

XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires, 2009.

Políticas asistenciales en el campo de la previsión social. El programa adulto mayor más. Algunas discusiones en torno a una nueva concepción de derechos sociales .

ValeriaDI Costa y Laura Neri.

Cita:

ValeriaDI Costa y Laura Neri (2009). Políticas asistenciales en el campo de la previsión social. El programa adulto mayor más. Algunas discusiones en torno a una nueva concepción de derechos sociales. XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-062/641>

Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.

Políticas asistenciales en el campo de la previsión social.

**El programa adulto mayor más.
Algunas discusiones en torno a
una nueva concepción de derechos sociales**

Lic. Valeria DI COSTA

Mgter. Laura NERI

Facultad de Ciencias Políticas y Sociales

UNCuyo, Mendoza, Argentina.

valeriadicosta@yahoo.com.ar

launeri@yahoo.com.ar

Este trabajo tiene por propósito realizar un sucinto análisis acerca de la lógica subyacente en la política asistencial, seleccionando, como estudio de caso, el Programa denominado “Adulto Mayor Más”. El mencionado análisis se realizará a la luz del paradigma de los derechos humanos, dado que entendemos que toda política social – independientemente de las especificidades que requiera- implica necesariamente una política de derechos humanos.

Para tal fin, se describirá el diseño del subsistema de pensiones no contributivas, a la luz del abordaje de los derechos económicos y sociales, atendiendo especialmente a las oportunidades reales de adquisición de los mismos.

Encuadre teórico general

Richard Titmuss en 1958 realizó el temprano esfuerzo de análisis y clasificación de los Estados de Bienestar con modelos en pugna, los cuales denominaría: modelo residual, remunerativo e institucional.

“El modelo residual es aquel en el que el Estado se limita a intervenciones temporales y esporádicas en respuesta a las necesidades de los individuos sólo cuando los dos canales de repuesta natural a estas demandas —el mercado y la familia— entran en crisis. El modelo remunerativo es aquel en el que los programas públicos de bienestar desempeñan un papel importante como ‘complemento’ del sistema económico procurando niveles de protección que reflejan los méritos y los rendimientos laborales. Estos programas tienen su origen en la sociedad (mutualidades obreras, iglesias...) y en la medida en que se van generalizando tienden a ser asumidos por el sector público y también a relajar la relación entre lo que se paga y lo que se recibe, aunque nunca la pierden del todo. El modelo institucional (universal) es aquel en el que los programas públicos de bienestar constituyen una de las instituciones cardinales de la sociedad y proveen prestaciones universales independientemente del mercado, sobre la base del ‘principio de necesidad’” (Picó, 1996:43).

En los modelos mencionados se pueden encontrar reflejadas la presencia predominante de la asistencia, la prestación social o la seguridad social, según sea el caso.

Por su parte y profundizando los estudios de Titmuss, Esping Andersen (1993) desarrolla un enfoque teórico que permite analizar ordenamientos cualitativamente

diferentes, en los cuales participan, en distinto grado, Estado, mercado y familia. A partir de estos tres componentes, el autor elabora la noción de “régimen de Estados de bienestar”. De este modo, los modelos que desarrolla son los que a continuación se presentan de manera sucinta, a saber: modelo “Liberal”, modelo “Conservador” y modelo “Socialdemócrata”.

El primero de ellos se estructura en base a la ayuda, previa y rigurosa demostración de pobreza (means tested). En consecuencia, los requisitos de acceso a estos derechos son estrictos y generalmente conllevan asociada la estigmatización. Asimismo, el mercado es el principal asignador de recursos, dado que el Estado lo estimula pasiva o activamente, según la política social en cuestión.

El segundo modelo, en este enfoque denominado “conservador”, reconoce una estructuración de tipo corporativa. El criterio que prima está directamente emparentado al sostenimiento del status y jerarquía ocupacional, así los derechos quedan fuertemente vinculados a la clase de pertenencia y al status social conseguido. Familia -y subsidiariamente el Estado- son los principales asignadores de recursos. El concepto central aquí es la categoría de trabajador.

En torno a este modelo corresponde mencionar que en la Argentina la puesta en crisis y consiguiente transformación del mercado de trabajo, impactó directamente en la seguridad social y, particularmente, afectó al esquema previsional de lógica rigurosamente contributiva. Esto trajo, como consecuencia, que los trabajadores precarizados, junto a otras poblaciones, se quedaran sin acceso y perdieran derechos sociales otrora conquistados.

El último modelo o tipología ideal para la comprensión de los Estados de Bienestar desarrollado por Esping Andersen, es denominado Socialdemócrata, el mismo se corresponde con una configuración que tiene como categoría central la ciudadanía. La meta máxima a la que se aspira es la igualdad plena, mediante la progresiva incorporación de las

clases mediasⁱ. En este modelo predominan las políticas sociales de corte universalista, lo cual permite el reconocimiento de todos los sujetos sociales y no sólo de los que portan el binomio trabajadores/aportantes.

Conjuntamente, y guiados por la misma perspectiva teórica, diversos estudios sobre la problemática señalan que los derechos sociales en nuestro país se erigieron históricamente en un sujeto social predominante: el *trabajador formal*. Históricamente, la interacción con la política social se construyó en torno al lugar que se ocupaba en la estructura productiva: “...ser trabajador y ser ciudadano son conceptos relacionados, la ciudadanía supone integración social, la cual se expresaba en la participación previa en el trabajo” (Isuani, 2001:2). De este modo, tanto el trabajo formal como el sistema de seguridad social a él vinculado conformaban los núcleos que permitían y reproducían la integración social.

Siguiendo a Isuani en su análisis en torno a la forma de constitución de integración social, la misma no estaría dada por el acceso a derechos sociales igualitarios, sino desde la pertenencia y posición ocupacional, la cual se erige sobre jerarquías y status. En consecuencia, la afiliación es producto de la inserción en un sistema integrado de seguridad, donde el componente dominante es el contributivo, el cual logra contener a un colectivo de trabajadores vinculados a un mercado laboral regulado. De ahí que el componente dominante del sistema de políticas de seguridad social sea *meritocrático / corporativo*. Esto provocó lo que algunos autores denominan un *modelo de ciudadanía estratificada o regulada*ⁱⁱ.

Dada esta lógica, la cual permitía marcar claramente los sujetos sociales que tenían acceso al ‘disfrute’ de los *derechos sociales*, a partir de las políticas de los ’90, por opuesta simetría, lograron ponerse de relieve todos aquellos sujetos que por distintos caminos se constituían como excluidos de las prestaciones previsionales convencionales de vejez,

ⁱ Para Esping Andersen la incorporación de las clases medias en la constitución del Estado de bienestar en los dos modelos últimos presentados es por demás significativa. De allí que, parte de su análisis, lo centre en el estudio de las coaliciones sociopolíticas que posibiliten la explicación de la estructuración histórica de los Estados de bienestar y su perspectiva futura.

ⁱⁱ Reflexiones en torno a ello pueden encontrarse en: Belmartino, S; Levin, S; Repetto, F “Políticas sociales y derechos sociales en la Argentina: breve historia de un retroceso”. 2001

invalidez y muerte, es decir, quedaban exceptuados de la cobertura que los sistemas de seguridad social garantizaban.

En función de las perspectivas teóricas expuestas, podemos encuadrar el Programa Adulto Mayor Más dentro de las políticas asistenciales, las cuales tienen como contexto de surgimiento histórico la década de los '90 y su consolidación a partir de la crisis de 2001.

Encuadre legalⁱⁱⁱ

El derecho a la seguridad social está reconocido expresamente en el art. 14 bis de la Constitución Nacional, en el cual se dispone: “El Estado otorgará los beneficios de la seguridad social que tendrá el carácter integral e irrenunciable. En especial la ley establecerá el seguro social obligatorio, que estará a cargo de entidades nacionales o provinciales, con autonomía financiera y económica administrada por los interesados con participación del Estado, sin que pueda existir superposición de aportes; jubilaciones y pensiones móviles; la protección integral de la familia; la compensación económica y familiar y el acceso a una vivienda digna”

Por su parte, el Protocolo Adicional de la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador) establece en su artículo 9.1 que “toda persona tiene derecho a la seguridad social que la proteja contra las consecuencias de la vejez y de la incapacidad que la imposibilite física o mentalmente para obtener los medios para llevar una vida digna y decorosa”.

En el mismo sentido, el Pacto Internacional de Derechos Económicos y Sociales (PIDESC) en su art. 9 manifiesta: “Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a la seguridad social, incluso al seguro social”. Por su parte, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC) reconoce que: “El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales no tiene ninguna referencia

ⁱⁱⁱ Este apartado fue elaborado en base a las consideraciones vertidas en el documento del Centro de Estudios Legales y Sociales denominado “*Las pensiones por vejez frente al derecho a la seguridad social*”. 2004.

explícita a los derechos de las personas de edad, excepto en el mencionado art. 9, y en el que de forma implícita se reconoce el derecho a las prestaciones por vejez”

Si bien el art. 9 del mencionado Pacto no precisa la índole ni el nivel de protección que debe garantizarse, en el término “seguro social” quedan incluidos de forma implícita todos los riesgos que ocasionen la pérdida de los medios de subsistencia por circunstancias ajenas a la voluntad de las personas. En el mismo sentido, de acuerdo a los desarrollos del Comité, “para dar pleno cumplimiento al mandato del art. 9 del Pacto (...) los Estados Partes deberán establecer, dentro de los recursos disponibles, prestaciones de vejez no contributivas u otras ayudas, para todas las personas mayores que, al cumplir la edad prescrita fijada en la legislación nacional, por no haber trabajado o no tener cubiertos los períodos mínimos de cotización exigidos, no tengan derecho a disfrutar de una pensión de vejez o de otra ayuda o prestación de la seguridad social y carezcan de cualquier otra fuente de ingresos”

La explicitación del encuadre legal tanto en relación a los Derechos Humanos en general, como a los Derechos Económicos, Sociales y Culturales en particular, vinculados a la problemática bajo estudio nos permite analizar, a la luz de este enfoque, la lógica que subyace en los tipos de prestaciones a la vejez, otorgadas actualmente.

Discusión en torno a los derechos económicos, sociales y culturales

Para dar comienzo, debemos presentar muy brevemente una discusión en torno a los derechos económicos y sociales vigente, reconociendo dos posturas teóricas marcadamente diferenciadas. Una de ellas considera que éstos no se tratarían propiamente de derechos. En esta posición podemos reconocer entre otros referentes a von Hayek, Barbalet^{iv}, Sartori, o Zolo^v. La justificación para tal postura la encuentran en que tales

^{iv} La perspectiva que Barbalet sostiene no reconoce a los derechos sociales como derechos. Así el autor presenta tres argumentos: “a) los derechos sociales no son por sí mismos derechos de participación en una ‘comunidad nacional común’, sino ‘oportunidades condicionadas’ que hacen posible esa participación; b)

derechos al no constituirse como prohibiciones de lesión, sino más bien obligaciones de prestación positiva, lo cual implica un accionar, por lo mismo no es formalizable ni universalizable, "...y cuya violación, por el contrario, no consiste en actos o comportamientos sancionables o anulables sino en simples omisiones, que no resultarían coercibles ni justiciables" (Abramovich y Curtis s/f: 9).

En oposición a lo mencionado, en la postura que sostienen Abramovich y Curtis, a la cual adherimos en este trabajo, no existe ninguna diferencia de estructura entre los distintos tipos de derechos fundamentales. Dicho esto, argumentan que: "...ciertamente son exigibles, es decir, sancionables o al menos reparables, ante todo los comportamientos lesivos de tales derechos (...) pero también son o pueden tornarse justiciables las violaciones de los mismos derechos consistentes en omisiones, es decir, en la falta de la prestación que constituye su objeto y cuya exigibilidad en juicio es posible garantizar en la mayor parte de los casos" (s/f:10).

En directa relación con lo antedicho, debemos considerar, tal como el Informe del Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) 2007 lo sostiene "...la importancia de establecer normas de derechos humanos aplicables al conjunto de las políticas públicas, con particular énfasis, en las de transferencias de ingresos y de superación de la pobreza. Al respecto, la inserción de la perspectiva de derechos humanos debería trascender a los programas aquí analizados e incorporarse en la discusión sobre la necesidad de desarrollar acciones concretas tendientes a reducir los niveles de pobreza y de indigencia existentes en el país, y de garantizar efectivamente acciones de inclusión social" (2007: 330).

mientras que los derechos civiles y políticos son necesariamente universales y formales, los llamados derechos sociales tienen sentido sólo cuando se conciben como reclamos de beneficios sustanciales y nunca pueden ser universales sino particulares y selectivos; c) los derechos sociales están condicionados (mucho más que los derechos civiles y políticos) por la existencia de una economía desarrollada, una estructura administrativa y profesional y una base fiscal efectiva" Extraído de Zolo, D "La ciudadanía en una era poscomunista" 1997 pág. 128

^v Este autor sostiene que "...si a los derechos al empleo, la educación y la salud se los pudiera reclamar como derechos en el sentido estricto del término –es decir, si se los pudiera formalizar legalmente y poner en vigor por medio de tribunales-, seguramente entrarían en conflicto con la lógica de la libertad y el mercado" Extraído de Zolo, D op.cit. 1997. pág. 129.

En dicho Informe se presenta también un análisis del escenario socio-laboral actual que sirve de marco para analizar la problemática bajo estudio. Allí se explicitan diversos aspectos estructurales, entre los que se destacan la situación de trabajo informal y sus elevados índices actuales.^{vi}

Asimismo, el Informe señala que dada la gran proporción de personas en situaciones de vulnerabilidad social, la atención de las problemáticas sociales necesita de una fuerte trama institucional y precisas regulaciones, las cuales superan ampliamente las políticas asistenciales /focalizadas que se han implementado en la materia.

Así, si bien el escenario socio-económico del año 2002 no tiene las mismas características que el actual, no obstante permanecen elevados los niveles de pobreza.^{vii}

La lógica asistencial

En la década de los 90, algunos análisis avanzaron en la revisión de la categoría de ciudadanía para iluminar los análisis sobre la pobreza. En este sentido y revisando algunos conceptos clásicos de teoría política, Sonia Fleury (1999) aborda a la política social como reglas y mecanismos que permiten el ejercicio o distribución del poder; la complejidad del campo de las políticas sociales es fruto de los distintos y, muchas veces, contradictorios factores que determinan su configuración y dinámica. Así la ciudadanía se liga indisolublemente con las políticas sociales puesto que los sistemas de protección social, desarrollados en contextos históricamente determinados, generan distintos formatos político-institucionales para garantizar los derechos de los ciudadanos. En este sentido, relacionado con la democracia como sistema político basado en la igualdad básica, el

^{vi} “Si bien los índices laborales avanzan en la dirección correcta, se evidencian varias cuestiones estructurales que no registran signos de resolución (...) la elevada proporción de trabajadores informales, un 43%, y de asalariados sin descuento jubilatorio, que en la actualidad se encuentra en alrededor del 44% del total”. Informe CELS 2007 pág. 32

^{vii} “De acuerdo con la información oficial disponible, relativa al primer semestre de 2006, el 31,4% de la población se encuentra por debajo de la línea de pobreza”. Informe CELS 2007. pág. 311

concepto de ciudadanía refiere a la participación activa de la comunidad política como proceso de construcción de identidades colectivas, de interpelaciones mutuas y generaciones de valores compartidos. Por tanto, la ciudadanía requiere de la legalización de la igualdad cuando la exclusión es un proceso que regula la diferencia como condición de la no-inclusión. El combate a la exclusión, entonces, tiene que ver con un proceso emancipatorio para la constitución de nuevos sujetos sociales. En base a este argumento, Fleury critica las políticas sociales compensatorias porque se limitan a combatir la pobreza y no tienen como objetivo ampliar la ciudadanía y la inclusión social, "...además de no garantizar derechos, escasamente se concentran en la distribución de los beneficios entre aquellos considerados como los más necesitados, las políticas compensatorias terminan, contradictoriamente, reforzando la exclusión al estigmatizar a los beneficiarios" (1999:16).

En torno a lo mencionado señala Del Bono (2004:3) "específicamente en el ámbito de los derechos sociales, se advierte un proceso de fragmentación e individualización; las políticas basadas en presupuestos universales son sustituidas por políticas de mínimos, para los sectores más vulnerables. El propósito implícito es destacar el carácter estructural que posee la política social en la configuración de la ciudadanía social, sosteniendo que la política social es esencial para entender el grado de funcionalidad del sistema y también -en tanto productora de sociedad- para distinguir las relaciones de desigualdad que se establecen entre los distintos actores sociales".

A modo de breve síntesis, podemos afirmar que a partir de la década de los '90 en nuestro país, asistimos a una situación de hipertrofismo de la política asistencial, lo cual muestra el evidente abandono de las orientaciones colectivas y universales que caracterizara la política social de otrora.

En consecuencia, a partir de la crisis de 2001 se instalaron políticas sociales para atender la creciente conflictividad social. En este escenario, surgió el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJJHD), que constituyó el primer programa de transferencia de ingresos aplicado masivamente en el país. Seguidamente, "entre los años 2003 y 2004 el

Estado Nacional implementó nuevos programas sociales que mantuvieron la centralidad discursiva de los programas sociales asistenciales como herramienta para mitigar situaciones de pobreza extrema^{viii}. Entre ellos se encontraron el Programa Familias por la Inclusión Social, el Programa Manos a la Obra (PMO) y el Programa Adulto Mayor Más (PAMM)” (Arcidiacono, 2007: 3).

Se desprende de lo antedicho, como se analizará en el apartado próximo, que los potenciales destinatarios del Programa Adulto Mayor Más serán –predominantemente– aquellos ‘ubicados’ en situaciones de indigencia, antes que de pobreza. Ello implica una reconfiguración en los umbrales de la política social y sus interlocutores.

La lógica asistencial: el caso del Programa Adulto Mayor Más. Algunas discusiones en torno a una nueva concepción de derechos sociales

Este apartado pretende exponer, de manera sucinta, un análisis de la lógica subyacente en el diseño del Programa Adulto Mayor Más. Conjuntamente, presentará de manera preliminar, algunas discusiones en torno al impacto provocado en sus potenciales destinatarios.

El Programa Adulto Mayor Más (en adelante PAMM) fue creado en el año 2003^{ix}. El mismo tiene como ‘población beneficiaria’^x a aquellas personas en estado de vulnerabilidad social que se encuentren sin amparo previsional o no contributivo, y que posean una edad de 70 años o más. La normativa establece que “...los peticionantes deben acreditar que no poseen bienes, ingresos ni recursos que permitan su subsistencia; que ni él ni su cónyuge están amparados por un régimen de previsión, retiro o prestación no

^{viii} El subrayado es nuestro.

^{ix} El marco es la ley 13478 de pensiones no contributivas, vigente desde 1948. Conjuntamente, el decreto que posibilita el Programa es el 582 del 2003.

^x En este apartado utilizaremos la terminología que la propia normativa establece para referirse a los destinatarios del Programa. A través de ella, se deja al descubierto la lógica asistencial que prevalece en el diseño y que se transforma en una práctica de intervención específica que reproduce tal lógica.

contributiva alguna; y que no tienen parientes obligados legalmente a proporcionarles alimentos o que teniéndolos, se encuentren impedidos para poder hacerlo” (CELS 2004:18).

Conjuntamente “entre otros requisitos, el decreto 582/03 dispone que los peticionarios deben acreditar identidad, edad, y nacionalidad mediante el DNI; en el caso de los argentinos nativos o naturalizados, una residencia continuada en el país de, por lo menos, cinco años anteriores al pedido del beneficio; y por último, no encontrarse detenido a disposición de la justicia” (CELS 2004:18).

En el mismo sentido, el mencionado Informe detalla rigurosamente los numerosos requisitos exigidos del siguiente modo: “para iniciar el trámite deben presentar: a) Documento Nacional de Identidad propio y del cónyuge o concubino con el domicilio actualizado, y fotocopia del CUIL; b) fotocopia de testimonio de sentencia de divorcio o información sumaria que acredite separación de hecho, aclarando si recibe o no una cuota alimentaria; c) fotocopia del certificado de defunción del cónyuge y/o concubino; d) declaración jurada del solicitante donde conste si posee ingresos y bienes; e) recibo de sueldo, jubilación y/o pensión de familiares obligados (convivan o no) hijos mayores de edad, nietos mayores de edad, yernos, nueras, padres, hermanos; si trabajan por cuenta propia, adjuntar declaraciones juradas de ingresos (con las firmas certificadas por autoridad competente); si no trabajan por estar discapacitados, adjuntar certificado médico; f) con respecto al cónyuge o concubino, comprobante de ocupación e ingresos; g) original y fotocopia del contrato de locación (aunque no esté vigente) y recibo de alquiler (original y fotocopia del último); y h) constancia de cesión de vivienda, certificada la firma por la autoridad competente” (2007:324).

Como puede observarse, la compleja serie de requisitos impuestos por el PAMM nos habla de la lógica asistencial que conlleva, la cual se presenta con una rigurosa prueba

de medios (means tested) que debe acreditar todo aquel que pretenda acceder a este tipo de 'beneficio'^{xi}.

Sumado a lo antedicho, cabe destacar que la reglamentación no establece pautas que permitan determinar ciertamente en qué casos los recursos que posee el peticionante o los parientes obligados a prestar asistencia alimentaria permiten la subsistencia del grupo familiar en cuestión, por lo tanto se transforma en una causal de denegatoria de la solicitud.

De lo anterior se desprende que la multiplicidad de requisitos formales que debe cumplir un potencial 'beneficiario' es tan grande que se transforman en importantes barreras o filtros de 'autoexclusión'.^{xii}

Por tanto, "...la extrema complejidad que supone reunir toda la documentación exigida se transforma en una barrera infranqueable que impide no sólo la obtención de la pensión, sino que obtura la posibilidad de dar inicio al trámite. Así, sólo aquel potencial receptor que posea un fuerte acompañamiento de algún voluntario, familiar u organización social cercana se encontraría en condiciones de acceder al programa" (CELS 2007: 326).

En relación a este punto, corresponde mencionar que el PAMM se afirma, desde el plano discursivo, en la consagración de derechos. Por tanto, siguiendo tal lógica, el Informe

^{xi} "El trámite para incorporarse al PAMM se inicia personalmente en el Centro de Atención Personalizada (CAP) correspondiente al domicilio del peticionante. La distribución geográfica de los CAP es dispar: en muchas provincias existe un solo CAP, en otras dos, y solamente la provincia de Buenos Aires posee dieciocho. Ello implica que, en la mayoría de los casos, el posible receptor deba trasladarse a muchos kilómetros de su hogar para iniciar el trámite. Si bien el trámite es gratuito los peticionantes deben incurrir en numerosos gastos no sólo para dirigirse al CAP sino también para obtener la totalidad de la documentación requerida". Informe del CELS 2007 pág. 324

^{xii} "Esta barrera se torna aún más evidente, en la exigencia a los migrantes que acrediten 40 años de residencia en el país, como también en la disposición que imposibilita que ambos cónyuges tramiten la pensión aun reuniendo los demás requisitos, al establecerse que sólo uno de ellos podrá tramitarlo, con el agravante de que se trata de un beneficio personal, que caduca con la muerte del beneficiario. En consecuencia, ante el fallecimiento del titular, el cónyuge supérstite debe tramitar nuevamente la pensión por vejez, lo que es a todas luces irrazonable. Estas restricciones importan un tratamiento desigual por parte del Estado a individuos que se encuentran en idéntica situación, sin criterio de razonabilidad alguna, conducta expresamente vedada por el art. 16 de la CN y normas de pactos de derechos humanos. En efecto, el PAMM establece la imposibilidad jurídica de que ambos cónyuges accedan al sistema de pensiones por vejez, a la vez que impone un trato discriminatorio e inconstitucional para con las personas de nacionalidad extranjera. Estas distinciones no responden a una justificación objetiva y razonable que se relacione con el fin de la norma. De hecho, tal justificación ni siquiera se ha intentado". Informe CELS 2007 pág. 325

del CELS (2007:313) sostiene: “en este sentido, resulta necesario señalar que la consagración de un derecho subjetivo implica tanto la imposición de obligaciones para el sujeto pasivo como el reconocimiento a su titular de la potestad de exigir el cumplimiento de aquéllas ante un tribunal de justicia”^{xiii}.

En línea general, en relación al diseño de las pensiones no contributivas^{xiv}, cabe destacar que todas ellas obligan a la realización de una cruda y exhaustiva prueba de medios para su otorgamiento^{xv}.

En el mismo orden de ideas, sostiene Esping Andersen (1993:42) “la ayuda a los pobres con comprobación de medios de vida, posiblemente ofrecerá una red de seguridad en última instancia. Pero si los subsidios son bajos y están asociados a un estigma social, el sistema de ayuda empujará a participar en el mercado a todos menos a los más desesperados. Precisamente ése fue el propósito de las leyes de pobres del siglo XIX en la mayoría de los países”.

Asimismo, para considerar la brecha existente entre el Programa bajo estudio y un Ingreso ciudadano a la vejez sin cobertura, resta exponer lo señalado por Barbeito y Lo Vuolo (2002: 437) “...debería ser de fácil acceso, no estigmatizar ni discriminar a los

^{xiii} “Al respecto el propio Comité DESC ha establecido que “cuando un derecho reconocido en el pacto no se puede ejercer plenamente sin una intervención del Poder Judicial, es necesario establecer recursos judiciales” (Comité DESC, Observación General n° 9, La aplicación interna del Pacto, E/C.12/1998/24, punto 9). Así, cuando la posibilidad de lograr una reparación ante un caso de violación de derechos económicos, sociales y culturales o exigir el cumplimiento de la obligación debida por parte de un Estado no pueda lograrse sin una intervención del Poder Judicial, los Estados deben garantizar la provisión de recursos judiciales adecuados” Párrafo extraído del Informe CELS 2007. pág. 313

^{xiv} Cabe destacar que las pensiones no contributivas o asistenciales también suelen denominarse ‘no convencionales’, en las cuales quedan comprendidas “todas aquellas pensiones que *no* se derivan totalmente de regímenes contributivos. De esta manera, el concepto de “pensión no contributiva” incluye al de “pensión asistencial”. Bertranou, F; Solorio, C; Van Ginneken, W (2002) Eds. “*Pensiones no contributivas y asistenciales. Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay*”. Organización Internacional del Trabajo. Pág. 12

^{xv} En relación a ello, es oportuno mencionar el esquema conceptual desarrollado por Bourdieu para analizar el diseño e implementación de la Renta Mínima de Inserción en Francia puesto que describe y analiza el tipo de interrogatorio -más de 300 preguntas a responder, diversos formularios para llenar y documentación a presentar- al que debe someterse una persona que solicita tal ingreso. Al respecto plantea el autor: “... el interrogatorio llevado adelante en la lógica de la sospecha, trata al encuestado como disimulador y simulador potencial al que hay que pescar en la trampa” (1999:546).

perceptores y evitar prácticas clientelistas en una situación donde los sistemas burocráticos son más ineficientes”.

A modo de síntesis de lo expuesto, podemos considerar dentro de los impactos – pensado en términos de consecuencias sociales- generados a partir del diseño e implementación del Programa bajo estudio, que la situación de la vejez en condiciones de pobreza no se encuentra visibilizada por el mismo. Esto se advierte en que la comprobación de medios de vida prioriza, como quedó expuesto, más bien a la vejez en situación de indigencia, antes que de pobreza. En consecuencia, los adultos mayores en condiciones de pobreza se verán obligados a permanecer en el mercado de trabajo informal para garantizar su sobrevivencia.

Como consecuencia, se observa la generación de una brecha de difícil superación, puesto que se convierten en adultos mayores ‘muy ricos’ para acceder a una pensión no contributiva^{xvi} y muy pobres para una jubilación obtenida como consecuencia de cumplimentar treinta años de aportes^{xvii}. En relación a lo mencionado, cabe señalar que las pensiones no contributivas son consideradas más bien ‘favores’ que se le solicitan al Estado antes que como derechos de ciudadanía. Por tanto, tales diseños no apuntan a la ampliación de derechos económicos y sociales, tienen más bien el propósito de paliar situaciones de emergencia económica y social en un momento histórico determinado.

En torno a lo mencionado, corresponde enfatizar la diferencia que se presenta entre el diseño de un Programa como el descrito en situaciones de emergencia social y

^{xvi} En relación a este punto señala Rofman (2003): “Un esquema no contributivo actualmente vigente otorga beneficios a las personas mayores de 70 años que carezcan de otros ingresos. Dicho programa también otorga beneficios a otros grupos tales como personas pobres con discapacidad, mujeres con siete hijos o más, veteranos de la guerra de Malvinas y, componiendo el grupo mayoritario, personas beneficiadas discrecionalmente por los miembros del Congreso. La focalización es deficiente y el presupuesto disponible no alcanza para satisfacer la demanda, lo que resulta en extensas listas de espera para obtener un beneficio”.

^{xvii} Aquí se hace referencia a la ley 24.241 del año 1994. La transformación estructural de la política previsional, instrumentada mediante esta legislación, crea el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP). En consecuencia, se estableció como requisito una edad mínima según sexo y el cumplimiento de treinta años de servicios con aportes.

económica, pensado como respuesta ante contextos de crisis, y la instalación de un modelo asistencial dominante^{xviii}, como principio de estructuración de la política social de un país.

Los interrogantes preliminares vertidos en este trabajo, nos conducen a la discusión en ciencias sociales acerca de qué otros modelos de protección social deben consolidarse, los cuales permitan la superación del asistencialismo estigmatizante, encontrando basamento en otras concepciones ideológicas y políticas sobre el derecho y que conduzcan a las transformaciones requeridas en el plano económico.

En otros términos, este trabajo pretende abordar las discusiones de fondo que permitan trascender la crítica hacia la mera práctica asistencial para pasar a discutir cuestiones más abarcativas que posibiliten la desaparición de la asistencia como modelo único de política social.

^{xviii} “En los países donde este modelo [el asistencial] es dominante, el resultado es realmente el fortalecimiento del mercado, puesto que todos excepto aquellos que fracasan en el mercado serán animados a contratar planes privados de protección social” Esping Andersen (1993:42).

Referencias bibliográficas

- ABRAMOVICH, V; COURTIS, C “*Los derechos sociales como derechos exigibles*” s/d
- ARCIDIACONO, P (2007) “Programas Familias por la inclusión social: brecha entre discurso y práctica” Ponencia presentada al Octavo Congreso Nacional de Estudios del Trabajo. ASET
- BARBEITO, A y LO VUOLO, R (1995) “*La Modernización excluyente. Transformación económica y el Estado de bienestar en la Argentina*” Ed. Losada / UNICEF Bs. As.
- BARBEITO, A y LO VUOLO, R (2002) “La reconstrucción económica y social después del Consenso de Washington: el ingreso ciudadano en Argentina. En *La renta básica en la agenda: objetivos y posibilidades del ingreso ciudadano*. Van der Veen, Groot y Lo Vuolo (eds). Miño y Dávila. Ciepp. Buenos Aires. Pág. 431-449
- BECCARIA, L. (2006) *Informalidad y pobreza en la Argentina*. Universidad Nacional General Sarmiento. Estimaciones del autor sobre la base de la EPH. INDEC.
- BECCARIA, L. (2007) “*El mercado de trabajo luego de la crisis. Avances y desafíos*” en Crisis, recuperación y nuevos dilemas. La economía argentina (2002-2007). CEPAL.
- BECCARIA, L. (2007) “*Informalidad y pobreza en Argentina. Una relación compleja*”. Ponencia presentada ante el Octavo Congreso Nacional de Estudios del Trabajo. Organizado por ASET. Buenos Aires.
- BELMARTINO, S; LEVIN, S; REPETTO, F (2001) “*Políticas sociales y derechos sociales en la Argentina: breve historia de un retroceso*”. En Revista Socialis Volumen 5 Homo Sapiens Ediciones, Argentina.

- BERTIN, H (2003) “*Consensos sociales y reformas previsionales*” Revista del Observatorio Social Número #11: Diciembre/Marzo.
- BERTRANOU, F; SOLORIO, C; VAN GINNEKEN, W (2002) Eds. “*Pensiones no contributivas y asistenciales. Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay*”. Organización Internacional del Trabajo. Santiago.
- BOBBIO, N. (1991) “*El tiempo de los derechos*” Ed. Sistema. Madrid.
- BOURDIEU, P (1999) “*La Miseria del Mundo*”. Fondo de Cultura Económica. Madrid
- BUSTELO, E (2007) “*El recreo de la Infancia. Argumentos para otro comienzo*”. Siglo XXI Ed..
- CASTEL, R (1997) “*La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del asalariado*” Paidós. Argentina.
- CASTEL, R. (2004) “*La inseguridad social ¿Qué es estar protegido?* Ed. Manantial. Bs As.
- CELS (2003) “*Derechos Humanos en Argentina CELS/ Informe 2002- 2003*”. Ed.Siglo XXI. 1ra Edición. Bs.As.
- CELS (2007) “*Derechos Humanos en la Argentina. Informe 2007*”. Siglo XXI Ed.
- CELS, (2004) “*Las pensiones por vejez frente al derecho a la seguridad socia*”. Colección Investigación y Análisis 2, Buenos Aires.
- DANANI, C (2006) “*Con desmercantilizar no basta: Un análisis de los principios de las políticas sociales argentinas durante los noventa.*” Ponencia presentada en el III Congreso

Nacional de Políticas Sociales. Políticas y acción colectiva para la inclusión social. AAPS. Buenos Aires.

- DEL BONO, C (2004) “Reconocer los derechos sociales: Asignación universal a menores y mayores sin cobertura previsional”. Instituto de Estudios y Formación CTA.
- ESPING-ANDERSEN, G (1993) “Los tres mundos del Estado de Bienestar” Ed. Alfons el Magnanim. Valencia
- FAUR, E; CAMPOS, L; PAUTASSI, L; ZIMERMANN, S (2006) *Las políticas para la disminución de la pobreza implementadas en la Argentina entre los años 2002 y 2005*. UNESCO. CELS. Disponible en http://cels.org.ar/common/documentos/informe_UNESCO.pdf
- FLEURY, S (1997) “*Estado sin ciudadanos?*”. Lugar Ed. Bs. As.
- FLEURY, S (1999) “*Política social, exclusión y equidad en América Latina en los años 90?*”. Centro de Documentación en Políticas Sociales. Doc/15. Buenos Aires.
- FLEURY, S (2002) “*Política Social y ciudadanía?*”. Revista Umbrales N°. 11. CIDES, UMSA. La Paz. Bolivia. Septiembre.
- FRAZER, N (2002) “*Política feminista en la era del reconocimiento. Una aproximación bidimensional a la justicia de género?*”. Flacso-Prigep <http://www.fineprint.com>.
- GASTRÓN, L. y ANDRES, H. (1995) “*Análisis sociológico del envejecimiento femenino: un entrecruzamiento de los estudios sobre la vejez y los estudios de género?*” II Jornadas de Aportes de la Universidad a los estudios de la mujer. Universidad Nacional de La Pampa.

- GIOSA ZUAZÚA, N (2006). “*La estrategia de la administración Kirchner para enfrentar los problemas del mercado de empleo*” Serie Análisis de Coyuntura N° 12. CIEPP. Bs. As.
- GRASSI, E; HINTZE S; NEUFELD, M (1994) “*Políticas Sociales: Crisis y ajuste estructural*”. Ed. Espacio. Bs. As.
- ISUANI, A (2001) “*La cuestión social y el Estado Bienestar en el mundo post keynesiano*” VI Congreso Internacional del CLAD. Bs. As.
- ISUANI, E y SAN MARTINO, J (1993) “*La Reforma Previsional Argentina. Opciones y Riesgos*”. Miño y Dávila Ed. Buenos Aires.
- KYMLICKA, W. Y NORMAN, W. (1997) “*El Retorno del Ciudadano. Una Revisión de la Producción Reciente de la Teoría de la Ciudadanía*”. En La Política #3. Revista de Estudios sobre Estado y Sociedad Número 3.
- LEVIN, S (1998) “*Trabajo y ciudadanía social: el deterioro de una relación inescindible*”, en Revista Temas y Debates. Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales. UNR. Año 2 N° 2 y 3. Rosario.
- LEVIN, S. (2002) “*Ciudadanía social y género en Argentina: entre las restricciones y los nuevos derechos*”, en Revista de estudios de género. La Ventana. N° 15. Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades. Univ. de Guadalajara. México.
- LO VUOLO, R Y GOLDBERG, L (2002) “*Un diagnóstico preliminar de la evolución y actual situación del sistema previsional*”. CIEPP N° 35 Julio
- LO VUOLO, R; BARBEITO, A; RODRIGUEZ ENRIQUEZ, C (2002) “*La inseguridad socioeconómica como política pública: transformación del sistema de protección social y financiamiento social en Argentina*”. CIEPP. Documentos de Trabajo N° 33

- MARGULIS, M (1999) “*La “racialización” de las relaciones de clase*”. En MARGULIS, Mario, URRESTI, Marcelo y otros. *La segregación Negada. Cultura y discriminación social*. Editorial Biblos Buenos Aires.
- PAUTASSI, L. (2002).Políticas Sociales ¿Fin del modelo? Cap. VIII *Derechos Humanos en la Argentina. Informe del CELS* Buenos Aires Disponible en: http://www.cels.org.ar/common/documentos/informe_2002_cap_8.pdf
- PICO, J (1996) “Modelos sobre el Estado de Bienestar. De la ideología a la práctica” en *Pros y Contras del Estado de Bienestar*” Béjar, R y Tortosa, J.M. editores. Editorial Tecnos. Madrid.
- ROFMAN, R (2003) “*El sistema previsional y la crisis de la Argentina*” Oficina del Banco Mundial para Argentina, Chile, Paraguay y Uruguay – Documento de Trabajo N.7/2003. www.bancomundial.org.ar
- SIEMPRO (2003) “*Informe situación social de los mayores de 70 años*”. Abril 2003
- TODARO, R y YAÑEZ, S (2004) “*El trabajo se transforma. Relaciones de producción y relaciones de género*”. CEM Ediciones. Chile.
- YOUNG, I. (1996) “*Vida política y diferencia de grupo: una crítica del ideal de ciudadanía universal*” en *Perspectivas feministas en teoría política*. Ed. Paidós, Barcelona.
- ZOLO, D (1997) “*La ciudadanía en una era poscomunista*” En *La Política* #3. Revista de Estudios sobre Estado y Sociedad Número 3.