

BIBLIOTECA CELS

FECHA DE INGRESO:

100
6341

Ref: 4325 / 2 CELS

Las pensiones por vejez frente
al derecho a la seguridad social

© 2004. Centro de Estudios Legales y Sociales

Las pensiones por vejez frente al derecho a la seguridad social. 1 ed.

Buenos Aires: Centro de Estudios Legales y Sociales, 2004.

98 p. ; 21x15 cm. (Investigación y análisis)

ISBN 987-20324-4-0

1. Derechos Humanos. 2. Derechos Sociales.

CDD 323.4

Diseño de tapa e interior: www.bravard.com.ar

Hecho el depósito que marca la ley 11.723

Impreso en Argentina

Las pensiones por vejez frente al derecho a la seguridad social

Equipo de investigación:

Julieta Rossi y Luis Campos

colección investigación y análisis | 2



CELS
CENTRO DE ESTUDIOS
LEGALES Y SOCIALES

Índice

Presentación y agradecimientos	7
1. La crisis del sistema de seguridad social en Argentina	11
2. Características generales del Programa para el Adulto Mayor Más	17
2.1 Beneficiarios	18
2.2 Prestación	19
2.3 Financiamiento y cantidad de beneficiarios	20
2.4 Mecanismos de asignación	21
3. De qué derecho hablamos	23
3.1 Obligación de proteger prioritariamente a grupos en situación vulnerable	25
3.2 Contenido mínimo	27
3.3 Restricciones operativas para acceder al PAMM	30
3.3.1 Cantidad de trámites pendientes de resolución	30
3.3.2 Evaluación presupuestaria	31
3.4 Restricciones normativas para acceder al PAMM	33
3.4.1 La ilegitimidad de las restricciones establecidas por el PAMM	35
3.4.2 El impacto de las restricciones en términos de género	39
3.5 La inexistencia de mecanismos idóneos para acceder al PAMM	40
3.5.1 Los obstáculos en el trámite del PAMM	40
3.5.2 El derecho a que el proceso se sustancie en un plazo razonable	42
4. A modo de síntesis	45

Anexos

1 / Ley 13.478 (partes pertinentes) y decreto 582/2003	49
2 / Decreto 583/2003	59
3 / Leyes de presupuesto	61
4 / Evolución de las metas físicas y presupuestarias de la CNPA 2001 - 2005	63
5 / Observación General nº 6, "Los derechos económicos, sociales y culturales de las personas mayores"	65

Presentación y agradecimientos

En los últimos años, ha existido un creciente consenso en relación a la necesidad de pensar a las políticas públicas en general, y a las políticas sociales en particular, como parte de las obligaciones estatales para el cumplimiento efectivo de los derechos humanos. Tal enfoque supera la visión de las políticas sociales como parte de una lógica signada por la oferta de beneficios de tipo asistencial, que pueden o no ser asumidos por órganos estatales, para encauzarse en la definición de parámetros mínimos de dignidad, cuya garantía es responsabilidad del Estado mediante los distintos instrumentos que tiene a su alcance.

Desde esta perspectiva, no sólo la definición y ejecución de las políticas sociales, sino también su monitoreo y análisis instan a ser observados en función de sus grados de adecuación a los parámetros establecidos en los instrumentos internacionales de protección de derechos económicos, sociales y culturales ratificados por el Estado argentino. Tal cambio de enfoque supone que los anteriormente considerados como meros "beneficiarios" de programas sociales, deberán ser valorados en tanto titulares plenos de derechos.

Este documento se inscribe en esta dirección, y tiene como objetivo principal analizar –desde la perspectiva de los derechos sociales– el diseño y la implementación del sistema de pensiones no contributivas a la vejez, en particular a partir de la creación del Programa Adulto Mayor Más (PAMM), iniciado en el año 2003. La elección de este programa surge por considerar que las prestaciones allí previstas se dirigen a uno de los grupos de la población que se encuentra en situación de mayor vulnerabilidad social.

Podría considerarse que la vara de los derechos económicos, sociales y culturales es por demás elevada para analizar programas sociales surgidos en tiempos de crisis y signados por restricciones presupuestarias. Sin embargo, este análisis no sólo refiere a una obligación ética y jurídica ineludible del Estado, sino que, además, como se verá en el documento, muchos de los obstáculos y restricciones encontrados se relacionan más con el diseño institucional del programa que con la escasez de recursos. Así, si bien se afirma que

el monto de las pensiones no contributivas es bajo, en función de los contenidos mínimos que el Estado debe garantizar para el cumplimiento de los derechos, esto resulta aún más preocupante al observar que más del 40% de la partida presupuestaria asignada para este programa, de continuar la actual tendencia, podría ser subejecutada al finalizar el año 2004.

El análisis de la obligación estatal de adoptar medidas de garantizar la plena vigencia de los derechos sociales de las personas mayores de edad surge con mayor importancia frente a la crisis del sistema de seguridad social en Argentina, la que actualmente se expresa en un extremadamente bajo grado de cobertura, así como en importantes niveles de incumplimiento en los niveles de aportes. En este contexto, se vuelven aún más significativos los programas sociales de transferencia de ingresos a las personas que no se encuentran vinculadas al sistema de seguridad social.

A lo largo de este documento haremos referencia, en primer lugar, a la imposibilidad del actual sistema de seguridad social para brindar cobertura universal a las personas mayores de edad. Sin pretender agotar el análisis de este sistema, destacaremos su insuficiencia en términos de cobertura, actual y futura, como fundamento para plantear la necesidad de diseñar e implementar una política social específica que dé cuenta de esta incapacidad.

Posteriormente, describiremos las características centrales del sistema de pensiones no contributivas por vejez, reformulado en el mes de agosto de 2003 a través del Programa para el Adulto Mayor Más, para luego analizarlo a la luz de los estándares constitucionales y del derecho internacional de los derechos humanos, que definen los rasgos de identidad de un derecho social. Para ello, confrontaremos los alcances de este programa con los principios de igualdad, de razonabilidad y de debido proceso, así como con el requisito de protección de *contenidos mínimos* de los derechos sociales.

Finalmente, haremos referencia a las insuficiencias actuales en el funcionamiento del sistema, que operan como causa de una importante subejecución presupuestaria en las partidas destinadas a paliar, al menos parcialmente, la crítica situación de vulnerabilidad social de las personas mayores que carecen de todo tipo de cobertura.

En efecto, el análisis del Programa para el Adulto Mayor Más a casi un año de su implementación, permite concluir que no han existido modificaciones sustanciales en la lógica de funcionamiento del sistema de pensiones no

contributivas. Por un lado, mantiene la focalización característica de las políticas sociales implementadas en la década de los 90; por el otro, de persistir la actual tendencia de subejecución presupuestaria, al concluir el año 2004 el Estado habrá dejado de transferir alrededor de 500 millones de pesos que el presupuesto nacional destina a personas de más de 70 años que carecen de todo tipo de ingresos y cobertura.

El CELS agradece a Julieta Rossi, directora del Programa Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y a Luis Campos, abogado, miembro del Programa, quienes elaboraron esta investigación con el asesoramiento de Eleanor Faur, socióloga, y de Laura Pautassi, investigadora en políticas sociales. También agradece los aportes y contribuciones del equipo de investigación de la Mesa de Políticas Sociales del Instituto de Estudios y Formación de la Central de Trabajadores Argentinos (IEF-CTA).

Finalmente, el CELS agradece una vez más el apoyo de las fundaciones y organizaciones que sostienen sus proyectos y actividades.

1. La crisis del sistema de seguridad social en Argentina

La crisis del sistema de seguridad social en Argentina es un problema de larga data. La reforma implementada en 1993 a partir de la creación del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP) por la ley 24.241, lejos de resolver los problemas pre-existentes de cobertura y financiamiento, los agravó. Así, a partir de dicha reforma, en Argentina coexisten para trabajadores asalariados formales y autónomos un sistema que combina dos pilares: régimen de capitalización individual y régimen público de reparto¹.

El Régimen Público de Reparto (RPR) se financia con las contribuciones patronales, los aportes personales de los trabajadores asalariados y autónomos que optaron por esta alternativa, y con recursos presupuestarios y extra-presupuestarios².

El otro pilar del sistema, el Régimen Mixto de Capitalización (RMC), es administrado por las entidades privadas de capitalización denominadas Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP), y su financiamiento se asegura por medio de los aportes individuales directos de los afiliados. Este sistema vincula estrechamente a los aportes con los beneficios, se es-

1. En ambos casos las condiciones de acceso al beneficio de la jubilación ordinaria son las siguientes: a los 65 años los hombres y 60 mujeres, con 30 años de servicios y 22 de aportes. Para cualquiera de los regímenes previstos, las mujeres podrán optar por continuar su actividad laboral hasta los 65 años. Se puede compensar con sobreedad los años de servicios faltantes (2 años de sobreedad y 1 año de servicios).

2. Este pilar del sistema funciona bajo administración estatal y otorga cinco tipos de prestaciones: i) Prestación Básica Universal (PBU), que se paga a todos los afiliados al SIJP, cualquiera que sea el régimen elegido; ii) Prestación Compensatoria (PC), destinada a los que estaban afiliados al anterior sistema previsional; iii) Prestación Adicional por Permanencia (PAC), a la que tienen derecho aquellos afiliados que hayan optado por permanecer en el régimen de reparto; iv) Prestación por Edad Avanzada, reconocida a aquellos afiliados que no cumplen con los requisitos necesarios para acceder a alguna de las prestaciones mencionadas anteriormente; y v) Retiro por Invalidez y Pensión por Fallecimiento.

tablece una redistribución de ingresos al interior de los asegurados, controlada a través de un beneficio uniforme y con cumplimiento estricto de años de aporte requeridos³.

Los mayores de 18 años, que se desempeñen en relación de dependencia en la actividad pública o privada o lo realicen en forma autónoma, integran obligatoriamente el sistema⁴. En los hechos, el sistema excluye del beneficio previsional a los trabajadores/as precarios (empleo no registrado), trabajadores/as rurales (de bajos niveles de ingreso), en forma parcial al servicio doméstico (ya que la opción la ejerce el empleador) y todo tipo de trabajo no remunerado.

El financiamiento se asegura con los aportes patronales y el aporte personal directo de los trabajadores/as: aquellos que se encuentran en relación de dependencia originalmente aportaban el 11% de la remuneración, los empleadores contribuyen con el 16% de la remuneración de sus empleados. A partir de 1993, sucesivos decretos fueron disminuyendo las contribuciones patronales. En el caso de los trabajadores/as autónomos deben aportar obligatoriamente el 27% de la renta presunta, de la que se destinan 11 puntos a financiar el régimen que haya elegido el trabajador autónomo y los otros 16 puntos al financiamiento del régimen de reparto. Entre 2001 y 2002 se aumentaron los aportes personales de los trabajadores autónomos, por mecanismos de compensación con el impuesto al valor agregado y en el año 2001 se redujo el aporte al régimen de capitalización del 11% al 5% para luego subirlo al 7%.

En caso de muerte del jubilado, del beneficiario de retiro por invalidez o del afiliado en actividad, gozarán de pensión la viuda, el viudo, la conviviente, el conviviente; y los hijos solteros, las hijas solteras y las hijas viudas hasta los 18 años de edad. El viudo o el conviviente deben demostrar que eran dependientes de la causante, pero no sucede lo mismo con las beneficiarias

3. Los beneficios que se reconocen en este régimen son: i) Jubilación Ordinaria, financiada por el saldo de la cuenta y percibida según la modalidad elegida por el beneficiario (Retiro Programado, Renta Vitalicia Previsional o Retiro Fraccionado); ii) Retiro por Invalidez; y iii) Pensión por Fallecimiento del afiliado activo o del beneficiario de la Pensión de Jubilación o del Retiro Transitorio por Invalidez.

4. Quedan excluidos el personal militar de las fuerzas armadas, las fuerzas de seguridad, personal policial y algunas cajas provinciales, que cuentan con regímenes especiales.

mujeres. A ello debe agregársele el uso de tablas actuariales de mortalidad (GAM-71) que no conciben con los cálculos de mortalidad de Argentina y resultan aún más desfavorables para las mujeres.

Diversas medidas complementarias se establecieron con posterioridad a la ley 24.241. Así, en marzo de 1995 se sancionó la Ley de "Solidaridad Previsional" (ley 24.463) que establece que el Estado nacional sólo garantiza el pago de los haberes hasta el monto de los créditos presupuestarios, reconoce la movilidad que establezca el presupuesto nacional, que en ningún caso estará en relación con las remuneraciones. Con esta norma, se dejaron de lado dos principios básicos de la seguridad social: el principio sustitutivo de los haberes previsionales y el de redistribución de la renta nacional. La Ley de Solidaridad Previsional eliminó las prestaciones definidas, igualando al sistema público y privado en la incertidumbre respecto de qué prestaciones corresponden a cada beneficiario. Es decir, nadie sabe qué y cuánto cobrará, quedando en manos del Poder Legislativo el monto y actualización de las prestaciones y en manos del Ejecutivo la decisión de contemplar presupuesto para tal fin.

Un aspecto no menor es la comisión que cobran las entidades para administrar las cuentas de capitalización individual: en algunos casos es fija y llega al 4% y en otros varía de acuerdo a lo que ofrece cada AFJP y se calcula sobre el total del salario, pero que en relación al aporte total es más del 30%. Si este porcentaje se aplica sobre la remuneración, sin dudas resulta más oneroso a quienes tienen menores ingresos, dentro de los cuales las mujeres son la mayoría. Esto se traduce en un menor saldo acumulado y, en contrario de lo anunciado, no resulta un incentivo para el ahorro. Las comisiones fijas fueron eliminadas a la par de la reducción de los aportes personales al 5%. Si bien ello significó una disminución del costo promedio de la comisión, en términos de los aportes el porcentaje de comisión ronda el 40%.

Aún más grave es la baja cobertura del sistema, que se hace más severa debido a las condiciones más restrictivas para acceder al beneficio, a la evasión de aportes por parte de los propios asegurados y la rebaja en la contribución de los empleadores, poniendo en serio riesgo la continuidad del sistema. El SIJP recibió en diciembre de 2001 solamente los aportes del 28% de los trabajadores que están registrados, tanto del régimen de reparto como del régimen de capitalización. El índice marca un récord histórico en el nivel de incumplimiento y confirma el agravamiento de la crisis de la seguridad

social, alentada por el alza del desempleo, la informalidad, la mora de los autónomos y el incremento de las retenciones indebidas por parte de empresas que, crisis mediante, encuentran por esa vía una suerte de "financiación".

Según datos de la Superintendencia de AFJP, en junio de 2003 el sistema contaba con 11,5 millones de afiliados, de los cuales 2,2 millones (19%) corresponden al régimen de reparto y 9,3 millones (81%) corresponden a afiliados al régimen de capitalización⁵. Los aportantes efectivos sólo alcanzaron los 3,7 millones, de los cuales 0,6 corresponden al régimen de reparto y 3,1 millones al de capitalización. En términos de cobertura, el sistema muestra un deterioro sostenido a lo largo de los nueve años de funcionamiento: entre 1995 y el año 2000 el número de aportantes regulares al sistema creció sólo en un 14,4%, y en mayo de 2003 el número de afiliados fue solo del 43% de los ocupados, que representa el 36% de la Población Económicamente Activa (PEA).

A su vez, también se verifica una caída en el número de beneficiarios efectivos del sistema (jubilados y pensionados). Previo a la reforma, en la década de los 80, los jubilados/as constituían el 70% de la población de más de 65 años; mientras que en el año 2000 sólo alcanzaban el 55%, con una tasa de actividad ascendente. Este punto se explicaría, en primer lugar, por las dificultades para alcanzar el beneficio jubilatorio y, en segundo lugar, por la caída en el número de afiliados en el sistema y por la transferencia a otros programas sociales de las personas adultas mayores. Esto es, se le da competencia a otras áreas del ejecutivo –por caso el Ministerio de Desarrollo Social– para la resolución de la cobertura de los beneficios y no al sistema de seguridad social.

Las proyecciones y análisis coinciden en que el déficit previsional seguirá creciendo, que los montos de los haberes jubilatorios continuarán cayendo, y el Estado seguirá asumiendo mayores costos fiscales. Actualmente se encuentra en discusión una nueva reforma a este sistema pero no se ha avanzado sustancialmente.

5. SAFJP *El régimen de capitalización a nueve años de la reforma previsional: 1994-2003*. Superintendencia de Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones, Buenos Aires, 2003.

En consecuencia, se presentan serios problemas en el sistema de previsión social tanto para trabajadores formalizados como para los no formalizados, que actualmente no son cubiertos debidamente por el sistema de pensiones no contributivas.

En otros términos, la situación que abordamos a continuación compete a aquellas personas mayores de 70 años que están en condiciones de extrema vulnerabilidad socioeconómica: no tienen cobertura de ningún sistema previsional, en su gran mayoría tampoco cuentan con una obra social o de salud, y no poseen ningún sostén familiar o social, por lo que su vulnerabilidad crece en función de la situación de pobreza en la que viven. De allí la urgencia en considerar una política integral para este grupo importante de la población que, tal como se analiza a continuación, no encuentra en el Programa para el Adulto Mayor Más una herramienta eficaz para superar su situación.

2. Características generales del Programa para el Adulto Mayor Más

La creación del Programa para el Adulto Mayor Más (PAMM) en el año 2003, removi6 los obst6culos presupuestarios que impedían una mayor extensi6n del sistema de pensiones no contributivas por vejez vigente desde 1948, creado por la ley 13.478⁶.

En los a6os recientes, la asignaci6n de pensiones por vejez se encontraba sujeta a restricciones presupuestarias que impedían una extensi6n cuantitativa de la cobertura del sistema. La l6gica imperante era de altas por bajas, por lo que s6lo se otorgaba un nuevo beneficio a partir de la baja de otro preexistente⁷.

Este sistema se modific6 con la implementaci6n del PAMM, por lo que actualmente no existen obst6culos presupuestarios que impidan incorporar en el programa a la totalidad de las personas que re6nan los requisitos establecidos en la reglamentaci6n.

En el lanzamiento del plan se expres6 que el mismo importaba un paso de justicia y de dignidad que si bien no alcanzaba a remediar el da6o sufrido, modificaba la l6gica de las políticas implementadas. Asimismo, se sostuvo

6. Ver decretos 582/03 y 583/03. Por otra parte, el origen del PAMM tambi6n se vincula con la creaci6n, a comienzos del 2003, del Plan Mayores (cf. resoluci6n 155/03 del Ministerio de Trabajo). Este plan estableci6 una prestaci6n de 150 pesos a las personas de m6s de 70 a6os que no fueran titulares de ning6n beneficio asistencial, graciableno contributivo o previsional, de car6cter monetario, y su 6mbito espacial se circunscribi6 a las provincias de Formosa, Misiones, Jujuy, Chaco, Corrientes, Salta, San Juan, Entre Ríos, Catamarca, Tucumán, La Rioja, Santiago del Estero, C6rdoba y parcialmente Santa Fe.

7. El art. 40 de la ley 25.725 (Presupuesto 2003) estableci6 que "El otorgamiento de nuevas Pensiones no Contributivas quedar6 supeditado a una baja equivalente en los beneficios otorgados dentro de los cr6ditos asignados por la presente ley para la atenci6n de dichos beneficios de manera de no afectar el cr6dito presupuestario anual con tal finalidad. En sentido similar puede verse el art. 45 de la ley 25.565 (2002) y el art. 54 de la ley 25.401 (2001) V6ase Anexo 3 de esta publicaci6n.

que la derogación del cupo establecido para el otorgamiento de estas pensiones permitiría hacer extensivo este beneficio a todo adulto mayor del país sin protección social⁸.

La reimplantación del sistema de pensiones constituye, al mismo tiempo, un avance importante en ciertos aspectos y un retroceso en otros. El análisis que se desarrolla en este documento busca precisar este tipo de situaciones.

2.1 Beneficiarios

El sistema de pensiones por vejez se dirige 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 más⁹.

De acuerdo con la reglamentación establecida en el decreto 582/03¹⁰, los peticionantes deben tener la edad requerida a la fecha de iniciación del trámite.

Asimismo, 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 contributiva alguna; y que no tienen parientes obligados legalmente a proporcionarle alimentos o que teniéndolos, se encuentren impedidos para poder hacerlo¹¹.

En línea con esta limitación, el decreto 582/03 dispone que cuando se trate de un matrimonio, la pensión por vejez se tramitará a favor de uno solo de los cónyuges¹².

8. Ver "Presentaron una pensión para personas mayores de 69 años", en *La Nación* del 13/08/03 y folleto explicativo del Ministerio de Desarrollo Social "Para el Adulto Mayor Más - Línea de Acción".

9. Considerando decreto 582/03. Véase Anexo 1 de esta publicación.

10. Anexo I, Inciso 1 del decreto 582/03.

11. 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 mismo de, por lo menos, cinco años anteriores al pedido del beneficio; y por último, no encontrarse detenido a disposición de la Justicia.

12. Anexo I, inciso 2 del decreto 582/03.

Con relación a los extranjeros, la reglamentación dispone que, para acceder al sistema de prestaciones por vejez, éstos deben acreditar una residencia mínima continuada en el país de 40 años¹³.

Finalmente, es necesario destacar que la reglamentación no establece pautas que permitan determinar en qué casos los recursos que posee el peticionante o los parientes obligados a prestar asistencia alimentaria permiten la subsistencia del grupo familiar y, por ende, se transforman en una causal de denegatoria de la solicitud. En estos casos, la Comisión Nacional de Pensiones Asistenciales (CNPA) del Ministerio de Desarrollo Social (organismo de aplicación) está facultada para determinar dichos extremos, en función de la actividad e ingresos de los parientes obligados y su grupo familiar, como así también cualquier otro elemento de juicio que estime relevante¹⁴.

2.2 Prestación

El PAMM dispone el otorgamiento de una pensión vitalicia de \$ 196 a las personas mayores de 70 años y les permite el acceso a una cobertura de salud a través del Programa Federal de Salud (PROFE)¹⁵.

La prestación monetaria no está sujeta a contraprestación alguna, es inembargable e intransferible, y se mantiene mientras subsistan las causas que la originaron¹⁶.

En cuanto a la cobertura de salud, la misma se pone en marcha una vez otorgada la pensión. Para ello, el beneficiario debe acercarse nuevamente al Centro de Atención Personalizada dependiente de la CNPA e iniciar un segundo trámite, correspondiente de solicitud de afiliación al PROFE.

13. El diseño original del sistema de pensiones por vejez requería que el peticionante fuera argentino nativo o ciudadano naturalizado, o extranjero con residencia continuada en el país de cinco años anteriores a la presentación de su solicitud (art. 1.º decreto 13186/49, reglamentario de la ley 13478). En el año 1997 esta exigencia se amplió a 20 años (decreto 432/97), y finalmente se amplió a 40 años (decreto 582/03).

14. Anexo I, inciso 1 del decreto 582/03.

15. Ver Memoria detallada del estado de la Nación 2003, Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, en www.desarrollosocial.gov.ar/images/memoria_desarrollo_social.pdf e Informe de Prensa n° 422 del 19 de Julio 2004.

16. Anexo I, inciso 17 del decreto 582/03.

2.3 Financiamiento y cantidad de beneficiarios

La creación del PAMM tuvo repercusiones en la discusión de la ley de presupuesto de 2004. En efecto, el monto presupuestado en 2004 para hacer frente a las pensiones no contributivas, así como también las metas físicas previstas, tuvieron un fuerte aumento respecto del presupuesto asignado en el año anterior.

De este modo, en la Ley de Presupuesto 2003, el monto inicial previsto para hacer frente a la totalidad de las pensiones no contributivas¹⁷ era de \$ 677.432.699, y la meta física allí establecida específicamente para pensiones por vejez era de 38.253¹⁸.

Un año después, el monto presupuestado se había casi duplicado, elevándose a \$ 1.224.574.699, y la meta física a cubrir alcanzaba las 237.253 pensiones por vejez.

Este aumento, tanto en términos de metas físicas como presupuestarias, se corresponde con la eliminación de las restricciones presupuestarias para acceder a las pensiones por vejez. En consecuencia, puede afirmarse que, sin perjuicio de la necesaria asignación de cuota que la Secretaría de Hacienda debe efectuar periódicamente para cada dependencia estatal, actualmente no existen obstáculos legales y/o presupuestarios que impidan la extensión del sistema de pensiones por vejez a la totalidad de las personas que reúnan los requisitos establecidos en el decreto 582/03.

Por otra parte, debe señalarse que el incremento de recursos para hacer frente al pago de una mayor cantidad de pensiones no contributivas se verifica junto con una disminución del monto destinado al funcionamiento de la CNPA. Esta situación refleja, desde la misma definición presupuestaria, una

17. Incluye el funcionamiento de la Comisión Nacional de Pensiones Asistenciales, y las transferencias correspondientes a Pensiones por Vejez y decreto 775/82, para Ex-Combatientes, Familiares de Desaparecidos, Leyes Especiales, Madres de 7 o más Hijos, Oficiales y Suboficiales Teatro Operaciones Atlántico Sur - Teatro Operaciones Malvinas, Pensiones Otorgadas por Legisladores y por Invalidez.

18. Al finalizar el año 2003, la cantidad de pensiones por vejez otorgadas era de 38.307 y el monto de crédito vigente ascendía a 752 millones de pesos (Oficina Nacional de Presupuesto, Ministerio de Economía de la Nación. Ejecución Físico - Financiera, Acumulado 4º Trimestre 2003, en www.mecon.gov.ar/onp/html/fisica_presupuesto/2003/cuarto/html/J85/311.htm). Véase Anexo 4 de esta publicación.

significativa tensión entre las metas previstas en términos de cobertura del programa y la capacidad de gestión que se adivina, según las asignaciones de presupuesto. A continuación se observa la evolución presupuestaria de los distintos ítems que componen el Programa 23 "Pensiones no contributivas" del Ministerio de Desarrollo Social¹⁹:

Ítem presupuestario	2003 (en pesos)	2004 (en pesos)	Relación 2003-2004
Gastos en personal	6.989.699	6.989.699	Sin modif.
Bienes de consumo	444.000	400.000	- 9,9%
Servicios no personales	10.568.310	8.273.000	- 21,7%
Bienes de uso	339.660	126.000	- 62,9%
Transferencias	627.934.384	1.208.786.000	92,5%

2.4 Mecanismos de asignación

El trámite se inicia personalmente en el Centro de Atención Personalizada (CAP) correspondiente al domicilio del peticionante²⁰. Los CAPS dependen directamente de la CNPA y están distribuidos a lo largo del país.

La distribución geográfica de los CAPS es dispar: en muchas provincias existe un solo CAP²¹, en otras dos²², y solamente la provincia de Buenos Aires posee más de tres en su territorio²³. Ello implica que, en muchos casos, el posible beneficiario deba trasladarse a muchos kilómetros de su hogar para iniciar el trámite.

19. Elaboración propia sobre la base de información publicada en www.mecon.gov.ar.

20. Excepcionalmente el trámite puede ser iniciado en el marco de un operativo organizado por el Ministerio de Desarrollo Social. En estos casos un conjunto de funcionarios de este organismo se trasladan al campo a fin de detectar potenciales beneficiarios y recolectar la documentación necesaria. Estos operativos se realizan en forma esporádica y permiten que las personas no deban trasladarse al CAP para iniciar los trámites.

21. Catamarca, Ciudad de Buenos Aires, La Pampa, La Rioja, Neuquén, Salta, San Luis, Santa Cruz, Tierra del Fuego y Tucumán.

22. Chaco, Chubut, Corrientes, Entre Ríos, Formosa, Jujuy, Misiones, Mendoza, San Juan y Santa Fe.

23. De la totalidad de los CAPS existentes en la provincia de Buenos Aires, 7 se encuentran en el conurbano (localidades de Berazategui, San Isidro, San Justo, González Catán, San Miguel, Lanús y Moreno) y el resto están ubicados en Mar del Plata, Bahía Blanca, La Plata, Olavarría, Junín y Necochea.

En cuanto a las capacidades operativas, los CAPS suelen tener entre dos y cinco empleados, y muchos de ellos no cuentan con ningún profesional para realizar estudios socio – económicos.

El trámite de pensiones por vejez es personal y gratuito, y sólo en caso de imposibilidad física se puede autorizar a un familiar o persona de confianza, mediante carta poder otorgada por autoridad administrativa, policial o judicial, acompañada por un certificado médico oficial donde conste dicha imposibilidad²⁴.

En aquellos casos en que el peticionante o cónyuge no beneficiario hubiera sido abandonado por su cónyuge, estuviera separado de hecho o divorciado, la reglamentación dispone que tales circunstancias se probarán mediante información sumaria producida por autoridad competente o testimonio o copia certificada de la sentencia judicial. De la misma manera se procederá para los casos de ausencia con presunción de fallecimiento o desconocimiento de la residencia o domicilio de los familiares obligados²⁵.

Por último, si bien la reglamentación establece que todas las actuaciones que realicen los peticionantes de pensiones a la vejez serán totalmente gratuitas²⁶, en la práctica se exige a los solicitantes la presentación de un informe de catastro, cuyo valor ronda los \$ 15, lo que equivale al 10% del monto de la prestación mensual establecida.

Una vez reunida la totalidad de la documentación necesaria, el CAP se encarga de remitir el expediente al área de determinación de derechos de la CNPA, quien se encarga de evaluar si corresponde la aprobación, el rechazo o la devolución del expediente para completar un dato o documentación faltante. Una vez aprobado el trámite, se solicita la asignación de la partida correspondiente a fin de dar el alta de la pensión, con lo que finaliza la tramitación del proceso.

24. Fuente: www.desarrollosocial.gov.ar/cnpa/info/criterios.html.

25. Anexo I, inciso 4 del decreto 582/03.

26. Anexo I, inciso 20 del decreto 582/03.

3. De qué derecho hablamos

El PAMM se enmarca dentro del conjunto de medidas que el Estado desarrolla tendientes a satisfacer el derecho a la seguridad social y, más ampliamente, el derecho a un nivel de vida adecuado.

El derecho a la seguridad social está reconocido expresamente en el tercer párrafo del art. 14 bis de la Constitución Nacional, que 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 familiar y el acceso a una vivienda digna".

Por su parte, el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales –Protocolo de San Salvador–, estableció 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 sentido similar, el art. 9 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) expresa: "Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a la seguridad social, incluso al seguro social". Al respecto, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (en adelante Comité o Comité DESC) ha sostenido que "El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales no contiene ninguna referencia explícita a los derechos de las personas de edad, excepto en el artículo 9, que dice lo siguiente: 'los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a la seguridad social, inclu-

so el seguro social' y en el que de forma implícita se reconoce el derecho a las prestaciones de vejez²⁷.

El desarrollo del Comité refiere a que si bien el art. 9 del Pacto no precisa la índole ni el nivel de la 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 personas²⁸. Asimismo, de acuerdo a los desarrollos del Comité, "para dar pleno cumplimiento al mandato del artículo 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"²⁹.

Por último, debe señalarse que el derecho a la seguridad social se encuentra íntimamente ligado al derecho a un nivel de vida digno, también reconocido en el art. 11 del PIDESC. Al respecto, el Principio 1 de las Naciones Unidas en favor de las personas de edad establece que: "Las personas de edad deberán tener acceso a alimentación, agua, vivienda, vestuario y atención de salud adecuados, mediante la provisión de ingresos, el apoyo de sus familias y de la comunidad y su propia autosuficiencia"³⁰. El Comité hizo suyo este desarrollo, y estimó de gran importancia el principio que reivindicó para las personas mayores los derechos contenidos en el artículo 11 del Pacto³¹.

27. CDESC, "Los derechos económicos, sociales y culturales de las personas mayores", Observación General n° 6, del 08/12/95, contenida en el documento E/1996/22, par. 10. Véase Anexo 5 de esta publicación.

28. CDESC, OG n° 6, cit, par. 26.

29. CDESC, OG n° 6, cit, par. 30.

30. "Principios de las Naciones Unidas en favor de las personas de edad" aprobados por resolución 46/91 de la Asamblea General de las Naciones Unidas el 16 de diciembre de 1991.

31. CDESC, OG n° 6, cit, par. 32.

La importancia de analizar los alcances del PAMM desde una perspectiva de derechos radica en la necesidad de superar la lógica del beneficio asistencial, y por ende discrecional, que caracterizó a las políticas sociales implementadas durante la década de los 90, donde el desmantelamiento de las instituciones sociales, dirigidas a garantizar la vigencia de derechos sociales, se dio a la par de su reemplazo por programas esporádicos de tipo asistencial, que sólo entregan beneficios asistenciales³².

Resulta imprescindible, por ende, que la política social reconozca a las personas en tanto titulares de derechos, y no como meros beneficiarios de un programa social. A su vez, su diseño e implementación debe respetar los estándares constitucionales y del derecho internacional de los derechos humanos, que definen los rasgos de identidad de un derecho social. En lo que sigue, analizaremos los alcances del PAMM a la luz de estos estándares, a saber: protección de grupos vulnerables, igualdad y no discriminación, razonabilidad y debido proceso, y protección del *contenido mínimo* de los derechos sociales.

3.1 Obligación de proteger prioritariamente a grupos en situación vulnerable

El PAMM intenta constituirse como una política destinada a otorgar una mínima cobertura social a un colectivo de personas que se encuentran en una situación de particular vulnerabilidad.

Al respecto, el Comité DESC, ha destacado que "aún en tiempos de limitaciones graves de recursos, causadas sea por el proceso de ajuste, de recesión económica o por otros factores, se puede y se debe en realidad proteger a los miembros vulnerables de la sociedad"³³. De tal modo, y como veremos a continuación, no sólo existe un mínimo esencial de protección de cada uno de los derechos, sino un sector de la población que debe ser consi-

32. Al respecto, ver Pautassi, Laura, "Políticas Sociales. ¿Fin del modelo?", Cap. VIII en CELS, *Derechos Humanos en Argentina, Informe 2002*, Buenos Aires, CELS / Catálogos / Siglo XXI, 2002.

33. CDESC, Observación General n° 3, "La índole de las obligaciones de los Estados Partes - párrafo 1 del art. 2 del Pacto", párrafo 12.

derado prioritariamente por las políticas públicas del Estado destinadas a proteger sus derechos económicos y sociales.

Al analizar específicamente las obligaciones estatales referidas a las personas mayores, el Comité señaló que "los Estados Partes en el Pacto están obligados a prestar especial atención al fomento y protección de los derechos económicos, sociales y culturales de las personas de edad. A este respecto, la propia función del Comité adquiere más importancia por el hecho de que, a diferencia de otros grupos de población, tales como las mujeres y los niños, no existe todavía ninguna convención internacional general relacionada con los derechos de las personas de edad y no hay disposiciones obligatorias respecto de los diversos grupos de principios de las Naciones Unidas en esta materia"³⁴. Y a continuación, expresó que dentro de este grupo se encuentran personas de edad que "carecen de medios económicos suficientes para subsistir, incluso en países desarrollados", y que deben ser consideradas como un grupo vulnerable, marginal y no protegido. Afirmó el Comité que en períodos de recesión y de reestructuración de la economía, las personas de edad corren mayores riesgos, y remitiéndose a la citada Observación General n° 3, sostuvo que "los Estados Partes tiene el deber de proteger a los miembros más vulnerables de la sociedad incluso en momentos de grave escasez de recursos"³⁵.

Se desprende de lo expuesto que el Comité considera, con carácter prioritario, que los Estados tienen la obligación de considerar especialmente a los grupos vulnerables en el cumplimiento de las obligaciones emanadas del Pacto. Es decir que los Estados deben adoptar medidas particulares, exclusivamente referidas a dichos grupos, como así también deben destinar mayores recursos para llevar a cabo tales medidas.

En consecuencia, los alcances del PAMM, sus restricciones operativas y normativas, y los mecanismos establecidos para acceder a las prestaciones allí establecidas, deben ser analizados en el marco de la obligación del Estado de diseñar e implementar una política destinada a garantizar la satisfacción de los derechos de aquellos grupos que se encuentran en una situación de mayor vulnerabilidad.

34. CDESC, OG n° 6, cit, par. 13.

35. CDESC, OG n° 6, cit, par. 17.

3.2 Contenido mínimo

El monto asignado en concepto de pensiones por vejez dista de satisfacer integralmente el derecho a la seguridad social. En este sentido, el Estado debe garantizar un nivel esencial de cada uno de los derechos sociales. Se trata de una obligación mínima. El Comité DESC ha considerado que esa obligación surgió del artículo 2.1 del PIDESC, expresando que "un Estado en el que un número importante de individuos está privado de alimentos esenciales, de atención primaria de salud esencial, de abrigo y vivienda básicos o de las formas más básicas de enseñanza, *prima facie* no está cumpliendo sus obligaciones. Si el Pacto se ha de interpretar de manera que no establezca una obligación mínima, carecería en gran medida de su razón de ser"³⁶.

El Estado está jurídicamente obligado a garantizar el contenido mínimo de los derechos económicos, sociales y culturales, y no puede escudarse en la falta de recursos disponibles para justificar su incumplimiento. En este sentido, el Comité expresó que "los Estados Parte tienen la obligación fundamental de asegurar como mínimo la satisfacción de niveles esenciales de cada uno de los derechos enunciados en el Pacto"³⁷. A continuación, el Comité se-

36. CDESC, OG n° 3, cit, par. 10.

37. CDESC, Observación General n° 14 "El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud". En esta Observación el Comité ha manifestado que el contenido mínimo del derecho a la salud, implica que el Estado deberá "a) Garantizar el derecho de acceso a los centros, bienes y servicios de salud sobre una base no discriminatoria, en especial por lo que respecta a los grupos vulnerables o marginados; b) Asegurar el acceso a una alimentación esencial mínima que sea nutritiva, adecuada y segura y garantice que nadie padezca hambre; c) Garantizar el acceso a un hogar, una vivienda y unas condiciones sanitarias básicas, así como a un suministro adecuado de agua limpia potable; d) Facilitar medicamentos esenciales, según las definiciones periódicas que figuran en el Programa de Acción sobre Medicamentos Esenciales de la OMS; e) Velar por una distribución equitativa de todas las instalaciones, bienes y servicios de salud; f) Adoptar y aplicar, sobre la base de las pruebas epidemiológicas, una estrategia y un plan de acción nacionales de salud pública para hacer frente a las preocupaciones en materia de salud de toda la población (punto 43); la estrategia y el plan de acción deberán ser elaborados, y periódicamente revisados, sobre la base de un proceso participativo y transparente; esa estrategia y ese plan deberán prever métodos, como el derecho a indicadores y bases de referencia de la salud que permitan vigilar estrechamente los progresos realizados; el proceso mediante el cual se concibe la estrategia y el plan de acción, así como el contenido de ambos, deberá prestar especial atención a todos los grupos vulnerables o marginados. Respecto al derecho a la educación, el Comité ha establecido que la obligación mínima de los Estados comprende el velar por el derecho de acceso a las instituciones y programas de enseñanza públicos sin discriminación alguna, proporcionar enseñanza primaria a todos de confor-

ñaló que un Estado parte no puede nunca ni en ninguna circunstancia justificar su incumplimiento de las obligaciones básicas que son inderogables³⁸. Así se ve claramente cómo el cumplimiento del contenido mínimo es obligatorio y no es pasible de excepciones, ni aún en situaciones de emergencia³⁹.

El procedimiento de cálculo que más se aproxima para cuantificar el monto que cubriría necesidades básicas o estándares mínimos de vida de la población es la estimación del costo de una "Canasta de Alimentos Básicos" (CAB) que elabora el INDEC y supuestamente satisface los requerimientos de nutrición específicos para el país, y también toma en cuenta los hábitos de consumo prevaletentes, la efectiva disponibilidad de productos alimenticios y sus precios relativos. El valor de la CAB define la "Línea de Indigencia" (LI) la cual se multiplica luego por la inversa del llamado "coeficiente de Engel" para estimar la "Línea de Pobreza" (LP). Este valor daría cuenta de la cantidad de ingreso necesario para cubrir un conjunto más amplio de necesidades básicas: alimentación, vivienda, vestido, educación, salud, transporte y ocio⁴⁰.

De acuerdo con el INDEC, el valor total de los bienes y servicios para que un hombre adulto de edad mediana (denominado "adulto equivalente" según la terminología del INDEC) cubra los requerimientos para estar sobre la Línea de Pobreza es de \$ 233,29, en abril de 2004. Dado que las necesidades nutricionales de las personas difieren según el sexo, la edad y la actividad que

midan con el párrafo 1 del artículo 13 del PIDESC, adoptar y aplicar una estrategia nacional de educación que abarque la enseñanza secundaria, superior y fundamental, y velar por la libre elección de la educación sin la intervención del Estado ni de terceros, a reserva de conformidad con las normas mínimas en materia de enseñanza de los párrafos 3 y 4 del artículo 13 (CDESC, Observación General n° 13, "El derecho a la educación", párrafo 57). El Comité ha fijado también el contenido básico del derecho a la alimentación adecuada, que comprende la disponibilidad de alimentos en cantidad y calidad suficientes para satisfacer las necesidades alimentarias de los individuos, sin sustancias nocivas, y aceptables para una cultura determinada, y la accesibilidad de esos alimentos en formas que sean sostenibles y que no dificulten el goce de otros derechos humanos (CDESC, Observación General n° 12, "El derecho a una alimentación adecuada", párrafo 8).

38. DESC, OG n° 3, par. 47.

39. Cfr. CDESC, OG n° 3, par. 12, OG n° 12, par. 28.

40. La estimación está basada en los datos provistos por la Encuesta de Gasto de los Hogares realizada por el INDEC en 1985-86 y sobre esos valores se mantiene.

desarrollen, los cálculos oficiales consideran que los requerimientos de las personas mayores de 60 años son bastante menores que las del "adulto equivalente", correspondiendo al 82% de dicho monto en el caso de los hombres (\$191,29) y al 64% en el caso de las mujeres (\$149,30)⁴¹.

Desde este punto de vista, se observa que el monto de la prestación otorgada - \$ 150- sólo alcanza a cubrir las necesidades alimentarias mínimas de una sola persona, excluyendo buena parte de los bienes no alimentarios.

Aún así, si bien es evidente que el impacto que esta prestación puede tener en las condiciones de vida de los adultos mayores que no disponen de otros ingresos familiares o propios puede resultar significativo, el mismo se diluye en hogares conformados por más de una persona. Por estas razones, el contenido mínimo del derecho a la seguridad social resulta afectado por las disposiciones que establecen que sólo uno de los cónyuges puede tramitar la pensión, o que este beneficio no procede ante la existencia de parientes obligados legalmente a proporcionar alimentos, por más que sus ingresos sean insuficientes.

Finalmente, tanto las 38.307 pensiones por vejez que a fines de 2003 conformaban el sistema, como las casi 240.000 que se pretendía cubrir en el año 2004, contrastan con las 500.000 personas de 70 y más años sin cobertura previsional que habitan en los aglomerados urbanos cubiertos por EPH⁴². Se observa aquí que el alcance cuantitativo del sistema de pensiones por vejez resulta insuficiente en relación con el colectivo de personas mayores que carecen de todo tipo de cobertura.

41. INDEC (2004) "Valoración mensual de la canasta básica alimentaria y de la canasta básica total. Aglomerado Gran Buenos Aires - Abril de 2004". Información de prensa, Buenos Aires, 7 de mayo de 2004, INDEC - Ministerio de Economía y Producción.

42. SIEMPRO (2003) "Informe situación social de los mayores de 70 años". Abril 2003. En dicho informe el SIEMPRO puntualiza que un tercio de los mayores sin jubilación habita en hogares que carecen de perceptores de ingresos, ya sea de origen previsional o laboral, mientras que los dos tercios restantes conviven con perceptores de algún tipo de ingresos. En consecuencia, en el ámbito de los aglomerados urbanos relevados por la EPH (que representan poco menos del 70% de la población del país) habitarían aproximadamente 170.000 personas de 70 años o más en hogares que carecen de todo tipo de ingresos.

3.3 Restricciones operativas para acceder al PAMM

3.3.1 Cantidad de trámites pendientes de resolución

Al mes de agosto de 2003 existían en trámite aproximadamente 60.500 pedidos de pensiones no contributivas, de los cuales 33.697 se encontraban en la Dirección de Determinación de Derecho de la CNPA⁴³. Se trata de expedientes que ya cumplieron con la totalidad de los pasos del proceso administrativo y que se encuentran en una etapa de análisis sobre la procedencia del beneficio.

Durante la vigencia del anterior sistema de asignación de pensiones (altas por bajas), la gran mayoría de los expedientes permanecía por lapsos muy prolongados en esta área, ya que debían esperar, por un lado, la producción de una baja, y por el otro, que la suerte los hiciera acreedores del alta disponible.

De esta manera, durante el año 2002 se otorgaron 9.960 pensiones equivalentes a las bajas que se iban produciendo, quedando pendientes 6.337 evaluados favorablemente en espera de crédito presupuestario, existiendo en esta situación expedientes iniciados en el año 1999⁴⁴.

A pesar de la modificación legislativa incorporada en la ley de presupuesto para el año 2004, actualmente la política de la CNPA sigue siendo la misma que con el anterior sistema. Si bien no existen límites presupuestarios, no se modificó la lógica de funcionamiento del sistema, por lo que este *cuello de botella* dista de haberse solucionado.

En los primeros meses de 2004 se habría dado prioridad a resolver los trámites pendientes de pensiones por vejez⁴⁵, para dar una mínima respuesta a los anuncios del Gobierno. Sin embargo, en el mes de febrero se dieron sólo 500 altas de pensiones por vejez. Esto da una proyección de 6.000 al-

43. Información consignada por el apoderado del Ministerio de Desarrollo Social en el marco del expediente "Reyes Aguilera, Daniela c/Estado Nacional y otro s/amparo" n° 6299/2003, en trámite ante el Juzgado de Primera Instancia de la Seguridad Social n° 5. La información disponible no discrimina el origen de la pensión solicitada y que aún se encuentra pendiente de resolución.

44. Idem.

45. Información producida por la Mesa de Políticas Sociales del Instituto de Estudios y Formación de la Central de Trabajadores Argentinos (IEF - CTA).

tas anuales, lo que es irrisorio en términos de los expedientes que aguardan resolución, y mucho más en términos de la cantidad de beneficios previstos en el presupuesto (más de 230.000). Debe recordarse que el aumento de la partida presupuestaria para este rubro se corresponde con un universo mayor de cobertura, por lo que existen los fondos pero no hay altas suficientes para aprovecharlos.

La inexistencia de una modificación en la lógica de funcionamiento del sistema se refleja en la composición del área de determinación de derechos. Actualmente existen 20 personas en dicha área. La última instrucción verbal recibida fue que debían evaluar quince trámites por día (ritmo de trabajo factible). Esta proyección da aproximadamente 300 trámites por día, 6.000 por mes, o 72.000 por año. A este ritmo de asignaciones, demandará casi un año resolver la totalidad de expedientes que ya están en trámite, con una nula incidencia en aquellos expedientes iniciados luego del lanzamiento del PAMM en el mes de agosto de 2003⁴⁶.

3.3.2 Evaluación presupuestaria

Las trabas administrativas y burocráticas que impiden la asignación de pensiones por vejez a aquellas personas que reúnen los requisitos establecidos en el decreto 582/03 importan una violación al derecho a la seguridad social de aquellos sectores que, carentes de toda cobertura, se ven imposibilitados de acceder a una mínima prestación consagrada en la ley.

La gravedad de esta situación se refleja en el serio riesgo de subejecutar fondos destinados a gasto social. Como vimos anteriormente, el presupuesto previsto para el corriente año está calculado en función de cerca de 240.000 beneficiarios de pensiones por vejez, por lo que, si no existe una modificación sustancial en la lógica de funcionamiento de la CNPA, ese nivel de cobertura no será más que una ilusión. Los fondos quedarán a disposición del Jefe de Gabinete, que podrá decidir libremente sobre ellos.

En efecto, el art. 13 de la ley 25.827 (Presupuesto 2004) faculta "... al señor Jefe de Gabinete de Ministros a disponer las reestructuraciones presu-

46. Idem.

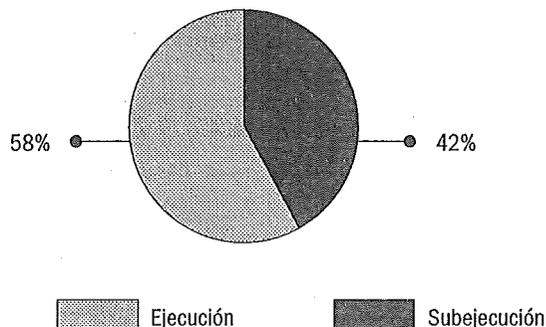
puestas que considere necesarias dentro del total aprobado por la presente ley, sin sujeción al artículo 37 de la ley 24.156⁴⁷.

Para traducir en cifras lo señalado: al 20 de junio de 2004, según información publicada por el Ministerio de Economía en su página web⁴⁸, la CNPA había comprometido el gasto de \$ 352.777.000, sobre un crédito vigente de \$ 1.224.574.699. Si se proyectara anualmente esta tendencia; la CNPA habrá gastado, a fin de 2004, poco más de \$ 700 millones, por lo que la subejecución presupuestaria ascenderá a aproximadamente \$ 520 millones (gráfico 1), un monto similar al aumento presupuestario consignado en la ley de presupuesto 2004 (gráfico 2).

Gráfico 1

Proyección de la ejecución presupuestaria de la CNPA en 2004

Presupuesto: \$ 1.224.574,699



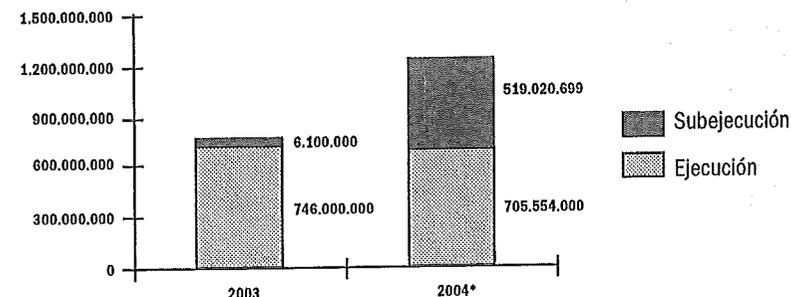
Elaboración propia sobre la base de información publicada en www.mecon.gov.ar, actualizada al 20 de junio

47. El art. 37 de la ley 24.156 dice: "La reglamentación establecerá los alcances y mecanismos para efectuar las modificaciones a la ley de presupuesto general que resulten necesarios durante su ejecución. Quedarán reservadas al Congreso Nacional las decisiones que afecten el monto total del presupuesto y el monto del endeudamiento previsto, así como los cambios que impliquen incrementar los gastos corrientes en detrimento de los gastos de capital o de las aplicaciones financieras, y los que impliquen un cambio en la distribución de las finalidades". De esta manera, si las partidas previstas para solventar el funcionamiento del PAMM no fueran ejecutadas por carecer de las altas suficientes, podrán ser reestructuradas libremente por el Jefe de Gabinete, ya sea para realizar obra pública, mejorar la oferta a los tenedores de bonos en *default*, o sencillamente aumentar el porcentaje de *superávit* primario.

48. Fuente: www.mecon.gov.ar

Gráfico 2

**Ejecución presupuestaria de la CNPA
Años 2003 y 2004**



* Proyección al 20 de junio de 2004. Elaboración propia sobre la base de información publicada en www.mecon.gov.ar.

3.4 Restricciones normativas para acceder al PAMM

La inexistencia de obstáculos presupuestarios no impide realizar un análisis crítico del diseño e implementación del sistema establecido en el decreto 582/03. Muy por el contrario, habiéndose dispuesto un presupuesto importante como el destinado a este Programa, amerita una rigurosa revisión de los mecanismos de implementación y fiscalización del mismo.

En efecto, la reglamentación del sistema de pensiones por vejez ha establecido una serie de criterios de exclusión que relativizan su impacto cuantitativo, en tanto importan un conjunto de restricciones irrazonables que limitan el acceso a las prestaciones a un conjunto importante de personas que se encuentran en igual situación.

Al respecto, las modificaciones operadas luego de la sanción de los decretos 582/03 y 583/03 en el diseño de los mecanismos de acceso al sistema de pensiones por vejez importaron un avance cualitativo y cuantitativo respecto del sistema de altas por bajas.

Sin embargo, debe señalarse que aún así el beneficio allí consagrado no es universal, ya que establece una serie de incompatibilidades que impiden la incorporación al sistema de un amplio grupo de personas mayores en idéntica situación de vulnerabilidad.

De esta forma, el principal obstáculo es la incompatibilidad de este sistema con la percepción, por parte del cónyuge, de cualquier beneficio asistencial⁴⁹. Incluso en el caso de que ambos cónyuges carecieran de todo tipo de cobertura, el PAMM establece que sólo uno de ellos podrá tramitarlo, con el agravante de que se trata de un beneficio personal, que caduca con la muerte del beneficiario⁵⁰. En consecuencia, ante el fallecimiento del titular, el cónyuge superviviente debe tramitar nuevamente la pensión por vejez, lo que es a todas luces irrazonable.

Un segundo obstáculo a la extensión cuantitativa de la cobertura del PAMM se produce ante la existencia de parientes con obligación legal de prestar alimentos, circunstancia que opera como causal de rechazo de la solicitud de la pensión.

Este criterio, también llamado "amparo familiar", no es suficientemente especificado en la reglamentación, ya que el decreto 582/03 se limita a sostener que la CNPA tendrá en cuenta la actividad e ingresos de los parientes obligados y su grupo familiar. De esta manera, al no existir una pauta objetiva que permita determinar en qué casos nos encontramos frente a esta causal de exclusión, la adjudicación o no de la pensión queda sujeta al arbitrio del funcionario o empleado que se encarga de resolver el expediente en cuestión.

Al respecto, el Ministerio de Desarrollo Social en su página web informa que si el familiar trabaja en relación de dependencia su ingreso no deberá superar al salario mínimo, salvo que no conviva con el peticionante y tenga cargas de familia.

Si bien esta especificación tampoco permite determinar con precisión en qué casos los potenciales beneficiarios cuentan o no con "amparo familiar", debe destacarse que ello no se ha plasmado en la normativa que regula el funcionamiento del sistema de pensiones por vejez, por lo que no cuenta con respaldo legal.

49. A diferencia del PAMM, el Plan Mayores establecía la inexistencia de incompatibilidad cuando los cónyuges o concubinos/as se encontraran percibiendo beneficios asistenciales de la previsión social cuyos montos no superaran el correspondiente a la jubilación mínima nacional (art. 3 resolución 155/2003).

50. Anexo I, incisos 10 y 13.a del decreto 582/03.

Por último, una restricción adicional contenida en el PAMM se vincula con la exigencia a las personas extranjeras de contar con una residencia mínima continuada de 40 años. Ésta fue una de las pocas modificaciones introducidas por el decreto 582/03, ya que en el régimen anterior la antigüedad requerida era de 20 años⁵¹.

En este caso, no existe en la norma ni en sus fundamentos mención alguna a las razones que habrían motivado esta modificación, que importó la profundización de una política regresiva y la convalidación de una práctica discriminatoria e inconstitucional en términos de acceso a las prestaciones de la seguridad social de personas extranjeras, al punto de limitarlas casi por completo.

3.4.1 La ilegitimidad de las restricciones establecidas por el PAMM

El análisis de las restricciones establecidas como fundamento para rechazar pedidos de incorporación al PAMM, en tanto importan un obstáculo insalvable para acceder a una prestación que integra el contenido del derecho a la seguridad social, debe realizarse a la luz de las prescripciones del art. 28 de la Constitución Nacional⁵² y las normas concordantes de tratados de derechos humanos.

En este sentido, el primer requisito constitucional en materia de restricciones a los derechos importa que éstas sean plasmadas en una ley formal⁵³, circunstancia que no se verifica cuando el rechazo se funda en la existencia de "amparo familiar".

La indefinición del alcance de este concepto facilita el manejo discrecional y arbitrario de la concesión de las pensiones por vejez, y contribuye a

51. Anexo I, inc. 1.e del decreto 432/97.

52. El art. 28 CN establece: "Los principios, garantías y derechos reconocidos en los anteriores artículos, no podrán ser alterados por las leyes que reglamenten su ejercicio".

53. Según Pinto, las "restricciones que se impongan al ejercicio de los derechos humanos deben establecerse con arreglo a ciertos requisitos de forma —que atañen a los medios a través de los cuales se manifiestan— y a las condiciones de fondo —representadas por la legitimidad de los fines que, con tales restricciones pretenden alcanzarse", en Pinto, Mónica, "El principio pro homine, Criterios de hermenéutica y pautas para la regulación de los derechos humanos" en *La aplicación de los tratados internacionales sobre derechos humanos por los tribunales locales*, CELS-Editores del Puerto, Buenos Aires, 1997, pág. 166.

mantener el discurso asistencialista, que describe a estos programas como una concesión graciosa del Estado, y no como el cumplimiento de una obligación proveniente del ordenamiento jurídico.

Por otro lado, al establecer estas restricciones el Estado trata de manera desigual 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 humanos⁵⁴. 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 hacia 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.

La Corte Suprema de Justicia de la Nación y los órganos internacionales de protección de los derechos humanos han sostenido reiteradamente que una distinción de trato debe tener una justificación objetiva y razonable, debe tender objetivamente a la obtención de un fin legítimo y, por último, debe existir una relación de razonable proporcionalidad entre los medios empleados y la finalidad perseguida⁵⁵.

En el caso del PAMM no existe un criterio de distinción razonable que permita justificar el rechazo de la asignación de la prestación para ambos cónyuges, cuando ambos se encuentran en idéntica situación de vulnerabilidad

54. El principio de igualdad de las personas y la consecuente ilegitimidad de la discriminación es uno de los principios trascendentales del derecho internacional de los derechos humanos y se halla reconocido explícitamente en las declaraciones y pactos de derechos humanos ratificados por el Estado argentino y, desde 1994, revestidos de jerarquía constitucional (cfr. art. 75 inc. 22 CN).

55. La Corte Suprema de Justicia de la Nación, a fin de evaluar la legitimidad de una distinción de trato, ha expresado en forma reiterada e invariable, que la garantía de igualdad, amparada por el artículo 16 de la Constitución Nacional, impide que se trate en forma distinta situaciones que son iguales, del mismo modo que requiere que el criterio de la distinción debe ser razonable (cfr. Fallos t. 298, p. 286; t. 299, ps. 145, 181; t. 300, ps. 194, 1049, 1087; t. 301, ps. 1094, 1185; t. 302, ps. 192, 457, 705; t. 305, p. 823, entre muchos otros). Por su parte, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, ha sostenido que una diferencia de trato será ilegítima "siempre que esa distinción parta de supuestos de hecho sustancialmente diferentes y que expresen de modo proporcionado una fundamentada conexión entre esas diferencias y los objetivos de la norma" (Corte IDH, Opinión Consultiva OC-4/84, "Propuesta de modificación a la Constitución Política de Costa Rica relacionada con la naturalización", del 19 de enero de 1984, párrafo 57).

social. Si ambos carecen de todo tipo de cobertura, el Estado no puede válidamente seleccionar a uno de ellos, ni tampoco enfrentarlos a la situación de ser ellos los que decidan quien solicitará la pensión⁵⁶.

En idéntico sentido, si bien el decreto 582/03 excluye expresamente la posibilidad de que ambos integrantes del matrimonio puedan tramitar la pensión por vejez, no existe impedimento legal para que esta prestación sea solicitada por dos o más personas que convivan en el hogar, ya sea por tratarse de concubinos, hermanos u otro parentesco, amigos, etc. La irrazonabilidad de tal distinción es evidente, en tanto pondría a aquellas personas unidas en matrimonio en una situación de inferioridad respecto de quienes conviven sin ser cónyuges.

Por otra parte, la exigencia a los inmigrantes que cuentan con residencia permanente en el país, de que ésta se remonte a por lo menos 40 años, importa la confirmación de una política regresiva y discriminatoria respecto de las personas extranjeras, que carece de razonabilidad.

Al respecto es importante destacar que, hasta el año 1997, el sistema de pensiones por vejez exigía una residencia mínima de cinco años en el país, por lo que en menos de una década la antigüedad requerida se multiplicó por ocho, sin que se haya intentado una justificación de semejante cambio en la dirección de esta política.

La exigencia a los extranjeros que cuentan con residencia permanente en el país de una determinada cantidad de tiempo para acceder al sistema de pensiones por vejez importa una violación al principio de igualdad ante la ley consagrado por los arts. 16 y 20 de la Constitución Nacional. Mientras el primero de estos artículos dispone que "...todos sus habitantes son iguales ante la ley", el segundo prescribe que "los extranjeros gozan en el territorio de la Nación de todos los derechos civiles del ciudadano..."⁵⁷.

56. La irrazonabilidad de esta distinción se observa claramente en aquellas familias conformadas por dos integrantes que, individualmente, podrían reclamar la prestación establecida en el PAMM. En estos casos, el impacto de la asignación de la pensión por vejez para uno de los convivientes será menor, ya que deberá hacer frente a mayores necesidades del grupo familiar.

57. Al respecto es importante destacar que en la llamada parte dogmática de la Constitución Nacional, los derechos están consagrados para todos los habitantes del país, sin diferenciar en modo alguno entre argentinos y extranjeros. Este espíritu de la Constitución es palmariamente diferen-

De esta manera, el tratamiento dispensado a las personas extranjeras por el decreto 582/03 importa no sólo una política regresiva, sino también un trato discriminatorio contrario a las disposiciones constitucionales citadas.

Un criterio similar al expuesto fue sostenido por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH), quien censuró la decisión de las autoridades de Austria de rechazar la concesión de una prestación en materia de seguridad social en razón de su carácter de extranjero. En dicha ocasión el TEDH afirmó que "un tratamiento diferente es discriminatorio [...], si 'no tienen una justificación objetiva y razonable', es decir si no persigue un 'fin legítimo' o si no hay 'una relación de proporcionalidad razonable entre los medios utilizados y el objetivo que se persigue realizar'. Más aún, los Estados Contratantes gozan de cierto margen de apreciación para determinar cuándo y hasta qué punto, en situaciones similares, se justifica un trato diferencial. Sin embargo, deben existir razones de gran peso para que esta Corte pueda afirmar que una diferencia basada exclusivamente en la nacionalidad es compatible con la Convención. [...] La diferencia de tratamiento entre austríacos y no-austríacos para determinar el derecho a la asistencia de emergencia [...] no está basada en ninguna 'justificación objetiva y razonable'⁵⁸.

Finalmente, si consideramos que el objetivo del sistema de pensiones por vejez es cumplir con la finalidad irrenunciable del Estado de asistir directamente a los sectores más desprotegidos, y que la realización de estas acciones resulta impostergable⁵⁹, los obstáculos normativos referidos no tienen correlato con el objetivo referido. Toda la población en idéntica situación de vulnerabilidad social debe tener el derecho de recibir un ingreso para cubrir sus necesidades básicas.

de otras (p. ej. la Constitución de España) donde se consagran derechos diferenciados entre ciudadanos nativos o extranjeros. Asimismo, deben mencionarse las disposiciones del artículo 1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que prescribe que "Los Estados Partes en esta convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de [...] origen nacional o social..." y el art. 2.2 del PIDESC que obliga al Estado argentino a "...garantizar el ejercicio de los derechos que en él se enuncian, sin discriminación alguna por motivos de [...] origen nacional o social..."

58. TEDH, Caso Gaygusuz c. Austria, publicado en Reports 1996-IV, párr. 42 y 50.

59. Cfr. considerandos decreto 582/03.

De esta forma, el hecho de que el plan no abarque a la totalidad de la población en idéntica situación se contrapone con la nota de universalidad que caracteriza a un "derecho"⁶⁰ y determina la violación del principio de igualdad ante la ley.

3.4.2 El impacto de las restricciones en términos de género

El diseño del mecanismo de accesibilidad al sistema de pensiones por vejez presenta importantes impactos en términos de género, máxime cuando en la actualidad el 70% de los adultos de 70 años y más sin cobertura previsional son mujeres⁶¹.

En este sentido, debido a la dinámica histórica de la inserción de las mujeres en el ámbito productivo en Argentina, las mujeres no fueron titulares por sí mismas de beneficios previsionales, sino en su mayoría el título de derecho para el acceso al sistema era en su carácter de cónyuges de un trabajador asalariado, en tanto ellas habían sostenido el trabajo reproductivo en el ámbito del hogar⁶². Por lo mismo, y en tanto hombres y mujeres presentan

60. El principio de universalidad de los derechos humanos fue reconocido expresamente en el art. 2.1 de la Declaración Universal de Derechos Humanos. Asimismo, la Declaración y Programa de Acción de Viena, aprobada por la Conferencia Mundial de Derechos Humanos en junio de 1993, reafirmó que "todos los derechos humanos son universales, indivisibles e interdependientes y están relacionados entre sí".

61. SIEMPRO (2003) "Informe situación social de los mayores de 70 años". Abril 2003.

62. Esta situación condice con el particular diseño del Estado de Bienestar en Argentina a partir de la década del 40, que estableció un sistema por el cual el título de derecho para la cobertura de las contingencias y los consiguientes beneficios para la mujer no estaban dados por su categoría de ciudadana sino en algunos casos como trabajadora y, en la mayoría, a partir de su vínculo legal (matrimonio) con un trabajador asalariado (titular). Esto es, algunas mujeres en tanto trabajadoras asalariadas eran aportantes regulares al sistema y recibían beneficios por su calidad de asalariadas pero también como esposas de un asalariado varón. Con lo cual duplicaban la cobertura, por ellas y por el marido. Otro gran número de mujeres sólo accedía a los beneficios de la seguridad social por su vínculo matrimonial, en el caso de la jubilación únicamente a partir del deceso del cónyuge, y muchas otras no gozaron de ningún beneficio, debido a su estado civil (solteras, convivientes) o por ser trabajadoras informales. En el caso de éstas últimas sólo les quedaba el recurso de una pensión no contributiva o graciable, para la cobertura de la contingencia vejez o el acceso al sistema público de salud. Estas inequidades se mantuvieron vigentes hasta las reformas producidas en el sistema de seguridad social en la década del 90, que lejos de resolverlas las agravaron aún más, al implementar el régimen de capitalización individual para trabajadoras formalizadas, sin considerar el caso de las no asalariadas o del trabajo reproductivo.

un comportamiento demográfico diferenciado, las mujeres presentan una longevidad mayor que los varones, encontrándose en estos momentos mayor cantidad de mujeres viudas en situación de vulnerabilidad. Si el propósito es otorgar el beneficio de este programa, continuando con un criterio de selección al interior del matrimonio, resulta improcedente que el mismo no sea transferido de pleno derecho al cónyuge o conviviente supérstite y se le cargue de esta forma, a un adulto mayor absolutamente vulnerable, que inicie este engorroso trámite.

3.5 La inexistencia de mecanismos idóneos para acceder al PAMM

3.5.1 Los obstáculos en el trámite del PAMM

El mecanismo de acceso a este programa es lento y complejo. Según la operatoria que tradicionalmente seguía la tramitación de las pensiones para la vejez, que se mantiene casi sin modificaciones en la actualidad, los aspirantes deben enfrentarse a largos trámites y trabas burocráticas. Ello provoca, por un lado, las restricciones operativas para acceder a la prestación anteriormente analizadas, y por el otro, que muchos potenciales beneficiarios desistan de su pedido.

Actualmente existen dos *cuellos de botella*. Al inicio del trámite, debido a la incapacidad de hecho de los CAPS de atender la demanda existente, y al final, por la imposibilidad del área de determinación de derechos de la CNPA de dar una respuesta en un plazo razonable.

A raíz de ello la tramitación de este tipo de procesos puede insumir años, sin que exista justificación alguna para semejante demora⁶³, circunstancia que se ve agravada por las particulares características de los peticionantes de pensiones por vejez (adultos mayores de 70 años que carecen de todo tipo de cobertura, tanto propia como familiar)⁶⁴.

63. A ello debe agregarse que el haber se devenga a partir del día 1º del mes siguiente al de la fecha de la resolución ministerial que acuerda la pensión (Anexo I, Capítulo III, inciso 6 del decreto 582/03), por lo que, al no estar previsto el pago retroactivo a la fecha de iniciación del trámite, es el afectado quien se perjudica por la inacción del Estado.

64. De conformidad con el art. 10 de la Ley de Procedimiento Administrativo, la Administración posee un plazo máximo de 60 días para brindar una respuesta frente a pretensiones que re-

Por otra parte, debe señalarse que el conjunto de verificaciones que el PAMM prevé, a fin de determinar la situación económica del beneficiario, alcanza no sólo al peticionante, sino también a su grupo familiar (encuesta socio-económica, pedidos de informes a los registros de la propiedad inmueble⁶⁵ y al Sistema de Identificación Nacional Tributaria y Social, presentación de certificados de remuneraciones y prestaciones de la seguridad social de los familiares cercanos). Ello complica de tal manera la tramitación, que los postulantes se ven obligados a desarrollar estrategias de supervivencia para eludir los obstáculos burocráticos. Así, los postulantes declaran que no ven a sus hijos desde hace años y lo acreditan con una información sumaria (de esta manera sorteando el obstáculo del "amparo familiar", y evitan tener que presentar certificados de remuneraciones y demás documentación referida al grupo familiar). En sentido similar, las parejas declaran estar separadas de hecho para evitar que el ingreso del cónyuge sea un obstáculo insalvable.

La complejidad de los mecanismos establecidos para acceder a las prestaciones del PAMM contrasta con la sencillez de la operatoria seleccionada por el Estado en la implementación del Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados y del Plan Mayores. En estos casos, el mecanismo de acceso seleccionado posibilitó una mayor extensión cuantitativa en un lapso de tiempo menor, si bien en los tres casos los potenciales beneficiarios y las prestaciones establecidas son similares⁶⁶.

quieran de ella un pronunciamiento concreto. Vencido dicho plazo, el interesado podrá requerir pronto despacho, y si transcurrieren otros 30 días sin producirse dicha resolución, se considerará que hay silencio, y por ende negativa, de la Administración. En consecuencia, actualmente miles de peticionantes de pensiones no contributivas se encontrarían en condiciones de solicitar pronto despacho y, posteriormente, acudir a la sede judicial para obtener una orden que obligue a la Administración a pronunciarse, con el dispendio de recursos que ello conllevaría.

65. Al inicio del trámite se le pide al postulante que presente una constancia de catastro, que no siempre es tramitada por el CAP. Cuando no la gestiona el CAP, la debe solicitar el aspirante que además tiene que pagarlo. Este requisito, además de constituir un obstáculo irrazonable, es innecesario, ya que poseer un inmueble no es obstáculo para acceder al beneficio.

66. En el caso del PAMM y el Plan Mayores incluso existe una superposición de posibles beneficiarios. Por su parte, el mecanismo de acceso al Programa de Jefes y Jefas de Hogar Desocupados consiguió alcanzar a casi dos millones de beneficiarios en pocos meses. Para un análisis e implicancias del Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados, ver *Plan Jefes y Jefas: ¿Derecho social o beneficio sin derechos?* Documento elaborado por el Programa de Derechos Económicos, Sociales y Culturales del CELS en el mes de mayo de 2003. La versión completa puede ser consultada en www.cels.org.ar.

3.5.2 El derecho a que el proceso se sustancie en un plazo razonable

El mecanismo de acceso al sistema de pensiones por vejez importa, por su parte, una violación al derecho a obtener un pronunciamiento del Estado en un plazo razonable.

La garantía del plazo razonable constituye un aspecto fundamental del debido proceso legal, y su afectación importa una violación al derecho a un recurso efectivo reconocido en los arts. 18 de la Constitución Nacional y 25 de la CADH⁶⁷, en tanto este derecho comprende la posibilidad de recurrir tanto a procesos judiciales como administrativos para ejercer la tutela de los derechos.

Para que un recurso pueda considerarse efectivo, es decir, capaz de producir el resultado para el que fue previsto, indudablemente debe ser sustanciado en un lapso razonable. Un recurso puede devenir inefectivo si el término de su tramitación es excesivo.

En este sentido, la Comisión Interamericana ha expresado que "el derecho a un proceso dentro de un plazo razonable que prevé la Convención Americana se fundamenta, entre otras razones, en la necesidad de evitar dilaciones indebidas que se traduzcan en una privación y denegación de justicia de personas que invocan la violación de derechos protegidos por la referida Convención"⁶⁸.

En el análisis del mecanismo establecido por el PAMM, la evaluación del plazo razonable debe considerar las características personales de los peticionarios, como su edad avanzada, y el objeto del reclamo, es decir, los beneficios de la seguridad social, de vital importancia para la subsistencia. De hecho, la compleja tramitación del PAMM y la extensa duración de los procedimientos determina que muchas personas fallezcan antes de contar con una respuesta a su pedido, y que muchos otros desistan de su tramitación.

67. El art. 18 de la CN dispone que "es inviolable la defensa en juicio de la persona y de los derechos". Por su parte, el art. 25 de la CADH establece que "toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención"

68. Informe 43/96, Caso n° 11.430 del 15 de octubre de 1996, Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 1996, OEA/Ser.L./II.95, Doc. 7, rev. 14 de marzo de 1997, pág. 585 y ss, párr. 53.

La materia debatida debe ser considerada especialmente a los fines de evaluar la razonabilidad de la duración de los procesos. Así, los procesos de la seguridad social han merecido una protección especial teniendo en cuenta que están en juego derechos urgentes. La Corte Europea de Derechos Humanos tuvo oportunidad de pronunciarse al respecto y sostuvo, en relación al tiempo que requería un tribunal alemán para examinar un proceso de la seguridad social, que se extendía a diez años, siete meses y tres semanas, que de acuerdo a las circunstancias de la causa "... semejante duración se revela anormal, teniendo en cuenta la particular diligencia requerida en materia de seguridad social"⁶⁹.

En el caso "Lombardo", en concordancia con la consideración de la materia involucrada en el caso, la Corte Europea evaluó la "importancia de aquello que está en juego para el denunciante". En el caso, el denunciante reclamaba en el ámbito interno por los beneficios de la seguridad social. En igual sentido, se pronunció en el caso "Submann c. Alemania", en el que expresó que "el carácter razonable de la duración de un procedimiento se aprecia en cada caso a la vista de las circunstancias que concurren y teniendo en cuenta la complejidad del caso, la conducta de las partes y de las autoridades y la importancia de lo que está en juego para el peticionante en el litigio"⁷⁰.

Lo expuesto permite afirmar que la operatoria del mecanismo de acceso a las prestaciones establecidas en el sistema de pensiones por vejez importa una violación de la garantía del plazo razonable.

Por último, en relación las circunstancias que podrían dispensar la demora, el Estado argentino no puede alegar la insuficiencia de recursos ni la sobrecarga de trabajo. Aceptar esta argumentación importaría convalidar la incongruencia de subejecutar partidas presupuestarias destinadas al gasto social por no contar con los recursos necesarios para poder asignarlas.

69. Corte Europea de Derechos Humanos, Caso Deumeland, sentencia del 29 de mayo de 1986, en *Revista General de Derecho*, núm. 537; Valencia.

70. Corte Europea de Derechos Humanos, Caso Submann c. Alemania, Application n° 20024/92 del 16/9/96.

4. A modo de síntesis

El análisis desarrollado a lo largo de este documento permite concluir que el PAMM no implica una respuesta oportuna y adecuada a las necesidades básicas teniendo en cuenta la gravedad de la crisis social y, especialmente, la situación de extrema pobreza y vulnerabilidad en la que se encuentra gran parte de los adultos mayores que carecen de cobertura social.

La remoción de los obstáculos presupuestarios que impedían la extensión del sistema de pensiones para la vejez importó el cumplimiento, por parte del Estado argentino, de una obligación en términos del reconocimiento de los derechos sociales de las personas mayores sin cobertura. Sin embargo, esta ruptura con los lineamientos de la política presupuestaria en materia de pensiones por vejez, no se tradujo en un aumento sustancial de la cobertura cuantitativa del sistema, amén de subsistir restricciones normativas y operativas que el Gobierno tiene la obligación de modificar, a saber:

- La resolución inmediata, o en un plazo extremadamente breve, de la totalidad de los expedientes que hoy tramitan en el ámbito del sistema de pensiones no contributivas, destinadas a sectores en situación de vulnerabilidad social, es una obligación ineludible del Gobierno. Es inaceptable, y contrario a la garantía de plazo razonable, que la demora en este tipo de procesos se cuente en años.

- Resulta imprescindible establecer un trámite breve y sencillo para el otorgamiento de las pensiones por vejez y que, además, se presente geográficamente al alcance de los beneficiarios. En esta misma línea, debe instrumentarse un plan de incorporaciones masivas al sistema de pensiones por vejez, removiendo las trabas que surgen por la falta de capacidad fáctica de los CAPS de dar respuesta al sistema vigente desde el mes de agosto de 2003. Incluso, ameritaría revisar la lógica de administración de este beneficio por parte de los CAPS, que, como se ha señalado, son escasos en todo el país. En este sentido, cabría recomendar que el inicio del trámite pudiera realizarse en el

ámbito de la administración municipal más próximo a la vivienda del/la beneficiario/a, y que se instrumenten las medidas necesarias para garantizar la gratuidad del certificado de catastro exigido a los peticionantes.

- El Gobierno tiene la obligación de adoptar las medidas necesarias para evitar la subejecución presupuestaria del gasto social. De persistir la actual tendencia de asignaciones de pensiones por vejez, la mayoría de las personas que hayan iniciado su trámite luego del lanzamiento del PAMM no tendrían resolución durante el transcurso del año 2004. Ello daría lugar al absurdo de que el aumento de recursos previsto en el presupuesto del corriente ejercicio no tenga impacto alguno por falta de beneficiarios, dando lugar a una subejecución presupuestaria inaceptable en el actual contexto de emergencia social.

- Las restricciones irrazonables establecidas para acceder al sistema de pensiones por vejez deben ser removidas. Específicamente, debe establecerse la compatibilidad entre esta pensión y la percepción por parte del cónyuge de un beneficio asistencial mínimo, y debe reverse el requisito de 40 años de residencia mínima exigido a los migrantes.

- Resulta imperativo que se dispongan los mecanismos necesarios a fin de garantizar el principio de universalidad, en reemplazo del criterio focalizador utilizado actualmente. Cada persona mayor de 70 años que no tuviera otro ingreso debería ser acreedora de pleno derecho de esta pensión no contributiva, por cuanto se trata de un derecho social y no de una concesión graciable por parte del Estado, sujeta a discrecionalidad del organismo de aplicación. En este sentido, la existencia de familiares con obligación de prestar asistencia alimentaria no puede ser un obstáculo válido para excluir a las personas mayores sin ingresos de este sistema.

- A su vez, resulta imperiosa la necesidad de una revisión integral del funcionamiento del actual sistema de seguridad social, tanto en relación con el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones para trabajadores/as formales como del régimen de pensiones no contributivas por vejez y las pensiones graciables asignadas por el Poder Legislativo. Lo deseable sería que lo "integrado" remita a un verdadero sistema que diversifique correctamente recursos y cobertura, y no a esta suma actual de diversos subsistemas sin coordinación y, tal como se analizó, con serias fallas de funcionamiento.

Anexos

Anexo 1 / Ley 13.478 (partes pertinentes) y decreto 582/2003

Anexo 2 / Decreto 583/2003

Anexo 3 / Leyes de presupuesto

Anexo 4 / Evolución de las metas físicas y presupuestarias de la CNPA 2001- 2005

Anexo 5 / Observación General n° 6, "Los derechos económicos, sociales y culturales de las personas mayores"

Ley 13.478 (partes pertinentes)

Instituye adicional de Jubilaciones y prevé Pensiones a la Vejez

Bs. As., 29/9/1948

El Senado y Cámara de Diputados de la Nación Argentina reunidos en congreso, etc., sancionan con fuerza de ley

...

Artículo 9. Facúltase al Poder Ejecutivo a otorgar en las condiciones que fije la reglamentación una pensión inembargable a toda persona sin suficientes recursos propios, no amparada por un régimen de previsión, de 70 o más años de edad o imposibilitada para trabajar .

Decreto 582/2003

Adecuación de la reglamentación para el otorgamiento de Pensiones a la Vejez, establecida por el decreto nº 432 del 15 de mayo de 1997, dentro del marco de los lineamientos de Políticas Sociales implementados por el Ministerio de Desarrollo Social.

Bs. As., 12/8/2003

VISTO el artículo 9º de la Ley nº 13.478 y sus modificatorias, el Decreto nº 432 del 15 de mayo del 1997, y

CONSIDERANDO:

Que por la Ley nº 13.478, en su artículo 9º, y sus modificatorias, se faculta al PODER EJECUTIVO NACIONAL a otorgar, en las condiciones que fije la reglamentación, una pensión inembargable a toda persona sin suficientes recursos propios, no amparada por un régimen de previsión, de SETENTA (70) o más años de edad o imposibilitada para trabajar.

Que por el Decreto n° 432/97 se aprobó la reglamentación de dicha normativa.

Que la situación de crisis por la que ha atravesado la sociedad argentina, ha agudizado la demanda social, evidenciando que es cada vez más numerosa la población en situación de vulnerabilidad social, tanto en el orden nacional como provincial, deviniendo entonces, esencial la presencia del Estado, cuya finalidad irrenunciable es la de promover políticas de desarrollo, capacitar y crear condiciones que posibiliten la generación de empleo y asistir directamente a los sectores más desprotegidos.

Que en virtud de las tres líneas de acción y articulación definidas, el GOBIERNO NACIONAL orienta su política de desarrollo social, resultando impostergable la realización de acciones directas en beneficio de aquellas personas en estado de vulnerabilidad social que se encuentran sin amparo previsional o no contributivo, que poseen una edad de SETENTA (70) años o más.

Que, desde las políticas sociales delineadas por el MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL, corresponde dictar una medida que permita paliar la situación descripta, readecuando las normas vigentes en dicha materia, sin olvidar que como Sociedad en su conjunto nos medimos en gran parte por el espacio destinado a todos nuestros mayores.

Que ha tomado la intervención que le compete la DIRECCION GENERAL DE ASUNTOS JURIDICOS del MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL.

Que el presente acto se dicta en uso de las atribuciones conferidas por el artículo 99, inciso 2° de la CONSTITUCION DE LA NACION ARGENTINA.

Por ello,

EL PRESIDENTE DE LA NACION ARGENTINA

DECRETA:

Artículo 1° — Modifícase el Decreto N° 432 del 15 de mayo de 1997, en lo relativo a las pensiones no contributivas a la vejez, conforme el ANEXO I que forma parte integrante del presente decreto, dentro de los lineamientos implementados en materia de políticas sociales por el MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL.

Art. 2° — Establécese que, en todo lo no previsto en el presente decreto, serán de aplicación las normas y procedimientos vigentes en la COMISION NACIONAL DE PENSIONES ASISTENCIALES del MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL.

Art. 3° — Comuníquese, publíquese, dése a la Dirección Nacional del Registro Oficial y archívese. — KIRCHNER. — Alberto A. Fernández. — Alicia M. Kirchner.

ANEXO I

NORMAS REGLAMENTARIAS PARA EL OTORGAMIENTO DE PENSIONES A LA VEJEZ

CAPITULO I

BENEFICIARIOS - REQUISITOS

1- Podrán acceder a las prestaciones instituidas por el artículo 9° de la Ley n° 13.478, modificada por las Leyes n° 15.705, n° 16.472, n° 18.910, n° 20.267 y n° 24.241, las personas que cumplan los siguientes requisitos:

a) Tener SETENTA (70) o más años de edad a la fecha de iniciación del trámite.

b) Acreditar identidad, edad, y nacionalidad mediante el Documento Nacional de Identidad.

c) Ser argentino nativo o naturalizado, residente en el país. Los naturalizados deberán contar con una residencia continuada en el mismo de, por lo menos, CINCO (5) años anteriores al pedido del beneficio.

d) Ser extranjero, que acredite una residencia mínima continuada en el país de CUARENTA (40) años.

e) Las condiciones de residencia mínima establecida en los apartados c) y d) del presente punto, será demostrada con la presentación del Documento Nacional de Identidad. El domicilio allí declarado constituirá presunción de residencia continuada en el mismo. La certificación de residencia mínima podrá ser revisada y/o actualizada toda vez que la autoridad de aplicación lo crea conveniente.

f) No estar amparado el peticionante ni su cónyuge por un régimen de previsión, retiro o prestación no contributiva alguna.

g) No tener parientes que estén obligados legalmente a proporcionarle alimentos o que teniéndolos, se encuentren impedidos para poder hacerlo.

h) No poseer bienes, ingresos ni recursos que permitan su subsistencia.

i) No encontrarse detenido a disposición de la Justicia.

Con relación a lo determinado en los apartados g) y h), la COMISION NACIONAL DE PENSIONES ASISTENCIALES del MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL, tendrá en cuenta la actividad e ingresos de los parientes obligados y su grupo familiar, como así también, cualquier otro elemento de juicio que permita saber si el peticionante cuenta con recursos o amparo.

2- Cuando se tratara de un matrimonio, la pensión a la vejez se tramitará solamente en favor de uno de los cónyuges.

3- Cuando el beneficiario de pensión a la vejez conviva con parientes incapacitados a su cargo, que reúnan los requisitos para el otorgamiento de pensiones por invalidez; la prestación a otorgarse por esta última causal no podrá exceder de DOS (2) beneficios por núcleo familiar.

4- Si el peticionante o cónyuge no beneficiario hubiera sido abandonado por su cónyuge, estuviera separado de hecho o divorciado, tales circunstancias se probarán mediante, información sumaria producida por autoridad competente o testimonio o copia certificada de la sentencia Judicial, según corresponda. De la misma manera se procederá para los casos de ausencia con presunción de fallecimiento o desconocimiento de la residencia o domicilio de los familiares obligados.

CAPITULO II

TRAMITACION Y OTORGAMIENTO

5- Las solicitudes de pensiones a la vejez, deberán tramitarse ante la COMISION NACIONAL DE PENSIONES ASISTENCIALES del MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL directamente o por intermedio de las reparticiones oficiales autorizadas por ésta en el interior del país, según el domicilio del peticionante.

A los efectos indicados, el mencionado organismo efectuará las diligencias que se indican en los puntos siguientes:

a) Dispondrá se efectúe una encuesta socio económica del caso en formularios provistos a tal efecto, con el objeto de establecer el estado de necesidad del peticionante, la existencia de parientes obligados legalmente a la prestación de alimentos, de otros familiares que puedan asistirlo y el tipo,

condiciones y características de la vivienda que ocupa y demás requisitos exigidos por esta reglamentación.

La mencionada encuesta tendrá carácter de declaración jurada, con relación al cumplimiento de requisitos para el otorgamiento de la prestación, y deberá realizarse en el domicilio del solicitante, con el objeto de determinar en forma clara y objetiva la realidad socio económica del caso, así como el medio ambiente en el que vive.

b) A los efectos de la verificación de la condición prevista en el punto 1- apartado h), se requerirá al REGISTRO DE LA PROPIEDAD INMUEBLE del domicilio del solicitante, información relacionada con el dominio de propiedades inmuebles. El informe podrá ser requerido directamente por el órgano de aplicación, de encontrarse exento el mismo del pago de tasas, sellados, aranceles u otros gravámenes; o en su defecto a través de los solicitantes del beneficio.

c) A los efectos de la verificación de la condición prevista en el punto 1- apartado f) del presente reglamento, relacionada con la percepción de prestaciones por parte del peticionante y sus familiares obligados, se requerirá información al SISTEMA DE IDENTIFICACION NACIONAL TRIBUTARIA Y SOCIAL (SINTyS), o en su caso a las distintas jurisdicciones provinciales. El órgano de aplicación podrá requerir dicha información de los organismos de previsión y de retiro y de los que otorguen pensiones no contributivas, nacionales, provinciales y municipales, según corresponda.

d) Con el fin de evaluar la situación de los familiares requerirá la presentación de certificados de remuneraciones, prestaciones de la Seguridad Social u otros ingresos, y de salud.

e) En el caso de peticionantes que de acuerdo con dictámenes o certificados médicos sean presuntamente incapaces, previo al otorgamiento del beneficio, la institución o persona que lo tenga a su cargo, deberá iniciar la tramitación de la respectiva curatela y acreditar dicha circunstancia.

f) Cuando no procediere el otorgamiento de la prestación, la COMISION NACIONAL DE PENSIONES ASISTENCIALES del MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL dictará el acto administrativo denegatorio.

CAPITULO III

HABER DE LA PRESTACION - LIQUIDACION Y PAGO

6- El haber de la prestación se ajustará a lo dispuesto en la Ley nº 16.472 y Decreto nº 2344/78, y se devengará a partir del día PRIMERO (1º) del mes siguiente al de la fecha de la Resolución Ministerial que la acuerda.

7- La liquidación y el pago estarán a cargo de la COMISION NACIONAL DE PENSIONES ASISTENCIALES del MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL, quien podrá acordar con la ADMINISTRACION NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL (ANSeS) o cualquier otro organismo o persona pública o privada, el cumplimiento de dichas funciones debiendo abonarse las prestaciones preferentemente por intermedio de las entidades financieras autorizadas para ello por el BANCO CENTRAL DE LA REPUBLICA ARGENTINA.

8- El pago será efectuado directamente al titular, su apoderado o representante necesario.

CAPITULO IV

APODERADOS Y REPRESENTANTES NECESARIOS

9- Con relación a la designación de apoderados a los efectos del cobro de haberes, se regirá por la Resolución del MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL nº 418/02.

CAPITULO V

TRANSFERENCIA DEL BENEFICIO

10- El beneficio a la vejez tendrá carácter vitalicio y personal, no pudiendo ser transferido.

CAPITULO VI

OBLIGACIONES DE LOS BENEFICIARIOS

11- Los beneficiarios, apoderados y representantes necesarios en su caso, están sujetos a las obligaciones que a continuación se indican:

a) Suministrar todo informe certificado o antecedente, efectuar las declaraciones juradas y acreditar los hechos y actos que la COMISION NACIONAL DE PENSIONES ASISTENCIALES del MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL requiera en ejercicio de sus atribuciones, así como permitir las inspecciones y cumplimentar las encuestas socioeconómicas que aquélla disponga.

b) Comunicar a la COMISION NACIONAL DE PENSIONES ASISTENCIALES del MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL, dentro de los QUINCE (15) días hábiles de producida, toda circunstancia que pueda afectar el derecho a la prestación, como así también todo cambio de domicilio efectuado.

CAPITULO VII

SUSPENSION DE LA PRESTACION

12- Se suspenderá el pago de la prestación en los siguientes casos:

a) Incumplimiento de las obligaciones establecidas en esta reglamentación para el beneficiario, sus apoderados y demás representantes.

b) incomparecencia reiterada, sin causa justificada, en caso de citación relacionada con los requisitos para el goce de la prestación. En las citaciones se hará constar ese apercibimiento.

c) Cuando se tuviere conocimiento de la ocurrencia de alguna de las circunstancias que dan lugar a la caducidad de la prestación.

d) Por percepción indebida de haberes.

e) Por encontrarse el beneficiario detenido a disposición de la Justicia.

CAPITULO VIII

CADUCIDAD Y REHABILITACION DE LA PRESTACION

13- La prestación caducará:

a) Por muerte del beneficiario, o su fallecimiento presunto judicialmente declarado, a partir del día siguiente al deceso o de la fecha presuntiva del fallecimiento.

b) Por renuncia, a partir del último pago efectuado.

c) Por abandono del país, a partir de la fecha en que se conozca esa circunstancia.

d) Cuando el titular, sin causa justificada, dejare de percibir TRES (3) mensualidades consecutivas de haberes, a partir de la fecha del último cobro.

e) Por incompatibilidad con otras prestaciones a partir de la fecha en que se produjo esa situación.

f) Por haber desaparecido las causas que motivaron el otorgamiento de la prestación a partir de la fecha en que se conozca esa circunstancia.

g) Por condena a prisión o reclusión por más de TRES (3) años a partir de la fecha de la sentencia.

14- Podrá solicitarse la rehabilitación de la prestación que hubiera caducado o se encuentre suspendida, cuando el recurrente probare fehacientemente su derecho. Si la solicitud se formulare después de transcurridos DOCE (12) meses desde la fecha en que se otorgó el beneficio, se dispondrá la realización de una nueva encuesta socioeconómica, como así también los informes previstos en el punto 5-, apartados b) y c) del presente reglamento. En caso de hacerse lugar a la rehabilitación, los haberes se devengarán a partir del día PRIMERO (1º) del mes siguiente al de la rehabilitación sin derecho a reclamo de las percepciones caídas.

15- La suspensión y la caducidad de las prestaciones serán dispuestas por la COMISION NACIONAL DE PENSIONES ASISTENCIALES del MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL, y darán lugar en su caso, al reclamo de los haberes percibidos indebidamente.

CAPITULO IX

RECONSIDERACION

16- El solicitante de una pensión, cuya solicitud hubiera sido denegada, podrá peticionar que la denegatoria sea revisada, siempre que se recorra dentro del plazo de SESENTA (60) días de notificada la medida dictada por la COMISION NACIONAL DE PENSIONES ASISTENCIALES del MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL, y sujeto a que pruebe fehacientemente su derecho al beneficio.

De ser rechazada la revisión solicitada, deberán transcurrir DOCE (12) meses de la notificación de ese rechazo para que el recurrente tenga derecho a una nueva solicitud, la que dará lugar a la elaboración de la pertinente encuesta social y solicitud de los informes previstos en el punto 5-, apartados b) y c) del presente reglamento:

En ambos casos, sea de revisión aceptada o de nueva solicitud, los respectivos beneficios acordados devengarán haberes a partir del PRIMERO (1º) del mes siguiente a la fecha de la resolución de otorgamiento.

CAPITULO X

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS

17- Las pensiones acordadas en virtud de la presente reglamentación, revisten los siguientes caracteres:

- a) Son inembargables.
- b) Son personalísimas y sólo corresponden a los propios beneficiarios.
- c) No pueden ser enajenadas ni afectadas a terceros por derecho alguno.
- d) Se mantienen mientras subsistan las causas que las originaron.

18- La COMISION NACIONAL DE PENSIONES ASISTENCIALES del MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL o quien ésta designe dispondrá en forma permanente la realización de inspecciones tendientes a verificar la situación de los beneficiarios.

19- Sin perjuicio de lo establecido en el punto anterior, la COMISION NACIONAL DE PENSIONES ASISTENCIALES del MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL podrá, en cualquier momento, disponer las medidas que estimare procedentes para comprobar el cumplimiento o subsistencia de los requisitos para la obtención o goce de la prestación o exigir su comprobación por parte de los beneficiarios.

20- Todas las actuaciones que realicen los peticionantes de pensiones a la vejez serán totalmente gratuitas.

A los efectos de la gratuidad de los informes previstos en el punto 5- apartado b), informe de dominio de inmuebles, y apartado c), información provista por el SISTEMA DE IDENTIFICACION NACIONAL TRIBUTARIA Y SOCIAL

(SINTyS), del presente reglamento, el MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL podrá suscribir convenios al efecto con las distintas jurisdicciones provinciales y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Anexo 2

Decreto 583/2003

Modificación del artículo 40 de la ley n° 25.725 de Presupuesto de la Administración Nacional para el ejercicio 2003, con el objeto de exceptuar a las pensiones no contributivas a la vejez, previstas en el decreto n° 582/2003, de las limitaciones dispuestas en dicha norma.

Bs. As., 12/8/2003

VISTO el Decreto N° 582 de fecha 12 de agosto de 2003, por el cual se adecuó la reglamentación para el otorgamiento de Pensiones a la Vejez, dentro del marco de los lineamientos de Políticas Sociales del Gobierno Nacional, y

CONSIDERANDO:

Que resulta menester garantizar la protección integral de la familia, atendiendo las necesidades de aquellas personas en condiciones de mayor vulnerabilidad social, y asegurar la continuidad de las prestaciones de asistencia directa, con un criterio que proporcione efectiva respuesta a las reales necesidades.

Que la situación de crisis, por la que atraviesa la sociedad argentina, ha agudizado la demanda social, resultando cada vez más numerosa la población que no logra cumplir los requisitos establecidos en la normativa vigente en materia previsional, tanto en el orden nacional como provincial, debiendo recurrir al auxilio del Estado, cuya obligación irrenunciable es la de acordar beneficios procurando mejorar las condiciones de vida del sector más vulnerable.

Que en la actualidad, existen numerosos casos en que el acceso a las prestaciones asistenciales no contributivas no ha logrado verificarse, dadas las limitaciones existentes en las normas vigentes, que obstan a la finalidad de la protección legal instituida.

Que, como resultado de ello, se frustran las posibilidades de acceso a la cobertura de aquellas personas que, cumpliendo las condiciones establecidas, se encuentran en lista de espera, aún cuando, por su propia característica etárea, no están en condiciones de esperar en el tiempo.

Que, en este estado, debe buscarse la necesaria flexibilidad normativa que permita la inserción de dicho sector vulnerable, el que está comprendido en los objetivos y principales líneas de acción implementados por el MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL, particularmente, en cuanto a la asistencia directa de aquéllos que por sus condiciones deben ser objeto de la misma.

Que por lo expuesto, resulta imprescindible prever el financiamiento necesario para atender las necesidades descriptas, modificándose a tal efecto el artículo 40 de la Ley Nº 25.725 de Presupuesto de la Administración Nacional para el Ejercicio 2003, con el objeto de exceptuar a las pensiones no contributivas a la vejez de las limitaciones dispuestas en dicha norma.

Que la crítica situación descripta, y la emergencia oportunamente declarada, ameritan la adopción de la presente medida, por configurar una circunstancia excepcional que hace imposible seguir los trámites ordinarios previstos por la CONSTITUCION NACIONAL para la sanción de las leyes.

Que ha tomado la intervención que le compete el Servicio Jurídico competente.

Que el presente acto se dicta en uso de las atribuciones conferidas por el artículo 99, inciso 3, de la CONSTITUCION NACIONAL.

Por ello,

EL PRESIDENTE DE LA NACION ARGENTINA EN ACUERDO GENERAL DE MINISTROS

DECRETA:

Artículo 1º — Incorpórase, como último párrafo del artículo 40 de la Ley Nº 25.725, el siguiente texto: "Considéranse exceptuadas de la limitación dispuesta en el párrafo anterior, las pensiones no contributivas a la vejez, cuyo otorgamiento es reglamentado por el Decreto Nº 582 del 12 de agosto de 2003, siendo su gasto atendido con fondos provenientes de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSeS)".

Art. 2º — Dése cuenta al HONORABLE CONGRESO DE LA NACION.

Art. 3º — Comuníquese, publíquese, dése a la Dirección Nacional del Registro Oficial y archívese. — KIRCHNER. — Alberto A. Fernández. — Aníbal D. Fernández. — Julio M. De Vido. — José J. B. Pampuro. — Gustavo O. Beliz. — Carlos A. Tomada. — Roberto Lavagna. — Alicia M. Kirchner. — Ginéz M. González García.

Extracto de artículos de leyes de presupuesto vinculados al otorgamiento de pensiones no contributivas

Ley 24.938 (Presupuesto 1998)

ARTÍCULO 40. El otorgamiento, durante el ejercicio de 1998 de nuevas pensiones no contributivas, con excepción de las pensiones graciables concedidas por el HONORABLE CONGRESO DE LA NACION, quedará supeditado a una baja equivalente en los beneficios ya otorgados de manera de no afectar el crédito presupuestario anual asignado en la presente ley con tal finalidad.

Ley 25.064 (Presupuesto 1999)

ARTÍCULO 44. El otorgamiento, durante el ejercicio de 1999 de nuevas pensiones no contributivas, con excepción de las pensiones graciables concedidas por el HONORABLE CONGRESO DE LA NACION, quedará supeditado a una baja equivalente en los beneficios ya otorgados de manera de no afectar el crédito presupuestario anual asignado en la presente ley con tal finalidad.

Ley 25.237 (Presupuesto 2000)

ARTÍCULO 50. El otorgamiento, durante el ejercicio 2000, de nuevas pensiones no contributivas, excepto las otorgadas por el Congreso de la Nación, quedará supeditado a una baja equivalente en los beneficios ya otorgados de manera de no afectar el crédito presupuestario anual asignado en la presente ley con tal finalidad.

Ley 25.401 (Presupuesto 2001)

ARTÍCULO 54. El otorgamiento de nuevas pensiones no contributivas quedará supeditado a una baja equivalente en los beneficios otorgados en los créditos asignados por la presente ley para la atención de dichas pensiones de manera de no afectar el crédito presupuestario anual con tal finalidad.

Adicionalmente, se autoriza a otorgar nuevas pensiones asistenciales sin cumplir con los recaudos mencionados precedentemente por hasta un monto máximo de CINCO MILLONES DE PESOS (\$ 5.000.000) con cargo a las disponibilidades en los créditos asignados por la presente ley a la Jurisdicción 85 – Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente – Programa 23 – Pensiones No Contributivas – Partida Principal 512 – Pensiones que surjan como consecuencia de la aplicación del artículo 55.

Ley 25.565 (Presupuesto 2002)

ARTÍCULO 45. El otorgamiento de nuevas Pensiones no Contributivas quedará supeditado a una baja equivalente en los beneficios otorgados dentro de los créditos asignados por la presente Ley para la atención de dichos beneficios de manera de no afectar el crédito presupuestario anual con tal finalidad.

Ley 25.725 (Presupuesto 2003)

ARTÍCULO 40. El otorgamiento de nuevas Pensiones no Contributivas quedará supeditado a una baja equivalente en los beneficios otorgados dentro de los créditos asignados por la presente ley para la atención de dichos beneficios de manera de no afectar el crédito presupuestario anual con tal finalidad*.

* Artículo modificado por decreto 583-2003 (ver texto en Anexo 2 de esta publicación).

Evolución de las metas físicas y presupuestarias de la CNPA 2001- 2005

Denominación	Unidad de medida	Cantidad de pensionados				
		2001	2002	2003	2004	2005
Metas						
Atención Pensiones por Vejez y Decreto 775/82	Pensionado	45.000	40.339	38.253	237.253	111.098
Atención de Pensiones Ex-Combatientes	Pensionado	12.500	12.401	14.270*	12.802	12.900
Atención de Pensiones Familiares de Desaparecidos	Pensionado	1.400	1.350	1.326	1.310	1.290
Atención de Pensiones Leyes Especiales	Pensionado	880	810	732	640	640
Atención de Pensiones Madres de 7 o más Hijos	Pensionado	52.000	52.629	53.714	58.545	88.197
Atención de Pensiones Oficiales y Suboficiales TOAS - TOM	Pensionado	2.000	1.767		1.851	1.880
Atención de Pensiones Otorgadas por Legisladores	Pensionado	157.500	148.734	133.984	142.000	130.200
Atención de Pensiones por Invalidez	Pensionado	75.000	74.475	74.314	79.533	107.027
Total		346.280	332.505	316.593	533.934	453.232
Presupuesto inicial		888.747.997	808.749.131	677.432.699	1.224.574.699	1.534.237.000

Fuente: Jefatura de Gabinete de la Nación: decisiones administrativas 01-2001, 19-2002, 07-2003, 02-2004; y proyecto de ley enviado por el PEN al Congreso de la Nación en septiembre de 2005

* Incluye Pensiones Oficiales y Suboficiales TOAS-TOM.

Observación General nº 6, "Los derechos económicos, sociales y culturales de las personas mayores", Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas, Diciembre de 1995.

1. Introducción

1. La población mundial está envejeciendo a un ritmo progresivo, verdaderamente espectacular. El número total de personas de 60 años y más pasó de 200 millones en 1950 a 400 millones en 1982 y se calcula que llegará a 600 millones en el año 2001 y a 1.200 millones en el año 2025, en el que más del 70% vivirá en los países que actualmente son países en desarrollo. El número de personas de 80 años y más, ha crecido y sigue creciendo a un ritmo aun más acelerado, pasando de 13 millones en 1950 a más de 50 millones en la actualidad, y se calcula que alcanzará los 137 millones en el año 2025. Es el grupo de población de crecimiento más rápido en todo el mundo, y, según se calcula, se habrá multiplicado por diez entre 1950 y 2025, mientras que, en el mismo período, el número de personas de 60 años y más se habrá multiplicado por seis y la población total por algo más de tres / "Objetivos mundiales sobre el envejecimiento para el año 2001: Estrategia práctica", informe del Secretario General (A/47/339), párr. 5..

2. Estas cifras reflejan la existencia de una revolución silenciosa, pero de imprevisibles consecuencias que ya está afectando, y afectará todavía más en el futuro, a las estructuras económicas y sociales de la sociedad, a escala mundial y en el ámbito interno de los países.

3. La mayoría de los Estados Partes en el Pacto, en particular los países desarrollados, tienen que enfrentarse con la tarea de adaptar sus políticas sociales y económicas al envejecimiento de sus poblaciones, especialmente en el ámbito de la seguridad social. En los países en vías de desarrollo, la falta o deficiencias de la seguridad social se ven agravadas con la emigración de la población más joven, que debilita el papel tradicional de la familia, principal apoyo para las personas de edad avanzada.

2. Políticas aprobadas internacionalmente en favor de las personas de edad

4. En 1982 la Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento aprobó el Plan Internacional de Viena sobre el Envejecimiento. Este importante documento fue aprobado por la Asamblea General y constituye una guía muy útil, al señalar detalladamente las medidas que deben adoptar los Estados Miembros para garantizar los derechos de las personas mayores, en el ámbito de los derechos proclamados en los pactos de derechos humanos. Contiene 62 recomendaciones, muchas de las cuales están directamente relacionadas con el Pacto / Informe de la Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento, Viena, 26 de julio a 6 de agosto de 1982, publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.8.82.1.16.

5. En 1991, la Asamblea General aprobó los Principios de las Naciones Unidas en favor de las personas de edad que, debido a su carácter programático, constituyen también otro importante documento en este contexto / Resolución 46/91 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, de 16 de diciembre de 1991, sobre la aplicación del Plan de Acción Internacional de Viena sobre el Envejecimiento y actividades conexas, anexo. Se divide en cinco secciones que se corresponden estrechamente con los derechos reconocidos en el Pacto. La "independencia" incluye el acceso a un alojamiento adecuado, comida, agua, vestido y atención a la salud. A estos derechos básicos se añade la oportunidad de realizar un trabajo remunerado y el acceso a la educación y a la formación. Por "participación" se entiende que las personas de edad deben participar activamente en la formulación y aplicación de las políticas que afecten a su bienestar y compartir sus conocimientos y aptitudes con las generaciones más jóvenes, y que puedan fundar movimientos o formar asociaciones. La sección titulada "cuidados" proclama que las personas de edad deben gozar de atenciones familiares, contar con asistencia médica y poder disfrutar de los derechos humanos y las libertades fundamentales cuando se encuentren en residencias o instituciones de cuidados o de tratamientos. En lo que se refiere a la "autorrealización", los Principios proclaman que las personas de edad deben aspirar al pleno desarrollo de sus posibilidades mediante el acceso a los recursos educativos, culturales, espirituales y recreativos de sus respectivas sociedades. Por último, la sección titulada "dignidad" proclama que las personas de edad deben vivir con dignidad y seguridad y no sufrir explotaciones y malos tratos físicos y mentales, ser tratadas con decoro, con independencia de su edad, sexo, raza, etnia,

discapacidad, situación económica o cualquier otra condición, y ser valoradas cualquiera que sea su contribución económica.

6. En 1992 la Asamblea aprobó ocho objetivos mundiales para el año 2001 y una guía breve para el establecimiento de objetivos nacionales. En diversos aspectos importantes, estos objetivos mundiales sirven para reforzar las obligaciones de los Estados Partes en el Pacto / "Objetivos mundiales sobre el envejecimiento para el año 2001: estrategia práctica" (A/47/339), caps. III y IV.

7. También en 1992 y como conmemoración del 10° aniversario de la aprobación del Plan de Acción Internacional de Viena por la Conferencia sobre el Envejecimiento, la Asamblea General adoptó la "Proclamación sobre el Envejecimiento", en la que se instaba a apoyar las iniciativas nacionales sobre el envejecimiento a fin de que se preste apoyo adecuado a las contribuciones, mayormente no reconocidas, que aportan las mujeres de edad a la sociedad y se aliente a los hombres de edad para desarrollar las capacidades sociales, educativas y culturales que no pudieron tal vez desarrollar durante los años en que debían ganarse la vida; se alienta a todos los miembros de las familias a que presten cuidados, se amplíe la cooperación internacional en el contexto de las estrategias para alcanzar los objetivos mundiales del envejecimiento para el año 2001, y se proclama el año 1999 Año Internacional de las Personas de Edad en reconocimiento de la "mayoría de edad" demográfica de la humanidad / Resolución 47/5 de la Asamblea General, de 16 de octubre de 1992, "Proclamación sobre el envejecimiento".

8. Los organismos especializados de las Naciones Unidas, en especial la Organización Internacional del Trabajo (OIT), también han prestado su atención al problema del envejecimiento, en sus respectivas esferas de acción.

3. Los derechos de las personas de edad en relación con el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

9. La terminología utilizada para identificar a las personas de edad es muy variada, incluso en los documentos internacionales: personas mayores, personas de edad avanzada, personas de más edad, tercera edad, ancianos y cuarta edad para los mayores de 80 años. El Comité opta por "personas mayores", término utilizado en las resoluciones 47/5 y 8/98 de la Asamblea General (older persons, en inglés, personnes âgées, en francés). Estos calificativos

tivos comprenden, siguiendo las pautas de los servicios estadísticos de las Naciones Unidas, a las personas de 60 años y más. (En Eurostat, el servicio estadístico de la Unión Europea, se consideran personas mayores las de 65 años y más, ya que los 65 años es la edad más común de jubilación, con tendencia a retrasarla).

10. El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales no contiene ninguna referencia explícita a los derechos de las personas de edad, excepto en el artículo 9, que dice lo siguiente: "los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a la seguridad social, incluso el seguro social" y en el que de forma implícita se reconoce el derecho a las prestaciones de vejez. Sin embargo, teniendo presente que las disposiciones del Pacto se aplican plenamente a todos los miembros de la sociedad, es evidente que las personas de edad tienen derecho a gozar de todos los derechos reconocidos en el Pacto. Este criterio se recoge plenamente en el Plan de Acción Internacional de Viena sobre el Envejecimiento. Además, en la medida en que el respeto de los derechos de las personas de edad exige la adopción de medidas especiales, el Pacto pide a los Estados Partes que procedan en ese sentido al máximo de sus recursos disponibles.

11. Otra cuestión importante es determinar si la discriminación por razones de edad está prohibida por el Pacto. Ni en el Pacto ni en la Declaración Universal de Derechos Humanos se hace explícitamente referencia a la edad como uno de los factores prohibidos. En vez de considerar que se trata de una exclusión intencional, esta omisión se explica probablemente por el hecho de que, cuando se adoptaron estos instrumentos, el problema del envejecimiento de la población no era tan evidente o tan urgente como en la actualidad.

12. Ahora bien, este hecho no es decisivo puesto que la discriminación basada en "cualquier otra condición social" podría interpretarse en el sentido que se aplica a la edad. El Comité observa que, si bien todavía no es posible llegar a la conclusión de que la discriminación por motivos de edad está en general prohibida por el Pacto, las situaciones en que se podría aceptar esta discriminación son muy limitadas. Además, debe ponerse de relieve que el carácter de inaceptable de la discriminación contra las personas de edad se subraya en muchos documentos normativos internacionales y se confirma en la legislación de la gran mayoría de Estados. En algunas de las pocas situaciones en que todavía se tolera esta discriminación, por ejemplo en relación

con la edad obligatoria de jubilación o de acceso a la educación terciaria, existe una clara tendencia hacia la eliminación de éstos obstáculos. El Comité considera que los Estados Partes deberían tratar de acelerar esta tendencia en la medida de lo posible.

13. Por consiguiente, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales es de la opinión que los Estados Partes en el Pacto están obligados a prestar especial atención al fomento y protección de los derechos económicos, sociales y culturales de las personas de edad. A este respecto, la proplafunción del Comité adquiere más importancia por el hecho de que, a diferencia de otros grupos de población, tales como las mujeres y los niños, no existe todavía ninguna convención internacional general relacionada con los derechos de las personas de edad y no hay disposiciones obligatorias respecto de los diversos grupos de principios de las Naciones Unidas en esta materia.

14. Al finalizar su 13º período de sesiones, el Comité y anteriormente su predecesor, el Grupo de Trabajo de Expertos Gubernamentales del período de sesiones, habían examinado 144 informe iniciales, 70 segundos informes periódicos y 20 informes iniciales y periódicos sobre los artículos combinados 1 a 15. Este examen ha permitido identificar muchos de los problemas que pueden plantearse al aplicar el Pacto en un número considerable de Estados Partes que representan todas las regiones del mundo, con diferentes sistemas políticos, socioeconómicos y culturales. En los informes examinados hasta la fecha no se han recogido de forma sistemática informaciones sobre la situación de las personas mayores, en lo que al cumplimiento del Pacto se refiere, salvo la información, más o menos completa sobre el cumplimiento del artículo 9, relativa al derecho a la seguridad social.

15. En 1993, el Comité dedicó un día de debate general a este problema con el fin de orientar adecuadamente su actividad futura en la materia. Además, en recientes períodos de sesiones ha comenzado a dar mucha más importancia a la información sobre los derechos de las personas mayores y en algunos casos sus debates han permitido obtener una información muy valiosa. Sin embargo, el Comité observa que en la gran mayoría de los informes de los Estados Partes se sigue haciendo muy poca referencia a esta importante cuestión. Por consiguiente, desea indicar que, en el futuro, insistirá en que en los informes se trate de manera adecuada la situación de las personas mayores en relación con cada uno de los derechos reconocidos en el

Pacto. Esta observación general determina las cuestiones específicas que son pertinentes a este respecto.

4. Obligaciones generales de los Estados Partes

16. El grupo de las personas de edad es tan heterogéneo y variado como el resto de la población y depende de la situación económica y social del país, de factores demográficos, medioambientales, culturales y laborales y, del nivel individual, de la situación familiar, del grado de estudios, del medio urbano o rural y de la profesión de los trabajadores y de los jubilados.

17. Junto a personas de edad que gozan de buena salud y de una aceptable situación económica, existen muchas que carecen de medios económicos suficientes para subsistir, incluso en países desarrollados, y que figuran entre los grupos más vulnerables, marginales y no protegidos. En períodos de recesión y de reestructuración de la economía, las personas de edad corren mayores riesgos. Como ha puesto ya de relieve el Comité (observación general 3 (1990), párr. 12), los Estados Partes tienen el deber de proteger a los miembros más vulnerables de la sociedad incluso en momentos de graves escaseces de recursos.

18. Los métodos que los Estados Partes utilizan para cumplir las obligaciones contraídas en virtud del Pacto respecto de las personas de edad serán fundamentalmente los mismos que los previstos para el cumplimiento de otras obligaciones (véase la observación general 1 (1989)). Incluyen la necesidad de determinar, mediante una vigilancia regular, el carácter y el alcance de los problemas existentes dentro de un Estado, la necesidad de adoptar políticas y programas debidamente concebidos para atender las exigencias, la necesidad de legislar en caso necesario y de eliminar toda legislación discriminatoria, así como la necesidad de adoptar las disposiciones presupuestarias que correspondan o, según convenga, solicitar la cooperación internacional. Respecto de este último requisito, la cooperación internacional, de conformidad con los artículos 22 y 23 del Pacto, pueden resultar un elemento particularmente importante para que algunos países en desarrollo cumplan las obligaciones contraídas en virtud del Pacto.

19. A este respecto, cabe señalar a la atención el objetivo mundial N° 1, aprobado por la Asamblea General en 1992, en el que se propugnan el establecimiento de infraestructuras nacionales de apoyo para impulsar, en los

planes y programas nacionales e internacionales, las políticas y programas relacionados con el envejecimiento. A este respecto, el Comité observa que uno de los Principios de las Naciones Unidas para las Personas de Edad que los gobiernos debían incorporar a sus programas nacionales es que las personas de edad deben estar en situación de crear movimientos o asociaciones de personas de edad.

5. Disposiciones específicas del Pacto

Artículo 3 - Igualdad de derechos entre el hombre y la mujer

20. A tenor de lo dispuesto en el artículo 3 del Pacto, en el que se destaca el compromiso de los Estados Partes en "asegurar a los hombres y a las mujeres igual título a gozar de todos los derechos económicos, sociales y culturales", el Comité considera que los Estados Partes deberían prestar atención a las mujeres de edad avanzada que, por haber dedicado toda, o parte de su vida, a cuidar de su familia, sin haber desarrollado una actividad productiva que les haga acreedoras a percibir una pensión de vejez, o que no tengan tampoco derecho a percibir pensiones de viudedad, se encuentren en situaciones críticas de desamparo.

21. Para hacer frente a tales situaciones y cumplir plenamente lo establecido en el artículo 9 del Pacto y en el párrafo 2 h) de la Proclamación sobre el Envejecimiento, los Estados Partes deberían establecer prestaciones de vejez no contributivas, u otras ayudas, para todas las personas, sin distinción de sexo, que al cumplir una edad prescrita, fijada en la legislación nacional, carezcan de recursos. Por la elevada esperanza de vida de las mujeres y por ser éstas las que, con mayor frecuencia, carecen de pensiones contributivas, serían ellas las principales beneficiarias.

Artículos 6 a 8 - Derechos relacionados con el trabajo

22. El artículo 6 del Pacto insta a los Estados Partes a adoptar las medidas apropiadas para proteger el derecho de toda persona a tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente escogido o aceptado. Por ello, el Comité, teniendo en cuenta que los trabajadores mayores que no han alcanzado la edad de jubilación suelen tropezar con dificultades para encontrar y conservar sus puestos de trabajo, destaca la necesidad de adop-

tar medidas para evitar toda discriminación fundada en la edad, en materia de empleo y ocupación / Véase la recomendación N° 162 de la OIT sobre trabajadores de edad, párrs. 3 a 10..

23. El derecho al "goce de condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias", proclamado en el artículo 7 del Pacto, reviste particular relevancia en el entorno laboral de los trabajadores mayores para permitirles poder trabajar sin riesgos hasta su jubilación. Es aconsejable, en particular, emplear a trabajadores mayores habida cuenta de la experiencia y los conocimientos que poseen / *Ibíd.*, párrs. 11 a 19..

24. En los años anteriores a la jubilación, deberían ponerse en práctica programas de preparación para hacer frente a esta nueva situación, con la participación de las organizaciones representativas de empleadores y trabajadores y de otros organismos interesados. Tales programas deberían, en particular, proporcionar información sobre sus derechos y obligaciones como pensionistas, posibilidades y condiciones de continuación de una actividad profesional, o de emprender actividades con carácter voluntario, medios de combatir los efectos perjudiciales del envejecimiento, facilidades para participar en actividades educativas y culturales y sobre la utilización del tiempo libre / *Ibíd.*, párr. 30..

25. Los derechos protegidos en el artículo 8 del Pacto, es decir, los derechos sindicales, en particular después de la edad de jubilación, deben ser aplicados a los trabajadores mayores.

Artículo 9 - Derecho a la seguridad social

26. El artículo 9 del Pacto prevé de manera general que los Estados Partes "reconocen el derecho de toda persona a la seguridad social, incluso el seguro social", sin precisar la índole ni el nivel de la protección que debe garantizarse. Sin embargo, 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.

27. De conformidad con el artículo 9 del Pacto y con las disposiciones de aplicación de los Convenios de la OIT sobre seguridad social -Convenio N° 102, relativo a la norma mínima de la seguridad social (1952) y Convenio N° 128 sobre las prestaciones de invalidez, vejez y sobrevivientes (1967)- los Estados Partes deben tomar las medidas adecuadas para establecer, con ca-

rácter general, sistemas de seguros de vejez obligatorios, a percibir a partir de una edad determinada, prescrita por las legislaciones nacionales.

28. Conforme a lo dispuesto en ambos Convenios mencionados de la OIT y en la citada Recomendación 162, el Comité invita a los Estados Partes a fijar la edad de jubilación de manera flexible, de acuerdo con las actividades desempeñadas y la capacidad de las personas de edad avanzada, teniendo también en cuenta factores demográficos, económicos y sociales.

29. Para completar el mandato contenido en el artículo 9 del Pacto, los Estados Partes deberán garantizar la concesión de prestaciones de sobrevivientes y de orfandad, a la muerte del sostén de familia afiliado a la seguridad social o pensionista.

30. Finalmente, para dar pleno cumplimiento al mandato del artículo 9 del Pacto, como ya se ha señalado en los párrafos 20 y 22, 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.

Artículo 10 - Protección a la familia

31. De conformidad con el párrafo 1 del artículo 10 del Pacto y con las Recomendaciones Nos. 25 y 29 del Plan de Acción Internacional de Viena sobre el Envejecimiento, los Estados Partes deberán desplegar todos los esfuerzos necesarios para apoyar, proteger y fortalecer a las familias y ayudarlas, de acuerdo con los valores culturales de cada sociedad, a atender a sus familiares mayores dependientes o a su cargo. La Recomendación N° 29 alienta a los gobiernos y a las organizaciones no gubernamentales a que establezcan servicios sociales de apoyo a las familias cuando existan personas mayores dependientes en el hogar y a que apliquen medidas especialmente destinadas a las familias con bajos ingresos que deseen mantener en el hogar a familiares de edad con tales características. Estas ayudas deben también otorgarse a las personas que vivan solas y a las parejas de personas mayores que deseen permanecer en sus hogares.

Artículo 11 - Derecho a un nivel de vida adecuado

32. El principio 1, de las Naciones Unidas en favor de las personas de edad, que inicia el capítulo correspondiente al derecho a la independencia, establece que: "Las personas de edad deberán tener acceso a alimentación, agua, vivienda, vestuario y atención de salud adecuados, mediante la provisión de ingresos, el apoyo de sus familias y de la comunidad y su propia autosuficiencia". El Comité estima de gran importancia este principio que reivindica para las personas mayores los derechos contenidos en el artículo 11 del Pacto.

33. En las Recomendaciones Nos. 19 a 24 del Plan de Acción Internacional de Viena sobre el Envejecimiento se pone de relieve que la vivienda destinada a los ancianos es algo más que un mero albergue y que, además del significado material, tiene un significado psicológico y social que debe tomarse en consideración. Por ello, las políticas nacionales deben contribuir a que las personas de edad permanezcan en sus propios hogares, mientras sea posible, mediante la restauración, el desarrollo y la mejora de sus viviendas y su adaptación a las posibilidades de acceso y de utilización por parte de las personas de edad (Recomendación N° 19). La Recomendación N° 20 pone el acento en la necesidad de que en la legislación y en la planificación en materia de desarrollo y reconstrucción urbana se preste especial atención a los problemas de las personas de edad para contribuir a su integración social, y según la Recomendación N° 22, que se tenga en cuenta la capacidad funcional de los ancianos para facilitarles un entorno adecuado y la movilidad y la comunicación mediante el suministro de medios de transporte adecuados.

Artículo 12 - Derecho a la salud física y mental

34. Para hacer efectivo a las personas mayores el derecho al disfrute de un nivel satisfactorio de salud física y mental, acorde con lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 12 del Pacto, los Estados Partes deben tener en cuenta el contenido de las Recomendaciones Nos. 1 a 17 del Plan de Acción Internacional de Viena sobre el Envejecimiento que se dedican íntegramente a proporcionar orientaciones sobre la política sanitaria dirigida a preservar la salud de estas personas y comprende una visión integradora, desde la prevención y la rehabilitación, hasta la asistencia a los enfermos terminales.

35. Es evidente que no puede abordarse la incidencia, cada vez mayor, de las enfermedades crónicas degenerativas y los elevados costos de hospitaliza-

ción, solamente mediante la medicina curativa. A este respecto, los Estados Partes deberían tener presente que mantener la salud hasta la vejez exige inversiones durante todo el ciclo vital de los ciudadanos, básicamente a través de la promoción de estilos de vida saludables (alimentación, ejercicio, eliminación del tabaco y del alcohol, etc.). La prevención, mediante controles periódicos, adaptados a las necesidades de las mujeres y de los hombres de edad, cumple un papel decisivo; y también la rehabilitación, conservando la funcionalidad de las personas mayores, con la consiguiente disminución de costos en las inversiones dedicadas a la asistencia sanitaria y a los servicios sociales.

Artículos 13 a 15 - Derecho a la educación y a la cultura

36. El párrafo 1 del artículo 13 del Pacto reconoce el derecho de toda persona a la educación. En el caso de las personas mayores este derecho debe contemplarse en dos direcciones distintas y complementarias: a) derecho de las personas de edad a beneficiarse de los programas educativos, y b) aprovechamiento de los conocimientos y de la experiencia de las personas mayores en favor de las generaciones más jóvenes.

37. Respecto a la primera, los Estados Partes deberían considerar: a) las Recomendaciones contenidas en el principio 16 de las Naciones Unidas sobre las personas de edad: "Las personas de edad deberán tener acceso a programas educativos y de formación adecuados" y, en consecuencia, facilitarles, de acuerdo con su preparación, aptitudes y motivaciones, el acceso a los distintos niveles del ciclo educativo, mediante la adopción de medidas adecuadas para facilitarles la alfabetización, educación permanente, acceso a la universidad, etc., y b) la Recomendación N° 47 del Plan de Acción Internacional de Viena sobre el Envejecimiento en la que, de acuerdo con el concepto de la UNESCO sobre educación permanente, promulgada por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), se recomienda promover programas para personas mayores no estructurados, basados en la comunidad y orientados al esparcimiento, con el fin de desarrollar su sentido de autosuficiencia, así como la responsabilidad de la comunidad respecto de las personas de edad, programas que deben contar con el apoyo de los gobiernos nacionales y de las organizaciones internacionales.

38. En lo que se refiere al aprovechamiento de los conocimientos y de la experiencia de las personas mayores, a que se hace referencia en el capítu-

lo referente a la educación del Plan de Acción Internacional de Viena sobre el Envejecimiento (párrs. 74 y 76), se destaca el importante papel que todavía en la actualidad desempeñan las personas mayores y los ancianos en la mayoría de las sociedades, ya que son los encargados de transmitir la información, los conocimientos, las tradiciones y los valores y que no debe perderse esta importante tradición. Por ello, el Comité valora especialmente el mensaje contenido en la Recomendación N° 44 de dicho Plan: "Deben establecerse programas de educación en los que las personas de edad sean los maestros y transmisores de conocimientos, cultura y valores espirituales".

39. En los apartados a) y b) del párrafo 1 del artículo 15 del Pacto se señala el compromiso de los Estados Partes de reconocer el derecho de toda persona a participar en la vida cultural y a gozar del progreso científico y de sus aplicaciones. A este respecto, el Comité encomienda a los Estados Partes que tomen en consideración las recomendaciones contempladas en los Principios de las Naciones Unidas en favor de las personas de edad, en particular el principio 7: "Las personas de edad deberán permanecer integradas en la sociedad, participar activamente en la formulación y la aplicación de las políticas que afecten directamente a su bienestar y poder compartir sus conocimientos y pericias con las generaciones más jóvenes"; y el principio 16: "Las personas de edad deberán tener acceso a los recursos educativos, culturales, espirituales y recreativos de la sociedad".

40. En esta misma línea, la Recomendación N° 48 del Plan de Acción Internacional de Viena sobre el Envejecimiento insta a los gobiernos y a las organizaciones internacionales a apoyar programas encaminados a lograr un mayor y más fácil acceso físico a instituciones culturales y recreativas (museos, teatros, salas de conciertos, cines, etc.).

41. La Recomendación N° 50 pone el acento en la necesidad de que los gobiernos, las organizaciones no gubernamentales y los propios interesados (es decir, las personas mayores) desplieguen esfuerzos tendientes a superar imágenes estereotipadas negativas que presenten a las personas mayores como personas que padecen problemas físicos y psicológicos, que son incapaces de funcionar independientemente y que no desempeñan ningún papel ni tienen ningún valor para la sociedad. Estos esfuerzos en los que deben colaborar los medios de comunicación y las instituciones educacionales son necesarios e indispensables para lograr una sociedad que abogue por la efecti-

va integración de las personas mayores.

42. Finalmente, en lo que se refiere al derecho a gozar del progreso científico y de sus aplicaciones, los Estados Partes deberían tener en cuenta las Recomendaciones Nos. 60, 61 y 62 del Plan de Acción Internacional de Viena y hacer esfuerzos por promover la investigación en los aspectos biológico, mental y social y las formas de mantener la capacidad funcional y evitar y retrasar la aparición de las enfermedades crónicas y las incapacidades. A este respecto, se recomienda la creación, por los Estados, las organizaciones intergubernamentales y las organizaciones no gubernamentales, de instituciones especializadas en la enseñanza de la gerontología, la geriatría y la psicología geriátrica en los países en que no existan dichas instituciones.

Este libro se terminó de imprimir en
REPROGRAFIAS J.M.A S.A.
en el mes de Enero de 2005
San José 1573/75 - Buenos Aires - Argentina
Tel/Fax: 4304-0267 / 4304-9608 / 4306-5566

