 2023; un total de 17 5034 pensiones más.

Observando esto, llama la atención que el énfasis del discurso oficial sobre el otorgamiento indiscriminado de pensiones durante el último periodo no se refleja necesariamente en los números. Si observamos el aumento porcentual año a año, esta tendencia marcaría una continuidad esperada en sintonía con lo ocurrido en el periodo 2001-2017: no hay un aumento exponencial en términos porcentuales. Sí es una realidad que el aumento en términos numéricos fue considerable. Pero a esto hay que anteponer también los números decrecientes entre 2018 y 2020. Por ende, no se puede obviar que gran parte de las pensiones asignadas a partir de 2021 hayan estado vinculadas a pensiones que habían sido quitadas, rechazadas o cuya asignación no estaba resuelta.

Este diagnóstico contribuye a construir una lectura del proceso de auditoría como una decisión arbitraria orientada a reducir las pensiones otorgadas y anteponer las nuevas reglamentaciones y criterios a las evaluaciones previas.

En este marco, asistimos a un momento histórico que se alinea con las discusiones y paradigmas tradicionales para entender la discapacidad. La lógica de *capital humano* impulsada por el gobierno de Javier Milei se ubica en esta línea: se entiende al capital humano como el conjunto de «capacidades productivas que un individuo adquiere por acumulación de conocimientos generales o específicos, de saber-hacer, actitudes y destrezas [...] está compuesto por todos los factores físicos y psicológicos que otorgan a los individuos particulares la capacidad de ganar un salario-ingreso» (Campana, 2013, p. 315).

Así, vuelve a instalarse la lógica de merecimiento a través del proceso de auditorías que busca perseguir a aquellos que «no merecen» tener la pensión. Se advierte

⁶ Las pensiones de leyes especiales comprenden pensiones otorgadas a presidentes y vicepresidentes de la Nación Argentina; jueces de la Corte Suprema de Justicia; premios Nobel y olímpicos; primeros premios nacionales a las ciencias, letras y artes plásticas; precursores de la aeronáutica; pioneros de la Antártida; prelados, sacerdotes seculares, exobispos y arzobispos; familiares de desaparecidos; primera conscripción argentina; expresos políticos y personas trasplantadas. Las *pensiones graciables* son otorgadas por el Honorable Congreso de la Nación de acuerdo a lo establecido en cada ley de presupuesto. Las *pensiones de excombatientes de Malvinas* son otorgadas a veteranos de guerra del Atlántico Sur y sus derechohabientes (Boletín Estadístico de la Seguridad Social, 2025).

aquí cierta desconfianza sobre la transparencia de los procedimientos de otorgamiento, poniendo sobre la mesa la sospecha acerca de quiénes son los verdaderos merecedores de esta ayuda (Venturiello, Palermo y Tiseyra, 2020). Como afirman las autoras, la discapacidad se pone bajo sospecha.

La Ley de Emergencia en Discapacidad. Una propuesta para pensar

En el marco del proceso de auditorías, tomó fuerza un proyecto de ley impulsado por colectivos, organizaciones y agrupaciones de personas con discapacidad o diversidad funcional, que establece la declaración de la Emergencia en Discapacidad en todo el territorio nacional.⁷

La presente emergencia nacional tiene por objeto efectivizar el cumplimiento de la obligación del Estado Nacional, asumida en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de jerarquía constitucional otorgada por la Ley 27.044, de modificar leyes y decretos y de adoptar medidas legislativas, ejecutivas, administrativas y de otra índole que sean pertinentes para asegurar, entre otros, los derechos al nivel adecuado de vida, salud, habilitación, rehabilitación, educación, protección social y trabajo de las personas con discapacidad. (Proyecto de Ley Emergencia Nacional en Discapacidad, 2024, art.1).

En esta ley se estipulan transformaciones significativas para el régimen de pensiones. Así, se propone que las hasta ahora denominadas *Pensión No Contributivas por Invalidez* se conviertan en *Pensión No Contributiva por Discapacidad para Protección Social*. Esta propuesta trae consigo cambios importantes que se pueden resumir en los siguientes puntos.

En primer lugar, el principal requisito para su acceso es acreditar la condición de discapacidad conforme al proceso de obtención del Certificado Único de Discapacidad (CUD). Es decir, que se trata de una pensión para personas con discapacidad entendidas en los términos de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad: «Aquellas que tengan deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales a largo plazo que, al interactuar con diversas barreras, puedan impedir

⁷ En este entonces, la denuncia pública de parte de referentes del gobierno nacional, como el vocero Manuel Adorni, y de la Agencia Nacional de Discapacidad, como su director Sapnuolo, ocupó un lugar relevante en los medios de comunicación. Paradójicamente, no hubo informes claros o formalmente presentados sobre estas denuncias. La mayor parte de la información circuló en declaraciones y notas en medios de comunicación. Se sugiere ver la nota de Klipphan (28 de agosto de 2024).

su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás» (Proyecto de Ley Emergencia Nacional en Discapacidad, art. 10). Así, la Convención se constituye como el marco de derechos y protecciones sobre los que busca sustentarse esta política. Volveremos sobre este punto.

En segundo lugar, se flexibilizan las restricciones socioeconómicas, estableciendo como tope de ingresos a percibir hasta dos salarios mínimos, vitales y móviles, teniendo en cuenta sólo el ingreso individual y no el del grupo familiar. Además, se establece la compatibilidad con el trabajo, dando lugar a que la persona beneficiaria pueda tener un vínculo laboral formal.

En tercer lugar, se establece que será la Agencia Nacional de Discapacidad, en articulación con el Consejo Federal de Discapacidad, quien implante los lineamientos de la certificación de la discapacidad, así como las disposiciones y los procedimientos sobre revisión y/o auditoría médica y socioeconómica, conforme a la concepción multidimensional y dinámica de la discapacidad dispuesta por la Convención. De esta manera, se da importancia en el proceso al aporte de organizaciones de personas con discapacidad o diversidad funcional que forman parte del mencionado Consejo.

En cuarto lugar, se faculta al Poder Ejecutivo a otorgar pensiones no contributivas específicas solo por invalidez laboral —estableciendo condiciones específicas— o a incluir a las personas con invalidez laboral dentro de las Pensiones por Discapacidad para Protección Social, otorgando montos económicos adicionales por este concepto.

De esta manera, se propone una clara diferenciación o autonomía de los conceptos de discapacidad e invalidez, diferenciándose el camino que pueda tomar cada uno en el marco de las pensiones.

Como se mencionó, la instalación del CUD como requisito de acceso a la pensión abre también una reflexión y un debate al respecto. Esta propuesta formaliza por primera vez el «encuentro» —en términos de requisitos y condiciones— entre el CUD y una pensión no contributiva. Por primera vez, el CUD se postula formal y reglamentariamente como una condición de base para el acceso a una pensión.

Al respecto, hay que señalar que este «encuentro» ya se venía materializando en la práctica. Mientras que en 2018 solo el 18,4 % de las personas con CUD percibía la pensión por invalidez, en 2022 ese número llegó a 41,4 %⁸ (Agencia Nacional

⁸ Este proyecto tomó conocimiento público como Ley de Emergencia en Discapacidad. Su objetivo fue declarar la emergencia en el sector hasta el 31 de diciembre de 2027. El 10 de junio fue aprobada por el Congreso de la Nación, pero fue posteriormente vetada el 4 de agosto por el Poder Ejecutivo del Gobierno Nacional. Frente a la intervención de la Cámara de Diputados como el Senado, se anuló el veto y la ley volvió a quedar formalmente aprobada. Sin embargo, en el decreto de promulgación, el ejecutivo terminó suspendiendo de hecho e interrumpiendo su implementación y reglamentación correspondiente. Este artículo fue redactado en el marco de la sanción de dicha ley. No es el objetivo aquí reconstruir dichos debates, sino tomar la letra del proyecto como expresión de los debates y discusiones acerca de los modelos de discapacidad que se ponen en juego.

de Discapacidad, 2022). Así, cada vez son más las personas beneficiarias de ambas políticas en nuestro país. Aunque no es el objetivo de este trabajo ahondar en este punto, sí cabe resaltar cómo los factores socioeconómicos tienen aquí una gran importancia. Los números que se acaban de mencionar corresponden a un periodo en que las condiciones de vida y de trabajo de la mayor parte de la población se han precarizado. Frente a esto, las estrategias de supervivencia se orientan al acceso de políticas que puedan atender a situaciones concretas. En el ejercicio profesional cotidiano, son comunes las consultas de personas que buscan acceder a un CUD, reconociendo en este documento una cuestión concreta como el llamado «pase de colectivo», así como por la posibilidad de gestionar una pensión porque los ingresos irregulares no alcanzan. Estas ideas se deslizan hacia los fines reflexivos, pero merecen ser profundizadas.

Por otra parte, no hay que perder de vista que, aunque con el requisito del CUD se aparta al vector de la incapacidad para trabajar, el vector económico se mantiene vigente. Aunque su mayor flexibilidad permite ampliar considerablemente el acceso, deja presente el sello de una política que no llega a constituirse universal para todas las personas con discapacidad.

Reflexiones finales

El recorrido histórico y normativo de las pensiones no contributivas por invalidez en Argentina permite reconocer una trama de continuidades y rupturas en la concepción sobre la relación entre discapacidad, trabajo y protección social. Esto fue abordado a partir de los marcos normativos, en tanto son estos los que históricamente han ido delimitando quiénes son los sujetos legítimos de la protección, bajo qué condiciones y desde qué concepciones.

Desde la instauración del Decreto 432/97 hasta las reformas y contrarreformas más recientes, se advierte la persistencia de un paradigma que asocia la discapacidad a la incapacidad productiva y a la vulnerabilidad, atravesado por lógicas de control y merecimiento. La Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad introdujo una mirada que intentó ser expresada con las reformas de 2023, aunque rápidamente enfrentaron resistencias que revelan el arraigo del modelo médico y asistencial. En este marco, las contrarreformas y las auditorías ponen nuevamente en discusión y bajo sospecha los derechos de las personas con discapacidad.

El proyecto de Ley de Emergencia en Discapacidad y la propuesta de una nueva pensión no contributiva «por discapacidad» traen una novedad trascendental: por

primera vez se enuncia una política de protección donde discapacidad e invalidez pueden circular por caminos distintos. Esta diferenciación expone que, hasta entonces, esta tensión fue históricamente resuelta por el Estado a través de marcos normativos en los cuales la discapacidad, asociada al modelo médico rehabilitador, quedó subsumida en las protecciones a la invalidez laboral. Así lo refleja el hecho de que las pensiones en estudio mantuvieron, hasta la actualidad, la denominación de pensiones por invalidez.

Es necesario poner en valor el hecho de contar con una política de protecciones no contributivas, como son las pensiones, para quienes se encuentren en una situación de vulneración por no poder estar en condiciones de generar ingresos de subsistencia por medio del trabajo. En este sentido, las reformas mencionadas del 2023 constituyen una propuesta que debe ser retomada para la formulación de esta política. Es importante avanzar hacia un modelo de pensiones por invalidez que permita otorgar dignidad y no solo un mero carácter de subsistencia, cuyos requisitos deben contemplar la compleja trama social, económica y relacional de sus solicitantes, no solo su incapacidad laborativa.

A su vez, el derrotero que finalizó en la sanción de la mencionada ley debe permitirnos sentar el piso desde el cual no retroceder: sostener una política de protección dirigida a las personas con discapacidad en el marco de los lineamientos de la Convención y en sintonía con las reivindicaciones de los colectivos y organizaciones de dichas personas.

Referencias bibliográficas

- AGENCIA NACIONAL DE DISCAPACIDAD (2022). *Anuario Estadístico Nacional 2022*. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2019/02/anuario_estadistico_2022.pdf
- ANDRENACCI L., F. Falappa y D. Lvovich (2004). *Acerca del Estado de bienestar en el peronismo clásico (1943-1955). En el país del no me acuerdo. (Des)memoria institucional e historia de la política social en la Argentina*. Prometeo.
- BOLETÍN ESTADÍSTICO DE LA SEGURIDAD SOCIAL (2025). *Sistema previsional No contributivo*. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/estadisticas_de_seguridad_social_pnc_09-2025.xlsx
- BROGNA, P. (2007). *El concepto de discapacidad: de la enfermedad a la diferencia*. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/5/2468/11.pdf>
- CAMPANA, M. (2013). Para una lectura crítica del desarrollo humano. *Andes*, 24, 299-323. Instituto de Investigaciones en Ciencias Sociales y Humanidades Salta. <https://www.redalyc.org/pdf/127/12730581009.pdf>

- CONVENCIÓN INTERNACIONAL SOBRE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD (2006). Organización de las Naciones Unidas. <https://www.un.org/esa/socdev/enable/documents/tccconvs.pdf>
- DECRETO 432/97 (15 de mayo de 1997). Apruébase la reglamentación del art. 9º de la Ley N.º 13.478, para el otorgamiento de pensiones, a la vejez y por invalidez. Poder Ejecutivo Nacional. .
- KLIPPHAN, A. (28 de agosto de 2024). El Gobierno comenzó a auditar 400 000 pensiones por invalidez laboral otorgadas en los últimos años. *Infobae*. <https://www.infobae.com/politica/2024/08/25/el-gobierno-comenzo-a-auditar-400000-pensiones-por-invalidez-laboral-otorgadas-en-los-ultimos-anos/>
- LA TINTA (13 de noviembre de 2023). *Por decreto, se acabó la incompatibilidad entre empleo y pensión por discapacidad*. La tinta. <https://latinta.com.ar/2023/11/13/decreto-empleo-pension-discapacidad/>
- ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD (OMS). (1980). *Clasificación Internacional de Deficiencias, Discapacidades y Minusvalías*. OMS. <https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/131983/8486852455-spa.pdf?sequence=2&isAllowed=y>
- PALACIOS, A. (2008). *El modelo social de discapacidad: orígenes, caracterización y plasmación en la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad*. Cermi.
- PROYECTO DE LEY DE EMERGENCIA NACIONAL EN DISCAPACIDAD (2024). *Cámara de Diputados de la Nación Argentina*: <https://www4.hcdn.gob.ar/dependencias/dsecretaria/Periodo2024/PDF2024/TP2024/7861-D-2024.pdf>
- REDI [@rediderechos] (2 de noviembre de 2023). REDI celebra la decisión del Estado Nacional de compatibilizar las pensiones de las personas con discapacidad con empleo [Imagen] Instagram https://www.instagram.com/p/CzJqFFhOg8n/?hl=es&img_index=1
- ROMAÑACH, J. y Lobato, M. (2005). *Diversidad funcional, nuevo término para la lucha por la dignidad en la diversidad del ser humano*. Foro de Vida Independiente. http://forovidaindependiente.org/wp-content/uploads/diversidad_funcional.pdf
- VENTURIELLO, M. P., Palermo, M. C. y Tiseyra, M. V. (2020). La Discapacidad como sospecha: políticas públicas en la Argentina durante el período 2016-2019. *Revista Argentina de Sociología*, 16(27), julio-diciembre, Consejo de Profesionales en Sociología Buenos Aires, Argentina. 2-44