

# XI

## Programas sociales y acceso a la justicia. Del discurso de derechos a la práctica asistencial\*

### 1. Programas de transferencia de ingresos y garantía de derechos

La crisis político-institucional que eclosionó en diciembre de 2001 en la Argentina impulsó al gobierno de transición emergente a instrumentar políticas sociales que procuraron atender la creciente conflictividad social. En este contexto, surgió el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJJHD) que constituye el primer programa de transferencia de ingresos aplicado masivamente en el país.<sup>1</sup> Posteriormente, entre los años 2003 y 2004, el Estado Nacional instrumentó nuevos programas sociales que mantuvieron la centralidad discursiva

\* El capítulo fue elaborado por Luis E. Campos (abogado, coordinador del Observatorio del Derecho Social de la Central de Trabajadores de la Argentina), Eleonor Faur (socióloga, investigadora del IAES, Universidad Nacional de General San Martín) y Laura C. Pautassi (abogada, doctora en Derecho y Ciencias Sociales, investigadora del Consejo de Investigaciones Científicas y Tecnológicas (CONICET), Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales A. Gioja, Facultad de Derecho, Universidad de Buenos Aires).

<sup>1</sup> El año 2002 presenta el mayor pico de pobreza de la historia reciente en la Argentina, alcanzando casi al 54% del total de la población viviendo bajo la línea de pobreza y casi un cuarto del total de población bajo la línea de indigencia. Si bien en la actualidad han disminuido considerablemente los porcentajes de hogares y de personas pobres e indigentes, los niveles de exclusión social se mantienen en niveles muy elevados. De acuerdo con la información oficial disponible, relativa al primer semestre de 2006, el 31,4% de la población se encuentra por debajo de la línea de pobreza. Al respecto véase *Plan Jefes y Jefas. ¿Derecho social o beneficio sin derechos?* Colección Investi-

siva de los programas asistenciales como herramienta para mitigar situaciones de pobreza extrema. Entre ellos se encuentran los programas Familias por la Inclusión Social y Adulto Mayor Más (PAMM).

En todos los programas, la vía utilizada para satisfacer el derecho familiar de inclusión social consiste en el pago de una ayuda económica “no remunerativa”, difiriendo el tipo de contraprestaciones que deben realizar los “receptores”. En el caso del PJJDH los receptores deben cumplir con una contraprestación productiva de cuatro horas diarias, y reciben a cambio una ayuda de \$150 por cada titular, que se ha mantenido sin modificaciones tras casi cinco años. En septiembre del 2006, el PJJDH contaba con 1.271.886 receptores.<sup>2</sup>

Para acceder al programa, los postulantes debieron inscribirse con anterioridad al 17 de mayo de 2002. Ese día se cerró el plazo de ingreso, por lo que en la actualidad resulta imposible, al menos formalmente, ingresar como receptor.

El Plan Familias, por su parte, cuenta con el componente Ingreso para el Desarrollo Humano (IDH), que establece un mecanismo de transferencia de ingresos a familias en potencial situación de pobreza, con hijos menores de 19 años, y busca promover el cuidado de la salud de las mujeres embarazadas y los niños, y la permanencia de estos últimos en el sistema educativo. Para ello, se establecen contraprestaciones en controles de salud y asistencia escolar, que deben ser cumplidas por las propias familias receptoras. El monto de la transferencia para cada familia es de \$150 por receptor y un hijo, más \$25 adicionales por hijo hasta un máximo de seis hijos (\$275). En septiembre de 2006, el Plan Familias, en su componente IDH, contaba con 323.138 receptores.<sup>3</sup>

Este programa fue utilizado por el gobierno nacional a partir del año 2005, para reemplazar paulatinamente al PJJHD. Así, el decreto 1506/04 estableció un mecanismo de clasificación de los receptores del PJJHD según su condición de empleabilidad, determinando la posibilidad de traspaso o migración de un plan a otro por medio de una evaluación realizada por los Ministerios de Desarrollo Social (MDS) y de Trabajo sobre la capacidad potencial de las personas de insertarse en el mercado de empleo. Mientras los “potencialmente empleables” permanecen en los programas del Ministerio de Trabajo, Empleo y Segu-

---

gación y Análisis 1, Buenos Aires, CELS, 2005; y *Las políticas para la disminución de la pobreza implementadas en la Argentina entre los años 2002 y 2005. Un análisis de su diseño, implementación y exigibilidad desde la perspectiva de Derechos Humanos*, Buenos Aires, Small Grants Programm, UNESCO-CELS(mimeo), 2004.

<sup>2</sup> Ministerio de Trabajo, 2006, <[http://www.trabajo.gov.ar/jefes/infostats/files/sit\\_regional\\_10-2005.pdf](http://www.trabajo.gov.ar/jefes/infostats/files/sit_regional_10-2005.pdf)>. Para un análisis pormenorizado del PJJHD véase *Plan Jefes y Jefas. ¿Derecho social o beneficio sin derechos?, op cit.*

<sup>3</sup> *Las políticas para la disminución de la pobreza implementadas en la Argentina entre los años 2002 y 2005. Un análisis de su diseño, implementación y exigibilidad desde la perspectiva de Derechos Humanos, op cit.*

ridad Social, quienes son considerados “inempleables” cuentan con la opción de “migrar” hacia el Programa Familias.<sup>4</sup> En este sentido, a septiembre de 2006 un total de 96.951 personas fueron traspasadas del PJJHD al Programa Familias, siendo en su gran mayoría mujeres (82,8%).<sup>5</sup>

El Programa Adulto Mayor Más (PAMM) está dirigido a aquellas personas en estado de vulnerabilidad social que se encuentren sin amparo previsional o no contributivo, y que posean una edad de 70 años o más.<sup>6</sup> Los peticionantes deben acreditar que no poseen bienes, ingresos ni recursos que permitan su subsistencia; que ni ellos ni sus cónyuges están amparados por un régimen de previsión, retiro o prestación no contributiva alguna; y que no tienen parientes obligados legalmente a proporcionarles alimentos o que teniéndolos, no puedan hacerlo.<sup>7</sup> El PAMM otorga una pensión vitalicia que asciende al 70% del haber jubilatorio mínimo, y permite el acceso a una cobertura de salud a través del Programa Federal de Salud. La prestación, en septiembre de 2006, alcanzaba los \$280, y tenía una cobertura de 86.140 receptores.

Si bien la dinámica de los programas referidos presenta similitudes y diferencias, todos ellos se afirman discursivamente en la consagración de derechos. En este sentido, resulta necesario señalar que la consagración de un derecho subjetivo implica tanto la imposición de obligaciones para el sujeto pasivo como el reconocimiento a su titular de la potestad de exigir el cumplimiento de aquéllas ante un tribunal de justicia.<sup>8</sup>

En función de ello, en el presente capítulo se analizan los mecanismos institucionales de reclamo previstos en el diseño de cada programa, y la forma en

<sup>4</sup> Al respecto, la consideración de “inempleabilidad”, inicialmente adscripta a una definición ministerial (decreto 1506/04), luego se disipa parcialmente al ser los beneficiarios quienes definen su traspaso de un plan a otro. No obstante, de esta manera, la contracara de incorporarse a un programa cuya prestación es superior en términos monetarios, supone la condición de asumirse “inempleable”, especialmente por quedar fuera de la órbita de los programas de empleo.

<sup>5</sup> Datos proporcionados por el MDS como respuesta a un pedido de informes elevado por el CELS, Buenos Aires, 20 de septiembre de 2006.

<sup>6</sup> Véase *Las pensiones por vejez frente al derecho a la seguridad social*, Colección Investigación y Análisis 2, Buenos Aires, CELS, 2004.

<sup>7</sup> Entre otros requisitos, el decreto 582/03 dispone que los peticionarios deben acreditar identidad, edad, y nacionalidad mediante el DNI; en el caso de los argentinos nativos o naturalizados, una residencia continuada en el país de, por lo menos, cinco años anteriores al pedido del beneficio; y por último, no encontrarse detenido a disposición de la justicia.

<sup>8</sup> Al respecto el propio Comité DESC ha establecido que “cuando un derecho reconocido en el pacto no se puede ejercer plenamente sin una intervención del Poder Judicial, es necesario establecer recursos judiciales” (Comité DESC, Observación General n° 9, La aplicación interna del Pacto, E/C.12/1998/24, punto 9). Así, cuando la posibilidad de lograr una reparación ante un caso de violación de derechos económicos, sociales y culturales o exigir el cumplimiento de la obligación debida por parte de un Estado no pueda lograrse sin una intervención del Poder Judicial, los Estados deben garantizar la provisión de recursos judiciales adecuados.

que éstos fueron analizados en expedientes administrativos y judiciales. De esta manera se podrá constatar la presencia o ausencia de mecanismos de tipo administrativo y judicial así como su idoneidad para garantizar el acceso a la justicia de los potenciales afectados.

Este análisis permite, por un lado, extraer conclusiones acerca del diseño institucional de estos programas, y por el otro, considerar las percepciones de los funcionarios judiciales respecto de su consideración como derecho o como una mera concesión estatal. Finalmente se recomiendan líneas de acción específicas que consideren mecanismos sencillos, gratuitos y rápidos para el reclamo administrativo o judicial y que no supongan una erogación adicional para los (potenciales) receptores.

## 2. Mecanismos institucionales de reclamo del Plan Jefes y Jefas de Hogar

El diseño institucional del PJJHD no establece mecanismos formales que permitan canalizar los planteos que efectúen los destinatarios del programa.

Si las solicitudes de ingreso al programa fueran rechazadas el o la postulante tiene derecho a ser informado de los motivos del rechazo, pero no sobre los recursos existentes para apelar o solicitar la reconsideración de lo decidido.<sup>9</sup>

Del análisis pormenorizado de la legislación que regula el funcionamiento del PJJHD se desprende la inexistencia de mecanismos administrativos o judiciales de reclamo. Esta falta de mecanismos cobra mayor relevancia, no sólo en función de las garantías necesarias que deben proveerse frente a cualquier derecho, sino específicamente porque en el diseño del plan se manifestó una intención de garantizar un manejo transparente en la asignación. Así se crearon los Consejos Consultivos integrados por distintos actores sociales encargados de decidir la contraprestación, pero no se previó la posibilidad de iniciar un reclamo administrativo y eventualmente judicial frente al rechazo. De este modo las deficiencias de los controles y la capacidad fiscalizatoria estatal son reforzadas por la falta de garantías de control individual.<sup>10</sup>

<sup>9</sup> La única referencia normativa a esta cuestión está plasmada en el artículo 10 de la resolución 312 del Ministerio de Trabajo —que reglamenta el PJJHD— que establece: “la Municipalidad deberá comunicar por medio público idóneo o personalmente a los postulantes la aprobación o rechazo de su solicitud. En el primer supuesto, le informará las actividades que debe efectuar por percibir el beneficio y el lugar y horario donde realizarlas. De rechazarse la solicitud, le informará los motivos”.

<sup>10</sup> A los Consejos Consultivos Provinciales se les encomendó “velar por el cumplimiento de los criterios de accesibilidad de los beneficiarios y controlar y monitorear el desarrollo y ejecución del Programa Jefes de Hogar”.

## 2.1. Mecanismos administrativos

En cuanto a los mecanismos administrativos, debe destacarse la falta de información acerca de la posibilidad de interponer recursos frente a los rechazos de los pedidos de inscripción. Si bien podría argumentarse que, como cualquier acto de la administración, dicha resolución estaría sujeta a las impugnaciones previstas en las leyes de procedimiento administrativo, la omisión en establecer de manera expresa tal alternativa no parece haber sido ingenua. La norma descripta sugiere la intención del gobierno de desincentivar la presentación de reclamos y reservar la asignación de los planes a un manejo discrecional.

Si bien el derecho formalmente se presume conocido, lo cierto es que no puede asumirse que la población a la que está dirigida el Plan Jefes y Jefas, o cualquier tipo de programa asistencial, conozca las alternativas legales en caso de rechazo de su solicitud de ingreso como receptor o que posea los recursos necesarios para efectuar la correspondiente consulta legal. En la práctica, la falta de información determina que los postulantes a los que se les deniega el plan no utilicen las vías legales de reclamo y que, en definitiva, los tribunales de justicia no puedan revertir un manejo arbitrario de los planes.<sup>11</sup>

### 2.1.1. Respuestas institucionales a reclamos administrativos

Resulta interesante analizar la respuesta institucional ante los reclamos realizados por potenciales aspirantes al PJJHD en casos concretos y representativos:

- *María Elvira Silvana Molina* realizó una presentación por escrito a la Dirección General de Empleo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (organismos)

<sup>11</sup> La inexistencia de mecanismos establecidos de manera clara y formal, que reciban y tramiten los reclamos de las personas que no pueden acceder al cobro del beneficio, fue destacada por la Defensoría del Pueblo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en la resolución 2258/03. Entre los muchos casos citados en dicha resolución merece destacarse el de la señora Rossana de los Ángeles Mendoza (actuación n° 9047/02), quien a pesar de haber ingresado al programa sin inconvenientes fue dada de baja a los pocos meses por figurar en el listado de beneficiarios como “fallecida”. Ese mismo día —23 de septiembre de 2002— concurrió a la Defensoría del Pueblo y comenzó un periplo que la llevó a recorrer, en numerosas oportunidades, distintas dependencias oficiales, entre las que deben citarse: el Centro de Gestión y Participación n° 6; la Coordinación del Programa Jefes de Hogar de la Dirección General de Empleo y Capacitación del Gobierno de la Ciudad; la Comisaría 12ª (a fin de tramitar un certificado de supervivencia); el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social; y la ANSES. Por su parte, la Defensoría envió una serie de pedidos de información y realizó diversas gestiones telefónicas, concluyendo que “lo único que se obtuvo han sido transferencias de responsabilidades de un organismo a otro. Así, la señora lleva ocho meses —desde septiembre de 2002 hasta abril del corriente año— sin poder cobrar el beneficio, por figurar como ‘fallecida’ en una base de datos, un error de responsabilidad exclusiva de la administración y que podría ser fácilmente resuelto”.

mo de aplicación en la ciudad, DGECA) el 26 de junio de 2003, solicitando ser incorporada como receptora. En caso de que su solicitud fuera rechazada, requirió que se le informara expresamente en qué norma se fundaba tal decisión. El 17 de julio de 2003 la Dirección notificó el dictamen por medio del cual rechazó el pedido alegando que el Ministerio de Trabajo de la Nación había dispuesto, “en los hechos”, no incorporar más receptores a partir del 17 de mayo de 2002.

- *Andrés Sales* el 2 de diciembre de 2003 realizó una presentación que, en lo sustancial, reproduce los términos del pedido anterior. La DGECA, en nota del 17 de marzo de 2004, rechazó el pedido señalando que “desde el 17 de mayo de 2002 el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social no recibe... solicitudes de inscripción”.

- *Movimiento Teresa Rodríguez (MTR)*. Este pedido difiere de los anteriores, ya que es el primero que reúne a un grupo de personas y fue realizado directamente ante la Secretaría de Empleo del Ministerio de Trabajo el 20 de diciembre de 2004. La respuesta del 21 de febrero de 2005 fue formal. Alegó que carecía de facultades para satisfacer el pedido de inscripción y sostuvo que los encargados de atender los reclamos de los interesados son los municipios y los Consejos Consultivos de cada localidad, pero no aseguró que, de recurrir a las instancias locales, los peticionantes pudieran obtener satisfacción a su reclamo.

Ello motivó un pedido de aclaratoria, presentado el 4 de marzo y resuelto el 1º de junio de 2005. La Secretaría de Trabajo indicó que los receptores que desearan inscribirse al PJJHD debían concurrir a la municipalidad correspondiente, a fin de aportar la totalidad de la documentación requerida. Sin embargo, en el texto de la respuesta, se destacó, al mismo tiempo, la existencia de obstáculos presupuestarios que impedían la extensión de la cobertura cuantitativa del programa. De esta manera, el organismo de aplicación del nivel nacional reconoció que la inscripción al PJJHD no había sido cerrada, señalando que los requirentes debían concurrir a la municipalidad correspondiente a su domicilio, pero no garantizaba su futura incorporación, ya que la supeditaba a la existencia de recursos presupuestarios.

Si bien los solicitantes concurren a las municipalidades, las respuestas fueron diversas. En la Municipalidad de Florencio Varela les recibieron los pedidos y les entregaron una constancia. En Berazategui se les informó por escrito que no contaban con autorización del Ministerio de Trabajo de la Nación para dar nuevas altas. En ambos casos, con el transcurso de los meses no fue otorgada ninguna alta.

Como consecuencia de lo expuesto, puede señalarse que el Ministerio de Trabajo rechazó en todo su contenido las peticiones individuales. Frente a una

presentación colectiva, varió la respuesta, admitiendo que la inscripción se encontraría abierta, pero supeditada a la existencia de mayores recursos presupuestarios, que, por otra parte, son fijados por el propio Estado.

## 2.2. Mecanismos judiciales

El mecanismo judicial más idóneo para presentar reclamos referidos al diseño e instrumentación de programas sociales es la acción de amparo, regulada en el ámbito nacional por el artículo 43 de la Constitución Nacional y por la ley 16.986. Para promover una acción de este tipo es necesario satisfacer un conjunto de requisitos formales, entre los que se encuentran, entre otros, contar con patrocinio de un abogado, y realizar la presentación por escrito en plazos sumamente breves

Tal como se señaló, la normativa que regula el funcionamiento del PJJHD no prevé mecanismos judiciales específicos. A pesar de ello, se han presentado numerosas acciones de amparo en las que personas que reúnen los requisitos establecidos en la reglamentación reclamaron su incorporación, cuestionando el cierre de la inscripción decidida por el Ministerio de Trabajo a partir del 17 de mayo de 2002 (restricción que no estaba prevista en el ordenamiento legal).<sup>12</sup>

La ambigüedad e imprecisión en el diseño e implementación del PJJHD, en relación con los mecanismos de reclamo y resguardo de derechos, se vieron reflejadas en los estrados judiciales. En el análisis de estos casos se priorizó la observación sobre las siguientes variables: a) dictado de una medida cautelar; b) presentación de apelaciones por parte del Ministerio de Trabajo; c) consideración del juez actuante acerca de la prestación consagrada por el programa como un derecho; y d) plazos del proceso judicial.

a) *Rivadeneira, Juan c/Estado Nacional (Ministerio de Trabajo)*.<sup>13</sup> A fines de octubre de 2002 Juan Rivadeneira presentó una acción de amparo impugnando el plazo del 17 de mayo como fecha límite para la inscripción de receptores. El expediente debió tramitar más de dos meses entre distintos juzgados y fiscalías sin resolución, ya que tanto la justicia contencioso-administrativa como la jus-

<sup>12</sup> En la actualidad existen aproximadamente cincuenta causas en trámite por ante la Justicia Federal de Primera Instancia de la Seguridad Social. A los efectos de la elaboración de este capítulo se seleccionaron cuatro casos de estudio y se complementaron los datos con informes solicitados al MDS y al Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales. Sin embargo, debemos destacar aquí que las conclusiones alcanzadas por este estudio son corroboradas por la información proveniente de los restantes expedientes judiciales aún en trámite.

<sup>13</sup> Juzgado Federal de Primera Instancia de la Seguridad Social n° 6, Expte. 52.118/02.

ticia laboral se declararon incompetentes. Finalmente, la justicia de seguridad social asumió el caso.

Resulta ilustrativo citar los fundamentos de los funcionarios judiciales que intervinieron, ya que ello da cuenta del desconcierto generado acerca de la naturaleza del Programa Jefes y Jefas. El fiscal ante la justicia en lo contencioso administrativo federal sostuvo que dicho fuero era incompetente y que la causa debía ser remitida a la justicia nacional del trabajo. Argumentó que la materia de fondo era laboral, ya que todo lo atinente a los Programas de Emergencia Ocupacional se encontraba regulado en el capítulo VII de la Ley Nacional de Empleo (ley 24.013) y que la autoridad de aplicación era el Ministerio de Trabajo, en ejercicio de las facultades conferidas en dicha ley. El juez interviniente compartió los fundamentos y se declaró incompetente.

El fiscal ante la justicia nacional del trabajo expresó que “las cuestiones relativas al otorgamiento de un beneficio asistencial a ‘jefes de hogar’ desocupados *no refiere a la aplicación de ninguna disposición normativa de Derecho del Trabajo*” (el destacado es propio) y que “*los conflictos relativos al acceso a una suerte de subsidio o asignación por una contingencia de desempleo como la que aquí se debate*” son de competencia del fuero de la seguridad social. Sin embargo, sostuvo que resultaba de aplicación el art. 4 de la ley 16.986,<sup>14</sup> por lo que la causa debía tramitarse ante el fuero laboral.

Remitida la causa al juzgado laboral interviniente, nuevamente sobrevino una declaración de incompetencia, esta vez alegando que “del análisis de la normativa que ha creado el Programa Jefes y Jefas se desprende que se trata de la *concesión de un beneficio de carácter asistencial*” por lo que “*el objeto de la pretensión participa de la naturaleza jurídica del derecho de la Seguridad Social*”.

El expediente quedó radicado ante la Justicia Federal de la Seguridad Social, a pesar de las dudas planteadas por la fiscalía.

La jueza de ese fuero a cargo del expediente realizó un análisis minucioso de los distintos supuestos de competencia y concluyó que la cuestión planteada quedaba fuera de todo fuero. Sin embargo, decidió asumir el caso expresando que “una nueva dilación en la causa” —recordemos que tanto el fuero Contencioso Administrativo Federal como el del Trabajo se inhibieron de dar una respuesta al reclamo— “*atentaría el derecho que en la misma se pretende proteger*”.

En la misma resolución, la jueza rechazó la medida cautelar solicitada por el señor Rivadeneira, alegando que su reclamo de fondo (incorporarse al PJJHD) coincidía con la medida cautelar pedida (recibir las prestaciones del PJJHD mientras durara la tramitación del proceso), por lo que una resolución favorable

<sup>14</sup> El art. 4 de la ley 16.986 dispone que “se observarán, en lo pertinente, las normas sobre competencia por razón de la materia, salvo que aquéllas engendraran dudas razonables al respecto, en cuyo caso el juez requerido deberá conocer de la acción”.

importaría un prejuzgamiento y una afectación al derecho de defensa del Estado Nacional.

Finalmente, luego de más de cuatro meses de trámites judiciales, el señor Rivadeneira obtuvo un puesto de trabajo, por lo que la acción de amparo perdió su objetivo antes de ser notificada al Estado Nacional. En otros términos, este caso da cuenta de la falta de resolución rápida que se vería facilitada ante la presencia de un mecanismo de reclamo correctamente establecido, dando una solución oportuna a una persona desocupada y en condiciones de pobreza.

b) *Sales, Andrés Julio y otras c/Estado Nacional (Ministerio de Trabajo)*.<sup>15</sup> El 13 de abril de 2004, Andrés Sales interpuso una acción de amparo a fin de que se ordene su inscripción en el Programa Jefes de Hogar. Para ello, solicitó que se declare la invalidez de la decisión del Ministerio de Trabajo que fija como fecha límite para el ingreso al programa el 17 de mayo de 2002.

El 18 de junio de 2004 el juez de primera instancia dispuso concederle la medida cautelar peticionada, tendiente a proteger su derecho familiar a la inclusión social durante la tramitación del proceso, a través de su inscripción como receptor del PJJHD hasta tanto se resuelva el fondo de la cuestión planteada. El juez consideró que tratándose “de una prestación de eminente carácter alimentario no encuentra basamento legal el límite temporal impuesto por el Ministerio, ni se justifica negar a persona alguna una prestación de estas características, por el mero hecho del transcurso de una fecha dada”.

El 27 de octubre de 2004, el juez de primera instancia, Alberto Ize, dictó sentencia sobre el fondo de la cuestión, en la que resolvió declarar que no acreditó que se encontraron cerrada la inscripción al plan, y ordenó a las autoridades nacionales que verifiquen, en un plazo de 10 días, si Sales cumple con los requisitos para ingresar al programa solicitado o a alguno de los existentes y, en caso afirmativo, que se proceda a su inclusión.

El juez reconoció que Sales tiene derecho a ingresar al Programa Jefes de Hogar respecto del cual el Estado no puede invocar problemas de índole presupuestario o de estructura administrativa como excusa para eximirse de su cumplimiento. En tal sentido expresó: “*no es desconocido el principio constitucional que afirma que ‘el Estado otorgará los beneficios de la Seguridad Social, que tendrá carácter de integral e irrenunciable’* (art. 14 bis de la Constitución Nacional). Asimismo, tanto la Declaración Universal de los Derechos Humanos como el Pacto de San José de Costa Rica impulsan las directrices de que todas las personas tienen derecho a trabajar, tener un nivel de vida adecuado, una vivienda, alimentación, educación, siendo estos temas fundamentales pilares para lograr la erradicación de la

<sup>15</sup> Juzgado Federal de Primera Instancia de la Seguridad Social n° 9, Expte. 8.992/04.

pobreza”. Asimismo, puntualizó: “no es posible aceptar la invocación de problemas presupuestarios y de estructura administrativa como suficiente justificativo para poner en peligro la vida y la salud de un ciudadano, más aún si existen menores a su cargo, pues aceptar esa excusa como válida, implicaría reconocer que la escala de valores aplicada antepusiera un aspecto meramente material a uno de fondo de relevancia superior como lo son los derechos consagrados por nuestra Constitución, a la alimentación, a la salud y a la vida”.

Tanto la medida cautelar como la sentencia de fondo fueron apeladas por el Ministerio de Trabajo. El 18 de febrero de 2005 la Sala II de la Cámara Federal de Apelaciones de la Seguridad Social confirmó la decisión del juez de primera instancia que había otorgado la medida cautelar, y posteriormente, el 18 de noviembre de 2005, la sentencia sobre el fondo de la cuestión.

c) *Pinto, María Gabriela c/PEN Ministerio de Trabajo s/amparo*.<sup>16</sup> La acción, presentada en julio de 2004, reproduce en términos sustanciales los argumentos esgrimidos en el amparo descripto en el punto anterior. En este caso, el juez de primera instancia hizo lugar a la medida cautelar peticionada, decisión que fue apelada por el Estado Nacional.

Sin embargo, la decisión de la Sala I de la Cámara Federal de Apelaciones de la Seguridad Social fue opuesta a los criterios establecidos por la Sala II en el caso “Sales”. El 25 de abril de 2005 la Sala I decidió revocar la medida cautelar dispuesta en primera instancia, con el argumento de que son improcedentes las medidas cautelares que coinciden con el objeto del juicio de amparo.

El 31 de mayo de 2005 la jueza de primera instancia Ana María Rojas de Anezin dictó sentencia sobre el fondo de la cuestión: decidió hacer lugar a la acción de amparo reconociendo el derecho de la señora Pinto a ser incluida como receptora del PJJHD.

Sostuvo que entre los propios fundamentos del decreto se establece que la prestación del Programa Jefes y Jefas proviene del deber de cumplir con el “derecho familiar de inclusión social”, así como que es necesario garantizar la protección de la familia. Además expresó: “respecto del argumento que sostiene la accionada en cuanto a que el financiamiento del programa se encuentra limitado por la asignación presupuestaria, cabe destacar que si bien es cierto que la Convención Americana sobre Derechos Humanos (art. 26) vincula beneficios sociales con recursos disponibles, ello nunca puede entenderse como una directriz para denegar un beneficio netamente de carácter alimentario”.

Si bien el Estado Nacional apeló la decisión judicial, su recurso fue desestimado por la Cámara el 24 de octubre de 2005 basándose en cuestiones formales, por lo que la sentencia de primera instancia quedó firme.

<sup>16</sup> Juzgado Federal de Primera Instancia de la Seguridad Social n° 4, Expte. 18.030/04.

d) *Luján, Nancy Mónica c/PEN Ministerio de Trabajo s/amparo*.<sup>17</sup> La acción de amparo interpuesta en julio de 2004 solicitó la incorporación provisoria al PJJHD, hasta tanto se resolviera el fondo de la cuestión planteada, idéntica a las anteriores.

El juez interviniente hizo lugar a la medida cautelar solicitada el 30 de julio de 2004, por considerar que una prestación de carácter alimentario no puede tener un límite temporal: “Tratándose ésta de una prestación de eminente carácter alimentario, no encuentra basamento legal el límite temporal impuesto por el Ministerio, ni se puede negar a persona alguna una prestación de estas características, por el mero hecho del transcurso de una fecha dada”.

El Estado Nacional apeló, alegando la existencia de límites de la partida presupuestaria impuesta en el presupuesto nacional votado por el Congreso de la Nación. La Sala III de la Cámara Federal de Apelaciones de la Seguridad Social confirmó la sentencia de primera instancia el 31 de octubre de 2005.

Al respecto, la Sala III consideró, al igual que el juez de primera instancia, que el PJJHD tiende a la satisfacción del derecho de “inclusión social” y que, al tratarse de una prestación de carácter alimentario, no tiene base legal el límite temporal impuesto por el Ministerio de Trabajo. Asimismo, señaló que no han cesado al momento las causales que dieron origen a la creación del programa, concebido para regir mientras dure la emergencia ocupacional nacional.

El 31 de mayo de 2005 el juzgado de primera instancia dictó sentencia sobre el fondo de la cuestión, haciendo lugar al amparo. Esta sentencia, apelada por el Estado Nacional, fue confirmada por la Sala III el 16 de diciembre de 2005.

### 3. Una vuelta a la cuestión: la carta de compromiso en el Programa Familias

Los mecanismos institucionales de reclamo también han estado ausentes en el diseño del Programa Familias por la Inclusión Social.

El traspaso de receptores (que se denomina con el eufemismo “migración”) está condicionado por el diseño del Programa Familias, que exige la calificación como “inempleable” del potencial “migrante”, originada, en gran medida, en la existencia de responsabilidades familiares.

Este aspecto se observa en las restricciones impuestas para incorporarse al programa: se requiere tener “dos o más hijos/as menores de 19 años o discapacitados a cargo”. A su vez, “la titular del subsidio debe ser la madre y la misma debe tener un nivel de instrucción inferior a secundaria completa. Para ello si el titular del PJJHD es varón, debe cambiar la titularidad a la mujer, salvo en

<sup>17</sup> Juzgado Federal de Primera Instancia de la Seguridad Social n° 4, Expte. 18.028/04.

el caso de varones monoparentales”.<sup>18</sup> De esta manera, se establece un mecanismo que implica dejar de lado la contraprestación como mecanismo de inclusión social, tal como fue definido en el PJJHD, para pasar a otra modalidad de desenvolvimiento del plan, que le confiere una precisión mayor como programa de transferencia de ingresos y no como un programa de empleo.<sup>19</sup>

Finalmente, se requiere la firma de una “carta de compromiso”, que actúa como “ficha de ingreso” al programa. Entre otras cuestiones, este “compromiso” expresa:

*El Programa Familias garantizará la continuidad del subsidio durante la migración. En caso de no cumplimiento de los compromisos asumidos, podré ser dado/a de baja del Programa Familias y por ende dejar de percibir el beneficio, que será restituído en la medida en que se vuelva a demostrar la asistencia escolar y la realización de los controles de salud de mis hijos/as y/o niños/as a cargo y de las embarazadas del grupo familiar. Dejo expresa constancia de que una vez cumplido el período de vigencia y desarrollo del Programa Familias, o que por distintas circunstancias deje de ser receptor/a del mismo, dejaré de percibir este beneficio sin tener derecho a reclamo alguno. (El destacado es nuestro.)*

La firma de este instrumento deja en claro que la persona que recibe el subsidio no puede considerarse como titular de derechos (se llega a hacer explícita la renuncia al reclamo por la pérdida del beneficio), pero ni siquiera como una “receptora directa” de aquél, de modo que resultaría una suerte de “mediadora” entre el Estado y sus hijos. No cabe duda acerca de la nulidad absoluta de esta resolución, puesto que no puede condicionarse el acceso a un derecho a la renuncia previa a ejercer reclamos administrativos y/o judiciales dado que el reclamo es un componente esencial de la estructura de los derechos.<sup>20</sup>

Asimismo, utilizar el eufemismo de “compromiso” en un programa asistencial implica *establecer unilateralmente una “cláusula de rescisión”* a cargo de sus mismos destinatarios. Así, los supuestos “receptores” de una política asistencial del Estado firman de antemano la potencial —pero cierta— pérdida del beneficio,

<sup>18</sup> Contestación del MDS ante un pedido de informes elevado por el CELS, Buenos Aires, 20 de septiembre de 2006.

<sup>19</sup> Este debate nunca quedó saldado, en tanto el Plan Jefes fue presentado en más de una ocasión como un programa de empleo, que venía a condensar los numerosos programas vigentes (especialmente el Plan Trabajar) y utilizaba la figura de la contraprestación productiva a los efectos de promover la inserción social, dejando de lado la definición, a nuestro entender más precisa, de programa de transferencia de ingresos.

<sup>20</sup> Comité DESC, Observación General N° 9, La aplicación interna del Pacto, EC 12/1998/24, punto 9. Al respecto, el artículo 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...”.

*sin posibilidad de recurrir a una instancia ni administrativa ni judicial, al “comprometer” a los migrantes a renunciar a todo derecho de reclamo.*

La carta de compromiso exigida es un antecedente nuevo que por primera vez explicita la *condicionalidad* de la percepción del beneficio asistencial a las tareas de cuidado infantil, la educación de los hijos/as y el seguimiento de controles de salud de niños, niñas y mujeres embarazadas. Además, se sienta como precedente que la supuesta “salida” de la pobreza es de responsabilidad individual al no posibilitar la reconsideración de situaciones que, en caso de extrema pobreza como la que viven los receptores del Plan, no siempre es posible asumir. Al mismo tiempo se están desconociendo las dificultades existentes para acceder al sistema de salud y al educativo, que, a su vez, se acentúan en función de las heterogeneidades regionales.

En cuanto a los mecanismos de reclamo, el MDS señaló que aquellas personas interesadas y los receptores pueden efectuar “consultas y reclamos, como asimismo denuncias que consideren pertinentes” de tres formas posibles: i) por escrito ante el Centro de Atención Local del Municipio; ii) por teléfono a través de un centro de llamados gratuitos (0-800-222-3294); iii) por correo electrónico. El procedimiento posterior consiste en que todo tipo de reclamo o denuncia es evaluado por los equipos técnicos, tanto descentralizados como desde los Centros de Gestión Participativa “que a su vez tienen establecido en sus procedimientos la normativa a realizar para monitorear el desarrollo de los componentes”.<sup>21</sup> En respuesta a un pedido de informes elevado en enero de 2006, en el cual el CELS buscó conocer la cantidad, tipo y respuestas brindadas frente a los reclamos, el MDS respondió señalando el número de llamados recibidos en el 0-800, pero no se refirió a las respuestas obtenidas por los demandantes ni tampoco a las causas que motivaron sus llamados.<sup>22</sup>

En primer lugar llama la atención que se le otorga el mismo valor —y la misma vía de resolución— a un reclamo, una consulta o una denuncia, dejando su resolución en manos de los “equipos técnicos”,<sup>23</sup> cuyas potestades, procedimientos administrativos y poder de fiscalización ante una denuncia no se especifican. Tal imprecisión se condice con la obligatoriedad que se impone a las personas en la firma de la carta de compromiso, de renunciar a todo derecho a reclamo ante el incumplimiento de su parte, que inhibe a su vez toda vía judicial. Nada se dice acerca de los casos en que el Estado, a través del MDS, incumpla sus obligaciones.

<sup>21</sup> Respuesta del MDS ante un pedido de informes elevado por el CELS, Buenos Aires, 20 de septiembre de 2006.

<sup>22</sup> Respuesta del MDS ante un pedido de informes elevado por el CELS, Buenos Aires, 9 de enero de 2006.

<sup>23</sup> Respuesta del MDS ante un pedido de informes elevado por el CELS, Buenos Aires, 20 de septiembre de 2006.

No se conocen a la fecha acciones, denuncias o solicitudes de revisión de traspaso de migrantes de un programa asistencial a otro, como tampoco el MDS ha informado al respecto.

#### 4. Mecanismos previstos en el Programa Adulto Mayor Más

El mecanismo de acceso al Programa Adulto Mayor Más (PAMM) exige una serie de requisitos formales que, en la mayoría de los casos, resultan de difícil cumplimiento.

El programa establece un trámite personal que exige a personas mayores de 70 años que carecen de todo tipo de cobertura social 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 proporcionarles alimentos o que teniéndolos, se encuentren impedidos para poder hacerlo.

De esta manera, para entender la lógica del programa, es necesario observar tanto los mecanismos de acceso como los de reclamo, ya que ambos son altamente dependientes.

El trámite para incorporarse al PAMM se inicia personalmente en el Centro de Atención Personalizada (CAP) correspondiente al domicilio del peticionante. La distribución geográfica de los CAP es dispar: en muchas provincias existe un solo CAP, en otras dos, y solamente la provincia de Buenos Aires posee dieciocho. Ello implica que, en la mayoría de los casos, el posible receptor deba trasladarse a muchos kilómetros de su hogar para iniciar el trámite.<sup>24</sup> Si bien el trámite es gratuito los peticionantes deben incurrir en numerosos gastos no sólo para dirigirse al CAP sino también para obtener la totalidad de la documentación requerida.

Para iniciar el trámite deben presentar: a) Documento Nacional de Identidad propio y del cónyuge o concubino con el domicilio actualizado, y fotocopia del CUIL; b) fotocopia de testimonio de sentencia de divorcio o información sumaria que acredite separación de hecho, aclarando si recibe o no una cuota alimentaria; c) fotocopia del certificado de defunción del cónyuge y/o concubino; d) declaración jurada del solicitante donde conste si posee ingresos y bienes; e) recibo de sueldo, jubilación y/o pensión de familiares obligados (convivan o no) hijos mayores de edad, nietos mayores de edad, yernos, nueras, padres, hermanos; si trabajan por cuenta propia, adjuntar declaracio-

<sup>24</sup> De acuerdo con el listado de la página web del MDS, en octubre de 2006 existen 57 CAP funcionando en todo el país.

nes juradas de ingresos (con las firmas certificadas por autoridad competente); si no trabajan por estar discapacitados, adjuntar certificado médico; f) con respecto al cónyuge o concubino, comprobante de ocupación e ingresos; g) original y fotocopia del contrato de locación (aunque no esté vigente) y recibo de alquiler (original y fotocopia del último); y h) constancia de cesión de vivienda, certificada la firma por la autoridad competente. En otros términos, en muy pocos casos los potenciales receptores pueden acceder fácilmente al beneficio.<sup>25</sup>

Respecto de los mecanismos de reclamo, ante una solicitud de informes presentada por el CELS, la Comisión Nacional de Pensiones Asistenciales (CNPA) contestó que “el mecanismo de reclamo que contempla específicamente el PAMM es la *solicitud de reconsideración de una pensión por vejez denegada*: este tipo de reclamo se encuentra regulado para las pensiones por vejez en el decreto 582/03, Anexo I “normas reglamentarias para el otorgamiento de pensiones a la vejez”, Capítulo IX reconsideración apartado 16), estableciendo que “el solicitante de una pensión, cuya solicitud hubiera sido denegada, podrá petitionar que la denegatoria sea revisada, siempre que se recurra dentro del plazo de sesenta días de notificada la medida dictada...”. Desde el inicio del Programa mencionado se formularon aproximadamente tres mil doscientos (3.200) pedidos de reconsideraciones de pensiones por vejez denegadas, habiéndose reconsiderado favorablemente a la fecha, mil ochocientos sesenta y dos (1.862) casos.<sup>26</sup>

A diferencia de los demás programas analizados, el PAMM prevé una vía administrativa específica para formular reclamos. Sin embargo, la instancia previa, esto es, la certificación de veracidad de la no posesión de bienes y de ingresos, queda nuevamente a cargo del potencial receptor. Es otro ejemplo de inversión de la carga de la prueba en el adulto mayor, en lugar de ser el propio Estado, en ejercicio de su poder fiscalizador, quien efectúe todos los controles

<sup>25</sup> Esta barrera se torna aún más evidente, en la exigencia a los migrantes que acrediten 40 años de residencia en el país, como también en la disposición que imposibilita que ambos cónyuges tramiten la pensión aun reuniendo los demás requisitos, al establecerse que sólo uno de ellos podrá tramitarlo, con el agravante de que se trata de un beneficio personal, que caduca con la muerte del beneficiario. En consecuencia, ante el fallecimiento del titular, el cónyuge superviviente debe tramitar nuevamente la pensión por vejez, lo que es a todas luces irrazonable. Estas restricciones importan un tratamiento desigual por parte del Estado a individuos que se encuentran en idéntica situación, sin criterio de razonabilidad alguna, conducta expresamente vedada por el art. 16 de la CN y normas de pactos de derechos humanos. En efecto, el PAMM establece la imposibilidad jurídica de que ambos cónyuges accedan al sistema de pensiones por vejez, a la vez que impone un trato discriminatorio e inconstitucional para con las personas de nacionalidad extranjera. Estas distinciones no responden a una justificación objetiva y razonable que se relacione con el fin de la norma. De hecho, tal justificación ni siquiera se ha intentado.

<sup>26</sup> Respuesta de la CNPA ante un pedido de informes elevado por el CELS, Buenos Aires, septiembre de 2006.

necesarios a fin de detectar si el peticionante posee ingresos o bienes propios, o si está incorporado en algún régimen de previsión o retiro. En este caso, la extrema complejidad que supone reunir toda la documentación exigida se transforma en una barrera infranqueable que impide no sólo la obtención de la pensión, sino que obtura la posibilidad de dar inicio al trámite. Así, sólo aquel potencial receptor que posea un fuerte acompañamiento de algún voluntario, familiar u organización social cercana se encontraría en condiciones de acceder al programa.

Una deficiencia adicional para el acceso al programa: la falta de mecanismos de difusión masiva que permitan que todos los potenciales receptores puedan siquiera conocer su existencia y alcances. Esto acarrea el riesgo de desnaturalizar sus objetivos.<sup>27</sup>

## 5. Del discurso de derechos a la práctica asistencial.

### ¿Vías de salida?

El análisis de los procesos reseñados, tanto administrativos como judiciales, permite extraer una serie de conclusiones que abarcan no sólo el funcionamiento de los mecanismos institucionales de exigibilidad de derechos, sino la propia concepción del Estado referida a la naturaleza de las prestaciones sociales que contienen los principales programas implementados. Este último aspecto se hace aún más evidente en el caso del Plan Familias, al establecer la denominada “carta de compromiso”, a través de la cual la receptora renuncia a cualquier reclamo que pudiera originarse en el hecho de dejar de percibir el subsidio.

La ausencia de un mecanismo expreso de reclamo indica que las instancias estatales siguen considerando las prestaciones provenientes de los programas sociales como meras concesiones gratuitas del poder público, ajenas por completo a la perspectiva de derechos.<sup>28</sup> Incluso más: en el caso del Plan Familias, se avanza en condicionar el acceso a un derecho-beneficio a la renuncia previa a ejercer reclamos administrativos y judiciales, en contra de toda prescripción de una estructura de derechos.

<sup>27</sup> Aun cuando al momento de su lanzamiento, en agosto de 2003, el programa fue presentado en los medios masivos de comunicación, dicha difusión no se ha sostenido en el tiempo. La divulgación de información sobre el contenido y los requisitos del PAMM es una herramienta esencial para garantizar el derecho de las personas mayores de acceder al sistema de pensiones por vejez. Así también lo es facilitar el inicio del trámite. No obstante, ninguna de estas condiciones se encuentran garantizadas en la actualidad.

<sup>28</sup> Ello a pesar de la incorporación de referencias a los tratados internacionales de derechos humanos en los fundamentos que dan origen a la creación de estos programas sociales.

En cuanto a los mecanismos administrativos, debe destacarse el distinto tratamiento existente en el PJJHD y en el PAMM. El PJJHD ha sido un programa con una difusión masiva, que no ha previsto ningún mecanismo administrativo para interponer recursos frente a los rechazos de los pedidos de inscripción. En este sentido, la falta de información sobre la existencia de instancias que permitirían revertir una decisión negativa inicial es total.

Por el contrario, el PAMM adolece de una falta de difusión acerca de su existencia y ha establecido una serie de requisitos que dificultan notoriamente su extensión cuantitativa. Sin embargo, sí ha previsto un mecanismo administrativo de revisión de las decisiones que, como hemos visto, ha sido muy utilizado por los potenciales receptores. Ello da cuenta de la importancia que poseen estos mecanismos, cuando el diseño institucional los prevé expresamente.

En ambos casos los Consejos Consultivos podrían cumplir una función importante, tanto en lo referido a la simplificación del acceso como en la elaboración de mecanismos sencillos que permitan revertir decisiones de la administración que afecten los derechos de los receptores. Para ello debe dotárselos de funciones en tal dirección, así como también de infraestructura y personal.

Si bien tres de los cuatro casos relevados, todos ellos referidos al PJJHD, recibieron una respuesta favorable de la autoridad judicial, existen ciertas particularidades que merecen ser señaladas.

En primer lugar, los requisitos exigidos por la legislación vigente para interponer una acción judicial importan un primer filtro a la posibilidad de resolver violaciones masivas de derechos de los sectores que se encuentran en un estado de mayor vulnerabilidad.

En efecto, la sola exigencia de contar con patrocinio letrado, aun en el caso de un reclamo cuyo monto asciende a una prestación de \$150 por mes, de por sí implica que sólo podrán ser llevados adelante a través de servicios de patrocinio jurídico gratuito, sean éstos particulares o institucionales. Así, no sólo la presentación de un reclamo judicial debe realizarse mediante un patrocinante letrado, sino también el seguimiento del proceso, lo cual, adicionalmente, dificulta a los afectados la posibilidad concreta de conocer el estado de sus demandas en forma más ágil y sin intermediarios.

En segundo lugar, como hemos visto, el Estado Nacional apeló la totalidad de las resoluciones que le fueron contrarias, aun frente a la existencia de jurisprudencia en contra (hoy unánime) de las salas de la Cámara Federal de Apelaciones de la Seguridad Social. Esta práctica no hace más que dificultar la resolución de los reclamos formulados por los peticionantes, aumentando sus costos. Una consecuencia directa de ello es el efecto desaliento hacia los abogados dispuestos a patrocinar este tipo de casos en forma gratuita.

Ligado a los alcances de las apelaciones deducidas por el Estado Nacional, debe destacarse que la totalidad de los jueces citados concedieron los recursos

de apelación con efecto devolutivo, por lo que las medidas cautelares siguieron vigentes durante la tramitación de la apelación. Ello a pesar de la disposición en contrario prevista en el artículo 15 de la ley 16.986. Al respecto, debe señalarse que numerosos jueces han seguido el criterio contrario, por lo que aún contar con una sentencia favorable en primera instancia no garantiza la tutela del derecho, hasta tanto no sea confirmada por la Cámara de Apelaciones.

En tercer lugar, debe realizarse un análisis de los plazos judiciales a la luz de las características del derecho que se pretende tutelar. Los procesos se han prolongado entre 12 y 18 meses. Si bien es cierto que en dichos casos se ha mitigado el perjuicio derivado de los tiempos judiciales con el dictado de una medida cautelar, la inexistencia de mecanismos sencillos que respondan a este tipo de reclamos conspira contra las posibilidades de utilizar los remedios jurídicos disponibles como forma de tutelar los derechos afectados.

Ningún juez ha considerado que la prestación establecida en el PJJHD no es susceptible de ser analizada desde una perspectiva de derechos. Más aún, a septiembre de 2006 un total de 196 personas pudieron incorporarse al PJJHD a raíz de órdenes judiciales, que en su gran mayoría alegaron que la decisión de “cerrar” el acceso al plan en la fecha del 17 de mayo de 2002 “no fue respaldada por ningún acto administrativo”, por lo cual se entiende que se mantiene vigente el decreto 565 de 2002, que diera origen al PJJHD.<sup>29</sup> Ello hace más inexplicable aún la persistencia del Poder Ejecutivo Nacional en su práctica violatoria de los derechos referidos. Se trata de una lógica especulativa, basada en la seguridad de que no serán muchas las personas que estén en condiciones de iniciar acciones judiciales, por lo que, en el peor de los casos, el Ministerio de Trabajo de la Nación sólo deberá hacer frente a las órdenes judiciales derivadas de reclamos presentados por aquellos que consigan sortear todas las barreras institucionales existentes. El costo a afrontar por esta vía por el Estado (sean uno o cincuenta casos) es infinitamente inferior al que representaría adecuar el diseño del PJJHD a la lógica de derechos a la que dice adscribir.

## 6. Recomendaciones para el ejercicio de derechos

Del análisis realizado se desprende la necesidad y urgencia por modificar y mejorar los mecanismos de acceso y exigibilidad, como garantía y resguardo de derechos. En tal sentido, se recomienda:

a. Para garantizar la gratuidad y agilidad en el proceso de reclamos de tipo administrativo y judicial:

<sup>29</sup> Contestación a un pedido de informes realizado por la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ) de fecha 21 de septiembre de 2006.

1. Prever un mecanismo sencillo, gratuito y rápido para el reclamo administrativo o judicial, que no suponga un gasto adicional para los (potenciales) receptores.
2. Establecer mecanismos de patrocinio legal gratuito para la promoción de reclamos vinculados a este tipo de programas sociales, utilizándose para ello las estructuras de las Defensorías oficiales, las Defensorías del Pueblo, los servicios de patrocinio legal de las Facultades de Derecho, entre otros.
3. Modificar la reglamentación del procedimiento judicial de “amparo”, disponiendo que la apelación de las medidas cautelares no posea efectos suspensivos.
4. Garantizar una amplia legitimación para promover acciones colectivas que eviten una resolución “caso por caso”, y que conviertan las resoluciones judiciales en herramientas de transformación de las políticas públicas, incorporando la perspectiva de derechos en su diseño e instrumentación.
5. Diseñar y aplicar un mecanismo de revisión automática de los procesos en marcha por parte de los afectados en caso de rechazo en el acceso a programas, que no dependa del acompañamiento de patrocinio letrado y garantice imparcialidad e independencia del órgano revisor.

b. Para facilitar el acceso a planes sociales sin condicionalidades que vulneren los derechos de los destinatarios:

1. Garantizar el acceso a la información para los receptores y para la comunidad en general, en relación con los derechos de los que gozan, y también sobre el desarrollo de los programas en toda su extensión.
2. Reformular los requisitos exigidos para acceder al PAMM, invirtiendo la carga de la prueba acerca de su cumplimiento por parte de los peticionantes.
3. Fijar a cargo del Estado la obligación de realizar un cruce con las distintas bases de datos públicas (ANSES, AFIP, SINTyS, Registro de Propiedad Inmueble), estableciendo por ley un plazo máximo para la resolución del trámite. Luego de dicho plazo, la pensión debería ser otorgada, sin perjuicio de su revocación posterior en caso de determinarse que el peticionante no reunía los requisitos previstos. En todos los casos deberá presumirse la buena fe del peticionante.
4. Aplicar el anterior mecanismo, sin excepción, a todos los programas sociales que se instrumenten, especialmente en el caso del Plan Familias y el Seguro de Empleo y Capacitación, aun en proceso de diseño.

5. Permitir la incorporación de nuevos integrantes al Programa Familias, independientemente de su pertenencia anterior al PJJHD y en ejercicio de un efectivo derecho de “elección”.
6. Eliminar la exigencia de la firma de la “Carta de compromiso”, en la cual las/os receptores/as renuncian a cualquier tipo de acción de reclamo en caso de que se les deje de otorgar el subsidio.

Se trataría del cumplimiento por parte del Estado nacional de las obligaciones internacionales establecidas en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, entre otros. No se trata, por ende, de una ampliación de derechos sino, simplemente, de favorecer las condiciones para el ejercicio de los ya reconocidos.

Asimismo, debe quedar en claro que los problemas que hacen a la integración social son problemas de derechos, sociales y políticos, que se encuentran ligados a la construcción y reproducción de ciudadanía. En consecuencia, las estrategias de inserción social deben, por un lado, adoptar un formato de transferencia de recursos económicos, sociales, políticos y culturales tendientes a fortalecer las redes sociales de los hoy excluidos para asegurar su desarrollo y autonomía socioeconómica y política; por el otro, asegurar características político-institucionales de gobierno y acción estatal accesibles y abiertas a las preferencias y control social. Se trata, en definitiva, de construir las condiciones para una ciudadanía basada en el respeto y la profundización de derechos individuales y sociales.

Lo hasta aquí expuesto da cuenta de la importancia de establecer normas de derechos humanos aplicables al conjunto de las políticas públicas, con particular énfasis, en las de transferencias de ingresos y de superación de la pobreza. Al respecto, la inserción de la perspectiva de derechos humanos debería trascender a los programas aquí analizados e incorporarse en la discusión sobre la necesidad de desarrollar acciones concretas tendientes a reducir los niveles de pobreza y de indigencia existentes en el país y de garantizar efectivamente acciones de inclusión social.