

# 2 EL ROL DEL ESTADO FRENTE A LOS DERECHOS SOCIALES PARA LOS ADULTOS MAYORES<sup>1</sup>

---

Cristina Ester Marzioni  
comp. èt al

## RESUMEN

Abordamos en este trabajo un análisis del rol del Estado frente a la desigualdad social en una sociedad de y en riesgo, en particular respecto de los adultos mayores. Desigualdad que no es resultado de una única causa sino que es consecuencia de la convergencia de diversos factores: culturales, sociales, económicos, etarios, políticos... Bajo este enfoque y desde la perspectiva de la protección social, indagamos respecto del desafío de integrar a sectores vulnerados, avanzando hacia una reformulación de las funciones de los diferentes niveles de gobierno; poniendo énfasis en la función que le corresponde al Estado, como actor encargado de brindar servicios sociales y eliminar progresivamente la existencia de ciudadanía diferencial. Es decir, avanzar hacia la conceptualización

## ABSTRACT

The aim of this paper is to analyze the role of the state against inequality in a risk society, particularly respect to the elderly. Inequality is not the result of a single cause, but a consequence of the convergence of several factors such as cultural, social, economic, age, political... Under this approach and from the perspective of social protection, we enquire about the challenge of integration of vulnerable sectors of society, moving towards a reformation of the functions of the different levels of government; emphasizing the function of the State, as the responsible for providing social services and for removing the existence of differential citizenship. existence of differential citizenship, i.e., progressing towards the conceptualization of social protection from the point of view of the integrated pro-

- 
- 1 En el marco del CAI+D N° 50120110100364-2013-2016 en ejecución: Un Modelo de Ampliación de Ciudadanía: El acceso a la justicia de los adultos mayores, grupo de y en riesgo, como garantía de igualdad FCJS-UNL, enmarcado en el Programa de Actividades Científico-Tecnológicas (PACT) N° 36 Políticas Públicas de Fortalecimiento y Ampliación de ciudadanía de grupos vulnerables, de y en riesgo: niñas, niños, adolescentes, mujeres y adultos mayores: La incidencia del acceso a la justicia desde la Provincia de Santa Fe aprobado y subsidiado Res. 187/13 CS UNL.

de la protección social, desde un enfoque de derechos de ciudadanía.

Finalmente, y como parte inescindible del reconocimiento de esos derechos de todo adulto mayor, nos abocamos al análisis del acceso a la justicia bajo los lineamientos de la Corte Suprema de Justicia de la Nación que ha entendido que el derecho consagrado en el artículo 18 de la Constitución Nacional requiere de una efectiva tutela judicial que resulte oportuna y posea la virtualidad de resolver definitivamente la cuestión sometida a su conocimiento.

tection of citizenship rights.

Finally, and as inseparable from the recognition of these rights of the elderly people, we focus on the analysis of access to justice under the guidelines of the Supreme Court of Justice of the Nation, who understood that the right enshrined in Article N° 18 of the National Constitution requires an effective judicial protection, which would be opportune and would have the potential to permanently resolve the issue submitted to its knowledge.

#### PALABRAS CLAVE

Derechos sociales · ciudadanía · adultos mayores · protección social · acceso a la justicia

#### KEY WORDS

Social rights · citizenship · the elderly · social protection · access to justice

*La ciudadanía ha entrado en contradicción con la igualdad jurídica incluso sólo formal de todos los seres humanos, ...El resultado de esta discriminación jurídica es que ...la ciudadanía se ha transformado en el último privilegio de estatus ligado a un “accident de naissance”, en el último factor de exclusión y de discriminación en vez de, como fue en el origen del Estado moderno, de inclusión e igualdad, en el último vestigio pre moderno de las diferenciaciones personales, en la última contradicción sin resolver con la universalidad de (y la igualdad en) los derechos fundamentales.*  
(FERRAJOLI.1999: 16)

## **1. Introducción**

En la actualidad, los problemas sociales han adquirido una gran complejidad y multidimensionalidad. Una de las problemáticas más preocupantes y acuciantes en la indagación social, es la de las grandes desigualdades existentes, presentadas generalmente en relación con la pobreza<sup>2</sup>, término discutido actualmente.

El concepto de desigualdad social es muy discutido en Ciencias Sociales: existen numerosas corrientes que intentan dar sentido al amplio mundo de estas diferenciaciones. Luis Reygadas, al tratar sobre las redes de la desigualdad, explica cómo, mientras algunos autores se focalizan en el aspecto micro-social de la desigualdad haciendo hincapié en el desarrollo de las capacidades individuales de los sujetos; otros prefieren describir este fenómeno desde el ámbito macro-social, que implica la transformación de las estructuras de posiciones y los mecanismos más amplios de reproducción de cargas y beneficios. El citado autor en su análisis, propondrá una visión superadora a aquellas perspectivas parcializadas

Las desigualdades no son resultado de una única causa, tienen tras de sí, muchas historias en las que han intervenido muchos procesos. Es inútil intentar encontrar un factor que sea el determinante exclusivo de la desigualdad, llámese conocimiento, riqueza o propiedad de los medios de producción

---

2 Según el Informe de Desarrollo Humano de 2014 del PNUD uno de cada cinco habitantes del mundo vive en situación de pobreza o pobreza extrema. Es decir, 1.500 millones de personas no tienen acceso a saneamiento, agua potable, electricidad, educación básica o al sistema de salud, además de soportar carencias económicas incompatibles con una vida digna.

(...) La desigualdad entonces es un fenómeno complejo, hay varios tipos de desigualdades e intervienen en ella distintos tipos de factores<sup>3</sup>.

En sociedades tan complejas como la argentina, sería imposible pensar en la igualdad de condiciones para todos. Sin embargo, la desigualdad a la que nos referiremos tiene que ver con aquellos grupos sociales que se encuentran en situación de vulnerabilidad frente a otros; vulnerabilidad entendida como un proceso que confluye en riesgo o probabilidad de que un sujeto, hogar o comunidad puedan ser lesionados o dañados ante cambio o permanencia de factores internos o externos. Este enfoque analítico permite combinar dinámicamente lo micro-social, lo meso (organizaciones e instituciones) y lo macro-social (estructura social y patrón de desarrollo)<sup>4</sup>.

En particular nos ocuparemos de los adultos mayores, grupo social que consideramos vulnerable, y cuya vulnerabilidad radica en su condición etaria. Como dice Navarro<sup>5</sup>, el envejecimiento es uno de los retos demográficos más importantes en el siglo XXI, centrándose el desafío en cómo enfrentar este reto, a través de la definición de estrategias claras que garanticen un nivel de vida digno para las personas mayores; permitiéndoles favorecerse con el bienestar económico de su país y participar activamente en la vida pública, social y cultural.

En relación al tema demográfico poblacional, según la CEPAL en 2004 un 11% de la población mundial tenía 60 o más años de edad. La transición demográfica se ha producido con gran rapidez, tanto que en la actualidad las personas mayores alcanzan los 810 millones mientras en 1950 apenas alcanzaban 205 millones. Este proceso se va incrementando año a año en forma progresiva y se estima que para el 2050 las personas mayores serán 2000 millones a nivel mundial y superarán en número a los menores de 15 años (UNFPA; 2012).

En Argentina según los datos del último Censo Nacional de Población y Vivienda (2010) las personas mayores de 65 años o más representan un 10,2% de la población total. Santa Fe por su parte constituye una de las provincias del país más envejecidas, con una proporción de adultos

---

3 REYGADAS, Luis. "La apropiación: destejando las redes de la desigualdad." México. Anthropos, Universidad Autónoma Metropolitana. 2004. p.23.

4 EROLES, Carlos (comp.) "Familia y Trabajo Social. Un enfoque clínico e interdisciplinario de la intervención profesional." Buenos Aires. Espacio. 1998. p. 191.

5 NAVARRO, Sandra Huenchuan. "Marco legal y de políticas en favor de las personas mayores en América Latina" en *Proyecto Implementation of the Madrid Plan of Action on Ageing and the Regional Conference on Ageing*. UNFPA. CELADE. División de Población de CEPAL. Vol. 51. United Nations Publications. 2004. p. 10.

mayores de 11,8% (INDEC; 2011-IPEC; 2011; 08). Asimismo se observa que, la población adulta mayor ha crecido notoriamente más que el resto de los grupos etarios. Si el crecimiento total en los últimos 50 años fue del 100,5%, la población de 65 años o más creció un 248,9%, mientras que la población de entre 0 y 14 años aumentó un 66,3%.

En este escenario, la acción del Estado resulta fundamental. La posibilidad de enfrentar los problemas de un número creciente de personas mayores, dependerá en gran medida de la capacidad estatal para generar y aplicar políticas públicas de gran cobertura y buena calidad, especialmente en las áreas de seguridad y asistencia social (Guzmán. 2002). En efecto, una vez que se alejan del mercado laboral las personas mayores establecen un nexo directo y permanente con el Estado. Por tal razón sus condiciones de vida dependen estrechamente de las políticas públicas que éste diseña e implementa<sup>6</sup>.

En este contexto, el estudio de los avances en materia de incorporación de las personas mayores en el marco jurídico y programático de los países de la región, es útil para conocer cómo algunos de ellos están enfrentando el reto del envejecimiento y para orientar a aquellos que aún no lo han hecho o están emprendiendo los primeros pasos al respecto<sup>7</sup>.

Para abordar esta problemática nos focalizaremos en el acceso a los derechos de ciudadanía de los adultos mayores, particularmente en lo que respecta al acceso a la justicia<sup>8</sup>. Para ello, delinaremos porqué consideramos a los adultos mayores como grupo vulnerable; luego realizaremos un recorrido sobre la conceptualización de los derechos de ciudadanía y los debates en torno a esta perspectiva; y finalmente, abordaremos la temática relativa al acceso a la justicia como garantía de igualdad.

---

6 MARZIONI, Sofía Clarisa. "Envejecimiento población y políticas para la seguridad económica de los adultos mayores. Análisis de los instrumentos de las políticas previsionales santafesinas 2003-2014". Tesina final de la carrera Licenciatura en Ciencia Política. FHUC, UNL. Santa Fe. pp. 11/14.

7 NAVARRO, Sandra. Op. Cit. p. 7.

8 En este sentido, el Derecho de la Ancianidad se construye como respuesta a requerimientos específicos de justicia, en virtud de la situación de vulnerabilidad y mediatización que padece el anciano en la época actual. CIURO CALDANI, Miguel Ángel. "Derecho de la Ancianidad" en *Investigación y Docencia*. N° 20. Rosario. Fundación para las Investigaciones Jurídicas. 1992. pp. 39/ss.

## 2. Los adultos mayores, grupo de y en riesgo

Los adultos mayores, en su calidad de seres humanos son titulares de los derechos humanos expresados en innumerables normativas internacionales, principalmente, la Convención Americana de Derechos Humanos (1969) o Pacto de San José de Costa Rica, y el Protocolo Adicional en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1988) para los países de América Latina y el Caribe, los Estados Unidos y Canadá.

Distintos autores (Van Dyke, Taylor, Kymlicka, Young) desde diferentes posiciones defienden la atribución de derechos a ciertos grupos sociales, tales como (...) los viejos, personas que viven en la pobreza y otros. Para estos grupos –sostiene Young– ‘el mero reconocimiento de la igualdad de derechos’ (...) no ha supuesto ningún cambio en su situación de desventaja social, llegado el momento de reconocerles derechos de grupo<sup>9</sup>.

En este sentido insistimos que si bien el reconocimiento de derechos en los adultos mayores tiene que ver con su propia condición de seres humanos existen pocos avances en materia de instrumentos jurídicos y políticas sociales que garanticen la real aplicación de estos derechos y por ende, de su ejercicio efectivo en igualdad de oportunidades, como lo establece el art. 75 inc. 23 de la Constitución Nacional<sup>10</sup>.

Siguiendo esta línea, la mirada está puesta en los adultos mayores porque es un grupo vulnerable per se

...no sólo porque en la vejez se puede experimentar un deterioro económico y de la salud (física o mental) sino también porque es una etapa de la vida en la que se pueden debilitar las redes sociales como consecuencia de la pérdida de la pareja, los amigos,...<sup>11</sup>.

Asimismo la paulatina prolongación de la esperanza de vida y el acelerado incremento de la población mayor han suscitado preocupación por conocer el grado de bienestar al que tienen acceso los mismos; otorgando especial atención a los mecanismos de apoyo social, formales e informales.

9 NAVARRO, Sandra. *Ibidem*. p. 13.

10 Legislar y promover medidas de acción positiva que garanticen la igualdad real de oportunidades y de trato, y el pleno goce y ejercicio de los derechos reconocidos por esta Constitución y por los tratados internacionales vigentes sobre derechos humanos, en particular respecto de los niños, las mujeres, los ancianos y las personas con discapacidad.

11 GUZMAN, José Miguel et ál. “Redes de apoyo social de las personas mayores: marco conceptual” en *Simposio viejos y viejas: participación, ciudadanía e inclusión social*. Santiago de Chile. CEPAL. 2003. p. 13

En muchos países la escasez de los servicios de salud, la reducida cobertura de los planes de pensión y la exclusión del mercado laboral formal alertan sobre la existencia de un segmento de la población envejecida que no tiene acceso a mecanismos institucionales para satisfacer sus necesidades y que aparentemente dependen de su familia para la supervivencia cotidiana, pero también se perciben otras expresiones de las redes sociales de apoyo que ayudan a mantener vínculos afectivos, obtener información estratégica en la vida diaria y, en conjunto, a preservar cierta calidad de vida<sup>12</sup>. “El contexto, al modificar las representaciones sociales de la vejez como las prácticas, construirán a nuestro sujeto dándole nuevos significados...”<sup>13</sup>.

Si estas minorías no se adaptan a los cambios de un mundo global y fragmentado a la vez, surge inevitablemente un término novedoso para el siglo XX: la idea de riesgo, que es esencialmente un problema social<sup>14</sup>. La sociedad del riesgo comienza, donde el sistema de normas sociales de provisión de seguridad falla, ante los peligros desplegados por determinadas decisiones. Los daños atribuibles socialmente son las consecuencias perversas de acciones intencionales, que constituyen un riesgo calculable estadísticamente. En la modernización –para los adultos mayores– este incremento de opciones se realiza a costa de la ruptura de las ligaduras (religiosas, morales y políticas) existentes entre las diversas esferas sociales u órdenes de vida. Todo deviene contingente, probable. Estos peligros han sido producidos. La angustia, la pobreza, la exclusión, la marginalidad, la vulnerabilidad supone ‘hacer frente a la desaparición del otro en cuanto tal’. La miseria puede ser marginada, los peligros no. Y entre ellos se encuentran tanto la amenaza nuclear, como lo más íntimo –el cuidado de un niño o de un anciano–. El punto de sutura, el sentido: es generar esa solidaridad, esa comunidad, esa participación, reconciliación compensatoria entre y con el otro (mujer, niño, pobre, adulto mayor, docente-alumno universitario, autoridades...) y generar una praxis transformadora, donde lo normativo no puede ni debe estar ajeno<sup>15</sup>. En otro sentido es importante “empoderarlos”<sup>16</sup>.

---

12 *Op. Cit.* p. 14.

13 IACUB, Ricardo. "La Postgerontología: hacia un renovado estudio de la gerontología" en *Revista de Trabajo Social de la Universidad Católica de Santiago de Chile* en: <http://www.ricardoaiacub.com.ar/la-postgerontologia-hacia-un-renovado-estudio-de-la-gerontologia-1/>

14 GIDDENS, A. BAUMAN, Z. LUHMANN, N. BECK, U. *Las Consecuencias Perversas de la Modernidad. Modernidad, contingencia y riesgo* (Trad. Celso Sánchez Capdequí, revisión técnica de Joesetxo Beriain). Buenos Aires. Anthropolos. 1996. p. 126.

15 MARZIONI, Cristina. LÓPEZ, Liliana. VIDAL, Matilde. "Ciudadanía y Libertad: Fundamentos de Teoría Democrática" en *Revista Nueva Época* N° 6. 2008. pp. 100/101.

16 "El término empoderamiento tuvo repercusión en el siglo pasado para describir un proceso

## 2.1. La protección social y los derechos de ciudadanía

Antes de ahondar en los derechos de ciudadanía es importante preguntarse acerca del concepto de protección social, que ha comenzado a reaparecer como parte del debate político latinoamericano.

Uno de los autores que introduce el concepto de protección social es Esping Andersen: a través de una construcción tipológica intenta dar a conocer diferentes regímenes de bienestar; entendiendo por éstos a matrices institucionales (arreglos, políticas y prácticas institucionales) conformadas por mercado, Estado, familia y comunidad. En dichos regímenes la distribución del gasto público se rige por medio de tres principios: necesidad (modelo liberal), contribución (modelo conservador-corporativo) o ciudadanía (modelo universalista-socialdemócrata)<sup>17</sup>.

Isuani<sup>18</sup>, por su parte, desglosa los conceptos propuestos por Esping Andersen para evaluar los tipos de protección social existentes en Argentina. Identifica tres principios de la política social<sup>19</sup>: a) discrecionalidad (el que da no tiene obligación de dar y el que recibe no tiene el derecho de recibirlo); b) contribución (accede al beneficio quien participa en su financiamiento); y c) ciudadanía (tienen derecho a la política social todos los habitantes de un país en su condición de ciudadanos y ella

---

de cambio político de diversos grupos sociales que reclamaban un mayor espacio de decisiones y reconocimiento social. El término...busca el incremento de la autonomía y del autoconcepto, posibilitando de esta manera el mayor ejercicio de roles, funciones y derechos que pudieron haberse perdido o que quizá nunca fueron posibles." IACUB, Ricardo. ARIAS, Claudia Josefina. "El empoderamiento en la vejez" en *Journal of Behavior, Health & Social Issues*. vol. 2. núm. 2. noviembre-abril, 2010. pp. 25-32. Asociación Mexicana de Comportamiento y Salud, A. C. Distrito Federal, México. <http://www.redalyc.org/pdf/2822/282221720003.pdf>

17 ESPING ANDERSEN, Gosta. *Social Foundations of Postindustrial Economics*. New York. Oxford University Press. 1999. pp. 170/185.

18 ISUANI, Aldo. *El Estado de Bienestar argentino: un rígido bien durable*. Buenos Aires. Mimeo. 2007. p.1.

19 Entendemos por política social a aquellas políticas públicas que tienen un objeto de intervención común, 'lo social'.

*Cuáles son los confines de lo social es, sin embargo, un aspecto tan debatido como históricamente cambiante. Si se toma como parámetro a las políticas públicas que son presentadas como sociales y a las disciplinas académicas que las estudian, en la mayor parte del mundo occidental capitalista contemporáneo se abarca bajo el concepto de política social a todas aquellas intervenciones públicas que regulan las formas en que la población se reproduce y socializa (sobrevive físicamente y se inserta en el mundo del trabajo y en el espacio sociocultural del Estado-nación); y que protegen a la población de situaciones que ponen en riesgo esos procesos. Suelen comprenderse así los grandes universos del empleo, la educación, la salud, los sistemas de seguridad social y la asistencia social. (SOLDANO, ANDRENACCI. 2006:11).*



se financia con los recursos que brindan los impuestos). Para el autor actualmente en nuestro país ya no se estaría dando el punto b) sino que estaríamos en transición al c), en lo que llama sistema semi-contributivo. Ello significa que existen personas mayores que reciben beneficios de la seguridad social sin haber realizado ningún tipo de contribución previa<sup>20</sup> o que incluso, aquellos que acceden a prestaciones habiendo cotizado durante al menos treinta años, también reciben financiamiento a través de otros recursos –en particular, provenientes de lo recaudado a través impuestos-, debido a la llama “tasa de sustitución”, esto es, la relación entre cantidad de activos –aportantes- en relación a los beneficiarios, lo que genera la insuficiencia de los recursos genuinos –provenientes de aportes de los trabajadores y contribuciones de los empleadores– para cubrir el total de las prestaciones.

Como explican Repetto y Dal Masetto<sup>21</sup>, Isuani plantea una relación estrecha entre estos principios y la clásica tipología de Esping Andersen, a saber: a) la discrecionalidad se emparenta con el modelo liberal-residual; b) la contribución se asocia al modelo conservador-corporativo; y c) la ciudadanía se vincula con el modelo socialdemócrata. En este trabajo, nos focalizamos en el último, que presenta el concepto de ciudadanía como eje del sistema de protección social, entendiéndola como la existencia de una igualdad humana básica efectiva, comprensiva de derechos y obligaciones, asociada al concepto de pertenencia plena a una comunidad, basada en la lealtad a una civilización que se percibe como patrimonio común<sup>22</sup>.

En este modelo socialdemócrata, el Estado no es el único actor que interviene frente a las problemáticas sociales, pero es quien ocupa el lugar central en las mismas conforme se dijera anteriormente. La acción del Estado se materializa en políticas sociales a las que entendemos siguiendo a Daniela Soldano y Luciano Andrenacci como:

... aquellas intervenciones públicas que regulan las formas en que la población se reproduce y socializa (sobrevive físicamente y se inserta en el mundo del trabajo y en el espacio sociocultural del Estado-nación); y que protegen a la población de situaciones que ponen en riesgo esos procesos. Suelen com-

---

20 ISUANI, Aldo. “La Política en Balance. Debates y Desafíos Regionales”, XII Congreso Nacional de Ciencia Política, organizado por SAAP, UNCuyo, Mendoza, 12/15-08-2015.

21 REPETTO, Fabián. DAL MASETTO, Fernanda. “Diálogos de protección social. La protección social argentina en perspectiva latinoamericana: retos de inclusión e integralidad”, CIPPEC, CEPAL, Fundación Tzedaká, Universidad de San Andrés, Buenos Aires, 2011, p.15.

22 Concepto elaborado por el equipo investigador CAID 2009-2013.

prehenderse así los grandes universos del empleo, la educación, la salud, los sistemas de seguridad social y la asistencia social<sup>23</sup>.

En esta concepción, las políticas sociales inciden directamente en las condiciones de vida y en la reproducción de grupos sociales<sup>24</sup>.

Volviendo a Repetto y Dal Masetto<sup>25</sup>, ahondar en la conceptualización de la protección social permitirá definir con mayor precisión y más amplia perspectiva temporal, qué rol le toca jugar a cada sector y nivel de gobierno; qué metas son factibles de alcanzar en el corto, mediano y largo plazo; y qué factores estructurales deberán removerse para avanzar en una efectiva protección social del conjunto de los ciudadanos; en especial de los adultos mayores.

En este sentido, consideramos que el desafío es integrar a sectores excluidos, progresando hacia una reformulación de las funciones de los diferentes niveles de gobierno; poniendo énfasis en la función que le corresponde al Estado, como actor encargado de brindar servicios sociales y eliminar progresivamente la existencia de ciudadanía diferencial. Es decir, avanzar hacia la conceptualización de la protección social desde un enfoque de derechos de ciudadanía.

...en esta incipiente construcción de un cierto consenso sobre la importancia de la protección social como modo de repensar conceptual y prácticamente la política social (sin que por eso sea 'toda' la política social), una expresión gana día a día creciente terreno. Es hablar de sistemas de protección social integrales con enfoque de derechos. En este nivel, en general –aún declamativo– la protección social no queda asociada a un sector particular de política (y gasto) social, sino que implica la necesaria articulación de multiplicidad de agencias estatales (de modo tanto horizontal como vertical dentro del aparato (administrativo), así como el involucramiento activo de poderes estatales más allá del Ejecutivo<sup>26</sup>.

23 SOLDANO, Daniela. ANDRENACCI, Luciano. "Aproximaciones a la teorías de la política social a partir del caso argentino", en ANDRENACCI, Luciano (comp). *Problemas de la política social en la Argentina contemporánea*, Universidad General Nacional Sarmiento, Prometeo, Bs. As., 2006, p. 11.

24 CRAVINO, María Cristina. FOURNIER, Marisa. NEUFELD, María Rosa. SOLDANO, Daniela. "Sociabilidad y micropolítica en un barrio bajo planes" en ANDRENACCI, Luciano (comp.) *Cuestión social y política social en el gran buenos aires*, Ediciones Al Margen, Instituto del conurbano, Universidad Nacional de Sarmiento, Buenos Aires, 2002, p. 58.

25 REPETTO, Fabián. DAL MASETTO, Fernanda. *Op. Cit.* p. 52.

26 REPETTO, Fabián. "Protección social en América Latina: La búsqueda de una integralidad con enfoque de derechos" en *Revista del CLAD Reforma y democracia*, N° 47, Caracas, 2010, p.14.

Llegados a este punto, cabe preguntarse entonces, qué implica una visión de ciudadanía social. En este sentido, es importante contemplar el acceso universal a la protección social de toda la población. Como afirma O`Donnell: “Re-conocer a todos, en sus derechos y dignidad, como titulares de ciudadanía y ofrecerles oportunidades institucionalizadas de practicarla”<sup>27</sup>.

De esta manera, la noción de protección social basada en derechos debe guiar las políticas públicas, es decir orientar el desarrollo conforme el marco normativo de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, plasmado en acuerdos vinculantes –tanto nacionales como internacionales.

La protección de los individuos aparece como un imperativo de ciudadanía y no sólo como una conquista social o un logro de los gobiernos de turno (CEPAL; 2006). Según Abramovich 2006 los individuos y grupos con necesidades sociales no resueltas son titulares de derechos que obligan al Estado. Esta perspectiva cambia la lógica de los procesos de elaboración de las políticas públicas: se trata de pasar de la concepción de personas con necesidades que deben ser asistidas a sujetos con derechos a demandar determinadas prestaciones y servicios. Hardy; 2006 retoma aspectos de la noción de riesgo desde una perspectiva de ciudadanía y considera políticas de protección social a las acciones deliberadas de defensa ante los riesgos que impiden o limitan el despliegue de los derechos. Estas políticas han dado lugar a distintos sistemas organizados según principios y reglas que cada sociedad conviene políticamente<sup>28</sup>.

En particular destacamos los aportes de Filgueira et ál; 2006 que define a este tipo de universalismo como la política social orientada por la cobertura universal de prestaciones y riesgos esenciales; asegurando el acceso a transferencias, servicios y productos que cumplan con estándares de calidad, otorgados sobre la base de los principios de ciudadanía. Es decir, distanciándose del principio de selección de los beneficiarios de los servicios según prueba de recursos y de necesidad que predominan en la región. Es desde este punto de vista que propone concebir a los servicios sociales como

...‘derechos que a la vez generan deberes’, una política social de universalismo básico que apunta a promover un conjunto limitado de prestaciones básicas, que incluye entre ellas las prestaciones esenciales de derecho uni-

---

27 O`DONNELL, Guillermo. “Derecho a la autenticidad del Estado: ciudadanía y protección de programas sociales” en GÓMEZ-ÁLVAREZ, David (coord.). *Candados y contrapesos. La protección de los programas, políticas y derechos sociales en México y América Latina*, ITESO, Guadalajara, 2009.

28 REPETTO, Fabián. *Op .Cit.* p. 11.

versal, conjunto que variará con las posibilidades y definiciones propias de cada país<sup>29</sup>.

Este tercer enfoque de la protección social (modelo socialdemócrata), que sin duda se encuentra en proceso de construcción y con avances muy variados según la historia y las condiciones de cada caso nacional, va más allá de un foco exclusivo en la pobreza. Está destinado a generar garantías de protección orientadas al conjunto de la ciudadanía (incluyendo por ende a las clases medias) desde una perspectiva de los Derechos Sociales, Económicos y Culturales incluidos en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948. Implica una protección social como garantía ciudadana e incluye los siguientes elementos:

1. Esquemas de protección social contruidos a partir de la noción de ciudadanía social y de los derechos de los ciudadanos.
2. Una orientación universal de la protección social, manteniendo la focalización de las acciones como instrumento para optimizar la distribución de recursos.
3. Una serie de estándares de contenidos, acceso y calidad que se transforman en mínimos sociales.
4. Mecanismos que puedan traducir la universalidad de la protección social a políticas concretas (garantías sociales, universalismo básico, pensiones universales, ingreso mínimo garantizado, etc.), con arreglo a los consensos sociales y políticos de cada contexto.
5. Instrumentos diseñados en función de mejorar la identificación de los riesgos que enfrentan las familias y distintos grupos, fortalecer la acumulación de activos y contribuir a la plena realización de sus derechos, lo cual requiere gestionar la protección social desde una óptica de integralidad y adaptabilidad de sus acciones (ROBLES et al, 2009: 19).

A su vez desde una mirada de género, específicamente referida a las mujeres adultas mayores<sup>30</sup>, se subraya:

...la desarticulación entre las políticas de género, las estrategias de desarrollo y el campo de los derechos humanos no pudo ser superada en los avan-

---

29 REPETTO, Fabián. FILGUEIRA, Fernando. PAPADOPULOS, Jorge. *“La política de la política social latinoamericana: análisis de algunos retos fundamentales y esbozo de sus escenarios sobresalientes”*. Washington DC. Mimeo, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social. 2006.

30 Su referencia cobra significativa importancia debido a que las mujeres tienen una expectativa de vida superior al hombre, lo que se traduce en la práctica en morbilidad para las mismas: viven más tiempo pero en bajas condiciones de vida saludable.

ces registrados en las últimas décadas (...). Es preciso aún que la equidad de género objetivamente se incorpore en su carácter transversal y como concepto teórico-operativo en todas las intervenciones de gobierno, programas y políticas (Gherardi et al, 2008: 5-6).

En este orden de ideas, es importante mencionar la iniciativa de los Pisos de protección social llevada adelante por la ONU liderada por la OIT junto a la OMS, que procura garantizar un nivel básico de protección social enmarcado en los instrumentos de Derechos Humanos que integran el bloque de constitucionalidad de nuestro país. Esto significa el acceso a prestaciones dinerarias y servicios sociales esenciales para aquellos grupos considerados más vulnerables, entre los que incluimos a los adultos mayores.

La nueva Recomendación OIT en materia de Seguridad Social sobre los Pisos de Protección Social<sup>31</sup> parte de la concepción del derecho de la seguridad social como un derecho humano e importante herramienta para prevenir y reducir la pobreza, la desigualdad, la exclusión social, promover la igualdad de oportunidades, la igualdad de género y la igualdad racial. El Piso de Protección Social<sup>32</sup> –Social Protection Floor– puede ser entendido como un conjunto integrado de políticas sociales, diseñado para garantizar a toda persona la seguridad de los ingresos y el acceso a los servicios sociales esenciales; prestando especial atención a los grupos vulnerables y protegiendo a las personas a lo largo del ciclo de vida. Este documento se convierte así en un enfoque nuevo e integral de la protección social centrada inicialmente en las prestaciones básicas, que pueden introducirse de forma gradual y pluralista para responder a las circunstancias concretas de cada país y de acuerdo con la capacidad institucional y financiera existente; adoptando un enfoque holístico de la protección social, con especial atención a los grupos vulnerables. Responde al concepto de protección social entendido como derecho fundamental y universal, abogando por una cobertura al menos con niveles mínimos de protección tanto en su dimensión horizontal (para toda la población), como así también en su dimensión vertical (garantizando progresivamente niveles más elevados de cobertura); elementos consagrados en nuestra CN cuando en el Art.14

---

31 La SPFI fue adoptada por la Junta de Jefes Ejecutivos del Sistema de las Naciones Unidas en abril 2009 en respuesta a la crisis. El Piso de Protección Social fue integrado posteriormente al Pacto Mundial para el Empleo, adoptado por la Conferencia Internacional del Trabajo en 2009. El Pacto ofrece un conjunto de medidas políticas concertadas a nivel internacional con el fin de construir un marco orientado hacia el empleo para el futuro crecimiento económico.

32 La expresión pisos de protección social, en plural, hace referencia a la adaptación nacional del enfoque general a las circunstancias específicas de cada país.

bis dispone: El Estado otorgará los beneficios de la Seguridad Social, que tendrán carácter de integral e irrenunciable.

### **3. El acceso a la justicia de los adultos mayores: el reclamo frente a sus derechos ciudadanos vulnerados**

La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (1948) reconoce ya desde su Preámbulo que todos los hombres nacen libres e iguales en dignidad. Establece el derecho a la seguridad social para 'toda' persona –principio de universalidad–, requiriendo la protección contra las consecuencias de la vejez (Art. XVI). Este derecho se garantiza a partir de lo prescripto en el art. XVIII que procura el acceso a la justicia: 'toda persona puede concurrir a los tribunales para hacer valer sus derechos...'

Este acceso a la justicia ha sido considerado desde tres aspectos diferenciados y complementarios entre sí: 1) el acceso propiamente dicho, es decir, la posibilidad de llegar al sistema judicial...; 2) la posibilidad de lograr un buen servicio de justicia, es decir no sólo llegar al sistema sino que éste brinde la posibilidad de lograr un pronunciamiento judicial justo en un tiempo prudencial...; y 3) por último,...es el conocimiento de los derechos por parte de los ciudadanos, de los medios para ejercer y hacer reconocer esos derechos y específicamente la conciencia del acceso a la justicia como un derecho y la consiguiente obligación del Estado de brindarlo y promoverlo<sup>33</sup>.

La Declaración Universal de Derechos Humanos (1948) reconoce en su artículo 22 que toda persona tiene derecho a la seguridad social y a obtener la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y el libre desarrollo de su personalidad, especialmente en caso de vejez, para asegurar un nivel de vida adecuado (Art. 25), considerando que 'la libertad, la justicia y la paz en el mundo tienen por base el reconocimiento de la dignidad intrínseca y de los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana' (Preámbulo). El derecho a la vejez se estructura también atento los cinco principios básicos (ONU 1991),<sup>34</sup> a los que Ciuro Caldani ha agregado: continuidad vital y privacidad<sup>35</sup>.

33 LARRANDART, Lucila. "Acceso a la justicia y tutela de los derechos ciudadanos" en *El Sistema Penal Argentino*, Ad-Hoc, Buenos Aires, 1992, p. 201.

34 Independencia, autorrealización, cuidados, dignidad y participación.

35 DAVOBE, Ma. Isolina. "Derecho de los ancianos". Bs.As.-Madrid. Ciudad Argentina. 2002pp. 434 y ss.

En cuanto a la Convención Americana sobre Derechos Humanos, se destacan principalmente dos artículos: el 25 de Protección Judicial (que reconoce el derecho de toda persona a un recurso ‘sencillo y rápido’ contra actos que violen sus derechos fundamentales, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones especiales) y el 26, de Desarrollo Progresivo (que plasma en una norma jurídica el principio de la ‘progresividad’, que promueve el avance hacia la plena efectividad de los derechos sociales, e implícitamente implica una no regresividad en la cobertura de las distintas contingencias sociales).

La propia CIDH ha desarrollado estándares sobre el derecho a contar con recursos judiciales y de otra índole que resulten idóneos y efectivos para reclamar la vulneración de los derechos fundamentales. En tal sentido sostuvo que la obligación de los Estados no es sólo negativa –de no impedir el acceso a esos recursos– sino fundamentalmente positiva de organizar el aparato institucional de modo que todos los individuos puedan acceder a los mismos. A tal efecto los Estados deben remover los obstáculos normativos, sociales o económicos que impiden o limitan la posibilidad de acceso a la justicia.

Por su parte, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, reconoce el derecho de toda persona a la seguridad social (Art. 9) basado en la dignidad inherente a la persona humana de donde derivan derechos iguales e inalienables. Albert Noguera Fernández afirma:

El reconocimiento de jerarquía constitucional al PIDESC refuerza la operatividad de los derechos sociales por varias razones: primero, debe tenerse en cuenta la responsabilidad internacional que el Estado asume con la adopción de tal documento ante un eventual incumplimiento de las normas allí establecidas; y, segundo, la sola adhesión a este instrumento comporta la asunción por el Estado de tres obligaciones principales: respetar los derechos protegidos, garantizar el goce y pleno ejercicio de aquellos derechos a las personas que se encuentran bajo su jurisdicción y adoptar las medidas necesarias para hacer efectivos tales derechos<sup>36</sup>.

También la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (con jerarquía constitucional a partir de la Ley 27.044), establece

---

36 NOGUERA FERNÁNDEZ. “Los Derechos Sociales y la recepción del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en el Derecho Constitucional Argentino” en *Revista Latinoamericana de Derecho Social*, N° 11, Julio-Diciembre 2010, Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Consultado el 30-07-2014. Disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/revista/DerechoSocial/indice.htm?n=11>.

pautas sobre el acceso a la justicia de las personas con discapacidad (en las que virtualmente quedan incluidos los adultos mayores), al determinar que los Estados Partes asegurarán que las personas con discapacidad tengan acceso a la justicia en igualdad de condiciones con las demás, incluso mediante ajustes de procedimiento y adecuados a la edad, para facilitar el desempeño de las funciones efectivas de esas personas como participantes directos e indirectos (art. 13).

Autores como Lapenta y Dabove afirman al respecto que el Estado Constitucional de Derecho actual, parece haber contribuido de manera decisiva a un cambio de mirada en torno a los sujetos vulnerables del mundo jurídico, priorizando el carácter *iusfundamental* de la responsabilidad jurídica frente a la vejez. Así la vigencia cada vez más universalizada de los derechos humanos, la reorganización de los sistemas democráticos, las nuevas concepciones de la ciudadanía, la consolidación de los fenómenos de integración, el multigeneracionismo, e incluso, la economía postmoderna, entre otras cosas, han contribuido a imponer la necesidad de construir un modelo de Derecho nuevo, superador de los hasta ahora conocidos (Guastini 2001; Alexy 2001; Carbonell 2007)<sup>37</sup>.

Esta concepción ha sido receptada por el Poder Judicial que frecuentemente recurre a los principios rectores emanados de los tratados con jerarquía constitucional, tanto al interpretar como al aplicar el derecho positivo interno, a la luz del fin tuitivo de las normas de Seguridad Social que tienen por finalidad la cobertura de contingencias sociales.

Complementa este contexto las Reglas de Brasilia, que contienen principios de actuación para el acceso a la justicia de los sectores más desfavorecidos de la población, considerando en condición de vulnerabilidad:

...a aquellas personas que, por razón de su edad, género, estado físico o mental, o por circunstancias sociales, económicas, étnicas y/o culturales, encuentran especiales dificultades para ejercitar con plenitud ante el sistema de justicia los derechos reconocidos por el ordenamiento jurídico (Cap. I, Secc. 2<sup>a</sup>)<sup>38</sup>.

Entre las causas de vulnerabilidad se incluye a la edad, afirmando que el envejecimiento

37 <http://www.sis.net/documentos/ficha/201521.pdf>, p. 27.

38 NOGUEIRA, J.M. SCHAPIRO, H. (coord.) *Acceso a la Justicia y grupos vulnerables. A propósito de las Reglas de Brasilia*. La Plata, Buenos Aires. Librería Editoria Platense. 2012.pp.. 481/482.



...puede constituir una causa de vulnerabilidad cuando la persona adulta mayor encuentre especiales dificultades, atendiendo a sus capacidades funcionales para ejercitar sus derechos ante el sistema de justicia (regla 6)<sup>39</sup>.

Veinte años después de la Asamblea Mundial sobre Envejecimiento Viena, 1982, aparece el segundo texto normativo importante: el Plan de Acción de Madrid de 2002. Estos instrumentos adquirieron únicamente calidad de fuentes formales de “espectáculo o propaganda”<sup>40</sup>; pues se ocupan de consagrar recomendaciones políticas para la acción, dirigidas a los Estados parte.

Los derechos reconocidos y analizados ut supra se profundizan –en palabras de la CSJN– a partir de lo establecido en el art. 75 inc. 23 CN ‘ya que el constituyente reformador de 1994 ha introducido las acciones positivas con el fin de garantizar la igualdad real de oportunidades y de trato y el pleno goce y ejercicio de los derechos reconocidos por esta Constitución y por los tratados internacionales y, en lo que respecta a la cuestión en debate, en particular respecto de los ancianos’ (Fallo Sánchez, María del Carmen c/ ANSeS s/ Reajustes varios (17/05/2005– Fallos: 328:2833))

### 3.1. La experiencia cotidiana de los adultos mayores en el acceso a la justicia<sup>41</sup>

Jubilados y pensionados nacionales gestionan a diario reclamos administrativos y judiciales tendientes a obtener un reajuste en sus haberes previsionales, de modo tal de que los mismos puedan guardar relación proporcional o proximidad con los haberes de actividad; generando un alto número de causas que se tramitan en los tribunales federales de todo el país.

Vale recordar que el procedimiento judicial tiene su inicio luego de que el titular de la prestación ha obtenido una resolución denegatoria de su petición por parte del organismo previsional ANSeS, debiendo indefectiblemente dar comienzo a un juicio de conocimiento pleno ante los juzgados federales. Este trámite se rige por las reglas del juicio ordinario, dado

---

39 *Ibidem.* p. 482.

40 CIURO CALDANI, M. Á.. “Las fuentes de las normas” en *Zeus*, t. 32, pp. D-103 y ss. “Reflexiones sobre las fuentes del Derecho Internacional Privado” en *Boletín del Centro de Investigaciones de Filosofía Jurídica de Filosofía Social*, N° 10, 1988, pp. 35 y ss. <http://cepram.org.ar/descarga/andantes/apunte.pdf>

41 Existen otros temas doctrinarios aplicables pero en el presente artículo hemos analizado sólo algunos relacionados al tema previsional.

que la Ley 25488 ha derogado el proceso sumario del CPCCN, el cual estaba previsto originariamente para estas causas por Ley de Solidaridad Previsional (24.463).

Interpuesta la demanda, los beneficiarios deben afrontar un dilatado camino hasta obtener una sentencia de primera instancia que, generalmente hace lugar a su pretensión. Luego el organismo previsional demandado suele interponer recursos de apelación. No obstante ser esto último un ejercicio legítimo de las herramientas procesales de impugnación, lo cierto es que la derivación de tal articulación implica para el actor un aletargado trámite, que culmina vulnerando sus intereses, dado que atenta contra la posibilidad de dar una respuesta a sus pedidos en plazo razonable.

Ahora bien, ¿Se garantiza el efectivo acceso a la justicia a este grupo de adultos mayores? Veamos entonces ejemplos concretos considerando la labor de la jurisprudencia de la CSJN.

En el caso “Pedraza, Héctor Hugo c/ ANSeS s/Acción de Amparo” (CSJN, Fallos, Competencia 766. XLIX,06/05/14), el alto Tribunal, declaró la inconstitucionalidad del art. 18 de la Ley de Solidaridad Previsional, estableciendo que la Cámara Federal de Apelaciones de la Seguridad Social dejará de intervenir en grado de apelación contra las sentencias dictadas por los jueces federales con asiento en las provincias; siendo competencia de las Cámaras federales que sean tribunal de alzada, en causas que no sean de naturaleza penal de los juzgados de distritos competentes.

En el considerando 15 destaca que el derecho de acceso a la justicia aparece seriamente afectado cuando en una materia tan sensible como lo es la previsional, el trámite ordinario del proceso sin razones particulares que lo justifiquen, se traslada de la sede de residencia del actor. En este sentido, cabe resaltar que la importancia de la proximidad de los servicios de los sistemas de justicia a aquellos grupos de población que se encuentren en situación de vulnerabilidad ha sido expresamente destacada en las Reglas de Brasilia sobre Acceso a la Justicia de las Personas en Condición de Vulnerabilidad (Capítulo 11, Sección 4°, pto. 42), manifestando que, el derecho de ocurrir ante un órgano judicial en procura de justicia consagrado en el artículo 18 de la CN no se encuentra satisfecho con la sola previsión legal de la posibilidad de acceso a la instancia judicial sino que requiere que la tutela judicial de los derechos en cuestión resulte efectiva; esto es, que sea oportuna y posea la virtualidad de resolver definitivamente la cuestión sometida a su conocimiento.

El Dr. Bernabé Chirinos nos recuerda que durante la vigencia del Art. 19 de la Ley de Solidaridad Previsional, las sentencias de la Cámara Federal

de Apelaciones de la Seguridad Social, podían ser apeladas ante la CSJN vía recurso ordinario, situación que contrariaba las disposiciones de los Arts. 116 y 117 CN en cuanto al restringido marco de conocimiento del más Alto Tribunal; transformándose de este modo en una tercera instancia, dilatando aún más el proceso.

Fue la labor de la CSJN en autos “Itzcovich, Mabel c/Anses s/Reajustes Varios” del 29/03/2005 la que puso fin a la situación reseñada. Sosteniendo que la experiencia reflejada en las estadísticas demuestra que el organismo previsional no ha utilizado en forma apropiada la vía procesal bajo análisis, ...lo cual ha implicado –por el tiempo necesario para la tramitación y resolución– una injustificada postergación en el cobro del crédito de carácter alimentario que había sido reconocido en instancias anteriores”. Sostuvo que el art. 19 carece de la racionalidad exigida por la ley fundamental y por eso debe declararse su invalidez, toda vez que cuando un precepto frustra o desvirtúa los propósitos de la ley en que se encuentra inserto, o bien su aplicación torna ilusorios aquellos de modo tal que llegue incluso a ponerse en colisión con enunciados de jerarquía constitucional, es deber de los jueces apartarse de tal precepto y dejar de aplicarlo; a fin de asegurar la supremacía de la Constitución Federal. Pues precisamente esa función moderadora constituye uno de los fines supremos del Poder Judicial y una de las mayores garantías con que éste cuenta para asegurar los derechos contra los posibles abusos de los poderes públicos (Fallos 308:857; 311:1937).

El criterio sustentado por el máximo tribunal en el fallo citado, fue plasmado luego en la Ley 26.025 que dejó sin efecto el Art. 19 de la Ley de Solidaridad Previsional; pudiendo en consecuencia recurrirse ante la CSJN solamente vía recurso extraordinario federal. Cabe mencionar también que los arts. 16 y 17 de la Ley de Solidaridad Previsional 24.463 establecían una defensa o excepción que podía invocar el organismo demandado en cuanto a la limitación de sus recursos para afrontar el pago de las sentencias favorables a los peticionantes y los medios de prueba que podía presentar a fin de acreditar tal situación.

Así, en autos “Chocobar, Sixto c/ANSeS s/Reajuste por Movilidad” del 27/12/1996, la CSJN se expidió entendiendo que los jueces debían ponderar las posibilidades financieras de los entes previsionales en cuestiones relativas a reajustes de pensiones y jubilaciones, amparándose también en el Pacto San José de Costa Rica para fundar su decisión. Luego la Ley 26.153 derogó los artículos reseñados deviniendo abstracta toda cuestión relacionada con aquellos.

Importante también fue el aporte de la CSJN, en autos “Sánchez, María del Carmen c/ANSeS s/Reajustes varios (17/05/2005–Fallos: 328:2833), donde ha manifestado que ‘los tratados internacionales promueven el desarrollo progresivo de los derechos humanos y sus cláusulas no pueden ser entendidas como una modificación o restricción de derecho alguno establecido por la primera parte de la CN (Art. 75, inc. 22). La consideración de los recursos disponibles de cada Estado Arts. 22 Declaración Universal de Derechos Humanos y 26 Convención Americana sobre Derechos Humanos constituyen una pauta que debe evaluar cada país al tiempo de establecer nuevos o mayores beneficios destinados a dar satisfacción plena a los compromisos asumidos por esos documentos; mas no importa disculpa alguna para desconocer o retacear los derechos vigentes (Cfr. Art. 29 de la convención citada). Debe suponerse que el legislador ha sopesado los factores humanos, sociales y económicos al establecer la extensión de las prestaciones reconocidas y no corresponde a los jueces sustituir dicha valoración mediante razonamientos regresivos que, en la práctica, sólo conducen a negar el goce efectivo de esos derechos en los momentos de la vida en que su tutela es más necesaria’.

Otra cuestión interesante para remarcar es que las costas en el proceso ordinario se establecen por el orden causado. Es decir, cada parte abona los honorarios de sus respectivos profesionales. Si el jubilado obtiene una sentencia adversa no deberá abonar los estipendios del abogado de la demandada. Si bien han existido planteos de inconstitucionalidad, la CSJN en autos “Flagello, Vicente c/ANSeS s/Interrupción de prescripción” (20/08/2008), sostuvo que: ‘que la ley disponga que las costas se abonen en el orden causado no trae aparejado una lesión a las garantías de igualdad y propiedad, pues el régimen favorece ambas partes por igual....’.

Culminado el proceso judicial conforme la Ley 26.153, el organismo previsional deberá cumplir la sentencia condenatoria en un plazo de 120 días hábiles desde la recepción definitiva del expediente administrativo; pudiendo el Jefe de Gabinete de Ministros disponer ampliaciones o reestructuraciones presupuestarias con el objeto de asegurar el pago en el plazo indicado. Esto se sustenta en el carácter alimentario de los derechos en juego.

Esto nos lleva a sostener que se han demostrado avances en cuanto al reconocimiento de derechos esenciales como lo es el acceso a la justicia, dada labor de la jurisprudencia de la CSJN y la derogación legislativa de normas que dificultaban a este sector de la población hacer valer sus pretensiones con la celeridad que su propia condición exige; al tiempo

que sería alentador que los comportamientos procesales de la demandada ajusten su estrategia al caso concreto, y no a lineamientos generales que responden solapadamente a la disponibilidad dineraria del Estado para afrontar determinado volumen de reclamos judiciales<sup>42</sup>.

#### 4. Conclusión

Ya desde 1957 con la reforma constitucional que incluye el artículo 14 bis en nuestra Carta Magna, el Estado se ha consagrado como garante de la Seguridad Social; rol que se extiende no sólo al reconocimiento de los derechos, sino también a su efectivo ejercicio. El acceso a la justicia es parte inescindible de este empoderamiento. Es un derecho humano fundamental en un sistema democrático que tenga por objeto garantizar los derechos de todos por igual. Cuando otros derechos son violados, constituye la vía para reclamar su cumplimiento ante los tribunales y para garantizar la igualdad ante la ley.

Autoras como Haydée Birgin y Beatriz Kohen han ensayado en su obra: “Acceso a la Justicia como garantía de igualdad. Instituciones, actores y experiencias comparadas”. Buenos Aires. Edit. Biblos. 2006, una respuesta a estos interrogantes, brindan una aproximación conceptual al tema del acceso a la justicia en el marco de la democracia y constituyen un punto de partida, tanto para la revisión de políticas públicas como para la toma de decisiones.

El acceso a la justicia es, sin duda un derecho fundamental con una naturaleza muy particular. No vale más que otros derechos, es cierto; pero sí constituye un medio –El medio– de protección de los mismos. Funciona como un ‘paraguas’ para el resto de los derechos fundamentales: los protege de cualquier acto de cualquier autoridad que de alguna manera los afecte. En este sentido, el acceso a la justicia se vuelve una suerte de garante de los otros derechos, pues representa la posibilidad de reclamar su cumplimiento ante un órgano jurisdiccional. Además es el fundamento constitucional del servicio público de impartición de justicia y perfila la

---

42 Con respecto a los dispositivos técnicos procesales que obstaculizan el acceso a la justicia de los ancianos, consideramos entre los más relevantes al factor tiempo, al monto de lo reclamado, la legitimación para reclamar y los procesos empleados para la resolución de conflictos. Otro factor obstaculizante lo hallamos en el monto de la tasación de las causas para ingresar en la maquinaria judicial. Esto deja fuera conflictos que el sistema considera insignificantes, pero que para la vida de un individuo pueden llegar a ser determinantes. <https://www.desarrollosocial.gob.ar/wp-content/uploads/2015/05/Gerontolog-a-Comunitaria-Modulo-101.pdf>, p. 184.

forma en la que éste debe prestarse a las personas, reemplazando así formas previas –no estatales– de lograr justicia. Su antecedente histórico más directo lo encontramos en la asesoría legal gratuita que se dio por primera vez en Inglaterra en 1495, cuando el Parlamento inglés aprueba una ley especial para garantizar ello y eximir de los grandes costos a los que no contaban con recursos para acceder a un proceso judicial.

Sin esta nivelación del terreno, la batalla jurídica se convierte en una guerra [más] inequitativa, voraz, arbitraria e injusta. Ello ya que, si bien las diferencias materiales y las creadas socialmente no son del todo atendibles desde el sistema que las creó o, por lo menos, ha conservado, tomar ciertas medidas para procurar un acceso igualitario a la justicia, y por tanto al resto de los derechos fundamentales, se torna imperativo bajo el marco normativo de estos últimos.

De esta manera, el acceso a la justicia puede ser entendido como un derecho instrumental que da operatividad a los demás derechos fundamentales, pues del primero se derivan los mecanismos mediante los cuales los segundos son justiciables. Esto no es menor, si se toma en cuenta que el Derecho y los derechos son prácticamente definitorios de la vida de las personas, de sus posibilidades y decisiones hoy en día. Y el campo de batalla para decidir todo lo anterior son los tribunales. El papel de quienes juzgan es el de adjudicar no sólo bienes, sino identidades, posibilidades, vínculos entre las personas. El Derecho es entonces algo más que normas; es un discurso social con grandes poderes definitorios. Se hace evidente que la relevancia del acceso a la justicia trasciende al mundo del Derecho, o mejor dicho es particularmente relevante en el mundo, que actualmente es uno exageradamente jurídico.

## Siglas utilizadas

ANSeS	Administración Nacional de la Seguridad Social
CELADE	Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CIDH	Comisión Interamericana de Derechos Humanos
CIPPEC	Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento
CLAD	Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo
CN	Constitución Nacional
CPCCN	Código Procesal Civil y Comercial de la Nación
CSJN	Corte Suprema de Justicia de la Nación
INDEC	Instituto Nacional de Estadísticas y Censos
IPEC	Instituto Provincial de Estadística y Censo
ITESO	Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (Universidad Jesuítica de Guadalajara, México)
OC	Opinión Consultiva
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONU	Organización de Naciones Unidas
PIDESC	Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
SAAP	Sociedad Argentina de Análisis Político
UNAM	Universidad Nacional Autónoma de México
UNFPA	Fondo de Población de las Naciones Unidas

## Referencias bibliográficas

- AMADASI, Enrique. *Barómetro de la deuda social con las personas mayores. Condiciones de vida e integración social de las personas mayores ¿diferentes formas de envejecer o desiguales oportunidades de lograr una vejez digna*. Buenos Aires, Argentina. Edit. Astrea. 2015.
- ASOCIACIÓN MEXICANA DE COMPORTAMIENTO Y SALUD, A. C. Distrito Federal, México <http://www.redalyc.org/pdf/2822/282221720003.pdf>
- BARBERO, D. DAVOBE, I. *Artículo de Doctrina. Igualdad y no discriminación en los actos de autoprotección. Nuevas razones para la acción en favor de los derechos de los grupos vulnerables*. Buenos Aires, Argentina. Edit. Astrea. 2015.
- BERIZOCE, Roberto O. *Efectivo acceso a la justicia. Propuesta de un modelo para el Estado Social de Derecho*. La Plata, Buenos Aires. Librería Editora Platense SRL. 1987.

- CASTEL, Robert. *Las metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*. Buenos Aires. Paidós. 1997.
- CHIRINOS, Bernabé Lino. *Tratado de la Seguridad Social*. Buenos Aires. La Ley. 2009.
- CHIRINOS, Bernabé Lino. *Tratado teórico-práctico de la Seguridad Social*. Buenos Aires. Quorum. 2005.
- CIDH-OEA. "El acceso a la justicia como garantía de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Estudio de los estándares fijados por el Sistema Interamericano de Derechos Humanos", Ser. L/V/II.129, Doc. 4, 7 septiembre 2007.
- CIURO CALDANI, Miguel Angel. "Derechos de la Ancianidad" en *Investigación y Docencia*, Revista N° 20, Fundación para las Investigaciones Jurídicas, Rosario, 1992, pp. 35 y ss.
- CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO. 101ª reunión, "Pisos de Protección Social para la justicia social y una globalización equitativa", 1º edic., Ginebra, 2012, en [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed\\_norm/@relconf/documents/meetingdocument/wcms\\_160399.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_norm/@relconf/documents/meetingdocument/wcms_160399.pdf).
- CONTRIBUCIONES DE LA ESCUELA DEL CENTRO DE INVESTIGACIONES EN DERECHOS DE LA ANCIANIDAD de la Universidad Nacional de Rosario, Santa Fe: Google Groups: <http://groups.google.com.ar/group/cidea-fder-unr?pli=1>
- CRAVINO, María Cristina. FOURNIER, Marisa. NEUFELD, María Rosa. SOLDANO, Daniela. "Sociabilidad y micropolítica en un barrio bajo planes" en ANDRENACCI, Luciano (comp.) *Cuestión social y política social en el gran buenos aires*. Buenos Aires. Edic. Al Margen. Instituto del conurbano- UNSarmiento. 2002.
- XIV CUMBRE JUDICIAL IBEROAMERICANA, "100 Reglas de Brasilia sobre Acceso a la Justicia de las Personas en Condición de Vulnerabilidad", en XIV CUMBRE JUDICIAL IBEROAMERICANA, Brasilia, 4 al 6/03/2008 en NOGUEIRA, J.M. SCHAPIRO, H. (coord.) *Acceso a la Justicia y grupos vulnerables*. A propósito de las Reglas de Brasilia. La Plata, Buenos Aires, Argentina. Librería Editorial Platense. 2012.
- DAVOBE, Ma. Isolina (Direc). *Derechos humanos de las personas mayores. Acceso a la justicia y protección internacional*. Buenos Aires, Argentina. edit. Astrea. 2015.
- DAVOBE, María Isolina. *Los Derechos de los Ancianos*. Buenos Aires, Madrid. Ciudad Argentina. 2002.
- DAVOBE, María Isolina. *La problemática de la vejez en el derecho argentino. Razones para la construcción del derecho de la ancianidad*. Buenos Aires. Edit. Astrea. 2015.
- DAVOBE, María Isolina. PRUNOTTO LABORDE, Adolfo (Directores). *Derecho de la Ancianidad. Perspectiva interdisciplinaria* (Prólogo de la Dra. Mónica Roqué). Rosario, Santa Fe, Argentina. Edit. Juris. 11/2006.
- DAVOBE, Ma. Isolina. DI TULLIO BUDASSI, Rosana. *Aspectos jurídicos y éticos del envejecimiento: derecho a la vejez*. Módulo 10. Buenos Aires. Especialización en Gerontología Comunitaria e Institucional, UNMDP 2012.
- DAVOBE, Ma. Isolina. "Prestaciones alimentarias en la vejez multigeneracional: nuevas consideraciones del derecho argentino" en *Revista chilena de Derecho*, vol.



- 42 N° 1, Santiago de Chile, Chile. 2015.
- DAVOBE, Ma. Isolina. LAPENTA, Eduardo. "Ancianidad, derechos humanos y calidad de vida: una cita entre generaciones, un desafío de este tiempo" en *Revista Oñati socio-legal series*, Vol.1. N°8.Edit. Team. 2011.
- EROLE, Carlos (comp). *Familia y Trabajo Social. Un enfoque clínico e interdisciplinario de la intervención profesional*. Buenos Aires. Espacio. 1998.
- ESPING ANDERSEN, Gosta. "Social Foundations of Postindustrial Economics". Cap. 9: *Recasting Welfare Regimes for a Postindustrial Era*. New York. Oxford University Press. 1999.
- FILGUEIRA, Fernando; MOLINA, Carlos Gerardo; PAPADÓPULOS, Jorge; y GIDDENS, A. BAUMAN, Z. LUHMANN, N. BECK, U. *Las Consecuencias Perversas de la Modernidad. Modernidad, contingencia y riesgo*. (Trad. Celso Sánchez Capdequí, revisión técnica de JostxtoBeriain). Buenos Aires. Anthropos. 1996.
- GONZÁLES RÍOS, Isabel. *Derechos sociales y protección de colectivos vulnerable*. Valencia, España. Edit. Tirant. 2016.
- GÚZMAN, José Miguel. HUENCHUAN, Sandra. MONTES DE OCA, Verónica. *Redes de apoyo social de las personas mayores: marco conceptual*. Recuperado agosto 2015 en [http://www.eclac.cl/publicaciones/Poblacion/3/LCG2213P/lclg2213\\_p2.pdf](http://www.eclac.cl/publicaciones/Poblacion/3/LCG2213P/lclg2213_p2.pdf) Accedido el 17/4/2006.
- IACUB, Ricardo. "La Postgerontología: hacia un renovado estudio de la gerontología" en Versión editada en *Revista de Trabajo Social de la Universidad Católica de Santiago de Chile* en: <http://www.ricardoia-cub.com.ar/la-postgerontologia-hacia-un-renovado-estudio-de-la-gerontologia-1/>
- IACUB, Ricardo; ARIAS, Claudia Josefina. "El empoderamiento en la vejez" en *Journal of Behavior, Health & Social Issues*, vol. 2, núm. 2, 11 a 04/2010, pp. 25-32.
- ISUANI, Aldo. *El Estado de Bienestar argentino: un rígido bien durable*. Buenos Aires. Mimeo. 2007.
- ISUANI, Aldo. *La Política en Balance. Debates y Desafíos Regionales*. XII Congreso Nacional de Ciencia Política organizado por SAAP, UNCuyo, Mendoza, 12/15-08-2015.
- LARRANDART, Lucila. "Acceso a la justicia y tutela de los derechos ciudadanos" en *El Sistema Penal Argentino*. Buenos Aires. Ad-Hoc. 1992.
- MARSHALL, Thomas. "Citizenship and Social Class" en PIERSON, C CASTLES, F. G. (coord.) *The Welfare State Reade*. Bristol. Polity Press. 2006.
- MARZIONI, Sofía Clarisa. "Envejecimiento población y políticas para la seguridad económica de los adultos mayores. Análisis de los instrumentos de las políticas previsionales santafesinas 2003-2014". Tesina final carrera Licenciatura Ciencia Política, FHUC, UNL Santa Fe, 2015.
- MARZIONI, Cristina (comp.) "Reflexiones sobre políticas públicas. Adaptación a las nuevas prácticas ciudadanas". Santa Fe. Ediciones UNL. 2015.
- MARZIONI, C. LÓPEZ, Liliانا. CÓRDOBA, Anabella, *Revista Extensión UNL Constuir Ciudadanía*, Año 2- N° 2, noviembre de 2012.
- MARZIONI, Cristina. LÓPEZ, Liliانا. "Ciudadanía y Libertad: Fundamentos de Teoría Democrática" en *Revista Nueva Época* N° 6, 2008.
- NAVARRO, Sandra Huenchuan. "Marco legal y de políticas en favor de las perso-

- nas mayores en América Latina". *Proyecto Implementation of the Madrid Plan of Action on Ageing and the Regional Conference on Ageing*, UNFPA, CELADE, División de Población de CEPAL, Vol. 51, United Nations Publications, Santiago de Chile, 2004, recuperado en Mayo 2015 en: [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/7193/S044281\\_es.pdf?sequence=1](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/7193/S044281_es.pdf?sequence=1)
- NOGUERA FERNÁNDEZ, Albert. "Los Derechos Sociales y la recepción del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en el Derecho Constitucional Argentino" en *Revista Latinoamericana de Derecho Social*, N° 11, Julio-Diciembre 2010, Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Consultado el 30-07-2014. Disponible en <http://biblio.juridicas.unam.mx/revista/DerechoSocial/indice.htm?n=11>.
- NOGUEIRA, J.M. SCHAPIRO, H. (coord.) *Acceso a la Justicia y grupos vulnerables. A propósito de las Reglas de Brasilia*. La Plata, Buenos Aires. Librería Editorial Plátense. 2012.
- O'DONNELL, Guillermo. "Derecho a la autenticidad del Estado: ciudadanía y protección de programas sociales" en GÓMEZ-ÁLVA-REZ, David (coord.) *Candados y contrapesos. La protección de los programas, políticas y derechos sociales en México y América Latina*. Guadalajara. ITESO. 2009.
- OIT. "Piso de Protección Social para una globalización equitativa e inclusiva", Informe IV (1), Ginebra, 2011 en [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@dcomm/@publ/documents/publication/wcms\\_176521.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@dcomm/@publ/documents/publication/wcms_176521.pdf)
- QUIROGA LAVIÉ, Humberto. *Visita guiada a la Constitución Nacional*. Buenos Aires. Zavalía. 1995.
- REPETTO, Fabián. "Protección social en América Latina: La búsqueda de una integralidad con enfoque de derechos" en *Revista CLAD Reforma y democracia*, N° 47, 2010, p. 15.
- REPETTO, Fabián. DAL MASETTO, Fernanda. *"Diálogos de protección social. La protección social argentina en perspectiva latinoamericana: retos de inclusión e integralidad"*. CIPPEC, CEPAL. Buenos Aires. Fundación Tzedaká, Universidad de San Andrés. 2011. Recuperado Mayo 2015 en <http://www.cepal.org/dds/noticias/paginas/1/43121/Doc-proteccion-socialArgentina.pdf>
- REYGADAS, Luis. *"La apropiación: destejendo las redes de la desigualdad"*. México. Edit. Antrophos. Universidad Autónoma Metropolitana. 2004.
- SOLDANO, Daniela. ANDRENACCI, Luciano. "Aproximaciones a la teorías de la política social a partir del caso argentino" en ANDRENACCI, Luciano (comp). *Problemas de la política social en la Argentina contemporánea*. Buenos Aires. Universidad General Nacional Sarmiento. Prometeo. 2006.
- TOBAR, Federico. "Universalismo básico: una alternativa posible y necesaria para mejorar las condiciones de vida" en MOLINA, Carlos Gerardo (ed.) *Universalismo básico. Una nueva política social para América Latina*. Washington, D.C. BID/Planeta. 2006.

## María Celeste Cóceres

Abogada (FCJS). Analista en Informática Aplicada (FICH). Maestranda en Docencia Universitaria (FHUC). Docente de Derecho de la Seguridad Social de la carrera de Abogacía (FCJS). Docente y Tutora en Seguridad Social II, Seguridad Social III, Seguridad Social IV y Previsión Social II de la Tecnicatura en Previsión Social. Coordinadora Académica de la misma Tecnicatura. Integrante del CAI+D A y PACT 2009/2013 y 2013-2016 en ejecución. Cuenta con publicaciones nacionales y extranjeras con referato internacional.

## María Virginia Gazzo Boero

Abogada. Profesora de Derecho de la Seguridad Social y Gerontología Jurídica y Social, egresada de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional del Litoral. Especialista en Derecho Administrativo (carrera de posgrado) FCJS-UNL. Integrante del CAI+D A y PACT 2009/2013 y 2013-2016 en ejecución.

## Cristina Ester Marzioni

Abogada egresada 1976. Notaria. Especialista en Derecho Comercial, Derecho de Familia y de Menores. Gerontóloga. Profesora Introducción al Derecho, Filosofía del Derecho y Gerontología Jurídica y Social, de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales UNL. Directora Proyectos Investigación aplicada, Extensión Interés Social, Programas Actividades Científicas y Tecnológicas subsidiados UNL: CAI+D A y PACT/2013-2016 en ejecución. Categorizada II/2004 Programa Incentivos docentes investigadores. Publicaciones y ponencias nacionales y extranjeras con referato internacional.

## Sofía Clarisa Marzioni

Licenciatura en Ciencia Política con orientación en Gobierno y Políticas Públicas, Facultad de Humanidades y Ciencias UNL. Becaria en la Secretaría de Extensión de la misma Universidad en la Dirección de Extensión, Investigación y Políticas Públicas. Ayudante de Segunda en la cátedra Introducción a la Ciencia Política en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales UNL. Integrante del equipo investigador CAI+D 2009-2013 y becariabecaria en el mismo e integrante en el CAI+D A y PACT/2013/2016 en ejecución. Ponente en Congresos y jornadas nacionales e internacionales.

## María Josefina Paviotti

Licenciada en Ciencia Política de la Universidad Católica de Santa Fe. Máster en “Integrazione Europea: politiche e progettazione comunitaria” (Integración Europea: políticas y proyectación comunitaria). Universitàdeglistudi di Padova. Padova, Italia. Profesora Taller de Tesina y Metodología de la Investigación Científica II, Licenciaturas en Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Católica de Santa Fe. Becaria de estudio para el Master: “Integrazione Europea: politiche e progettazione comunitaria”: Integración Europea: políticas y proyectación comunitaria. Universitàdeglistudi di Padova. Padova, Italia. Integrante del equipo investigador CAI+D A y PACT 2013-2016 en ejecución.

---

### REGISTRO BIBLIOGRÁFICO

Cristina Ester Marzioni comp. èt al  
«EL ROL DEL ESTADO FRENTE A LOS DERECHOS SOCIALES PARA LOS ADULTOS MAYORES»,  
en *Papeles del Centro de Investigaciones*, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales,  
UNL, publicación semestral, año 6, número 17, Santa Fe, República Argentina,  
2016, pp. 23–50.