



ASOCIACIÓN ARGENTINA DE ESPECIALISTAS EN ESTUDIOS DEL TRABAJO

CONGRESO NACIONAL DE ESTUDIOS DEL TRABAJO
NUEVOS Y VIEJOS DESAFÍOS PARA LOS TRABAJADORES EN AMÉRICA LATINA.
Escenario regional, reformas laborales y conflictos

Buenos Aires, 2 al 4 de agosto de 2023

16° Congreso Nacional de Estudios del Trabajo – ASET

Grupo Temático N°14: Políticas Sociales, laborales y de la Seguridad Social

Coordinadores: Alejandra Beccaria; María Ignacia Costa; Claudia Danani; Jorge Paz; Sergio Rottenschweiler; Daniela Soldano.

Título: *El derecho a jubilarse en los instrumentos internacionales de derechos ¿para quién, a cambio de qué, cuánto y cuán desigual?*

Autora: Sol Minoldo, Centro de Investigaciones y Estudios sobre Cultura y Sociedad (CONICET – UNC). Email: solminoldo@gmail.com

Introducción

En las últimas décadas ha adquirido una especial relevancia el Enfoque de Derechos como marco de referencia para el análisis de las instituciones y políticas públicas. Ese marco de referencia puede ser cambiante, en la medida que el derecho internacional no constituye un listado de prescripciones estáticas, sino que se encuentra en constante crecimiento, sumando cada década nuevos instrumentos. De este modo, resulta clave para el enfoque de derechos volver la mirada hacia los propios instrumentos de derechos, para reconocer y comprender sus modificaciones a través del tiempo.

Este trabajo propone dilucidar cómo se ha ido configurando y modificando, en los instrumentos de derechos, la conceptualización del derecho a la seguridad social -su papel, sus prioridades y características- y a la protección social, en particular de las personas mayores. Busca reconocer eventuales transformaciones en las concepciones acerca de quién es el sujeto de derecho, el derecho que debe de ser garantizado y cuál es el criterio de justicia distributiva que ha de orientar el diseño de los sistemas de transferencias de ingresos para las personas mayores.

El trabajo busca contribuir a un debate que ponga en evidencia algunas tensiones que supone la configuración de los derechos sociales (en este caso de la previsión social) centrada en su diseño como derechos laborales, a medida que se fueron produciendo consensos respecto de las desigualdades de género estructurales y su carácter injusto, la emergencia de las personas mayores como sujeto de



ASOCIACIÓN ARGENTINA DE ESPECIALISTAS EN ESTUDIOS DEL TRABAJO

CONGRESO NACIONAL DE ESTUDIOS DEL TRABAJO
NUEVOS Y VIEJOS DESAFÍOS PARA LES TRABAJADORES EN AMÉRICA LATINA.
Escenario regional, reformas laborales y conflictos

Buenos Aires, 2 al 4 de agosto de 2023

derecho y la justicia social y la redistribución como prioridades frente a una eventual reproducción de relaciones de distribución salariales (eventualmente viciadas de injusticia social).

Se realizará un análisis de contenido de los instrumentos de derecho, desde los primeros y hasta los más recientes, que hacen referencia a los derechos laborales, sociales y económicos de las personas mayores. En el análisis se incluirán los instrumentos internacionales a nivel mundial, así como los del sistema interamericano de Derechos humanos, especialmente relevantes para una región que se encuentra frente a un acelerado proceso de envejecimiento, pero sin las economías e instituciones sociales de los países desarrollados.

Sobre los instrumentos seleccionados se realizó un análisis de contenido orientado por las principales preguntas de investigación propuestas, utilizando como marco de interpretación diferentes paradigmas según los cuales se concibe el derecho a la protección social (y en particular a la previsión social), el papel del Estado como garante de los derechos sociales, laborales y en su eventual papel de redistribución de la riqueza (entendida desde diferentes perspectivas de estratificación), el papel del trabajo (y la forma en que el mismo se define) con relación a los derechos sociales, y la perspectiva de género como abordaje transversal a todas estas cuestiones.

1- Los derechos sociales laboristas y el paradigma contributivo

Históricamente los derechos sociales surgieron en el marco de derechos laborales, de modo que el sujeto de protección era el trabajador (cabe aclarar, el trabajador mercantil asalariado y registrado). El reconocimiento de estos derechos se encontraba íntimamente ligado a los movimientos y luchas de trabajadores, así como a las iniciativas estatales orientadas a desactivar o reducir la conflictividad social por las tensiones en la relación entre el capital y el trabajo. Los sistemas de seguro social, que fueron el principal antecedente institucional de sistemas de protección social, y los sistemas de seguridad social en los que devinieron, tuvieron diferente alcance y niveles de solidaridad interna pero puede identificarse en todos ellos la persistencia de una orientación de tipo “contributiva”. Se trata de un paradigma que configura el acceso a derechos sociales en primera instancia (como derechos directo) a partir de la relación laboral asalariada formal y en segunda instancia (de manera indirecta) como parte de la familia del “trabajador” protegido. Aunque no necesariamente aplica a todas las



ASOCIACIÓN ARGENTINA DE ESPECIALISTAS EN ESTUDIOS DEL TRABAJO

CONGRESO NACIONAL DE ESTUDIOS DEL TRABAJO
NUEVOS Y VIEJOS DESAFÍOS PARA LES TRABAJADORES EN AMÉRICA LATINA.
Escenario regional, reformas laborales y conflictos

Buenos Aires, 2 al 4 de agosto de 2023

protecciones de la seguridad social, existe una lógica de estratificación de la protección en función de la diferencia de niveles salariales que tiene una incidencia muy clara en el perfil distributivo de los sistemas previsionales.

En general, podríamos hablar de la existencia de un paradigma de previsión social de tipo ‘contributivo’ que, con amplios matices, puede identificarse tanto en sus versiones más socialdemócratas, propias de estados amplios de bienestar con sistemas públicos de reparto, como en los modelos más liberales, centrados en la administración privada y la capitalización de los ahorros acumulados. El modelo contributivo implica un diseño de acceso y distribución de la previsión social centrado en la trayectoria de inserción laboral mercantil y de los ingresos laborales, que resulta en formas sistemáticas de acceso/exclusión y de estratificación de las prestaciones.

Con relación al acceso, el modelo previsional contributivo condiciona al cumplimiento de una trayectoria de cotizaciones que, a su vez, ha de reflejar una larga trayectoria en el mercado laboral asalariado formal. Así, el paso por el trabajo asalariado informal, el trabajo por cuenta propia no registrado y el trabajo no mercantil generan la acumulación de factores de vulnerabilidad para el acceso a derechos previsionales en la vejez. Dado que la inserción laboral en condiciones registrales precarias tiende a asociarse con mayores condiciones de vulnerabilidad social, el patrón de exclusión **tiende a reforzar la inequidad social.** A la vez, la división sexual del trabajo implica una distribución asimétrica de la carga de trabajo no remunerado, asignado en mayor medida a las mujeres, generando un patrón de exclusión previsional con un marcado sesgo de género. La mayor carga de tareas no remuneradas (no mercantiles) que recaen sobre ellas condiciona su participación en el trabajo mercantil, y cuando se produce, afecta la continuidad, intensidad y condiciones de la inserción en el mercado laboral (UGyE, 2021).

Con relación a la distribución de los recursos de la previsión social, el modelo contributivo se caracteriza por dos lógicas de estratificación que refuerzan las brechas de género y las inequidades sociales preexistentes. Por un lado, los sistemas contributivos tienden a segmentar los haberes contributivos de los no contributivos, que son de menor calidad, cuando existen mecanismos de acceso previstos para ampliar la cobertura (se entiende calidad en el sentido que definen Danani Claudia y Beccaria 2011). De este modo, cuando se sustituye la exclusión total por una inclusión asistencial, este tipo de mecanismos son insuficientes para cerrar las brechas de protección que derivan de las



ASOCIACIÓN ARGENTINA DE ESPECIALISTAS EN ESTUDIOS DEL TRABAJO

CONGRESO NACIONAL DE ESTUDIOS DEL TRABAJO
NUEVOS Y VIEJOS DESAFÍOS PARA LES TRABAJADORES EN AMÉRICA LATINA.
Escenario regional, reformas laborales y conflictos

Buenos Aires, 2 al 4 de agosto de 2023

desigualdades penalizadas por el modelo de “acceso” de los sistemas contributivos. Lo mismo podemos sostener con relación a quienes trabajan en la economía no estructurada, tienen relaciones laborales precarizadas y/o no registradas. Por otro lado, entre aquellas personas que acceden a una prestación contributiva, se estratifica la calidad de protección (es decir, la capacidad de sus haberes para satisfacer necesidades). La igualdad en la relación entre sus haberes y las cotizaciones y/o salarios individuales implica que las personas accedan a prestaciones heterogéneas, subsidiarias de desigualdades previas que se reflejaron en sus niveles salariales y su densidad de cotizaciones. El resultado es que quienes ya han sido desfavorecidos en el acceso al ingreso laboral, luego obtienen una protección más insuficiente y/o condicionada como resultado de esa ‘igualdad de trato’. De este modo, aunque la distribución sea progresiva, y en virtud de los mecanismos de solidaridad interna tienda a ser menos desigual que la distribución de las remuneraciones laborales, el sistema tiende a distribuir el gasto con una concentración pro rico y pro varones.

En el caso de las brechas de género podríamos identificar un sesgo estructural en los modelos de protección contributivos ya que, si el trabajo mercantil se encuentra atravesado por brechas de género, no sorprende como fuente de derechos reproduzca derechos genéricamente estructurados. En tal sentido, la división sexual del trabajo condiciona estructuralmente la inserción de las mujeres en el trabajo remunerado. Tanto su participación en el mismo, como la continuidad e intensidad de dicha participación se vincula con la dedicación de tiempo a tareas no remuneradas, asignadas socialmente de forma asimétrica por género. Además, dentro del mercado laboral se produce una segmentación de género horizontal (por la cual las mujeres se insertan principalmente en trabajos más precarizados y peores pagos) y vertical (por la cual las mujeres tienen menor acceso a puestos jerárquicos, que son los mejores pagos). Así, la división sexual del trabajo se encuentra en la base de las brechas de género en el acceso y calidad de la protección, por su impacto sobre la diferencial participación en el trabajo mercantil y sobre la brecha de género.

2- El marco normativo de los derechos sociales

A lo largo del siglo XX el derecho social fue adquiriendo un marco institucional internacional que cristalizó en en recomendaciones, regulaciones y normativas establecidas por la Organización



ASOCIACIÓN ARGENTINA DE ESPECIALISTAS EN ESTUDIOS DEL TRABAJO

CONGRESO NACIONAL DE ESTUDIOS DEL TRABAJO
NUEVOS Y VIEJOS DESAFÍOS PARA LES TRABAJADORES EN AMÉRICA LATINA.
Escenario regional, reformas laborales y conflictos

Buenos Aires, 2 al 4 de agosto de 2023

Internacional del Trabajo (OIT). A su vez, los instrumentos de derechos humanos incorporaron su reconocimiento, como resultado de amplios consensos internacionales, en un contexto histórico en el que el precedente inmediato ya estaba establecido en derechos concebidos en y para el mundo “del trabajo” y sus protagonistas.

Los instrumentos de derecho internacional constituyen amplios consensos en torno a los derechos que los Estados son responsables de garantizar a las personas. Desde mediados del Siglo XX, la Organización de las Naciones Unidas (ONU) a nivel mundial, y la Organización de los Estados Americanos (OEA) en nuestra región, han dado un marco institucional para el debate, acuerdo, implementación, monitoreo y control del derecho internacional. En conjunto, los instrumentos de derecho conforman el marco de referencia que emplea el enfoque de derechos, como un abordaje transversal. De acuerdo con la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH 2006), el Enfoque Basado en Derechos Humanos constituye un marco conceptual que resume los principios fundamentales en los que se basan todos los instrumentos de derechos humanos. Uno de sus principios es el de progresividad y no retrocesión, un principio que parte de considerar las posibilidades de incrementar el ejercicio de los derechos y no remitirse a estados anteriores. Ese principio implica que el orden cronológico de creación de los instrumentos adquiera especial relevancia ya que, en la medida en que el desarrollo del derecho se produce siempre en el sentido de una ampliación, queda implícita una mayor vigencia o jerarquía para los instrumentos más recientes.

A casi ocho décadas de la primera declaración de Derechos Humanos en 1948 (Naciones Unidas 1948), se han producido transformaciones en la manera en que las sociedades entienden los derechos sociales. Cabría esperar que dichos cambios hayan incidido en el desarrollo del derecho internacional, pudiendo redefinir o re jerarquizar las prioridades en las nociones acerca de a quiénes y de qué manera se ha de garantizar el acceso a la protección social.

3- Aclaraciones metodológicas

Si bien el Derecho Internacional de Derechos Humanos se constituye por diferentes tipos de acuerdos, no cualquier normativa internacional es un instrumento de derecho internacional de derechos humanos.



ASOCIACIÓN ARGENTINA DE ESPECIALISTAS EN ESTUDIOS DEL TRABAJO

CONGRESO NACIONAL DE ESTUDIOS DEL TRABAJO
NUEVOS Y VIEJOS DESAFÍOS PARA LES TRABAJADORES EN AMÉRICA LATINA.
Escenario regional, reformas laborales y conflictos

Buenos Aires, 2 al 4 de agosto de 2023

Los mismos refieren a acuerdos formulados y ratificados entre diferentes Estados (Asamblea Permanente por los Derechos Humanos 2022), que pasan a tener obligaciones y compromisos en función de los mismos. En línea con esto, para este trabajo se tuvo en cuenta todo tratado, convención, pacto, declaración, proclamación, consenso, convención, consenso o carta que, en un marco de Naciones Unidas (con particular interés en aquellos ratificados por la Asamblea General) o de su institución regional, la OEA, haya resultado de un acuerdo de los Estados partes. Se consideran, asimismo, declaraciones políticas y sus planes de acción. Se excluyen, en cambio, las normas y recomendaciones producidas por organismos internacionales, y no por acuerdos entre Estados (a menos que dichas normas sean citadas en un acuerdo entre países).

El relevamiento se realizó en 2 diferentes niveles jerarquizados, teniendo en cuenta la jerarquía que le otorgan a estos instrumentos los propios organismos de derechos humanos, es decir, Naciones Unidas a nivel internacional y la OEA a nivel regional. En primer lugar, instrumentos considerados “principales”, junto con los que figuran en el listado de Declaraciones y Convenciones que figuran en las resoluciones de la Asamblea General. En segundo lugar, las conferencias y asambleas mundiales (para este trabajo tuvieron especial relevancia las conferencias mundiales y regionales sobre la Mujer, la población y el desarrollo y sobre el envejecimiento). Entre los instrumentos identificados, se hizo otra preselección en base a la búsqueda de palabras clave de interés el contexto en el que las mismas se encontraban incorporadas. Durante el análisis se incorporaron documentos adicionales, referidos al interior de otros instrumentos de derechos, que inicialmente no cumplían los criterios de inclusión, como documentos realizados por grupos de expertos (como las observaciones de los comités especiales en Naciones Unidas e instrumentos producidos por organismos internacionales dependientes de Naciones Unidas). Como resultado, resultaron pertinentes a este trabajo 25 instrumentos internacionales de derechos humanos.

4- La previsión social en los instrumentos de derechos humanos

En las primeras décadas del derecho internacional, desde 1948, la seguridad social es en general mencionada sin que se añadan demasiadas precisiones en términos de criterios distributivos. Frente a la falta de menciones explícitas sobre la estratificación del acceso y de la calidad de la protección, se



ASOCIACIÓN ARGENTINA DE ESPECIALISTAS EN ESTUDIOS DEL TRABAJO

CONGRESO NACIONAL DE ESTUDIOS DEL TRABAJO
NUEVOS Y VIEJOS DESAFÍOS PARA LES TRABAJADORES EN AMÉRICA LATINA.
Escenario regional, reformas laborales y conflictos

Buenos Aires, 2 al 4 de agosto de 2023

podría suponer que la referencia a la ‘seguridad social’ implica, dándolas por sentadas, las características de los sistemas de seguridad social de aquella época (la condicionalidad del acceso a ser ‘trabajador’ y el nivel de ingresos vinculado individualmente a dicha condición). Como contrapunto, encontramos en los primeros instrumentos fueron menciones específicas a la justicia distributiva en el sentido equitativo, de protección de los más vulnerables, si bien no para referirse puntualmente a la seguridad social, sí para establecer las prioridades de la política social en general. La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre de 1948 (InfoLEG 2022) hace referencia a un criterio de justicia distributiva de tipo equitativo cuando establece (en el Artículo XXXV) que “toda persona tiene el deber de cooperar con el Estado y con la comunidad en la asistencia y seguridad sociales de acuerdo con sus posibilidades y con las circunstancias”. En la Declaración sobre el progreso y el Desarrollo en lo social de 1969 (Naciones Unidas 1969) hay referencias a una distribución justa y equitativa del ingreso que, si bien no refiere específicamente a la seguridad y asistencia social, operaría como referencia para el rol distributivo y redistributivo del Estado. En 1974 el Plan de Acción Mundial sobre Población (Naciones Unidas 1974) menciona la importancia de “una distribución más equitativa del ingreso, de la tierra y de los servicios y comodidades sociales” para lograr la promoción de la justicia social, la movilidad social y el desarrollo social.

Por su parte, los instrumentos que introducen la perspectiva de género desde mediados de los años 70 (Naciones Unidas 1976, 1979 y 1980) incrementaron las tensiones con la noción de derechos sociales concebidos estrictamente como ‘laborales’, centrados en una mirada del trabajo que no contempla el aporte social de tareas atribuidas socialmente a las mujeres y que en muchos casos se realizan de manera no remunerada. Los diferentes instrumentos dan cuenta de las desventajas de la mujer en el acceso al ingreso y a la protección en virtud de la división sexual del trabajo, la falta de valorización y protección directa del trabajo doméstico y de cuidados, la brecha salarial cuando la mujer se inserta en el trabajo mercantil, y las desventajas que todo ello supone para el acceso a la seguridad social contributiva.

En 1982 se realiza finalmente un instrumento específico de derechos para las personas mayores: el Plan de Acción de Viena sobre el Envejecimiento (Naciones Unidas 1982). Este instrumento sentó las bases de la consideración de las personas mayores como sujetos de derecho. Las tensiones que se advertían en los primeros instrumentos adquieren en el Plan de Viena su mayor expresión. Por un lado,



ASOCIACIÓN ARGENTINA DE ESPECIALISTAS EN ESTUDIOS DEL TRABAJO

CONGRESO NACIONAL DE ESTUDIOS DEL TRABAJO
NUEVOS Y VIEJOS DESAFÍOS PARA LES TRABAJADORES EN AMÉRICA LATINA.
Escenario regional, reformas laborales y conflictos

Buenos Aires, 2 al 4 de agosto de 2023

se hace referencia al Convenio sobre la seguridad social (norma mínima) C102 de la OIT (OIT 1952), que define los criterios distributivos de las jubilaciones en base a tasas de sustitución de ingresos individuales. En contraste, simultáneamente, hace referencia a la relevancia de una “distribución equitativa” de los frutos del desarrollo (Naciones Unidas 1982: II Principios 25.a) y expresa que “todas las personas, independientemente de su edad, sexo o creencias, deben contribuir según sus capacidades y recibir ayuda según sus necesidades” (II Principios 25.a). A las tensiones distributivas se suman, además, tensiones en la definición del sujeto de derecho: si la mención al convenio de la OIT da indicios de la persistencia del trabajador asalariado y mercantil como principal sujeto de derechos de la seguridad social, por otro lado, el instrumento jerarquiza a las personas de edad como sujetos de derecho y profundiza la agenda de género cuestionando la falta de protección “directa” de las mujeres.

La década del 90 pareciera ser una etapa atípica en la concepción que los instrumentos de derechos humanos atribuyen a la política pública. Los instrumentos de esos años (Naciones Unidas 1991, 1992 y 1994) introducen, como protagonistas y responsables de la protección y el bienestar de las personas mayores, actores no estatales tales como las familias, las organizaciones no gubernamentales e incluso los grupos privados.

Los instrumentos de derechos se adentran en el siglo XXI con un paso firme en la dirección que podría sintetizarse en la afirmación, expresada en la Declaración del Milenio del año 2000, de que quienes sufren o quienes menos se benefician merecen la ayuda de quienes más se benefician (Naciones Unidas 2000). En definitiva, encontramos que el sistema de derechos en el siglo XXI reduce las tensiones antes mencionadas inclinándose en favor de la noción de ampliación de los derechos y de la profundización de los principios equitativos para la política social.

La Declaración Política y Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento de 2002 (Naciones Unidas 2002) es, por el momento, la principal referencia para definir los derechos económicos de las personas mayores. El documento restituye al sector público la responsabilidad de la protección, por sobre el papel del mercado y las familias. Asimismo, pone en cuestión el sentido restringido en que protege la seguridad social contributiva: señala la parcialidad institucional que resulta en la desprotección de las personas que trabajan fuera de la esfera mercantil, y que son principalmente mujeres. Además, subraya la limitación de estos sistemas para proteger a trabajadores de la economía informal. Con relación a cuestiones distributivas, el instrumento afirma la equidad



ASOCIACIÓN ARGENTINA DE ESPECIALISTAS EN ESTUDIOS DEL TRABAJO

CONGRESO NACIONAL DE ESTUDIOS DEL TRABAJO
NUEVOS Y VIEJOS DESAFÍOS PARA LOS TRABAJADORES EN AMÉRICA LATINA.
Escenario regional, reformas laborales y conflictos

Buenos Aires, 2 al 4 de agosto de 2023

como principio de justicia distributiva que, por tanto, puede entenderse como aquél al que ha de orientarse la política social. Además, el documento expresa preocupación por las limitaciones de cobertura que afectan a las personas mayores “más vulnerables” y recomienda, para el caso de los países en desarrollo, “considerar la posibilidad de establecer, cuando proceda, un sistema de pensiones y prestaciones por discapacidad que no requiera aportaciones de los interesados” (ítem 53, a). En definitiva, se produce a la vez una afirmación en el sentido del sujeto de protección, que es más amplio que el trabajador mercantil y formal, y del principio de equidad.

En América Latina, los instrumentos regionales de este siglo no han hecho sino reafirmar y profundizar los principios allí enunciados (CEPAL 2003, 2007, 2012, 2013, 2017, 2022 y OEA 2015). Con todo, cabe señalar una salvedad a nivel regional: las observaciones generales 6 y 19 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Consejo Económico y Social de Naciones Unidas 1995 y 2008), incluidas como referencia en la Carta de San José (CEPAL 2012), se encuentran alineadas con las características de sistemas de seguridad social de tipo contributivo.

Al mirar en conjunto, encontramos que sólo 3 de los documentos analizados contienen referencias distributivas propias del paradigma contributivo: un acceso preferencial para quienes acceden cumpliendo con el pago de cotizaciones; una distribución de las prestaciones contributivas en base a criterios ‘sustitutivos’, es decir, que indican que los haberes individuales deben tener relación con los salarios y aportes individuales; y una recomendación de abordar el problema de la exclusión mediante prestaciones no contributivas asistenciales. Su existencia tiene una particular relevancia en la medida en que resulta fuertemente alineada con las características de los sistemas de seguridad social más extendidos (que describimos en la sección referida a los de tipo contributivo), si bien en buena parte de nuestra región los sistemas no han ampliado la cobertura a todos los trabajadores y adeudan, en especial, la ampliación de los sistemas no contributivos para alcanzar a toda persona que “necesite” protección.

Reflexiones finales

Cuando buscamos en los instrumentos de derecho un marco de orientación para el diseño de la política social, y de la previsión social en particular, encontramos algunas nociones que tensionan entre sí



ASOCIACIÓN ARGENTINA DE ESPECIALISTAS EN ESTUDIOS DEL TRABAJO

CONGRESO NACIONAL DE ESTUDIOS DEL TRABAJO
NUEVOS Y VIEJOS DESAFÍOS PARA LES TRABAJADORES EN AMÉRICA LATINA.
Escenario regional, reformas laborales y conflictos

Buenos Aires, 2 al 4 de agosto de 2023

respecto de cómo se conciben el sujeto de derechos y los criterios distributivos que han de primar. En la manera en que esas tensiones se despliegan y dirimen a lo largo de la historia encontramos también un contrapunto para problematizar la institucionalidad típicamente contributiva de la seguridad social.

Desde las primeras décadas del desarrollo del derecho internacional existieron expresiones en línea con la idea de que el Estado habría de tener un papel en la redistribución de la riqueza mediante la política social. Sin embargo, la falta de especificaciones explícitas para aplicar esos criterios al caso particular de la seguridad social, y de cualquier aclaración puntual con relación a la distribución adecuada en el caso de las pensiones, implicó que en las primeras décadas no resultaran siempre evidentes los desencuentros entre los instrumentos de derechos y la seguridad social diseñada de manera restrictiva en el acceso y estratificada en la distribución (estratificada, vale señalar, en un sentido inverso al criterio de equidad según el cual la desigualdad se explica para compensar en mayor medida a quien ha sido más desventajado y tiene mayor necesidad).

Con el paso del tiempo y la ampliación del sistema de derechos humanos, las tensiones con el paradigma contributivo, y con las propias prescripciones del derecho internacional consistentes con ese paradigma, se fueron haciendo más claras. En tal sentido, ha habido tres hitos claves:

-En primer lugar, la emergencia de la perspectiva de género. Desde los años 70 del siglo XX, diversos instrumentos de derechos han ido instalando el problema del acceso de las mujeres al ingreso y a la protección social, y su íntima relación con la asimétrica distribución de un trabajo que, no por producirse al margen del mercado, carece de valor económico y social. A este respecto, las instituciones tradicionales de seguridad social, estructuradas en el marco de derechos laborales, incurren en una “ceguera de género” desde la definición misma de lo que conciben (y lo que no) como trabajo, perdiendo de vista las implicancias que ello tiene en la reproducción de relaciones de género desiguales.

-En segundo lugar, la enunciación de los derechos de las personas mayores, como grupo.

-En tercer lugar, el firme avance en la línea de criterios distributivos orientados por el principio de “justicia social” y “equidad”.

Como resultado, podemos advertir que las tensiones se han ido dirimiendo, por un lado, en una dirección que enfatiza en ampliar el sujeto de derecho, tendiendo a una protección más universal y



ASOCIACIÓN ARGENTINA DE ESPECIALISTAS EN ESTUDIOS DEL TRABAJO

CONGRESO NACIONAL DE ESTUDIOS DEL TRABAJO
NUEVOS Y VIEJOS DESAFÍOS PARA LES TRABAJADORES EN AMÉRICA LATINA.
Escenario regional, reformas laborales y conflictos

Buenos Aires, 2 al 4 de agosto de 2023

menos condicionada al status de trabajador asalariado formal. Por otro lado, en dirección a promover una política social con efectos que tiendan a la equidad, menos dependientes de los niveles individuales de ingresos que cada quien consiguió durante su vida laboral.

El hecho de que se hayan incorporado en algunos instrumentos internacionales de recomendaciones afines al diseño contributivo de la seguridad social (al hacer referencia a otros documentos que especifican tales nociones), a la vez que se incluían referencias contradictorias con esos criterios, requiere alguna reflexión. Si bien las tensiones se fueron dirimiendo, adquiriendo mayor peso una de las partes de esas prescripciones en sentidos opuestos, han tenido mucha persistencia en el tiempo e incluso en décadas recientes los grupos de expertos han insistido con ideas más consistentes con el paradigma contributivo. Sobre esto, cabe considerar que las disonancias hayan resultado inadvertidas para quienes definieron los contenidos de esos instrumentos debido a cierta ambigüedad en el uso de la noción de “igualdad”. Así, podrían haberse tomado como compatibles recomendaciones de trato igual que, en los hechos, significaban cosas muy distintas. Frente a ello adquiere relevancia la tarea de desambiguar el uso de ciertos términos y abordar en toda su complejidad los matices del debate en torno a las características de acceso y distribución de la previsión social.

Cuando se reivindican parámetros de acceso y distribución contributivos, se suele hacer uso de la palabra ‘igualdad’ o se habla de garantizar ‘un mismo acceso’ o ‘una misma prestación’. Ese concepto, a diferencia del de equidad, puede resultar ambiguo ya que, tal como señalaba hace décadas Amartya Sen (1979), es posible responder de manera muy diferente a “igualdad de qué” cuando nos preguntamos de qué estamos hablando. Cuando se menciona la igualdad para referir al acceso a sistemas contributivos, y a la igualdad de las prestaciones a las que se accede en los mismos, en un sistema contributivo esa igualdad ha de interpretarse como trata de ‘igualdad de trato’. Así, al promover un diseño contributivo, la igualdad implicará que se proteja ‘de igual manera’ a todas las personas en el sentido de darles ‘la misma opción’ de cotizar sobre sus ingresos laborales, de darles ‘un mismo acceso’ a pensiones si han cotizado el tiempo reglamentario y de darles un haber que sustituya sus ingresos individuales ‘en una misma proporción’, esto es, con una relación ‘igualitaria’ entre los pensionados en la relación entre sus haberes (individuales) y sus salarios y cotizaciones (individuales). A la vez, para el caso de las prestaciones no contributivas concebidas como complemento en dichos modelos, la igualdad de trato implicará que no se proteja por igual a quien no cumplió las condiciones



ASOCIACIÓN ARGENTINA DE ESPECIALISTAS EN ESTUDIOS DEL TRABAJO

CONGRESO NACIONAL DE ESTUDIOS DEL TRABAJO
NUEVOS Y VIEJOS DESAFÍOS PARA LES TRABAJADORES EN AMÉRICA LATINA.
Escenario regional, reformas laborales y conflictos

Buenos Aires, 2 al 4 de agosto de 2023

contributivas de acceso. Como resultado, el resultado de la protección no necesariamente será igualitario, ya sea porque algunos no accedan, ya sea porque la capacidad de consumo de los haberes sea dispar. Desde esta perspectiva se puede proclamar a la vez la búsqueda de la igualdad y defender un diseño de previsión social que tienda a una distribución ‘pro rico’ y/o ‘pro varón’.

La igualdad de trato se produce en el marco de un acceso al trabajo mercantil y formal que está, este mismo, atravesado por desigualdades. Por ello, las recomendaciones pueden ser muy distintas si partimos de reconocer que la menor densidad de cotizaciones se ancla en condiciones sociales consideradas ‘injustas’. Si la igualdad asume que es necesario reparar desigualdades ya existentes, ello no se logrará con un trato igual, sino con un resultado que tienda a reducir esas desigualdades. Desde esa perspectiva un acceso segmentado a la previsión social se torna problemático. Por cierto, cabe notar que un esquema de prestaciones igualitarias no coincide necesariamente con el principio de equidad, puesto que, según este, las personas más vulnerables no sólo no deben recibir menos, sino que deberían recibir más. Con todo, sería sin dudas una transformación que incrementaría la solidaridad y equidad de los sistemas previsionales, eliminando al menos la concentración pro rico y pro varón del gasto previsional, y acercándonos a los principios sobre los que ha avanzado la ampliación de los derechos sociales. Una distribución más igualitaria de la previsión social beneficiaría a quienes hoy son excluidos en mayor medida: personas con fuertes marcas en sus trayectorias vitales del papel como cuidadoras no remuneradas (esto es, trayectorias de vida sin autonomía económica), que son en mayor medida mujeres, y personas con trayectorias laborales marcadas por la precarización y las bajas remuneraciones.

Si bien podría no ser viable política ni judicialmente modificar la distribución de derechos previsionales ya otorgados, ni siquiera si se hiciera para reducir la desigualdad y elevar la protección de los más desfavorecidos, ello no debería cancelar la reflexión al respecto. Tener clara la dirección en que se conseguiría una previsión social más amplia y equitativa permitiría tener en claro, por ejemplo, cuál habría de ser la orientación más adecuada al derecho social internacional de toda política previsional que incremente los beneficios generales por encima de lo que prescriba la ley o los derechos ya adquiridos. Permitiría, por ejemplo, comprender lo inconveniente de las políticas previsionales que tiendan a reforzar el carácter contributivo y sus pautas distributivas y, en cambio, legitimar en mayor medida aquellas que tienen como principal resultado la ampliación de cobertura y



ASOCIACIÓN ARGENTINA DE ESPECIALISTAS EN ESTUDIOS DEL TRABAJO

CONGRESO NACIONAL DE ESTUDIOS DEL TRABAJO
NUEVOS Y VIEJOS DESAFÍOS PARA LES TRABAJADORES EN AMÉRICA LATINA.
Escenario regional, reformas laborales y conflictos

Buenos Aires, 2 al 4 de agosto de 2023

la mejora de los niveles más bajos de protección.

Cuando emerge este debate hay quienes consideran que este tipo de reformas son apenas reparaciones a posteriori en desigualdades que se originan antes, y que es en ese origen donde deben centrarse las soluciones. Desde esa perspectiva podría objetarse que pongamos en cuestión el diseño de la previsión social cuando sus limitaciones solo dan cuenta de la existencia de otras desigualdades e injusticias de las que deberíamos ocuparnos: trabajar para un mercado de trabajo menos precario, mayores retribuciones salariales y menor desigualdad de ingresos. De manera similar, podría alegarse que lo deseable es una distribución más equitativa del trabajo de cuidados, así como su jerarquización social y económica y la reducción de todas las brechas de género al interior del mercado de trabajo. Sin embargo, no es forzoso esperar que tal cosa ocurra para diseñar una previsión social que proteja a las personas mayores como hemos consensuado que deberían ser protegidas. Se trata, en cambio, de reflexionar acerca de transformaciones del diseño institucional que permitan que la política social no reproduzca aquellas desigualdades que hemos identificado como un problema. Se trata, acaso, de poner en cuestión un paradigma de seguridad social que está lejos de garantizar derechos sociales genuinamente universales y equitativos.

Bibliografía

ASAMBLEA PERMANENTE POR LOS DERECHOS HUMANOS (2022). “Instrumentos de Derechos Humanos”. Disponible en <https://www.apdh-argentina.org.ar/relaciones-internacionales/instrumentos-de-derechos-humanos/92>

CEPAL (2003). *Estrategia regional de implementación para América Latina y el Caribe del Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento*. CEPAL. Santiago de Chile. Disponible en <https://www.cepal.org/es/publicaciones/2786-estrategia-regional-implementacion-america-latina-caribe-plan-accion>

CEPAL (2007). *Declaración de Brasilia: Segunda Conferencia regional intergubernamental sobre envejecimiento en América Latina y el Caribe: hacia una sociedad para todas las edades y de protección social basada en derechos*. Brasilia. CEPAL. Santiago de Chile. Disponible en <https://www.cepal.org/es/publicaciones/21505-declaracion-brasilia-segunda-conferencia-regional-intergubernamental>

CEPAL (2012). *Carta de San José sobre los derechos de las personas mayores de América Latina y el Caribe*. CEPAL. Santiago de Chile. Disponible en <http://dspace.mides.gub.uy:8080/xmlui/handle/123456789/960>



ASOCIACIÓN ARGENTINA DE ESPECIALISTAS EN ESTUDIOS DEL TRABAJO

CONGRESO NACIONAL DE ESTUDIOS DEL TRABAJO
NUEVOS Y VIEJOS DESAFÍOS PARA LES TRABAJADORES EN AMÉRICA LATINA.
Escenario regional, reformas laborales y conflictos

Buenos Aires, 2 al 4 de agosto de 2023

CEPAL (2013). *Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo*. CEPAL. Santiago de Chile. Disponible en

<https://www.cepal.org/es/publicaciones/21835-consenso-montevideo-poblacion-desarrollo>

CEPAL (2017). “Declaración de Asunción”. Descargado desde <https://conferenciaenvejecimiento.cepal.org/4/es/documentos/declaracion-asuncion.html>

CEPAL (2022). Informe de América Latina y el Caribe para el cuarto examen y evaluación del Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento.

https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/n11362/48567/S2201043_es.pdf?sequence=3

CIPPEC (2008). Las políticas fiscales en la Argentina: un complejo camino hacia la equidad y la eficiencia. Disponible en <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2017/03/2237.pdf#page=196>

CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE NACIONES UNIDAS (1995). *Observación General n° 6*. Disponible en

https://conf-dts1.unog.ch/1%20spa/tradutek/derechos_hum_base/cescr/00_1_obs_grales_cte%20dchos%20ec%20soc%20cult.html#GEN6

CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE NACIONES UNIDAS (2008). *Observación General n° 19*. Disponible en <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2012/8791.pdf>

DANANI CLAUDIA Y BECCARIA (2011). “La (contra) reforma previsional argentina 2004-2008: aspectos institucionales y político-culturales del proceso de transformación de la protección”, en Danani, C. y Hintze, S. (coords.), *Protecciones y desprotecciones: la seguridad social en la Argentina 1990-2010*, Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.

INFOLEG (2022). *Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre*. Disponible en http://www.infoleg.gob.ar/?page_id=1000

MINOLDO (2022) “El paradigma del trabajo en el derecho a la previsión social y la urgencia de discutirlo desde una perspectiva de género”, en Carpenter Sergio, Empleo y Previsión Social. Clacso. Disponible en <https://www.clacso.org/wp-content/uploads/2022/11/Empleo-y-prevision-social.pdf>

MINOLDO SOL Y PELÁEZ ENRIQUE (2023). “La seguridad social en América Latina desde un enfoque de derechos: evolución conceptual en el marco de acuerdos internacionales”. En Notas de la Cepal. Disponible en

<https://www.cepal.org/es/publicaciones/48746-la-seguridad-social-america-latina-un-enfoque-derechos-evolucion-conceptual>

NACIONES UNIDAS (1948). *Declaración Universal de Derechos Humanos*. Disponible en <https://www.un.org/es/about-us/universal-declaration-of-human-rights>

NACIONES UNIDAS (1969). *Declaración sobre el progreso y el desarrollo en lo social*. Disponible en <https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/ProgressAndDevelopment.aspx>

NACIONES UNIDAS (1974). *Plan de Acción Mundial sobre Población*. Disponible en https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/21970/S7500346_es.pdf?sequence=2&isAllowed=y

=y



ASOCIACIÓN ARGENTINA DE ESPECIALISTAS EN ESTUDIOS DEL TRABAJO

CONGRESO NACIONAL DE ESTUDIOS DEL TRABAJO
NUEVOS Y VIEJOS DESAFÍOS PARA LOS TRABAJADORES EN AMÉRICA LATINA.
Escenario regional, reformas laborales y conflictos

Buenos Aires, 2 al 4 de agosto de 2023

NACIONES UNIDAS (1976). “Plan de acción mundial para la consecución de los objetivos del Año Internacional de la Mujer”, en *Report of the World Conference of the international women’s year*, Ciudad de México. Descargado desde <https://www.un.org/womenwatch/daw/beijing/otherconferences/Mexico/Mexico%20conference%20report%20optimized.pdf>

NACIONES UNIDAS (1979). *Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las mujeres*. Disponible en <https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CEDAW.aspx>

NACIONES UNIDAS (1980). *Informe de la Conferencia Mundial del decenio de las Naciones Unidas para la Mujer: IGUALDAD, DESARROLLO Y PAZ*. Nueva York. Disponible en <https://digitallibrary.un.org/record/36306>

NACIONES UNIDAS (1982). *Plan de acción de Viena para el Envejecimiento*. Disponible en https://bancos.salud.gob.ar/sites/default/files/2020-01/plan-accion-inter-de-viena_sobre-envejecimiento-activo-1982.pdf

NACIONES UNIDAS (1991). *Principios de las Naciones Unidas en favor de las personas de edad*. Disponible en <http://www.derechos.org/nizkor/ley/doc/old1.html>

NACIONES UNIDAS (1992). “Proclamación sobre el Envejecimiento”. Descargado desde <https://undocs.org/es/A/RES/47/5>

NACIONES UNIDAS (1994). *Programa de Acción de la Conferencia Internacional de Población y Desarrollo*. Disponible en https://www.un.org/en/development/desa/population/publications/ICPD_programme_of_action_es.pdf

NACIONES UNIDAS (2000). “Declaración del Milenio”. Descargado desde <https://www.un.org/spanish/milenio/ares552.pdf>

NACIONES UNIDAS (2002). “Declaración Política y Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento”. Descargado desde <https://social.un.org/ageing-working-group/documents/mipaa-sp.pdf>

OFICINA DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS (2006). *Preguntas frecuentes sobre el Enfoque de Derechos Humanos en la cooperación para el desarrollo*. Disponible en <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/FAQsp.pdf>

OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO (OIT) (1952). *Convenio sobre la seguridad social (norma mínima) n° 102*. Disponible en https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID,P12100_LANING_CODE:312247,es:NO

ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS (OEA) (2015). *La Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores 2015*. Washington 2015. Disponible en: http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/tratados_multilaterales_interamericanos_a-70_derechos_humanos_personas_mayores.pdf



ASOCIACIÓN ARGENTINA DE ESPECIALISTAS EN ESTUDIOS DEL TRABAJO

CONGRESO NACIONAL DE ESTUDIOS DEL TRABAJO
NUEVOS Y VIEJOS DESAFÍOS PARA LES TRABAJADORES EN AMÉRICA LATINA.
Escenario regional, reformas laborales y conflictos

Buenos Aires, 2 al 4 de agosto de 2023

SEN AMARTYA (1979). “¿Igualdad de qué?”, CICLO TANNER DE CONFERENCIAS SOBRE LOS VALORES HUMANOS Pronunciada en la Universidad de Stanford 22 de mayo de 1979. Disponible en https://idcar.com.ar/wp-content/uploads/2021/08/Igualdad_de_que.pdf

UGyE (2021). “Introducción a la perspectiva de género en el mundo laboral. Brechas de género en la PBA”, Informe n° 1. Descargado desde <http://www.ec.gba.gov.ar/Informe%20N1%20Brechas%20de%20genero%20en%20la%20PBA.pdf>