

El Senado y Cámara de Diputados de la Nación Argentina, etc.

Artículo 1: Sustitúyese el artículo 9 de la ley 13.337 por el siguiente texto:

"Artículo 9°: El Poder Ejecutivo deberá otorgar en las condiciones que fije la reglamentación una pensión inembargable a toda persona no amparada por un régimen de previsión, de sesenta y cinco (65) o más años de edad o discapacitada para trabajar en tareas remuneradas. En ningún caso la reglamentación podrá establecer prueba de pobreza, o supeditar el derecho a la situación del cónyuge o conviviente o exigir el ejercicio de derechos alimentarios"

Artículo 2: De forma.

SUSANA GARCÍA DIPUTADA DE LA NACION

MARTA MAFFEI
DIPUTADA DE LA NACION

AUCCIO

ARIA AMERICA, GON741 EZ DIPUTADA DE LA NACIUN

POWALSH PATRICIA WALSH DIPUTADA DE LA NACIÓN

, P.

UAN CARLOS LUCIO GODOY

SECTOR T. POLINO DEUTADO DE LA NACION

CLAUDIO LOZANO DIPUTADO NACIONAL TUCRECIA MONTEAGUDO





Las Islas Malvinas, Georgias del Sur y Sandwich del Sur son Argentinas

FUNDAMENTOS

Sr. Presidente:

La Constitución Nacional establece que una de las características de la seguridad social debe ser la "integralidad" (Art. 14 bis). Por tanto, cuando se aborda el problema del ingreso en la tercera edad no pueden analizarse sólo las pensiones no contributivas sino que deben valorarse las coberturas que el sistema debería otorgar en materia de:

- a) "jubilaciones y pensiones" como resultado de la vida laboral y de la protección social a la familia del trabajador.
- b) "pensiones asistenciales" como resultado de la ayuda económica residual que la sociedad otorga, para quienes no pudieron cumplir los requisitos que exige el punto anterior.
- c) "protección integral de la salud" para toda la tercera edad, ya sean beneficiarios de las prestaciones señaladas en a) y/o b)
- d) "prestaciones sociales" para toda la tercera edad, esto es políticas de ayuda, contención, diversión, esparcimiento e inserción en la vida social conforme sus capacidades.

Es en este contexto integral que el análisis de las pensiones no contributivas a la vejez encuentra el marco propicio y adecuado para su valoración. Las políticas sociales que descuiden algunos de los cuatro puntos mencionados siempre resultarán insuficientes para atender la problemática de ingresos en la tercera edad y no darán satisfacción plena al problema que nos ocupa.

A modo de ejemplo, la no provisión gratuita de medicamentos en la edad de alto consumo de remedios torna ilusoria cualquier pensión no contributiva. Del mismo modo, la falta de sistemas sociales que puedan ayudar a los ancianos no auto válidos a vivir dignamente y a los auto válidos a seguir desarrollando una vida social activa convierte a las pensiones no contributivas en ilusorias o terminan confundiéndose con limosna.

En este marco, y en el entendimiento que todo el sistema social debe ser armónico e integral, nos resulta inadecuada la reglamentación de la ley de pensiones asistenciales (decreto 432/97 y modificaciones, decreto 582/03), aún cuando se trate de beneficios que deben resultar





Las Islas Malvinas, Georgias del Sur y Sandwich del Sur son Argentinas

"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."

Cuando un extranjero se nacionaliza, muchas veces perdiendo su nacionalidad de origen, debe ser tratado con iguales derechos que los nacionales, por ello, la exigencia de los cinco años continuos de residencia con anterioridad al pedido del beneficio no sólo no encuentra fundamento alguno, sino que podría ser una violación al artículo 16 de la Constitución Nacional (igualdad ante la ley) y constituir xenofobia o simplemente discriminación.

3 Los extranjeros

La norma dice:

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

La exigencia de cuarenta años de residencia para atender una necesidad alimentaria en la tercera edad resulta un requisito de extrema dureza. En países vecinos, como el Uruguay, resultan suficientes diez años de residencia para obtener este tipo de beneficio. En este punto debe señalarse que en ningún acuerdo del MERCOSUR los países firmantes han intentado establecer pautas mínimas y similares para los trabajadores del grupo de países que conforman el bloque.

Si se tratara de extranjeros de otros países, parece dificil que alguien quiera residir en nuestro país con el sólo propósito de obtener este tipo de beneficio, por lo cual, si la exigencia es para evitar "fraudes", estimo que son más las injusticias que genera que los fraudes que evita.

4 La situación del cónyuge

Dice la norma:

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





Las Islas Malvinas, Georgias del Sur y Sandwich del Sur son Argentinas

"residuales", en una sociedad desarrollada el objetivo debe centrarse en el mejoramiento de la calidad de vida y no circunscribirse a las situaciones de plena pobreza.

Aún cuando en los sistemas capitalistas el primer responsable de su subsistencia es el ser humano, no puede pedirse que el principio se aplique a quienes por la edad o la discapacidad no pueden procurarse el nivel de vida adecuado. Lo contrario, además de inhumano, es irracional.

LAS EXIGENCIAS ACTUALES PARA ACCEDER AL BENEFICIO - ANÁLISIS EN PARTICULAR - DECRETO 432/97, MODIFICADO POR DECRETO 582/03

1) La edad

Dice la norma:

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

En una sociedad donde el mercado de trabajo ha sufrido monumentales modificaciones, la edad de 70 años resulta un despropósito. Estimo que la edad debe coincidir con la edad para obtener la jubilación ordinaria o menos.

En particular, en los sectores rurales y para aquellos que han trabajado en tareas como la estiba o, simplemente, en "changas" sin medidas de seguridad, sin horarios , etc., que son precisamente el tipo de trabajador que llega sin los requisitos necesarios para las jubilaciones y pensiones; la vejez llega con mayor rapidez que para los trabajadores bancarios o los profesionales.

Por ello, la edad fijada no se adecua al grupo etario al que va dirigido el beneficio, resultando verdaderamente absurda. Debe recordarse que en la década de los sesenta la edad para acceder a la pensión no contributiva por vejez fue de 60 años (ver leyes 15.708 y 18.910, hoy derogadas). En los sesenta, el desempleo era prácticamente inexistente en la Argentina.

Esto demuestra lo absurdo de la legislación actual.

2) La residencia

Dice la norma:





Las Islas Malvinas, Georgias del Sur y Sandwich del Sur son Argentinas

La ley que autoriza al PEN a otorgar este tipo de beneficio (Art. 9 ley 13.478 y modificaciones) refiere a la situación previsional del interesado, no de su cónyuge. Como ya se advirtiera, se trata de un sistema "residual", pero incluir la situación del cónyuge excede, a nuestro juicio, lo que debe ser el espíritu de las leyes de seguridad social, que al decir de Beveridge, deben "inmunizar contra la pobreza". Esta inmunidad es la esencia de todo sistema.

Atender la pobreza, una vez producida, es propio de la oscura Edad Media, baste de ejemplo, la "Ley de Pobres" dictada en Inglaterra en 1601.

5 La situación de los parientes

Dice la norma

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

En este punto debemos detenernos, por cuanto la exigencia tiene connotaciones ideológicas y resulta propicia para el clientelismo político.

Las razones ideológicas se sustentan en creer que la sociedad nada le debe a la tercera edad. La cuestión de la necesidad material del geronte se reduce a una obligación del Código Civil que tienen los parientes, si estos no lo hacen por sí, se parte de la base que el interesado podrá concurrir a los tribunales a reclamar lo "suyo". Ni los constituyentes de 1957 llegaron a este extremo de liberalismo.

Esta concepción individualista de la vida en comunidad no responde a la realidad social ni responde a la realidad psicológica del adulto mayor.

Quien atraviesa la tercera edad, en cualquier estadio social, no quiere tener que depender de los hijos o de los nietos, porque le han enseñado la cultura del trabajo y de ganarse el propio pan. Ni entiende que ya no le dan las fuerzas para trabajar. Acepta, sin embargo, que le cabe el derecho a un beneficio por lo que dio a la sociedad en el pasado, y que dicho derecho reivindica su orgullo ante sus parientes. Por lo tanto, la vergüenza que este requisito le puede hacer sentir, es una forma más de la violencia propia de los individualistas.





Las Islas Malvinas, Georgias del Sur y Sandwich del Sur son Argentinas

Al mismo tiempo, como se trata de una cuestión cambiante y de dificil prueba (objetiva y auditable), se presta para que el funcionario de turno decida quién cumple o no con tan peculiar requisito. Lo cual nos lleva a un clientelismo indignante.

Dice la norma:

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

La cuestión es potestativa y discrecional de los gobernantes.

6 Los bienes terrenales

Dice la norma

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

"Focalizar el gasto en el pobre" es uno de los pilares del neoliberalismo, por lo que no nos detendremos en el componente ideológico de este requisito, ya que es obvio." (ver Minsburg Nahum "La economía posmenemista ¿atrapada sin salida?" Segunda edición EUDEBA 2001)

Al mismo tiempo, la misma crítica hecha en el punto anterior sobre la subjetividad y el clientelismo, tiene el requisito sobre los bienes o ingresos del peticionante. ¿La casita prefabricada en Gerli es un bien? ¿Cómo se prueba que la tiene? ¿Y si la tiene en La Pampa ? ¿vender pochoclo con un carro ¿es un recurso?

En la Facultad de Ciencias Sociales, la carrera de "asistente social" prepara profesionales para determinar las características y peculiaridades de este tipo de beneficiario. Sin embargo, no se confia en estos profesionales (ni siquiera existe un cuerpo de ellos en el Ministerio respectivo que actúe en todo el territorio nacional en forma sistemática y colegiada) ni en sus informes,





Las Islas Malvinas, Georgias del Sur y Sandwich del Sur son Argentinas

sino que sólo se coloca un freno para las personas de buena fe y se permite la mentira (nunca probada) para quienes tengan un "amigo" en la burocracia que lo informará sobre cómo debe pedir el beneficio y qué debe omitir en la solicitud.

Debe observarse que la ley no dice "sin recursos propios", dice "sin suficientes recursos propios". Con ello, es claro que su espíritu (aunque emanado del puño y letra de un gobierno militar – último texto del Art. 9 ley 20.267) era elevar la calidad de vida, no focalizar el gasto en el pobre de toda pobreza.

El exceso en la reglamentación es evidente.

Sobre esta cuestión la norma repite su fórmula discrecional:

"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."

6 Los detenidos o a disposición de la justicia

Dice la norma:

"i) No encontrarse detenido a disposición de la Justicia."

La disposición sobre este punto, permítaseme afirmar que es "infantil", no todos los detenidos o personas a disposición de la justicia son delincuentes, indeseables o personas irrecuperables socialmente. Pueden existir situaciones donde, quizá, si se le otorga una pensión no contributiva se salve la vida del "ladrón de gallinas". Este requisito impide darle dignidad a quien llegó a esa situación por falta de medios para subsistir. Insertar al detenido en la sociedad es lo que puede lograrse a través del levantamiento de esta restricción.

Por otra parte, muchas veces hay personas inocentes que, justamente por haber estado a disposición de la justicia por equivocación, han perdido lo poco que tenían y necesitan más que otro este beneficio. En fin, la realidad es mucho más compleja que la simpleza de creer que quien está en la situación del inciso i) es "indigno" del sistema no contributivo.





Las Islas Malvinas, Georgias del Sur y Sandwich del Sur son Argentinas

7 La situación de los matrimonios

Dice la norma:

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

"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."

En este punto, reiteramos los conceptos vertidos en el punto en que analizamos la situación del cónyuge. Además, debe agregarse que en aquél se partía de la base que el hogar era "pudiente", porque quizá la cónyuge tenía una jubilación; aquí se tiene la certeza que ambos no reciben prestación previsional alguna, lo que agrava el grado de necesidad.

Por tanto, quien vive solo recibe el mismo beneficio que quien vive con otro, aunque el otro cónyuge sea pobre de toda pobreza.

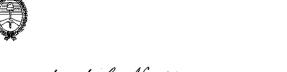
Obsérvese que el grado de hipocresía de este tipo de norma es tal que, tanto en el inciso f) como en los puntos que se analizan, se refiere al cónyuge legítimo y no al concubino o conviviente (quizá porque esta circunstancia es muy dificil de probar). Lo concreto es que se cometen graves injusticias ante dos situaciones que deberían tener idéntico trato, aclarando que no estamos de acuerdo con el requisito. Sólo se menciona para marcar la arbitrariedad.

8 La convivencia con parientes discapacitados

Dice la reglamentación:

"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







Las Islas Malvinas, Georgias del Sur y Sandwich del Sur son Argentinas

H. Cámara de Diputados de la Nación

última causal no podrá exceder de DOS (2) beneficios por núcleo familiar." (Decreto 432/97. modificado por Decreto 582/03)

Aquí también la rigidez de la norma, que no permite más que dos beneficios cuando se convive con un discapacitado, es arbitraria, contraria al espíritu y la letra de la ley y deja sin comentarios.

TRAMITACION Y OTORGAMIENTO

La norma dice:

"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"

Lo primero que se advierte es que no existen lugares de recepción de beneficios en todo el país, por el contrario, hay quien debe recorrer 500 km. para acceder a la recepción de la solicitud. Muchos no pueden concurrir cuatro, cinco y hasta diez veces hasta completar la infernal burocracia y otros reciben un "no" por respuesta sin análisis previo alguno de su caso, en el mostrador al que llegaron después de gastarse los últimos pesos que tenían.

Lo segundo es que los lugares habilitados (generalmente una oficina en la municipalidad), carecen de personal idóneo y de asistentes sociales con título universitario. Sobran los "amigos" del partido de turno.

Poco o nada se ha hecho para llegar a la gente que necesita el beneficio. Por el contrario, se trata el tema en la relación "cliente- producto- servicio" Se atiende lo que se pide, no se sale a buscar a la tercera edad o al discapacitado.

Imagine usted la cantidad de personas no informadas, iletradas o aisladas que no pueden asumir el rol de "cliente".





Las Islas Malvinas, Georgias del Sur y Sandwich del Sur son Argentinas

La gestión es un aspecto importantísimo de la seguridad social. Es al estado al que le interesa que el beneficio llegue al beneficiario y no el beneficiario el que está interesado en obtener el beneficio.

Este cambio de paradigma es esencial para obtener un cambio de gestión en forma radical. Caso contrario, seguiremos siempre igual por más que se modifique la legislación completa.

La reglamentación sostiene:

"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."

Se evidencia la falta de conocimiento en el tema, ya que se confunde un informe socio económico con una encuesta. Obvio, porque la encuesta la hace cualquiera, un informe socio económico requiere de un profesional universitario en terreno.

"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."

La prueba negativa es un maravilloso invento que atenta contra derechos elementales. Pero lo mas curioso, que como el informe se pide en el domicilio del solicitante, puede





Las Islas Malvinas, Georgias del Sur y Sandwich del Sur son Argentinas

que el individuo sea dueño de toda la Provincia de Santa Cruz pero vive en la Capital. Lo absurdo y kafkiano de este requisito demuestra no sólo la irracionalidad del redactor sino también su mala fe.

"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."

La información con relación al peticionante es razonable, pero con respecto a sus familiares nos merece las objeciones que se hicieron al tratar este tema. La redacción es digna de una novela policial.

"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."

La información y prueba que se requiere de los familiares (no dice cuáles, según el texto podrían ser primos terceros), incluyendo la salud, no merece comentarios, es quizás violatorio del derecho a la intimidad de los terceros o una broma de mal gusto.

"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."

El costo de iniciar una curatela (institución civil con objeto de administrar los bienes del incapaz) no se justifica para el otorgamiento de un beneficio social.

Por último:

"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."





Las Islas Malvinas, Georgias del Sur y Sandwich del Sur son Argentinas

Es razonable darle la formalidad que requiere el otorgamiento, pero debe señalarse que la mayoría de los beneficios no logran llegar al final de la tramitación porque se rechazan en el mismo mostrador donde se inician, con lo cual, la denegatoria deja de ser un acto administrativo formal para pasar a ser un acto discrecional de un empleado o puntero.

HABER DE LA PRESTACION

La norma dice:

"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."

Conforme la ley 16.472 el monto no podrá ser inferior al 70% del monto establecido para las pensiones mínimas que paguen las Cajas Nacionales de Previsión. Debe señalarse que cuando desaparezcan los beneficiarios del viejo sistema nacional de previsión y ya no vivan más que los beneficiarios de la ley 24241 no habrá referente para fijar el monto, ya que la ley 24241 carece de montos de pensiones mínimas.

Incluso si se considerara que el mínimo es la PBU, lo que es inexacto, la merma en los montos de las pensiones será muy considerable.

Con esto se cumplirá otra pauta del neoliberalismo: lograr la baja del gasto social a su mínima expresión.

Por todo lo expuesto, resulta necesario modificar el texto de la ley 13.478 y establecer pautas mínimas para que la reglamentación no adultere ni restrinja los derechos universales que su texto consagra. Asimismo, resulta conveniente, por ahora, mantener el nivel de la pensión en el 70% del haber mínimo, con el objeto de no producir con la medida un desaliento al empleo formal o al aporte al régimen de autónomos.

Cabe recordar lo que sostienen importantes autores en el actual estado de las ciencias sociales:





Las Islas Malvinas, Georgias del Sur y Sandwich del Sur son Argentinas

"La redefinición del progreso social a la que convoca para la fundación de un nuevo estado providencia activo conduce, por estas razones, a plantear la cuestión de una nueva cultura política. Una nueva era de lo político debe corresponder a una nueva era de lo social. Únicamente del seno de una visión profundizada de la democracia y de una redefinición lúcida de la idea reformista puede nacer una práctica en sí misma renovada de la solidaridad. El quebrantamiento del universo socialista, en efecto, proviene casi directamente de la crisis filosófica del estado providencia. Por este motivo, la reconstrucción política es, más que nunca, inseparable de una reconstrucción intelectual." ("La nueva cuestión social", Pág. 215. Pierre Rosanvallon. Ed. Manantial. Bs. As. 1995.)

La modificación que se propicia se sustenta en las siguientes normas de superior jerarquía:

Bases constitucionales

Artículos 14 bis, 75 incisos 12, 19, 22, 23, 24, art. 125 de la Constitución Nacional

Declaración Americana de los derechos y deberes del hombre

Art. VII, XI, XVI y XXXV

Declaración Universal de derechos humanos

Art. 22 y Art. 25

Convención Americana sobre derechos Humanos

Art. 9 y Art. 26

Asimismo, el establecimiento de un derecho de estas características para la tercera edad pone fin al flagelo de las inequidades producidas por los cambios estructurales operados desde 1991 hasta la actualidad y que han dado como resultado niveles de pobreza y exclusión que no





Las Islas Malvinas, Georgias del Sur y Sandwich del Sur son Argentinas

pueden esperar ni la restauración del mercado de trabajo ni la discusión de proyectos de reforma integral de los sistemas previsionales.

Por todo lo expuesto, propongo el presente proyecto de ley.

SUSANA GARCIA DIPUTADA DE LA NACION

Perals S PATRICIA WALSH

DIPUTADA DE LA NACIÓN

MARTA MAFFEI DIPUTADA DE LA NACION

VICCIC!

JUAN CARVOS LUCIO GODO DIPUTADO NACIONAL

VIADA LE LA NACION

Dr. HECTOR T. POLINO DIPUTADO DE LA NACION

CLAUDIO LOZANO DIPUTADO NACIONA

UCRECIA MONTEAGUDO