

# Edaísmo y Derecho en Argentina

1. 1. Las personas de edad en la perspectiva jurídica. Introducción
  - a. Delimitación conceptual del derecho: la dimensión jurídica en la teoría crítica
  - b. Personas de edad y derecho
    - b.1. En la normativa constitucional: población de Edad, edaísmo y normativa constitucional
      - I. Constitución de 1853
      - II. Constitución de 1949
      - III. Constitución de 1958
      - IV. Constitución de 1994
    - b.2. I. En la organización del Estado
    - II. Iniciativas gubernamentales
    - b.3. En la regulación de las organizaciones no gubernamentales (ONGs.)
    - b.4. En las prácticas de las personas de edad actuando como sujetos de derecho
      - I. En la jurisprudencia: discriminación
      - II. En las organizaciones ciudadanas (estatutos de la ONGs.)

---

## 2.1. El edaísmo en la perspectiva jurídica. Introducción

La discriminación en todas sus formas es un tema que puede analizarse desde diferentes perspectivas disciplinares, pero entendemos que cabe efectuar una integración de perspectivas a fin de efectuar una contribución sustancial a su explicación en tanto práctica que contribuye a fragmentar la sociedad.

Cómo es definida la misma en los diferentes campos disciplinares que intentan dar razón de la discriminación?: interesa especificar como es entendida en el caso del Derecho.

En un análisis de alguna jurisprudencia y doctrina que la misma nos trae a colación puede encontrarse la respuesta a ello. Se efectúa tal análisis desde la perspectiva de la Teoría Crítica del Derecho que entiende la práctica jurídica como una práctica discursiva que tiene lugar en una formación social determinada y que se explica en relación a ella en una vinculación de relativa autonomía.

Se pretende analizar el edaísmo como aquella violencia Intergeneracional que si bien -se señala- se remonta a los orígenes de la filogenie humana, puede observarse a la luz de las protecciones alcanzadas hasta no hace tiempo reciente, que se está dando con una exclusión e intensidad inusual. Esto último en parte puede relacionarse con la instauración de una etapa del desarrollo capitalista socialmente excluyente, con un correlativo proceso de desmantelamiento del Estado de bienestar, y la crisis moral -de las costumbres- de la sociedad que lleva a muchos a plantear -retomando el término durkheimiano- una situación de anomia.

a. Delimitación conceptual del derecho: la dimensión jurídica en una visión crítica Al analizar ciertos problemas sociales, y la dimensión jurídica de las mismas, surge la necesidad de efectuar dicha labor considerando la posibilidad de la implicación de los aportes provenientes de las ciencias sociales con el estudio del derecho. La necesidad de que el derecho abrevie en las perspectivas de las ciencias sociales, posibilita avanzar en un mayor nivel de explicación y captación de la complejidad de lo social, así como sustraer al derecho de formulaciones abstractas y especulativas.

En este aspecto es donde se evidencian las limitaciones de la teoría jurídica tradicional y se expone la importancia de la perspectiva de la teoría crítica del derecho. En la teoría jurídica tradicional, los desarrollos principales tenían lugar en las orientaciones iusnaturalista y positivista; y si bien en las mismas se han planteado diversas variantes se ha señalado que en lo conceptual han compartían un marcado sesgo abstracto y especulativo, privilegiando problemáticas específicas y recíprocamente excluyentes, y en lo metodológico tenían una escasa vinculación de tales estudios con los datos empíricos, con consecuentes análisis reductivos que remiten como fundamento último a la idea de Dios, razón, naturaleza, etc. También en el campo marxista, se ha intentado superar los planteos dogmáticos del economicismo (de Pashukanis y otros) y el voluntarismo (de Vishinski y otros); que tenían como característica teórica común centrar su estudio en la base económica -relaciones de producción- y la voluntad de clase en tanto productoras de las superestructuras, generando una visión que reducía lo jurídico a un mero reflejo de esa estructura planteando una lectura instrumentalista mecanicista. Este reduccionismo conduce a un resultado insuficiente en la investigación que intenta dar razón del derecho, en tanto sería visto como un instrumento de legitimación de cierta hegemonía social para asegurarla y reproducirla, y se desconocería que el derecho es un discurso social heterogéneo que expresa no solo los intereses de los grupos hegemónicos sino la de los subordinados.

La perspectiva de la Teoría Crítica del Derecho, desde la cual se efectúa el presente análisis, busca establecer las condiciones histórico-materiales de desarrollo de la vida social que explican las formas y funciones del derecho, así como la intervención del mismo en la constitución, funcionamiento y reproducción de las relaciones de producción, representándolas de manera deformada, es decir, a través de la dimensión ideológica.

Se concibe lo jurídico como práctica social, como expresión de un momento determinado del desarrollo de la vida social, de sus relaciones de poder, de circulación y distribución de bienes, de valores, entre otros; en síntesis, es considerado una dimensión de una sociedad determinada.

Esta visión va más allá de lo normativo como sistema y considera prácticas judiciales, la doctrina, legislativa y administrativa en tanto mecanismos, dispositivos, técnicas de conocimiento y prácticas materiales que constituyen lo jurídico.

El derecho será entendido como una práctica social que se expresa en un discurso, comportamientos, símbolos, conocimientos. Es lo que la ley manda, los jueces interpretan, los abogados argumentan, los litigantes declaran, los

doctrinarios critican; en una compleja operación social impregnada de politicidad y que adquiere dirección según las formas de distribución efectiva del poder en la sociedad.

Diferentes aspectos, dan razón de esta concepción compleja de lo jurídico: la ideología, la represión, su funcionamiento como exclusión e inclusión, su carácter fragmentario o no uniforme, sus alcances:

- Tiene una dimensión ideológica, produce y reproduce una representación imaginaria de los hombres respecto de sí mismos y de sus relaciones con los demás, y en ese sentido funciona como amortiguador y el canalizador de los conflictos: genera consenso, ordena, coacciona y persuade, disciplina, materializa ideologías. Opera una ocultación de las realidades político-económicas, comporta lagunas y espacios en blanco estructurales, transporta estas realidades a la escena política por un mecanismo propio de ocultación-inversión. Elude pero también alude, al ocultar establece el espacio de una confrontación en tanto promete la igualdad ocultando la efectiva desigualdad y da lugar al reclamo de igualdad generando inestabilidad política.
- Es una práctica específica que expresa históricamente los conflictos, acuerdos y tensiones de los grupos sociales e individuos que actúan en una formación social determinada.
- Consagra y participa en la instauración de la fragmentación y diferenciación de los agentes (al instituirlos como sujeto de derecho), impone un conjunto de preceptos en el que esa diferenciación se inscribe y existe sin cuestionar la unidad política de la formación social. Se va más allá de la idea de la ley como prohibición o censura, o como permisión, sino que impone comportamientos. No se circunscribe a la represión en su sentido restringido, implica la organización tanto de la represión de lo que se hace estando prohibido como de lo que no se hace estando impuesto por ley hacerlo.
- Es dable concebir lo jurídico como factor de exclusión e inclusión. En tanto la ley es uno de los factores de la organización del consentimiento de ciertos dominados, éstos últimas no tropiezan con la ley sólo como barrera de exclusión, sino también como asignación del lugar que deben ocupar, lugar que es también un espacio de inserción en la red político-social, creador de deberes y obligaciones pero también de derechos. Al reconocerse derechos a todos los sectores -dominados o no- como parte de aquellos compromisos materiales impuestos a las clases dominantes, se puede visualizar cómo la correlación de fuerzas se refleja en el orden jurídico, las políticas sociales puede analizarse en este sentido en las que su constitución podrá tener lugar a partir de ciertas instancias de presión que permiten imponer un avance respecto a ciertas cuestiones.
- El derecho no encuentra una expresión uniforme: su constitución y enunciación permanente (no se enuncia en una única vez) dan razón de que entre el proceso de formación -en el cual se entrecruzaron diferentes discursos- y el producto final formado hay una brecha. En este aspecto entran a jugar las prácticas de los diferentes grupos de interés en un proceso

done intervienen instancias e, intereses diferentes con intensidades variables según circunstancias que marca la coyuntura de una sociedad, una trama de poder que compromete a múltiples sujetos diversos y que se expresa en las tensiones, contradicciones e incoherencias que caracterizan a lo jurídico si como a lo estatal.

- Otro aspecto a considerar en relación a lo expuesto, es el de los alcances de la ley, su dinámica, la fuerza o fragilidad de su aplicación. La fragilidad de los alcances de la ley se evidencia cuando las acciones del Estado van mucho más allá de la misma, transgrediéndola o actuando al margen de ella, o no haciendo aplicación de sus preceptos. Los alcances de la ley se evidencian en el proceso de particularización que tiene lugar tanto en los decretos, órdenes de aplicación, circulares, adiciones y correcciones adoptadas por la administración y apropiación -por parte de los sujetos beneficiarios- de sus preceptos. En las relaciones normativas hay niveles complejos de mediación, en el cual se expresan además del orden estatal (interno), las asociaciones de diversa naturaleza -profesionales, etc.-

A partir de estos rasgos cabe señalar respecto al derecho -y analizarlo en esta perspectiva- que su especificidad y eficacia no dependerán de su naturaleza, sino de su ubicación y su función en un tipo de relaciones en el interior de una formación social. Si bien en su autonomía (relativa) y especificidad, lo jurídico puede ser el objeto de una investigación, su estudio está subordinado al conocimiento de las relaciones históricamente dadas en que tiene lugar la práctica jurídica.

b.

Edaísmo y derecho

Ahora bien, como enfocar el edaísmo en la perspectiva del derecho. La problemática es compleja, si se considera el edaísmo como “proceso social que se instituye en los haceres, representares, decires y sentires“ que conjuga una condición de incorporación de una cultura de la violencia intergeneracional que impide reconocer el derecho humano a ser diferente, y una condición de admisión de practicas discriminatorias.

Desde el punto de vista del derecho interesa analizar:

- 1) las prácticas de los sujetos victimarios de discriminación, ello a la luz de la normativa vigente y de los diferentes niveles de particularización de la norma que se van produciendo;
- 2) las prácticas de los sujetos víctimas de la discriminación, prácticas éstas que comprenden situaciones diversas: 2.a.) el ejercicio individual de derechos negados o disminuidos, ante organismos jurisdiccionales y/o administrativos; 2.b.) la organización de grupos de personas de edad con objetivos múltiples, tendiente en algunos casos a contrarrestar esa expresión de lo que denomina cultura etnocida que tiene lugar cuando se produce incomunicación, desinterés por su sociabilidad, lugares, códigos, utopías, saberes, hábitos y percepciones. 2.c.) las relaciones con otras organizaciones -no gubernamentales, políticas y estatales-.

- 3) las prácticas del Estado –políticas- que expresan el grado de tratamiento que hay en el seno del mismo -en la materialidad del Estado- de la problemática de este sector específico así como de su presencia en tanto grupo de interés.

La normativa –constitucional, legislativa, reglamentaria, jurisdiccional, estatutaria- que se va dando en diferentes sociedades y momentos históricos, guarda una relación con el nivel de problematización que hay en una momento dado, de la realidad de los grupos de edad.

Respecto al tratamiento que han recibido los grupos de edad en el mundo jurídico, cabe plantear que guarda una relación con: a) la suerte del Estado en tanto organización que expresa intereses sociales –sus conflictos, consensos, etc.-, sus relaciones de fuerzas, y sus aparatos en su materialidad expresan –no mecánicamente- ese orden, y en la cual cabe pensar la constitución de la ciudadanía en relación a esa estructuración del sistema política dado en el Estado, que se propone captarlo como "un campo y un proceso estratégicos, donde se entrelazan nudos y redes de poder, que se articulan y presentan, a la vez, contradicciones y desfases entre si" (Poulantzas, "Estado, Poder y...", 1978.163, 170, 197). b) La organización de la economía, en tanto sistema de relaciones que asigna espacios de participación y exclusión de los sujetos, y por ende de la distribución de los excedentes. c) el grado de apropiación de los ciudadanos del concepto de ciudadanía y en particular el ideario democratizador que tras la idea de igualdad es llevada a diferentes planos de la vida (igualdad política, económica, social, de razas, de sexos, de edades), denunciando situaciones de opresión que empiezan a ser vividas como tales

#### b.1.

#### Población de Edad, edaísmo y normativa constitucional

##### I.

El tema de la población de edad como sujeto de derechos que reciba un tratamiento particular en la normativa constitucional, no es planteado en la Constitución Nacional del año 1853. Ello no excluye que en la Constitución, al consagrarse el principio de igualdad en el artículo 16, se establece una garantía de preservación de un grupo pasible de ser afectado en sus derechos en razón de la edad.

##### II.

La normativa constitucional que dispone sobre los derechos sociales comienza con las constituciones del presente siglo, siendo antecedentes de ello las constituciones de México y Weimar en las primeras décadas del presente siglo.

En la República Argentina, en la reforma de la Constitución Nacional del año 1949 es receptada esta problemática como parte de aquellos preceptos que son parte del constitucionalismo social. La enumeración de derechos de la

"ancianidad" como es mencionada, es minuciosamente planteada en el capítulo III.

En sus fundamentos se efectúan planteos en los cuales se remiten a una propuesta que supera ciertas prácticas de seguridad social -refiriéndose a la cobertura de la previsual de la vejez-, en lo que puede entenderse como un derecho máximo para la ancianidad, donde todas las dimensiones de la vida son entendidas, se señala el compromiso del Estado

En la normativa constitucional aludida se plantea una amplia gama de derechos -asistencia, vivienda, alimentación, vestido, salud física, salud moral, esparcimiento, trabajo, tranquilidad, respeto- en los cuales si bien no se hace mención expresa mención de la discriminación por edad como problema de época, surgiría que es pasible de ser tratada a la luz de la redacción efectuada.

### Constitución Nacional de 1949

#### Capítulo III

#### Derechos del trabajador, de la familia, de la ancianidad y de la educación y la cultura

Artículo 37.- Decláranse los siguientes derechos especiales:

.....

#### III.- De la ancianidad

1. Derecho a la asistencia: todo anciano tiene derecho a su protección integral, por cuenta y cargo de su familia. En caso de desamparo, corresponde al Estado proveer a dicha protección, ya sea en forma directa o por intermedio de los institutos y fundaciones creados, o que se crearen con ese fin, sin perjuicio de la subrogación del Estado o de dichos institutos, para demandar a los familiares remisos y solventes los aportes correspondientes.
2. Derecho a la vivienda: El derecho a un albergue higiénico, con un mínimo de comodidades hogareñas es inherente a la condición humana.
3. Derecho a la alimentación: La alimentación sana, y adecuada a la edad y estado físico de cada uno, debe ser contemplada en forma particular.
4. Derecho al vestido: El vestido decoroso y apropiado al clima complementa el derecho anterior.
5. Derecho al cuidado de la salud física: el cuidado de la salud física de los ancianos ha de ser preocupación especialísima y permanente.
6. Derecho al cuidado de la salud moral: Debe asegurarse el libre ejercicio de las expansiones espirituales, concordes con la moral y el culto.
7. Derecho al esparcimiento: Ha de reconocerse a la ancianidad el derecho de gozar mesuradamente de un mínimo de entretenimientos para que pueda sobrellevar con satisfacción sus horas de espera.
8. Derecho al trabajo: Cuando el estado y condiciones lo permitan, la ocupación por medio de la laborterapia productiva, ha de ser facilitada. Se evitará así la disminución de la personalidad.
9. Derecho a la tranquilidad: Gozar de tranquilidad, libre de angustias y preocupaciones, en los años últimos de existencia, es patrimonio del anciano.

10. Derecho al respeto: La ancianidad tiene derecho al respeto y consideración de sus semejantes.

La dimensión demográfica es un dato ineludible al momento de fundamentar la necesidad de una política para la ancianidad. Se estaba dando razón de un fenómeno que en las décadas posteriores se hará evidente de modo significativo. El envejecimiento de la población es señalado considerando información de censos, en el discurso del convencional Méndez San Martín, tomándose como un indicador suficiente de la dimensión social del tema receptado en la carta magna.

"Deberíamos ir preparándonos muy seriamente para encarar el problema del envejecimiento de nuestra población. Si hasta hace poco hemos dejado librado a la iniciativa filantrópica de la caridad privada la solución de este problema, en adelante ya no podremos hacerlo, por cuanto no pasará mucho tiempo antes de que llegue a constituir un motivo de seria preocupación nacional, que repercutirá en su economía y en su faz social ....".

Señala, tomando los censos de los años 1869, 1895, 1914 y 1947, que la población de 65 años representaba el 3,8%, 4,1%, 4,3% y 6,9% - respectivamente- del total

(Diario de Sesiones, página 402; cit. en Anales de Legislación Argentina La Ley año 1949, páginas 114/115)

En el fundamento de este capítulo, se efectuó mención de un aspecto que remitía a la necesidad de resolver el problema de la ancianidad como una cuestión social que planteó la sociedad capitalista. El convencional Arturo Sampay hizo referencia a la desaparición de aquellos mecanismos de contención social del anciano propios del medioevo -la familia y el gremio-, que implicó en la moderna sociedad capitalista la exclusión del anciano, lo llevó a una condición de mendicidad que, se expresaba, era necesario corregir. En cierto sentido, está presente en este planteo, un discurso semejante a la descripción que en los tiempos que corren hace Robert Castel cuando se refiere a que en el Medioevo existía un mecanismo de contención social que él llamaría "familia providencia", la destrucción de este mecanismo llevará al Estado a ir asumiendo paulatinamente esta función.

Dirá el citado convencional

"La reforma de la constitución encara de modo recio el problema del anciano, y la magnitud y significación de la solución propiciada se nos hará patente tan pronto recordemos la inmediata historia de esta cuestión social. En la sociedad orgánicamente estructurada de la época precapitalista, se aseguraba al obrero una vejez digna y decorosa mediante dos instituciones fuertemente estabilizadas: la familia y los gremios. El trabajo del artesano era casi del todo familiar; la producción no se cumplía en fábricas, sino dentro del hogar, y por lo tanto no podía plantearse el problema de la subsistencia de los ancianos porque, en cada familia, seguían siendo los jefes de cuantos vivían trabajando bajo ese techo y comiendo en la misma mesa. El sindicato agrupaba a las familias dedicadas a la idéntica artesanía, y los ancianos formaban los consejos de esos gremios, trayendo como

resultado el robustecimiento familiar y la creación de institutos de socorro que cubrían todos los riesgos, provenientes del trabajo.

Pero en la aurora del liberalismo, se suprimieron los sindicatos y, como dijimos hace un momento, la familia se consideró no ya una comunidad natural, sino el resultado de un contrato momentáneo entre personas vecinas. Todo el antiguo sistema de la previsión social se derrumbó, y el individuo no tuvo recursos ni amparo, quedando a merced de la ley del patrono, que era ley dictada por un superior omnipotente. Así, en virtud de la llamada "libertad de trabajo" se engendró el pauperismo, y las primeras empresas capitalistas pudieron manejar a su arbitrio un proletariado mísero, forzado a aceptar las condiciones del empleador. La fábrica arrebató el obrero del seno de la familia, y ésta, falta de protección, se desorganizó lanzando la vejez a la mendicidad.

La solución que la reforma lleva al problema -de la que nos ocuparemos con amplitud al tratar el proyecto en su articulado-, adquiere las dimensiones de un suceso, porque por primera vez se repone al anciano en la dignidad que le corresponde, y la historia demuestra, ....que el respeto o desdén que los pueblos tengan por sus ancianos de la medida de su esplendor"

(Diario de sesiones, pag. 276, cit. en Anales de Legislación Argentina La Ley año 1949, pag.110/111)

La concepción de la vejez no como una contingencia sino como resultante de la evolución, se expresa -en la intervención de Méndez San Martín- desde una perspectiva marcadamente biologicista, y en vinculación al trabajo y la pérdida de ciertas aptitudes para el mismo. Se intentaba dar razón así del establecimiento del derecho al trabajo "cuando el estado y condiciones lo permitan" (pto. 8) y se garantizaba la "laborterapia productiva". Se basaba este enunciado en el criterio de concebir el trabajo -centralidad del trabajo- como constitutivo de la personalidad, entendiéndose que apartar al hombre del mismo afectaba ésta última. También se expresa en esta concepción la importancia del tiempo legal -como tiempo social- vinculado al trabajo, donde la pasividad laboral puede implicar otras pasividades, y donde la actividad laboral posterior al retiro posee un sentido terapéutico y no productivo afirmándose así la idea de la vejez como decremento de las aptitudes del individuo.

"hablando con propiedad, la vejez no es exactamente un riesgo en el mismo sentido que los otros cubiertos por los sistemas del seguro, sino más bien un estado de evolución final del organismo humano, o más propiamente, un ciclo de la vida humana en que disminuye la capacidad física del individuo y, por ende, su capacidad de producción, y todo ello debido a múltiples causas, algunas de ella completamente ajenas al natural desgaste de las energías o al normal envejecimiento del organismo humano".

(Diario de sesiones, pag. 402, cit. en Anales de Legislación Argentina La Ley año 1949, pag. 111)

Un aspecto relevante de los criterios expuestos como fundamento de la protección a la vejez en la normativa de raigambre constitucional, lo exponen

aquellas intervenciones que aludieron a la necesidad de impulsar la protección de la vejez por la dignidad de la condición humana y no por el carácter de trabajador que hubiera revestido el beneficiario de esta política (en particular la jubilación). Se superaba una perspectiva de compensación por lo aportado en el tiempo de actividad laboral previo al retiro; en este sentido se expresaban Méndez San Martín y Valenzuela.

Méndez San Martín:

"Dos son las formas principales con que se ha intentado brindar ayuda y seguridad al individuo, una vez llegado a este periodo en que, por lo común, no puede subvenir por sí solo a las urgentes necesidades de su existencia. La primera de ellas sustenta el principio de la contribución obligatoria por parte del asegurado... La segunda de ellas se basa en el principio de la no contribución por parte del beneficiario... Grande ha sido la controversia entre los sostenedores de ambos sistemas, cuyos ecos no se han acallado todavía, pues continúa la enconada polémica acerca de cual de los sistemas es el que contempla en forma más justa el verdadero derecho del individuo para recibir de la sociedad la ayuda que le es tan indispensable en la vejez, sin que tal ayuda le signifique una caridad o una concesión, ni tampoco una disminución de su moral de ciudadano"

(Diario de sesiones, pag. 402, cit. en Anales de Legislación Argentina La Ley año 1949, pag. 111)

El Convencional Valenzuela del bloque de la mayoría, señaló:

"No encontraremos antecedentes extranjeros de las normas cuya inclusión constitucional propugnamos. Siempre fue reconocida por la legislación la necesidad de proteger a los ancianos, desde la declaración de los derechos del hombre de 1789, hasta la Constitución cubana de 1940, para citar uno de los últimos cuerpos constitucionales con sentido social. Pero esa protección se busca a manera de compensación de lo que se le debe a un trabajador, cuya facultad de producir se ha extinguido cuando aquel ya no es socialmente útil. De esa protección resulta aparente el remedio buscado, que es el seguro a la vejez. Dice un autor a este respecto: "El fundamento económico y jurídico de esta institución es bien claro: el deber social de no abandonar a aquel que habiendo trabajado largos años produciendo un beneficio común, no puede continuar haciéndolo por el desgaste que en su naturaleza ha causado el tiempo. Se nos presenta no como un acto de caridad ni de mera liberalidad, sino como el reconocimiento a un servicio prestado y, aun más, como una deuda de la sociedad para quien por ella labora".

"Aun sin este tipo de argumentación encontraríamos amplísimo justificativo para dar estado constitucional a los derechos de la ancianidad. Nosotros vamos más lejos. Al considerar los artículos de la Constitución Nacional no hemos tenido en cuenta los amplios conceptos materialistas, que nos habrían conducido por una senda extraña a nuestro sentimiento y a nuestras tradiciones. Pero en materia de derechos de la ancianidad, aunque esos conceptos nos servirán para imponerlos, no emplearíamos los argumentos ofrecidos por Robert, quien dice: "Si se considera que durante

el período de su plena validez el trabajador ha producido riqueza no sólo suficiente para subvenir a las necesidades de su propia existencia, sino otra en mucho superior a su personal consumo que quedaba en parte en beneficio de la colectividad ....".

(Diario de sesiones, pag. 318/320, cit. en Anales de Legislación Argentina La Ley año 1949, pag. 117/118)

"...en todas partes existe la preocupación de proteger a la vejez, pero en todas partes también la preocupación parece limitada a los trabajadores, inspirándose en una consideración social encomiable pero restrictiva, sin duda alguna. Nosotros, repetimos, vamos más lejos, porque el sentido que nos inspira no está contagiado en consideración materialista alguna, remota, mediata o inmediata, sino por el deseo de imponer la justicia social y extenderla a todos los factores humanos integrantes de la sociedad, válidos o inválidos, económicamente útiles o forzosamente desamparados e inútiles.

Nuestro distinto enfoque de este problema se encuentra cabalmente expresado en el exordio de la proclamación que dice: "Creemos que es preciso la formulación previa de las virtudes indesplazables e imprescriptibles que deben acompañar al hombre en las distintas etapas de su vida para que de ellas fluyan como corolario indestructible las normas de conducta social para las generaciones que se suceden y con la alta mira de defender a los ancianos el patrimonio ético, la fuerza de los ideales, la virtud de la tradición y la pureza de la raza ....

Esta doctrina, que no vaciló en denominar "Doctrina argentina" de los derechos de la ancianidad, fue expuesta por la esposa del excelentísimo señor presidente de la Nación, doña María Eva Duarte de Perón, en distintos momentos de su tenaz campaña a favor de esta declaración de derechos. En el citado exordio, en la introducción de la declaración y en numerosas manifestaciones públicas, insistió en su pensamiento de que "Las conquistas de los trabajadores, por ejemplo, estriban menos en sus salarios dignificados que en su condición de hombres que se sienten como tales y que por eso mismo están habilitados para las más grandes empresas y los más altos ideales acordes con la condición humana.

La esperanza de ver difundida esta doctrina argentina fue expresa por la Sra. María Eva Duarte de Perón el mismo día 28 de agosto de 1948, al manifestar su "fe inmovible de que estos mismos derechos que proclamamos hoy, expuestos ante las naciones del mundo, sirvan de inspiración, movilicen las conciencias y puedan un día llegar, como bendición lejana, sobre las cabezas blancas de todos los ancianos desvalidos de la tierra"

(Diario de sesiones, pag. 318/320, cit. en Anales de Legislación Argentina La Ley año 1949, pag. 118)

"Yo no creo que uno solo de los señores convencionales no haya creído, una vez en su vida, que un anciano debía ser asistido, debía vivir bajo su techo, alimentarse, vestirse, cuidar su salud, compartir nuestro

esparcimiento, trabajar en una actividad menuda, estar tranquilo y disfrutar del respeto y la consideración de sus semejantes"

(Diario de sesiones, pag. 402, cit. en Anales de Legislación Argentina La Ley año 1949, pag. 119)

### III.

La reforma dispuesta en la Constitución de 1958, recepta sintéticamente el constitucionalismo social en la incorporación del nuevo artículo 14 bis. Se planteaba en el párrafo 3 de este artículo 14 bis que "el estado otorgará los beneficios de la seguridad social, que tendrá carácter de integral e irrenunciable. En especial, la ley establecerá: el seguro social obligatorio, que estará a cargo de entidades nacional o provinciales con autonomía financiera y económica, administradas por los interesados con participación del Estado, sin que pueda existir superposición de aportes, jubilaciones y pensiones móviles, la protección integral de la familia, la defensa del bien de familia, la compensación familiar y el acceso a una vivienda digna".

### IV.

En la reforma de la Constitución del año 1994, se plantea como aspecto novedoso respecto a la materia que nos interesa, la incorporación de la normativa internacional al ámbito interno y con jerarquía constitucional, ampliándose los derechos de ciudadanía. Además se avanza en esta reforma al disponer que el Estado impulsará acciones positivas de igualación de trato y oportunidades de diferentes sectores (mencionando a los ancianos).

La reforma del artículo 75º en su inciso 22º, establece la vigencia de tratados internacionales incorporándolos al orden interno con jerarquía constitucional. De estos tratados surgen prescripciones aplicables al caso del tratamiento de las personas de edad.

La Declaración Universal de Derechos Humanos (1948), reconoce a todas las personas: la igualdad ante la ley, en los derechos y libertades sin distinción de ninguna condición (arts. 1º y 2.1º); la igualdad a la protección de la ley y "protección contra toda discriminación que infrinja esta declaración" (art. 7º); el derecho a la seguridad social y a obtener la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad (art. 22º); el derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure salud, bienestar, en especial alimentación, vestido, vivienda, asistencia médica y servicios social, y derecho a seguros en caso de vejez (art. 25º).

La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (1948) reconoce: la igualdad de las personas ante la ley y los derechos consagrados en esta declaración sin distinción alguna (art. 2º), y el derecho a la seguridad social que proteja contra las consecuencias de la vejez (art.16º); el deber de los hijos de honrar a sus padres y el de asistirlos, alimentarlos y ampararlos cuando éstos lo necesiten (art. 30º).

En la Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969), se garantizan los derechos y libertades de esta convención y su ejercicio sin

discriminación (art. 1º), y se reconoce la igualdad ante la ley garantizándose la igual protección de la ley (art. 24º).

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966), se reconoce el derecho de toda persona a la seguridad social incluso al seguro social (art. 9º), a un nivel adecuado para sí, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados y a una mejora continua en las condiciones de existencia (art. 11.1º), al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental (art. 12º).

El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966) respeta y garantiza los derechos reconocidos en el presente pacto sin distinción de ninguna índole (art. 2.1º), y reconoce a las personas la igualdad ante la ley y el derecho sin discriminación alguna de igual protección de la ley, prohibiendo y protegiendo a las personas de la discriminación por cualquier motivo (art. 26º).

El inciso 23º del citado artículo, a partir de la reforma de 1994, impone acciones positivas conducentes a garantizar los derechos señalados, al señalar que corresponde al Congreso "legislar y promover medidas de acción positivas que garanticen la igualdad real de oportunidades y de trato, y el pleno goce y ejercicio de 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".

El inciso 19º del mismo artículo 75º refiere al desarrollo humano previendo la promoción de la igualdad de oportunidades y posibilidades sin discriminación alguna.

También se avanza en las acciones de defensa de derechos de raigambre constitucional al preverse en el artículo 43º, que puede iniciarse acción de amparo por el afectado, el defensor y las asociaciones pertinentes, contra cualquier forma de discriminación. Y el artículo 86º amplía este garantismo al disponer que el Defensor del Pueblo tendrá incumbencia en la defensa protección de los derechos tutelados en la constitución.

## b.2. En la organización del Estado

### b.2. I. Organismos de gobierno

En el ámbito de la organización del Estado, se han dado en la década que finaliza, numerosos cambios en la constitución, delimitación de funciones y objetivos de los organismos con competencias en políticas orientadas a los grupos de edad.

Estos cambios expresan diversas situaciones: a) la crisis -de financiamiento y funcionamiento- del estado, que se expresan en el redimensionamiento y ajuste de sus estructuras, y en el principio de subsidiariedad expresado en la necesidad de articulación con otros sectores de la sociedad civil, b) la importancia del sector civil en todos sus aspectos, como problema social por que la amenaza de fractura se extiende a este conjunto y principalmente a él, como caudal electoral, y como organizaciones que han ido emergiendo en tanto posible expresión de una situación diversa aislamiento social, reivindicación de derechos, etc.

Debe considerarse en otras fases del estudio, que la formación de una estructura burocrática específica con competencias asignadas en el tema de las personas de edad no debe leerse únicamente a partir del acto administrativo que crea estas instancias. Deberá evaluarse el funcionamiento concreto de estas instancias, y la realización de los objetivos delineados en la norma que dispone al respecto.

Si bien lo enunciado en la norma puede dar razón de la relevancia del tema, interesa analizar en las prácticas futuras, si lo actuado desde el estado y en el estado expresa los objetivos expresados inicialmente o si en su funcionamiento se presentan otras prácticas (de cooptación de organizaciones de la sociedad civil, de influencia de las organizaciones sobre algunas instancia del estado, de selectividad funcional, etc.). Esto podrá informar con mayor claridad respecto a los verdaderos alcances de una política, facilitando una comparación entre la política concebida y la política concretada.

Mediante el decreto 660/96 de fecha 24 de junio de 1996, se suprimieron organismos a nivel de subsecretarías con funciones específicas para el sector tercera edad, y se establecía el traspaso de las mismas a la Secretaría. Se expresaba como criterio rector de esta reestructuración el principio de subsidiariedad del Estado, potenciando la vinculación con otros sectores estatales con competencia en la materia y privados.

En este decreto, se expresa la tendencia de impulsar políticas focalizadas. Y en el caso concreto del sector de la tercera Edad, postula acciones comprensivas tanto de una dimensión de salud (la regulación de la atención médica y geriatría) como de una dimensión de promoción y integración social. Avanza más sobre esta cuestión al establecer para el ámbito de la Subsecretaría de Políticas Públicas el cometido de fiscalizar el cumplimiento de la normativa vigente en lo referente a prestaciones -salud, geriatría- del sector.

El decreto 660 dispuso la supresión en el ámbito de la Secretaría de Desarrollo Social, de la la Subsecretaría de la Tercera edad, y la Subsecretaría de Coordinación Técnico Administrativa.

Se especificaba para la Secretaría de Desarrollo Social, los objetivos de: a) Elaborar y coordinar la política social del Gobierno para la promoción, integración y desarrollo de los grupos humanos con problemas sociales, así como para la gestión, verificación y mejoramiento de la asistencia social y sus planes de desarrollo en el ámbito nacional, provincial y municipal. b) Programar, ejecutar y controlar actividades tendientes a reactivar conjuntos sociales a través de la paulatina delegación de responsabilidades sociales en la comunidad, siguiendo el principio de subsidiariedad, y de promover, ejecutar y fiscalizar los programas de vivienda para los sectores de menores recursos.

En este ámbito, en la Subsecretaría de Políticas Públicas, se preveían como objetivos tales como: a) la formulación de las acciones tendientes a asistir a la población desde el punto de vista social en situaciones normales o de emergencia, proponiendo el desarrollo de programas que den respuesta a las necesidades detectadas de acuerdo a las prioridades; b) planificar o fiscalizar acciones de revitalización del conjunto social mediante el progresivo traspaso

de responsabilidades sociales desde el Estado hacia la comunidad conforme el principio de subsidiariedad. c) establecer políticas concretas de promoción, asistencia e integración social, manteniendo vínculos con organismos oficiales y/o privados, nacionales y/o internacionales, relacionados con su cometido. d) definir las políticas específicas de promoción, asistencia e integración social de la persona de la tercera edad. e) Diseñar la política de promoción y fomento de la actividad mutual y cooperativa, fiscalizando su ejecución. f) Elaborar normas que reglamenten las actividades relacionadas con su competencia y fiscalizar aspectos tales como la atención médica, las residencias geriátricas, y la integración social y el cumplimiento de la normativa vigente en la materia.

En el ámbito de la Subsecretaría de Proyectos Sociales, se preveía entre sus objetivos: a) Planificar, ejecutar y fiscalizar los programas y proyectos dirigidos a la promoción, integración y desarrollo de las comunidades con problemas sociales en el marco de las políticas sociales. b) instrumentar programas relativos a la asistencia, promoción e integración social de la persona de la tercera edad y aquellos tendientes a orientar y promover integralmente a la familia y a todos sus miembros. c) Ejecutar acciones de asistencia directa de personas en situación de riesgo. d) Administrar las pensiones no contributivas otorgadas en el marco jurídico vigente y establecer las normas y pautas de las prestaciones médicas para los beneficiarios de dichas pensiones.

Mediante decreto 457/97 de fecha 22 de mayo de 1997, el Poder Ejecutivo, vuelve a redimensionar la estructura burocrática del Estado, pero esta vez para dar una estructura orgánica de mayor jerarquía -con rango de Secretaría- a aquella dependencia con competencia específica en el sector tercera edad. Siempre dependiendo directamente de Presidencia de la Nación.

En este nuevo decreto no se avanzaba de modo significativo en la determinación de los objetivos de la Secretaría. Se impone un cambio relevante a partir de la creación del Consejo Federal de los Mayores en jurisdicción de la Secretaría de Desarrollo Social de la Presidencia de la Nación y presidido por el Secretario de Desarrollo Social, cuyo cometido sería la institucionalización y participación de gobierno y organizaciones representativas de las personas mayores en la planificación, ejecución y control de programas sociales.

La creación de este Consejo reconocía la relevancia del fenómeno del aumento de las organizaciones de edad, así como de una política de Estado que expresaba la necesidad de articulación este sector -y su posible cooptación-.

El decreto N° 457 modifica la organización de la Presidencia de la Nación mediante la creación de la Secretaría de la Tercera Edad (art. 2º), comprometiéndose a la Secretaría General de Presidencia de la Nación como apoyo de la nueva secretaría creada a "los aspectos relativos a la administración de recursos humanos y materiales" (Art. 3º).

Por el mismo decreto se crea el Consejo Federal de los Mayores en jurisdicción de la Secretaría de Desarrollo Social de la Presidencia de la Nación, con el objeto de "institucionalizar la colaboración y participación de los gobiernos provinciales y de las organizaciones representativas de las personas mayores, en la planificación, ejecución y control de los programas sociales dirigidos a dicho sector de la población", y estando la presidencia del Consejo a

cargo del Secretario de Desarrollo Social que deberá acordar con los gobiernos provinciales y las organizaciones representativas: la estructura del Consejo, funcionamiento y criterios de elegibilidad de las entidades (Arts. 4º y 5º).

En su estructura burocrática, de la Secretaría de la Tercera Edad, dependerían la Dirección Nacional de Políticas para la Tercera Edad y la Dirección General de Asuntos Jurídicos.

Los objetivos de esta Secretaría son: a) asistir y asesora al presidente de la Nación en la definición de los lineamientos estratégicos y las prioridades en la materia de políticas y programas relativos a la tercera edad; b) coordinar con las áreas con competencia en la materia, gubernamentales y no gubernamentales, la aplicación de políticas y programas de tercera edad; c) asesoras al presidente de la Nación en la evaluación de la aplicación de dichas políticas y programas.

Se estableció para la Dirección Nacional de Políticas para la Tercera Edad, responsabilidades primarias de asistencia al Secretario en la definición de prioridades y lineamientos programáticos en materia de tercera edad y en el desarrollo y mantenimiento de información consolidada relativa a las políticas, programas y proyectos vinculados a la temática de la tercera edad.

Para ello se prevén acciones en el sentido de: asistencia es al secretario en la coordinación de tareas con los organismos gubernamentales y no gubernamentales vinculados a la tercera edad, diseño y administración de información relativa a los programa y proyectos en ejecución relativos a la tercera edad, y evaluación de la implementación de políticas y programas.

En el caso de la Dirección General de Asuntos Jurídicos, se dispuso una responsabilidad primaria en la representación y asesoramiento en todos los asuntos de carácter jurídico competencia de la Secretaria.

Las acciones previstas desde este ámbito, comprende: la ejecución del control de legalidad y legitimidad de los actos, el asesoramiento en forma permanente en los aspectos legales a las distintas áreas de la Secretaría, la atención de presentación de recursos, dictámenes, oficios, sumarios, y representación judicial.

El decreto 308/98 de fecha 18 de marzo de 1998, complejiza la estructura de la Secretaría de la Tercera Edad a través de la creación de dos Subsecretarías bajo cuyas esferas funcionarían cuatros Direcciones Nacionales.

En la especificación de las funciones de estas instancias se avanza en la definición y especificación de aspectos que comprometen a los programas y proyectos del sector al establecer evaluaciones de cumplimiento y desviaciones de objetivos planteados, impacto, niveles de coordinación de diferentes organismos comprometidos. Compromete las acciones de sus dependencias en el asesoramiento en programas y proyectos que comprometan a los estados provinciales y municipales y a organizaciones sociales; creando también una estructura de información -estadística, de impacto de programas- del sector que sirva como soporte de tales acciones.

Se avanza en el reconocimiento de derechos, tales como la formación universitaria. El impulso de acciones conducentes al ejercicio de una plena ciudadanía es expresado en esta nueva reglamentación, dando razón de la

desdiciudadanización que en un contexto de exclusión ha tenido al sector como principal afectado.

Un aspecto relevante, que puede tornarse importante a la luz del estudio de qué organizaciones se han desarrollado y como se ha dado ello, es el establecimiento para el ámbito de la Dirección Nacional de Políticas y Proyectos de acciones tendientes a desarrollar, respaldar y fortalecer la organización de los adultos mayores para lo cual expresa acciones específicas de capacitación, asistencia técnica, y proporción de económico-financiero. Si bien es dable pensar que ello puede implicar potenciar experiencias de las organizaciones de edad que demandan un apoyatura desde el orden estatal, también puede ocurrir -otros estudios podrán indagar sobre ello- que se planteé de esta manera un mecanismo de fortalecimiento de solo algunas organizaciones, injerencia estatal que en este caso podría implicar una distorsión de la dinámica del sector, afectándolo en el nivel de estructuración como 'sujeto' de las políticas.

El Decreto 308 amplía la estructura ministerial quedando la Secretaría de la Tercera Edad conformada por la 'Subsecretaría de Políticas, Proyectos y Coordinación para la Tercera Edad', y la 'Subsecretaría de Gestión Técnica para la Tercera Edad'.

En el ámbito de la 'Subsecretaría de Políticas, Proyectos y Coordinación para la Tercera Edad' se encuentran las Direcciones Nacionales de 'Políticas y Proyectos' y de "Evaluación de Programas y Convenios".

Respecto a la 'Subsecretaría de Políticas, proyectos y coordinación para la tercera edad' establece los objetivos de "Definir, diseñar e implementar políticas y programas destinados a la tercera edad, con la finalidad de mejorar la calidad de vida de ese sector de la sociedad, coordinando con otras áreas del gobierno nacional, provincial y municipal".

Para el ámbito de la Subsecretaría de Gestión técnica para la tercera Edad se fijan como objetivos la realización de "Estudios técnicos que permitan analizar el rol de la Secretaría con la finalidad de detectar desviaciones en el cumplimiento de su objetivo, proponiendo las soluciones alternativas en caso de ser necesarias y efectuar la medición del impacto que produce en la sociedad las medidas adoptadas con relación a la tercera edad, realizando asimismo, las actividades económica financieras y de recursos humanos en coordinación con la Secretaria General de la Presidencia de la Nación".

La Dirección Nacional de Políticas y proyectos, posee como responsabilidad primaria "establecer, proponer y ejecutar planes y programas para la tercera edad a través de acciones positivas que faciliten su integración comunitaria, su organización y acceso a la educación permanente".

Para ello se fija la realización de acciones de: a) coordinar y articular los niveles y estamentos gubernamentales con las entidades intermedias, a fin de optimizar planes, programas y servicios a través de la integración; b) desarrollar, respaldar y fortalecer la organización de los adultos mayores para el ejercicio de una plena ciudadanía, promoviendo la capacitación, asistencia técnica, mecanismo de organización y soporte económico-financiero; c) compensar carencias en sectores vulnerables, facilitar su organización, supervisar a los efectos directos y capacitar los actores sociales intervinientes en

los mismos, relevando prioridades sociales y sanitarias de esa población; d) generar y supervisar las campañas de promoción en la salud beneficiaria a nivel nacional; e) ejercer la veeduría de la calidad prestaciones, racionalidad y eficacia de los programas, efectores y servicios para los adultos mayores; f) reconocer y alentar la formación de las universidades de la tercera edad en el ámbito nacional; g) capacitar y brindar asistencia técnica -a nivel provincial y municipal- a los efectores de planes, programas y servicios para los adultos mayores; h) proponer acciones de asistencia directa compensatoria frente a situaciones de riesgo, emergencia, programas o necesidad manifiesta de personas, instituciones o comunidades; i) impulsar en conjunto con el Instituto de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionado programa de servicios comunitarios; k) implementar una política activa en relación a la cooperación internacional en materia de recursos económicos y programáticos para la tercera edad; l) facilitar los medios para producir un intercambio fluido con otras experiencias nacionales e internacionales que sean relevantes en las políticas referentes a los adultos mayores.

La Dirección Nacional de Evaluación de Programas y Convenios, posee responsabilidad primaria en la realización de actividades tendientes a efectuar la evaluación permanente de programas y proyectos en ejecución destinados a la tercera edad a fin de asegurar su cumplimiento y establecer convenios con entidades públicas y privadas , que permitan el mejoramiento de la población en la etapa de la tercera edad.

En tal sentido las acciones establecidas para esta dirección, comprenden: a) participar en la evaluación de programas y proyectos sociales de organismos que actúan en el campo social en materia de promoción, integración y asistencia a los sectores vulnerables de la tercera edad. b) evaluar el cumplimiento de pautas, cronogramas y metas de las unidades efectoras de programas y servicios para la tercera edad, a nivel nacional; c) mantener y actualizar los registros de beneficiarios para todos los programas existentes en la subsecretaría; e) asistir técnicamente a las jurisdicciones, transfiriendo métodos, técnicas y/o instrumentos de evaluación de programas que les permitan ser eficaces y eficientes en la gestión.

La Dirección de gestión estadística posee responsabilidad primaria en el diseño de un sistema estadístico en coordinación con el Instituto Nacional de estadísticas y Censos, que posibilite contar con información real y precisa del sector de la tercera edad que permita establecer parámetros que coadyuvan a contar con un conocimiento puntual de la problemático que presente el sector mencionado. Analizar el impacto que las decisiones adoptadas para el sector tienen en la sociedad

Las acciones desde este ámbito comprenden: a) el diseño, implementación y mantenimiento de un sistema estadístico de la tercera edad; b) el relevamiento y procesamiento de la información necesaria para estudios, relevamiento censales, confección de encuestas y estadísticas relacionada con la tercera edad; c) la realización de estudios tendientes a medir el impacto que las políticas adoptadas por la Secretaría produce en la sociedad realizando

informes periódicos con la finalidad de evaluar las mismas y efectuar las correcciones pertinentes.

En la Dirección General de asuntos jurídicos, se prevé como responsabilidad primaria la representación y asesoramiento jurídico en todos los asuntos de carácter jurídico de competencia de la Secretaría e instruir sumarios

Las acciones desde éste ámbito, comprenden el control de legalidad y legitimidad de actos administrativos, asesoramiento a las unidades de la secretaría, oficios judiciales, supervisión de proyectos de decreto y resolución, redacción de convenios, atención de recursos y representación judicial de la Secretaría.

La diferente normativa expuesta expone la complejidad de la organización del Estado comprometida en la política para la tercera edad. Si bien de la misma no necesariamente debe inferirse que existan compromisos y se concreten las acciones previstas en tal sentido; cabe analizarla como expresión de un orden social donde la problemática del sector se instaló, y donde el sujeto de ese proceso ha sido el mismo sector de adultos mayores.

La necesidad de políticas de salud, de integración, de avanzar en una plena ciudadanía de los adultos mayores da razón de la pérdida habida en las últimas décadas. Los niveles de resolución a la problemática del sector van a estar dados por la continuidad de tales estrategias asociativas, los objetivos propuestos (asistencial, reivindicativos, etc.), y las posibles articulaciones que se instauren con el Estado. Lo normativo servirá como marco, pero el mismo estará sujeto a ajustes y desajustes permanentes que darán razón de esa compleja y siempre variable relación sociedad civil-Estado.

## b.2. II.

### Iniciativas gubernamentales

En la última década se comienza a plantear la posibilidad de efectuar políticas que tengan como destinatarios específicos a las personas de edad, que no se limitan a aspectos previsionales.

La creación de la Secretaría de la Tercera Edad se planteó como un espacio que se brinda desde el gobierno que constituya un mecanismo de promoción de la inserción plena y de generación de condiciones para el desarrollo de su organización y la defensa de sus derechos.

Se plantea de este ámbito no solo acciones orientadas hacia este sector específico, sino también hacia el conjunto de la comunidad.

En esta política, se reconoce la necesidad de avanzar en un proceso de democratización donde estos actores se manifiesten, y respecto a los cuales también se reconoce que existen una deuda histórica y cultural.

Desde esta secretaría, se establecieron como objetivos para el sector durante el año 1998: instalar un debate que posibilite crear conciencia de la participación del sector en la comunidad, promulgar una ley que facilite el ejercicio de sus derechos y responsabilidades, favorecer el acceso a la educación; y evaluar, coordinar y optimizar los planes y políticas sanitarias preventivas y asistenciales gubernamentales y no gubernamentales.

En relación con tales objetivos, se impulsó un Anteproyecto de Ley Nacional de Adultos Mayores, considerando la necesidad de contar con un instrumento legal específico. Esta iniciativa parlamentaria tomaba como antecedentes, lo actuado a nivel de organismos supranacionales (Resolución 46/91 de la Asamblea General de las Naciones Unidas que establece los Principios de las Naciones Unidas a favor de las personas de edad y antecedentes previos, Organización Mundial de la Salud, etc) en los años '80 y '90, así como en los antecedentes de la Constitución de 1949, y más recientemente, en acciones de gobierno y legislaciones provinciales que regulan sobre políticas específicas para el sector.

A través de este proyecto de ley se intentaba proveer un marco de legitimidad para promover un desarrollo sostenible y la convivencia intergeneracional a través de acciones positivas.

Ello como parte de una política en la cual se planteaba el reconocimiento del lugar activo de la persona de edad, el concepto de continuidad de vida como "prolongación satisfactoria del desarrollo humano hasta la muerte". Las acciones positivas ejecutadas en el marco de esta política debían corregir la exclusión, el maltrato y la faltas de integración de las generaciones mayores, y compromete en ello no solo las acciones estatales sino de organizaciones no gubernamentales y otras organizaciones de la sociedad.

En esta legislación se expresa como objeto la generación de acciones que aseguren la convivencia intergeneracional jerarquizando el rol de las personas adultas mayores de 60 años. Se establece la intervención de la Secretaría de la Tercera Edad como organismo de aplicación, con facultades de formular políticas y coordinación acciones gubernamentales y no gubernamentales, fijándose la prioridad de articular y complementar acciones y objetivos de los sectores comprometidos en estas política (Arts. 1º a 4º, y 7º).

Se fija como objetivo la creación de condiciones para que los adultos mayores tiendan a: permanecer activos; transmitir sus experiencias, conocimientos y valores; actualizar sus conocimientos, habilidades y destrezas que faciliten su empleabilidad; ejercer la defensa de sus derechos; participar en la actividad cívica; desarrollar canales de prestación de servicios solidarios; hacer conocer a sus familiares y médico los cuidados que pretenda le sean dispensados (Art. 5º).

Reconoce el derecho: a participar en sus problemas; a ser tratado con dignidad, respeto y no-discriminación; a tener acceso a servicios médico-asistenciales en prevención y tratamiento en salud; a recibir apoyo en la resolución de problemas de vivienda, alimentación agua potable y vestimenta; a la capacitación; a la información de aspectos que hacen a su vida; a recibir información orientada por personal especialmente capacitado con el objeto de poder obrar con mayor independencia y favoreciendo a su rehabilitación, estimulación y protección; a la igualdad en el acceso a la educación (Art. 6º).

A los fines de esta ley se prevé que el Poder Ejecutivo deberá: crear una Comisión Multidisciplinaria cuya finalidad será desarrollar un proyecto tendiente a obtener una recomposición de los ingresos de personas jubiladas y pensionadas; crear un centro de Documentación Nacional de organizaciones

vinculadas con la temática; elaborar planes y programas de capacitación orientadas a miembros de estas organizaciones; disponer programas de capacitación de quienes estuvieren a cargo de cuidado de personas de edad; promover la alfabetización y programas especiales en la universidades; propender a un sistema de jubilación no coactivo; promover la no exclusión del padrón electoral de las personas de edad no obligadas al ejercicio de su derecho electoral (Art. 8º).

Se dispone en esta normativa el rol activo del Estado tendiente: a superar las situaciones de exclusión; al fomento de la organización de las personas de edad; a la presencia de este sector en los diferentes poderes del estado; a la conformación de un organismo consultivo; a convocar entidades diversas que comprometan sus esfuerzos en acciones como parte de esta política; a promover la accesibilidad de los diferentes niveles educativos; a la incorporación en la currículas de carreras de grado y postgrado de aquellos conocimientos acerca del tema de los adultos mayores; a optimizar programas en ejecución o realizar programas destinados a poblaciones vulnerables; a mejorar la accesibilidad de las personas de edad a la vivienda (fijando cupos en planes de vivienda) y al transporte público; a eliminar imposiciones fiscales que recaigan sobre este grupo; al desarrollo de productos de consumo de este sector específico; generar en los medios de comunicación espacios de divulgación de las características del grupo de personas de edad; al cese de toda situación discriminatoria que afecte a este sector (Art. 14º).

b.3. En la regulación de las organizaciones no gubernamentales (ONGs.)

En la Argentina, la legislación sobre organizaciones no gubernamentales se enmarca en el derecho de asociarse con fines útiles establecido en la constitución nacional de 1853 en su artículo 14º, y en el derecho de hacer todo aquello que no se encuentra prohibido (Art.19º).

El ejercicio de la facultad de asociarse no encuentra limitación ni control estatal, pero pesa la carga en estas asociaciones –sin personería jurídica o no sujetos de derecho- que en caso de existir derivaciones patrimoniales las mismas recaen sobre sus integrantes; es decir que no existe una separación de la persona jurídica (que podría llegar a constituir un nucleamiento de ciudadanos formalmente constituido) y los integrantes de la misma.

La normativa aplicable a las asociaciones sin fines de lucro se encuentra en los artículos del Código Civil.

Para que una asociación (asociación civil o fundación) para existir como personas jurídicas y obtener personería jurídica deberán: tener por objeto el bien común, poseer patrimonio propio, contar con capacidad para adquirir bienes conforme su estatuto, no subsistir exclusivamente de asignaciones estatales, obtener autorización para funcionar.

Más allá de algunas disquisiciones doctrinarias, se ha hecho mención que el bien común no alude solo a los integrantes del grupo sino al bien colectivo o general, planteándose así una perspectiva más amplia de bienestar en un sentido totalizador.

El patrimonio es un requisito que se impone como exigencia de demostración de existencia al solicitar la autorización. Respecto a la capacidad para adquirir bienes, se establece un principio de especialidad entendida como la posibilidad de adquirir derechos y obligaciones según el modo y forma determinado por el estatuto y la legislación (Arts. 31º y 35º Código Civil).

La no-dependencia de asignaciones estatales se relaciona con su esencia, no define su entidad y constitución como parte de la instancia estatal.

En el caso de simples asociaciones pueden no realizar gestiones tendientes a la obtención, existiendo como sujetos de derecho siempre que el acto constitutivo y designación de autoridades se acredite mediante escritura pública o instrumento privado con firma certificada.

La característica de las organizaciones sin fines de lucro de personas de edad, en el caso de las asociaciones civiles, es que no poseen otro régimen legal aplicable ni autónomo (como los partidos políticos) ni compartido (como en las Cooperadoras). Aunque sí pueden formarse organizaciones de personas de edad incorporadas al ámbito de otras organizaciones, tales como centros de jubilados creados en una Asociación de Fomento.

En el caso de las fundaciones, tiene como peculiaridad la delimitación de un aporte patrimonial de una o más personas que hacen efectivo sus fines. Por esta razón, en el nivel de administración, se imponen mecanismos más estrictos en cuando al financiamiento, planes de trabajo de la institución, previsiones presupuestarios, etc.

Más allá de otras especificaciones que se realiza en la normativa vigente, Código Civil y ley N° 19.836, no existen una normativa que regule la constitución y funcionamiento de las organizaciones de personas de edad. Tampoco existen regulaciones que incentiven o promuevan (facilitando, difundiendo) este tipo de iniciativas de la sociedad civil.

En los organismos de aplicación con función de control de las formalidades en la constitución de las personas jurídicas (asociaciones civiles o fundaciones, aunque resulta más común la primera), tampoco existen dispositivos diferentes para las organizaciones de edad.

La política de Estado no se ha expresado en este aspecto, aunque tal vez pueda existir un accionar de estímulo o determinación de constitución de algunas organizaciones que pueda darse a través de otros mecanismos menos visibles desde un análisis limitado a lo burocrático.

b.4. En las prácticas de la personas de edad actuando como sujetos de derecho

Hay dos mecanismos de apropiación de lo normativo: en el reclamo de justicia, y en el nucleamiento en organizaciones (asociaciones y fundaciones) que toma encuadramiento jurídico.

Interesa analizar estas dos prácticas que comprometen (o pueden comprometer) a las personas de edad como sujetos de derechos, como titulares de derecho y generadores de derecho.

I. En la jurisprudencia: discriminación

La definición que se da de la discriminación en el mundo del derecho, reviste singular importancia en caso de la proveniente de la jurisprudencia, en tanto posibilita -a diferencia de la doctrina- analizar el derecho en su máximo nivel de particularización.

La discriminación afecta el precepto de igualdad ante la ley, por lo cual referirnos a uno requiere un entendimiento de lo otro. La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha precisado los conceptos de igualdad y discriminación, al plantear que resulta incompatible con la igualdad ante la ley toda situación que trate con privilegio a un grupo u hostilidad a otro, o los discrimine del goce de derechos:

“la noción de igualdad se desprende directamente de la unidad de naturaleza del género humano y es inseparable de la dignidad esencial de la persona, frente a la cual es incompatible toda situación que, por considerar superior a un determinado grupo, conduzca a tratarlo con privilegio; o que, a la inversa, por considerarlo inferior, lo trate con hostilidad o de cualquier forma lo discrimine del goce de derechos que sí se reconocen a quienes no se consideran incursos en tal situación de inferioridad. No es admisible crear diferencias de tratamiento entre seres humanos que no se correspondan con su única e idéntica naturaleza” (cf. CIDH, Opinión Consultiva 4/84, parág.55 consultar su texto en “La función consultiva de la Corte Interamericana de Derechos Humanos”, Manuel E. Ventura y Daniel Zovatto, IIDH-ed. Civitas).

(citado en 96.973. Cámara Nacional Electoral, 17-03-1998. Fernández, Roberto, La Ley 1998 B, pag. 593 a 604)

En un interesante fallo de la Sala I de la Cámara Nacional Civil, encontramos planteados esclarecedoras consideraciones conceptuales respecto a la discriminación, que contribuyen a delimitar la problemática:

"El diccionario de la Real Academia Española ofrece dos acepciones del término discriminar: 1.a) separar, distinguir, diferenciar una cosa de otra, 2.a) dar trato de inferioridad a una persona, colectividad por motivos raciales, religiosos, políticos, etc. ... Ahora bien, parece innecesario destacar que cuando las normas antes mencionadas se refieren a la discriminación no lo hacen en la primera de tales acepciones, pues, con ese alcance, discriminar es sinónimo de discernimiento y éste de entendimiento e inteligencia, o dicho en jurídicamente, de aptitud para distinguir lo verdadero de lo falso, lo justo de lo injusto, lo conveniente de lo inconveniente ... En aquellas normas la discriminación posee el segundo significado, que aunque incluye al primero lo excede al indicar que la separación distinción o diferenciación recae sobre personas y conduce a darles un trato de inferioridad por motivos raciales, religiosos, políticos u otros análogos. En este sentido, la discriminación entraña un menosprecio directo de ciertas cualidades o condiciones del sujeto discriminado, que a su vez, compromete sus derechos esenciales"

"El Juez Fermé cita a Kiper "sin duda la discriminación es uno de los fenómenos más lamentables y vergonzosos que afectan a las sociedades de distintas partes del mundo. En los relativo a numerosos derechos

civiles, políticos económicos, sociales y culturales, y a muchos otros sectores de las relaciones humanas, hay personas que son objeto de discriminación no por haber hecho o dejado de hacer algo, sino por un solo factor con respecto al cual no pueden ejercer ningún control....". Más adelante sigue diciendo nuestro colega que "la palabra discriminar en su acepción popular, ese entiende como "establecer una distinción a favor o en contra de una persona o cosa sobre la base del grupo, clase o categoría a la que la persona o cosa pertenece, más bien que según sus propios méritos... Y citando a Robin, que es : "el trato diferencial de los individuos a quienes se considera se considera como pertenecientes a un grupo social determinado". Se trata, dice Kiper, de la expresión manifiesta del prejuicio, es el trato de carácter categórico de un miembro de un grupo por ser miembro de ese grupo, y por suponerse que es el un tipo particular. Más adelante añade que el prejuicio: "desde el punto de vista psicológico, se refiere a un tipo de hostilidad en las relaciones entre personas dirigida contra un grupo de personas o contra cada uno de los miembros de un grupo; suele cumplir una función irracional específica para el que la sustenta. El prejuicio, puede considerarse , pues, como el estado mental que da lugar a la práctica de la discriminación... También se han formulado definiciones, de útil lectura, por las XV Jornadas Nacionales de Derecho Civil (Conclusiones de "lege data", punto 3, despachos A y B), luego de afirmarse que los bienes jurídicos tutelados en materia de discriminación son la igualdad y la libertad.... Resulta imperativo actuar de modo eficaz de manera de eliminar estas formas de comportamiento social pues de otro modo no se logrará que cada persona sea tratada como un fin en sí misma, principio que S.S., Juan Pablo II, considera fundamental para toda actividad humana"

"Sin duda alguna, el repudio de la discriminación integra el patrimonio de la conciencia jurídica contemporánea que, aleccionada por aberrantes experiencias históricas, ve en ella no cualquier forma de injusticia sino un camino para el desconocimiento de derechos esenciales de la personas y de su dignidad propia, ultimo fundamento de aquellos"

"Ello supuesto, resultan especialmente esclarecedores el artículo 1º de la Convención Internacional sobre la Eliminación de la todas las formas de Discriminación racial y el artículo 1º de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer que, en término semejantes, distinguen tres elementos en la discriminación: a) el acto discriminatorio, como distinción, exclusión, restricción o preferencia; b) su causa, mencionándose el primero la raza, el color, el linaje u origen nacional o étnico, en el segundo el sexo, y en otros de los tratados mencionado el idioma el credo religioso, la opinión política o de otra índole, la posición económica, el nacimiento o cualquiera otra condición social y los impedimentos físicos; c) el objeto o resultado consistente en la anulación o el menoscabo del reconocimiento, goce o ejercicio en condiciones de igualdad de los derechos humanos y

libertad fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural o en cualquier otra esfera"

"Sin embargo, es necesaria otra precisión a fin de explicitar lo que sin duda está implícito en el concepto examinado, a saber, el carácter arbitrario de la distinción, exclusión, restricción o preferencia que entraña el acto discriminatorio, tal como lo exige en forma expresa el art. 1 De la citada ley 23.592, que aunque anterior a la reforma constitucional del año 1994, en tanto no sea modificada puede considerarse reglamentaria de lo establecido sobre la materia en dicha reforma"

(Cámara Nacional Civil, Sala I, 03-04-1997. T., P. C E.S. SA., La Ley 1997-D, pag.398 a 409).

Se refiere a:

- un hacer que entraña exclusión, impedimento, restricción o preferencia (se sigue la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial -1969- que habla de "distinción, exclusión, restricción o preferencia", y a la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer que se refiere a los tres primeros);
- que tiene causa ilegítima -arbitraria, ilegal, no tiene lugar ejerciendo cierta facultad-y cuya motivación del acto -miedo, error, prejuicio, odio, ideología u otros- consiente o inconscientes no obedece a la razón o a la justicia;
- cuyo efecto anula o menoscaba el reconocimiento, goce o ejercicio de derechos planteando una desigualdad en el ejercicio de los mismos o implica un menosprecio directo de ciertas cualidades o condiciones del sujeto discriminado.

En el voto señalado se delimita conceptualmente la discriminación. La discriminación que persigue la ley penal es la arbitraria, que importe persecución o indebido privilegio de personas. No toda discriminación es perseguida por la ley, sino aquella que carece de una justificación objetiva y razonable, o que no estaba fundada en la ley, y así se lo ha entendido tanto en la jurisprudencia nacional como de la Corte Interamericana de Derechos Humanos:

"Que la garantía de la igualdad ante la ley- y de admisibilidad en los empleos sin otra condición que la idoneidad- consagrada por el art. 16 de la Constitución Nacional no obsta a que el legislador contemple en forma distinta situaciones que considera diferentes, con tal que la discriminación no sea arbitraria ni importe ilegítima persecución o indebido privilegio de personas o grupos de personas, aunque su fundamento sea opinable (CSJN: 310:849- La Ley, 1988-A, 5,1080; 311:1042,1451 – La Ley, 1989-B, 183-, 2781; 312:812,840), y consiste en que todos los habitantes de la Nación sean tratados del mismo modo siempre que se encuentren en idénticas condiciones, de forma tal que no se establezcan excepciones o privilegios que excluyen a unos de lo que se concede a otros en iguales circunstancias"

(96.973. Cámara Nacional Electoral, 17-03-1998. Fernández, Roberto. La Ley 1998 B, pags. 593 a 604)

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha dicho:

“por lo mismo que la igualdad y la no discriminación se desprende de la idea de unidad de dignidad y naturaleza de la persona, es preciso, concluir que no todo tratamiento jurídico diferente es propiamente discriminatorio, porque no toda distinción de trato puede considerarse ofensiva, por sí misma, de la dignidad humana” (cf. OC 4/84, parág. 56). Y, siguiendo el razonamiento de la Corte Europea de Derechos Humanos, afirma que en materia de tratamiento legal” no habrá discriminación si una distinción de tratamiento está orientada legítimamente, es decir, si no conduce a situaciones contrarias a la justicia, a la razón o a la naturaleza de las cosas”. Vale decir, si la norma no persigue “fines arbitrarios, caprichosos, despóticos o que de alguna manera repugnen a la esencial unidad y dignidad de la naturaleza humana” (Ibid, parág 57). En definitiva, como lo dice el doctor Rafael Nieto Navia – quien fuera presidente de dicho tribunal de justicia interamericano- en su obra “Introducción al sistema interamericano de protección a los derechos humanos” (Instituto Interamericano de Derechos Humanos y Pontificia Universidad Javeriana), se debe “reservar el término ‘discriminación’ para los casos en que la diferencia de tratamiento que dé un Estado a personas no obedezca a la razón o a la justicia, ataque la unidad o dignidad de la naturaleza del ser humano o se enfrente al bien común”. Dicho de otro modo, siguiendo a la Corte Europea de Derechos Humanos en concepto recogido en la “opinión consultiva” de referencia (ibid, parág. 56), sólo hay discriminación cuando la distinción “carece de justificación objetiva y razonable”.

(citado en: 96.973. Cámara Nacional Electoral, 17-03-1998. Fernández, Roberto. La Ley 1998 B, pags. 593 a 604)

No hay discriminación "cuando el distingo se basa en la consideración de una diversidad de circunstancias que fundan el distinto tratamiento legislativo"

(89.758. Corte Suprema de Justicia de la Nación, 27-12-1990. Videla Cuello, Marcelo c. Provincia de la Rioja. La Ley 1991 D, pag. 517)

"Para que haya denegación de la igualdad ante la ley no sólo ha de existir discriminación, sino que, además ella deberá ser arbitraria. No sucede así, por supuesto, cuando el “distingo” se basa en la consideración de una “diversidad de circunstancias” que fundan el distinto tratamiento legislativo. Todo depende pues, de que concurran “objetivas razones” de diferenciación que no reciban o no merezcan tacha de irrazonabilidad"

(89.758. Corte Suprema de Justicia de la Nación. 27-12-1990. Videla Cuello, Marcelo c. Provincia de la Rioja. La Ley 1991 D, pag. 517)

"La garantía de igualdad ante la ley no resulta afectada cuando se confiere un trato diferente a personas que se encuentran en situaciones distintas, con tal que la discriminación no sea arbitraria u obedezca a razones de indebido privilegio o se traduzca en ilegítima persecución"

(90.471. Corte Suprema de Justicia de la Nación. 03-03-1992. Liebau Gustavo L. , Revista Jurídica La Ley la ley 1992 C pag.146)

"El legislador puede tratar de modo diferente situaciones que considere una diversas, con tal de que el distingo no importe una discriminación arbitraria ni traduzca una ilegítima persecución o un indebido privilegio de personas o grupos de personas, aunque su fundamento sea opinable"

(84.131. Corte Suprema de Justicia de la Nación. 30-04-1985. Diorio, Homar A. c/ Caja de Jubilaciones, Subsidios y Pensiones del Personal del Banco de la Prov. De Buenos Aires. Revista Jurídica La Ley la ley 1985 C, pag. 593 a 595)

(en igual sentido se refirió la Sala 3 de la Cámara de Apelaciones del Trabajo de Córdoba, 13-11-1978, en la causa "Arcano Roberto D c/ Burmor S.A.).

Respecto a la edad como factor de discriminación, si bien no se ha localizado jurisprudencia, si ha sido señalada en numerosos fallos como causal de discriminación:

"No deben Considerarse prohibidas ni inconstitucionales las limitaciones al derecho a ser elegido que, no encuadrando en las que "exclusivamente" menciona el art. 23 del Pacto de San José de Costa Rica (Adla, XLIV-B, 1250) - edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental y la condena penal- responden objetivamente a razones institucionales que no exhiben naturaleza proscriptiva ni discriminatoria"

(96.973 - CNElectoral, marzo 17 -998 - Fernández, Roberto. , La Ley 1998 B, pag. 593 a 604)

En el fallo inicialmente citado, en el voto del Dr. Ojea Quintana se expresó que:

"El trato de inferioridad dado a una persona o grupo de personas en razón de sexo, edad, raza creencias religiosa, etc.- ...- implica una verdadera discriminación y no importa el ejercicio de regular de derechos y competencias legales. Mas aún, incluso mediando los últimos, también es discriminatorio el trato si la distinción, preferencia, restricción o exclusión no guarda, según las circunstancias del caso, adecuada proporción con el interés protegido con tales derechos y competencia, cualquiera sea la motivación del acto"

(Cámara Nacional Civil, Sala I, 03-04-1997. T., P. C E.S. SA., La Ley 1997-D, pag.398 a 409).

b.4.

II. En las organizaciones de personas de edad (estatutos de la ONGs.)

Las organizaciones no gubernamentales de personas de edad que han tomado forma jurídica se han dado la forma de Asociaciones Civiles sin fines de Lucro.

En el caso de la Provincia de Buenos Aires, la Dirección de Personas Jurídicas como organismo de contralor, sugiere un modelo de estatuto al cual se ajustan las instituciones que gestionan la obtención de la personería jurídica.

A grandes rasgos, en el modelo establecido se dispone: a) los fines de agrupar a jubilados con fines de solidaridad y compañerismo, y la prestación de servicios sociales (art. 1º); b) diferentes tipos de asociados: honorarios, vitalicios, activos y cadetes (art. 4º y 9º); c) la cesantía en su carácter de asociados por diversas causas, entre las cuales establece "entablar discusiones de carácter religioso, racial o político", además de incumplir el estatuto, engaño a la institución con beneficio propio, generar desórdenes (art. 10º); d) prevé un procedimiento de aplicación de sanción, apelación y reincorporación (arts. 11º, 12º y 14º); e) regula las obligaciones de los asociados.

Surge de este modelo una integración como grupo y no una integración con el conjunto de la sociedad, y un objetivo de tipo asistencial, no trascendiendo a prácticas reivindicativas de derechos del sector.

También en la determinación de sus integrantes, se expresa el agrupamiento en su carácter de jubilados (en decir su situación previsional) y no en razón de la edad. Las experiencias concretas trascienden el esquema del modelo considerando la última situación que resulta más comprensiva.

Otro rasgo que deviene a-temporal es el requisito de los socios de tener "ocupación honorable", requisito que en la situación presente de alta desocupación y precariedad laboral convierte esta prescripción en excluyente.

Una característica de este modelo que resulta interesante analizar a la luz de las prácticas que existen en las organizaciones de edad, es la cuestión de sancionar "discusiones políticas" en el seno de la institución. Resulta de esta concepción una definición de lo político que se circunscribe a lo estatal y partidario, y una concepción que excluye la posibilidad que la sociedad civil resulte constitutiva de lo político.

En el caso concreto de algunas asociaciones, tal es el caso de la Asociación identificada bajo el legajo N° 49.982, en la Provincia de Buenos Aires, se han dado la siguiente organización estatutaria.

Prevé actividades tendientes a lograr los fines de rehabilitación, prevención, compañerismo y mejoramiento, a través de actividades de "conservación del espacio físico y mental de los asociados", de generar un "ambiente de cordialidad y solidaridad entre sus asociados"

En el caso de sus asociados, se establecen tres categorías (honorarios, vitalicios y activos), estableciendo para el caso de los activos que revisten tal carácter las personas jubiladas, pensionadas o de la tercera edad -ampliando a estos últimos- y una ocupación honorable y nuevos antecedentes morales (arts. 4º a 6º, y 7º).

También se mantiene como causal de cesantía en su carácter de socios, el mantenimiento de "discusiones religiosas, raciales o políticos".

En lo referente a sus autoridades, se limita la reelección a un sola vez (art. 15º).

En caso de disolución prevé el remanente de bienes se destinarán al Consejo Regional de Centro de Jubilados, Pensionados y Tercera edad del Partido de General Pueyrredón de la Provincia de Buenos Aires (art. 35º).