

# La preocupación por la “trampa” y las confusiones en los expedientes judiciales sobre pensiones no contributivas

*Pilar Arcidiácono*\*

---

## Resumen

Las pensiones no contributivas son prestaciones centrales e históricas de la política social argentina y expandieron su cobertura entre 2003-2012, que alcanza a más de un millón de personas. Mientras tanto, en el Poder Judicial tramitaban casos individuales que reclamaban por el acceso de personas que habían sido excluidas o la permanencia de aquellos a quienes se les suspendían las prestaciones por cuestiones de incompatibilidades, muy usuales en el campo no contributivo.

Este artículo analiza el campo de las pensiones no contributivas a través de cuatro casos judiciales que llegaron a la Corte Suprema de Justicia de

---

\* Investigadora Adjunta del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Profesora de Sociología Política de la Universidad de Buenos Aires (UBA).

---

Código de Referato: SP.255.XLVIII/19

<http://dx.doi.org/10.22529/sp.2019.48.03>



*STUDIA POLITICÆ*



Número 48 invierno 2019 – pág. 75-99

Publicada por la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales,  
de la Universidad Católica de Córdoba, Córdoba, República Argentina.

la Nación. Indaga sobre los expedientes como aspectos materiales de la producción del saber burocrático (la demanda, los dictámenes de fiscalía, las respuestas del organismo demandado y, finalmente, las sentencias). Dentro de ellos, recupera las concepciones dominantes, principalmente de burocracias judiciales y ejecutivas, con especial atención en: i) el proceso de denominación y las confusiones a la hora de “nombrar” las PNC y ii) en los formatos que adquiere la clásica “trampa de la pobreza” en las causas seleccionadas.

**Palabras clave:** pensiones no contributivas – judicialización – burocracias – trampas – expedientes

#### **Abstract**

Non-Contributory Pensions are central and historical benefits of the Argentine Social Policy, that cover more than one million people (between 2003 and 2012). Meanwhile, in the judicial branch, there were individual cases in order to access or stay in these benefits.

This article analyzes the field of non-contributory pensions through four court cases that reached the Supreme Court of Justice of the Nation. It investigates the files as material aspects of the production of bureaucratic knowledge (the demand, the opinions of the prosecutor's office, the answers of the defendant body, and, finally, the sentences). Within them, it recovers the dominant conceptions about these benefits that cross the network of actors (mainly plaintiffs, judicial actors, and the executive branch). It particularly focuses on the confusions that revolve around the PNC, and in the formats that acquires the classic “trap of poverty”.

**Key words:** non-contributory pensions – judicialization – bureaucracies – traps – files

### **Introducción: Vacancias en la investigación sobre pensiones no contributivas.**

**E**STE artículo propone establecer un puente entre diversos campos de vacancia que fueron identificados en el recorrido por la investigación sobre pensiones no contributivas (PNC).<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Este artículo es producto de una investigación de mayor envergadura en la que se indagó sobre un conjunto de casos contributivos y no contributivos que obtuvieron sentencia de la CSJN. Proyecto de Desarrollo Técnico y Social (CIN-CONICET)- IP 591. “Po-

En primer lugar, la producción académica sobre las PNC fue poco prolifera (Arza y Chanbederian, 2014; Bertranou, Solorio y Ginnken, 2002; Bertranou, Cetrángolo y Grushka, 2011). Especialmente si se compara con los trabajos en materia de programas sociales, sobre todo el caso específico de la Asignación Universal por Hijo en Argentina, que captó la atención de una agenda robusta de investigación. Esto sucede a pesar de la relevancia política de las prestaciones. No sólo son de los instrumentos más antiguos de la política social argentina, si no que se expandieron masivamente entre 2003 y 2012 y se convirtieron en el principal gasto del Ministerio de Desarrollo Social (MDS).

En segundo lugar, se cuenta con una escasa cantidad de producción que reconstruya los universos de sentido de las burocracias (más aún si se trata de actores del poder judicial) que participan en la redefinición de las PNC (o en los programas sociales), sobre todo si se compara con la cantidad de estudios sobre las visiones de los destinatarios, aspecto muy usual en la política social focalizada y asistencial (Paura y Zibecchi, 2014).<sup>2</sup>

Esto implica detenerse en las formas a través de las cuales las burocracias rehacen la política,<sup>3</sup> con tendencias más inclusivas o más expulsivas. Sin dudas, para el campo de las políticas sociales como las PNC, que requieren demostración de algún tipo de situación de vulnerabilidad los márgenes de las burocracias fueron y son generosos, están concedidos por la propia normativa y llegan a moldear aspectos centrales del sentido y alcance de la política.

---

líticas públicas en contexto de marginaciones sociales. Una aproximación al análisis de las capacidades estatales y la equidad de género en la región metropolitana”.

<sup>2</sup> Esta vacancia comenzó a cubrirse a través de producciones en el campo de programas sociales (no así de pensiones), que —para el caso argentino— analizaron las capacidades y posibilidades de las burocracias, sobre todo las asistenciales. Se trata de su rol para mediar entre los contenidos normativos que dan origen a las políticas y su posterior rediseño en territorios locales (CHIARA y DI VIRGILIO, 2009; SOLDANO, 2009, entre otros).

<sup>3</sup> PERELMITER (2008: 12) sostiene que las miradas macro sobre el Estado no sólo desatienden procesos sociopolíticos importantes, cuyo *locus* es el Estado, sino que interpretan como carencias o distorsiones realidades que podrían ser pensadas en su productividad y singularidad política. Más allá de las objeciones propiamente teóricas, la autora señala que —en la realidad empírica de los Estados— ningún agente en particular tiene influencia o autoridad uniforme a lo largo de todos los sectores estatales y la acción estatal no es ni centralizada ni coherente.

En tercer lugar, desde comienzos de este siglo, en América Latina y sobre todo en Argentina, transcurre una serie de procesos de judicialización de los derechos sociales que abre la posibilidad de que un juez ordene una reparación, tal como ocurre con la violación de un derecho civil o político, o bien de reclamar el cumplimiento de las obligaciones que constituyen el objeto del derecho (Artigas, 2005). Distintos factores se combinaron para explicar el incremento de los reclamos judiciales vinculados con la satisfacción de derechos sociales en la región en el nuevo siglo: el proceso de democratización y la consecuente restauración del estado de derecho; el deterioro de las condiciones económicas y sociales como consecuencia del proceso denominado de “ajuste estructural”, que el período de recuperación posterior no logró resolver; la existencia de bloqueos o “callejones sin salida” en los canales tradicionales de la democracia representativa; la ausencia de respuestas adecuadas de los poderes ejecutivo y legislativo y reformas constitucionales que ampliaron el catálogo de derechos de ciudadanía, garantizados por el Estado, e incluyeron nuevas herramientas para su protección. Dicha formalización constitucional y legal abrió el camino de disputas y conflictos en el terreno judicial e incorporan, en un escenario corriente, la participación de los tribunales en diversas cuestiones políticas.<sup>4</sup>

Lo cierto es que el universo de la política social no contributiva no escapa a esta tendencia. Sólo a modo de ejemplo cabe recordar la existencia de 194 amparos judiciales individuales presentados por el cierre de inscripción del Plan Jefas y Jefes de Hogar el 17 de mayo de 2002 (Arcidiácono *et al.* 2009). Algunos casos obtuvieron sentencia favorable luego de años de demora pero esto no implicó un impacto en la modificación de la política pública.

En este marco, algunos temas vinculados con PNC comenzaron a judicializarse. Sin embargo, los estudios sobre judicialización (en general, provenientes del campo jurídico) no abordaron este universo, a diferencia de la masiva atención que captaron los litigios en materia de seguridad social contributiva<sup>5</sup> o —en general— con las variadas producciones sobre liti-

---

<sup>4</sup> Esto transcurre en paralelo con una nueva ola de juridificación de cuestiones que se encontraban reguladas de manera autónoma o informal (O'DONNELL, 2008) con la consecuente penetración del campo jurídico (BOURDIEU, 2000) en ámbitos sociales diversos, lo que “publica” asuntos privados, redefine e invade relaciones domésticas e íntimas.

<sup>5</sup> Para una descripción densa sobre este tipo de litigios, cfr. BESTARD *ET AL.* (2014).

gios estratégicos<sup>6</sup> (Bercovich y Maurino, 2013; Abramovich y Pautassi, 2009).

### **Acerca de la propuesta analítica y metodológica**

Partiendo de estas tres vacancias, el presente artículo aborda el estudio de las PNC a través de una selección de cuatro casos judiciales que llegaron a la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN). En este universo, se propone una indagación sobre los expedientes como aspectos materiales de la producción del saber burocrático. Dentro de ellos, recupera las concepciones dominantes, principalmente de burocracias judiciales y ejecutivas, con especial atención en: i) el proceso de denominación y las confusiones a la hora de “nombrar” las PNC y ii) en los formatos que adquiere la clásica “trampa de la pobreza”,<sup>7</sup> que recorrió la historia de las políticas sociales en las causas seleccionadas.

Como trasfondo, retoma la distinción entre los beneficiarios legítimos o ilegítimos (Fassin, 2003), recurso permanente en la historia de las políticas sociales para distinguir quiénes podían acceder a las prestaciones sociales por quedar excluidos del mercado de trabajo o estar eximidos de mercantilizarse (personas con discapacidad, niños y niñas, entre otros).

Las pruebas que acreditan quiénes son legítimos o ilegítimos beneficiarios forman parte del escrutinio público (Donzelot, 1998) sobre quiénes merecen (o no) la PNC. En este entramado, las burocracias del Ejecutivo y Judicial se instituyen en “guardianes” (Vismann, 2008) que operan como un sistema de barreras al controlar y definir quiénes merecen acceder o no a estas prestaciones. En clave de los supuestos morales de la política pública, los requisitos y sus estrategias probatorias funcionarían para desalen-

---

<sup>6</sup> Refiere al litigio como recurso y herramienta fundamental para un programa de expansión de derechos y de incidencia en políticas de derechos humanos (BERGALLO, 2006).

<sup>7</sup> La “trampa de la pobreza” sugiere que si la percepción del beneficio en dinero está condicionada a la verificación de insuficiencia de ingresos de otras fuentes, entonces hay un rango dentro del cual las personas analizarán racionalmente la conveniencia o no de tomar un empleo remunerado. La “trampa de la pobreza” es ese rango de ingresos dentro del cual al beneficiario potencial de estos subsidios no le resultaría conveniente aumentar sus ingresos de otras fuentes (LO VUOLO ET AL., 1999).

tar la histórica “trampa de la pobreza” propia de la política social focalizada, que se despliega y reconfigura en estos expedientes.

La selección de casos para la investigación en la que se basa este artículo es de tipo instrumental y colectivo (Stake, 1999). Estos son i) “Reyes Aguilera, Daniela c/ Estado Nacional y otros s/ Amparos y Sumarísimos” (Expte. 62.999/2003) (en adelante, Reyes Aguilera); ii) “Fernández Machaca, Judy Vladimir c/ Estado Nacional - Ministerio de Desarrollo Social s/ Amparos y sumarísimos” (Expte. 15.513/2011) (en adelante Fernández Machaca); iii) “Alvez, María Cristina c/ Poder Ejecutivo Nacional s/ amparos y sumarísimos” (Expte. N° 24.814/2002) (en adelante, Alvez) y iv) “Lifschitz, Graciela B. y otros c/ Estado Nacional s/Amparos y Sumarísimos” (Expte. 47.410/1998) (en adelante, Lifschitz).

Para la investigación que dio origen a este artículo, se diseñó un instrumento de recolección de información a través de un formulario que relevaba diversos aspectos del expediente.<sup>8</sup> El trabajo de campo incluyó una serie de entrevistas semiestructuradas realizadas a diferentes agentes del poder judicial.<sup>9</sup> Estas sirvieron para encuadrar el trabajo, identificar los casos relevantes y tener información más macro sobre el litigio en materia no contributiva. Asimismo, se mantuvieron conversaciones con abogados patrocinantes de causas asociadas con derechos sociales.

Los casos aquí elegidos no representan litigios conocidos como “estratégicos”, donde los procesos de judicialización tienen efectos simbólicos (Mc Cann, 1991 y Galanter, 1983) ni tampoco impacto en la política pública.

Todos los casos considerados sucedieron entre 1998 y 2015.<sup>10</sup> Los procesos judiciales demoran entre 5 y 7 años para obtener sentencias, sin

---

<sup>8</sup> Se agradece a la Abogada Rocío Riesco por su colaboración en todo el proceso de reconstrucción y análisis de los expedientes. Pero —sobre todo— por su compromiso y firmeza frente a la difícil tarea de reconstrucción de los materiales. Se agradece a la Dra. Ana María Bestard por sus permanentes respuestas frente a las inquietudes jurídicas de la autora.

<sup>9</sup> En el período de marzo a octubre de 2017, se realizaron tres entrevistas a la Fiscalía General ante la Cámara de Seguridad Social (a burocracias técnico-profesionales y funcionario judicial), dos entrevistas a funcionarios de la Procuración Fiscal ante la CSJN, dos funcionarios judiciales de la CSJN en temas vinculados con la Seguridad Social y tres entrevistas a abogados/as patrocinantes de los casos.

<sup>10</sup> Una descripción de ellos se encuentra en el Anexo 1.

contar luego los problemas asociados con la ejecución. En clave de la relevancia de la “espera” desde una tempografía de la dominación (Auyero, 2013), cabe recordar que se trata de un conjunto de situaciones de extrema vulnerabilidad, donde se ponen en discusión escasos montos y cuya resolución no implica alta complejidad en clave de procesos de política pública.

Si bien algunos casos como Reyes Aguilera o Fernández Machaca, pueden agruparse en torno a discusiones estrictamente de “contenido” (vinculados con requisitos para el acceso a las pensiones), otros casos (como Lifschitz o Álvez) son centralmente abordados por el Poder Judicial en clave procesal (por ejemplo se discute la legitimidad de las acciones de amparo como vía para iniciar el reclamo o la necesidad de recurrir a la vía ordinaria). Sin embargo, este trabajo recupera discusiones de contenido sobre el campo no contributivo, por lo que esta diferencia entre “tipos de casos” resulta más bien borrosa. El punto fundamental de la selección de estos casos es que captaron la atención de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN).

Por las propias características de las prestaciones y los montos referidos, la mayoría de estos casos son patrocinados por la Defensa Pública, por organizaciones sociales o clínicas jurídicas de universidades. Esto difiere del litigio previsional, donde los patrocinios provienen principalmente de letrados privados o estudios jurídicos.

El tipo de abordaje metodológico que propone este artículo toma distancia de los frecuentes análisis sobre “la sentencia” como momento central en la creación del derecho. Sugiere una visión multiactoral y etapista que permite identificar diferentes “emisores” que detentan capital jurídico, redefinen y recodifican derechos y desigualdades. Por ello, se toman variadas piezas de los expedientes (la demanda, los dictámenes de fiscalía, las respuestas del organismo demandado y —finalmente— las sentencias). No se trata ni de concebir al Poder Judicial como un “todo” ni a los jueces como los únicos actores de dicho poder. Esto implica desdibujar la diferencia taxativa entre funcionarios y burocracias técnico-profesionales del Poder Judicial que se incorporan en esta lectura como actores centrales en la construcción del proceso y en la escritura de las piezas del expediente.

Los expedientes resultan centrales en las culturas jurídicas argentinas, donde la práctica judicial se articula sobre todo a través de procedimientos escritos sin necesidad de la presencia física de las partes. Pero, lo cen-

tral, es que los expedientes hablan de acontecimientos, registran procesos, instituyen relaciones de conocimiento y prácticas dentro del aparato legal e incluso establecen los límites de su propia realidad, esto es, de la realidad del saber jurídico (Barrera, 2012: 78). En otras palabras, implica suponer que el derecho que emerge de la sentencia se vincula con las relaciones de poder entre los titulares de diversos tipos de capital jurídico que operan en el campo (Bourdieu, 2000).

### La expansión de las pensiones no contributivas en Argentina

Con la gestión de *Cambiamos*, el universo de las PNC se colocó en el centro de la escena pública. Durante junio de 2017, se realizaron suspensiones y quitas masivas de PNC otorgadas a personas con discapacidad y se alcanzaron entre 70.000 y 80.000 casos.<sup>11</sup> El argumento principal sostenía que sus destinatarios no eran legítimos merecedores de la política.<sup>12</sup> Parte de esto se sostenía en la masividad que habían adquirido las PNC durante los años previos.

Hasta el surgimiento de la Asignación Universal por Hijo para la Protección Social (2009) y la Asignación por Embarazo (2011) ambas en la órbita de ANSES, los programas sociales destinados a la población desocupada o en situación de vulnerabilidad (como el Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados o el Programa Familias) tenían bloqueado el ingreso de nuevos receptores (Pautassi *et al.*, 2013). Las históricas PNC consoli-

---

<sup>11</sup> Para mayor información, pueden verse a modo de ejemplo las publicaciones de los diarios *Clarín* y *Página 12*. Por ejemplo: [https://www.clarin.com/ieco/nuevos-requisitos-ano-cayeron-70000-pensiones-discapacitados\\_0\\_rk2T\\_unzb.html](https://www.clarin.com/ieco/nuevos-requisitos-ano-cayeron-70000-pensiones-discapacitados_0_rk2T_unzb.html) y <https://www.pagina12.com.ar/43813-el-ajuste-donde-mas-duele>

<sup>12</sup> “El gobierno anterior entregaba pensiones no contributivas por invalidez laboral a personas que no reunían los requisitos mínimos fijados en la normativa que rige la materia (Ley N° 13.478 y su Decreto Reglamentario N° 432/97), se habían detectado numerosos casos en los cuales quienes recibían pensiones no cumplían con ninguna de las condiciones detalladas en el apartado 1° de las Normas Reglamentarias para el Otorgamiento de Pensiones a la Vejez y por Invalidez (Anexo I del Decreto N° 432/97) (...) Frente a la irregularidad de la situación descrita, desde diciembre de 2015, el Poder Ejecutivo Nacional comenzó un proceso virtuoso por el cual las pensiones no contributivas se otorgan *sólo a aquellas personas que cumplan con los requisitos establecidos en la ley, asegurando que los recursos lleguen a quienes legalmente corresponde la percepción del beneficio*” (la cursiva es propia) (JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS, 2018).

daron la vía de acceso abierta y privilegiada para transferir ingresos ante situaciones particulares. El aumento de las PNC de tipo asistencial fue una característica constante de toda desde 2003 en adelante. Tomando como referencia a diciembre de 2003, había 183.563 PNC de tipo asistencial, mientras que, en junio de 2012 se alcanzó 1.148.608 prestaciones. Al desagregar estos números, las pensiones por invalidez pasaron de 81.539 a 791.150; las de madres de 7 o más hijos, de 58.752 a 319.026 (MTEySS, 2012), mientras que las pensiones por vejez aumentaron de 38.432 a 43.272, la mayoría entre 2004 y 2006. Su estancamiento se debe, sobre todo, al surgimiento de la moratoria previsional como opción de ingreso al sistema previsional.

Las PNC no requieren cotizaciones previas para lograr el acceso a los beneficios y se financian con recursos generales, mediante una transferencia desde la ANSES hacia la Comisión Nacional de Pensiones Asistenciales (CNPA), dependientes de Ministerio de Desarrollo Social (MDS).<sup>13</sup> Pueden clasificarse en tres grandes grupos. El primero son las pensiones por leyes especiales, que reconocen un mérito o realizan una reparación: dentro de ese grupo, las más significativas por su número son las que se entregan a excombatientes de la Guerra de Malvinas y aquellas destinadas a familiares de desaparecidos. El segundo son las pensiones gratificables (PG), cuyos beneficiarios son escogidos por los integrantes del Poder Legislativo Nacional.<sup>14</sup> Y un tercer grupo (donde se concentra este artículo), el de las pensiones asistenciales, compuesto a su vez por tres tipos de prestaciones: pensiones por invalidez, pensiones a la vejez (datan de 1948 y fueron creadas por la Ley N° 13.478) y pensiones a madres de 7 o más hijos nacidos vivos (creadas en 1990 por Ley N° 23.746).

---

<sup>13</sup> Si bien no es parte del período aquí abordado, cabe destacarse que este campo tuvo modificaciones institucionales con la gestión de *Cambiamos*. En junio de 2016, la Ley N° 27.260 creó la Pensión Universal para el Adulto Mayor (PUAM) en el marco del Programa Nacional de Reparación Histórica para Jubilados y Pensionados, un beneficio no contributivo gestionado por la ANSES, con un haber mensual superior y requisitos menos exigentes que los de la PNC por vejez. Mediante el Decreto de Necesidad y Urgencia N° 698 del 6/9/2017, se creó la Agencia Nacional de Discapacidad, dependiente de la Secretaría General de la Presidencia que suprime la Comisión Nacional de Pensiones Asistenciales (artículo 6°) y transfiere sus créditos presupuestarios a la nueva dependencia (artículo 8°), si bien su actividad se focalizará en las pensiones por invalidez (GAMALLO, 2017).

<sup>14</sup> Si bien estas prestaciones también existen en otros países, no alcanzan una cobertura tan significativas como en Argentina (BERTRANOU *ET AL.*, 2011).

Uno de los puntos más controversiales —y que será objeto de disputa judicial— son los requisitos de las PNC asistenciales para el acceso de extranjeros residentes en el país. Estos ascienden a 15 años en las pensiones para madres de 7 hijos o más, 20 en el caso de invalidez y vejez. En cuanto al monto, hay disparidad entre las propias PNC. Mientras que la pensión para madres de 7 hijos o más tiene un nivel similar a la jubilación mínima, le siguen por su monto las pensiones graciabiles y, en el extremo inferior, se ubican las asistenciales (vejez e invalidez), cuyo haber medio no supera el 80 % del haber mínimo (ELA, 2011).

Las PNC tienen un carácter vitalicio y utilizan un *test* de recursos para identificar a personas que no cuentan con ninguna otra forma de sostén personal y familiar. Sin embargo, la reglamentación no establecía pautas que le permitan a la CNPA determinar en qué casos los recursos que posee el peticionante o los parientes obligados a prestar asistencia alimentaria permiten la subsistencia del grupo familiar, lo que en muchos casos se transforma en una causal de denegatoria de la solicitud (CELS, 2004).

Más allá de la demanda hacia las pensiones (sobre todo frente a programas cerrados), parte del incremento de la cobertura se explica por los cambios en la oferta. Cabe recordar que este instrumento recibió diversas críticas por sus dilaciones y sus niveles de subejecución presupuestaria, que treparon hasta el 42 % en 1998 (CELS, 2004).<sup>15</sup> Desde 2003, se llevaron a cabo campañas y operativos a nivel municipal, como así también se avanzó en mecanismos de gestión de la información que mejoraron los tiempos de la tramitación y el acceso a nuevos receptores. Esta mirada sobre los cambios de la oferta explican por qué las pensiones por madres de 7 o más hijos aumentaron, mientras que —entre 2003-2011— hubo una tendencia decreciente de los nacimientos cuyo número de orden es de 6 o más hijos (Cogliando, 2013).<sup>16</sup>

---

<sup>15</sup> Asimismo, desde 1998, el acceso a estas pensiones se había suspendido por decisión gubernamental y el otorgamiento de nuevos beneficios quedó supeditado a una baja equiparable. Por lo tanto, entre 1999 y 2003, se observa un relativo estancamiento en la cobertura de las PNC. La creación, en 2003, del Programa Adulto Mayor Más removió algunos de los obstáculos presupuestarios que impedían una mayor extensión del sistema de pensiones a la vejez (CELS, 2004).

<sup>16</sup> En 2003, el 7,2 % de los nacidos vivos correspondían a niños de madres que tenían 6 hijos o más, es decir, 49.965 niños o niñas, mientras que, en 2011 se redujo, al 4,2 % (32.190 niños o niñas) (COGLIANDRO, 2013).

---

**Los problemas para nombrar las pensiones no contributivas:  
una comedia de malos entendidos**

El recorrido por los expedientes judiciales permite encontrar un primer hallazgo. Existen numerosas formas de denominar las PNC. Tal situación dificulta arduamente la tarea de un lector externo y lleva a idas y vueltas sobre cada pieza que compone el expediente para poder comprender de qué se habla. Las múltiples formas para nombrar las PNC se mezclan con confusiones con otras prestaciones, sobre todo las Pensiones Graciables (PG), aspecto que atraviesa —desde el comienzo hasta el fin— la mayoría de los expedientes y a los diferentes participantes.

Si bien en todos los casos esta confusión está presente, lo cierto es que emerge con mayor fuerza en *Reyes Aguilera*, el de mayor relevancia pública y cuyo expediente duplica en tamaño a los restantes. La parte demandada plantea explícitamente que no hay en juego un derecho porque se trata de una PG. La Sala I de la Cámara Federal de la Seguridad Social resolvió confirmar la sentencia recurrida al fundar tal decisión en que la *pensión reclamada era graciable* y, por ello, la determinación de los requisitos para su otorgamiento constituía “*un acto de política legislativa del Congreso Nacional no justiciable*” (fs. 45). Luego, en su dictamen, la Procuración Fiscal ante la CSJN entendió que corresponde a una facultad del Congreso en función del artículo 75 inc. 20 de la Constitución. “*una facultad sometida a total prudencia y discreción y entonces, los parámetros y requisitos a cumplir para el otorgamiento de la pensión de esas características, es un acto de política legislativa no justiciable*” (fs. 65).

Algunos de los ministros de la CSJN advirtieron el error (votos de Fayt/Zaffaroni —presentación conjunta— y luego de Maqueda). Por eso brindan una detallada explicación sobre las diferencias entre las prestaciones. Esto se plasma en la sentencia favorable de la CSJN, que señala “en primer término, corresponde advertir que *el beneficio en juego no deriva, contrariamente a lo afirmado por el a quo, de la atribución del Poder Legislativo de «dar pensiones»* (tradicionalmente llamadas pensiones graciables) contenida en el citado art. 75.20 de la Constitución Nacional anterior art. 67.17) (...) Más aún; el propio legislador, cuando hizo expresa mención de las prestaciones del citado art. 9 en la ley 24.241, las denominó «*prestaciones no contributivas*» (art. 183). El beneficio instituido por el recordado precepto de la ley 13.478 y sus modificatorias, no es un «mero favor», tal como caracterizó esta Corte a las

pensiones graciables en el caso Ramos Mejía c/ Nación Argentina. Antes bien, cabe inscribirlo, con arreglo a lo que se expondrá en el considerando siguiente, en el ámbito de la legislación relativa a la *seguridad social*, que la reforma constitucional de 1957 destacó en el art. 67.11, hoy 75.12” (fs. 245).

Sintéticamente, a lo largo de los expedientes suele hacerse uso indistinto entre PG otorgadas por el Congreso y las PNC asistenciales (principalmente por invalidez). Como se describió en el primer apartado, se trata de dos tipos de prestaciones que no representan lo mismo, que son otorgadas por diferentes poderes del Estado y destinadas a cubrir un abanico diverso de riesgos sociales.

Más allá del plano de las confusiones, en los expedientes judiciales se utilizan diferentes formatos para denominar a las PNC, que —por lo general— se alejan de la idea de “derechos” y, más aún, de la “seguridad social no contributiva”. Esto resulta acorde con la impronta que fueron adquiriendo estas prestaciones a lo largo de la institucionalidad de la política social argentina. Si bien las PNC por invalidez datan de 1948, en el marco de un proceso de efectivización de la asistencia como derecho ciudadano y de deuda pública, diferenciándose de la lógica de legitimación del dispositivo filantrópico caritativo propio de fines del siglo XIX y comienzos del siglo XX (Soldano y Andrenacci, 2005), lo cierto es que la apropiación burocrática y las relaciones con los destinatarios fueron moldeando el carácter de este tipo de instrumento. Los márgenes de discrecionalidad que tienen las burocracias asistenciales para aceptar o denegar las prestaciones, los esquemas probatorios que sirven para filtrar el acceso, los requisitos y los altos niveles de dilación y congelamiento durante años debilitaron el componente más próximo a los derechos.

En el análisis de los expedientes, las concepciones dominantes de los actores judiciales —o del Ejecutivo— que aparecen con mayor resistencia para otorgar la prestación, apelan a la “facultad discrecional” de la autoridad pública que la otorga. Esto cobra aún más fuerza cuando se las confunde con las PG otorgadas por el Poder Legislativo, aspecto que nos devuelve al problema de las confusiones abordado previamente. Esta discusión sobre las facultades tiene implicancias directas en los procesos de judicialización y disputa las fronteras de aquello que es o no justiciable (es decir, aquello que puede o no reclamarse en tribunales en clave de derechos sociales). Los siguientes extractos de los expedientes dan cuenta de ello:

En Álvez, el demandado (la CNPA) sostiene: “La pensión graciable —no contributiva— no responde a una contraprestación del Estado, y proviene como ya se ha expresado, de un acto prudencial o discrecional de quien tuvo facultades a ese efecto. Y que también tiene facultades para regular sobre esta clase de beneficios, estableciendo requisitos para su goce” (fs 52). (...) “El otorgamiento de las pensiones graciabiles corresponden a un acto discrecional del Congreso de la Nación, pero no convierten a las mismas en un derecho adquirido, tal como pretende el actor” (...). “En rigor no existe violación de derecho adquirido alguno del actor. La naturaleza de estas pensiones graciabiles no puede asimilarse a las pensiones contributivas, es decir a los beneficios previsionales. No derivan de ningún derecho sino simplemente de la voluntad de los miembros del Poder Legislativo. Por lo que son inaplicables al caso los conceptos y jurisprudencia alegada por la actora al intentar confundir los conceptos de ambos beneficios, netamente diferenciados” (fs 51 vta). (...) *“De ninguna manera pueden revestir el carácter de derecho adquirido ya que dependen en última instancia de la Ley de Presupuesto, no siendo obligatorias porque no responden a una causa legal. De lo contrario todos los habitantes de la Nación tendrían un derecho similar”* (fs 51).

En Fernández Machaca, el demandado sostiene que: “Estas pensiones no contributivas, asistenciales, tienen naturaleza jurídica diferente a los beneficios previsionales. No dependen de aportes efectuados por los beneficiarios, sino que derivan de una facultad discrecional de manera que sólo se está obligado a satisfacerla cuando se cumplan los requisitos exigidos” (fs 16).

Las concepciones dominantes de los actores judiciales y del Ejecutivo que circulan en el expediente suelen vincular las prestaciones no contributivas con nociones más próximas a favores y a la facultad de discrecionalidad de las autoridades públicas. A la vez, los argumentos en materia de derechos sociales son poco desarrollados o ausentes, salvo en los casos mencionados.

La categoría nativa de “hermanita menor” que surge de una de las entrevistas realizada a un funcionario de la Cámara Federal de la Seguridad Social, refleja este tipo de concepciones tan recurrentes. “Hermanita menor” no sólo por tratarse cuantitativamente de un número más reducido, comparado con las prestaciones previsionales o del escaso impacto de

este tipo de casos,<sup>17</sup> sino también por cierta impronta residual que parece alejar a las PNC de los “verdaderos derechos” asociados con el trabajo y la seguridad social contributiva. Como sintetiza una frase de un funcionario judicial del Fuero de la Seguridad Social: *“Los despojos del trabajo los recoge la seguridad social no contributiva. No se puede comprender uno sin el otro”*.

En este escenario, quienes presentan las demandas judiciales intentan correr los límites sobre lo que es o no legítimamente reivindicable, las prácticas e intervenciones que se habilitan, los problemas y los sujetos que pueden presentarse con el “permiso” para reclamar (Heller, 1996). En definitiva, se proponen que problemas expresados en lenguaje ordinario se traduzcan en lenguaje jurídico vinculados con el sentimiento de injusticia que se basa en la experimentación de la sensación de tener derechos. Por esta razón, los casos patrocinados por organismos de derechos humanos o la defensa pública le otorgan mayor protagonismo a los derechos sociales o a la idea de seguridad social en el texto de las demandas. Como señala Bourdieu (2000), el poder específico de los profesionales jurídicos se basa en la capacidad de revelar derechos; en otras palabras, se trata de manipular las aspiraciones jurídicas, ampliarlas y expandirlas en algunos casos o desalentarlas en otros. Esto es lo que se disputa en los judiciales analizados.

---

<sup>17</sup> Sólo a modo de ejemplo, el fallo de Reyes Aguilera en 2007 no implicó un impacto en la política pública. De hecho, no se modificó el requisito de años de residencia para acceder a la PNC por invalidez, en caso de extranjeros. El tipo de sistema normativo argentino establece que los efectos de las sentencias tienen carácter individual. En este marco, el 16 de mayo de 2017, la Sala 2 de la Cámara Federal de la Seguridad Social rechazó los efectos colectivos que habían presentado los demandantes del caso (Clínica Jurídica por los Derechos de los Migrantes y Refugiados UBA - CELS - CAREF). Esto explica de qué manera en 2015, ocho años después de Reyes Aguilera, la sentencia de la CSJN en el caso Fernández Machaca —si bien recoge el precedente de Reyes Aguilera— recuerda que no son extrapolables los casos. En palabras de la CSJN: *“Debe ser subrayada la importancia de examinar los presupuestos fácticos de la causa cuando — como en el sub lite— la sentencia recurrida hace pie en la autoridad de un precedente de este Tribunal, que la alzada ha expresamente invocado y seguido para fundar su decisión. En este sentido y con el objeto de evitar extensiones o restricciones deformadas de las reglas de derecho establecidas en sus sentencias, tiene dicho esta Corte en jurisprudencia clásica que “cualquiera que sea la generalidad de los conceptos empleados por el tribunal en sus fallos, ellos no pueden entenderse sino con relación a las circunstancias del caso que las motivó, siendo, como es, una máxima de derecho, que las expresiones generales empleadas en las decisiones judiciales deben tomarse siempre en conexión con el caso en el cual se usan...”* (fs 78).

---

**¿Beneficiarios legítimos o ilegítimos? La recurrente preocupación por la “trampa”.**

En los casos analizados, los esquemas probatorios ocupan un lugar protagónico y llegan a colonizar los expedientes.

Principalmente en Álvez y en Lifschitz, esta dimensión constituye el objeto central de la disputa judicial y ocupa hasta la CSJN como instancia ulterior de la administración de justicia en Argentina. Tomando el caso de Lifschitz, la propia demanda señala que se invierte la carga de la prueba y que es el Estado el responsable de demostrar la imposibilidad de cubrir la oferta educativa/de transporte que requiere el niño “Nos sentimos obligados a hacer saber respecto de nuestros esfuerzos por lograr una simple fotocopia certificada del juicio sobre inhabilitación y en tal sentido acompañamos copia simple de toda la documentación de referencia y nos comprometemos a que una vez que logremos superar la burocracia judicial, agregar las copias certificadas reclamadas...” (fs 23).

El dictamen de la Procuración Fiscal ante la CSJN recoge este aspecto: “No parece razonable ser tan rigurosos con la exigencia indefectible de una prueba negativa que resulta de muy difícil producción. Máxime si se tiene presente, de un lado, que es incuestionable que la atención de una patología como la que padece el incapaz requiere de numerosos gastos de diversa índole que deben ser soportados por los padres, y de otro, que éstos, según manifestaron en la demanda, cubrieron, mientras les fue posible, los costos de educación y transporte, llegando a su límite de agotamiento y agobio financiero que les impidió continuar con la atención del menor (...) También es harto dificultosa para los actores, como ellos lo señalaron, la prueba de falta de cupo en entidades educativas estatales, resultando razonablemente más sencillo y realizable, que sea el propio Estado quien demuestre que tales cupos existen, poniéndolos a disposición de los peticionantes. Finalmente, en cuanto a que tampoco acreditaron no poder utilizar el servicio de transporte gratuito para el discapacitado y su acompañante, surge por demás evidente la imposibilidad de transportar en esos vehículos a una persona en silla de ruedas, y que no se vale por sí misma”. Finalmente, la CSJN sentencia “*se impone a la administración (Comisión Nacional de Pensiones Asistenciales) la carga de demostrar de manera fehaciente que los solicitantes no reúnen las condiciones para acceder a las prestaciones o bien que han perdido su condición legal para preservar el beneficio*”.

Pero la “trampa de pobreza” aparece con diferentes formatos a lo largo de los expedientes. Uno de ellos puede denominarse: “trampa de la discapacidad”. Las entrevistas sugieren esta idea que refiere a situaciones en las que la persona “exagera” una discapacidad en general existente para lograr acceder a prestaciones (en este caso a una PNC). A fin de dilucidar sobre la veracidad o no de esa situación intervienen los esquemas probatorios mencionados previamente que entremezclan un conjunto de saberes expertos, entre los que se encuentra principalmente —el conocimiento médico—<sup>18</sup> que se suma al conocimiento jurídico y asistencial. Estos saberes se dirimen entre los “verdaderos discapacitados” (beneficiarios legítimos) y aquellos que —en realidad— serían “aptos” mercantilizar su fuerza de trabajo (beneficiarios ilegítimos), problema histórico de la propia lógica de la política social y su relación con los procesos de mercantilización y desmercantilización (Esping Andersen, 1993).

Tomando como ejemplo el caso Álvarez, la parte demandada (CNPA) plantea: *“El certificado del Dr. Rodolfo Pastor Romero no es indicativo de discapacidad que le impida la realización de las tareas que surgen de los datos registrados por ANSES. Nótese que la patología descrita por el profesional refiere una oligofrenia de primer grado, que le permite leer y escribir con cierta dificultad, con lentitud, pero que no la incapacita ya que de ser así resultaría del certificado en cuestión. Es decir, tal como expresamos, un retraso mental leve que permite a la Sra. Álvarez realizar tareas de servicio doméstico”*. Y continúa *“Un dato significativo de su capacidad y de la inconsistencia de su argumentación, surge de la OPP de su madre. La Sra. Dora Alvez, jubilada, con trámite iniciado en el año 1975 (se adjunta tirilla de ANSES) y beneficio 08-0-70668040-1 (OPP*

---

<sup>18</sup> El modelo médico/rehabilitador o clínico, que alcanzó su hegemonía durante el siglo XX, implica un abordaje de la discapacidad reflejado no solamente en el trato social que se les ofrece a las personas, sino también en la fundamentación de las políticas públicas (MONOPOLI y ARRIAGADA, 2013). Neurólogos, psiquiatras, psicólogos, psicopedagogos, terapeutas ocupacionales, y fonoaudiólogos emiten informes y se integran en la construcción de un diagnóstico que, en la mayoría de los casos, se reproduce luego en un certificado oficial que acredita la condición de discapacidad de una persona. El certificado único de discapacidad (CUD) es expedido por el Ministerio de Salud de la Nación, tiene validez en todo el territorio nacional (Ley 22.431, art. 3) y constituye condición *sine qua non* para la cobertura de las prestaciones debidas por parte de las obras sociales y del Estado, en forma subsidiaria. Es tal la entidad otorgada a este documento en el mundo de la discapacidad que, más que resultar declarativo, se ha convertido en un instrumento constitutivo de ésta. (ARCIDIÁCONO y BARRERA, 2018; ACUÑA y GOÑI, 2010).

---

*agregado por la actora) no solo no había incorporado a su cargo a su hija (lo que debió haber efectuado en caso de incapacidad), sino que, había designado a la misma como su apoderada, situación incomprensible en el supuesto de una incapacidad derivado de su supuesta oligofrenia” (fs 51).*

En este caso, el énfasis argumentativo de la CNPA estuvo orientado a cuestionar la situación que acreditara el merecimiento de la prestación. Con un registro irónico se cuestiona el grado de necesidad. *“Esgrime la actora asimismo en el capítulo de los «Hechos» dramatizando la situación derivada de la baja dada a las pensiones por incompatibilidad, que le resulta «imprescindible contar con la obra social que le corresponde con este tipo de pensiones». Resulta sumamente llamativo que argumente su necesidad de una obra social, cuando, tal como resulta de las constancias extendidas por la Dirección de Liquidación de Beneficios la Sra. María Cristina Alvez, no inició trámite de afiliación al Programa Federal de Salud por ninguno de los dos beneficios que oportunamente obtuvo” (fs 51).*

Aquello que la parte demandada denomina dramatización constituye una estrategia recurrente en este tipo de casos. Puede ser leído en clave de lo que se conoce como estrategias de miserabilización (Poblete, 2008) o exposición de malestares que sentimentalizan el relato <sup>19</sup> (Fassin, 2003). Estos mecanismos resultan usuales en las demandas judiciales no sólo porque reflejan una situación que atraviesan las personas sino porque se busca empatizar con aquellos destinatarios de esta pieza jurídica, tal como sucede en el encuentro por fuera de los expedientes, en el vínculo con las burocracias asistenciales de los gobiernos encargadas de administrar el acceso (o no) a las prestaciones.

En casos como Fernández Machaca y Reyes Aguilera donde el eje central está colocado en la exigencia de 20 años de residencia para los extranjeros, la “trampa” adquiere otro sentido. Se presenta detrás de un enojo nacionalista por parte de numerosos actores del expediente, para quienes los extranjeros “abusarían” de la generosidad que tenemos como nación (Dubet, 2016). En este sentido, el requisito de 20 años que cuestionan las demandas actúa principalmente como mecanismo para mitigar el compor-

---

<sup>19</sup> FASSIN (2003) analiza, para Francia, estrategias desplegadas en reclamos por la continuidad en el cobro del RMI (Renta Mínima de Inserción) y por migrantes para obtener residencia legal.

tamiento de los “pícaros” (Le Grand, 1998).<sup>20</sup> De esta manera, se evitaría el “efecto llamada” (Ceriani *et al.*, 2011) que sugiere que la reducción de requisitos de residencia podría abrir un escenario en el que la migración se incrementa sustancialmente con el fin de acceder a estas PNC. A modo de ejemplo se pueden mencionar los siguientes extractos.

En Reyes Aguilera, el dictamen de la Procuración Fiscal ante la CSJN: “Es evidente que el amparista no contempló la posibilidad la naturalización en un país que le ha brindado su abrigo y de cual evidentemente, no intenta moverse, situación que le permitiría colocarse dentro de los requisitos establecidos por la legislación. Como tampoco contempló la iniciación de los trámites ante la Administración Nacional de Seguridad Social (Anses) tendiente a la obtención de derecho a una Jubilación por Invalidez prevista en la Ley N° 24.241, dado el porcentaje de incapacidad del 74 % que le fuera asignado y los años aportados al régimen previsional” (fs. 146).

En Fernández Machaca, el informe de la parte demandada (CNPA) que surge como contestación de la demanda, después de enumerar los requisitos para acceder a la pensión según el art. 9 de la ley 13.478 (norma reglamentaria decreto 432/97) sostiene: “¿Por qué se requiere tener 70 años o más en las pensiones por vejez? ¿Por qué se presume una incapacidad total cuando la invalidez alcance al 76 % y no más y no menos como en el régimen previsional? ¿Por qué el cónyuge de quien solicita la pensión no puede ser beneficiario de un régimen previsional, o de otra pensión no contributiva? ¿Por qué sólo puede otorgarse por núcleo familiar una pensión por vejez y no más de dos por invalidez? ¿Por qué los argentinos deben tener residencia en el país? ¿Por qué los argentinos naturalizados deben tener 5 años de residencia en el país? En definitiva, ¿por qué todos los requisitos son constitucionales, menos el que establece un límite de tiempo de residencia continua en el caso de ser extranjero el peticionante?” (fs. 22).

Las preguntas retóricas sobre los principios de “justicia” que guían los criterios de acceso a las PNC sirven como artilugio expositivo para justificar la exclusión de los extranjeros. La lectura de los casos sugiere que la lógica “contributiva/no contributiva”, que —en general— atraviesa el

---

<sup>20</sup> De acuerdo con un texto clásico de David Hume, se encuentran dos categorías de motivaciones y comportamientos humanos: quienes se guían por su exclusivo interés personal (los “pícaros”) y los “caballeros”, que a diferencia de aquellos se inspiran en una ética altruista vinculada con el bien común (LE GRAND, 1998).

campo de la política social y se complementa en este tipo de caso con una lógica del “nacional/extranjero”, que opera como otro vector de desigualdad a la hora de negar el acceso a las prestaciones. Los extranjeros son el límite moral y político en medio de la masificación de la seguridad social no contributiva en Argentina.

### Reflexiones finales

Los casos judiciales dan cuenta de un entramado de resistencias y “traducciones” normativas por parte de las burocracias y funcionarios que condensan diversos enfoques, saberes expertos y se entremezclan con confusiones y desconocimiento sobre las prestaciones no contributivas y convierten a este conjunto de prestaciones en un campo de significados de lo más diverso e incierto.

El recorrido por los expedientes pone en evidencia que los esfuerzos argumentativos “legales” y anclados en el instrumental de derechos humanos o de la seguridad social no contributiva son mínimos cuando se trata de temas no contributivos. Cobra protagonismo un conjunto de argumentos morales, y creencias sobre quiénes son (o no) los beneficiarios legítimos de las PNC. En general, esto se vincula con la fortaleza material y simbólica de las trayectorias contributivas en los actores judiciales del Fuero de la Seguridad Social, pero —también— atraviesa los diferentes participantes del expediente.

En esta línea, este artículo muestra la convivencia entre la impronta expansiva propia de las gestiones de gobierno que, entre 2003-2012, incrementaron las PNC —por un lado— y la mirada frecuentemente restrictiva y residualista frente a casos extremos de los actores judiciales y del propio Ejecutivo en el marco de sus actuaciones rutinarias en los expedientes judiciales, por el otro. Esta lectura se diferencia de aquellas que buscan racionalidades lineales en la política pública o que parten de visiones totalizadoras sobre el Estado, los gobiernos y las burocracias. ¶

### Referencias bibliográficas

- ABRAMOVICH, V. y PAUTASSI, L. (comps.). (2009). *La revisión judicial de las políticas sociales*. Buenos Aires: Del Puerto.
- ACUÑA, C. y BULIT GOÑI, L. (comps.) (2010). *Política sobre discapacidad en Argentina. El desafío de hacer realidad los derechos*. Buenos Aires: Siglo XXI.

- ARCIDIÁCONO, P. y BARRERA, L. (2018). “El activismo de la sociedad civil por la educación inclusiva en el campo judicial. Un estudio de caso”. *Estudios Socio-Jurídicos*, 20(2), 51-76.
- ARCIDIÁCONO, P.; FAIRSTEIN, C. y KLETZEL, G. (2009). “El «enfoque de Derechos» en políticas sociales y la experiencia de judicialización del Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados: ¿Por la buena senda?”. En V. ABRAMOVICH y L. PAUTASSI (comps.). *La revisión judicial de las políticas sociales*. Buenos Aires: Del Puerto, pp. 139-163.
- ARTIGAS, C. (2005). *Una mirada a la protección social desde los derechos humanos y otros contextos internacionales. Serie Políticas Sociales (110)*. Santiago de Chile: CEPAL.
- ARZA, C. y CHANBEDERIAN, F. (2014). “Pensiones básicas en América Latina. Diseño, cobertura y beneficios comparados en Argentina, Brasil, Bolivia y Chile”. Documento de Trabajo del CIEPP Número 89.
- AUYERO, J. (2013). *Pacientes del Estado*. Buenos Aires: Eudeba.
- BARRERA, L. (2012). *La Corte Suprema en escena. Una etnografía del mundo judicial*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- BERCOVICH, L. y MAURINO, G. (comps.) (2013). *Los derechos sociales en la Gran Buenos Aires. Algunas aproximaciones desde la teoría, las instituciones y la acción*. Buenos Aires: Eudeba.
- BERGALLO, P. (2006). Apuntes sobre justicia y experimentalismo en los remedios frente al litigio de Derecho Público”. *Revista Jurisprudencia Argentina* (1) 1, 207-225, INFOJUS.
- BERTRANOU, F.; SOLORIO, C. y GINNEKEN, W. (2002). *Pensiones no contributivas y asistenciales. Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay*. Santiago de Chile: OIT.
- BERTRANOU, F.; CETRÁNGOLO, O.; GRUSHKA, C. y CASANOVA, L. (2011). *Encrucijadas en la Seguridad Social Argentina: Reformas, Cobertura y Desafíos para el Sistema de Pensiones*. Santiago: OIT/CEPAL.
- BESTARD, A.; CARRASCO, M. y PAUTASSI, L. (2014). “Límites interpretativos al derecho a la seguridad social: una mirada a través de la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia en la Argentina”. En L. PAUTASSI (dir.). *Marginaciones sociales en el Área Metropolitana de Buenos Aires. Acceso a la Justicia, capacidades estatales y movilidad legal*. Buenos Aires: Biblos, pp. 33-85.
- BOURDIEU, P. (2000). *La fuerza del derecho*. Santa Fe de Bogotá: Editorial Uniandes.
- CELS (CENTRO DE ESTUDIOS LEGALES Y SOCIALES) (2004). *Las pensiones por vejez frente al derecho a la seguridad social*. Buenos Aires: CELS.
- CERIANI, P.; CYMENT, P. y MORALES, D. (2011). “Migración, derechos de la niñez y Asignación Universal por Hijo: las fronteras de la inclusión social”, 2011. Disponible: [http://www.derhuman.jus.gov.ar/conti/2011/10/mesa\\_2/ceriani\\_cyment\\_MORALES\\_mesa\\_2.pdf](http://www.derhuman.jus.gov.ar/conti/2011/10/mesa_2/ceriani_cyment_MORALES_mesa_2.pdf).
- COGLIANDRO, G. (2013). “Pensiones no contributivas para madres de 7 ó más hijos: Seguridad social para las madres en situación de vulnerabilidad social”. *Boletín del observatorio de la maternidad*, (66).

- CHIARA, M. y DI VIRGILIO, M. M. (org.) (2009). *Gestión de la política social. Conceptos y herramientas*. 1ª ed. Buenos Aires: Prometeo-Universidad Nacional de General Sarmiento.
- DONZELOT, J. (1998) *La policía de las familias*. España: Pre-Textos.
- DUBET, F. (2016). *¿Por qué preferimos las desigualdades? (aunque digamos lo contrario)*. México: Siglo XXI.
- EQUIPO LATINOAMERICANO DE JUSTICIA Y GÉNERO (ELA). (2011). *Sistema previsional en argentina y equidad de género. Situación actual (2003-2010) y perspectivas futuras*. Buenos Aires: ELA.
- ESPING ANDERSEN, G (1993). *Los tres mundos del Estado de Bienestar*. Valencia: Alfons el Magnánim.
- FASSIN, D. (2003). “Gobernar por los cuerpos, políticas de reconocimiento hacia los pobres y los inmigrantes en Francia”. En *Cuadernos de Antropología Social* (17), 49-78.
- GAMALLO, G. (2017). El gobierno de la pobreza en la Argentina de la posconvertibilidad. El Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. Buenos Aires: Fundación CECE.
- GALANTER, M. (1983). “The Radiating Effects of Courts”. En K. BOYUM y L. MATHER (eds.). *Empirical Theories About Courts*. New York: Longman.
- HELLER, A. (1996). *Una revisión de la teoría de las necesidades*. Barcelona: Paidós.
- JEFE DE GABINETE (2018). *Informe ante la Honorable Cámara de Diputados de la Nación, Número 110*. Presentado el 23 de mayo de 2018.
- LE GRAND, J. (1998). ¿Caballeros, pícaros y subordinados? Acerca del comportamiento humano y la política social. *Desarrollo Económico* (38) 151, 723-741, Buenos Aires.
- LO VUOLO, R.; BARBEITTO, A.; PAUTASSI, L. y RODRÍGUEZ ENRIQUEZ, C. (1999). *La pobreza... de la política social contra la pobreza*, Centro Interdisciplinario para el estudio de Políticas Públicas (CIEPP). Buenos Aires: Miño y Dávila.
- MC CANN, M. (1991). *Legal Mobilization and Social Reform Movements: Notes on Theory and its Application*. Studies in Law, Politics and Society.
- MONOPOLI, V. y ARRIAGADA, M. (2013). “Discapacidad psicosocial, salud mental y no discriminación. La Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y la Ley Nacional de Salud Mental como herramientas para la igualdad. Algunos avances del Estado argentino”. En P. ROSALES (dir.). *Discapacidad, Justicia y Estado. Discriminación, estereotipos y toma de conciencia*. Buenos Aires: Infojus.
- MTEySS (MINISTERIO DE TRABAJO EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL) (2012). *Boletín Estadístico de la Seguridad Social*. II trimestre 2012. Secretaría de Seguridad Social
- O'DONNELL, G. (2008). “Epílogo”. En R. SIEDER, L. SCHJOLDEN y A. ANGELL (Eds.). *La judicialización de la política en América Latina* (pp. 351-359). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- PAURA, V. y ZIBECCHI, C. (2014). “Dinámicas institucionales, lógicas de los actores y territorio en el estudio de la política social. Veinte años de investigación en la Argenti-

- na”, en L. PAUTASSI (directora). *Marginaciones sociales en el Área Metropolitana de Buenos Aires. Acceso a la Justicia, capacidades estatales y movilización legal*. Buenos Aires: Biblos.
- PAUTASSI, L.; ARCIDIÁCONO, P. y STRASCHNOY, M. (2013). *Asignación Universal por Hijo para Protección Social de la Argentina. Entre la satisfacción de necesidades y el reconocimiento de derechos*. Documento de Trabajo Número 284. División de Políticas Sociales, Santiago de Chile: CEPAL.
- PERELMITER, L. (2008). “¿Es posible la debilidad estatal? Notas de investigación sobre la construcción del Estado en política social”. En *Revista Papeles de Trabajo*, Buenos Aires, (1).
- VISMANN, C. (2008). *Files: Law, Media and Technology*. Stanford, CA: Stanford University Press .
- POBLETE, L. (2008). “La burocratización de las políticas sociales. La administración de programas alimentarios en la Argentina rural Perfiles Latinoamericanos” (31), 151-168 México: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
- SOLDANO, D. (2009). “El Estado en la vida cotidiana. Algunos desafíos conceptuales y metodológicos de la investigación sobre política y biografía”. En S. FREDERIC y G. SOPRANO. *Política y variaciones de escalas en el análisis de la Argentina*. Buenos Aires: Prometeo-Universidad Nacional de General Sarmiento.
- SOLDANO, D. y ANDRENACCI, L. (2005). “Aproximación a las teorías de la política social a partir del caso argentino”. En: L. ANDRENACCI (comp.). *Problemas de política social en la Argentina contemporánea*. Buenos Aires: UNGS/Prometeo.
- STAKE, R (1999). *Investigación con estudio de casos*. Madrid: Morata.

## ANEXO 1- Selección de casos judiciales

### “Alvez, María Cristina c/ Poder Ejecutivo Nacional y otros s/ Amparos y Sumarísimos” (Expte. Nº 24.814/2002)

La Sra. Álvez poseía una pensión graciable. Era una persona indigente y sin posibilidad de procurarse su propio sustento, dado que padecía de oligofrenia de primer grado y vivía gracias a la solidaridad de la empleadora de su madre fallecida. Al fallecer su madre, la empleadora, por solidaridad hacia Álvez y por agradecimiento por los servicios prestados por su madre le hace aportes previsionales mínimos a fin de que, al expirar la pensión a los diez años de su otorgamiento, pueda gestionar una jubilación. Frente a esto, se le redujeron los haberes de la pensión y se dieron de baja los beneficios de la pensión graciable que recibía por generar incompatibilidad entre estas prestaciones.

Ante ello la actora promovió una acción de amparo contra el Estado Nacional, Ministerio de Desarrollo Social y Comisión Nacional de Pensiones

Asistenciales a fin de que se condene a la demandada al restablecimiento de las pensiones que percibía. El caso contó con el patrocinio de un letrado apoderado y participó también la Defensa Pública (Stella Maris Martínez, que intervino cuando el expediente llegó a la CSJN).

El titular del Juzgado Federal de Primera Instancia de la Seguridad Social N° 7 hizo lugar a la acción de amparo y ordenó que se restituyeran las pensiones reconocidas a la actora por Ley 24.764. Frente a ello, la parte demandada interpuso recurso de apelación ante la Sala I de la Cámara Federal de la Seguridad Social, cuyos miembros revocaron la sentencia por considerar que la cuestión planteada requería de un mayor debate y prueba y excedía el reducido margen de la vía procesal intentada, que sólo era procedente cuando no existía otro medio judicial más idóneo. Contra ese pronunciamiento, la apelante dedujo el recurso extraordinario que, denegado, dio lugar a una queja ante la CSJN.

La CSJN hizo lugar a la queja, concedió el recurso extraordinario, revocó la sentencia apelada, admitió la demanda de amparo y estableció que fue infundada la decisión que dio de baja las pensiones graciables y que no se demostró que la actora contara con ingresos económicos incompatibles con dichas prestaciones.

**“Lifschitz, Graciela B. y otros c/ Estado Nacional s/Amparos y Sumarísimos” (Expte. 47.410/1998).**

Lucas Nicolás Rigüero, de 17 años al momento de presentar la demanda, padece una encefalopatía perinatal, más comúnmente llamada parálisis cerebral. Al llegar a la etapa escolar, consiguió vacante en un establecimiento público por no existir cupo acorde a su patología y tuvo que recurrir a uno privado. Los padres son abogados y su obra social —Caja de Abogados de la Provincia de Buenos Aires— sólo satisfacía los aspectos de salud, no los escolares. La Sra. Graciela Beatriz Lifschitz y el Sr. Víctor Domingo Righero, padres de Lucas, fueron los patrocinantes de la acción de amparo en representación de su hijo menor contra el Estado Nacional - Secretaría de Desarrollo Social de la Presidencia de la Nación, a fin de que se condene a la demandada a la prestación de la asistencia educativa, en el establecimiento que corresponda, acorde a la discapacidad que detenta Lucas. Solicitaron también que se otorgue una pensión graciable que cubra las necesidades y que se lo incorpore como afiliado del PAMI.

El juez a cargo del Juzgado Federal de Primera Instancia de la Seguridad Social N° 7 hizo lugar al amparo condenando al Estado Nacional a disponer la asignación de un subsidio. Ante la apelación de la parte demanda-

da, la Sala I de la Cámara Federal de la Seguridad Social revocó la sentencia del juez de grado, declaró que el amparo resulta improcedente cuando la cuestión requiere una mayor amplitud en el debate y la prueba y es deber de los jueces extremar la cautela a fin de que no se decida por esta vía aquello que deba resolverse por otros medios procesales. Contra ese pronunciamiento los actores interpusieron un recurso extraordinario, cuya denegatoria motivó la queja ante la CSJN. La CSJN hizo suyos los argumentos de la Procuración y declaró procedente el recurso extraordinario y dejó sin efecto la sentencia apelada. Se ordenó a la Cámara dictar un nuevo pronunciamiento con arreglo a lo expresado. La Cámara ordenó a la CNPA la entrega, con carácter urgente, de un subsidio a favor de Lucas Nicolás Riguro.

**“Reyes Aguilera, Daniela c/ Estado Nacional y otros s/Amparos y Sumarísimos” (Expte. 62.999/2003).**

Daniela Reyes Aguilera, una niña de nacionalidad boliviana con parálisis cerebral severa, nacida el 8 de agosto de 1989, obtuvo su radicación en Argentina con posterioridad a su ingreso en 1999. Su madre y su padre solicitaron una pensión no contributiva por invalidez ante la Comisión Nacional de Pensiones Asistenciales. Ante la negativa de las autoridades administrativas a concederle dicha pensión por no contar con la residencia mínima de 20 años requerida para los extranjeros (conforme el art. 1, inc. e del anexo I del Decreto 432/97), iniciaron una acción de amparo en 2003 al invocar la inconstitucionalidad de este último requisito.

El caso fue llevado adelante por la Clínica de Derechos de Inmigrantes y Refugiados CELS-CAREF-UBA. La acción fue iniciada por los padres de Reyes Aguilera, Daniela tanto en representación de su hija como —también— del colectivo que se encontrara en idénticas condiciones. Lo solicitado por la demanda fue rechazado en primera instancia por el Juzgado Federal de Primera Instancia de la Seguridad Social N° 4 y, posteriormente, dicha decisión fue confirmada por la Cámara de Apelaciones. Contra ese pronunciamiento, los actores interpusieron un recurso extraordinario, cuya denegatoria motivó la queja ante la CSJN. El 4 de septiembre de 2007, la CSJN resolvió revocar la sentencia de Cámara y devolverla para que se dicte un nuevo pronunciamiento con arreglo al fallo de la Corte. En su fallo, condenó al Estado argentino a otorgarle una pensión por invalidez a Reyes Aguilera. La sentencia de la Corte Suprema, para resolver la cuestión de fondo, no refiere a la situación individual de Daniela, sino que se expide —de manera general— para todos los casos que revistan las mismas características. A pesar de ello, no se pronuncia de forma ex-

presa sobre la admisibilidad ni sobre el fondo del reclamo de alcance colectivo.

**“Fernández Machaca, Judy Vladimir c/ Estado Nacional - Ministerio de Desarrollo Social s/ Amparos y sumarísimos” (Expte. 15.513/2011).**

El Sr. Judy Vladimir Fernández Machaca, de 33 años de edad y nacionalidad boliviana, ingresó al país el día 7 de marzo de 1996. Desde entonces, se desempeñó laboralmente en distintos talleres textiles de confección de indumentaria en la ciudad de Buenos Aires. En abril de 2005, sufrió un accidente laboral que derivó en una discapacidad del 74 %, con un diagnóstico de “Discopatía crónica lumbar múltiple, radiculopatía”. A raíz de esa situación se ve imposibilitado para desempeñarse laboralmente y satisfacer sus necesidades básicas y la de su grupo familiar, formado por su mujer y cuatro hijos menores. Con el patrocinio del Consultorio Jurídico Gratuito de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires, interpuso una acción de amparo contra el Estado Nacional, y Ministerio de Desarrollo Social, a fin de que se declare la inconstitucionalidad del artículo de la norma que establece los 20 años de residencia como requisito para que los extranjeros accedan a las pensiones no contributivas por invalidez (según artículo 1 inc. e del Anexo I del Decreto 432/97).

En primera instancia se resolvió hacer lugar a la acción de amparo, ordenar al Estado, (CNPA), para que —en forma conjunta e individual— arbitre los medios necesarios para que, en el plazo de treinta días hábiles de quedar firme la sentencia, dicte expreso acto administrativo sobre la petición de pensión por invalidez efectuada por el Sr. Judy Vladimir Fernández Machaca. Declaró inaplicable la exigencia de los requisitos al citar a “Reyes Aguilera D. c/ Estado Nacional”. La Cámara Federal de la Seguridad Social confirmó la sentencia de primera instancia, al citar a Reyes Aguilera y la declaración de inconstitucionalidad de la norma en cuestión tratada en ese fallo. Frente a esto, la parte demandada presentó una queja ante la CSJN que fue desestimada. Cabe aclarar que, de todas formas, la CSJN enfatizó que las sentencias no pueden entenderse sino con relación a las circunstancias del caso que las motivó, y dejó una posibilidad abierta con respecto a todos los casos posteriores que tengan las mismas características de Reyes Aguilera o Fernández Machaca.

Fecha de recepción: 12/07/2018

Fecha de aceptación: 11/02/2019