

# **Pensiones por discapacidad: algunos aportes a la discusión pública**



por la igualdad y la justicia

# Presentación

En los últimos meses, diversos funcionarios públicos cuestionaron, en pronunciamientos oficiales y en medios de comunicación, el actual régimen de pensiones no contributivas por "invalidez"<sup>1</sup>, dependiente de la Agencia Nacional de Discapacidad (ANDIS)<sup>2</sup>. Algunos de los mensajes que se difundieron en relación con este tema sostenían que el incremento de pensiones en Argentina en los últimos años no podía explicarse de forma alguna, que la cantidad que hoy se otorga es similar a la de un país que atravesó una guerra y que la mayoría estaban otorgadas erróneamente o eran producto de maniobras de corrupción.

Asimismo, en el mes de agosto, ANDIS comenzó a auditar estas prestaciones, por lo que algunas personas con discapacidad comenzaron a recibir cartas documento que les informan el deber de presentarse en la sede del organismo a fin de ser evaluadas por profesionales. Cabe destacar también que el pasado 23 de septiembre, a través del Decreto 843/2024, el Poder Ejecutivo modificó la reglamentación para acceder a las pensiones y restableció criterios que habían sido declarados inconstitucionales en sede judicial por vulnerar los derechos de las personas con discapacidad<sup>3</sup>.

En ese contexto, nos proponemos arrojar luz sobre este escenario para aportar nuevos argumentos al debate público y contribuir a la construcción de un sistema de protección social que garantice los derechos consagrados en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (en adelante, "CDPD" o "la Convención").

- 
1. Este término es el utilizado por el Decreto 432/97, pero figura entre comillas porque su uso no es conforme a la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. La perspectiva del modelo social, adoptada por este tratado, cuestiona la clasificación de las personas en "válidas" e "inválidas", por cuanto entiende que aquellas consideradas "inválidas" solo enfrentan barreras para ejercer sus derechos debido a la falta de accesibilidad de los entornos en los que viven y no a sus características individuales.
  2. Al respecto, ver las siguientes notas: "Pensiones por invalidez: Chaco, Santiago del Estero y Formosa lideran la tasa de beneficiarios", "Pensiones por discapacidad: La "desafortunada" operación de Manuel Adorni" y "Pensiones No Contributivas (PNC) bajo investigación: cómo saber si cobro en septiembre 2024"; entre otras.
  3. Al respecto, ver: <https://acij.org.ar/la-nueva-reforma-del-regimen-de-pensiones-no-contributivas-implica-un-grave-retroceso-para-los-derechos-de-las-personas-con-discapacidad/>.

# Algunos aportes para nutrir la discusión

A continuación, abordamos 3 de las afirmaciones que circulan en discursos oficiales y mediáticos, y esbozamos algunas cuestiones de relevancia para complejizar el análisis.

## 1. “EL NÚMERO ACTUAL DE PENSIONES ES EXCESIVO”

En los últimos años se ha reiterado la idea de que existe una cantidad desproporcionada de pensiones otorgadas en relación con el número de personas con discapacidad que viven en Argentina. En particular, se cuestiona especialmente que reciban esta prestación 1.212.187 personas<sup>4</sup>.

Sin embargo, de acuerdo a los datos del Censo 2010 (aún no se encuentran publicados los resultados del Censo 2022 en relación con este tema<sup>5</sup>), el 12,9% de la población total (40.117.096 de personas) tiene discapacidad, lo que equivalía en ese momento a 5.175.105 personas. Si aplicáramos ese mismo porcentaje a la población total que surge del Censo 2022 (46.234.830 de personas), el número ascendería a 5.964.293. En este sentido, **suponiendo que la proyección de la población con discapacidad mantuviera el porcentaje de 2010 (12,9%), hoy en Argentina solo el 20,3% del total de personas con discapacidad recibe una pensión no contributiva.**

Como puede observarse, se trata de un porcentaje más bien reducido. Si bien esta cuestión amerita un mayor análisis, **la cifra parece, al menos, poner en duda el argumento según el cual el número de pensiones es desproporcionado en relación con el número total de personas con discapacidad.** ¿Por qué sería desproporcionado que un 20% de las personas con discapacidad cobrara una pensión? ¿En relación a qué parámetros? Creemos que desde el Estado se debe dar respuesta a estas preguntas.

Más allá de la situación actual, lo que también se cuestiona es su incremento en el tiempo. Sin embargo, **dicho incremento, o al menos parte de él, responde a razones legítimas, no asociadas a maniobras de corrupción.** Hasta 2003, regía un sistema de “alta por baja”, que implicaba que solo se podía acceder a una pensión nueva cuando otra se perdía. En dicho año, se decide dejar atrás ese mecanismo a fin de que el número de pensiones responda a la demanda real.

Además, desde que Argentina ratificó la CDPD en 2008, se comprometió a impulsar una amplia gama de políticas destinadas a garantizar a las personas con discapacidad un nivel de vida adecuado, lo que incluye, entre otras cuestiones, la alimentación, la vivienda y la

4. Este número surge del Boletín Estadístico de la Seguridad Social, actualizado a septiembre de 2024.

5. En septiembre de 2024 ACIJ realizó un pedido de acceso a la información pública dirigido al Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) solicitando esta información. Desde el organismo respondieron que al momento de la recepción de la solicitud estos datos no se encontraban procesados.

vestimenta. Así, el artículo 28 de este tratado dispone que **los Estados deben adoptar medidas para la mejora continua de sus condiciones de vida y para garantizarles el derecho a la protección social, asegurándoles el acceso a servicios a precios asequibles, a programas de reducción de la pobreza y a asistencia financiera para sufragar gastos relacionados con su discapacidad.**

En nuestro país, esta obligación reviste particular relevancia si consideramos que las personas con discapacidad son un colectivo altamente vulnerabilizado y excluido, que enfrenta barreras estructurales y sistémicas para el acceso a la educación, al trabajo, a la salud, a la vivienda, a la cultura y al ocio, entre otros bienes y servicios comunitarios, y que están sobrerrepresentadas entre aquellas que viven en la pobreza<sup>6</sup>. Ante un panorama semejante, **las transferencias de ingresos, aunque insuficientes, operan como paliativos temporales que permiten acceder a prestaciones mínimas. De ese modo, el número de pensiones debe asociarse a esa situación de discriminación estructural: cuanto mayores son los niveles de exclusión y de pobreza, mayor será el número de pensiones.**

En cualquier caso, y a la luz de estas consideraciones, **resulta fundamental que el Estado explique a la ciudadanía en qué medida y en relación a qué indicadores considera que este número es excesivo.**

## 2. “LA MAYORÍA DE LAS PENSIONES ESTÁN MAL OTORGADAS”

Otra de las cuestiones que circulan en el discurso público, vinculada a la anterior, es que muchas de las personas que reciben pensiones actualmente no cumplen las condiciones para hacerlo.

En relación con este punto, es importante mencionar que los requisitos de acceso a esta prestación se encontraron históricamente regulados en el Decreto 432/1997, dictado hace casi 30 años. Desde su aprobación, especialmente a partir de la ratificación de la CDPD por parte del Estado argentino en 2008, esta norma fue cuestionada judicialmente en reiteradas ocasiones por contener criterios inconstitucionales de acceso a las pensiones, que reforzaban el modelo médico de la discapacidad, perpetuaban la situación de dependencia económica de las personas y desconocían su derecho a vivir con autonomía. Por estas razones, la Justicia ordenó al Estado Nacional el otorgamiento de pensiones aun cuando quienes las solicitaran no cumplieran lo que establecía el referido decreto<sup>7</sup>.

6. Informe de la Relatora Especial sobre los derechos de las personas con discapacidad de la Organización de las Naciones Unidas, Catalina Devandas-Aguilar, A/70/297, 2015, párr. 25.

7. Ver los siguientes fallos: Cámara Federal de la Seguridad Social, Sala 2, “Asociación REDÍ y otros c/ EN-M DESARROLLO SOCIAL s/ AMPAROS Y SUMARISIMOS”, 15/03/2019; Juzgado Federal de la Seguridad Social n° 10, “Lovera Leguizamón, Wilson Adrián c/EN-M Salud de la Nación y otros s/amparo y sumarísimos” (Expte. 77438/2016), 2/07/2018; Corte Suprema de Justicia de la Nación, “Recurso de hecho deducido por Luisa Aguilera Mariaca y Antonio Reyes Barja en representación de D. R. A. en la causa R. A., D. c/ Estado Nacional”, 4/09/2007; Cámara Federal de la Seguridad Social, Sala II, “Felman, Andrea Gabriela y otros c/ Estado Nacional - Secretaría de Desarrollo Social - Comisión Nacional de Pensiones Asistenciales”, 25/06/2001; entre otros.

Procurando cierta armonización entre el derecho internacional y el derecho interno, en 2023 se dictaron los Decretos 7/2023 y 566/2023, que modificaron y flexibilizaron las condiciones e incompatibilidades para acceder a las pensiones. El primero eliminó el requisito de tener un 76% de “disminución en la capacidad laborativa”, así como la prohibición de cobrar la pensión cuando el/la cónyuge del/de la peticionante estuviera amparado/a por un régimen de previsión, retiro o pensión no contributiva; pasó de la lógica de “no poseer bienes, ingresos ni recursos para la subsistencia” a la de “no poseer bienes, ingresos ni recursos suficientes”, fijando pautas sobre cómo se interpretaría la “suficiencia” en casos concretos; limitó el requisito de no tener parientes obligados/as a proporcionar alimentos al caso de beneficiarios/as que fueran niñas, niños y adolescentes; y disminuyó de 20 a 10 años el plazo de residencia exigido a las personas migrantes para acceder a la pensión. A su turno, el Decreto 566/2023 suprimió la incompatibilidad con el ejercicio de actividades laborales.

No obstante, con fecha 23 de septiembre de 2024 se dictó el Decreto 843/24, que restableció muchos de los requisitos de la primera regulación. Entre ellos, el de acreditar un porcentaje de “disminución de la capacidad laborativa” (ahora fijado en 66%), que implica un retorno al modelo médico y desconoce la discriminación que enfrentan las personas con discapacidad en el acceso al mercado del trabajo, que no depende de porcentajes basados en criterios médicos sino de paradigmas culturales; el de no tener ningún vínculo laboral formal, que hace caso omiso del magro monto de las pensiones, se desentiende de los gastos adicionales derivados de la discapacidad y empuja a quienes las cobran al empleo no registrado, tal como veremos más adelante; el de no tener parientes o cónyuges obligados/as legalmente a proporcionarles alimentos o sustento económico aun cuando se trate de personas adultas, lo que atenta de modo directo contra su autonomía financiera y su derecho a la vida independiente. Además, volvió al enfoque de “bienes suficientes para la subsistencia”, sin dar claridad sobre si -en lo que fuera pertinente tras la modificación- se mantienen o no los parámetros que brindaban a las personas beneficiarias algunas certezas sobre cómo se valoraría este requisito en cada caso particular.

Cabe destacar que **organismos internacionales especializados en la temática han instado a Argentina a modificar este tipo de regulaciones y a asegurar un sistema de protección social que garantice plenamente los derechos de este grupo**. A modo de ejemplo, el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (en adelante, “Comité CDPD”), órgano que supervisa la implementación de la Convención por parte de los Estados, lo hizo en sus evaluaciones a nuestro país en los años 2012 y 2023<sup>8</sup>. En ellas, manifestó su preocupación por la regulación discriminatoria de las pensiones no contributivas, el poco acceso de las personas con discapacidad a este derecho, las demoras existentes en su tramitación, y también por su escaso monto y su insuficiencia para cubrir los costos adicionales de vivir con discapacidad. Por ello, solicitó al Estado que flexibilice los criterios para su otorgamiento, incremente su cuantía y elimine las incompatibilidades con otros ingresos.

8. Ver: Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de la Organización de las Naciones Unidas, Observaciones finales sobre el informe inicial de Argentina, aprobadas por el Comité en su octavo período de sesiones, CRPD/C/ARG/CO/1, 2012; y Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de la Organización de las Naciones Unidas, Observaciones finales sobre los informes periódicos segundo y tercero combinados de Argentina, CRPD/C/ARG/CO/2-3, 2023.

**El fenómeno del incremento no puede analizarse prescindiendo de las obligaciones que emergen de los tratados ratificados por Argentina, de las exhortaciones de los organismos de derechos humanos y de los cuestionamientos judiciales al régimen actual, por cuanto estos extremos pueden explicar, cuanto menos parcialmente, esos aumentos. A la luz de los nuevos compromisos internacionales, que ostentan jerarquía constitucional, toda la normativa inferior, incluido el Decreto 432/1997, debería ser modificada y, mientras no lo sea, interpretarse conforme a ellos.** El artículo 4 de la CDPD es claro respecto de que los Estados deben *“tomar todas las medidas pertinentes, incluidas medidas legislativas, para modificar o derogar leyes, reglamentos, costumbres y prácticas existentes que constituyan discriminación contra las personas con discapacidad”*.

Cabe señalar que **lo expuesto anteriormente respecto de la necesaria flexibilización de los requisitos, no impide que el Estado controle que la entrega de estas prestaciones no se realice de manera fraudulenta (lo que, de hecho, constituye un deber), e incluso que pueda detectar irregularidades en ese otorgamiento. Sin embargo, cuando lleva a cabo estas revisiones, debe no solo respetar la normativa internacional sino también asegurar transparencia en esa labor.**

En el entendimiento de que lo relativo a las auditorías debe estar disponible para la ciudadanía, en el mes de junio un conjunto de organizaciones de la sociedad civil presentamos un pedido de acceso a la información pública dirigido a ANDIS solicitando precisiones sobre los controles realizados. En este sentido, requerimos que se informara su fecha, su metodología, los tipos de datos analizados y los criterios utilizados para determinar si las pensiones auditadas cumplían o no los requisitos para ser otorgadas, entre otras cuestiones. Además, le solicitamos los resultados de las referidas auditorías, en particular qué requisitos se habían incumplido en los casos en los que se habrían detectado irregularidades.

ANDIS no respondió ninguno de los puntos solicitados. En relación con la fecha y la metodología utilizada, se omitió toda contestación, mientras que para el resto de la información solicitada, se negó su entrega alegando que podía revelar la estrategia a adoptarse en una causa judicial, divulgar técnicas o procedimientos de investigación, privar a personas del pleno ejercicio de la garantía del debido proceso, contener datos personales (aunque se podía entregar la información anonimizada aplicando el principio de disociación), tener carácter de reservada y/o frustrar el éxito de una investigación. No obstante ello, el organismo no explicó cómo y por qué la información solicitada entraría en los supuestos legales invocados. De conformidad con el artículo 13 de la Ley 27.275 de Derecho de Acceso a la Información Pública, la falta de fundamentación implica la nulidad del acto denegatorio. Por ello, interpusimos un reclamo ante la Agencia de Acceso a la Información Pública, que aún está pendiente de resolución<sup>9</sup>.

En virtud de lo anterior, **resulta vital que el Estado muestre y acredite la metodología y los resultados de las auditorías que ha realizado, cuántos casos de pensiones mal otorgadas**

9. El pedido, la respuesta y el reclamo están disponibles [aquí](#).

ha identificado y qué parámetros utilizó para llegar a esa caracterización. Solo de ese modo es posible adoptar políticas basadas en evidencia y permitir a la ciudadanía realizar un escrutinio público de las decisiones estatales.

### 3. “SOLO LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD QUE NO PUEDEN TRABAJAR NECESITAN UNA PENSIÓN”

Otra de las ideas en circulación es que las pensiones deberían otorgarse únicamente a aquellas personas que por su discapacidad “no tuvieran la posibilidad de trabajar”. Como fue expresado, este requisito ya no estaba vigente, pero fue nuevamente introducido por el Decreto 843/24. **Supeditar el cobro de las pensiones a la “imposibilidad de trabajar” resulta problemático por varias razones.**

En primer lugar, porque **ello implica sostener criterios de evaluación netamente médicos, inspirados en las ideas de “deficiencia” e “imposibilidad”, que reproducen estereotipos capacitistas sobre las personas con discapacidad.** En otras palabras, la idea de medir la “incapacidad” es en sí misma discriminatoria, toda vez que la discapacidad no tiene que ver con lo que desde el punto de vista médico se considera un “déficit” o una “invalidez” personal, ni con su “grado”. Por el contrario, de acuerdo al modelo social, la discapacidad es el resultado de la interacción entre las características de las personas y las barreras presentes en el entorno que les impiden ejercer sus derechos de manera igualitaria.

**No hay, entonces, personas “con capacidad laboral” y personas “sin capacidad laboral”, sino que todas las personas pueden trabajar en la medida en la que se accesibilicen los espacios que transitan.** En este sentido, la idea de que es posible “medir la capacidad” reafirma la noción de que existen personas “naturalmente improductivas” e “incapaces” de desarrollarse en el mercado laboral, en lugar de considerar que todas pueden acceder a un empleo y desempeñarse adecuadamente en él si se implementan las medidas de accesibilidad y se proveen los apoyos que puedan requerir.

Además, **la exclusión del mercado laboral no conoce de porcentajes. Existen múltiples casos de personas con discapacidad que no cumplirían con lo que desde el punto de vista médico se considera “un 66% de incapacidad laboral”, pero que son igualmente discriminadas en el acceso al empleo.** El mercado de trabajo es uno de los ámbitos donde la exclusión de este colectivo se torna más evidente. En efecto, las posibilidades de acceder a un empleo de calidad y libremente elegido son prácticamente inexistentes para las personas con discapacidad. Entre las barreras más frecuentes para ello se observa la inaccesibilidad de la información relativa a las búsquedas o las condiciones de trabajo, los rechazos al ingreso basados en la discapacidad y la falta de apoyos para el inicio o la continuidad de la actividad laboral (por ejemplo, intérpretes en lengua de señas, asistentes personales, materiales en lectura fácil, entre otros). Asimismo, las que logran un empleo suelen tener bajas

remuneraciones, jornadas reducidas, tipos de tareas no acordes a su formación y pocas perspectivas de crecimiento.

Como consecuencia de ello, las personas con discapacidad no suelen contar con recursos propios que aseguren su subsistencia, suelen vivir en la pobreza y están condenadas a sostener vínculos de dependencia económica con otras personas. De este modo, **si se restringe bajo este criterio el acceso a las pensiones, se está avalando que el Estado genere necesidades (por no tener, por ejemplo, políticas de inclusión laboral) y simultáneamente prive a las personas de los medios para cubrirlas.**

En tercer lugar, **la discapacidad trae consigo la necesidad de realizar gastos adicionales que no deben realizar otras personas.** Por ejemplo, supone invertir en distintos tipos de prestaciones y equipamientos que suelen ser de alto costo (atención sanitaria, ayudas técnicas, asistencia personal, adaptaciones en la vivienda, entre otros) así como precios más elevados que enfrentan para acceder a bienes y servicios que utiliza el resto (por ejemplo, cuotas de obras sociales o empresas de medicina prepaga).

Por ello, **ejercer una actividad laboral no debería ser incompatible con recibir otro ingreso que compense esos gastos.** Esta cuestión genera uno de los aspectos más problemáticos de la regulación en la materia, dado que coloca a las personas con discapacidad en la encrucijada de acogerse al beneficio de una prestación o intentar incorporarse al mercado laboral, cuando suelen necesitar ambos ingresos<sup>10</sup>. En un contexto en el que el monto de las pensiones es manifiestamente insuficiente para tener un nivel de vida adecuado y las personas con discapacidad tienen gastos adicionales que cubrir, no les queda más que trabajar en la informalidad, lo que promueve el empleo no registrado. En esa línea, el Comité CDPD ha sostenido la necesidad de *"asegurar que el empleo de las personas con discapacidad no las haga inelegibles para acceder a esquemas de protección por discapacidad, incluyendo las prestaciones por discapacidad"*<sup>11</sup>.

**Frente a esta situación de discriminación estructural, las medidas de protección social dirigidas a las personas con discapacidad, como las pensiones no contributivas, no deben fundarse en la idea de la imposibilidad de trabajar, sino que deben considerar integralmente las barreras y las necesidades que enfrenta este colectivo para acceder a una vida digna.** Esta es la única solución acorde con la CDPD y otros tratados que integran nuestro bloque de constitucionalidad.

10. Informe de la Relatora Especial sobre los derechos de las personas con discapacidad de la Organización de las Naciones Unidas, Catalina Devandas-Aguilar, op. cit., párr. 52.

11. Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de la Organización de las Naciones Unidas, Observaciones finales sobre el informe inicial de Polonia, CRPD/C/POL/CO/1, párr. 47(b).

# Conclusiones

**Desde que Argentina ratificó la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad tiene el deber de revisar todas las normas y políticas públicas dirigidas a este colectivo para saldar deudas históricas. Esto incluye avanzar en un sistema de protección social robusto que combata la pobreza y permita su inclusión real y efectiva.**

No debe olvidarse que toda medida que implique un retroceso en materia de derechos económicos, sociales y culturales, como podría ser la reducción de pensiones, debe respetar los estándares que han sido establecidos por los organismos internacionales de derechos humanos. En tal sentido, la Organización de las Naciones Unidas ha señalado que los Estados deben acreditar que este tipo de acciones son temporarias (permanecen vigentes solo mientras se las requiera y mientras dure el período de crisis), legítimas (su finalidad última es proteger la totalidad de los derechos humanos), razonables (el medio elegido es el más apropiado para alcanzar el objetivo legítimo), necesarias (todas las medidas alternativas de financiamiento fueron comprensivamente examinadas y agotadas) y proporcionadas (sus beneficios en términos de derechos humanos pesan más que sus costos); que protegen el contenido básico mínimo de los derechos; y que están sujetas a procedimientos significativos de revisión y de rendición de cuentas.

En línea con ello, cuando estamos en presencia de una medida en materia de seguridad social, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales examinará si hubo una justificación razonable, si se estudiaron exhaustivamente las posibles alternativas, si hubo una verdadera participación de los grupos afectados en el proceso, si la medida es directa o indirectamente discriminatoria, si tendrá una repercusión sostenida en el ejercicio del derecho a la seguridad social o un efecto injustificado en los derechos adquiridos, si priva a alguna persona o grupo del acceso al nivel mínimo indispensable de seguridad social y si estuvo sujeta a un examen independiente a nivel nacional<sup>12</sup>.

Además, **todas las decisiones estatales deben justificarse recurriendo a evidencia empírica** y no a postulados o consignas de tipo general sin sustento en datos concretos, y **respetar plenamente los cambios normativos y jurisprudenciales de las últimas décadas.**

**Una discusión profunda e integral sobre el diseño del sistema de protección social para las personas con discapacidad solo puede darse sobre la base del reconocimiento de los derechos, de la autonomía y de la capacidad de todas las personas. Cuando ese no es el punto de partida, no queda más que el retroceso.**

---

12. Ver, al respecto: Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la Organización de las Naciones Unidas, Deuda pública, medidas de austeridad y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, E/C.12/2016/1, 22, 2016, párr 4; y Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la Organización de las Naciones Unidas, Observación General nro. 19. sobre el derecho a la seguridad social, E/C.12/GC/19, 2008, párr. 42.