

“La hermanita menor”.

Concepciones dominantes sobre la seguridad social no contributiva en expedientes judiciales

“The younger sister”.

Dominant conceptions about non-contributory social security in judicial files

Por Pilar Arcidiácono*

Fecha de Recepción: 01 de febrero de 2019.

Fecha de Aceptación: 09 de abril de 2019.

RESUMEN

Este artículo de investigación analiza casos judiciales sobre pensiones no contributivas que llegaron a captar la atención de la Corte Suprema de Justicia de la Nación. Presenta un conjunto de concepciones dominantes sobre estas prestaciones que están presentes en el entramado de actores que dan forma a los expedientes judiciales (principalmente demandantes, burocracias judiciales y del Poder Ejecutivo). La indagación se realizó sobre aspectos materiales de la producción del saber burocrático (los expedientes judiciales). Este tipo de abordaje toma distancia de los frecuentes análisis sobre “la sentencia” como momento central en la creación del derecho.

Añadir una visión multiactoral y etapista permite identificar diferentes “emisores” que detentan capital jurídico, redefinen y recodifican derechos y desigualdades. ¿De qué manera los temas “no contributivos” son abordados en los expedientes judiciales? ¿Cuáles son las concepciones dominantes sobre las prestaciones y los principios que justifican (o no) restricciones en el acceso?

Palabras clave: *Pensiones No Contributivas, Judicialización, Burocracias-Merecimiento.*

ABSTRACT

This article analyzes judicial cases on non-contributory pensions that came to capture the attention of the Supreme Court of Justice

* Licenciada en Ciencia Política, Magíster en Políticas Sociales y Doctora en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires. Investigadora Adjunta de Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, investigadora permanente del Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales “Ambrosio L. Gioja” de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires e investigadora del Grupo de Trabajo Interdisciplinario “Derechos Sociales y Políticas Públicas”. Profesora de la carrera de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Correo electrónico: pilar.arcidiacono@gmail.com

of the Nation. It presents a set of dominant conceptions about these benefits that are present in the network of stakeholder that shape judicial files (plaintiffs, judicial bureaucracies and the executive branch). The inquiry was conducted on material aspects of the production of bureaucratic knowledge (judicial files). This type of approach takes distance from the frequent analysis on “the sentence” as the central moment in the creation of the right. Adding a multi-stakeholder vision and staging allows identifying different “issuers” that hold legal capital, redefine and recode rights and inequalities. How do judicial records incorporate “non-contributory” issues? What are the dominant conceptions of benefits and the principles that justify (or not) restrictions on access?

Keywords: *Non-Contributory Pensions, Judicialization, Bureaucracies-Deserving.*

Presentación

Las Pensiones No Contributivas (PNC) se expandieron masivamente entre los años 2003 y 2012, convirtiéndose en el primer presupuesto del Ministerio de Desarrollo Social (MDS). En paralelo, dentro del campo de la judicialización de los derechos sociales tuvo trascendencia un caso vinculado con PNC que ocupó la atención de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN). Se trata de “Reyes Aguilera, D. c/ Estado Nacional” (en adelante Reyes Aguilera) de 2007 donde la parte demandante cuestionaba el requisito de 20 años de residencia para el acceso a una PNC por invalidez, logrando que el máximo tribunal se pronunciara sobre la inconstitucionalidad de esta exigencia. Puede adelantarse que esta sentencia no tuvo impacto colectivo ni implicó una posterior modificación de la política pública. De hecho, se sucedieron múltiples casos judiciales en diferentes tribunales inferiores que por la vía individual procuran obtener acceso obteniendo diversas respuestas. Pero también otros

casos alcanzaron la atención de la CSJN que serán abordados a lo largo de este artículo.

Sin dudas, el lugar que ocupan estos casos para los propios actores judiciales (pertenecientes a las Fiscalías en sus diferentes instancias, los Juzgados de Primera Instancia Federales de Seguridad Social, la Cámara Federal de Seguridad Social o la Corte Suprema de la Nación-CSJN) es menor si se compara con la masiva litigiosidad del campo previsional. Se adelanta que esta dimensión cuantitativa se refleja en el término nativo “hermanita menor”¹ que motivó el título de este artículo. Como se verá, esta mención también hace referencia a concepciones dominantes sobre este tipo de prestaciones que circulan en los expedientes, aproximando la idea al carácter secundario y residual de las prestaciones.

Este artículo es producto de una investigación de mayor envergadura² en la que se indagó sobre un conjunto de casos contributivos y no contributivos que obtuvieron sentencia de la CSJN. Para este trabajo, se consideraron cuatro casos en materia no contributiva con la finalidad de captar las concepciones dominantes sobre estas prestaciones que están presentes en el entramado de actores (principalmente demandantes, burocracias judiciales y del Poder Ejecutivo) que dan forma a los expedientes judiciales. ¿De qué manera incorporan los temas “no contributivos”? ¿Cuáles son las concepciones dominantes sobre las prestaciones y los principios que justifican (o no) restricciones en el acceso?

1 Este término surge de una entrevista realizada a un funcionario de la Cámara Federal de la Seguridad Social.

2 Proyecto de Desarrollo Técnico y Social (CIN-CONICET)- IP 591: “Políticas públicas en contexto de marginaciones sociales. Una aproximación al análisis de las capacidades estatales y la equidad de género en la región metropolitana”.

1) Abordaje metodológico

En cuanto al abordaje metodológico, se realizó un análisis de casos de tipo instrumental y colectivo (Stake, 1999). Estos tuvieron lugar entre 1998 y 2015.

Si bien algunos casos como Reyes Aguilera o Fernández Machaca pueden agruparse en torno a discusiones estrictamente de “contenido” (vinculados con requisitos para el acceso a las pensiones) otros casos (como Lifschitz o Álvarez) son procesados por el poder judicial en clave procesal (por ejemplo, se discute la legitimidad de las acciones de amparo como vía para iniciar el reclamo o la necesidad de recurrir a la vía ordinaria). Sin embargo, este trabajo recupera discusiones de contenido sobre el campo no contributivo, resultando esta diferencia entre “tipos de casos” más bien borrosa. El punto fundamental es que se trata de litigios que captaron la atención de la CSJN.

Por las propias características de las prestaciones y los montos referidos, la mayoría de estos casos son patrocinados por la Defensa Pública, por organizaciones sociales o clínicas jurídicas de Universidades que se interesan por promover este tipo de casos, a diferencia de litigio previsional donde los patrocinios provienen principalmente de letrados privados o estudios jurídicos.

El artículo recupera las concepciones sobre las PNC que resultan más recurrentes y aparecen como dominantes, repasando someramente aquellas que son minoritarias. Salvo excepciones, los casos ofrecen matices que no hacen posible dividir taxativamente entre los diferentes actores del proceso, ofreciendo la oportunidad de una lectura transversal sobre las prestaciones no contributivas. La indagación se realizó sobre aspectos materiales de la producción del saber burocrático: concretamente los expedientes judiciales. Estos resultan centrales en las culturas jurídicas argentina, donde la práctica judicial se articula sobre todo a través de procedimientos escritos sin necesidad de la presencia física de las partes.

Pero lo central, es que los expedientes hablan de acontecimientos, registran procesos, instituyen relaciones de conocimiento y prácticas dentro del aparato legal e incluso establecen los límites de su propia realidad, esto es, de la realidad del saber jurídico (Barrera, 2012: 78).

Este tipo de abordaje toma distancia de los frecuentes análisis sobre “la sentencia” como momento central en la creación del derecho. Añadir una visión multiactoral y etapista permite identificar diferentes “emisores” que detentan capital jurídico, redefinen y recodifican derechos y desigualdades. Para ello, se toman variadas piezas de los expedientes (la demanda, los dictámenes de fiscalía, las respuestas del organismo demandado y finalmente las sentencias). No se trata ni de concebir al poder judicial como un “todo” ni a los jueces como los únicos actores de dicho poder, razón por la cual, se desdibuja la diferencia taxativa entre funcionarios y burocracias técnico-profesionales del poder judicial que se incorporan en esta lectura como actores centrales en la construcción del proceso y en la escritura de las piezas del expediente. En otras palabras, implica suponer que el derecho que emerge de la sentencia se vincula con las relaciones de poder entre los titulares de diversos tipos de capital jurídico que operan en el campo (Bourdieu, 2000).

En el trabajo de campo se enfrentaron una serie de obstáculos a la hora de recuperar los cuerpos de los expedientes, sobre todo en las causas en las que debía solicitarse “desarchivo”. Cabe recordar que, como cualquier escrito presentado en una causa, sólo puede solicitarlo un letrado/a dificultando el acceso de investigadores pertenecientes a otras disciplinas. En la mayoría de los juzgados la solicitud de desarchivo debe realizarse en día jueves. A esto se sumó la resistencia por parte de algunos funcionarios judiciales que se sintieron “auditados” por el requerimiento de estas piezas burocráticas, aspecto que planteó cierta sospecha con respecto sobre los motivos del pedido, generando aclaraciones por escrito sobre el obje-

to de la investigación y hasta reuniones con los magistrados para poder acceder al desarchivo. Una vez obtenidos los expedientes se encontraron dificultades vinculadas con el carácter ilegible de muchas de las páginas (deterioro y humedad), aspecto que dificultaba el escaneo o fotografía de las piezas.

Para realizar este trabajo, se diseñó un instrumento de recolección de información a través de un formulario que permitía relevar diversos aspectos del expediente³ y que también dialogaría con expedientes seleccionados para la seguridad social contributiva que trabajaron otros colegas del equipo.

El trabajo de campo incluyó una serie de entrevistas semi-estructuradas realizadas a diferentes agentes del poder judicial⁴. Estas sirvieron para encuadrar el trabajo, identificar las causas relevantes y tener información más marco sobre el litigio en materia no contributiva. Asimismo, se mantuvieron conversaciones con abogados patrocinantes de causas asociadas con derechos sociales. La no directividad de este último tipo de encuentros, celebrados en diferentes situaciones sociales, contribuyó en nuestra investigación a “corregir la tendencia a

la imposición del marco del marco del investigador” (Guber, 2010, 74), posibilitando, de ese modo, la incorporación de temáticas e intereses del universo de los actores y empezar a preguntar por ellas (*ibid.*). Desde este registro, rico en comentarios, varios actores ocuparon el campo un lugar de “compañeros intelectuales en la pesquisa” (Marcus, 1998: 69), lejos del esquema tradicional de investigador e informante clave.

A continuación, se incorpora una descripción sintética de los casos:

i) “**Álvez, María Cristina c/ Poder Ejecutivo Nacional y otros s/ Amparos y Sumarísimos**” (Expte. N° 24.814/2002). La Sra. Álvez poseía una pensión graciable. La ex empleadora de su madre fallecida le realizaba aportes previsionales mínimos a fin de que, al expirar la pensión a los diez años de su otorgamiento, pueda gestionar una jubilación. Frente a este hallazgo se le redujeron los haberes de la pensión y se dieron de baja los beneficios de la pensión graciable que recibía por generar incompatibilidad entre estas prestaciones. La actora promovió una acción de amparo para lograr el restablecimiento de las pensiones que percibía. El caso contó con el patrocinio de un letrado apoderado y participó también la Defensa Pública (Stella Maris Martínez, que intervino cuando el expediente llegó a la CSJN). El titular del Juzgado Federal de Primera Instancia de la Seguridad Social N° 7 hizo lugar a la acción de amparo y ordenó que se restituyeran las pensiones. La Sala I de la Cámara Federal de la Seguridad Social revocó la sentencia por considerar que la cuestión planteada requería de un mayor debate y prueba y excedía el reducido margen de la vía procesal intentada que sólo era procedente cuando no existía otro medio judicial más idóneo. Luego, la CSJN hizo lugar a la queja, concedió el recurso extraordinario, revocó la sentencia apelada y admitió la demanda de amparo estableciendo que fue infundada la

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

4 En el período marzo a octubre de 2017 se realizaron 3 entrevistas a Fiscalía General ante la Cámara de Seguridad Social (a burocracias técnico-profesionales y funcionario judicial), 2 entrevistas a funcionarios de la Procuración Fiscal ante la CSJN, 2 funcionarios judiciales de la CSJN en temas vinculados con la Seguridad Social y 3 entrevistas a abogados/as patrocinantes de los casos.

decisión que dio de baja las pensiones graciables y que no se demostró que la actora contara con ingresos económicos incompatibles con dichas prestaciones.

ii) **“Lifschitz, Graciela B. y otros c. Estado Nacional s/Amparos y Sumarísimos” (Expte. Nº 47.410/1998).** Lucas Nicolás Riguero de 17 años al momento de presentar la demanda padece una encefalopatía perinatal, más comúnmente llamada parálisis cerebral. Al llegar la etapa escolar, consiguió vacante en un establecimiento público por no existir cupo acorde a su patología teniendo que recurrir a uno privado. Los padres de Lucas, fueron los patrocinantes de la acción de amparo en representación de su hijo menor contra el Estado Nacional - Secretaría de Desarrollo Social de la Presidencia de la Nación, a fin de que se condene a la demandada a la prestación de la asistencia educativa, en el establecimiento que corresponda, acorde a la discapacidad que detenta Lucas. Solicitaron también que se otorgue una pensión graciable que cubra las necesidades y que se lo incorpore como afiliado del PAMI. El juez a cargo del Juzgado Federal de Primera Instancia de la Seguridad Social Nº 7, hizo lugar al amparo condenando al Estado Nacional a disponer la asignación de un subsidio. Ante la apelación de la parte demandada la Sala I de la Cámara Federal de la Seguridad Social revocó la sentencia del juez de grado, declarando que el amparo resulta improcedente cuando la cuestión requiere una mayor amplitud en el debate y la prueba, siendo deber de los jueces extremar la cautela a fin de que no se decida por esta vía aquello que deba resolverse por otros medios procesales. Contra ese pronunciamiento los actores interpusieron recurso extraordinario, cuya denegatoria motivó la queja ante la CSJN. La CSJN hizo suyos los argumentos de la Procuración y declaró procedente el recurso extraordinario dejando sin efecto la sentencia apelada. Se ordenó a la Cámara dictar un nuevo pronunciamiento

con arreglo a lo expresado. La Cámara ordenó a la CNPA la entrega, con carácter urgente de un subsidio a favor de Lucas Nicolás Riguero.

iii) **“Reyes Aguilera, Daniela c/ Estado Nacional y otros s/Amparos y Sumarísimos” (Expte. Nº 62.999/2003).** Daniela Reyes Aguilera, una niña de nacionalidad boliviana con parálisis cerebral severa, nacida el 8 de agosto de 1989 obtuvo su radicación en la Argentina con posterioridad a su ingreso en 1999. Su madre y su padre solicitaron una pensión no contributiva por invalidez ante la Comisión Nacional de Pensiones Asistenciales. Ante la negativa de las autoridades administrativas a concederle dicha pensión por no contar con la residencia mínima de 20 años requerida para los extranjeros (conforme el art. 1., inc. e del anexo I del Decreto 432/97), iniciaron una acción de amparo en el año 2003 invocando la inconstitucionalidad de este último requisito. El caso fue llevado adelante por la Clínica de Derechos de Inmigrantes y Refugiados CELS-CAREF-UBA. La acción fue iniciada por los padres de Reyes Aguilera Daniela tanto en representación de su hija como también del colectivo que se encontrara en idénticas condiciones. Lo solicitado por la demanda fue rechazado en primera instancia por el Juzgado Federal de Primera Instancia de la Seguridad Social N 4 y, posteriormente, dicha decisión fue confirmada por la Cámara de Apelaciones. Contra ese pronunciamiento los actores interpusieron recurso extraordinario, cuya denegatoria motivó la queja ante la CSJN. La CSJN resolvió revocar la sentencia de Cámara y devolverla para que se dicte un nuevo pronunciamiento con arreglo al fallo de la Corte. En su fallo, condenó al Estado argentino a otorgarle una pensión por invalidez a Reyes Aguilera. La sentencia de la Corte Suprema, para resolver la cuestión de fondo, no refiere a la situación individual de Daniela, sino que se expide de manera general para todos los casos que revistan las mismas caracte-

terísticas. A pesar de ello, no se pronuncia de forma expresa sobre la admisibilidad ni sobre el fondo del reclamo de alcance colectivo.

iv) “**Fernández Machaca, Judy Vladimirc/ Estado Nacional - Ministerio de Desarrollo Social s/ Amparos y sumarísimos**” (Expte. Nº 15.513/2011). El Sr. Judy Vladimirc Fernández Machaca, de 33 años de edad y nacionalidad boliviana, ingresó al país el día 7 de marzo de 1996. Desde entonces, se desempeñó laboralmente en distintos talleres textiles de confección de indumentaria en la Ciudad de Buenos Aires. En abril de 2005 sufrió un accidente laboral que derivó en una discapacidad del 74%, con un diagnóstico de “Discopatía Crónica Lumbar Múltiple, Radiculopatía”. A raíz de esa situación se ve imposibilitado para desempeñarse laboralmente y satisfacer sus necesidades básicas y la de su grupo familiar, formado por su mujer y cuatro hijos menores. Con el patrocinio del Consultorio Jurídico Gratuito de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires interpuso una acción de amparo contra el Estado Nacional, Ministerio de Desarrollo Social, a fin de que se declare la inconstitucionalidad del artículo de la norma que establece los 20 años de residencia como requisito para que los extranjeros accedan a las pensiones no contributivas por invalidez (según artículo 1 inc. e del Anexo I del Decreto 432/97). En primera instancia se resolvió hacer lugar a la acción de amparo, ordenar a la CNPA, para que en forma conjunta e individual arbitre los medios necesarios para que en el plazo de treinta días hábiles de quedar firme la sentencia, dicte expreso acto administrativo sobre la petición de pensión por invalidez efectuada por el demandante. Declaró inaplicable la exigencia de los requisitos citando a “Reyes Aguilera D. c/ Estado Nacional”. La Cámara Federal de la Seguridad Social confirmó la sentencia de primera instancia, citando a Reyes Aguilera y la declaración de inconstitucionalidad de la nor-

ma en cuestión tratada en ese fallo. Frente a esto la parte demandada presentó una queja ante la CSJN que fue desestimada. Cabe aclarar que, de todas formas, la CSJN enfatizó que las sentencias no pueden entenderse sino con relación a las circunstancias del caso que las motivó, dejando una posibilidad abierta con respecto a todos los casos posteriores que tengan las mismas características de Reyes Aguilera o Fernández Machaca.

2) La expansión de las Pensiones No Contributivas (PNC)

A nivel regional se inicia con el nuevo siglo una expansión de los sistemas no contributivos (Arza y Chanbederian, 2014; Bertranou, Solorio y Ginnken, 2002; Bertranou, Cetrángolo y Grushka, 2011), como parte de las decrecientes coberturas de los tradicionales arreglos de bienestar sostenidos bajo el principio contributivo y sostenido con mercados de trabajo asalariados con altos niveles de empleo y formalidad.

En la Argentina, desde 2003, la intervención estatal en el campo social fue consolidándose paulatinamente a través medidas principalmente orientadas a los trabajadores asalariados registrados, quienes fueron mejorando sus condiciones en comparación con las políticas aplicadas durante los años noventa (Kessler, 2014). Sin embargo, en un esquema de bienestar atravesado históricamente por un fuerte componente contributivo (“trabajocéntrico”), la persistencia de un elevado nivel de informalidad laboral, en general, y de empleo asalariado no registrado, en particular, disminuyó el impacto de las mejoras en los ingresos y aumentó las brechas entre los asalariados y de estos con relación a los receptores de programas sociales.

Hasta el surgimiento de la Asignación Universal por Hijo para la Protección Social (2009) y la Asignación por Embarazo (2011), ambas en la órbita de ANSES, los programas sociales destinados a población desocupada o

en situación de vulnerabilidad (como el Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados o el Programa Familias) tenían bloqueado el ingreso de nuevos receptores. Las históricas PNC se consolidaron la vía de acceso abierta y privilegiada para transferir ingresos ante situaciones particulares. El aumento de las PNC de tipo asistencial fue una característica constante de toda desde 2003 en adelante⁵ (Tirenni, 2013). Tomando como referencia a diciembre de 2003, había 183.563 PNC de tipo asistencial, mientras que en junio 2012 se alcanzaron 1.148.608 prestaciones. Desagregando estos números, las Pensiones por invalidez pasaron de 81.539 a 791.150; las de madres de 7 ó más hijos de 58.752 a 319.026 (MTEySS, 2012). Mientras que las pensiones por vejez aumentaron de 38.432 a 43.272, la mayoría entre 2004 y 2006. Su estancamiento se debe sobre todo al surgimiento de la moratoria previsional como opción de ingreso al sistema previsional.

Las PNC no requieren cotizaciones previas para lograr el acceso a los beneficios y se financian con recursos generales, mediante una transferencia desde la ANSES hacia la Comisión Nacional de Pensiones Asistenciales (CNPA) dependientes de Ministerio de Desarrollo Social (MDS)⁶. Pueden clasificar-

se en tres grandes grupos. El primero son las pensiones por leyes especiales, que reconocen un mérito o realizan una reparación: dentro de ese grupo las más significativas por su número son las que se entregan a ex combatientes de la Guerra de Malvinas y aquellas destinadas a familiares de desaparecidos. El segundo son las pensiones gratificables (PG) cuyos beneficiarios son escogidos por los integrantes del Poder Legislativo Nacional⁷. Y un tercer grupo (donde se concentra este artículo), el de las pensiones asistenciales, compuesto a su vez por tres tipos de prestaciones: pensiones por invalidez, pensiones a la vejez (datan de 1948 y fueron creadas por la Ley N°13.478) y pensiones a madres de 7 ó más hijos nacidos vivos (creadas en 1990 por Ley N°23.746). Uno de los puntos más controversiales y que será objeto de disputa judicial son los requisitos de las PNC asistenciales para el acceso de extranjeros residentes en el país. Estos ascienden a 15 años en las pensiones para madres de 7 hijos o más, 20 en el caso de invalidez y vejez. En cuanto

el Adulto Mayor (PUAM) en el marco del Programa Nacional de Reparación Histórica para Jubilados y Pensionados, un beneficio no contributivo gestionado por la ANSES, con un haber mensual superior y requisitos menos exigentes que los de la PNC por vejez. Mediante el Decreto de Necesidad y Urgencia N° 698 del 6/9/2017, se creó la Agencia Nacional de Discapacidad dependiente de la Secretaría General de la Presidencia suprimiendo la Comisión Nacional de Pensiones Asistenciales (artículo 6°) y transfiriendo sus créditos presupuestarios a la nueva dependencia (artículo 8), si bien su actividad se focalizará en las pensiones por invalidez (Gamallo, 2017).

5 En un artículo publicado por esta misma Revista, en la Núm. 1, Jorge Tirenni (2013) analiza el proceso de expansión de diversas prestaciones a lo largo de las gestiones kirchneristas (no sólo las PNC), señalando la “doble cara del Estado”, donde conviven lógicas de derechos con programas sociales que mantienen características más tradicionales de la asistencia.

6 Si bien no es parte del período aquí abordado, cabe destacarse que este campo tuvo modificaciones institucionales con la gestión de Cambiemos. En junio de 2016, la Ley N° 27.260 creó la Pensión Universal para

7 Si bien estas prestaciones también existen en otros países, no alcanzan una cobertura tan significativa como en la Argentina (Bertranou et al., 2011).

al monto hay disparidad entre las propias PNC. Mientras que la pensión para madres de 7 hijos o más tiene un nivel similar a la jubilación mínima, le siguen por su monto las pensiones graciables y, en el extremo inferior, se ubican las asistenciales (vejez e invalidez) cuyo haber medio no supera el 80% del haber mínimo (ELA, 2011).

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

Más allá de la demanda hacia las pensiones (sobre todo frente a programas cerrados), parte del incremento de la cobertura se explica por los cambios en la oferta. Cabe recordar que este instrumento recibió diversas críticas por sus dilaciones y sus niveles de subejecución presupuestaria, que treparon hasta el 42% en 1998 (CELS, 2004)⁸. Desde 2003 se llevaron a cabo campañas y operativos a nivel municipal, como así también se avanzó en mecanismos de gestión de la información que mejoraron los tiempos de la tramitación

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

y el acceso a nuevos receptores. Esta mirada sobre los cambios de la oferta explican por qué las pensiones por madres de 7 o más hijos aumentaron mientras que entre 2003-2011 hubo una tendencia decreciente de los nacimientos cuyo número de orden es de 6 o más hijos (Cogliando, 2013)⁹.

Los casos judiciales que se analizan a continuación tuvieron lugar en paralelo a este contexto de expansión de las pensiones por parte de diferentes gestiones de gobierno (Néstor Kirchner y Cristina Fernández). La reconstrucción a partir de los expedientes permite captar ciertas tensiones entre la actuación del Ejecutivo en los expedientes y la impronta expansiva de las PNC en el mismo período. Esto surge en la medida en que este artículo se aleja de una visión de la política pública fundada en la coherencia, las racionalidades lineales o en visiones totalizadoras sobre el Estado, los gobiernos y las burocracias¹⁰.

3) El actor judicial en el campo de los derechos sociales

La participación del poder judicial en los asuntos sociales tiene larga data en la Argen-

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

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

tina. Por ejemplo, bajo la vigencia en la Argentina de la Ley 10.093 (conocida como Ley de Patronato) de 1919, cuyo sentido tuvo un carácter de tutela y control social por parte de los jueces. Por el contrario, la noción de “judicialización” de derechos sociales que aquí se recupera refiere a una nueva generación de intervenciones judiciales en la materia, bajo ciertas condiciones (democratización, estado de derecho, jerarquía constitucional de tratados internacionales de derechos humanos) que tiene lugar a nivel regional a comienzos de este siglo.

Surgieron sentencias judiciales relevantes fundamentadas en instrumentos internacionales de derechos humanos, sobre el derecho a la educación, a la salud, a la vivienda y a la seguridad social principalmente por parte de tribunales argentinos, costarricenses, brasileños y colombianos (Arcidiácono *et al.*, 2010; Bercovich y Maurino, 2013; Abramovich y Pautassi, 2009). Este escenario fue posible por el activismo de organizaciones sociales y de actores de la defensa pública que brindaron patrocinio y asesoramiento legal para el reclamo y la defensa de los derechos sociales vulnerados. A la vez, estos actores se retroalimentaron con este tipo de litigio. Asimismo, organismos de derechos humanos fueron incorporando en su agenda este repertorio de derechos; y otras organizaciones comenzaron a tener una agenda propia de litigio de casos individuales o colectivos, muchos de estos con pretensión estratégica (Bergallo, 2006).

La judicialización de los derechos sociales abre la posibilidad de que un juez ordene una reparación, tal como ocurre con la violación de un derecho civil o político, o bien de reclamar el cumplimiento de las obligaciones que constituyen el objeto del derecho (Artigas, 2005). Distintos factores se combinan para explicar el incremento de los reclamos judiciales vinculados con la satisfacción de derechos sociales en la región en el nuevo siglo: el proceso de democratización y la consecuente res-

tauración del estado de derecho; el deterioro de las condiciones económicas y sociales como consecuencia del proceso denominado de “Ajuste estructural”, que el periodo de recuperación posterior no logró resolver; la existencia de bloqueos o “callejones sin salida” en los canales tradicionales de la democracia representativa; la ausencia de respuestas adecuadas de los poderes Ejecutivo y Legislativo; reformas constitucionales que ampliaron el catálogo de derechos de ciudadanía garantizados por el Estado e incluyeron nuevas herramientas para su protección. Dicha formalización constitucional y legal abrió el camino de disputas y conflictos en el terreno judicial incorporando en un escenario corriente la participación de los tribunales en diversas cuestiones políticas.

Esto transcurre en paralelo a una nueva ola de juridificación de cuestiones que se encontraban reguladas de manera autónoma o informal (O’Donnell, 2008) con la consecuente penetración del campo jurídico (Bourdieu, 2000) en ámbitos sociales diversos, “publicando” asuntos privados, y redefiniendo e invadiendo relaciones domésticas e íntimas.

El universo de la política social no contributiva no escapa a esta tendencia. Sólo a modo de ejemplo cabe recordar los 194 amparos judiciales individuales presentados por el cierre de inscripción del Plan Jefas y Jefes de Hogar el 17 de mayo de 2002 (Arcidiácono *et al.*, 2009). Algunos casos obtuvieron sentencia favorable luego de años de demora, pero esto no implicó un impacto en la modificación de la política pública. Cabe recordar que desde una mirada crítica a los procesos de judicialización, Pierre Rosanvallon (1995) resalta el peligro de la radicalización de un individualismo que promueva una intervención estatal compensadora y reparadora de la situación del individuo perdiendo el carácter de reconstruc-

ción del vínculo social¹¹. En esta misma línea, los casos aquí elegidos no representan litigios conocidos como “estratégicos” donde los procesos de judicialización tienen efectos simbólicos (Mc Cann, 1991 y Galanter, 1983) ni tampoco impacto en la política pública¹². En clave de la topografía de la dominación (Auyero, 2013) son casos individuales por prestaciones de mínima cuantía para sobrevivir frente a situaciones de extrema vulnerabilidad que llevan entre 5 y 7 años de proceso que, en el mejor de los casos, obtienen sentencia favorable.

4) Concepciones dominantes sobre las Pensiones No Contributivas

a) Una comedia de malos entendidos ¿Pensiones Graciables o Pensiones No Contributivas?

11 Luciano Nosetto (2014) presenta las coordenadas de esta judicialización en un recorrido de autores clásicos.

12 Sólo a modo de ejemplo, el fallo de Reyes Aguilera en 2007 no implicó un impacto en la política pública. De hecho, no se modificó el requisito de años de residencia para acceder a la PNC por invalidez en caso de extranjeros. El tipo de sistema normativo argentino establece que los efectos de las sentencias tienen carácter individual. En este marco, el 16 de mayo de 2017 la Sala 2 de la Cámara Federal de la Seguridad Social rechazó los efectos colectivos que habían presentado los demandantes del caso (Clínica Jurídica por los Derechos de los Migrantes y Refugiados UBA - CELS - CAREF). Esto explica de qué manera en 2015, ocho años después de Reyes Aguilera, la sentencia de la CSJN en el caso Fernández Machaca si bien recoge el precedente de Reyes Aguilera recuerda que no son extrapolables los casos.

Una lectura atenta de los cuatro expedientes judiciales permite encontrar un primer hallazgo. Existen numerosas formas de denominar las prestaciones que se reclaman (que en general se trata de PNC). Tal situación dificulta arduamente la tarea de un lector externo y conlleva a idas y vueltas sobre cada pieza que compone el expediente para poder comprender “de qué se habla”. Las múltiples formas para nombrar las PNC se mezclan con confusiones con otras prestaciones sobre todo las Pensiones Graciables (PG), aspecto que atraviesa la mayoría de los expedientes desde el comienzo hasta el fin y a los diferentes actores casi de manera indistinta. A continuación, se detallan algunos ejemplos sobre este uso indistinto.

En Lifschitz la propia demanda menciona que se trata de una PG cuando en realidad se trata de una PNC, “a V.S. pedimos: (...) Se dicte sentencia haciendo lugar al amparo y disponiendo que el Estado Nacional otorgue una pensión graciable que cubra las necesidades de nuestro hijo (fs. 5). Luego, a lo largo del expediente se usan de manera indistinta ambas pensiones, es más, cuando se nombran requisitos para denegar la solicitud se refieren a los requisitos exigidos para las PNC. Para aportar más a la confusión cuando el caso se resuelve de manera favorable en la CSJN que ordena a la Cámara la revisión de la sentencia se introduce la idea de “subsidio” sin clarificar de qué tipo de prestación se trata: “*Ordena a la Secretaría de Desarrollo Social -Comisión de Pensiones Asistenciales- la entrega, con carácter urgente de un subsidio a favor de Lucas Nicolás Rigüero destinado a facilitar la actividad intelectual del citado y que le permita atender completamente la educación escolar tal como la que recibía y costear el transporte especial conforme la dolencia que padece*” (fs. 8).

En Álvez una minuciosa reconstrucción del expediente permite identificar que la actora tenía una PG que en la propia demanda se presenta como PNC. “*Mi representada obtuvo los beneficios de pensión no contributiva*

cumpliendo con los requisitos exigidos en ese momento bajo el régimen de la Ley Nº 24.764” (fs. 24 vta).

En Fernández Machaca la propia demanda plantea la necesidad de un “subsidio” o PNC de manera indistinta. Por su parte, la Cámara confunde PG con PNC y haciendo una síntesis las denomina “pensión graciable por incapacidad”: *“Surge de autos que el titular entabló demanda contra la Comisión Nacional de Pensiones Asistenciales, con el objeto de obtener el beneficio de pensión graciable por discapacidad. Al respecto considera inaplicable la aplicación del precedente “Reyes Aguilera” del Alto Tribunal. Asimismo, apela la imposición de las costas”* (fs.54).

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

Algunos de los ministros de la CSJN advirtieron el error (votos de Fayt/Zaffaroni – presentación conjunta– y luego de Maqueda). Es así que dan una detallada explicación sobre las diferencias entre las prestaciones. Esto se plasma en la sentencia favorable de la CSJN, que señala “en primer término, corresponde

advertir que el beneficio en juego no deriva, contrariamente a lo afirmado por el a quo, de la atribución del Poder Legislativo de “dar pensiones” (tradicionalmente llamadas pensiones graciables) contenida en el citado art. 75.20 de la Constitución Nacional anterior art. 67.17) (...) Más aún; el propio legislador, cuando hizo expresa mención de las prestaciones del citado art. 9 en la ley 24.241, las denominó “prestaciones no contributivas” (art. 183). El beneficio instituido por el recordado precepto de la ley 13.478 y sus modificatorias, no es un “mero favor”, tal como caracterizó esta Corte a las pensiones graciables en el caso Ramos Mejía c. Nación Argentina. Antes bien, cabe inscribirlo, con arreglo a lo que se expone en el considerando siguiente, en el ámbito de la legislación relativa a la seguridad social, que la reforma constitucional de 1957 destacó en el art. 67.11, hoy 75.12” (fs. 245).

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

b) Las múltiples denominaciones

Más allá del plano de las confusiones, en los expedientes judiciales se utilizan diferentes artilugios para denominar a estas prestaciones no contributivas que por lo general se alejan de la idea de “derechos” y más aún de la “seguridad social no contributiva”. Si se toma distancia de una visión unívoca sobre los derechos que implique un lugar predeterminado a los mismos (en clave de emancipación o promesas vacías) (Brown, 2003), este carácter ambiguo es parte constitutivo de las PNC. Si bien las PNC por invalidez datan de 1948 en el marco de un proceso de efectivización de la asistencia

como derecho ciudadano y de deuda pública¹³ (Soldano y Andrenacci, 2005), lo cierto es que la apropiación burocrática y las relaciones con los destinatarios fueron moldeando la impronta de este tipo de instrumento. Los márgenes de discrecionalidad que tienen las burocracias asistenciales para aceptar o denegar las prestaciones, los esquemas probatorios que sirven para filtrar el acceso, los requisitos y los altos niveles de dilación y congelamiento durante años fueron distanciando estas prestaciones de una idea de derecho.

En este escenario, quienes presentan las demandas judiciales intentan correr los límites sobre lo que es o no legítimamente reivindicable, las prácticas e intervenciones que se habilitan, los problemas y los sujetos que pueden presentarse con el “permiso” para reclamar (Heller, 1996). En definitiva, se proponen que problemas expresados en lenguaje ordinario se traduzcan en lenguaje jurídico vinculados con el sentimiento de injusticia que se basa en la experimentación de la sensación de tener derechos. Por esta razón, los casos patrocinados por organismos de derechos humanos o la defensa pública les otorga mayor protagonismo a los derechos sociales o a la idea de seguridad social en el texto de las demandas. Por ejemplo, en Reyes Aguilera se plantea la noción de “*Seguridad Social Universal*”. La demanda también apela a violaciones de otros derechos como el derecho a la salud, los derechos de las personas con discapacidad, derechos de los niños, niñas y adolescentes, niñez. Aunque en menor medida, el caso Álvarez donde tiene participación la Defensa Pública también se apela fuertemente a instrumentos de derechos humanos. En cambio, este aspecto se desdibuja en Lifschitz donde el patrocinio de la propia

familia no utiliza argumentos tan robustos en este sentido.

A nivel de las sentencias, Reyes Aguilera representa el único caso cuya sentencia hace explícita mención al derecho a la seguridad social como parte del esquema no contributivo. Como señala Abramovich (2009), en paralelo y sin demasiados puentes argumentales, algunos votos favorables de los ministros de la CSJN (Fayt/Zaffaroni) apoyan también sus argumentos en el derecho a la vida más que en los restantes andamiajes de derechos sociales que la propia demanda plantea. Algunos análisis jurisprudenciales (GIDES, 2017) destacan que, en Fernández Machaca, la CSJN no citó ni analizó la Observación General 19 Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (2007). Un pasaje pertinente de esa OG señala: “*Todas las personas deben estar cubiertas por el sistema de seguridad social, incluidas las personas pertenecientes a los grupos más desfavorecidos o marginados, sin discriminación basada en algunos de los motivos prohibidos en el párrafo 2 del artículo 2 del Pacto (párrafo 23)*”. El origen nacional es uno de los motivos prohibidos. Además, la OG 19 (2007)¹⁴ destaca la necesidad de esquemas no contributivos –como el discutido en el fallo– para lograr cobertura universal.

La CSJN suele emplear en la mayoría de los casos y de manera indistinta: “*beneficio*”, “*pensión no contributiva*” y “*pensiones alimentarias*”. La apelación a lo alimentario resulta frecuente en este tipo de casos, y recuerda al tipo de abordaje propio del fuero de la Seguridad Social vinculado con el Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados (Arcidiácono *et al.*, 2009). En esos casos, se ponían en evidencia las dudas alrededor de la naturaleza misma del Plan, habilitando reiteradas lógicas discursivas y denominaciones encontradas.

13 Diferenciándose de la lógica de legitimación del dispositivo filantrópico caritativo propio de fines del siglo XIX y comienzos del siglo XX.

14 Esta OG fue emitida después del fallo de Reyes Aguilera.

Lo que resulta recurrente en el análisis de los expedientes es que las visiones de los actores judiciales o del Poder Ejecutivo que son resistentes a otorgar la prestación apelan a la “Facultad discrecional” de la autoridad pública que la otorga. Si bien aparece para el campo de las PNC, sobre todo se hace presente con más fuerza cuando se las confunde con las PG otorgadas por el Poder Legislativo, aspecto que nos devuelve al problema de las confusiones abordado previamente. Esta discusión sobre las facultades tiene implicancias directas en los procesos de judicialización, disputando las fronteras de aquello que no es justiciable. Los siguientes extractos dan cuenta de ello:

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

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

En Reyes Aguilera el dictamen de la Procuración Fiscal ante la CSJN sostiene *“nos encontramos ante un beneficio que nace a partir de una facultad discrecional de uno de los Poderes del Estado, el que sólo está obligado a satisfacerlo cuando se cumplan los requisitos exigidos, por lo que el derecho que asiste a quien quiera solicitarlo, estará fatalmente condicionado a esta circunstancia, pues –como lo precisa destacada doctrina– la extensión y la oportunidad de estas facultades legislativas, depende, pues, del sólo criterio del Congreso”* (...). *“Se trata de beneficios que aprueba el Congreso como favor o amparo, a diferencia de la pensión legal que proviene de la vinculación preexistente regida por un estatuto legal en el cual el beneficio se establece en forma estricta y directa con los servicios rendidos y los aportes realizados”*(fs.145).

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

Si bien las transformaciones estructurales del mercado del trabajo y la expansión de estas prestaciones sugieren que se trata de un elenco estable de la seguridad social, en los expedientes aparece una mirada residual para los esquemas no contributivos. Esto se encuentra atravesado por las visiones morales y jurídicas de quienes son actores del expediente y están tradicionalmente familiarizados con el recorrido del empleo y las prestaciones previsionales.

Tal vez la distinción que denomina “Legales” a las prestaciones contributivas es la más elocuente de este tipo de visión “trabajocéntrica” (Arcidiácono, 2012). Como señala Bourdieu (2000), el poder específico de los profesionales jurídicos se basa en la capacidad de revelar derechos, en otras palabras, se trata de manipular las aspiraciones jurídicas, ampliarlas y expandirlas en algunos casos o desalentarlas en otros. Esto es lo que se disputa en los judiciales analizados.

Reflexiones finales

La disputa actual por la ampliación de las prestaciones sociales no contributivas tiene como escenario también los tribunales. El recorrido por los expedientes permite identificar diferentes emisores que detentan capital jurídico a lo largo de los procesos. Más allá de la separación más evidente entre demandantes y demandados, por momentos se identifican algunas concepciones dominantes que desdibujan la clásica diferencia.

La idea de “hermanita menor” que titula este artículo y que surge como categoría nativa, organiza y condensa algunas de estas visiones. En un primer acercamiento, “la hermanita menor” se asocia con una dimensión cuantitativa. Esta impronta puede encontrarse principalmente en la visión de los referentes judiciales de las diferentes instancias (jueces, fiscales, burocracias técnico-profesionales). Desde sus concepciones, estos reclamos son mínimos comparados con la amplia litigiosidad del campo previsional. Cabe recordar que de todas formas esto tiene lugar en el marco de un proceso de expansión y masificación de las prestaciones de la seguridad social no contributiva como parte de las respuestas gubernamentales ante el desacople entre los arreglos de bienestar centrados en esquemas “trabajocéntricos” y las transformaciones del mercado de trabajo.

Una segunda lectura indica que la referencia a “la hermanita menor” se vincula con el carácter residual de las prestaciones, visión que

con matices atraviesa todos los emisores jurídicos de las causas judiciales, no sólo quienes se niegan a otorgar las prestaciones.

Por un lado, en tanto las PNC tienen un segundo nivel, incomparables por su propia entidad con la seguridad social contributiva. La fortaleza simbólica e institucional del sistema clásico de seguridad social organizado a partir de la relación salarial formal no sólo impregna las demandas, la propia elaboración de políticas por parte del Poder Ejecutivo, sino que aparece con más fuerza en diversas visiones del entramado judicial. Esto emerge con más fuerza a la hora de discutir y definir el acceso a colectivos históricamente excluidos (como los migrantes, las personas con discapacidad). Por otro lado, la residualidad se pone de manifiesto en las dificultades para identificar las prestaciones o en las confusiones (que con diferentes connotaciones o apelaciones) atraviesan también los diferentes emisores y etapas del litigio.

Finalmente, esta residualidad emerge a la hora de evaluar el impacto de este tipo de litigios. Si bien no es objeto de este trabajo, la evidencia empírica indica que estos casos no abrieron canales de diálogo entre los poderes ni reformado las políticas públicas, sino que más bien opera una lógica del “caso a caso”. Lejos de encontrar frondosos argumentos legales que sirvan como horizontes de validación y justificación, la ampliación o restricción de los derechos aparece mayormente asociada con las valoraciones de los diferentes referentes del entramado judicial, los actores que traccionan los casos y el “clima de época” que atraviesa los diferentes períodos. En otras palabras, se trata de las formas que adquiere el proceso de recodificación de desigualdades y derechos en el campo de la política social no contributiva.

Referencias bibliográficas

- Abramovich, V. (2009). El rol de la justicia en la articulación de políticas y derechos sociales. En V. Abramovich y L. Pautassi (Comps.). *La revisión judicial de las políticas sociales* (pp. 1-89). Buenos Aires: Del Puerto.
- Abramovich, V. y Pautassi, L. (Comps.). (2009). *La revisión judicial de las políticas sociales*. Buenos Aires: Del Puerto.
- Arcidiácono, P. (2012). *La política del “mientras tanto”. Programas sociales después de la crisis de 2001-2002*. Buenos Aires: Biblos.
- Arcidiácono, P.; Fairstein, C. y Kletzel, G. (2009). El “enfoque de Derechos” en políticas sociales y la experiencia de judicialización del Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados: ¿Por la buena senda? En V. Abramovich y L. Pautassi (Comps.). *La revisión judicial de las políticas sociales* (pp. 139-163). Buenos Aires: Del Puerto.
- Arcidiácono, P.; Espejo, N. y Rodríguez Garavito, C. (Coords). (2010). *Derechos Sociales: justicia, política y economía en América Latina*. Bogotá: Siglo del Hombre editores.
- Artigas, C. (2005). *Una mirada a la protección social desde los derechos humanos y otros contextos internacionales. Serie Políticas Sociales (110)*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Arza, C. y Chanbederian, F. (2014). Pensiones básicas en América Latina. Diseño, cobertura y beneficios comparados en Argentina, Brasil, Bolivia y Chile. *Documento de Trabajo del CIEPP*. Núm. 89.
- Auyero, J. (2013). *Pacientes del Estado*. Buenos Aires: Eudeba.
- Barrera, L. (2012). *La Corte Suprema en escena. Una etnografía del mundo judicial*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Bercovich, L. y Maurino, G. (Comps). (2013). *Los derechos sociales en la Gran Buenos Aires. Algunas aproximaciones desde la teoría, las instituciones y la acción*. Buenos Aires: Eudeba.
- Bergallo, P. (2006). Apuntes sobre justicia y experimentalismo en los remedios frente al litigio de Derecho Público. *Revista Jurisprudencia Argentina. INFOJUS*. (1) Núm. 1, 207-225.
- Bertranou, F.; Solorio, C. y Ginneken, W. (2002). *Pensiones no contributivas y asistenciales. Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay*. Santiago de Chile: OIT.
- Bertranou, F.; Cetrángolo, O.; Grushka, C. y Casanova, L. (2011). *Encrucijadas en la Seguridad Social Argentina: Reformas, Cobertura y Desafíos para el Sistema de Pensiones*. Santiago: OIT/CEPAL.
- Bestard, A.; Carrasco, M. y Pautassi, L. (2015). La cuestión federal pendiente: sistemas previsionales locales y brechas contributivas. En L. Pautassi y G. Gamallo (Dir.). *El bienestar en brechas. Políticas sociales en la Argentina de la posconvertibilidad* (pp. 91-137). Buenos Aires: Biblos.
- Bourdieu, P. (2000). *La fuerza del derecho*. Santa Fe de Bogotá: Editorial Uniandes.
- Brown, W. (2003). *La crítica de los derechos*. Colombia: Siglo del Hombre.
- CELS (Centro de Estudios Legales y Sociales). (2004). *Las pensiones por vejez frente al derecho a la seguridad social*. Buenos Aires: CELS.
- Cogliandro, G. (2013). *Pensiones no contributivas para madres de 7 ó más hijos: Seguridad social para las madres en situación de vulnerabilidad social*. Boletín del observatorio de la maternidad, (66).
- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (2007). *Observación General Número 19. El derecho a la seguridad social (artículo 9)*, Aprobada el 23 de noviembre de 2007.
- Equipo Latinoamericano de Justicia y Género (ELA). (2011). *Sistema previsional en argentina y equidad de género. Situación actual (2003-2010) y perspectivas futuras*. Buenos Aires: ELA.
- Gamallo, G. (2017). *El gobierno de la pobreza en la Argentina de la posconvertibilidad. El Ministerio de Desarrollo Social de la Nación*. Buenos Aires: Fundación CECE.
- Galanter, M. (1983). The Radiating Effects of Courts. En K. Boyum y L. Mather (Eds.).

- Empirical Theories About Courts* (pp. 117-142). New York: Longman.
- GIDES (Grupo de Investigación en Derechos Sociales). (2017). *La Corte Suprema argentina y el Pacto*. Informe presentado al Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales PIDESC - Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales 61 Pre-Sesional Working Group (09 al 13 de octubre de 2017).
- Guber, R. (2010). *La etnografía*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Heller, A. (1996). *Una revisión de la teoría de las necesidades*. Barcelona: Paidós.
- Jefe de Gabinete (2018). *Informe ante la Honorable Cámara de Diputados de la Nación, Número 110*. Presentado el 23 de mayo de 2018.
- Kessler, G. (2014). *Controversias sobre la desigualdad. Argentina 2003-2013*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Marcus, G. (1998). *Ethnography Through Thick and Thin*. Princeton, N. J.: Princeton University Press.
- Mc Cann, M. (1991). Legal Mobilization and Social Reform Movements: Notes on Theory and its Application. *Studies in Law, Politics and Society*. Núm. 11, 225-254.
- MTEySS (Ministerio de Trabajo Empleo y Seguridad Social). (2012). *Boletín Estadístico de la Seguridad Social*. II trimestre 2012. Secretaría de Seguridad Social.
- Nosetto, L. (2014). Reflexiones Teóricas Sobre la Judicialización de la Política Argentina. *Documentos y Aportes de Administración Pública y Gestión estatal*. (23), 93-123.
- O'Donnell, G. (2008). Epílogo. En R. Sieder, L. Schjolden y A. Angell (Eds.). *La judicialización de la política en América Latina* (pp. 351-359). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Perelmiter, L. (2008). ¿Es posible la debilidad estatal? Notas de investigación sobre la construcción del Estado en política social. *Revista Papeles de Trabajo*. (1), 33-56.
- Rosanvallon, P. (1995). *La nueva cuestión social*. Buenos Aires: Manantial.
- Soldano, D. y Andrenacci, L. (2005). Aproximación a las teorías de la política social a partir del caso argentino. En L. Andrenacci (Comp.). *Problemas de política social en la Argentina contemporánea* (pp.17-80). Buenos Aires: UNGS/Prometeo.
- Stake, R. (1999). *Investigación con estudio de casos*. Madrid: Morata.
- Tirenni, J. (2013). La política social argentina ante los desafíos de un Estado inclusivo (2003-2013). *Revista Estado y Políticas Públicas*. (1). Núm. 1, 123-140.

Para citar este Artículo de investigación:

Arcidiácono, P. (2019). “La hermanita menor”. Concepciones dominantes sobre la seguridad social no contributiva en expedientes judiciales. *Revista Estado y Políticas Públicas*. Año VII, Núm. 12, 149-164.