

INFORME DE AVANCE

1. TÍTULO DEL PROYECTO:

Representaciones y prácticas, entre demandantes y gestores, en torno a los programas de transferencia de ingresos

3. FECHAS DE INICIO Y DE FINALIZACION DEL PROYECTO: DESDE: 01/01/2011 HASTA: 31/12/2012

4. PERIODO AL QUE SE REFIERE EL PRESENTE INFORME: DESDE: 01/01/2011 HASTA: 31/12/2011

5. EQUIPO DE INVESTIGACION

APELLIDO Y Nombre	Cargo / Beca	Nº de horas investiga x semana	Mes de incorporación	Mes de finalización	EvaluaciónS - NoS
MONIEC, SUSANA BEATRIZ	PTI	10 HS	01/01/2011	31/12/2012	
BOGADO, CLAUDIA ROSANA	PAD	10 HS	01/01/2011	31/12/2012	S
ENCINA, MARTA GRACIELA	PAD	10 HS	01/01/2011	31/12/2012	S

Se consignan primero los datos del Director de Proyecto y luego los de otros investigadores que trabajaron efectivamente en la investigación.

En '*Cargo / Beca*' se anotarán las iniciales de la categoría docente y dedicación, o de investigación:

PTI	Profesor Titular
PAS	Profesor Asociado
PAD	Profesor Adjunto
JTP	Jefe de T. Prácticos
AY1	Ayudante de 1ª
AY2	Ayudante de 2ª

ex	Exclusiva
se	Semiexclusiva
si	Simple

AUX	Auxiliar de Investigación
INI	Investigador Inicial
ASI	Asistente
IND	Independiente
PRI	Principal

b	Becario
ah	Ad honorem
ADS	Adscripto
INV	Invitado

Así, un Profesor titular semiexclusiva se escribe 'PTI se' y un Auxiliar ad honorem 'AUX ah'.

Si el investigador tiene varios cargos ocupar otros tantos renglones, al igual que si ha cambiado de cargo o de nº de horas semanales dedicadas a la investigación en el transcurso del período de referencia.

'*Nº Horas investiga x semana*' se refiere a las horas que insumió efectivamente la realización de la investigación (y no a la dedicación total del cargo). Si la persona tiene varios cargos, consignar para cada uno de ellos la dedicación horaria semanal al proyecto.

En '*Mes de incorporación*' consignar el mes a partir del cual cada investigador se ha incorporado al proyecto; y en '*mes de finalización*', cuando ha dejado de participar. Las fechas no pueden extenderse más allá de los límites del período de referencia del informe.

La '*Evaluación*' está referida al desempeño de cada investigador durante el período de referencia de acuerdo a la evaluación del Director del Proyecto. Consignar S (Satisfactoria) o No S (No Satisfactoria) Si es necesario a continuación de cuadro se puede fundamentar las evaluaciones No Satisfactorias.

Firma Director de Proyecto

Aclaración: MONIEC SUSANA BEATRIZ

Fecha de presentación del Informe de Avance – Final. 30 de abril de 2012

6. RESUMEN DEL PROYECTO ORIGINAL

Esta investigación persigue por objetivo identificar las representaciones sociales en torno a los programas de transferencia de ingresos entre los demandantes y los gestores de este tipo de programas y analizar la forma en que estas representaciones intervienen a la hora de solicitar o dar curso a este tipo de demanda. Se trata de un estudio de tipo exploratorio y descriptivo, de carácter cualitativo. La unidad de estudio se circunscribe a los ámbitos de gestión de los programas de transferencia de ingresos en la ciudad de Posadas. Fundamentalmente se prevé el trabajo con fuentes secundarias y primarias, entre las fuentes secundarias se considera utilizar los informes socio ambientales realizados por los trabajadores sociales ante la solicitud de los demandantes; en tanto los datos primarios serán relevados mediante la realización de entrevistas no dirigidas a profesionales del trabajo social que intervienen en la gestión de recurso, y de entrevistas semi estructuradas a los demandantes del recurso. Para la delimitación de la muestra se recurrirá al muestreo teórico.

7. LISTA DE ACTIVIDADES REALIZADAS DURANTE EL PERÍODO

Durante el periodo de referencia del presente informe de avance se han desarrollado las siguientes actividades:

a. Revisión bibliográfica

Se revisaron por un lado, las producciones bibliográficas y documentales relacionadas a las dimensiones de análisis, obteniéndose como producto una primera aproximación a la construcción del marco referencial de la investigación (ANEXO 1). Por otra parte, también se abordaron bibliografías específicas que contribuyeron a la revisión de las herramientas teóricas metodológicas para el abordaje del objeto de estudio.

b. Recopilación y análisis de datos secundarios

En el periodo de referencia se procedió a la búsqueda, recopilación y análisis de información procedente de fuentes secundarias, fundamentalmente informaciones institucionales vinculadas a las propuestas de política social en el ámbito en el cual se dan las interacciones que interesan en el marco de este proyecto de investigación. En ese sentido se relevaron las leyes, decretos, disposiciones, folletería y distinto material informativo que permite configurar el contexto de producción de los discursos y prácticas bajo análisis y que también se anexa al presente informe.

d- Diseño de instrumentos para relevamiento de información.

En vistas de realizar las entrevistas tanto a demandantes como a profesionales involucrados en la gestión de los beneficios implicados en las interacciones que se dan en los programas de transferencia de ingresos, se elaboraron guías de entrevistas abiertas. La guía de entrevista a profesionales persigue por objetivo describir las actividades que este tipo de programas le demanda a los trabajadores sociales, la tipificación que dichos profesionales realizan de los demandantes de este tipo de políticas y la relación de esas tipificaciones con la actuación profesional, entre otros objetivos.

Para ello se contemplaron una serie de ejes conversacionales, tales como: la indagación sobre las razones que lo llevaron a estudiar trabajo social; trayectoria laboral, ponderando condiciones de trabajo; historia laboral en los programas que son de interés para esta investigación; descripción de actividades típicas y requerimientos que demanda ese empleo; descripción de los demandantes con los cuales les toca interactuar en el cotidiano, circuitos que deben recorrer los demandantes para tramitar y acceder a la política social; tipo de situaciones que prosperan entre los demandantes para la obtención del recurso de la política social y situaciones que no prosperan; procedimientos que ponen en juego los trabajadores sociales para recomendar o no el otorgamiento del recurso de la política social; situaciones más frecuentes en cuanto a otorgamiento del recurso; la valoración acerca de la modalidad de la política social en cuanto transferencia de ingresos; la valoración sobre las estrategias que ponen en juego los demandantes para la gestión y posterior obtención del recurso, la valoración sobre el uso del recurso que realizan los demandantes una vez que lo obtienen y sobre la utilidad de éste, entre otros ítem.

En tanto la entrevista a los demandantes, tiene por objetivo entre otros, identificar las representaciones sociales que poseen los mismos sobre destinatarios propios e impropios de los recursos que otorgan este tipo de políticas sociales; relevar información que permita describir la relación entre esas representaciones y las estrategias que se ponen en juego a la hora de gestionar el recurso. Para ello se fijaron los siguientes ejes conversacionales: caracterización socio económica del entrevistado; descripción de los modos de acceso al recurso; motivaciones implicadas en la gestión; circuitos que debe realizar en la gestión y actores con los cuales debe interactuar; valoraciones sobre modos de gestión, actores implicados y recursos gestionados, entre otros.

d. Preparación y realización del Trabajo de campo

El trabajo de campo se encuentra en pleno desarrollo, habiéndose ya realizado el contacto con profesionales de trabajo social involucrados en uno de los programas de

transferencia de renta que funcionan en la ciudad, y se procedió a la realización de las primeras entrevistas. Por otra parte, también se inició el proceso de relevamiento de datos entre los demandantes, contándose con algunas entrevistas efectuadas.

8. ALTERACIONES PROPUESTAS AL PLAN DE TRABAJO ORIGINAL

No ocurrieron alteraciones a la propuesta original de trabajo.

9. PRODUCCIÓN DEL PROYECTO

En función de su incipiente desarrollo, el proyecto no acredita publicaciones de libros, capítulos de libro o artículos en revistas; actividades previstas en el cronograma original para el segundo año de desarrollo del proyecto.

Durante el primer año, los integrantes del equipo, si han participado de encuentros y jornadas donde se han presentado comunicaciones, que abajo se consignan, así también han participado del proceso de formación de recursos humanos.

1. Publicaciones:

1.1. Libros resultados del proyecto de investigación

1.2. Capítulos de libros

1.3. Publicaciones en revistas de ciencia y técnica con referato externo:

1.3.1 Artículos publicados en revistas Internacionales

1.3.2 Artículos publicados en revistas Nacionales incluidas en el CAICyT

1.3.2 Artículos publicados en revistas Nacionales con referato no incluidas en el CAICyT

Las revistas consideradas pueden ser en versión impresa o digital.

1.4 Publicaciones en congresos (con evaluación)

1.4.1 Con publicación de trabajos completos

1.4.2 Con publicación de resúmenes

Las Actas pueden ser en versión impresa o digital.

2. Vinculación y Transferencia

2.1 Resultados en Títulos de propiedad intelectual logrados en el período

2.1.1 Patentes de Productos y Procesos registrados

2.1.2 Acciones de transferencia que resulten del Proyecto de Investigación y que estén acreditados a través de convenios, disposiciones, contratos, etc.

3. Formación de Recursos Humanos

3.1 Dirección de tesis y becarios

DIRECTOR	TESISTA DOCTORADO
Susana Moniec	Juan Pablo Espinoza
DIRECTOR	TESISTAS DE GRADO
Susana Moniec	Jaqueline, Rimele (concluida)
	Juana, Fleitas (en curso)
	Luisa, Atamañuk (en curso)
	Pilar, Peredo (en curso)
	Viviana, Julien (en curso)
	Adrian, Lezcano (en curso)
	Paola, Serrano (en curso)
	Gladys, Boffa (en curso)
	Nilza, Benítez (en curso)
	Sansobo Yanina (en curso)
Graciela Encina	Chucherchen, Claudia Silvina (en curso) Álvarez, Claudia Carolina (en curso)
Rosana Bogado	González Hugo Orlando (en curso)
	Alderete Mirna Ofelia (en curso)
	González Carolina (en curso)
	Talavera, Cintia (concluida)
	Ferreyra Ángela (concluida)
	Salapata, Carina Analía” (concluida)
DIRECTOR	BECARIOS INICIALES
Susana Moniec	Andrea Bogado

4. Premios

4.1. Premios Internacionales

4.2. Premios, reconocimientos y menciones, Nacionales

5. Ponencias y comunicaciones

“Representaciones y prácticas, entre demandantes y gestores, en torno a los programas de transferencia de ingresos”. Jornada Regional Pre-Seminario Latinoamericano de Trabajo Social. Eje temático: Viejos problemas, nuevas manifestaciones y desafíos. Organizado por ALAEITS y FAUATS, Departamento de la Lic. en Trabajo Social, Maestría en Políticas Sociales de la Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales U.Na.M. Universidad Nacional de Misiones Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales Departamento de Trabajo Social. Posadas, 25 de Noviembre de 2011.

I Congreso Provincial de Trabajo social. Condiciones Laborales, el Ejercicio Profesional 2011 en un espacio de proyección y emancipación social. Lugar: Posadas Misiones. Fecha: 9 de junio de 2011

Seminario de posgrado: “Producciones actuales en trabajo social en los países del cono sur”. Organizado por la Maestría en Políticas Sociales Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales U.Na.M.

“Entre la inclusión y la retención. Políticas y problemas sociales en el ámbito educativo” Encuentro Pre-ALAS Chaco 2011 preparatoria del XXVIII Congreso ALAS, Recife 2011. “Fronteras abiertas de América Latina: Geopolítica, cambios culturales y transformaciones sociales” Organizado por Universidad Nacional del Nordeste, Facultad de Artes, Diseño y Ciencias de la Cultura y Centro de Estudios Sociales (Universidad Nacional del Nordeste).

“La actuación profesional del Trabajo Social en un contexto de reconfiguración del mundo del trabajo”. Eje de reflexión: Problemáticas y desafíos regionales en contextos de desigualdad y dominación. Encuentro Pre-ALAS Chaco 2011 preparatoria del XXVIII Congreso ALAS, Recife 2011. “Fronteras abiertas de América Latina: Geopolítica, cambios culturales y transformaciones sociales” Organizado por Universidad Nacional del Nordeste, Facultad de Artes, Diseño y Ciencias de la Cultura y Centro de Estudios Sociales (Universidad Nacional del Nordeste).

6. Trabajos inéditos

Representaciones y prácticas, entre demandantes y gestores, en torno a los programas de transferencia de ingresos. Capítulo I: Políticas Sociales, Representaciones, Sujetos y Prácticas. Posadas, 2011.

7. Síntesis para la difusión de los resultados en Internet

El proyecto se encuentra en su primer año de desarrollo por lo tanto aún no se disponen de resultados publicables.

Firma Director de Proyecto

Aclaración: Susana Moniec

Fecha de presentación del Informe de Avance – Final.30 de Abril de 2012.....

Presentar 1 (una) copia en papel y acompañar en soporte digital incluyendo los Anexos.

Representaciones y prácticas, entre demandantes y gestores, en torno a los programas de transferencia de ingresos

Políticas Sociales, Representaciones, Sujetos y Prácticas.

El concepto y los componentes de las representaciones sociales.

La teoría de las representaciones sociales (RS) obrada por el francés Serge Moscovici¹ ofrece un primer abrigo conceptual en el cual contener afirmaciones, conocimientos, estereotipos, mitos, sistema de creencias, normas, valores que portan las personas en determinado contexto social y que tiene por función servirles en sus comportamientos y para la comunicación.

Si bien el concepto ha sufrido múltiples interpretaciones, la versión más desarrollada es de su sucesora Denise Jodelet quien involucra tomar como esquema referencial que ayuda a situarse, a comprender las condiciones estructurales y desenvolverse en un determinado espacio socio histórico.

“Las representaciones sociales son construcciones simbólicas que modelan a los sujetos en el espacio social al que pertenecen y constituyen al mismo tiempo su forma de ser, pensar y vivir en sociedad”².

En este sentido las RS objetivan una realidad que se expresa en el lenguaje, que será el medio por el cual se ha de acercarse a las mismas.

El proceso metodológico mediante el cual se crean atraviesa **tres momentos**: La información, el campo de representación y la actitud.

De este modo, en principio se identifica cierta información, el conocimiento que tienen las personas o grupos de un objeto o situación social determinada. Involucra tanto la cantidad como la calidad de la información que manejan en la posición en la que se encuentren. Luego, mediante el campo de representación se orienta a organizar y jerarquizar los elementos del contenido y finalmente, la actitud se refiere a la orientación positiva o negativa frente al objeto de representación.

Para Moscovici, este último punto es el más fuerte del proceso porque de algún modo la actitud que se toma frente a algo definirá que interés se presenta en obtener información y como se representa.

Siempre las RS serán construidas en un contexto de representación determinado como espacio social en el cual incorporando dimensiones sociales, culturales y temporales.

¹ La Psychanalyse son image et son public (1961/1976)

² JODELET, D. "La representación social: fenómenos, concepto y teoría" en *Psicología Social* de Moscovici, S. Editorial Paidós, Volumen II, 1986, p. 473.

Desde este esquema es posible transitar el proceso de construcción de lo que para estos autores – tanto Moscovici como Jodelet - constituyen una significativa forma de acercarse a los hechos y a la forma en que se interpretan esos hechos, en una historia construida por quienes son parte de la misma.

Para el psicólogo francés en la teoría de las Representaciones Sociales experimenta dos momentos: la “Objetivación” y el “Anclaje”.

En el primer proceso se atrae a lo desconocido las categorías e imágenes que permiten clasificarlo y rotularlo, ofrecer un contexto inteligible al objeto, interpretarlo. Se toman categorías abstractas y se las convierte en materialización o concretización.

En el segundo proceso, el anclaje, transforma lo abstracto en cosas materiales y concretas que vienen a constituir la realidad; dar materialidad a un objeto abstracto, “naturalizarlo”. Si en el proceso de objetivación se creó una imagen sobre algo para dar entidad a lo imaginario, en el proceso de anclaje se lo introduce en una red de significados que porta el sujeto.

El objeto se inserta dentro de un pensamiento constituido. Según Moscovici³ este proceso se entiende de la siguiente manera:

- *Una asignación de sentido*, en la cual se crea una red de significados que ubican al objeto socialmente.
- *Una instrumentalización del saber*, donde los elementos de una representación permiten la construcción de relaciones sociales.
- *Enraizamiento en el sistema de pensamiento*, ya que la representación se inscribe en otro sistema de representación previamente existente.

Las RS tienen la función de guía práctica al sujeto de acuerdo a un contexto particular en el que se encuentra y los conocimientos de sentido común que se estructuran a partir de sus experiencias, intereses y esquemas de percepción. Las vías de transmisión más significativas son la tradición, la educación y la comunicación.

En suma las REPRESENTACIONES SOCIALES:

“Aquellos esquemas que guían los comportamientos, acciones, actitudes, prácticas y deberes de los sujetos que trascienden los ámbitos de la cultura y las estructuras sociales, es decir, forma de conocimiento socialmente elaborado y compartido, orientado hacia la práctica y que concurre a la

³ Mora Martín. Las teorías de las Representaciones Sociales de Serge Moscovici., Universidad de Guadalajara- México. www.Moscovici.com, Pág. 24-30.

*construcción de una realidad común a un conjunto social*⁴

En este sentido, Pierre Bourdieu incorpora esta lógica que articula dialécticamente lo individual y social, las estructuras internas de la subjetividad y las estructuras sociales externas. La historia de los sujetos que se incorpora a la realidad de las cosas en un proceso de ida y vuelta en el marco de las condiciones materiales que condicionan su existencia. Así:

“...al hablar de condiciones aludimos al contexto social como el conjunto de relaciones que operan – o más precisamente se conforman - los elementos significantes, según Castro de Andrade; contexto en el que las prácticas se desarrollan, y por fuera del cual no es posible comprender su significado, sentido y eficacia”⁵

Las prácticas se objetivan en sistemas de disposiciones semejantes por las condiciones de existencia. Aquí se denota la relación que hace al inconsciente y resalta su dimensión social. El habitus es el estructurador de las percepciones, valoraciones, orientador de las prácticas y discursos.

En los campos donde tienen lugar las relaciones sociales se conformarán múltiples representaciones, tantas como agentes haya.

“Las representaciones sociales de los agentes varían según su posición, dado que se actúan en el marco de esquemas de percepciones y apreciaciones, como estructura cognitiva y evaluativo que se adquiere a través de la experiencia duradera en el mundo social”⁶.

De este modo resulta significativo incursionar en cuales son aquellas RS que se construyen y transmiten en los destinatarios de las Políticas Sociales y los que asumen la tarea de proveer de bienes o servicios en carácter de prestaciones en las mismas, en aquella dinámica que Claudia Danani⁷ menciona como producción y reproducción de representaciones y prácticas sobre la población objeto - sujeto de las Políticas sociales. En el proceso de interjuego que señala la autora las representaciones junto con los comportamientos constituyen esa unidad compleja que denomina prácticas. En las últimas se expresan las condiciones externas o de contexto social que indican elementos

⁴ MOSCOVICI, SERGEI. El psicoanálisis, su imagen y su público. Buenos Aires, Editorial Huemul S.A., 1979. Pág. 46-48.

⁵ DANANI, CLAUDIA (1996): “Algunas precisiones sobre la política social como campo de estudio y la noción de población objeto”. En: Hintze, Susana (org.): *Políticas sociales. Contribución al debate teórico-metodológico*. CEA-CBC, 1996. Pág. 30

⁶ PIERRE BOURDIEU: Las Prácticas sociales, Co-edición Editorial Universitaria de la Universidad Nacional de Misiones/Dirección de publicaciones de la Universidad Nacional de Córdoba, Córdoba. KAIROS revistas de temas sociales. 1995. Pág. 123-129.

⁷ DANANI, CLAUDIA (1996). Op. Cit.

sobre los cuales es posible comprender su significado y eficacia, a la vez que son resignificadas subjetivamente por quienes las desarrollan.

En este orden Danani señala:

“...creemos que la población objeto de las política social han de ser reconocidas y construidas como sujetos/agentes sociales. Sujetos sociales – sean ellos “individuos” o “grupos”, de cualquier modo que los defina – objetivamente colectivos, aunque siempre singulares”⁸.

Así, se reconoce la importancia que tienen las relaciones, las condiciones estructurales - de clase - sobre el sujeto al mismo tiempo que en sentido inverso este sujeto opina, elige, acciona, usa lo que considere dentro de los márgenes de libertad que tiene.

“...la relación Política Social – sujeto en términos similares a los de la relación clase social – sujeto, no en el sentido de sentido de “pertenencia”, sino de un proceso de doble y recíproca determinación/construcción”⁹.

En síntesis, las intervenciones sociales que impulsa el Estado, construyen y a la vez son construidas por sujetos en contextos sociales particulares, generando y reforzando identidades y manifestándose en el lenguaje con diferentes nominalizaciones.

Por esta razón es riesgoso pensar a la población objeto como meros receptores o en los términos más usuales “beneficiarios” cuando se pone en funcionamiento su propia participación en ese proceso.

Las personas o grupos se ven involucrados en el proceso en el cual la política social le asigna un lugar y una representación a la que ellos también la organizan y recrean. De ningún modo pasivamente sino de acuerdo a las características singulares de los mismos.

“Las representaciones son construidas a partir de los procesos de interacción y comunicación social, las conversaciones de la vida diaria, la recepción de los medios masivos – todos ellos procesos comunicacionales a los que también reconstruyen – y se cristalizan en prácticas sociales”¹⁰

Antecedentes de estudios sobre representaciones sociales sobre los trabajadores sociales.

⁸ DANANI, CLAUDIA (1996). Algunas precisiones sobre la política Social como campo de estudio y la noción de población – objeto. En: Colección CEA – CBC. Centro de Estudios avanzados. Oficina de publicaciones del Ciclo Básico Común. Universidad Nacional de Buenos Aires. Coordinación Sara Slapak. Buenos Aires. Pág. 29

⁹ Idem anterior, pág. 31

¹⁰ PETRACCI, MÓNICA Y KORNBLIT ANALÍA (2004). Capítulo 5. Representaciones sociales: una teoría metodológicamente pluralista. En: Kornblit Ana Lía (coordinadora) Metodologías cualitativas en Ciencias Sociales. Modelos y procedimientos de análisis. 2da. Edición. Editorial Biblos.

En este sentido, Pérez Cosín¹¹ al hacer referencia a los profesionales del Trabajo Social, involucrados en la intervención con asignación de recursos de las políticas sociales a diferentes sectores de población, une el concepto de representaciones el de identidad colectiva y más precisamente del Trabajo Social en las articulaciones históricas de la profesión, como identidad atribuida y socializada, condicionada por el contexto particular. Retoma aquí la importancia de los medios de comunicación de masas en la construcción de las representaciones sociales, en su influencia, como ellos estructuran y organizan la percepción del mundo. De ningún modo los medios son determinantes y tampoco sus efectos son puros, sino que suelen tener notoria importancia en la sociedad actual. Sobre todo la televisión como constructor de contenidos y sentidos¹².

En la experiencia de la serie televisiva “Raquel busca su sitio” el autor reflexiona sobre cual es lugar del trabajo social en términos simbólicos, desde el estudio de un caso las representaciones sociales del trabajo social desde las imágenes y la influencia de su público, la audiencia.

Al detenerse en el punto de vista de los sujetos en la construcción del conocimiento, es decir en las significaciones entre los usuarios y los trabajadores sociales se transforman en un proceso “intersubjetivo”. Mediante técnicas cualitativas se acerca al análisis del discurso. Demuestra los resultados de esa interacción social, las relaciones entre el lenguaje y su significado. Se construye por el autor la dimensión de las imágenes en la serie y las subjetivaciones del público.

El campo representacional tendrá elementos nucleares y periféricos, los primeros serán: la imagen femenina, el reconocimiento de la capacidad funcional de los trabajadores sociales, la finalidad de la intervención y el objetivo del cambio social.

Entre algunas de las principales conclusiones un elemento nuclear sobre el cual se forman las RS en el público es el concepto de *ayuda*, seguido por el de *beneficencia*, *pobreza*, *necesidad*, *enfermedad* y últimamente *solidaridad*.

Los usuarios para referirse a los Trabajadores Sociales se utilizan cualidades humanas como amables, bondadosas, humanas, comprensivas, atentas.

Y la imagen de los TS es mayoritariamente conocida por los sectores excluidos y las valoraciones que tienen son mejores que el resto de la sociedad que carece de mayores referentes empíricos para opinar al respecto.

¹¹ PÉREZ COSÍN, JOSÉ VICENTE (2003) Tesis doctoral: “El trabajo Social: sus imágenes y su público. La construcción de una identidad colectiva”. Universitat de València. Departament de Sociologia i Antropologia Social. <http://tdx.cat/handle/10803/10295>

¹² En el trabajo citado, el autor toma como referencia la serie televisiva “Raquel busca su sitio” que se emitía en la televisión española y cuya actriz principal representaba a una Trabajadora social.

Se explicita la identidad de educadora y orientadora social guiada por su carácter vocacional y utópico aun en contextos donde es posible “quemarse” por las difíciles situaciones que debe atravesar.

Es así que por un lado se estereotipa una imagen de profesional ligado a su posición de mediación con los recursos y se le atribuye una serie de valores y características personales positivas.

Antecedentes de estudios sobre representaciones sociales sobre los destinatarios.

En relación a las representaciones sobre los destinatarios de las políticas sociales, fundamentalmente las de carácter asistencial, existe una amplia producción bibliográfica que da cuenta de las percepciones o representaciones hacia estos sectores de población.

Un antecedente importante lo constituye la producción de Bronislaw Geremek, quien en “Os Filhos de Caim” analiza las representaciones de los pobres en la literatura europea de los siglos XV al XVII. Al respecto expresa que:

“A origem desse fenômeno é bastante complexa e não permite interpretação unívoca. Em épocas diferentes muda a função principal da imagem do pobre, altera – se a ordem dos valores em que ele está inscrito, modificase a avaliação da ética y da estética dessa personagem”. El pobre puede suscitar “desprezo o admiração, ser sinônimo de sublime ou de baixeza, provocar compaixão o escárnio”¹³.

Expresa que el modelo del pobre y sus diversas tipologías varían a lo largo del tiempo. Aparecen en la literatura como los problemas que sufre la sociedad y se ven reflejados en los de las clases subalternas, los “*miserables*” como concepto utilizado con mucha recurrencia y en algunos casos muy ligados a la palabra *marginal*, expresión que se direccionó a aquella persona que inflige la ley, el *vagabundo*, *ladrón* o *bandido*.

Es decir, gran parte de la imagen que se crea en la literatura de la época al respecto del pobre es cargada de una connotación negativa del mismo. En principio por su falta de afección a las normas sociales y de convivencia que pueden perturbar el orden, ello genera un sentimiento de desconfianza, sospecha y amenaza en los pobladores. En sociedades pequeñas donde las relaciones de confianza se construyen entre familiares y vecinos aquel sujeto extraño se convertía inmediatamente en objeto de inseguridad, un peligro aquello que se solía dirigir a los extranjeros. Geremek distingue la imagen del

¹³ GEREMEK BRONISLAW. Os filhos de Caim. Vagabundo y meráveis na literatura europeia 1400-1700. São Paulo, 1995, Companhia das letras. Pág. Pág. 7

pobre a la del miserable, sobre todo de aquel que portaba una miseria por elección voluntaria, que provocaba sentimientos de elogio contrario al miserable por necesidad que era condenado moralmente. Esto se debe a la base religiosa de tal connotación en la cual la riqueza es sinónimo de bendición divina y la ausencia de ella podría ser hasta un castigo.

Otra era la situación del mendigo, donde el cuerpo “hablaba” y mediante la suciedad, las ropas, los brazos flacos suscitaban en el otro compasión y a veces también curiosidad y asco.

Claro está que la producción sobre el pobre se realiza desde la elite y sus visiones se instalan y cotidianizan, a pesar de que se hayan incorporado posteriormente una literatura más popular. Los conceptos utilizados como construcciones teóricas ayudan a ordenar los hechos, crear imágenes sintéticas, penetrar en el conocimiento de la sociedad analizada, pues muchas veces son imágenes estereotipadas.

Se toma y construye discursos sobre los vagabundos, sobre los estafadores y sobre los mendigos. Quizás el crecimiento en el interés por trabajarlos sea una señal del crecimiento del problema como fenómeno social y su presentación refleja el lugar que ocupa en ese contexto social en particular, esto es una interpretación histórica de la imagen del pobre. Aquí se construye la diferencia entre los mendigos siempre existentes y la presencia de amplia sectores empobrecidos en las crisis de la modernidad, que se suele relacionar directamente con la pérdida de valores morales y de las normas de convivencia social.

Otro antecedente al respecto lo constituye el estudio realizado por Laura Goldber¹⁴, quien aporta la mirada del receptor de la política, es su investigación expone e interpreta las “opiniones, actitudes y expectativas de los destinatarios de diversos programas asistenciales”¹⁵ poniéndose de relieve un generalizado escepticismo, así como una visión crítica en relación a la acción del estado, fundamentalmente por sus implicancias a nivel de clientelismo, paternalismo y subordinación social, entre otras cuestiones que indica la autora.

Una cuestión interesante que en su artículo se destaca, es el carácter contradictorio del discurso de los destinatarios de este tipo de políticas, en el sentido que a pesar de reconocer la naturaleza asistencial de las intervenciones, “simultáneamente desarrollan variadas estrategias para ser beneficiarios de esos mismos programas asistenciales”¹⁶;

¹⁴ GOLDBER LAURA y otros. (1992). La mano izquierda del Estado. La asistencia social según los beneficiarios. Miño Davila CIEPP. Buenos Aires.

¹⁵ Idem Pág. 10

¹⁶ Idem Pág.11

poniendo de este modo de relieve la relevancia que adquiere el concepto de estrategias de supervivencia, a la hora de intentar comprender la racionalidad de los actores, en tanto beneficiarios de políticas sociales.

Tan importante y tan influyente como el propio elemento, recurso que está en juego es la forma en que construye la relación entre “dador y receptor” que se inscribe en el campo de la producción social de la conciencia, las identificaciones, a las identidades, que de ellas se derivan, y las representaciones y discursos ideológicos que las materializan.

El sentido será deudor de la propia constitución del campo disciplinar y de la inscripción teórica, y a la vez en la misma puesta en acto producirá efectos sobre sujetos y representaciones sociales.

Para Graciela Cardinalli y Mónica Rosenfeld¹⁷ los programas sociales dirigidos a la pobreza generan y sostienen denominaciones con las cuales bautizan o referencian de algún modo a los sectores de población con los cuales operan. En ese proceso se da reforzamiento de una identidad atribuida y compartida entre los diferentes agentes que participan del programa, sean ellos profesionales, políticos y los mismos “beneficiarios”.

“...que generan imaginarios compartidos a través de los cuales también los agentes sociales elaboran una representación de si mismos, marcan la distribución de sus roles y posiciones sociales, expresan creencias comunes y fijan especialmente modelos formadores...”¹⁸

¹⁷ CARDARELLI GRACIELA - ROSENFELD MÓNICA (2000) Con las mejores intenciones. Acerca del Estado pedagógico y los agentes sociales En: Duschatzky Silvia. *Tutelados y Asistidos*. Programas sociales, políticas públicas y subjetividad. Paidós. Buenos Aires

¹⁸ Ob. Cit. Pág. 40

Bibliografía

BOURDIEU, PIERRE

1995 *Las Prácticas sociales*, Co-edición Editorial Universitaria de la Universidad Nacional de Misiones/Dirección de publicaciones de la Universidad Nacional de Córdoba, Córdoba. KAIROS revistas de temas sociales.

DANANI, CLAUDIA

1996. Algunas precisiones sobre la política Social como campo de estudio y la noción de población – objeto. En: Colección CEA – CBC. Centro de Estudios avanzados. Oficina de publicaciones del Ciclo Básico Común. Universidad Nacional de Buenos Aires. Coordinación Sara Slapak. Buenos Aires

GEREMEK BRONISLAW.

1995 *Os filhos de Caim. Vagabundo y meráveis na literatura européia 1400-1700*. São Paulo, Companhia das letras.

GOLDBER LAURA y otros.

1992 *La mano izquierda del Estado. La asistencia social según los beneficiarios*. Miño Davila CIEPP. Buenos Aires.

PETRACCI, MÓNICA Y KORNBLIT ANALÍA

2004 *Capítulo 5. Representaciones sociales: una teoría metodológicamente pluralista*. En: Kornblit Ana Lía (coordinadora) *Metodologías cualitativas en Ciencias Sociales. Modelos y procedimientos de análisis*. 2da. Edición. Editorial Biblos

CARDARELLI GRACIELA - ROSENFELD MÓNICA

2000 *Con las mejores intenciones. Acerca del Estado pedagógico y los agentes sociales* En: Duschatzky Silvia. *Tutelados y Asistidos*. Programas sociales, políticas públicas y subjetividad. Paidós. Bueno

REFERENTE EMPIRICO DE LA INVESTIGACION

Para situar el empírico de nuestra investigación, es necesario hacer referencia al contexto en que se originaron los programas de transferencia de renta, considerados como unidades de estudio y sobre las cuales se analizarán las representaciones sociales de demandantes y gestores.

Como lo habíamos anticipado en el proyecto, las unidades de estudio estarían constituidas por el Programa de Pensiones¹⁹ no contributivas cuyo objetivo consiste en “...promover el acceso a derechos de personas y familias en situación de vulnerabilidad social mediante la asignación de pensiones que no requieren de aportes para su otorgamiento”.²⁰

También constituirían unidades de estudio los programas de empleo, como el de “Promoción del Microcrédito para el desarrollo de la Economía Social”, que otorga dinero en efectivo para la mejora de unidades productivas en carácter de microcréditos por diferentes montos, plazos y metodologías crediticias.

Cada uno de estos programas registra su origen en distintos momentos o etapas del desarrollo de Estado de Bienestar Argentino. El de Pensiones no Contributivas, surge en la década del 40, vinculado al momento de sustitución de importaciones y de instalación del Estado de Bienestar. En términos de Fanfani, es durante el Modelo de la Asistencia Social Moderna, donde comienza a aparecer con mayor fuerza el papel del Estado en la prestación y administración de los recursos de la asistencia. Este momento es caracterizado por un proceso de racionalización de la asistencia y por un mayor saber discursivo respecto de la pobreza, en esa instancia aparecen diferentes categorías de pobres; “*esquemas y clasificaciones explícitos y sistemáticos reemplazarán progresivamente a los esquemas prácticos de antaño*” (FANFANI: 1989: 42). Este autor afirma que, acompañando a este proceso de racionalización de la asistencia surgieron las primeras instituciones de Servicio Social, tanto para el atendimento de las familias en estado de necesidad, como para la formación de los profesionales que debían llevar a cabo esas tareas. Profesionales que en un principio intentarían actuar sobre la voluntad y no en la transformación del medio, entendiendo que la miseria implica un defecto de adaptación entre el hombre y su medio.

¹⁹ **Pensiones a la vejez: se otorgan a personas mayores de 70 años. Las de invalidez: dirigido a personas que** presenten un 76 % o más de invalidez o discapacidad. **Madres de 7 o más hijos:** destinado a madres de 7 o más hijos nacidos vivos, ya sean biológicos o adoptivos.

²⁰ www.desarrollosocial.gov.ar

FANFANI vincula el surgimiento del Trabajo Social al modelo de la Asistencia Social moderna, que requería de personal especializado para producir información, a través del uso de diferentes técnicas e instrumentos, y para ejecutar la asistencia. Vincula al Modelo Asistencial la necesidad de asegurar una adecuada reproducción material y espiritual de la población, a través de su administración.

La configuración que asumieron las políticas sociales en el país en la década del 30 y 40, marcaron el ocaso de muchas de las instituciones de ayuda e intervención sobre lo social, como el de la Sociedad de la Beneficencia; instalándose entonces el Estado de Bienestar Argentino, que en términos de Lo VUOLO Y BARBEITO²¹ (1993), se configuró como un híbrido institucional, que conjugaba discursos universalistas, englobadores y solidarios, con prácticas particularistas.

Por su parte, el Programa de Micro créditos aparece en escena en un contexto mundial donde se comienza a hablar de una nueva cuestión social vinculada a los cambios en la forma de organización de la producción (Posfordismo, producción de alto valor, acumulación flexible) y en un contexto latinoamericano y, argentino de post ajuste, vinculado a la problemática social del desempleo, derivada del proceso de desindustrialización del país ocurrido por el influjo de las políticas neoliberales aplicadas por el gobierno del ex presidente Carlos Saúl Menem. En ese sentido, debemos recordar el cambio paradigmático ocurrido en las políticas sociales, esto es la instalación de los lineamientos de los mandamientos del Consenso de Washington, a saber focalización, descentralización, tercerización.

Ambos programas, originados en distintas etapas del Estado de Bienestar Argentino y sujetos a las matrices donde se originaron; uno plenamente vinculado en su institucionalidad a la centralidad del Estado y el otro con pluralidad de sub sectores, continúan vigentes en un momento en que por un lado comienza a visualizarse el proceso de destitución de las instituciones de la modernidad, pero en que también, la tendencia iniciada en los años 90 pareciera comenzar a revertirse a partir de la instalación de un espacio de crítica al Neoliberalismo, con el establecimiento de gobiernos latinoamericanos de centro izquierda que comenzaron a asumir a partir de sus gestiones de gobierno la recuperación por parte del Estado del manejo de algunas áreas de política antes en manos de capitales privados, así como con la incorporación al campo de la política social de los programas masivos de transferencia de ingresos condicionados, que desde el discurso evocan al destinatario como "*sujeto de derecho*" y

²¹ Estos autores también describen el surgimiento de diferentes instituciones argentinas de ayuda a lo largo de la historia y analizan su dinámica, a partir de la perspectiva de los sistemas.

son colocados como de carácter universal, pero que en el proceso de selección pone en juego atributos particulares de los sujetos, mostrando su carácter focalizado.

Rupturas y continuidades con la década del 90 y con el consenso de Washington, que comienzan a ser analizados hoy en el campo de las ciencias sociales. Interesante en este sentido resultan los aportes de Maristella Svampa (2009), quien va a mostrar que a pesar de la crítica al neoliberalismo presente en la retórica, este ha incursionado en una nueva etapa de su desarrollo, vinculada a la generalización del “Modelo Extractivo Exportador”, consistente en “la extracción de los recursos naturales no renovables, la extensión del monocultivo, la contaminación del ambiente y la pérdida de biodiversidad” (SVAMPA: 2009: 60); modelo en el cual el Estado actúa como meta regulador del proceso y al cual sería funcional la criminalización de la protesta social, la cooptación de los movimientos sociales a partir de la incorporación de los dirigentes a las funciones de gobierno y la masificación y consolidación de la política asistencial, entre otros indicadores que estarían dando cuenta de este proceso.

En ese sentido LO VUOLO (2009), expresa que estos programas reafirman la tendencia hacia el otorgamiento de beneficios en dinero y a la obligación de realizar contra prestaciones. Mostrando así que este tipo de políticas que desde la retórica se presentan como de nueva generación, no estarían indicando un cambio paradigmático, sino que constituyen un dato en el proceso de re estructuración de las políticas de transferencia de ingresos derivados de la retracción del Estado de Bienestar Argentino, modelo en el cual siguen teniendo plena vigencia la focalización, la descentralización y la terciarización como directrices a la hora de la operacionalización de la política social.

Este esquema de organización de la política social que comenzó a extenderse a partir de la década del 90, rescata características propias de los modelos de Estados de Bienestar de carácter pluralista, en los cuales un papel importante en la provisión del bienestar, además del estado y el mercado es asignado a la sociedad civil; a la que se le atribuye la capacidad de intervenir en una distribución más eficaz de los recursos por su anclaje local y territorial que le permite un mayor conocimiento de las necesidades y demandas de las comunidades; así como por estar supuestamente alejada de las prácticas propias y ancestrales del Estado, como por ejemplo las de carácter clientelar, en la prestación de asistencia.

Génesis y desarrollo del programa de pensiones no contributivas

El origen de las pensiones no contributivas se remonta a la Ley N° 13.337/1948, que fue sancionada el 27 de septiembre de 1948 y promulgada el 13 de octubre del mismo año, durante la presidencia de Juan Domingo Perón y se extiende prácticamente hasta nuestros días, el rastreo de fuentes permitió la aproximación a las numerosas leyes y decretos que dan cuenta de modificaciones o ampliaciones vinculadas con la redefinición o ampliación de población destinataria, en los montos a ser percibidos, relacionadas a las incompatibilidades y límites de este tipo de beneficios.

En sus orígenes, con la Ley N 13.337 del año 1948, se estableció la prestación para las personas que hubieren desarrollado algún servicio extraordinario para la Nación, que tuvieran como mínimo 60 años de edad y estuvieran incapacitados para el trabajo. Se refería fundamentalmente a los hombres que hubiesen prestado servicio militar en guerra, estuvieran con enfermedades imputables a actos de servicios, a las viudas de estos o a sus hijos menores de 18 años y hasta que cumplieran la mayoría de edad, o con discapacidad de algún tipo para el desempeño laboral.

- “... a) Las personas que hayan prestado a la Nación servicios de carácter extraordinario o eminente y que tuviesen por lo menos sesenta años de edad o se encontrasen incapacitadas para el trabajo;*
- b) Las personas que hayan prestado servicios militares o civiles en las guerras internacionales anteriores al 1870, o en la conquista del desierto o importantes servicios durante la organización nacional;*
- c) Los militares o civiles que hubiesen prestado servicios en funciones específicas o en o para reparticiones del Estado, respectivamente, como funcionarios, empleados u obreros, y que acrediten tener más de sesenta años de edad, carecer de medios suficientes de vida y haber prestado diez años de servicios como mínimo o encontrarse incapacitados para el trabajo;*
- d) Los ciudadanos bajo bandera que se invaliden para el trabajo como consecuencia de accidente o de enfermedad imputable a actos de servicio y los deudos de los mismos fallecidos en actos de servicio o por enfermedad consecuente;*
- e) Los ciudadanos combatientes invalidados en guerras internacionales en las que la Nación fuese beligerante y los deudos de aquéllos fallecidos en actos de servicio o por enfermedad consecuente;*
- f) Los deudos de las personas enumeradas en los incisos a), b) y c), debiendo acreditar en el caso de este último un mínimo de diez años de servicios prestados por el causante...” (Ley N 13.337 del año 1948).*

Por entonces se fijó a las comisiones respectivas de las cámaras de diputados y senadores del Congreso, la facultad de recibir las peticiones de los particulares bajo la comprobación documental y la investigación correspondiente para comprobar su autenticidad frente a lo cual estableció que las diferentes reparticiones del Estado debían colaborar con el fin. Asimismo, en la época, se estableció que durarían 10 años salvo

pedidos expresos de reanudación y serían financiadas por rentas generales hasta que se incluyeran en el presupuesto general. El monto resultaba de una ecuación relacionada a los montos de los sueldos que percibía con compatibilidad a cualquier otro beneficio – ingreso que no supere los 600 pesos moneda nacional mensuales.

Dos días después, el 29 de Septiembre de 1948, se sanciona una nueva ley, la N° 13.478, denominada Institución adicional de Jubilaciones - Pensiones a la Vejez. Régimen Jubilatorio – Inembargabilidad del haber previsional – Pensiones Graciables. Mediante este instrumento se incorporó:

“...para compensar las oscilaciones del costo de la vida, un suplemento variable sobre el haber mensual de las jubilaciones, retiros o pensiones, a cargo de los organismos nacionales de previsión social civiles o militares o del presupuesto de la Nación.” (Art. 1 Ley 13478/48 Institución adicional de Jubilaciones - Pensiones a la Vejez)

Así, fueron ajustados los montos a percibir por los beneficiarios (\$150 y \$200) y además se constituyó un Fondo denominado Estabilizador de Previsión Social para atender el déficit que pudieran tener los organismos de previsión social, especificándose que los ingresos provendrían de:

“El fondo se constituirá con el producido del aumento del impuesto a las ventas creado por ley 12.143 (4), en tres unidades y tres cuartos de unidad, a partir del 1° de enero de 1949.

Para las operaciones de exportación se aplicará por el término de tres (3) años. Los responsables enumerados en el art. 6° de la ley 12.143 (texto ordenado 1947), abonarán el impuesto del uno veinticinco por ciento (1,25%) sobre las ventas efectuadas mediante contrato celebrado con anterioridad a la sanción de la presente ley, extendido en documento público o privado en el que conste el precio convenido, y siempre que el embarque o entrega de la mercadería se realice en el primer semestre de 1949.” (Art. 3 Ley 13478/48 Institución adicional de Jubilaciones - Pensiones a la Vejez).

El monto total del presupuesto que el Ejecutivo Nacional destinará a este rubro sería de \$30.000.000 de pesos anuales. Pero, el artículo más importante de la Ley 13478/48 estableció que:

“El Poder Ejecutivo otorgará a toda persona no amparada por un régimen de previsión, una pensión inembargable a la vejez.

*a) a todo varón o mujer, soltero o viudo, de sesenta o más años de edad.
b) a todo varón, casado, de sesenta de sesenta o más años de edad y a todo varón o mujer, viudos, de sesenta o más años de edad, y con hijos menores de dieciocho años. La pensión que se otorga por esta ley será de hasta \$150 mensuales a las personas mencionadas en el inciso a) y de hasta \$200 mensuales a las que se alude en el inciso b). Las personas comprendidas en este artículo que contaren con recursos propios, cualquiera*

sea su origen, sólo tendrán derecho a obtener la pensión instituida por el mismo en la medida indispensable para completar las sumas fijadas en este artículo.” (Art. 9 Ley 13478/48 Institución adicional de Jubilaciones - Pensiones a la Vejez).

Estas prestaciones se dirigían a:

“Las personas comprendidas en este artículo que contaren con recursos propios, cualquiera sea su origen, sólo tendrán derecho a obtener la pensión instituida por el mismo en la medida indispensable para completar las sumas fijadas en este artículo.”

Con el paso de los años esta norma fue modificándose o complementándose en las siguientes: Ley N° 14172/52 aun bajo la presidencia de Juan Domingo Perón fue sancionada en septiembre de 1952 y promulgada el 15 de octubre de ese año, en la normativa se modifica el monto de la pensión de \$ 600 moneda nacional a \$1.000; Ley N° 14506/58, sancionada el 28 de septiembre de 1958, bajo el gobierno de Arturo Frondizi, en que se aumenta el monto a \$ 2.500 en pesos mensuales hasta el cual es compatible la prestación de la pensiones con otras prestaciones, y aparece en el cuerpo de la ley la especificación del beneficio a los deudos de los ex legisladores nacionales, artículos en los cuales se destaca una importante diferencia en los montos a percibir según el destinatario. Así:

“Los deudos de ex legisladores nacionales gozarán de una pensión de \$ 3.000 por mes. Por cada año que exceda de los dos en ejercicio del mandato se aumentará la pensión en \$ 250, pero en conjunto no podrá exceder en ningún caso de \$ 6.000, para los deudos de un mismo causante. Estas pensiones serán compatibles con otro sueldo, jubilación, renta líquida o cualquier otro ingreso o ayuda del Estado Nacional, Estados provinciales o extranjeros, o de sus municipalidades, entidades autárquicas o cajas de previsión social, cuando las mismas y los otros recursos no excedan en conjunto de \$ 6000”. (Artículo 7º Ley N° 14506/58).

Durante el gobierno de Frondizi, (1958-1962) se sancionaron varias leyes vinculadas al tema en cuestión, como las: Ley 15224/59, Ley N° 15390/60 y la Ley N° 16114/61. En este periodo estas leyes introducen por un lado, un tipo nuevo de destinatario, como se observa en la Ley N° 15224/59 sancionada el 15 de noviembre de 1959 y promulgada el 23 de diciembre de ese año, agrega un nuevo inciso al artículo 2º de la Ley 13.337/1948, sobre disposiciones para peticionar pensiones, donde:

“ ...se establece como peticionante a “Las personas que se encuentren incapacitadas para trabajar, víctimas de atentados o atropellos provocados por razones políticas, gremiales o actos derivados o conexos a ellas; o sus deudos, de acuerdo a lo establecido en el artículo 3º, incisos a), b), c) y d)”.

Esto es situado en los años posteriores a los Gobiernos de facto de Eduardo Lonardi (1955) y Pedro Aramburu (1955-1958) que dan lugar a la incorporación de víctimas de

atentados o atropellos por razones políticas. Por otra parte, introducen fundamentalmente modificaciones en los montos, como en el caso de la Ley N° 15390/60, sancionada el 27 setiembre de 1960, que elevó a \$ 5.000 el monto que podía ser acumulable la prestación, para pensionados que no remitan a deudos de ex legisladores, que ya tenían como tope la suma de 6.000; o el caso de la Ley N° 16114/61, sancionada el 20 de noviembre de 1961, que modificó los montos máximos a percibir para las pensiones, estableciendo la suma de 10.000 para destinatarios originarios y para deudos de ex legisladores, manteniendo la compatibilidad con otros beneficios.

“Estas pensiones serán compatibles con otro sueldo, jubilación, renta líquida o cualquier otro ingreso o ayuda del Estado nacional, Estados provinciales o extranjeros, o de sus municipalidades, entidades autárquicas o cajas de previsión social, cuando las mismas y los otros recursos no excedan en conjunto, para cada beneficiario, de \$ 10.000 (diez mil pesos) mensuales.” (Ley 16114/1961. Honorable Congreso de la Nación Argentina).

En esta misma ley se establece que:

“El gasto que ocasione el cumplimiento de la presente, se tomará del producido del artículo 3° de la Ley 13.478, con imputación a la misma” como ya se mencionara anteriormente.

En la presidencia de José María Guido (1962 – 1963), también ocurrieron modificaciones en esta materia, mediante la Ley N° 10342/62 sobre Pensiones Graciables y a la Vejez, sancionada el 4 de octubre de 1962, se condonaron las deudas con el Estado de los beneficiarios. Así, en el artículo 1º, se establece:

“Cancélanse los saldos de las deudas a favor del Fisco, a la fecha de publicación del presente, por los titulares de pensiones graciables o de pensiones a la vejez con motivo de la percepción indebida de los beneficios como consecuencia de: Exceso en los límites para acumular otros ingresos; Cobro de bonificaciones por costo de vida o de cualquier otro tipo, incompatibles; Omisión o error en la denuncia del estado civil; Desempeño de otras tareas o cargos; Cualquier causa que pudiera haber influido en el otorgamiento de la pensión.” (Ley 10342/1962 Honorable Congreso de la Nación Argentina).

En suma, frente a la situación que no fuera debidamente notificada u fuera omitida al Estado en la evaluación de otorgamiento de la pensión, derivó que las personas percibieron dinero del erario público que se le computara luego como “deuda” con el fisco al ser considerado mal habido. Los argumentos que se esgrimieron en la legislatura para condonar la deuda y sanear esta situación se ligaron a la edad avanzada de las personas y la falta de información precisa de los mismos cuando generaron el trámite.

Ya durante el gobierno del presidente Arturo Illia (1963 – 1966), el 29 de octubre de 1964 se sanciona la Ley 16565/64 que fue promulgada el 23 de noviembre de 1964, esta

establecía los topes de montos máximos \$9.000 y mínimos \$4.000 para las pensiones graciables. Asimismo establecía el régimen de compatibilidad elevando el monto:

“Estas pensiones serán compatibles con otro sueldo, jubilación, renta líquida o cualquier otro ingreso o ayuda del Estado nacional, Estados provinciales o extranjeros, o de sus municipalidades, entidades autárquicas o cajas de previsión social, cuando los mismos no excedan, en conjunto, para cada beneficiario, de veinte mil pesos (\$ 20.000) mensuales.”(Art. 7 Ley 16565/1964 Honorable Congreso de la Nación Argentina)

Establece los criterios para las pensiones graciables a los legisladores y ex convencionales constituyentes de la siguiente manera:

“Para gozar de los beneficios anteriormente dispuestos deberá acreditarse ante el Poder Ejecutivo el vínculo hereditario con el causante y que no se tienen los medios necesarios para vivir decorosamente.

Los beneficios de esta disposición comprenden a la viuda en concurrencia con las hijas solteras, viudas o divorciadas por culpa del esposo, e hijos varones menores, o mayores incapacitados para el trabajo.

Los deudos que hayan percibido el total o parte de las dietas que hubieran correspondido al causante hasta la terminación de su mandato, podrán gozar de la pensión, después de haber transcurrido igual término que el considerado para la liquidación de las dietas.” (Art. 7 Ley 16565/1964 Honorable Congreso de la Nación Argentina).

Interesante notar que hasta aquí el criterio de asignación del beneficio a los legisladores y ex convencionales, seguía siendo el estado de necesidad y por otra parte la protección fundamentalmente a las mujeres, que a diferencia de los deudos hombres no contaban con la limitación de la edad.

Posteriormente en 1968 con la Ley Nº 17913/68 sancionada el 27 de septiembre, bajo la presidencia de Juan Carlos Onganía (1966 – 1970) se reconsideraron los montos mínimos de la pensión graciable otorgada y a otorgarse a la suma de \$10.000 bajo los siguientes argumentos:

“Tal como está redactada la norma, se da la situación que el beneficiario de pensión graciable cuyos ingresos no excedan de la cantidad indicada, aunque se aproximen o lleguen a ella, tiene derecho a percibir íntegramente aquella pensión, la que, en cambio, se hace totalmente incompatible cuando tales ingresos exceden dicha suma, por mínimo que sea el exceso. Para remediar esa situación, a todas luces injusta, se propicia agregar a la norma legal antes citada, una disposición estableciendo que cuando el monto de los demás ingresos exceda la suma de veinte mil pesos mensuales, la pensión graciable se reducirá en la medida del exceso.” (Ley 17913/1968 Honorable Congreso de la Nación Argentina).

Se excluye de esta norma a:

“... las pensiones a la vejez otorgada o a otorgarse de conformidad con lo dispuesto por el artículo 9º de la Ley 13.478, cuyo monto, de acuerdo con lo

preceptuado por el artículo 1º de la Ley 16.472, equivale al sesenta por ciento móvil del importe establecido para las pensiones mínimas que abonen las cajas nacionales de previsión”.

Durante la presidencia de Alejandro Lanusse (1971 – 1973), se sancionaron leyes vinculadas con las pensiones, por un lado la Ley 18915/70 sancionada el 31 de diciembre de 1970 que elevó los montos mínimos de la pensión de \$100 a \$150 mensuales y por otro lado la Ley N° 18910 del 15 de enero de 1971 en donde se establece:

“Facúltase al Poder Ejecutivo a otorgar, en las condiciones que fije la reglamentación, una pensión inembargable a toda persona sin suficientes recursos propios, no amparada por un régimen de previsión, de 60 o más años de edad o imposibilitada para trabajar”. (Art. 2 Ley 18910/1971. Decreto Ley).

La Ley 19532/72, sancionada el 23 de marzo de 1972, que elevó el límite de compatibilidad con otros ingresos de los rubros antes mencionados a la suma de \$400 y la suma de los deudos de legisladores a \$200.

El 13 de septiembre de 1973 fue sancionada la Ley N° 20541/73 y promulgada el 11 de octubre de ese año bajo la presidencia de Raúl Alberto Lastiri (1973). Allí se incrementaron los haberes de jubilaciones y pensiones en porcentajes. Haciéndose en dicha ley una aclaración pertinente a las pensiones graciabiles:

“El haber mínimo de toda pensión graciable otorgada o a otorgarse será móvil y equivalente al setenta por ciento (70 %) del haber mínimo de pensión del régimen nacional de previsión.” (Ley 20541/1973 Honorable Congreso de la Nación Argentina).

Durante el periodo de tiempo que duraron los gobiernos de facto entre 1976 a 1983 con el retorno de la democracia no ocurrieron modificaciones sustantivas en el régimen de Pensiones. Salvo la incorporación en el año 1981 de la Pensión a sacerdotes de la Iglesia Católica mediante la Ley N° 22430/81:

“ Se otorga una asignación mensual vitalicia a sacerdotes mayores de 65 años o incapacitados, que hubieran ejercido su ministerio en el país al menos por cinco años, equivalente al mínimo del régimen nacional de jubilaciones por trabajos en relación de dependencia sin aportes y compatible con otros ingresos que no superen el doble del haber mínimo de jubilación”. (Art. 1 Decreto Ley 22430/1981).

Para el año 1986 con el Gobierno del Presidente Raúl Alfonsín (1983 – 1989) se sancionó la Ley N° 23.466/86, que incorpora un nuevo beneficiario, al otorgar derecho a la pensión a los familiares de personas desaparecidas, del siguiente modo:

“Otorgase una pensión no contributiva a todas las personas que acrediten los siguientes extremos a partir de la sanción de esta ley:
a) *Ser menor de 21 años de edad;*

b) La desaparición forzada de uno o ambos progenitores — acaecida antes del 10 de diciembre de 1983 —, justificada mediante denuncia ante autoridad judicial competente, la ex Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas (decreto ley 158/83) o la Subsecretaría de Derechos Humanos del Ministerio del Interior.

A los efectos de esta ley se entiende por desaparición forzada de personas, cuando se hubiere privado a alguien de su libertad personal y el hecho fuese seguido por la desaparición de la víctima, o si ésta hubiere sido alojada en lugares clandestinos de detención o privada bajo cualquier otra forma del derecho a la jurisdicción.” (Art. 1 Ley 23466/1986 Honorable Congreso de la Nación Argentina).

Durante el gobierno del Presidente Carlos Saúl Menem (1989-1995) se van a producir varias modificaciones al régimen de Pensiones. El primero y más importante es el 28 de septiembre de 1989 en que se sanciona la Ley N° 23.746/90 en la cual se Instituye el derecho a percibir una pensión mensual, inembargable y vitalicia, para las madres que tuviesen siete o más hijos, cualquiera fuese la edad y estado civil. En el texto de la Ley se menciona:

“Instituyese para las madres que tuviesen siete o más hijos, cualquiera fuese la edad y estado civil, el derecho a percibir una pensión mensual, inembargable y vitalicia cuyo monto será igual al de la pensión mínima a cargo de la Caja Nacional de Previsión para Trabajadores Autónomos.” (Art. 1 Ley 23.746/90 Honorable Congreso de la Nación Argentina).

En el artículo 2 de dicho instrumento legal, se detallan las condiciones para acceder a este beneficio:

“a) No encontrarse amparado por régimen de previsión o retiro alguno; b) No poseer bienes, ingresos ni recursos de otra naturaleza que permitan la subsistencia del solicitante y grupo conviviente; c) Ser argentino o naturalizado. Los extranjeros deberán tener una residencia mínima y continua de quince años en el país. En ambos casos la ausencia definitiva del país hará perder el beneficio; d) Acreditar los extremos invocados en forma de ley”.

Para ello se faculta al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de la Nación y el presupuesto es de Rentas Generales.

El 29 de septiembre de 1990 se sanciona la ley N° 23.891/90 donde se incorpora la pensión vitalicia a medallistas olímpicos:

“En virtud de haber logrado títulos olímpicos que quedan en la historia mundial, para la gloria del deporte argentino, quienes han obtenido u obtengan el primero, segundo o tercer puesto (medalla de oro, plata o bronce) son considerados maestros de deporte a partir de la puesta en vigencia de esta ley”. “A partir del mes siguiente de la promulgación de la presente ley las personas mencionadas en el art. 1º percibirán una pensión mensual y vitalicia...” (Art. 1 Ley 23891/1990 Honorable Congreso de la Nación Argentina).

Las condiciones para el acceso establecían que los medallistas hayan cumplido los 50 años de edad, en orden al tipo de distinción obtenido (oro, plata, bronce) el monto de uno a tres haberes mínimos de las pensiones nacionales y siempre y cuando no posean

ingresos mensuales superiores a 5 haberes mínimos de las pensiones para personas en relación de dependencia y son compatibles con cualquier otro ingreso.

En el año 1991 mediante la Ley N° 24018/91 se incorporan asignaciones de pensiones vitalicias para miembros del poder ejecutivo nacional:

“El Presidente, el Vicepresidente de la Nación y los Jueces de la Corte Suprema de la Nación quedan comprendidos en el régimen de asignaciones mensuales vitalicias que se establecen en el presente capítulo a partir del cese en sus funciones.” (Art. 1 Ley 24018/1991 Honorable Congreso de la Nación Argentina).

Durante la misma presidencia de Menem, más precisamente el 23 de septiembre de 1993 se promulga la Ley N° 24241/93, que se sanciona el 13 de octubre de ese año, mediante la cual se modifica el modelo hacia el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones que nuclea a las situaciones de vejez, invalidez y se unifica a las demás prestaciones del sistema único de seguridad social (SUSS). Es a partir de ahí que se separan el Régimen contributivo de lo no contributivo. Estas últimas corresponden a las pensiones que no requieren de aportes para su otorgamiento.

En el art. 183 de la Ley 24241/93 se modifican las edades para la obtención de las prestaciones, quedando de la siguiente manera:

Ley originaria	Año	Edad establecida por la presente Ley
13.337, art. 2º, inc. a)	1948	70 años
13.478, art.9º, modificado por ley 20.267	1948	70 años
22.430, art. 1º	1981	70 años
23.891, art. 4º	1990	60 años
24.018, art. 3º	1991	65 años

FUENTE: elaboración propia en base a análisis de legislación.

En suma, esta modificación significa que para ser pensionado por ser sacerdote de la grey católica antes se consideraba a los 65, ahora debe tener 5 años más. Para ser pensionado por ser medallista olímpico 10 años más, ya que la norma original establecía los 50 años de edad; y finalmente los miembros del poder ejecutivo y la Corte Suprema de Justicia deben tener ahora 65 años cuando originalmente se establecía con 60 años.

De las modificaciones hechas a la norma original que hacen alusión al sistema de pensiones una de las más significativas ha sido:

“...Al reformarse el sistema previsional en 1994, el Programa de Pensiones no Contributivas (PNC) fue separado de los programas contributivos, los cuales

*fueron reorganizados bajo el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP)*²².

Es así que el Régimen contributivo queda bajo la órbita del Ministerio de Trabajo y los no contributivos pasan a constituirse parte de las acciones de la Secretaría de Desarrollo Social.

A partir del año 1996 se crea la [Comisión Nacional de Pensiones](#), organismo desconcentrado de la Secretaría de Desarrollo Social que recibe funciones de la ANSeS para la recepción, tramitación, evaluación y liquidación de las solicitudes. Sus objetivos son:

“En forma integral, la recepción, tramitación y evaluación de las solicitudes de pensiones asistenciales (vejez, invalidez y madres de siete o más hijos), excombatientes de Malvinas, familiares de desaparecidos y otras pensiones por leyes especiales otorgadas por la autoridad administrativa, con intervención de los gobiernos provinciales y municipales en la gestión de todo el proceso. Los destinatarios deben caracterizarse, además, por no recibir ningún tipo de beneficio previsional o de retiro y no tener bienes, ingresos ni recursos de cualquier tipo que permitan la subsistencia del solicitante y de su grupo familiar.

- En forma parcial, tramitar las pensiones gratificables ya acordadas por el Congreso de la Nación (la gestión de iniciación del trámite hasta el otorgamiento corresponde a los legisladores).*
- En forma integral, liquidar los beneficios (haber pensionales).²³*

El 15 de mayo de 1997 en el Decreto 432 en sus considerandos aparece la necesidad de reglamentar el Art. 9 de la Ley 13478 en orden a las pensiones a la Vejez y las personas con insuficientes recursos e imposibilitados de trabajar, sobre todo de acuerdo al tiempo transcurrido con la intención de agilizar la tramitación de los mismos. Establece las características de los beneficiarios y los requisitos para determinarlos con mayor precisión; asimismo en orden a la tramitación y el otorgamiento, faculta a la Secretaría de Desarrollo Social a dictar las disposiciones necesarias para hacerlo, donde se tramitarán las mismas o en organismos oficiales autorizados para tal fin en el interior del país.

Señala también el haber de la prestación, la liquidación y el pago. Si hubiere necesidad de apoderado y representantes también especifica el procedimiento y las condiciones. Reglamenta sobre la transferencia del beneficio; las obligaciones de los beneficiarios; la suspensión de la prestación; caducidad y rehabilitación de la prestación; las reconsideraciones y finalmente las disposiciones complementarias de la norma.

El 12 de agosto de 2003 en el Decreto 582 bajo la Presidencia de Néstor Kirchner (2003-2007) se actualiza la reglamentación de las Pensiones. En sus considerandos señala:

²² OIT. Pensiones no contributivas y asistenciales. Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay.

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

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

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

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

Que, desde las políticas sociales delineadas por el MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL, corresponde dictar una medida que permita paliar la situación descrita, readecuando las normas vigentes en dicha materia, sin olvidar que como Sociedad en su conjunto nos medimos en gran parte por el espacio destinado a todos nuestros mayores.”²⁴

En este decreto se vuelven a tratar algunos puntos sobre el destinatario de las pensiones y sus requisitos; sobre la tramitación y el otorgamiento; haber de prestación, liquidación y pago; apoderados, representantes necesarios; y uno de los puntos fundamentales tiene que ver con la imposibilidad de transferir el beneficio y que el mismo tiene carácter vitalicio y personal; sobre las obligaciones; la suspensión de la prestación, sobre su caducidad y rehabilitación: reconsideración y disposiciones complementarias.

El 24 de noviembre de 2004 se sanciona la Ley N° 25967/04 que se promulga el 15 de diciembre de ese año refiere principalmente al presupuesto asignado a las prestaciones de pensiones para el ejercicio 2005 considerados bajo la denominación de “gastos y recursos”. Asimismo, en el Cap. VII Art. 43 establece una prórroga importante en el tiempo de duración para las pensiones vigentes:

“Porróganse por DIEZ (10) años a partir de sus respectivos vencimientos las pensiones otorgadas en virtud de la Ley N° 13.337 que hubieran caducado o caduquen durante el presente ejercicio.

Prorróganse por DIEZ (10) años a partir de sus respectivos vencimientos las pensiones gratificables que fueran otorgadas por el artículo 32 de la Ley N° 24.447/1995.”²⁵

²³ OIT. Pensiones no contributivas y asistenciales. Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay. Pág. 48

²⁴ Decreto 582/2003

²⁵ Ley N° 25967/2004 Honorable Congreso de la Nación Argentina.

En ese artículo se señala las que hayan caducado en el lapso de ese año y las dispuestas en la Ley 23.270 que se refiere a un igual tratamiento de las pensiones graciables como pensiones no contributivas.

En el mismo orden de cosas, la Ley N° 25967/04 establece las condiciones en las que se mantiene ese beneficio. Para gozar de esa prórroga deberán cumplir con las siguientes condiciones:

“a) No ser el beneficiario titular de un bien inmueble cuya valuación fiscal fuere equivalente o superior a SESENTA MIL PESOS (\$ 60.000).

b) No tener vínculo hasta el cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad con el legislador otorgante, quedando exceptuados los beneficiarios discapacitados.

c) No podrán superar en forma individual o acumulativa la suma de TRESCIENTOS PESOS (\$ 300) y serán compatibles con cualquier otro ingreso siempre que, la suma total de estos últimos, no supere DOS (2) jubilaciones mínimas del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones.”²⁶

Sin embargo una de las modificaciones introducidas al régimen se corresponde con el Decreto 1450 del año 2005 donde se especifican las fuentes de verificación para las pensiones a la vejez. Esto en relación a la documentación respaldatoria y el instrumento de la Encuesta socioeconómica, en este último caso señala:

“Se realizará una nueva encuesta que deberá ser cumplimentada en todos sus ítems con firma o impresión dígito pulgar del solicitante certificada, informe social con firma, matrícula y sello del profesional actuante, firma y sello de quien avala y sello institucional. Es importante que el profesional exponga su diagnóstico y opinión sobre el otorgamiento o no de la pensión.”²⁷

En el mismo periodo de Gobierno de Néstor Kirchner las leyes que se sancionan se refieren al orden presupuestario, a saber:

- La ley N° 26078/06: del 22 de diciembre de 2005 y promulgada el 9 de enero de 2006 se refiere el financiamiento público de las acciones cometidas en este orden.
- La Ley 26198/07: del 13 de diciembre del 2006 y promulgada parcialmente el 8 de enero del 2007 establece el presupuesto para el ejercicio anual.
- La Ley N° 26337/07: sancionada el 5 de diciembre del 2007 y promulgada parcialmente el 26 de diciembre de ese año, establece el presupuesto para el ejercicio 2008 en tanto gastos y recursos.

Ya en la presidencia de Cristina Fernández, la Ley N° 26422/08 señala el presupuesto para el ejercicio 2009 como de gastos y recursos; pero es la Ley N° 26425/08 la más importante en este orden, pues se elimina el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones creado durante el

²⁶ Ley N° 25967/2004 Honorable Congreso de la Nación Argentina

²⁷ Decreto 1450/2005

Gobierno de Menem. Bajo argumentos de proteger los ahorros previsionales de la crisis financiera internacional en ese año, elimina el sistema privado de pensiones y el proyecto:

"...crea el Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA), por consiguiente se elimina el actual régimen de capitalización que será absorbido y sustituido por el régimen de reparto (estatal)"²⁸

Finalmente la Ley Nº 26546/09 en la misma presidencia establece el presupuesto para el régimen de las pensiones el ejercicio 2010.

El sistema de seguridad social argentino involucran las prestaciones de Jubilaciones y pensiones. Las últimas presentan un proceso de desarrollo alternado que se ligan a la forma en que concibieron los gobiernos en las particularidades de los contextos tal como se mencionara anteriormente.

En síntesis entre las regulaciones más importantes se destacan:

Ley o Decreto	Año	Población a la que se dirige
Ley 13337	1948	Vejez e Invalidez
Ley 13478	1948	
Ley 23746	1989	Madre de 7 Hijos
Decreto 2360	1990	
Decreto 432	1997	Vejez e Invalidez
Decreto 582	2003	Vejez
Decreto 1450	2005	

FUENTE: elaboración propia en base a análisis de legislación

En la actualidad, en las distintas Provincias del País, existen setenta y dos (72) oficinas de la Comisión Nacional de Pensiones que se denominan Centro de Atención Local (CAL)

*"Esta herramienta basa su funcionamiento por un lado, en una mirada social integral, que comprende a las personas como **sujetos de derecho** con sus*

particularidades sociales, económicas y regionales; por otro lado, en el trabajo territorial, que prioriza el contacto directo con los sectores más vulnerables y con las zonas de menor acceso a la información.”²⁹

En la Provincia de Misiones atienden dos CAL, uno en la Ciudad de Posadas y el otro en la ciudad de Eldorado. El primero de ellos que trabaja en el [Centro de Referencia](#)³⁰.

Asimismo, en casos de solicitudes o de necesidad puntual de un sector poblacional o grupo específico se realizan operativos especiales en los Municipios; por otro lado también desde el Tren de Desarrollo Social y Sanitario³¹ se realizan sus trámites correspondientes.

El Programa de Pensiones involucra siete categorías:

1. Vejez
2. Invalidez
3. Madres de siete hijos o más
4. Familiares de desaparecidos
5. Familiares de ex combatientes de Malvinas
6. Beneficios otorgados por leyes especiales: Abarcan las otorgadas a Presidentes y Vicepresidentes de la Nación; Jueces de la Corte Suprema de Justicia de la Nación; Premios Nobel; Primeros Premios Nacionales a las Ciencias, Letras y Artes Plásticas; Premios Olímpicos y Paralímpicos; Familiares de Personas Desaparecidas; Pioneros de la Antártida; Precursores de la Aeronáutica y Primera Conscripción Argentina (Cura Malal³²).
7. Beneficios graciabiles: Son aquellas que se otorgan por medio del Congreso de la Nación de acuerdo a lo establecido por la Ley N° 13.337/1948 y por la Ley de Presupuesto General de la Nación. Cada legislador posee un monto para otorgar pensiones y las personas dependen de la “gracia” de quien otorga, duran 10 años y pueden ser renovables por el mismo periodo.

²⁸ Ley N° 26425/2008 Honorable Congreso de la Nación Argentina

²⁹ <http://www.desarrollosocial.gob.ar/pensiones/>

³⁰ Se trata de dependencias distribuidas en todo el país, conformadas por equipos interdisciplinarios que articulan las diversas líneas de acción del Ministerio para construir, junto con la comunidad, estrategias de desarrollo local desde un abordaje integral. En este sentido, funcionan como delegaciones locales del nivel central, cuya forma de trabajo es articular políticas con los gobiernos provinciales y municipales, organizaciones de la sociedad civil y movimientos sociales en lo que se denomina la Red Federal de Políticas Sociales. Por otra parte, las distintas áreas de decisión técnico-administrativas del Ministerio, apoyan a los Centros de Referencia en el planteo de estrategias que faciliten la implementación de las políticas sociales integrales en el territorio. <http://www.desarrollosocial.gob.ar/cdr/106>

³¹ Esta iniciativa conjunta de los ministerios de Desarrollo Social y de [Salud](#) posibilita el acceso a políticas de Estado, mediante una formación de ocho vagones que cuenta con consultorios preparados para la atención primaria de la salud y el asesoramiento en políticas sociales. Su recorrido prioriza pequeños territorios, parajes y localidades cuyas comunidades ven dificultadas sus posibilidades de desarrollo por encontrarse aisladas o alejadas de centros urbanos. <http://www.desarrollosocial.gob.ar/tren/158>

³² Cura Malal fue el campo de adiestramiento más concurrido de la docena que había dispersos por el país. 1896.

Las tres primeras reciben también la denominación de Pensiones Asistenciales y se constituyen en objeto de este trabajo para lo cual se aportan más detalles.

PENSIONES A LA VEJEZ, POR INVALIDEZ Y A MADRES DE 7 O MÁS HIJOS.

Se trata de un derecho que tienen aquellas personas que se encuentran en situación de vulnerabilidad social sin amparo previsional o no contributivo, que no poseen bienes, ingresos ni recursos que permitan su subsistencia y que no tienen parientes obligados legalmente a proporcionarles alimentos o que, teniéndolos, se encuentran impedidos para hacerlo. Las pensiones a la vejez se otorgan a personas mayores de 70 años, mientras que las que son por invalidez están dirigidas a quienes presenten un 76 por ciento o más de invalidez o discapacidad. Las destinadas a madres de 7 o más hijos contemplan a quienes sean o hayan sido madres de 7 o más hijos nacidos vivos, biológicos o adoptivos.

En todos los casos, los titulares de este derecho cuentan con cobertura médica integral administrada por el [Programa Federal de Salud](#) (PROFE) dependiente del [Ministerio de Salud de la Nación](#).

La función de la [Comisión Nacional de Pensiones](#) en este caso, consiste en verificar el cumplimiento de los requisitos establecidos por la Ley de otorgamiento y su posterior liquidación.

LA PENSIÓN A LA VEJEZ

La obtención de una pensión a la Vejez surge a partir de la Ley N° 13.478/1948 donde en su artículo 1 establece:

“Institúyese a partir del 1º de enero de 1949, para compensar las oscilaciones del costo de la vida, un suplemento variable sobre el haber mensual de las jubilaciones, retiros o pensiones, a cargo de los organismos nacionales de previsión social civiles o militares o del presupuesto de la Nación”

y se reglamenta en el Decreto 432/1997

“Que la situación de crisis por la que ha atravesado la sociedad argentina, ha agudizado la demanda social, evidenciando que es cada vez más numerosa la población en situación de vulnerabilidad social, tanto en el orden nacional como provincial, deviniendo entonces, esencial la presencia del Estado, cuya finalidad irrenunciable es la de promover políticas de desarrollo, capacitar y crear

condiciones que posibiliten la generación de empleo y asistir directamente a los sectores más desprotegidos”.

Posteriormente en el Decreto N° 582/2003 se establece la prestación desde el Poder Ejecutivo a todas aquellas personas sin suficientes recursos propios, ni amparado por un régimen previsional, mayor de 70 años e imposibilitado de trabajar. En suma, lista los requisitos siguientes: • Tener 70 años o más de edad;• No estar amparado el peticionante ni su cónyuge por ningún tipo de pensión no contributiva ni jubilación o pensión;• No tener bienes, ingresos ni recursos de cualquier tipo que permitan la subsistencia del solicitante y de su grupo familiar;• No tener parientes que estén obligados legalmente a proporcionarle alimentos o que teniéndolos se encuentren impedidos para poder hacerlo;• Ser argentino 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 de la pensión;• Los extranjeros deben acreditar una residencia mínima y continuada en el país de cuarenta (40) años inmediatamente anteriores al pedido de la pensión;• No encontrarse detenido a disposición de la Justicia.

PENSIÓN POR INVALIDEZ

Condiciones necesarias para obtener una pensión por Invalidez se establecen en la Ley N° 18.910/1971 Decreto N° 432/1997 Reglamentación del artículo 9 de la Ley N°13478 que fuera enunciado anteriormente en la pensión de vejez. Sus premisas principales consignan:

- Encontrarse incapacitado en forma total y permanente. Se presume que la incapacidad es total cuando la Invalidez produzca una disminución del SETENTA Y SEIS (76%) POR CIENTO o más de la capacidad laboral.
- No estar amparado el peticionante ni su cónyuge por ningún tipo de pensión no contributiva ni jubilación o pensión.
- No tener bienes, ingresos ni recursos de cualquier tipo que permitan la subsistencia del solicitante y de su grupo familiar.
- Ser argentino o naturalizado. Los naturalizados deben contar con una residencia continuada en el país de por lo menos cinco (5) años anteriores al pedido de la pensión.
- Los extranjeros deben acreditar una residencia mínima y continuada en la república de veinte (20) años inmediatamente anteriores al pedido de la pensión.

- No encontrarse detenido a disposición de la Justicia

Para acceder a este tipo de pensión se debe presentar:

- Declaración Jurada de familiares a cargo.
- Partida de nacimiento de los hijos menores de edad o discapacitados.
- Partida o acta de matrimonio. No se considera válida la libreta de matrimonio. En el caso de titulares mujeres sólo presentar cuando el cónyuge varón sea discapacitado.
- Certificado de supervivencia de las personas por las cuales se solicita la asignación familiar.
- Fotocopia de Documento Nacional de Identidad de las personas por las cuales se solicita la asignación familiar.
- Fotocopia de CUIL del titular, cónyuge e hijos.
- Certificado de escolaridad (de preescolar a secundaria) de los hijos y/o familiares a cargo por los cuales se solicita ayuda escolar, especificando el régimen de vacaciones (ej. Escolaridad de verano). El plazo de presentación es de cuatro (4) meses desde el inicio de cada ciclo lectivo.
- Si la titular es mujer, Información Sumaria o Declaración Jurada ante Juez de Paz o autoridad competente donde conste si el cónyuge percibe, de otras fuentes, asignación familiar por los hijos para los cuales se solicita la misma. En caso de no haber juzgados en la zona de residencia -aspecto que deberá aclararse en la documentación presentada-, el/la titular podrá presentar una Declaración Jurada con dos testigos ante la Policía.
- En caso de hijo o cónyuge varón discapacitado, acompañar: Certificado de Discapacidad emitido por el Ministerio de Salud, Sentencia de declaración de Insania, Certificado Médico expedido por hospital o establecimiento sanitario público nacional, provincial o municipal y deberá contener:
 - Porcentaje de discapacidad.
 - Sello del establecimiento sanitario (hospital público, servicio o unidad sanitaria).
 - Firma y sello del médico que lo extiende.
 - Firma y sello del director del establecimiento, jefe de servicio o responsable de unidad sanitaria.

PENSIÓN POR MADRES DE 7 O MÁS HIJOS

Condiciones necesarias para obtener una pensión por Madres de 7 o más hijos.

Ley N° 23.746/90 en el artículo 1 establece: *“Instituyese para las madres que tuviesen siete o más hijos, cualquiera fuese la edad y estado civil, el derecho a percibir una*

pensión mensual, inembargable y vitalicia cuyo monto será igual al de la pensión mínima a cargo de la Caja Nacional de Previsión para Trabajadores Autónomos.”

En el Decreto Reglamentario N° 2360/90 se establecen los requisitos para su otorgamiento, entre ellos:

- Ser o haber sido madre de 7 o más hijos nacidos vivos, propios o adoptados.
- No estar amparada por ningún tipo de beneficio (previsional, jubilación, pensión, retiro, etc.) o prestación no contributiva alguna.
- No tener bienes, ingresos ni recursos de cualquier tipo que permitan la subsistencia de la solicitante y de su grupo familiar, ni parientes obligados a prestar alimentos, con capacidad económica suficiente para proporcionarlos en un importe igual o superior al de la pensión instituida.
- Ser argentina o naturalizada. Las naturalizadas deben contar con una residencia mínima y continuada en el país de un (1) año inmediatamente anterior al pedido de la pensión.
- Las extranjeras deben acreditar una residencia mínima y continuada en el país de quince (15) años inmediatamente anteriores al pedido de la pensión
- No encontrarse detenida a disposición de la Justicia.

Documentación respaldatoria

- Acreditación del nacimiento de los hijos
- Partidas, testimonios, o certificados de nacimiento de los hijos emitidos por el Registro Nacional de las Personas con identificación de Acta, Tomo y Folio de Inscripción.

En aquellos casos en los que la solicitante no tenga las 7 partidas de nacimiento de sus hijos, éstas podrán suplirse con la siguiente documentación:

- Partida de defunción de los hijos donde conste que han nacido vivos y figuren los datos correctos de la madre.
- No se admiten fotocopias de anotaciones en las libretas de matrimonio ni constancias de nacimiento expedidas por el hospital.
- Es importante tener en cuenta:
- Las partidas deben presentarse sin enmiendas ni tachaduras y en fotocopia legible.
- Las fotocopias deben estar debidamente certificadas por personal de la Comisión Nacional de Pensiones en Territorio, autoridad judicial, policial o administrativa competente.

- Transferencia de pensión por Madres de 7 o más hijos

En caso de fallecimiento de la titular de pensión por Madres de 7 o más hijos, tienen derecho a la transferencia de la pensión:

- Los hijos menores de 18 años de edad.
- El viudo o concubino y los hijos mayores de 18 años incapacitados para el trabajo y a cargo de la causante a la fecha de su fallecimiento, en ambos casos.

Son requisitos para acceder a esta pensión:

- No estar amparado por un régimen de previsión, retiro o pensión no contributiva alguna.
- No poseer bienes, ingresos ni recursos que permitan su subsistencia y la de su grupo familiar conviviente.
- No tener parientes obligados legalmente a proporcionarle alimentos o impedidos para hacerlo.
- Que el cónyuge no se encuentre divorciado o separado al momento del fallecimiento de la titular.
- Que los solicitantes naturalizados acrediten una residencia continuada en el país de por lo menos un (1) año anterior al pedido de la pensión.
- Que los solicitantes extranjeros acrediten una residencia continuada en el país de por lo menos quince (15) años anteriores al pedido de la pensión.

Las pensiones a la Vejez, Invalidez y por Madres de 7 o más hijos son vitalicias en tanto se mantengan las condiciones que dieron lugar a su otorgamiento.

Cuando se trate de matrimonio, las pensiones No Contributivas a la Vejez, por Invalidez y por Madres de 7 o más hijos sólo pueden tramitarse a favor de uno de los cónyuges; salvo que éstos se encuentren divorciados, separados legalmente o de hecho.

La normativa vigente no establece incompatibilidades con otros programas sociales nacionales, provinciales o municipales, sin embargo deben tenerse en cuenta las compatibilidades e incompatibilidades que establecen algunos programas de transferencia de ingreso para el caso de acordarse una Pensión No Contributiva sobre todo ligado a los montos que perciben.

Las Pensiones No Contributivas nacionales son incompatibles con otro régimen no contributivo nacional, provincial o municipal, como así también con todo régimen previsional o de retiro.

La Comisión Nacional de Pensiones está facultada para requerir a los organismos competentes informes para certificar la condición de la solicitante respecto de pensión o

jubilación en el orden nacional, provincial y/ o municipal y su condición de activo, como así también los antecedentes sobre bienes inmuebles de su propiedad y del cónyuge emitido por organismos nacionales, provinciales o municipales competentes, según el domicilio de la peticionante.

Los montos al año 2011 de las prestaciones son de \$1004 por Invalidez y Vejez; y \$1.300 para las de Madres de 7 Hijos. Asimismo, las reglamentaciones establecen que el pago debe ser efectuado directamente al titular, su apoderado o representante necesario, que el haber de la prestación se ajustará a lo dispuesto en la Ley N° 16.472 y Decreto N° 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, y que la liquidación y el pago están a cargo de la ANSeS, quien debe abonar las prestaciones preferentemente por intermedio de las entidades financieras autorizadas para ello por el Banco Central de República Argentina.

Tramitación de una pensión

Como se ha señalado anteriormente, a partir de la sanción del Decreto 1455/96, en el año 1996 este programa se inscribe en la órbita del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, y funcionaba con un sistema restrictivo que limitaba el otorgamiento de un “alta” de una pensión a partir de una “baja” ya sea por fallecimiento o pérdida de la prestación, esto de acuerdo a la erogación presupuestaria, situación que se mantuvo hasta el año 2003 a pesar de que existían unos 100.000 expedientes sin resolver.³³

A partir del 2003 se estableció:

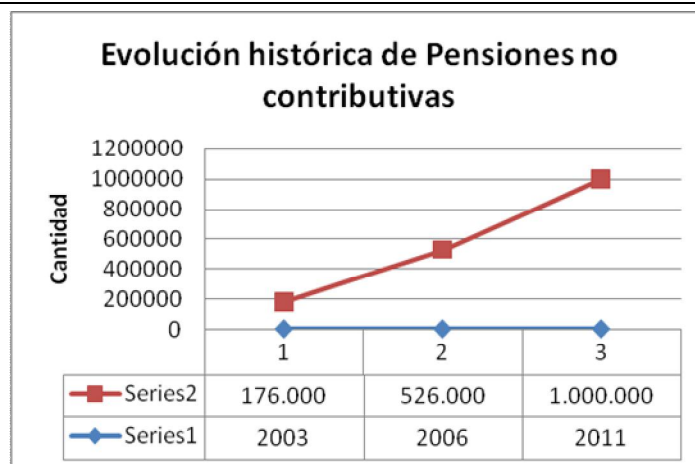
*“Por decisión del Poder Ejecutivo Nacional contamos con un presupuesto para el acceso de todos aquellos que reúnen las condiciones de acceso a este derecho, en el entendimiento que “los derechos no tienen techo”.*³⁴

Para el tratamiento de esos expedientes en espera se contrató estudiantes y graduados universitarios por el lapso de cuatro meses, además se informatizaron los procesos reduciéndose considerablemente los tiempos administrativos del trámite.

Gráfico N° 1

³³ La Bisagra (2007). Políticas Sociales en Acción. Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. Pág.222

³⁴ Idem anterior.



Fuente: elaboración propia en base a datos extraídos de publicaciones institucionales

En el año 2006 se otorgaron 102.725 nuevas pensiones, de las cuales aumentaron en un 38 % los pensionados por vejez, 107 % los pensionados por invalidez y 161 % se incrementó la cantidad de madres de 7 hijos pensionadas en relación el año anterior.

En ese año las pensiones alcanzaron a unas 526.000 personas en todo el país con una inversión social de \$2.353.500.000³⁵

Según los registros del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, en resumen en el año 2003 se registraban 176.000 Pensiones no Contributivas, para el año 2011 subieron en un orden de 6 veces hasta llegar 1.000.000 pensionados³⁶ en 2011.

La Comisión Nacional de Pensiones tiene dos Direcciones Nacionales, con tres áreas: Iniciación y tramitación, Servicio a beneficiarios y Determinación de derecho.

El trámite es personal y gratuito, no se aceptan gestores ni representaciones grupales.

Los trámites de gestión de pensiones pueden iniciarse todo el país en los CAL de la [Comisión Nacional de Pensiones](#). En Misiones las oficinas atienden regularmente al público en horario de 7 a 11 horas de lunes a jueves donde se entregan números para información, asesoría, recepción de documentación, confección de legajo y encuesta socioeconómica. Los días viernes se destinan exclusivamente a los trámites iniciados en las Municipalidades del interior de la Provincia. Esto porque la CNP mantiene convenios con los 73 Municipales de Misiones (excepto Posadas y Eldorado donde la recepción es directa) quienes asesoran y realizan los trámites de inscripción, recepción de documentación correspondiente y realización de la encuesta.

En el CAL de la ciudad de Posadas trabajan un total de diez personas; de las ellas uno es el Responsable del CAL; cinco administrativos, dos de los cuales se encargan exclusivamente de la carga en el soporte informático; cuatro profesionales, Licenciados

³⁵Informe de gestión 2006-2007. Políticas Sociales en Acción. Rendimos Cuenta. Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. Pág.15

en Trabajo Social que se ocupan de la *encuesta social*. Este instrumento, de evaluación tiene un formato predeterminado, que requiere ser completado con indicadores que den cuenta de las condiciones socioeconómicas de los solicitantes comprende un núcleo de datos personales, de conformación familiar y laboral, ingresos, educación, características habitacionales, más un relato de la historia familiar y finalmente la evaluación del profesional actuante sobre el otorgamiento de la pensión.

De acuerdo a las condiciones y características enunciadas anteriormente en las normativas y reglamentaciones es posible concluir que la condición que define el otorgamiento de la pensión corresponde a que la persona y su grupo familiar directo no posean recursos, ni bienes, ni ingresos que le permitan la subsistencia, no estar amparado en ningún régimen previsional, poseer riesgo médico social, incapacidad permanente, entre las más importantes.

Se basa en la noción de vulnerabilidad social, noción con la cual *“...identifica a grupos sociales, hogares e individuos, que por su menor disponibilidad de activos materiales (ingresos, vivienda) y no materiales (protección social: salud, educación y seguridad social), quedan expuestos a sufrir alteraciones bruscas y significativas en sus niveles de vida, especialmente ante cambios en la situación laboral de sus miembros activos.”*³⁷

En la oficina de Posadas se atienden alrededor 300 solicitudes por mes, de las cuales aproximadamente el 80 % corresponde actualmente a las Pensiones por discapacidad y el restante 15% de Madre de siete hijos y el 5 % de Vejez.

De las personas que solicitan la prestación por discapacidad el promedio indica que son mujeres con una edad promedio de 35 años de edad³⁸.

Los trámites que se inician tienen un tiempo promedio de ocho – nueve meses de resolución y efectivización del pago.

³⁶ Políticas Sociales del Bicentenario. Un modelo Nacional y Popular. Tomo I. Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. Pág.209. 2011

³⁷

³⁸ Datos obtenidos en consulta a la referente del CAL Posadas de la Comisión Nacional de Pensiones.