



CON-TEXTO^S

REVISTA del CONSEJO PROFESIONAL
de TRABAJO SOCIAL CABA

La emergencia en la reconstrucción de lo público

Desafíos para el ejercicio profesional

Trabajo Social Situado

**Discapacidad: Un asunto de Derechos Humanos.
Las Pensiones por Invalidez, ¿herramienta de
inclusión social?**

*Paiva, Mariela – Bocalandro, Andrea – Borrello, Stella Maris –
Furlong, Graciela – Garós, Elena – Grudzien, Carolina –
Tudury, Evangelina – Grupo de Discapacidad del Consejo
Profesional*

Fecha de recepción: Agosto del 2020
Fecha de publicación: Diciembre del 2020
Contacto: Mariela Paiva
Correo electrónico: mapaivas27@gmail.com

DISCAPACIDAD: UN ASUNTO DE DERECHOS HUMANOS. LAS PENSIONES POR INVALIDEZ, ¿HERRAMIENTA DE INCLUSIÓN SOCIAL?

***Mariela Paiva** con la colaboración de **Andrea Bocalandro, Stella Maris Borrello, Graciela Furlong, Elena Garós, Carolina Grudzien y Evangelina Tudury**. Integrantes del **Grupo de Discapacidad del Consejo Profesional**

Se ha elegido un tema central vinculado con la discapacidad, que es el de las Pensiones no contributivas por Invalidez. Su recorrido histórico y el análisis de su finalidad nos llevan a pensar las mismas como herramienta de inclusión social y como emergente de las falencias de las políticas laborales.



Somos un grupo de colegas que desde diferentes instituciones y organismos tanto estatales como privados o del tercer sector, compartimos el compromiso con la temática de la discapacidad no sólo desde el ámbito laboral sino como una práctica militante en la defensa de los derechos vulnerados del colectivo que conforman las personas con discapacidad (PcD).

Nuestro posicionamiento es pensar la discapacidad como un hecho complejo y cambiante que requiere de un abordaje interdisciplinario y una mirada desde el modelo bio-psico-social, lo que permite una visión integradora y totalizadora de la problemática incluyendo la interrelación de los factores biológicos, psicológicos, culturales y sociales.

***Mariela Andrea Paiva**. Lic. en Trabajo Social . Residencia de Trabajo Social en Hospital Neuropsiquiátrico José A. Esteves. Actualmente miembro del equipo territorial Quilmes de la Sennaf

Adherimos a la definición de discapacidad propuesta en el inciso e) del preámbulo de la Convención sobre los Derechos de las PCD (ONU, 2006); *“... la discapacidad es un concepto que evoluciona y que resulta de la interacción entre las personas con deficiencias y las barreras debidas a la actitud y al entorno, que evitan su participación plena y efectiva en la sociedad en igualdad de condiciones con las demás”*.

A través de este artículo nos proponemos un encuentro entre colegas que posibilite enriquecer nuestra práctica profesional, en la búsqueda de una sociedad inclusiva en el marco de la justicia social. Para ello realizaremos un recorrido histórico sobre el acceso a las Pensiones no Contributivas por Invalidez (PNC) y un análisis de la situación actual que permite pensar ese acceso como uno de los ejes de inclusión social y a su vez como resultado de la falencia de otras medidas de acción positivas relacionadas con la equiparación de oportunidades.

Reconocer la concepción de la discapacidad desde la perspectiva social y de derechos, implica saber que los Estados deben adoptar medidas que promuevan la igualdad de oportunidades y garanticen el pleno reconocimiento de los mismos.

Como mencionamos en párrafos anteriores, en el diseño de las políticas públicas las PNC por Invalidez tienden a promover la inclusión social y a paliar las situaciones de desigualdad generadas por la pobreza. Ejemplo de ello es que el Estado toma medidas legislativas de acción positiva hacia las PCD.

El Artículo 28 de la Convención obliga a los Estados partes a la protección social de las PCD y sus familias que viven en situaciones de pobreza. En el Inc. e) se menciona que “Los Estados deben asegurar el acceso en igualdad de condiciones de las personas con discapacidad a programas y beneficios de jubilación”. A través de la ley de PNC por Invalidez el Estado Argentino, entre otras medidas, intenta cumplir con esta obligación.

PENSIONES POR INVALIDEZ HOY: AVANCES Y RETROCESOS

Las PNC se constituyeron en nuestro país a través de la Ley 13.478 del año 1948. La norma pretendía garantizar un ingreso mínimo a las personas de los sectores más vulnerados, transformándose en esa época en un novedoso instrumento de Seguridad Social. Dentro del universo de las PNC, se encontraban: las Pensiones Graciables, las Pensiones por Leyes Especiales y las Pensiones Asistenciales (Madres de 7 hijos o más, a la Vejez y por Invalidez). En el año 1970, la Ley 13.478 es ampliada por la Ley 18.910, que se ocupa del tratamiento específico de los beneficios por invalidez. Si bien son un derecho reconocido por ley, el acceso a las pensiones estuvo limitado durante décadas.

La falta de decisión política y la restricción presupuestaria fueron los principales causales de esta situación.

Durante los años 90, una PNC se otorgaba cuando se producía una “baja por fallecimiento”,

quienes accedían al recurso eran considerados “beneficiarios” de esta política pública. Las PNC por Invalidez (amparadas en el Art. 9 de la Ley 13.478 y Decreto 432/97) son un derecho que tienen aquellas personas con una discapacidad total y de carácter permanente, que les impide trabajar y se encuentran en situación de vulnerabilidad social. Según el mencionado decreto, la discapacidad debe ser laborativa del 76% o más, y se acredita mediante Certificado Médico Oficial (CMO)¹.

A partir del año 2003, el Estado Nacional, basado en criterios de justicia social e igualdad de oportunidades, destinó un presupuesto sin techo para el acceso a las PNC por Invalidez, siempre y cuando se cumplieran con los requisitos generales planteados en la Ley. A partir de allí, los pensionados son sujetos plenos de derechos y no simples “beneficiarios” de recursos.

Entre el año 1999 y el 2017, la gestión de las PNC, estuvo bajo la órbita del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación a través de la Comisión Nacional de Pensiones Asistenciales (CNPA). Para ampliar el universo de acceso al derecho, entre el 2003 y 2015 hubo un despliegue territorial conformado por más de 70 Centros de Atención Local (CAL) distribuidos estratégicamente en todo el país, encargados de iniciar el trámite de las Pensiones. En ese periodo, se gestionaron un aproximado de 1.040.000 PNC por Invalidez.

Cabe destacar que en el transcurso del período antes mencionado, en el año 2006, la Organización de Naciones Unidas (ONU), aprobó la Convención sobre los Derechos de las PCD. En consonancia con este nuevo paradigma, en el año 2008, Argentina aprobó este tratado mediante la Ley 26.378, siendo uno de los pioneros en la materia.

En septiembre del año 2017, mediante los artículos 5 y 6 del Decreto N° 698/17² se suprimió la CNPA y la CONADIS, creando en su reemplazo la Agencia Nacional de Discapacidad (ANDIS), como organismo descentralizado en la órbita de la Secretaría General de la Presidencia de la Nación, que tiene a su cargo el diseño, coordinación y ejecución general de las políticas públicas en materia de discapacidad, la elaboración y ejecución de acciones tendientes a promover el pleno ejercicio de los derechos de las personas en situación de discapacidad y la conducción del proceso de otorgamiento de las pensiones por invalidez.

El Estado Nacional, comenzaba a ser administrado por un gobierno de tinte “neoliberal tardío”, que bajo la consigna de eficacia, eficiencia, modernización y transparencia procedió al recorte de la inversión en éstas y en otras políticas públicas por considerarlas como un “gasto social”.

Sólo entre enero y junio de 2017 se dieron de baja 19.215 pensiones por Invalidez, sumado a las 52.491 suspensiones.

En este mismo lapso de tiempo, 175.000 expedientes de pensiones ya gestionadas quedaron a la espera de resolución. En paralelo de esta decisión política de contraer el

presupuesto destinado a las PNC por Invalidez y, una vez que la ANDIS asume la gestión, control y otorgamiento de las mismas, se fueron cerrando paulatinamente todos los CAL y se despidieron decenas de empleados mientras que otros fueron desplazados a diferentes áreas gubernamentales.

En este contexto, el colectivo de PcD que tenía la intención de iniciar una PNC por invalidez o reclamar por la suspensión o baja de su derecho, quedó sin respuesta. Principalmente aquellas personas que vivían por fuera del radio del Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA), ya que la Sede Central de la Ex CNPA era el único lugar físico donde se podía realizar la consulta, canalizar la demanda o gestionar el reclamo.

Cabe destacar que las bajas y suspensiones se encontraban amparadas en la Resolución ANDIS 268/18. Interpretamos que la misma puso en cuestión derechos ya otorgados, por entender que durante la gestión del gobierno anterior, se habían transformado en una herramienta de utilización política generando clientelismo.

La mencionada resolución validó el circuito administrativo de notificación de incompatibilidades del Decreto 432/97 (reglamentario del otorgamiento de Pensiones por Invalidez). De esta manera, se cuestiona mediante baja o suspensión, el derecho a aquellas personas que tuvieran familiares obligados con recursos para brindar amparo (se cumple sin concesiones el criterio de no superar los 4 salarios mínimos por grupo familiar conviviente -incluyendo ahora, a familiares no obligados-), como así también aquellas personas que contaban con algún bien propio (como casa o auto, este último con antigüedad no inferior a 5 años) o quienes convivieran con parejas jubiladas o pensionadas. Lo mismo sucedió con los titulares de derecho que por edad o patología (niños, personas con celiaquía, personas con patologías de columna, personas con síndrome de Down) no contaban con la incapacidad laborativa requerida del 76% y/o con diagnósticos que no eran considerados totalmente incapacitantes desde el punto de vista laboral pero que sí se encontraban en una situación de vulnerabilidad que lo ameritaban y por eso habían sido incluidos en el otorgamiento. En este sentido, es importante visibilizar, que ni la ex CNPA ni la actual ANDIS, cuentan con baremos propios para determinar los porcentajes de incapacidad, lo que hace que las evaluaciones sean en definitiva poco objetivas y discretionales, dejando el reconocimiento de los derechos a la interpretación que puedan tener de la normativa vigente quienes van asumiendo la gestión política de los organismos encargados de su tramitación y otorgamiento. Hasta el momento, esto no se ha modificado.

No podemos dejar de mencionar que este decreto del año 1997, aprobado durante la Presidencia de Carlos Menem, está cuestionado por inconstitucional a la luz de la normativa vigente en materia de discapacidad, ya que viola leyes posteriores como la Ley 26.378, por la cual nuestro país adhirió a la Convención Internacional de Derechos de las Personas con Discapacidad.

Este recorte en las pensiones y la baja indiscrecional de otras con criterio de incompatibilidad dudoso o sin incompatibilidad, se realizaba, como mencionamos antes, pese a que esas personas con discapacidad, estaban en situación de vulnerabilidad

social y era esta una de las pocas medidas de protección social en las que podían acogerse.

Recién a comienzos del 2019 se estableció un ordenamiento, en principio administrativo, para el inicio, evaluación y posterior otorgamiento de las PNC por Invalidez a saber:

- Administración Nacional de Seguridad Social (ANSeS): Oficina y/o Unidad de Atención Integral (UDAI), donde el solicitante se presenta a iniciar el trámite, acreditar identidad y aportar documentación necesaria.
- Agencia Nacional de Discapacidad (ANDIS): Que tiene a su cargo, entre otras competencias, la conducción del proceso de otorgamiento de las PNC por invalidez en todo el territorio nacional.

Consultadas fuentes directas entre las personas que tuvieron la intención de iniciar el trámite para acceder al derecho, como así también con empleados (de ANDIS y ANSeS), manifestaron que desde que se reorganizó la estructura administrativa, el inicio de la gestión se transformó en una tarea extremadamente dificultosa. El primer obstáculo está dado por la inexistencia de dependencias estatales que orienten a las personas sobre el inicio del trámite. La Ventanilla Única de ANSeS solo cumple la función de recepcionar la documentación. Aunque el detalle del trámite está explicado en la página de la ANSeS, se requiere contar con conexión a internet y un dispositivo informático que permitirá obtener el turno y la Clave de Seguridad Social; tarea compleja, sobre todo para quienes no están familiarizados con las nuevas tecnologías. El segundo obstáculo, es la gestión del CMO digital, y nuevamente la tecnología se transforma en una barrera que esta vez alcanza a los Hospitales y otros Efectores de Salud habilitados para su emisión. La mayoría de las instituciones mencionadas carecen de recursos materiales e informáticos para hacer de esta una gestión ágil y dinámica como se pensaba en la teoría.

En marzo de 2019, la Sala II de la Cámara de Seguridad Social declaró la inconstitucionalidad de la Resolución 268/18 que habilitaba la suspensión y caducidad de las PNC por Invalidez, obligando al Estado Nacional a pagar todas las pensiones suspendidas desde el año 2016. Este es el resultado de la lucha de muchas organizaciones que nuclean al colectivo de PCD. Consideramos que durante todo este período (2016/2019) no se respetaron los principios de la Convención de los Derechos de las PCD ratificada en el año 2008 y tampoco se concretó uno de los principales objetivos para los cuales fue creada la ANDIS, que es: "...desarrollar acciones tendientes a promover el pleno ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad...".

Un nuevo escenario político, permite vislumbrar la restitución de los derechos suspendidos, negados e invisibilizados durante muchos años. En este sentido, algunas nuevas resoluciones dan cuenta de ello: la Resolución 8/20 ANDIS, establece que los solicitantes pueden dar inicio a la gestión de la pensión aunque no contaran con el CMO al momento de iniciar el trámite (existe un plazo de 90 días para presentarlo) y que este será aceptado tanto en formato digital como papel. La Resolución 37/20 ANDIS, modificó los criterios para determinar el estado socio-económico y la condición de vulnerabilidad

de los titulares de derecho y peticionantes de PNC por Invalidez. Según la resolución gubernamental, los parámetros fijados por la gestión anterior resultaban de carácter muy restrictivo. Quienes trabajamos en el tema, podemos dar cuenta de ello.

Otro aporte novedoso es la Resolución 93/20 ANDIS, la cual establece que todos los titulares de derecho de una PNC por Invalidez que cumplan la mayoría de edad (18 años) o se encuentren emancipados, gozan por sí mismos del pleno ejercicio del derecho a la percepción de la prestación otorgada, no siendo necesario ningún procedimiento de determinación de la capacidad jurídica. Básicamente, ya no serán suspendidos los haberes de las personas con patología de salud mental que alcancen la mayoría de edad por “presunción de incapacidad”, hasta tanto un tribunal demuestre lo contrario, como sucedía con anterioridad.

En el transcurso de este año 2020, se iniciaron 10.350 pensiones. Ahora bien, indagando con diferentes fuentes de ANSeS, informaron que desde el inicio del Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio (ASPO), muy pocas UDAI cuentan con turnos disponibles para dar inicio a este trámite.

Actualmente la ANDIS se encuentra digitalizando 130.000 expedientes de PNC por Invalidez retenidas desde 2016 y que se recibieron en formato papel. Las mismas una vez digitalizadas deberán pasar por la etapa de evaluación a fin de determinar su aprobación o rechazo. Es probable que exista un porcentaje de personas que por fallecimiento, hayan perdido su derecho a acceder a la misma, entre otras causas.

Consideramos que hay un largo camino por recorrer ya que las pensiones no logran paliar la situación de vulnerabilidad de las PCD. Asimismo son reflejo de la falta de acceso a otros derechos, como es el derecho al trabajo. Muchas PCD que acceden a una pensión lo hacen por falta de inclusión laboral. En muchos casos pertenecen a la población económicamente activa y ante la ausencia de ofrecimiento de empleos con apoyos (por motivos de discriminación y/o accesibilidad) y por el incumplimiento del cupo laboral reservado para este colectivo, quedan fuera del mercado laboral.

Las PNC por Invalidez son un recurso necesario pero insuficiente para cubrir necesidades básicas, aunque estas permitan el acceso a una cobertura médica asistencial a través del programa federal Incluir Salud (ex ProFe). Cabe aclarar que dicho programa desde hace largo tiempo presenta serias deficiencias y que las mismas se han incrementado en los últimos años. En la práctica cotidiana esto se traduce en la suspensión y corte de las prestaciones, ocasionado principalmente por el incumplimiento de los pagos a los prestadores. Como consecuencia de esto, las PCD no pueden concurrir a sus instituciones de pertenencia y sufren el recorte de servicios e insumos (pañales, medicación, prótesis, ortesis, tratamientos oncológicos, diálisis, cuidadores, trasladados, entre otros). Esta carencia no solo en lo económico sino en lo prestacional, se traduce en una desigualdad en el acceso a los diferentes bienes y servicios, viéndose así vulnerados sus derechos.

MUCHO POR HACER

Actualmente y luego de la gestión del gobierno nacional que culminó en 2019, el cual no contempló las múltiples necesidades de las PcD y sus familias, todavía desde el colectivo profesional no podemos dar respuestas fehacientes a quienes cobran una pensión y solo tienen la cobertura de Incluir Salud (ex Profe).

Muchas personas llegan a los distintos Centros de salud u otros efectores, solicitando diferentes insumos y medicamentos sobre los que no se dispone, o tratamientos de rehabilitación para los que no se cuenta con la cantidad de profesionales especializados en la medida de la demanda. Seguimos encontrándonos en la práctica profesional con personas que apenas sobreviven con el cobro de una pensión por invalidez y que no pueden disimular su desazón, cansancio y entrega, ante la falta de provisión de aquellos servicios que les son negados o demorados in aeternum.

En la práctica diaria desde los Servicios Sociales debemos recurrir a una red de recursos institucionales (del ámbito de las ONGs y/o públicos) para intentar dar solución temporal a los requerimientos que nos demandan. El contexto de pandemia agrava aún más la situación ya que las organizaciones sin fines de lucro que suelen ocupar lugares que aún continúan vacantes en el ámbito público (y nos aportan respuestas en muchos casos) se ven superadas por la situación y tienen que reducir y/o suspender sus servicios.

Las PNC por Invalidez continúan siendo un articulador de la inclusión social, pero a pesar de que no son suficientes para cumplir con dicha finalidad, son una de las pocas herramientas que el Estado ofrece en relación a la protección social para las PcD (Art. 28 de la Convención como ya ha mencionado anteriormente) .

Diversas son las barreras que desconocen en la práctica los derechos de las PcD, derechos que le han sido reconocidos por la Convención por los derechos de las personas con discapacidad y que en nuestro país tiene rango constitucional (Ley 26.378). La falta de accesibilidad a estos derechos, los torna entonces en enunciados sin sustento.

Como profesionales del ámbito de los derechos humanos nuestro trabajo debería constituirse en un aporte para escuchar la palabra de las PcD con las que nos vinculamos y hacer de la frase: “Nada sobre nosotros sin nosotros” *, una bandera más de lucha.

* “*Nada sobre nosotros sin Nosotros*” es el lema que tomaron como bandera las personas con discapacidad que impulsaron con su aporte y conocimiento la Convención Internacional de los Derechos de las Personas con Discapacidad. Este lema posiciona al colectivo de personas con discapacidad como sujetos de derechos y actores activos de la sociedad, ya no más como sujetos de cuidado.



FUENTES CONSULTADAS

Convención Internacional de los derechos de las personas con discapacidad y su Protocolo Facultativo Naciones Unidas (Diciembre de 2006) Incorporada al derecho interno por la ley 26378 – 09/06/2008.

<https://www.un.org/esa/socdev/enable/documents/tccconvs.pdf>

Colantoni, Matías (2018) “Un derecho bajo la lupa” . Trabajo final de la Diplomatura Superior en Gestión y Control de Políticas Públicas - FLACSO. Buenos Aires, 2018.

Infoleg - Información Legislativa y Documental - Ministerio de Justicia y Derechos Humanos: www.infoleg.gob.ar. Diario El Eco de la Ciudad

<https://www.eleco.com.ar/la-ciudad/tras-los-cambios-las-pensiones-por-invalidez-se-gestionan-en-anses-y-el-hospital-santamarina/>

Diario Digital Infobae

<https://www.infobae.com/politica/2020/01/30/discapacidad-el-gobierno-elimino-trabas-para-acceder-a-pensiones-no-contributivas-por-invalidez/>

Diario Perfil Digital

<https://www.perfil.com/noticias/opinion/victor-ramos-mas-100mil-personas-discapacidad-podran-recuperar-pension-no-contributiva-anses.phtml>

Diario Página 12 Digital

<https://www.pagina12.com.ar/173284-otra-cruzada-contra-las-pensiones-por-discapacidad>

Defensoría del Pueblo de la Nación

<http://www.defensoria.org.ar/noticias/cambios-en-la-tramitacion-de-la-pension-no-contributiva-por-invalidez/>

Nueva resolución de la Agencia Nacional de Discapacidad para la tramitación de Pensiones No Contributivas por Invalidez

Documentos Cepal: Base de datos de programas de protección social no contributiva. Programas de pensiones no contributivas

<https://dds.cepal.org/bpsnc/programa?id=41>

Documentos Flacso

Daniel García Delgado y Agustina Gradiñ (Compiladores), Documento de trabajo N° 5 “El neoliberalismo tardío” – FLACSO Argentina, Año 2017.

<https://politicaspublicas.flacso.org.ar/2018/05/22/el-neoliberalismo-tardio/>
Observatorio de Derechos Humanos. Honorable Senado de la Nación

https://www.senado.gob.ar/bundles/senadomicrositios/pdf/observatorio/pensiones_discapacidad.pdf

TRABAJO SOCIAL SITUADO

