



Universidad Nacional de La Matanza
Secretaría de Ciencia y Tecnología



Centro de
Investigaciones
Sociales
UNLaM

N°211 septiembre 2026

Síntesis Clave

Boletín Informativo

ISSN 2344-9632

**Pensión Universal para el Adulto Mayor: un
análisis de su diseño en el marco del sistema
previsional argentino**

Josefina Oliva y Micaela Turazza

Universidad Nacional de La Matanza

Rector: Dr. Daniel Martinez

Vice Rector: Dr. Fernando Luján Acosta

Secretaría de Ciencia y Tecnología

Secretario: Lic. Juan Pablo Piñeiro



Centro de Investigaciones Sociales

Síntesis Clave

Boletín Informativo

ISSN 2344-9632

Coordinación General:

Angélica De Sena

Edición:

Andrea Dettano, Victoria Mairano, Florencia Chahbenderian y Melina Levy

Maquetación:

Florencia Bareiro Gardenal y Constanza Faracce Macia

Contacto:

Florencio Varela 1903,
B1754 San Justo, Buenos Aires

cis@unlam.edu.ar

www.cis.unlam.edu.ar



/cis_unlam



@cis_unlam



/cis.unlam

Pensión Universal para el Adulto Mayor: un análisis de su diseño en el marco del sistema previsional argentino

Josefina Oliva¹

FSOC-UBA. Argentina.

josefinao8888@gmail.com

Micaela Turazza²

FSOC-UBA. Argentina.

micaturazza@gmail.com

La Pensión Universal para el Adulto Mayor (PUAM), creada en 2016, amplió el acceso a ingresos para personas mayores de 65 años sin cobertura previsional, aunque otorga el 80% del haber mínimo y no reconoce los mismos derechos que una jubilación contributiva. Su implementación reabrió el debate sobre universalidad, equidad y protección social.

1 Lic. en Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires. Integrante del proyecto PRI-UBA “Políticas Sociales, Prácticas de Consumo y Emociones (Sur de CABA y primer cordón de La Matanza, 2026-2028)”, dirigido por Andrea Dettano y Angélica De Sena.

2 Estudiante avanzada de la carrera de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires. Integrante del proyecto PRI-UBA “Políticas Sociales, Prácticas de Consumo y Emociones (Sur de CABA y primer cordón de La Matanza, 2026-2028)”, dirigido por Andrea Dettano y Angélica De Sena.

Pensión Universal para el Adulto Mayor: un análisis de su diseño en el marco del sistema previsional argentino

Resumen:

En el presente trabajo se analiza la Pensión Universal para el Adulto Mayor (PUAM) a partir de una caracterización de su diseño institucional y de los sentidos que construye en torno a la vejez y la protección social. Para ello, se implementó una estrategia metodológica cualitativa basada en un diseño descriptivo e interpretativo. La recolección de información combinó una revisión bibliográfica sobre políticas sociales y sistema previsional argentino, junto con un análisis cualitativo de contenido enfocado en la normativa vigente (leyes, decretos y resoluciones) y diversos documentos institucionales oficiales. Este abordaje permitió examinar las continuidades, rupturas y sentidos subyacentes en la formulación e implementación de la medida. Se concluye que la PUAM constituye una política no contributiva que amplía la cobertura previsional para personas mayores excluidas del sistema contributivo, aunque reproduce diferencias en el acceso a derechos y prestaciones. Asimismo, su denominación expresa tensiones entre universalidad y focalización, configurando una política que, bajo un discurso universalista, mantiene criterios de elegibilidad y consolida formas diferenciadas de reconocimiento dentro del sistema previsional argentino.

Palabras claves: PUAM; Políticas sociales; Sistema previsional; Personas mayores.

1. Introducción

Las políticas sociales, en tanto prácticas estatales, no se limitan a mitigar los efectos del mercado, sino que producen realidades sociales, subjetividades y estructuras de sensibilidad. A través de sus normas y discursos, configuran modelos de sujeto, operando tanto en el plano simbólico como en el afectivo-cognitivo (De Sena et al., 2024).

Como sostienen De Sena y Mona (2014), “las políticas sociales como políticas de Estado, condensan las posibilidades de nominar, significar y hacer. Son prácticas estatales que performan lo social: tienen la capacidad de construir realidades” (p. 11). En este marco, el sistema previsional se configura como uno de los pilares centrales de la protección social, orientado históricamente a garantizar la cobertura de ingresos en la vejez e incidir en las condiciones de vida de las personas mayores.

A lo largo de las últimas décadas, el régimen previsional argentino ha atravesado profundas transformaciones. Luego de la privatización de los años noventa a través del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP), el Estado reorientó su política previsional mediante un proceso de estatización y ampliación de la cobertura que culminó en 2008 con la sanción de la Ley 26.425 y la creación del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA). Sin embargo, pese a los avances logrados en materia de inclusión mediante moratorias, la persistencia de la informalidad laboral y los cambios normativos posteriores continuaron redefiniendo los criterios de acceso para los adultos mayores (Arza, 2017). En este escenario, se introduce la Pensión Universal para el Adulto Mayor (PUAM).

En función de ello, el presente trabajo tiene como objetivo general caracterizar la Pensión Universal para el Adulto Mayor (PUAM) en el marco del régimen previsional argentino, analizando su diseño y denominación. Desde el plano metodológico, esta caracterización se aborda mediante el análisis de información pública y documental oficial relativa al programa, complementada con la recuperación y revisión crítica de antecedentes académicos y estudios previos sobre la temática.

2. Acerca de las políticas sociales

Las políticas sociales implican necesariamente una acción sobre medios y fines. Siguiendo a Titmuss (1974), toda política “implica cambio: modificación de situaciones, sistemas, prácticas, conducta” (p. 28). Estas constituyen formas de intervención del Estado orientadas a incidir sobre las condiciones de vida y de reproducción social de la población, abordando dimensiones como la salud, la educación y la seguridad social. Operan en el campo de la cuestión social, interviniendo sobre las desigualdades y conflictos propios de la sociedad capitalista (Yazbek, 2000). Estas funcionan como mecanismos de regulación y legitimación del orden social y expresan relaciones de poder y disputas en torno a la definición de necesidades y destinatarios (Adelantado et al., 2000).

Por su parte, Offe (1990) concibe las políticas sociales como un conjunto de intervenciones del Estado que cumplen una función central en las sociedades capitalistas: garantizar que las personas puedan integrarse y permanecer en el mercado de trabajo asalariado. En esa línea, Novick (1993) añade a las citadas definiciones la distinción entre políticas existencialistas y transformadoras. Mientras que las primeras están destinadas a mejorar la situación social de los sectores visualizados como necesitados mediante la provisión de bienes o servicios, las segundas modifican el grado en que las clases sociales participan de la riqueza de un país, por lo que el Estado afecta los intereses de un sector social para beneficiar a otro.

Desde otra perspectiva, De Sena y Mona (2014) sostienen que estas políticas “performan lo social”, en tanto nombran, clasifican y construyen categorías de población, moldeando comportamientos e identidades. En la misma línea, Grassi et al. (1994) señalan que el Estado produce “poblaciones objetivo” a las que asigna necesidades y responsabilidades específicas. Esto permite analizar no sólo la distribución de recursos, sino también los sentidos que las políticas construyen sobre sus destinatarios.

En las últimas décadas del siglo XX, las políticas sociales en Argentina experimentaron transformaciones fundamentales bajo el argumento de que el modelo de política social vigente no lograba atender adecuadamente a los sectores más pobres. En este sentido, hay un desplazamiento del “bienestar social” hacia la “asistencia social” en un contexto de expansión de la pobreza. Los Estados neoliberales reorganizaron las intervenciones estatales en torno a políticas universales y focalizadas (Isuani, 2007). Las primeras se basan en la ciudadanía como criterio de acceso, garantizando derechos a toda la población sin necesidad de demostrar carencias. Las segundas, en cambio, implican la selección de grupos definidos como vulnerables, hacia los cuales se dirigen recursos específicos. Como advierten Isuani (2007), Anzorena (2010) y Grassi et al. (1994), este enfoque introduce criterios de elegibilidad que tienden a restringir la ciudadanía y a desplazar la lógica del derecho hacia la del merecimiento.

Históricamente, el sistema previsional argentino se estructuró sobre una lógica contributiva estrechamente vinculada al empleo formal. En el marco del modelo de bienestar argentino, caracterizado por un predominio de rasgos corporativos o meritocráticos, el acceso a la protección social dependió de la inserción ocupacional, el nivel de ingresos y la pertenencia a determinados grupos con capacidad de presión política (Cristeche y Muñoz, 2019). De este modo, la seguridad social, entendida como el “conjunto de instituciones que otorgan cobertura y protección a la población ante distintas contingencias a las que pueden enfrentarse a lo largo de su vida” (Soloaga y Trevisán, 2023, p. 159), se consolidó como un derecho asociado al trabajo asalariado y a la capacidad contributiva, dejando excluidas a aquellas personas con trayectorias laborales informales, intermitentes o no remuneradas. En este ámbito, estas tensiones se expresan en la distinción entre políticas contributivas y no contributivas. Mientras las primeras se sustentan en los aportes efec-

tuados durante la vida laboral, las segundas buscan brindar cobertura a quienes quedan por fuera del mercado formal de trabajo.

En este contexto, Repetto y Potenza (2011) analizan los desafíos del sistema de protección social en Argentina, señalando la fragmentación institucional y las dificultades de coordinación entre políticas públicas. Los autores destacan que la ampliación de la cobertura social implicó la incorporación de nuevos programas destinados a sectores históricamente excluidos, lo que permite situar el surgimiento de políticas orientadas a garantizar ingresos mínimos para poblaciones vulnerables, entre ellas las personas mayores. En este marco, programas como las moratorias previsionales o la Pensión Universal para el Adulto Mayor (PUAM) pueden comprenderse como mecanismos compensatorios frente a las desigualdades estructurales del sistema laboral (Schipani y Forlino, 2024).

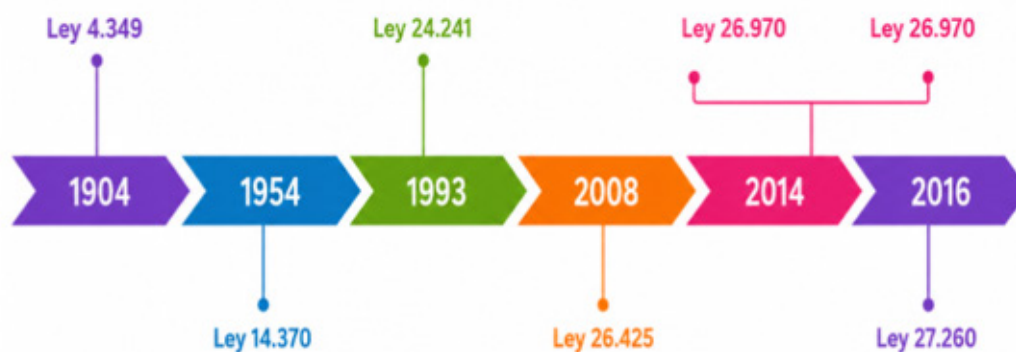
Por otra parte, en las últimas décadas se ha consolidado una categoría intermedia entre universalidad y focalización. Como plantea De Sena (2016), emerge una lógica “universalista-masiva”, caracterizada por programas de amplio alcance dirigidos a sectores vulnerables, que se presentan como inclusivos, aunque mantienen criterios de selección. Esta noción resulta clave para comprender políticas como la Pensión Universal para el Adulto Mayor (PUAM), que combinan una retórica de universalidad con mecanismos de elegibilidad propios de la focalización.

En síntesis, las políticas sociales constituyen intervenciones estatales atravesadas por disputas ideológicas, criterios de acceso diferenciados y modos específicos de clasificar a sus destinatarios. Las distinciones entre universalidad y focalización, así como entre políticas contributivas y no contributivas, permiten comprender cómo el Estado define a la población receptora de sus intervenciones y en qué condiciones.

3. El sistema previsional argentino

El sistema previsional es definido como un sistema de transferencias e instituciones destinado a otorgar prestaciones económicas regulares a quienes pierden capacidad de generar ingresos por razones etarias, laborales o biológicas (Mesa-Lago, 2004). Por su parte, la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES, 2011) entiende el sistema previsional argentino como un régimen de protección social compuesto por prestaciones contributivas y no contributivas, financiadas mediante aportes, contribuciones e impuestos, orientadas a cubrir contingencias vinculadas a la vejez, invalidez y fallecimiento.

Gráfico 1. Principales reformas del sistema previsional argentino (1904–2016)



Fuente: elaboración propia con base en revisión bibliográfica.

Como se observa en el Gráfico 1, la evolución del sistema previsional argentino estuvo marcada por sucesivas reformas institucionales que modificaron tanto los mecanismos de acceso como el rol asumido por el Estado en la protección previsional. Desde los inicios del siglo XX, el sistema previsional argentino se estructuró bajo una lógica contributiva que, si bien se postulaba universalista en lo normativo, en la práctica dependía estrechamente de la participación en el empleo formal. La Ley 4349 de 1904 marcó el inicio de la intervención estatal en la protección de la vejez. La creación de la Caja Nacional de Jubilaciones y Pensiones para Funcionarios, Empleados y Agentes Civiles estableció un régimen contributivo que exigía 60 años de edad, 30 años de servicio y fijaba una jubilación equivalente al 50% del último salario (Bertín, 2019). Este esquema incluía jubilaciones ordinarias, extraordinarias y pensiones por fallecimiento, edad avanzada y situación de pobreza extrema. Durante las décadas siguientes, el Estado impulsó nuevas cajas previsionales por actividad, lo que permitió ampliar la cobertura, aunque manteniendo una fuerte segmentación institucional. A su vez, se ampliaron las pensiones por viudez, orfandad e invalidez en colectivos específicos, generalmente empleados estatales (Bertín, 2019).

Este modelo inicial favoreció una expansión progresiva del sistema, pero consolidó un esquema fragmentado y fuertemente dependiente del empleo formal, dejando por fuera a amplios sectores de la población con trayectorias laborales informales o discontinuas. En este contexto, la Ley Nacional 14.370, sancionada en 1954, estableció un nuevo régimen de jubilaciones y pensiones para los trabajadores afiliados a las cajas nacionales de previsión en Argentina. Esto significó un punto de inflexión al avanzar hacia un sistema más unificado, consolidando una etapa de expansión con fuerte impronta universalista, en la cual la jubilación y la pensión se conciben como un derecho social. Asimismo, esta ley permitió la creación del Régimen Previsional para Trabajadores Independientes, que amplió la cobertura a sectores históricamente excluidos, como los profesionales independientes, comerciantes,

pequeños contribuyentes y otros trabajadores cuentapropistas. Aunque su implementación encontró limitaciones debido a los requisitos exigidos y la baja adhesión de los trabajadores (Bertín, 2019; Rofman, 2022), esta etapa consolidó las pensiones por invalidez como derecho y la ampliación de prestaciones.

Durante las décadas de 1960 y 1970, el sistema previsional continuó expandiéndose y consolidándose como uno de los pilares de la protección social en Argentina. Sin embargo, este proceso se desarrolló sobre una estructura fragmentada en múltiples cajas y con una cobertura fuertemente asociada al empleo formal, dejando por fuera tanto a sectores con trayectorias informales o inestables como a miembros de las administraciones públicas provinciales y municipales que quedaron fuera del alcance del Régimen de trabajadores en relación de dependencia (Bertranou et al., 2012).

Las limitaciones estructurales del sistema —especialmente su dependencia del empleo formal— persistieron y se vieron profundizadas por los cambios en el mercado de trabajo. En este marco, la década de 1990 introdujo transformaciones profundas. La sanción de la Ley 24.241 en 1993 creó el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP) que combinó un régimen público de reparto con un régimen privado de capitalización individual administrado por las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP). Esta reforma elevó las edades jubilatorias, exigió 30 años de aportes y modificó los criterios de cálculo de haberes (Bertín, 2019). El nuevo modelo implicó un cambio de paradigma: un paso del principio de solidaridad intergeneracional, es decir, que las generaciones económicamente activas financian, mediante sus aportes y contribuciones, las prestaciones de quienes ya se retiraron del mercado laboral, a una lógica de responsabilidad individual y dependencia del mercado financiero, en la que el Estado asumió un rol subsidiario.

Lejos de resolver los problemas de cobertura, este esquema produjo una mayor fragmentación del sistema previsional. Por un lado, la coexistencia de regímenes generó trayectorias diferenciadas según la inserción laboral: el sistema público concentró a trabajadores con menores ingresos o trayectorias inestables, mientras que las AFJP captaron a quienes tenían mayor estabilidad. Cada afiliado aportaba un monto significativo de sus ingresos a las AFJP y éstas lo invertían en el mercado de capitales argentino (Almirón, 2015), por lo que se debilitó la función redistributiva del sistema, al vincular los haberes al rendimiento financiero más que a las necesidades de protección social (Bertín, 2019).

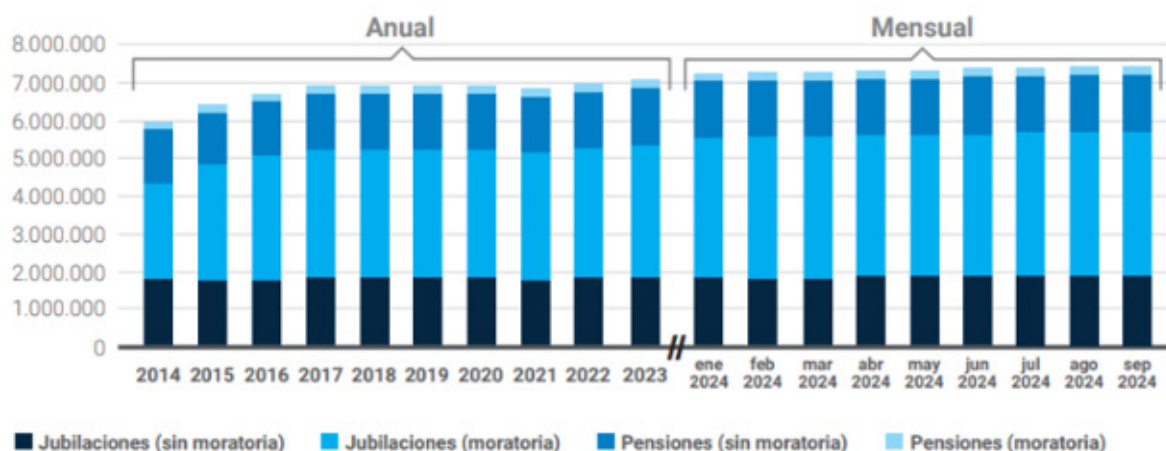
Diversos estudios han analizado las transformaciones de la seguridad social y del sistema previsional argentino en las últimas décadas, en el marco de procesos de ampliación de la cobertura y de incorporación de nuevas políticas orientadas a sectores previamente excluidos. La crisis económica y social de fines de la década de 1990 profundizó los problemas estructurales del sistema previsional: el aumento del desempleo y del trabajo informal redujo el número de aportantes y puso en cuestión su sostenibilidad, al tiempo que evidenció que una parte importante de la población no lograría acceder a una jubilación suficiente. El colapso del régimen

de convertibilidad generó no solo una abrupta disminución en los haberes jubilatorios, sino que además se redujeron los fondos de los afiliados de las AFJP, ya que estos habían sido uno de los principales suscriptores de bonos públicos del Estado argentino (Almirón, 2015).

Frente a este escenario de creciente exclusión previsional y a las reformas implementadas en la década de 1990, caracterizadas por la privatización institucional y la individualización del principio de protección, el gobierno argentino impulsó a partir de 2003 una reorientación de las políticas sociales orientada a ampliar la protección social y recuperar el rol del Estado (Danani y Hintze, 2011). En este marco, en 2004 se inició un proceso que se ha definido como contrarreforma previsional (Danani y Beccaria, 2011), cuyo hito central fue la moratoria previsional sancionada en 2005, que permitió acceder a un beneficio a personas que cumplieran con la edad mínima, pero no reunían los requisitos contributivos. Este proceso culminó con la sanción de la Ley 26.425 en 2008, que eliminó el régimen de capitalización individual y creó el Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA), recuperando la gestión estatal y ampliando la cobertura. Complementariamente, la Ley 26.417 estableció un mecanismo de movilidad previsional automática. Este conjunto de transformaciones reafirmó la centralidad del sistema previsional dentro de la seguridad social y sentó las bases para la incorporación de nuevas políticas destinadas a ampliar la protección en la vejez.

En este período, el Estado implementó estrategias orientadas a integrar a los sectores excluidos del sistema contributivo. En este sentido, la Ley 26.970 de 2014 creó el Plan de Inclusión Previsional, una moratoria que permitió a personas sin los 30 años de aportes acceder a una jubilación mediante un plan de regularización de deuda (Bertín, 2019). Estas políticas facilitaron una expansión significativa de la cobertura previsional, incorporando a sectores históricamente excluidos, especialmente mujeres y trabajadores informales (Calabria et al., 2012). Entre 2005 y 2010, más de dos millones de personas accedieron a una jubilación mediante las moratorias previsionales, lo que permitió alcanzar niveles de cobertura superiores al 90 % de la población en edad de jubilarse (Arza, 2017). Como se aprecia en la serie histórica posterior (Gráfico 2), el peso de las prestaciones obtenidas por moratoria se mantuvo como un componente estructural del sistema durante la última década (2014-2024).

Gráfico 2. Distribución de los beneficiarios del SIPA según tipo de prestación y forma de obtención del beneficio.



Fuente: ANSES (2025, p. 12).

Sin embargo, aunque las moratorias previsionales ampliaron significativamente el acceso al sistema, no resolvieron el problema estructural de fondo: la persistencia de un mercado de trabajo con altos niveles de informalidad e inestabilidad, que impide a amplios sectores de la población reunir los años de aportes requeridos para acceder a una jubilación contributiva (Arza, 2017). En este sentido, la evolución del sistema previsional argentino pone de manifiesto una tensión persistente entre la ampliación de la cobertura y las desigualdades en la protección otorgada, ya que, si bien un número cada vez mayor de personas accede a algún tipo de prestación, las condiciones de acceso, el monto de los beneficios y los derechos asociados varían según la trayectoria laboral de cada individuo y el tipo de prestación al que accede (Cristeche y Muñoz, 2019).

En el marco de esta emergencia de nuevas formas de protección previsional no contributiva, la Ley 27.260 introdujo modificaciones a través del Programa de Reparación Histórica, orientado a recomponer haberes jubilatorios que habían quedado rezagados respecto de la evolución de salarios y precios (Rottenschweiler, 2020). A diferencia del Plan de Inclusión Previsional (PIP), orientado a incorporar a quienes no contaban con aportes suficientes mediante moratorias, la Reparación Histórica tuvo como objetivo “compensar a los beneficiarios previsionales que no habían tenido una correcta actualización de sus haberes” (Rottenschweiler, 2020). En ese mismo marco, se creó la Pensión Universal para el Adulto Mayor (PUAM), destinada a personas de 65 años o más sin los 30 años de aportes requeridos para acceder a una jubilación contributiva.

La Pensión Universal para el Adulto Mayor (PUAM) garantiza un ingreso equivalente al 80% de la jubilación mínima, cobertura médica y, desde 2018, compatibilidad con el trabajo registrado. A diferencia de las jubilaciones contributivas, se trata de una prestación no contributiva dirigida exclusivamente a quienes no logran

cumplir con los requisitos del sistema. En este sentido, Arza (2017) señala que la ampliación de la cobertura previsional en Argentina se produjo en gran medida a través de las moratorias previsionales, que flexibilizaron el acceso a la jubilación para personas que no contaban con los treinta años de aportes requeridos, permitiéndoles regularizar su deuda contributiva mientras ya percibían el beneficio. La creación de la PUAM puede comprenderse, entonces, como parte de un proceso más amplio de transformación del sistema previsional, en el que el Estado busca ampliar la cobertura frente a la exclusión estructural derivada de trayectorias laborales informales o discontinuas, aunque mediante mecanismos que reproducen la segmentación entre distintos tipos de beneficiarios y sustituyen progresivamente las estrategias de inclusión previsional basadas en moratorias por una prestación no contributiva de menor monto y con algunas particularidades respecto de la jubilación.

4. Pensión Universal para el Adulto Mayor

La Pensión Universal para el Adulto Mayor (PUAM), creada por la Ley N.º 27.260 en 2016 y gestionada por la ANSES, es una prestación económica no contributiva de alcance nacional destinada a personas de 65 años o más que no reúnen los requisitos para acceder a una jubilación o pensión contributiva. Está dirigida a quienes no perciben ningún beneficio previsional o familiar y que, debido a trayectorias laborales informales o discontinuas, han quedado excluidos del sistema contributivo. Para acceder, se requiere no cobrar otras prestaciones y acreditar residencia prolongada en el país —20 años para personas extranjeras y 10 para naturalizadas— (Argentina.gob.ar, s. f.).

La creación de la PUAM responde a la necesidad de brindar una solución institucional a un problema estructural del sistema previsional argentino: la exclusión de un amplio sector de personas mayores que, debido a trayectorias laborales informales o intermitentes, no logran reunir los aportes necesarios para acceder a una jubilación contributiva. En este marco, la Ley N.º 27.260 (2016) crea “una prestación no contributiva, de carácter vitalicio y personal, denominada Pensión Universal para el Adulto Mayor” (art. 13), cuyo propósito es garantizar un ingreso mínimo y ampliar la protección social en la vejez. Esta medida retoma el principio constitucional que reconoce la seguridad social como un derecho humano fundamental (art. 14 bis).

En primer lugar, la ley se encuentra en el marco de las políticas de inclusión previsional no contributiva. Su fundamento jurídico se apoya tanto en la Constitución Nacional como en los instrumentos internacionales de derechos humanos con jerarquía constitucional —en particular, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (art. 9) y la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores— que obligan al Estado a garantizar protección frente a la vulnerabilidad en la vejez. Desde esta pers-

pectiva, la PUAM busca asegurar un ingreso mensual a toda persona mayor de 65 años que no participe del régimen contributivo (Ley 27.260, art. 13), extendiendo el principio de universalidad más allá del trabajo formal.

En segundo lugar, la fundamentación material del programa se vincula con la necesidad de establecer un ingreso mínimo garantizado. La normativa fija el monto de la PUAM en el 80% de la jubilación mínima y su actualización automática por movilidad previsional (art. 13). La gestión del programa por parte de la ANSES —designada como autoridad de aplicación (art. 13, inc. e)— le otorga estabilidad institucional y alcance federal. Su incorporación dentro de la Ley de Reparación Histórica refleja la intención de avanzar hacia un sistema previsional más inclusivo, en el que el Estado asume la responsabilidad de garantizar condiciones de vida dignas y el acceso efectivo a los derechos de ciudadanía social para las personas mayores.

Para el primer trimestre de 2023, la PUAM registra un total de 300.427 beneficiarios. En cuanto a las nuevas altas, se observa un aumento en los últimos años: 36.801 en 2020, 56.233 en 2021 y 74.042 en 2022, mostrando una ampliación del acceso a la prestación. En cuanto a la distribución por géneros, se destaca que solo el 9,6% de los titulares son mujeres, mientras que el 90,4% son varones, lo que se vincula con el mayor acceso de las mujeres a jubilaciones por moratoria (SIEMPRO, 2023). El monto equivale al 80% de la jubilación mínima e incluye cobertura médica del PAMI y algunas asignaciones familiares. No es heredable ni genera derecho a pensión para familiares, aunque se mantiene mientras se cumplan las condiciones de elegibilidad. A su vez, la PUAM era compatible hasta el año 2018 con el monotributo social¹. A partir de ese año se realizó una reforma que habilitaba la compatibilidad del programa tanto con un trabajo en relación de dependencia como con el uso del monotributo general, ya no exclusivamente el social.

La gestión se realiza directamente en ANSES, garantizando su aplicación en todo el territorio nacional. Aunque se presenta como una política de carácter universal al no depender de aportes previos, su monto y su ubicación por fuera del régimen contributivo la diferencian de las jubilaciones del sistema previsional, que se basan en la trayectoria laboral y en los aportes realizados. En este sentido, la PUAM plantea interrogantes sobre el tipo de protección que ofrece y el lugar que asigna a las personas mayores dentro del sistema previsional, al configurarse como una prestación con algunas particularidades en relación con las jubilaciones contributivas.

Distintos trabajos han analizado la PUAM en el marco de las transformaciones recientes del sistema previsional. En primer lugar, el trabajo de Cristeche y Muñoz (2019) examina las políticas hacia la vejez entre 2003 y 2017, caracterizando el sis-

¹ El Monotributo Social es un régimen que permite la formalización del trabajo, emitir facturas, tener cobertura de salud y realizar aportes para la jubilación. Está pensado para acompañar a personas con bajos ingresos y promover su inclusión en el sistema tributario y de seguridad social. A diferencia del Monotributo General, en el Monotributo Social el Estado cubre el 100% de los impuestos y la jubilación, el monotributista social sólo abona el 50% de la obra social.

tema previsional y sus principales reformas. Los autores muestran que dicho sistema se encuentra atravesado por la tensión entre contributividad y universalismo, en un contexto de informalidad laboral que dificulta el acceso a jubilaciones completas. Señalan que las moratorias ampliaron la cobertura, pero sin resolver problemas estructurales del mercado de trabajo, contribuyendo a un sistema con haberes bajos y crecientemente asistencializado. En este marco, interpretan a la PUAM como un intento de establecer un piso básico de protección, aunque advierten que su diseño —monto reducido, requisitos y financiamiento no contributivo— profundiza la asistencialización previsional. Por otro lado, Liceaga (2021) ofrece un recorrido histórico del sistema previsional argentino y luego se centra en el análisis de la PUAM en relación con el Programa Nacional de Reparación Histórica, la Jubilación Anticipada y el Plan de Inclusión Previsional. Su aporte principal radica en la revisión de los discursos y debates legislativos en torno a la aprobación de estas políticas. El autor es crítico respecto de la caracterización de la PUAM como prestación no contributiva “universal” y del estatus que adquiere dentro del sistema, señalando que consagra una política diferencial para quienes provienen de trayectorias de exclusión y contribuye a la consolidación de un sistema de “jubilados de primera y de segunda categoría” (p. 31).

Por su parte, Rottenschweiler (2020) analiza en detalle el Programa de Reparación Histórica y su relación con la PUAM en el contexto de las reformas previsionales de 2016. El autor sostiene que tanto la Reparación Histórica como la PUAM forman parte de un proceso más amplio de diferenciación entre quienes cuentan con aportes suficientes y quienes quedan excluidos del régimen contributivo. Desde esta perspectiva, la PUAM aparece como una prestación no contributiva de menor jerarquía respecto de la jubilación, lo que refuerza un sistema previsional estratificado y pone en tensión los principios de universalidad, equidad y ciudadanía social en la vejez.

El modo en que el Estado nombra a sus políticas sociales no es una cuestión menor: las palabras condensan visiones sobre quiénes son los destinatarios, qué tipo de vínculo se establece con ellos y qué lugar ocupan en el orden social. En este sentido, la “Pensión Universal para el Adulto Mayor” constituye una denominación cargada de tensiones. Según la Real Academia Española (RAE, 2024), el término pensión refiere a una “cantidad periódica, temporal o vitalicia, que la seguridad social paga por razón de jubilación, viudedad, orfandad o incapacidad” (s. v. pensión). Esta definición subraya el carácter de transferencia otorgada —“que se da”—, lo cual coloca al beneficiario en una posición de receptor. En este sentido, la palabra arrastra una connotación asistencial o compensatoria no vinculada al reconocimiento de aportes laborales o contributivos.

En el marco de la política previsional, la elección de esta denominación “pensión” y no “jubilación”, delimita simbólicamente el tipo de relación que se establece con los adultos mayores que quedan fuera del sistema contributivo. Mientras la jubilación remite a la “acción y efecto de jubilar o jubilarse” (Real Academia Española [RAE], 2024, s. v. jubilación), es decir, como resultado del ejercicio del trabajo de la

persona que, “cumplido el ciclo laboral establecido para ello, deja de trabajar por su edad y percibe una pensión” (Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2018, p.1), la pensión se vincula con una respuesta “a los desafíos generados por la exclusión de buena parte de la población de los mercados formales de empleo” (Rofman, 2022, p. 206).

Por su parte, el adjetivo “universal” introduce una idea de alcance total, asociada al principio de igualdad y al acceso sin restricciones. Según la Real Academia Española (RAE, 2024, s. v. universal), el término alude a aquello “que comprende o es común a todos en su especie, sin excepción de ninguno”. En el plano discursivo, esta denominación sugiere la existencia de un derecho que trasciende las condiciones contributivas o laborales. Sin embargo, en la práctica, la Pensión Universal para el Adulto Mayor no es efectivamente universal, ya que está dirigida únicamente a las personas mayores de 65 años que no poseen jubilación ni pensión previa. Siguiendo el planteo de De Sena et al. (2018) en su artículo sobre las disputas de sentidos alrededor de la Asignación Universal por Hijo, tanto las definiciones académicas como las que los propios receptores hacen de una política social influyen en la estructuración de esta. La incorporación de este adjetivo, por lo tanto, funciona como un recurso retórico más que como una descripción literal del alcance del beneficio. En efecto, aunque la política se presenta como universal, su aplicación concreta mantiene jerarquías y diferencias en los niveles de protección: los beneficiarios de la PUAM reciben prestaciones menores a las de la jubilación mínima, lo que refuerza su carácter asistencial (Schipani y Forlino, 2024).

Desde la perspectiva de las políticas sociales, la denominación “universal” resulta también problemática si se considera la distinción entre políticas universales y focalizadas. Mientras las primeras se orientan al conjunto de la población en tanto sujetos de derecho, las segundas clasifican a la población de modo tal que el receptor sea parte del objetivo de la política (Anzorena, 2010). En este sentido, la PUAM se inscribe en una lógica focalizada, ya que su acceso está restringido a los adultos mayores sin cobertura previsional y sujetos a evaluaciones patrimoniales y socioeconómicas realizadas por la ANSES para determinar su elegibilidad (Resolución ANSES 17/2019).

Así, las políticas focalizadas gestan un nuevo criterio de legitimidad que implica el pase del derecho de ciudadanía al derecho de merecer ser incorporado en una población objetivo (Grassi et al., 1994). Así, pese a su nombre, la PUAM no constituye una política universal, sino una herramienta más dentro de un sistema previsional segmentado que reproduce diferencias entre quienes aportaron y quienes no, invisibilizando a quienes continúan con una relación laboral y a aquellos que deben renunciar a otros beneficios, seguros o programas para solicitarla.

En la descripción del programa hemos dicho que “la población destinataria está compuesta por personas de 65 años o más que no perciben ni tienen derecho a una jubilación”; si bien el no tener derecho a una jubilación remite a una noción

contributiva y de falta de aportes, el uso de la palabra “no tener derecho” da lugar a un sistema de jubilados de primera y segunda categoría, construyendo una política diferencial para los sectores que vienen de trayectorias de exclusión (Liceaga, 2021). Los jubilados de primera serían aquellos que han realizado los años de aportes correspondientes, mientras que los jubilados de segunda serían los trabajadores insertos en un mercado informal que no han realizado la cantidad de aportes necesarios para una jubilación formal y, por ende, acceden a una prestación diferencial dentro de la seguridad social. A su vez, la jubilación de “primera categoría” en caso de fallecimiento es hereditaria, no así la pensión de “segunda categoría”.

En relación con el monto de la PUAM, señalamos que equivale al 80% de la jubilación mínima. Este diseño resulta problemático si consideramos que la noción de “mínimo” —según su sentido común y según la propia definición de la RAE— alude a aquello que no puede reducirse más dentro de su categoría. Sin embargo, la PUAM establece un valor inferior incluso a ese piso previsional, configurando así una “mínima de la mínima” que no respeta el umbral básico que el propio sistema previsional define como mínimo. Si bien esto es justificado por la falta de aportes y porque el programa es una pensión no contributiva, resulta pertinente resaltar, en palabras de Liceaga (2021), que “el sistema previsional hace tiempo dejó de ser netamente contributivo y está financiado de manera triple: por aportes, por contribución y por impuestos” (p. 34).

A partir de 2018, la posibilidad de compatibilizar la PUAM con un trabajo en relación de dependencia o con actividades independientes bajo el régimen del monotributo —ya sea social o general— permite interpretar esta prestación como un Programa de Transferencia Condicionada de Ingresos (PTCI) de segunda generación, es decir, “programas que han avanzado hacia la incorporación de instrumentos complementarios pendientes a la activación de la demanda u oferta de trabajo” (Giambruno Leal, 2023, p. 269). Con la aparición de la PUAM, se dejan atrás los Planes de Inclusión Previsional (PIP), haciendo que los beneficiarios de este nuevo programa no puedan acceder a una jubilación, sino que pasen a ser beneficiarios de una pensión. A su vez, se modifica la edad de acceso de las mujeres a estos programas, pasando de los 60 años con las PIP a 65 años para acceder a la PUAM (Liceaga, 2021).

4. Conclusiones

El análisis realizado demuestra que la PUAM no puede entenderse de manera aislada, sino como parte de un sistema previsional atravesado por tensiones entre políticas universales y focalizadas, contributivas y no contributivas, derechos y asistencia. En este marco, la PUAM aparece como un programa social focalizado y no contributivo que pretende dar respuesta a los excluidos de un mercado laboral formal, sin aportes ni contribuciones. A su vez, la denominación del programa “Pensión Universal” no es neutra. El término pensión conserva un sentido asis-

tencial, mientras que el adjetivo universal es más un recurso discursivo que una característica real del programa.

Asimismo, observamos que la PUAM comparte características con los denominados PTCI de segunda generación, ya que a partir de la reforma de 2018 se articuló la asistencialización con la posibilidad de que los beneficiarios se introduzcan en el mercado laboral formal. Esto consolida una diferenciación entre quienes acceden a una jubilación por medio de aportes y quienes quedan bajo la lógica asistencial, dando lugar a lo que Liceaga (2021) menciona como jubilados de primera categoría y jubilados de segunda categoría. Unos cobran una jubilación correspondiente a los aportes realizados y otros reciben el 80% de una jubilación mínima, o la “mínima de la mínima”. Los primeros pueden cobrar su propia jubilación y una pensión por viudez al mismo tiempo, mientras que los segundos tienen que elegir entre la PUAM u otra prestación. Además, la jubilación es hereditaria, mientras que la pensión no. De esta manera, “lo que se pretende mostrar como logro de un piso básico de protección universal a la vejez, niega el derecho a una jubilación y ese piso termina funcionando como techo” (Liceaga, 2021, p. 39).

Por lo desarrollado anteriormente, vemos que la PUAM comparte varias características propias de los programas sociales focalizados para un determinado sector en el marco de un sistema previsional fragmentado. En ese sentido, el carácter de emergencia permanente que fundamentan este y tantos otros programas, da lugar a que una gran cantidad de personas en situación de vulnerabilidad estén bajo asistencia estatal “de la cuna a la tumba” (Sordini, 2022).

Referencias bibliográficas

Adelantado, J., Noguera, J. y Rambla, X. (2000). El Marco de Análisis: las relaciones complejas entre estructura social y políticas sociales. En J. Adelantado (Comp.), *Cambios en el Estado de Bienestar. Políticas Sociales y Desigualdades en España* (pp. 23-62). Editorial Icaria.

Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES). (2011). *Marco conceptual del Sistema de Estadísticas e Indicadores del Sistema Integrado Previsional Argentino*. Observatorio de la Seguridad Social. [https://www.anses.gob.ar/sites/default/files/2024-06/EdEsp_Marco%20conceptual%20primera%20edici%C3%B3n\[1\].pdf](https://www.anses.gob.ar/sites/default/files/2024-06/EdEsp_Marco%20conceptual%20primera%20edici%C3%B3n[1].pdf)

Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES). (2019). Resolución 17/2019. Reglamentación del artículo 13 de la Ley 27.260. Boletín Oficial de la República Argentina.

Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES). (2023). Informe/estadísticas de la seguridad social. ANSES.

Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES). (2025). *Informe de estadísticas de la Seguridad Social: III trimestre 2024*. Secretaría General, Dirección General de Planeamiento, Estudios y Estadísticas. [Informe de Estadísticas de la Seguridad Social – III Trimestre 2024](#)

Almirón, J. M. (2015). *La estatización de las AFJP y el impacto en el mercado de capitales argentino*. [Tesis de licenciatura, Universidad de San Andrés]. Repositorio Digital UESA. <https://dspaceapi.live.udesa.edu.ar/server/api/core/bitstreams/ffd0705b-cdf4-45a2-a099-cf9e324bda47/content>

Anzorena, C. (2010). Mujeres: destinatarias privilegiadas de los planes sociales de inicios del siglo XXI-reflexiones desde una perspectiva crítica de género. *Revista Estudios Feministas*, 18(03), 725-746.

Argentina.gob.ar. (s. f.). Pensión Universal para el Adulto Mayor. <https://www.argentina.gob.ar/justicia/derechofacil/leysimple/pension-universal-para-el-adulto-mayor>

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*, 9(1), 69-89.

Bertín, H. D. (2019). *Hacia una historia de la previsión social nacional en Argentina: 1904-2018*. Universidad Nacional de La Plata. <https://www.mfp.econo.unlp.edu.ar/wp-content/uploads/2019/08/Hacia-una-historia-del-sistema-prev-DIGITAL-WEB.pdf> mfp.econo.unlp.edu.ar+2libros.unlp.edu.ar+2

Bertranou, F., Cetrángolo, O., Grushka, C., y Casanova, L. (2012). Más allá de la privatización y la reestatización del sistema previsional de Argentina: cobertura,

fragmentación y sostenibilidad. *Desarrollo Económico: Revista de Ciencias Sociales*, 3-30.

Calabria, A., Calero, A., D'Elia, V., Gaiada, J. y Rottenschweiler, S. (2012). Análisis del Plan de Inclusión Previsional: protección, inclusión e igualdad. *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, (74), 285-311.

Cristeche, M., y Muñoz, P. (2019). Sistema previsional y modelación de los derechos de la vejez en Argentina (2003-2017). *Revista de Derecho*, 52, 13-36. <https://doi.org/10.14482/dere.51.347.5>

Danani, C., y Beccaria, A. (2011). La (contra)reforma previsional argentina 2004-2008: aspectos institucionales y político-culturales del proceso de transformación de la protección. En C. Danani y S. Hintze (Comps.), *Protecciones y desprotecciones: la seguridad social en la Argentina reciente* (pp. 103-152). Universidad Nacional de General Sarmiento.

Danani, C., y Hintze, S. (2011). Reformas y Contrarreformas de la Protección Social: la Seguridad Social en la Argentina en la Primera Década del Siglo. *Reflexión Política*, 12(24).

De Sena, A. (2016) La ocupabilidad como forma de política social. *Intersticios. Revista sociológica de pensamiento crítico*. 10(2),35-49.

De Sena, A., y Mona, A. (2014). A modo de introducción: la cuestión social, las políticas sociales y las emociones. En A. De Sena (Ed.), *Las políticas hechas cuerpo y lo social devenido emoción* (pp. 9-18). ESEditora.

De Sena, A., Cena, R. y Dettano, A. (2018). Entre los Programas de Transferencias Condicionadas de Ingresos y las Asignaciones Familiares: disputas por los sentidos alrededor de la Asignación Universal por Hijo para Protección Social en Argentina. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (72), 235-266.

De Sena, A., Dettano, A., & Cena, R. (2024). *Poverty, Emotions and State Interventions. Before and After the COVID-19 Pandemic*. Nova Science Publishers. <http://dx.doi.org/10.52305/DVLB6774>

Giambruno Leal, D. (2023). ¿Avanzando hacia las transferencias monetarias condicionadas de “segunda generación” en Latinoamérica? El caso de Chile. *Revista Temas Sociológicos*, (33), 263-292. <https://doi.org/10.29344/07196458.33.3606>

Grassi, E., Hintze, S. y Neufeld, M. (1994). Asistencia alimentaria. Estado y políticas alimentarias en América Latina y Argentina. En E. Grassi, S. Hintze. y M. Neufeld, *Políticas sociales, crisis y ajuste estructural*. Espacio Editorial.

Isuani, A. (2007). El Estado de Bienestar argentino: un rígido bien durable. *Politikós: estudios políticos e internacionales*, (12), 35-72.

Ley N° 27.260/2016. Programa Nacional de Reparación Histórica para Jubilados y Pensionados. Poder Legislativo Nacional. Boletín Oficial de la República Argentina.

22 de julio de 2016.

Liceaga, J. (2021). *PUAM: ¿Un nuevo derecho? Un estudio sobre la Pensión Universal para el Adulto Mayor en argentina*. [Trabajo final integrador de Especialización, Universidad Nacional de La Plata].

Mesa-Lago, C. (2004). *Las reformas de pensiones en América Latina y su impacto en los principios de la seguridad social*. CEPAL.

Novick, S. (1993). *Mujer, Estado y políticas sociales*. Centro Editor de América Latina.

Offe, C. (1990). La Política Social y la Teoría del Estado. En C. Offe, *Contradicciones en el Estado de bienestar*. Alianza Editorial.

Presidencia de la Nación Argentina. (s. f.). *Preguntas frecuentes: Personas adultas y mayores*. <https://www.argentina.gob.ar/salud/personas-adultas-y-mayores/preguntas-frecuentes>

Real Academia Española (RAE). (2024). *Diccionario de la lengua española* (23.^a ed.). <https://dle.rae.es/jubilaci%C3%B3n>

Repetto, F., y Potenza, D. (2011). *Protección social en la Argentina: Desafíos para la coordinación y la integración de políticas*. CIPPEC.

Rofman, R. (2022). Regímenes de pensiones para trabajadores independientes o informales: el caso de Argentina. En D. Tuesta (Ed.), *PENSIONES PARA TODOS: Propuestas para Sistemas de Pensiones más Inclusivos en Latinoamérica* (pp. 206–229). pinBox Solutions / Universal Pensions. https://universalpensions.com/wp-content/themes/UniversalPensions-Theme/pdf/lacBookChapters/pinBoxLatinAmericaBook_Chapter7.pdf

Rottenschweiler, S. (2020). La reparación histórica y la PUAM: dos medidas en el contexto de las políticas previsionales de la Argentina reciente. *Revista Latinoamericana de Desarrollo Económico*, 18(34), 67-92. <https://doi.org/10.35319/lajed.202034426>

Schipani, A. y Forlino, L. (2024). *Mapa de las Políticas Sociales en la Argentina 2023*. CIAS-Fundar.

Sistema de Información, Evaluación y Monitoreo de Programas Sociales (SIEMPRO). (2023). *Reporte de monitoreo: Pensión Universal para el Adulto Mayor (PUAM). Primer trimestre de 2023*. Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales.

Soloaga S., y Trevisan A., (2023). Sistema previsional contributivo y no contributivo. En R. Arias, M. Danani y C. Hintze (Comps.), *Seguridad social argentina. Trayectorias, debates y horizontes previsionales* (pp. 157-186). EDUVIM.

Sordini, M. V. (2022). La política del hambre: una emergencia permanente en Argentina. *Revista de sociología e política*, 30.

Titmuss, R. M. (1981). *Política social*. Ariel.

Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas. (2018). Derechos del pensionado y del jubilado en México. <https://goo.gl/pxdWjg>

Yazbek, M. (2000). Políticas Sociales y Asistenciales: Estrategias Contradictorias de Gestión Estatal de la Pobreza de las Clases Subalternas. En E. Borgianni y C. Montaña (Orgs.), *La Política Social Hoy* (pp. 119-147). Cortez Editora.