

Índice

<i>In memoriam: Carmen Miró</i>	7
Presentación	9
Los derechos humanos y las políticas de población	13
<i>Carmen Miró</i>	
Regularización migratoria y acceso a derechos de la población venezolana en la Argentina: el caso de la Ciudad de Buenos Aires	23
<i>Marcela Cerrutti, Ana Penchaszadeh</i>	
Homicidios en la niñez y la adolescencia en México: características y tendencias recientes	49
<i>Héctor Hiram Hernández Bringas</i>	
La seguridad social en América Latina desde un enfoque de derechos: evolución conceptual en el marco de acuerdos internacionales	83
<i>Sol Minoldo, Enrique Peláez</i>	
Identificación de conglomerados de recuperados de COVID-19 en México a nivel municipal, por sexo y nivel de marginación sociodemográfica	115
<i>Christopher Gómez Martínez, Eliud Silva, Karime Mejía Garduño</i>	
Impacto de la pandemia de COVID-19 en la esperanza de vida al nacer de 2020 en la Argentina: un análisis por edad, sexo y causas de muerte	145
<i>Matías J. Belliard, Alejandro Sonis Giri</i>	
Análisis de mediación del efecto de la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19) sobre la fecundidad a nivel subnacional en Colombia	165
<i>Lina María Sánchez Céspedes, Yenny Andrea Marín Salazar, Natalia Marcela Palacio Martínez</i>	

La seguridad social en América Latina desde un enfoque de derechos: evolución conceptual en el marco de acuerdos internacionales

Sol Minoldo¹
Enrique Peláez²

Recibido: 27/05/2022

Aceptado: 28/11/2022

Resumen

Este trabajo tiene por objeto dilucidar la manera en que la conceptualización del derecho a la seguridad social (su papel, prioridades y características) y a la protección social de las personas mayores se ha ido configurando y modificando en los instrumentos de derecho. Para ello, se analiza el contenido de los instrumentos de derechos humanos, desde los primeros hasta los más recientes. El propósito es conocer cómo se han transformado las concepciones acerca de quién es el sujeto de derecho, qué derecho se debe garantizar y cuál es el criterio de justicia distributiva que ha de orientar el diseño de los sistemas de transferencias de ingresos dirigidos a las personas mayores. Los resultados del análisis ponen de relieve crecientes tensiones entre la seguridad social contributiva y los criterios de acceso universal y distribución equitativa de los derechos sociales en la vejez en los que se ha ido profundizando en los instrumentos de derecho internacional.

Palabras clave: seguridad social, envejecimiento, ancianos, derechos humanos, derechos económicos, sociales y culturales, instrumentos internacionales, América Latina.

¹ Doctora en Ciencias Sociales, Centro de Investigaciones y Estudios sobre Cultura y Sociedad (CIECS) (Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) y Universidad Nacional de Córdoba (UNC)). Correo electrónico: razmujin@gmail.com.

² Doctor en Demografía. Investigador Principal del Centro de Investigaciones y Estudios sobre Cultura y Sociedad (CIECS) (Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) y Universidad Nacional de Córdoba (UNC)). Profesor Adjunto de la Facultad de Ciencias Económicas de la UNC. Correo electrónico: enpelaez@gmail.com.

Abstract

The purpose of this work is to determine how the conceptualization of the right to social security (its role, priorities and characteristics) and to social protection for older persons has been articulated and amended in legal instruments. To achieve this, an analysis is conducted of the content of human rights instruments, from the earliest to the most recent. The goal is to understand transformations in the concepts of who is the subject of the law, what rights should be guaranteed and which distributive justice criteria should guide the design of systems for transferring income to older persons. The results of the study highlight increasing tensions between contributory social security and the criteria of universal access and equitable distribution of social rights in old age, which are explored in greater depth in international legal instruments.

Keywords: social security, ageing, ageing persons, human rights, economic, social and cultural rights, international instruments, Latin America.

Résumé

Cet article vise à élucider la façon dont la conceptualisation du droit à la sécurité sociale (son rôle, ses priorités et ses caractéristiques) et de la protection sociale des personnes âgées a été façonnée et modifiée dans les instruments juridiques. À cette fin, on analyse le contenu des instruments relatifs aux droits de l'homme, des plus anciens aux plus récents. L'objectif est de découvrir comment ont évolué les conceptions de qui est le sujet des droits, quels droits doivent être garantis et quel est le critère de justice distributive qui doit guider la conception des systèmes de transfert de revenus destinés aux personnes âgées. Les résultats de l'analyse mettent en évidence les tensions croissantes entre la sécurité sociale contributive et les critères d'accès universel et de répartition équitable des droits sociaux dans la vieillesse tels qu'ils ont été précisés dans les instruments du droit international.

Mots clés: sécurité sociale, vieillissement, personnes âgées, droits de l'homme, droits économiques, sociaux et culturels, instruments internationaux, Amérique Latine.

Introducción

El envejecimiento de la población es uno de los principales fenómenos demográficos mundiales. En lo que respecta a América Latina y el Caribe, se prevé que la población de personas de 60 años o más aumentará un 2,7% anual en el período 2020-2050, a un ritmo mucho más rápido que el de la población de 20 a 59 años, que crecería un 0,3% al año. La población de menores de 20 años, por su parte, disminuiría un 0,6% al año (Naciones Unidas, 2019).

El cambio de la estructura etaria de la población, con el incremento relativo de las personas mayores y la prolongación de la vida, posiblemente constituye uno de los cambios sociales más relevantes de esta época. Para las sociedades supone nuevos retos e importantes desafíos en cuanto a las políticas públicas. Si se toma en cuenta esta realidad demográfica, es menester prestar más atención a las personas mayores, a sus intereses y necesidades, y a las contribuciones que pueden seguir haciendo a la sociedad (Huenchuan, 2013). En particular, las nuevas coyunturas demográficas amplifican la relevancia social, política y económica que tienen las características, las limitaciones y los desafíos de los sistemas de protección social de la vejez, como determinantes cualitativos de las condiciones en las que se produce el envejecimiento. En este marco, los sistemas de pensiones adquieren una importancia clave como objeto de estudio. Sean cuales fueren las condiciones en que se llega a la vejez, el acceso a una pensión —de carácter contributivo o no contributivo— establece la diferencia en cuanto a la posibilidad de sobrellevar o superar las situaciones de pobreza, en especial cuando las personas mayores se ven sometidas a circunstancias que no pueden controlar (Huenchuan, 2013).

El diseño de los sistemas de seguridad social de nuestra región y de la mayor parte del mundo occidental se vincula con las dos tradiciones que han constituido los principales precedentes y referentes de la creación y el desarrollo de los sistemas estatales de protección social en gran escala: el modelo bismarckiano y el modelo beveridgeano³. Se trata de sistemas asentados en el paradigma contributivo, en que las personas que no acreditaron un período determinado de cotizaciones antes de llegar a la vejez quedan excluidas de forma sistemática (o incluidas de manera segmentada). Por otra parte, la protección que se brinda en esos sistemas suele estratificarse en torno al criterio de reemplazo o sustitución de los ingresos laborales. Así, ya sea como parte de una lógica actuarial basada en las cotizaciones realizadas, o como un ingreso definido según una tasa de sustitución de los ingresos laborales, en la mayor parte de los sistemas de retiro se distribuyen prestaciones que conllevan capacidades dispares de consumo vinculadas al nivel de ingresos que los beneficiarios tuvieron durante la vida laboral (Gómez Sala, 1994, y Piffano y otros, 2009).

El perfil distributivo y de acceso en torno al cual se estructuran los sistemas de seguridad social, y en particular los de jubilaciones y pensiones destinados a las personas mayores, coinciden con una determinada noción acerca de cuál es la función social que esos sistemas

³ El primero es el modelo de seguro social que Otto Von Bismarck puso en práctica en Alemania a fines del siglo XIX. El segundo es el que se recomendó al Parlamento inglés en el Informe Beveridge de mediados de 1942.

desempeñan, los derechos que se procura consagrar, el sujeto titular de esos derechos y un determinado criterio de justicia distributiva. Dichas nociones tienen, a su vez, una estrecha relación con los derechos sociales que las sociedades conciben y consensúan. Puede ocurrir, sin embargo, que ambas trayectorias no siempre estén alineadas: las concepciones sociales y sus expresiones en el reconocimiento de derechos pueden modificarse con el tiempo, sin que ello se traduzca de inmediato en reformas de las instituciones sociales.

En las últimas décadas, el enfoque de derechos ha adquirido especial relevancia como marco de referencia para analizar las instituciones y las políticas públicas. Se trata de un enfoque en que el derecho internacional, constituido por diversos tratados internacionales y principalmente por los derechos humanos, se reconoce como marco de orientación. Ese marco puede modificarse en la medida en que el derecho internacional no constituye un listado de prescripciones estáticas, sino que se encuentra en constante crecimiento, ya que cada década se suman nuevos instrumentos. De este modo, en el enfoque de derechos resulta clave volver la mirada hacia los propios instrumentos de derecho, para reconocer y comprender cómo se han modificado en el transcurso del tiempo.

El objetivo de este trabajo es dilucidar la manera en que la conceptualización del derecho a la seguridad social (su papel, sus prioridades y sus características) y a la protección social, en particular de las personas mayores, se ha ido configurando y modificando en los instrumentos de derecho. Con ese fin, se examina el contenido de los instrumentos de ese tipo, desde los primeros hasta los más recientes, en que se hace referencia a los derechos laborales, sociales y económicos de las personas mayores. Se analizan los instrumentos internacionales de alcance mundial y los del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, que son especialmente relevantes para una región donde está ocurriendo un proceso acelerado de envejecimiento, pero donde no están presentes ni las economías ni las instituciones sociales que hay en los países desarrollados.

A los efectos de poner el análisis en el contexto que le da interés, en primer lugar se sintetizan las características de los sistemas de seguridad social que funcionan en la mayor parte del mundo occidental, así como las nociones propias de las tradiciones que acompañaron su implementación y que son sus principales precedentes. A continuación, se definen y caracterizan los instrumentos de derecho que son objeto del presente análisis. Posteriormente, se dedica una sección a precisar el abordaje metodológico. Para presentar los resultados obtenidos, se utiliza un criterio cronológico, según el año de creación de los instrumentos de derecho analizados, y se definen diferentes etapas en un período de casi 70 años. Al final del trabajo, se incluye una reflexión sobre los resultados obtenidos y sobre sus implicancias a la hora de pensar la seguridad social desde un enfoque de derechos. Se espera que el presente trabajo contribuya al debate acerca de si las características institucionales de la protección social, ancladas en el paradigma contributivo, son compatibles con lo que hoy en día implica concebir la protección social de la vejez y, en particular, la seguridad social, desde un enfoque de derechos.

A. La seguridad social en el marco del paradigma contributivo

Los rasgos que aún hoy caracterizan la seguridad social en la mayor parte del mundo tienen dos precedentes importantes que orientaron históricamente la creación y la reforma de los sistemas de protección social estatales de gran escala: el seguro social de Bismarck, que se puso en práctica a finales del siglo XIX, y el informe de Beveridge, que se publicó en 1942.

Con el seguro social de Bismarck se sentó el primer precedente clave para comprender el diseño de la seguridad social, que desde un comienzo fue concebida como parte de los instrumentos destinados a garantizar públicamente los derechos de los trabajadores (Durand, 1991). Se trataba de un derecho de los trabajadores mercantiles y formales en particular, pues ellos eran quienes registraban su trayectoria laboral por medio de un historial de cotizaciones.

Los seguros sociales atendieron preferentemente a los riesgos del trabajo. De manera que la política de seguros sociales se preocupaba fundamentalmente del ciclo vital del trabajo, y no tanto de las demás personas y colectivos en sí mismos considerados. De ahí que la protección [...] se orienta pues, a reparar la pérdida de la capacidad productiva. (Monereo-Pérez, 2008, pág. 57).

De este modo, la previsión social se instituyó como un derecho, no de las personas mayores en tanto sujetos de derecho, sino de los trabajadores como personas mayores en potencia. En ese marco, la previsión social tenía por objeto proporcionar seguridad a los trabajadores frente a la pérdida de ingresos del mercado de trabajo y, en consecuencia, al estipular las características y el nivel de las prestaciones, se aplicaba el criterio de sustitución de ingresos. En ese sistema, la contribución o cotización devenía a su vez condición de acceso al beneficio y parámetro para establecer el monto correspondiente. Esto último significa que se esperaba que existiera proporcionalidad entre la participación en el financiamiento y el beneficio obtenido (Fleury y Molina, 2002). Así, en esos sistemas la solidaridad tenía que ver ante todo con la dimensión intergeneracional (es decir, que se producía en las transferencias verticales, entre generaciones, pero no necesariamente entre los miembros de una misma generación cuyas condiciones materiales eran desiguales).

A mediados del siglo XX, la irrupción del paradigma beveridgeano de seguridad social implicó que el derecho se ampliara al resto de los trabajadores (es decir, más allá de los trabajadores mercantiles formales). Si bien en la propuesta de Beveridge se promovía la seguridad social como un derecho ciudadano, en realidad la ruptura con el derecho concebido en términos laborales no era plena: para quienes no eran protegidos por su condición de trabajadores mercantiles y formales, la protección se fundamentaba en considerarlos también trabajadores que, a pesar de tener la intención de participar en el mercado de trabajo, no lo conseguían por razones ajenas a ellos (Durand, 1991). Por otra parte, las personas que se dedicaban a las tareas del hogar, a quienes Beveridge se refería

como las “amas de casa”, eran consideradas también trabajadoras en la medida en que se les reconocía el derecho a pensiones no contributivas. Sin embargo, como se trataba de “trabajadoras a medias”, su derecho estaba supeditado a la circunstancia específica de que no hubiera un hombre pensionado en el hogar (Durand, 1991). En ese sistema, si bien la cotización perdía su centralidad total como determinante del acceso y se incluía un aporte presupuestario al financiamiento (Venturi, 1995), la cobertura seguía centrada en el trabajador cotizante, y los demás trabajadores (los no cotizantes) se incorporaban como parte complementaria.

En la propuesta de Beveridge, los haberes no debían sustituir los ingresos laborales individuales, sino unos ingresos homogéneos entre los cotizantes, sin importar el monto sobre el cual se hubiera cotizado. No obstante, si bien el modelo beveridgeano tuvo un fuerte impacto en el diseño histórico de la seguridad social, la eliminación del cálculo sustitutivo de los haberes, en particular, no tuvo eco (Mesa-Lago, 2004). De todos modos, cabe notar que en ese modelo no se había producido un quiebre absoluto con la idea de que la contribución al financiamiento guardara relación con la calidad de las prestaciones, dado que se defendía que estas se segmentaran entre quienes contribuían y quienes accedían sin haber cotizado. Por consiguiente, la lógica de premiar o retribuir la contribución al financiamiento con prestaciones de calidad diferente no se abandonaba del todo.

En los sistemas contemporáneos de seguridad social se preservan muchas de las características y nociones que se adquirieron en los primeros tiempos de implementación. En general, podríamos hablar de que hay un paradigma de previsión social de tipo contributivo que, con amplios matices, se puede observar tanto en las versiones más socialdemócratas propias de los estados amplios de bienestar con sistemas públicos de reparto, como en las más liberales centradas en la administración privada y la capitalización del ahorro acumulado. El modelo contributivo implica un diseño de acceso a la previsión social y de distribución de esta que se centra en la trayectoria de la inserción laboral mercantil y los ingresos laborales, y que da como resultado formas sistemáticas de exclusión y de estratificación de las prestaciones.

En la distribución de la seguridad social contributiva, el primer criterio fundamental tiene que ver con la definición del acceso mismo al derecho, que incluye, en primer lugar, a los trabajadores mercantiles formales (los que tienen una historia de cotizaciones en el mercado laboral), y excluye o protege con una prestación de menor calidad a las personas mayores que no cumplen esas condiciones. Así, en el marco de los sistemas contributivos, la informalidad laboral implica que no se realicen aportes a la seguridad social y que, por tanto, la actividad laboral no quede registrada en la trayectoria contributiva que habilita, con el tiempo, el derecho a la previsión social. Con relación a esto, ya desde los tiempos en que se consolidaron los rasgos básicos de los regímenes de protección social de la actualidad, los mercados laborales de la región se han caracterizado por tener una proporción significativa de trabajadores no registrados (Beccaria y Maurizio, 2014). Por otra parte, aunque el sector del trabajo no mercantil engloba actividades orientadas a preservar el bienestar y la reproducción social de las personas, se trata de tareas cuyo valor económico

queda invisibilizado y excluido, a su vez, del reconocimiento de la protección social. Los trabajadores no mercantiles son aquellos cuyo trabajo no está destinado a la obtención de un ingreso (Neffa, 2003) y que, por tanto, producen fuera de la esfera del intercambio comercial. Sus actividades no constituyen trabajo en términos estadísticos o legales⁴. Sin embargo, las mismas tareas son consideradas trabajo (mercantil) cuando son realizadas por una persona que ofrece sus servicios en el mercado y es remunerada por prestarlos. El sector del trabajo no mercantil engloba actividades orientadas a preservar el bienestar y la reproducción social de las personas, actividades que en su mayoría desempeñan las mujeres en la esfera privada. Así, la división sexual del trabajo perpetúa un sistema de género discriminatorio que, desestimando las labores domésticas y de cuidado, limita la posibilidad de las mujeres de acceder a la protección social. El diseño previsional de acceso contributivo supone, por tanto, un perjuicio en cuanto a la protección de las mujeres, cuya vejez, por otro lado, suele ser más prolongada (por tener una mayor expectativa de vida). Eso expone a las mujeres a largos períodos de vulnerabilidad económica y social. Aunque dedicarse a trabajos no reconocidos como tales no implica necesariamente una falta total de trayectoria laboral mercantil, en el caso de las mujeres, cuya tasa de participación económica es mucho menor, puede afectar la continuidad y la extensión de dicha trayectoria.

Como se señala en Minoldo y Peláez (2016), el segundo criterio fundamental que se aplica al distribuir la protección contributiva es que en la calidad de esta se reproducen las brechas, no solo entre quienes acceden en primera instancia y quienes pueden eventualmente ser incluidos por fuera de las reglas principales, sino también entre quienes consiguen acceder a la cobertura cumpliendo las condiciones contributivas. Las brechas se reproducen, o bien mediante relaciones actuariales con las cotizaciones realizadas, o bien aplicando una tasa de sustitución de los ingresos salariales a la hora de estipular el haber previsional. Las prestaciones sustitutivas implican que la calidad de la protección, entendida como la capacidad de esta para satisfacer necesidades, será mayor para quienes tuvieron acceso a mejores ingresos durante su vida activa. Así, “en términos de equidad, en estos países, se presenta con bastante fuerza la paradoja de la protección, en el sentido de que los grupos menos vulnerables son los que acceden a más y mejor protección” (Bertranou, 2006, citado en CEPAL, 2007, pág. 19).

A ocho decenios de la publicación del Informe Beveridge, y a un tiempo no mucho menor desde que se publicara la Declaración Universal de Derechos Humanos en 1948, la manera en que las sociedades entienden los derechos sociales se ha transformado, y se han elaborado instrumentos de derecho en que se da cuenta de esos cambios. Así, cabría esperar que en el derecho internacional haya habido redefiniciones y consideraciones que podrían modificar las prioridades y características de los sistemas de seguridad social, ya que no es lo mismo responder a las nociones del derecho del siglo pasado que a las del presente.

⁴ Aunque la Organización Internacional del Trabajo (OIT) ya ha comenzado a referirse al trabajo para el autoconsumo como actividad económica (como parte del trabajo invisibilizado), en los instrumentos estadísticos este aún no se considera como tal (OIT, 2012, pág. 52).

B. Los instrumentos de derecho internacional

Los instrumentos de derecho internacional constituyen amplios consensos en torno a los derechos que los Estados tienen la responsabilidad de garantizar a las personas. Desde mediados del siglo XX, las Naciones Unidas, a nivel mundial, y la Organización de los Estados Americanos (OEA), en nuestra región, han brindado un marco institucional para el debate, el acuerdo, la aplicación, el monitoreo y el control relativos al derecho internacional.

La Carta Internacional de Derechos Humanos fue redactada entre 1948 y 1966, y contiene los principales instrumentos internacionales de derechos: la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Naciones Unidas, 2022a). Desde entonces, el sistema de tratados de derechos humanos ha seguido enriqueciéndose con la aprobación de nuevos instrumentos (ACNUDH, 2012). El Sistema Interamericano de Derechos Humanos se inició formalmente con la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, que se aprobó junto con la propia Carta de la Organización de los Estados Americanos en 1948 (OEA, 2022b). Desde entonces, los Estados americanos han ido aprobando una serie de instrumentos internacionales de alcance regional.

Si bien el derecho internacional de los derechos humanos está constituido por diferentes tipos de acuerdos, no forma parte del mismo cualquier norma internacional. Los acuerdos del derecho internacional de los derechos humanos son aquellos formulados y ratificados entre diferentes Estados (Asamblea Permanente por los Derechos Humanos, 2022), que adquieren obligaciones y compromisos en función de ellos. Así, “cuando los Estados se ponen de acuerdo para tener reglas en común, más allá de sus diferencias culturales y tradiciones, establecen un instrumento internacional: un acuerdo o una convención, los cuales asocian legalmente una recomendación o una declaración” (UNESCO, 2022). Por este motivo, en el presente trabajo se tuvo en cuenta todo tratado, convención, pacto, declaración, proclamación, consenso, convención o carta que, en el marco de las Naciones Unidas o de su institución regional, la OEA, haya sido el resultado de un acuerdo entre los Estados partes. En lo que respecta a los instrumentos surgidos en el marco de las Naciones Unidas, se prestó especial atención a los que habían sido ratificados por la Asamblea General. Se consideraron asimismo las declaraciones políticas y sus planes de acción, pero se excluyeron las normas y recomendaciones que provenían de organismos internacionales y no de acuerdos entre los Estados (a menos que esas normas estuvieran citadas en un acuerdo entre países).

En lo que respecta a la jerarquía de los instrumentos de derechos humanos, se pueden identificar dos tipos de instrumentos:

- i) Los vinculantes, que son los de cumplimiento obligatorio para los Estados que optan por ratificarlos. En ese caso, desde el punto de vista jurídico no hay diferencia entre un tratado, una convención o un pacto (ACNUDH, 2012): todos son instrumentos vinculantes.
- ii) Los de derecho indicativo, también conocidos como *soft law*. Se trata de declaraciones y resoluciones que, en principio, no son directamente vinculantes, por lo que su fuerza no

es, en general, equiparable con la de los tratados. Constituyen “indicadores de derecho consuetudinario y del progreso respecto de un acuerdo de los países en el tema” (Huenchuan y Morlachetti, 2006, pág. 49). Con todo, pueden ejercer una gran influencia, como pone de manifiesto el hecho de que la propia Carta de las Naciones Unidas, es decir, uno de los principales instrumentos internacionales de derechos, se ajusta a la definición de derecho indicativo. Huenchuan y Morlachetti (2006) advierten que este tipo de instrumentos suelen constituir el precedente clave en la negociación y la conclusión de los instrumentos vinculantes. Por otra parte, señalan que los acuerdos y consensos plasmados en esos instrumentos no son meras expresiones de deseos, sino que implican también compromisos que los Estados asumen y que para ellos “representan un progresivo deber jurídico [...] de concebir medios cada vez más eficaces para satisfacer el cumplimiento de los compromisos asumidos en los planes de acción” (Huenchuan y Morlachetti, 2006, pág. 50).

Otra manera de jerarquizar los instrumentos de derecho tiene que ver con la relevancia que le otorgan los propios organismos de derechos humanos, es decir, las Naciones Unidas, a nivel internacional, y la OEA, a nivel regional:

- El primer nivel de relevancia está constituido por algunos instrumentos que se consideran principales (ACNUDH, 2006b y 2022; OEA, 2022b), junto con los que figuran en el listado de declaraciones y convenciones que aparecen en las resoluciones de la Asamblea General (Naciones Unidas, 2022h).
- El segundo nivel de relevancia está conformado por las conferencias y asambleas mundiales que, como señalan Huenchuan y Morlachetti (2006, pág. 53), “constituyen una base política en el ámbito internacional, ya que comprenden directrices sobre las maneras en que la comunidad internacional puede enfrentar diferentes temas, entre ellos el envejecimiento”. Lo mismo puede decirse de las conferencias regionales en cuanto a su importancia para el derecho interamericano. A los efectos de este trabajo, son muy importantes las conferencias mundiales y regionales sobre la mujer, la población y el desarrollo, y el envejecimiento.
- Finalmente, el tercer nivel de relevancia consiste en documentos elaborados por grupos de expertos, como las observaciones de los comités especiales de las Naciones Unidas, y en instrumentos producidos por organismos internacionales que dependen de las Naciones Unidas, como la OIT, que se señalan como referencia en otros instrumentos.

El presente trabajo se orientará por este último criterio de jerarquización, y esos tres grupos se utilizarán para dividir la compilación, la selección y el análisis de los instrumentos, que se seleccionarán como objeto de estudio en función de su pertinencia temática (en la sección C se brinda más información al respecto).

En conjunto, los instrumentos de derecho conforman el marco de referencia que se emplea como un abordaje transversal en el enfoque de derechos. De acuerdo con la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH, 2006a), el enfoque basado en derechos humanos constituye un marco conceptual que resume los principios fundamentales en que se basan todos los instrumentos de derechos humanos, a saber:

- El principio de igualdad y no discriminación, que consiste en priorizar a los grupos más desfavorecidos o vulnerables, ya que, si bien se parte de la universalidad de los derechos humanos, la limitación de recursos obliga a fijar prioridades.
- El principio de empoderamiento y participación, que conlleva trabajar de forma conjunta a los efectos de fortalecer a las personas como titulares de derechos y a los Estados como titulares de deberes. Este principio trasciende la mera consulta y promueve una conciencia crítica y una ciudadanía activa.
- El principio de progresividad y no regresividad, que supone considerar las posibilidades de incrementar el ejercicio de los derechos y no remitirse a estados anteriores.
- El principio de rendición de cuentas y transparencia, que consiste en fomentar la presentación de informes confiables para el monitoreo y la evaluación, considerando el desarrollo de la capacidad analítica de los titulares de derechos.

El principio de progresividad hace que el orden cronológico de creación de los instrumentos adquiera especial relevancia, ya que, en la medida en que el derecho siempre evoluciona hacia la ampliación, queda implícito que los instrumentos más recientes tienen más vigencia o jerarquía. Por ello, al presentar el análisis de los instrumentos, ordenaremos los resultados en etapas definidas a lo largo del tiempo.

C. Metodología

A la hora de seleccionar los instrumentos internacionales objeto de este estudio, el primer criterio que se aplicó fue el de que hubieran surgido de un acuerdo entre países. Se excluyeron las normas, resoluciones o recomendaciones formuladas por organismos internacionales y por sus comités de expertos, aunque estas sí se incluyeron si, en el texto de algún instrumento que cumpliera los criterios de inclusión, se hacía referencia explícita a ellas. En función de estos parámetros, se procedió a elaborar el listado de instrumentos de derecho, para luego determinar los que eran pertinentes según su contenido.

La elaboración del listado se realizó a partir de tres niveles de jerarquización de las fuentes:

- i) En primer lugar, se examinaron los principales instrumentos de derechos humanos de las Naciones Unidas (APDH, 2022), los principales del derecho interamericano (OEA, 2022b) y los que figuran en el listado de declaraciones y convenciones que aparecen en las resoluciones de la Asamblea General (Naciones Unidas, 2022h).
- ii) A continuación, se examinaron los instrumentos vinculados con la perspectiva de género, el envejecimiento y la población, para ampliar el listado: se revisó el sitio web de las Naciones Unidas sobre asuntos que importan a la Organización (Naciones Unidas, 2022b), y se revisaron las secciones destinadas a la igualdad de género (Naciones Unidas, 2022c), el envejecimiento (Naciones Unidas, 2022d) y la población (Naciones Unidas, 2022e). En las secciones relacionadas con los temas

de interés de la Organización, se examinaron todos los instrumentos vinculados con las conferencias sobre el envejecimiento (Naciones Unidas, 2022f), la población (Naciones Unidas, 2022g) y la mujer (ONU-Mujeres, 2022). Luego, se buscaron los documentos de las conferencias regionales.

- iii) Finalmente, se añadieron instrumentos, normas o documentos que no cumplían el criterio de inclusión por sí mismos, pero que se mencionaban en otro documento.

Una vez compilados los instrumentos en un listado amplio, se realizó una primera preselección excluyendo únicamente los que claramente se refiriesen a otro tipo de derechos (por ejemplo, políticos o civiles) o a otros grupos de edad. A continuación, se definieron palabras clave de interés sobre la base del objeto de estudio, y se hizo una búsqueda en los títulos y los contenidos para seleccionar los documentos que se analizarían.

Las palabras clave que se eligieron fueron las siguientes: calidad de vida, cobertura, contribución/contributivo, dependencia, digno/dignidad, distribución, edad, envejecimiento, equidad/equitativo/a, estructurado, género, hambre, igualdad, informal, jubilación, justicia social/justicia/justa, mayor/es, mínimo/s, mujer, nivel de vida, pensión, pobreza, previsión social, protección social, retiro, seguridad económica, seguridad social, solidaridad/solidario/a, suficiente, universal/universalidad/universalismo y vejez.

Como resultado, inicialmente se seleccionaron 19 instrumentos internacionales de derechos humanos y 11 regionales (de América Latina). Durante el análisis se incorporaron además 7 documentos adicionales que se mencionaban en otros instrumentos. A continuación, se examinaron los pasajes que contenían las palabras clave buscadas en los documentos y se procedió a seleccionarlos, o no, sobre la base del contexto en el que esas palabras se encontraban. Así, de los 37 documentos analizados, 25 resultaron pertinentes para este trabajo.

1. Instrumentos principales

En la sección sobre declaraciones y convenciones que figuran en las resoluciones de la Asamblea General, se seleccionaron ocho instrumentos que, a continuación, se presentan en orden cronológico:

- 1) Carta Internacional de Derechos Humanos (1948)
- 2) Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966)
- 3) Declaración sobre el Progreso y el Desarrollo en lo Social (1969)
- 4) Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (1979)
- 5) Declaración sobre el Derecho al Desarrollo (1986)
- 6) Principios de las Naciones Unidas en favor de las Personas de Edad (1991)

- 7) Proclamación sobre el Envejecimiento (1992)
- 8) Declaración del Milenio (2000)

Por otra parte, de la lista de documentos básicos del Sistema Interamericano, se seleccionaron tres instrumentos:

- 9) Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (1948)
- 10) Protocolo de San Salvador (Protocolo Adicional a la Convención Americana Sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales) (1988)
- 11) Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores (2015)

2. Instrumentos de conferencias mundiales y regionales

De las secciones relativas a los temas de interés de las Naciones Unidas y las conferencias mundiales, se seleccionaron seis instrumentos:

- 12) Plan de Acción Mundial sobre Población (1974) de la Tercera Conferencia Mundial de Población de las Naciones Unidas, realizada en Bucarest
- 13) Plan de Acción Mundial para la Consecución de los Objetivos del Año Internacional de la Mujer (1975), de la Conferencia Mundial por el Año Internacional de la Mujer, realizada en México
- 14) Informe de la Conferencia Mundial del Decenio de las Naciones Unidas para la Mujer (1980), de la Segunda Conferencia Mundial sobre la Mujer, realizada en Copenhague
- 15) Plan de Acción Internacional de Viena sobre el Envejecimiento (1982), de la Primera Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento
- 16) Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo (1994), realizada en El Cairo
- 17) Declaración Política y Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento (2002), de la Segunda Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento

Por otra parte, en el caso del derecho interamericano, se seleccionaron cinco instrumentos de las conferencias regionales sobre población y envejecimiento:

- 18) Estrategia regional de implementación para América Latina y el Caribe del Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento (2003)
- 19) 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 (2007)
- 20) Carta de San José sobre los derechos de las personas mayores de América Latina y el Caribe (2012), aprobada en la Tercera Conferencia Regional Intergubernamental

sobre Envejecimiento en América Latina y el Caribe, celebrada en San José, del 8 al 11 de mayo de 2012

- 21) Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo (2013) de la primera reunión de la Conferencia Regional sobre Población y Desarrollo de América Latina y el Caribe. Integración plena de la población y su dinámica en el desarrollo sostenible con igualdad y enfoque de derechos: clave para el Programa de Acción de El Cairo después de 2014
- 22) Declaración de Asunción. Construyendo sociedades inclusivas: envejecimiento con dignidad y derechos (2017) de la Cuarta Conferencia Regional Intergubernamental sobre Envejecimiento y Derechos de las Personas Mayores en América Latina y el Caribe, celebrada en Asunción, del 27 al 30 de junio de 2017

3. Instrumentos adicionales

Finalmente, se recuperaron tres documentos que se mencionaban directamente como referencia en alguno de los instrumentos de derecho seleccionados: uno de los documentos provenía de un organismo internacional (la OIT), y dos provenían de un grupo de expertos de un comité de las Naciones Unidas (el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales):

- 23) Convenio sobre la Seguridad Social (Norma Mínima), 1952 (núm. 102)
- 24) La observación general núm. 6 (1995), relativa a los derechos económicos, sociales y culturales de las personas mayores, realizada por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
- 25) La observación general núm. 19 (2007), relativa al derecho a la seguridad social, realizada por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

A continuación, se procedió a analizar el contenido de los extractos seleccionados de cada documento, prestando especial atención al tratamiento que se daba a algunas cuestiones predefinidas en función del interés del trabajo. Esas cuestiones eran las siguientes: a quién se definía como el sujeto de derecho de la seguridad social o los sistemas de pensiones; cómo se conceptualizaba la seguridad económica y si era definida en función de parámetros de ingresos individuales o colectivos; si se mencionaban criterios de justicia distributiva y si se hacía referencia explícita a la sustitución de los ingresos laborales individuales; de qué manera se abordaba la cuestión de género con relación a la seguridad social; si se trataba la cuestión del trabajo en el sector informal o no estructurado y su exclusión de la protección cuando el acceso era contributivo; si se mencionaban propuestas de universalización y, en caso afirmativo, en qué modalidades, con qué fundamentos y, cuando se mencionaban protecciones mínimas, si estas eran de tipo residual o asistencial, o si se proponían en otro marco, y, por último, si se hacía referencia al papel del diseño del financiamiento en la seguridad social, y en particular al modelo de cotizaciones sobre el salario. Hubo asimismo cuestiones que surgieron como ejes relevantes a partir de la propia lectura del contenido. Los resultados del análisis se describieron cronológicamente, para luego definir las etapas y los cambios de orientación de los instrumentos a lo largo del tiempo.

D. Resultados

1. La seguridad social en el marco de los primeros derechos humanos

La mención de la seguridad social como derecho aparece por primera vez en la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 (Naciones Unidas, 1948). Allí se señala que la seguridad social es un derecho que tiene “toda persona, como miembro de la sociedad” (artículo 22). Esa idea se expresa de manera muy similar en el primer precedente que hay en la región, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre de 1948 (InfoLEG, 2022), donde dice que la seguridad social es un derecho que “toda persona” tiene (artículo XVI). Aunque en la Declaración Universal no se hace explícito en qué consiste la protección de la seguridad social, en el mismo artículo y la misma oración se menciona el derecho que además tienen las personas a obtener “la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales” (artículo 22). En la Declaración Americana, por su parte, se explicita que la seguridad social ha de proteger “contra las consecuencias de la desocupación, de la vejez y de la incapacidad” (artículo XVI). Años después, en el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales de 1966 (Naciones Unidas, 1966), se ratifican las nociones ya expresadas en 1948 referidas al “derecho de toda persona a la seguridad social” (artículo 9) y al “derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia” (artículo 11).

En ninguno de esos tratados se señala que se trate de un derecho condicionado, es decir, un derecho que tengan todas las personas siempre y cuando cumplan ciertas condiciones (como haber trabajado en el mercado), ni que la protección durante la vejez implique concretamente acceder a un ingreso que esté relacionado con el que se percibió de forma individual durante la vida activa. Frente a la falta de menciones explícitas, se podría suponer que la referencia a la seguridad social implica y da por sentadas las características de los sistemas de seguridad social de aquella época (el hecho de que el acceso esté condicionado a ser trabajador y de que el nivel de ingresos esté vinculado individualmente a esa condición). Como contrapunto, es posible señalar que en la Declaración Americana se hace referencia a un criterio de justicia distributiva de tipo equitativo cuando se 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”. Se podría considerar que la Declaración Universal, por su parte, aporta elementos acerca de un nivel mínimo universal con el que debería concebirse la seguridad social, tanto respecto a un acceso incondicionado como a un nivel de protección básico, al establecer que “toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios” (artículo 25). Con todo, esto no se expresa con relación a la seguridad social de forma específica.

En 1969, en dos artículos de la Declaración sobre el Progreso y el Desarrollo en lo Social (Naciones Unidas, 1969) se menciona la necesidad de tomar medidas para ampliar los sistemas de seguridad social y también, se añade, los de asistencia social (artículos 11 a y 19 b). Además, se indica que esos sistemas han de proteger a cualquier persona que no pueda ganarse la vida por enfermedad, invalidez o vejez (artículo 11 a). Eso puede interpretarse como que la protección no debería estar condicionada a que la persona haya estado previamente inserta en el mercado laboral formal y haya realizado contribuciones, pero también como que la vejez no sería por sí misma condición para la protección, si no está ligada a la imposibilidad de ganarse la vida, es decir, si no viene de la mano de la incapacitación laboral. Por otra parte, al igual que en los tratados anteriores, se menciona un modelo distributivo basado en la equidad de la distribución del ingreso que, si bien no se relaciona de forma específica con la seguridad y la asistencia social, funcionaría como referencia respecto del rol distributivo y redistributivo del Estado. En ese sentido, se señala lo que se considera la base del progreso social y de las preocupaciones que deberían figurar en el primer plano de todo Estado y gobierno, a saber, la “equitativa distribución [del ingreso y la riqueza nacional] entre todos los miembros de la sociedad” (artículo 7, parte I). Más adelante, se establece que uno de los objetivos principales del progreso y el desarrollo en lo social es “la eliminación de la pobreza; la elevación continua de los niveles de vida y la distribución justa y equitativa del ingreso” (artículo 10 c, parte II). A continuación, cuando se hace referencia a los medios y métodos para lograr los objetivos del progreso y el desarrollo social, se promueve “el logro de una distribución equitativa del ingreso nacional, utilizando, entre otras cosas, el sistema fiscal y de gastos públicos como instrumento para la distribución y redistribución equitativas del ingreso, a fin de promover el progreso social” (artículo 16 c, parte III).

Si bien hasta entonces en los tratados no se aludía particularmente a la seguridad social, sino a criterios de distribución que orientaban el rol distributivo del Estado en general, en el Plan de Acción Mundial sobre Población de 1974 (Naciones Unidas, 1974), se expresa que “todos los países deberían aplicar, como parte de sus programas de desarrollo, programas amplios, humanitarios y justos de seguridad social para los ancianos” (art. 66). Para entender el sentido de lo que allí se consideraba justo, cabe notar que en el Plan se menciona como objetivo “la promoción de la justicia social, la movilidad social y el desarrollo social, en particular mediante una amplia participación de la población en el desarrollo y una distribución más equitativa del ingreso, de la tierra y de los servicios y comodidades sociales” (art. 32 c).

2. La irrupción de la agenda de género en los instrumentos de derecho

Desde mediados de los setenta, en el derecho internacional se introduce la perspectiva de género, pues aparecen instrumentos dedicados a los derechos de las mujeres. Entre las desigualdades estructurales que allí se reconocen, hay menciones específicas al diseño y el funcionamiento de los sistemas de seguridad social.

En el informe de la Conferencia Mundial del Año Internacional de la Mujer (Ciudad de México, 1975), se menciona que, en muchos países, las mujeres se encuentran en desventaja con relación a las prestaciones que proporciona la seguridad social, y que se debe considerar que “todas las mujeres contribuyen al desarrollo económico y social a través de su aporte” (Naciones Unidas, 1976, pág. 100).

En 1979, en la introducción de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (Naciones Unidas, 1979), se da cuenta de la existencia de roles de género que obstaculizan la igualdad en el acceso a los derechos. El derecho a la seguridad social se menciona como uno de los que requiere un esfuerzo especial para lograr una efectiva igualdad entre varones y mujeres (art. 11 e).

En 1980, en el Informe de la Conferencia Mundial del Decenio de las Naciones Unidas para la Mujer (Naciones Unidas, 1980), se advierte acerca de “la gran diferencia entre las oportunidades económicas de que disfrutaban hombres y mujeres” y se señala que “la mujer representa una proporción sustancial y creciente del sector subempleado de la población” (pág. 15, ítem 42). Con relación a ello, más adelante se establece que “se deberían adoptar medidas para proporcionar a las personas que trabajen a tiempo parcial remuneraciones y prestaciones de seguridad social proporcionales a las de quienes trabajen a jornada completa, así como las mismas condiciones de trabajo y las mismas normas de protección” (pág. 37, ítem 132). El documento contiene una sección titulada “Mujeres de edad avanzada y seguridad económica”, donde se pide que “se preste atención especial a los problemas con que se enfrentan las mujeres de edad avanzada en sus respectivas sociedades” (pág. 81, ítem 2) y se solicita que se estudie de forma comparativa “la seguridad económica y social de que gozan las mujeres de edad avanzada y su necesidad de un nivel mínimo de seguridad social” (pág. 81, ítem 4).

3. Las personas mayores como colectivo con derechos propios

En 1982, finalmente se crea un instrumento que se refiere de forma específica a los derechos de las personas mayores: el Plan de Acción Internacional de Viena sobre el Envejecimiento (Naciones Unidas, 1982). En palabras de Huenchuan y Morlachetti, “la concepción de las personas mayores como sujetos de derecho se inserta en un contexto más amplio de análisis teórico-político referido a la atribución de derechos a ciertos grupos desfavorecidos” (2006, pág. 43). Este instrumento sentó las bases de la consideración de las personas mayores como sujeto de derecho. En el Plan se incorporan una gran cantidad de referencias y especificaciones relativas a la conceptualización y la puesta en práctica de la protección económica de las personas mayores:

- a) En lo que respecta a la cuestión de género, se profundiza el camino iniciado al reconocer las limitaciones que la seguridad social, tal como está diseñada, supone a la hora de proteger a las mujeres mayores. Esas limitaciones se relacionan con la brecha salarial y con el hecho de que la división sexual del trabajo tiene consecuencias que provocan que la trayectoria de las mujeres en el mercado laboral se reduzca o interrumpa. En

ese sentido, se recomienda “orientarse hacia el concepto del derecho propio de la mujer a la protección social” (ítem 72). Eso implica romper con la típica protección indirecta de las mujeres en un sistema de seguridad social centrado en el proveedor familiar masculino.

- b) Con relación al sujeto de derecho de la seguridad social, en el Plan se recomienda “responder, en el marco de la seguridad social y, si es necesario, por otros medios, a las necesidades específicas, en materia de seguridad del ingreso, de los trabajadores de edad que se encuentren en situación para o que sufran de una incapacidad de trabajo” (recomendación 36 d). Cabe notar que no se refiere a las personas mayores en general, sino a los trabajadores de edad. En la recomendación, por otra parte, se sugiere responder a una necesidad especial, que consiste en la incapacidad de trabajar (noción que ya había aparecido en 1969, cuando se hacía referencia a ella como incapacidad para “ganarse la vida”). Asimismo, se alude a la importancia de crear o ampliar los sistemas de seguridad social para contribuir a que los gobiernos cumplan con su deber de tomar medidas para “garantizar a todas las personas de edad un nivel mínimo de recursos adecuados, y desarrollar la economía nacional en beneficio de toda la población” (recomendación 36). Pareciera afirmarse aquí una visión beveridgeana de la protección, en la que todos los trabajadores, incluso quienes no pueden serlo por razones ajenas a su voluntad, han de ser protegidos. No obstante, la ampliación se concibe a su vez desde niveles “mínimos”.
- c) Se introduce el concepto de equidad desde una perspectiva generacional, al mencionar que el proceso de desarrollo debe “crear igualdad entre los distintos grupos de edad para compartir los recursos, derechos y obligaciones de la sociedad” (ítem 25 a). A continuación, se añade que la integración de la sociedad desde el punto de vista de la edad y el apoyo mutuo entre las generaciones es un objetivo importante del desarrollo social (ítem 25 h).
- d) En lo que atañe a los montos de la protección que brinda la seguridad social, se introducen especificaciones respecto de cuál debería ser su nivel mínimo, al señalar que esos montos deben permitir “satisfacer las necesidades esenciales de las personas de edad y garantizar su independencia” (recomendación 36 b). Aunque en ningún pasaje se mencione que sea necesario que esos montos preserven el nivel adquisitivo que proporcionaban los ingresos individuales obtenidos durante la vida activa, en el documento se hace referencia al Convenio sobre la Seguridad Social (Norma Mínima), 1952 (núm. 102) de la OIT. En dicho Convenio sí se menciona el criterio de sustitución de ingresos. Sin embargo, en línea con la orientación de los instrumentos previos, en el Plan de Acción Internacional de Viena sobre el Envejecimiento se hace referencia a la relevancia de que los frutos del desarrollo se distribuyan de forma equitativa y se expresa que “todas las personas, independientemente de su edad, sexo o creencias, deben contribuir según sus capacidades y recibir ayuda según sus necesidades” (ítem 25 a). Esto último, si bien no se menciona cuando se hace referencia específicamente a la seguridad social, introduce

una noción de equidad y solidaridad que crea tensión con el modelo de financiamiento y distribución orientado a que haya proporcionalidad entre las prestaciones y los aportes al financiamiento del sistema.

En 1986, aparece la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo (Naciones Unidas, 1986), en la que, si bien no se añaden conceptos nuevos, se refuerza lo expresado en el Plan de Acción Internacional de Viena, en el sentido de que el desarrollo se concibe con la idea de que debe beneficiar a la población entera, en el marco de ideas de justicia social y de una distribución justa de los beneficios que de él se derivan. En 1988, aparece el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, conocido como Protocolo de San Salvador (OEA, 1988), en el que se añaden algunas precisiones acerca del derecho a la seguridad social y se expresa que toda persona tiene derecho a que la seguridad social la proteja cuando la vejez o incapacidad le impida “obtener los medios para llevar una vida digna y decorosa”. Así, el derecho se define por la contingencia (vejez o incapacidad), en combinación con una carencia material que impida “llevar una vida digna y decorosa”.

4. La década de 1990: los derechos de las personas mayores y la influencia neoliberal

Da la impresión de que, en los tratados de los años noventa, los derechos se enuncian de modo tal que su garantía ya no recae exclusivamente en el Estado. Así, en los Principios de las Naciones Unidas en favor de las Personas de Edad de 1991 (Naciones Unidas, 1991), cuando se menciona la independencia, se afirma que las personas de edad deberán tener acceso a un bienestar material adecuado mediante la provisión de ingresos, el apoyo de sus familias y de la comunidad, y su propia autosuficiencia. De ese modo, en lo relativo a la protección social y la seguridad económica de las personas de edad, se mencionan otros actores, además del sector público, como responsables de garantizar la protección social de las personas mayores.

En 1992, en la Proclamación sobre el Envejecimiento (Naciones Unidas, 1992), se introducen las organizaciones no gubernamentales y los grupos privados. Ya en los considerandos, se alude a la atención adecuada de las necesidades de las personas mayores como una responsabilidad por la que tienen que velar no solo el Estado, sino también las organizaciones no gubernamentales y los grupos privados. Así, el rol central del sector público cede espacio a un trabajo conjunto con otros actores sociales. Cabe notar, por otra parte, que allí se habla de necesidades, más que de derechos.

En 1994, se definió en El Cairo el Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo (Naciones Unidas, 1994). Con relación a las medidas que permitirían cumplir los objetivos, se insta a los gobiernos a fortalecer los sistemas de apoyo y seguridad dirigidos a las personas de edad “en colaboración con las organizaciones no gubernamentales y el sector privado” (ítem 6.20). Se hace referencia, además, a apoyar en particular a las personas mayores más vulnerables. Si bien la preocupación por los

sectores más vulnerables podría entenderse como una referencia al principio de equidad⁵, la insistencia en la participación de otros sectores y el hecho de que el Estado se mencione solo en lo que atañe a los casos de mayor necesidad también podrían interpretarse como que a la política pública se le atribuye un rol residual de tipo asistencial.

5. Los derechos de las personas mayores en el siglo XXI

En 2000, al comenzar el nuevo siglo, se aprueba la Declaración del Milenio (Naciones Unidas, 2000), en la que se expresa con claridad el principio distributivo al que se adhiere. Se establece la solidaridad como uno de los valores fundamentales esenciales para las relaciones internacionales en el siglo XXI, y al respecto se precisa lo siguiente: “Los problemas mundiales deben abordarse de manera tal que los costos y las cargas se distribuyan con justicia, conforme a los principios fundamentales de la equidad y la justicia social. Los que sufren, o los que menos se benefician, merecen la ayuda de los más beneficiados” (artículo 6 del capítulo I).

En 2002, se formula la Declaración Política y Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento (Naciones Unidas, 2002). Ese instrumento constituye un hito en el tratamiento de la protección social de las personas mayores, ya que en él se proporcionan lineamientos que definirán un nuevo perfil para abordar esa protección desde la perspectiva de los derechos humanos del siglo XXI:

- a) Se ratifica la equidad como principio de justicia distributiva en lo que atañe a la protección social, al afirmar que “el desarrollo puede beneficiar a todos los sectores de la sociedad, pero para que la legitimidad del proceso pueda sostenerse se requiere la introducción y mantenimiento de políticas que garanticen la distribución equitativa de los beneficios del crecimiento económico” (ítem 17).
- b) A diferencia de lo que ocurría en los documentos de la etapa anterior, parecería que se considera problemático el hecho de que la protección dependa del mercado o de las propias personas, y no de sistemas formales de protección social o seguridad social. Ese es el sentido en que podría interpretarse la afirmación de que “en los países en desarrollo que disponen de sistemas oficiales de protección social/seguridad social de cobertura limitada, los grupos de población son vulnerables a los efectos del mercado y a los infortunios personales, que dificultan la prestación de apoyo familiar” (ítem 50).
- c) Una de las inquietudes específicas que se plantean en cuanto a la limitación del alcance de la protección de los ingresos de las personas mayores es el caso de los sectores más vulnerables. Así, en el documento se subraya la importancia de brindar una protección de amplio alcance que proteja, al menos con ingresos mínimos suficientes, a las personas mayores más vulnerables. En este sentido, se establece el objetivo de proporcionar “ingresos mínimos suficientes para las personas de edad, con

⁵ Cabe precisar que, al referirnos a equidad, lo hacemos en el sentido de “compensar a los menos favorecidos y corregir desigualdades de trayectorias, a fin de lograr una sociedad más igualitaria” (CEPAL 2000: 302).

especial atención a los grupos en situación social y económica desventajosa” (ítem 53). A la vez, se establece como una de las medidas recomendadas la de “organizar, con carácter de urgencia, donde no existan, sistemas de protección social/seguridad social que garanticen unos ingresos mínimos a las personas de edad que carezcan de otros medios de subsistencia” (ítem 53 b). De ese modo, se considera prioritario brindar protección estructural a las personas mayores que los sistemas de seguridad social tradicionales no protegen y, en especial, a las más vulnerables.

- d) Por otra parte, se introduce por primera vez una preocupación explícita por la falta de protección que los sistemas tradicionales de seguridad social implican para los trabajadores del sector no estructurado, y se menciona que se trata de un problema especialmente relevante en los países en desarrollo y en los países con economías en transición, donde “la mayoría de las personas que hoy son ancianas y siguen trabajando forman parte de la economía no estructurada, lo que por lo común las priva de los beneficios de unas condiciones de trabajo apropiadas y de la protección social que ofrece el sector estructurado de la economía” (ítem 24). La cuestión se vuelve a plantear cuando se recomienda asegurar “que los sistemas de protección social/seguridad social abarquen a una proporción cada vez mayor de la población que trabaja en el sector estructurado y no estructurado” (ítem 52 c) y “examinar programas innovadores de protección social/seguridad social para las personas que trabajan en el sector no estructurado” (ítem 52 d).
- e) También se reafirma el interés por una protección que no excluya a las mujeres de edad. En este sentido, se recomienda “esforzarse por asegurar la igualdad entre los géneros en los sistemas de protección social/seguridad social” (ítem 52 b) y se afirma que “la formulación de políticas sobre la situación de las mujeres de edad debería ser una prioridad en todas partes” (ítem 8). Para conseguir esa igualdad, se considera necesario, por un lado, “reconocer los efectos diferenciales del envejecimiento en las mujeres y los hombres”, para de ese modo “formular medidas eficaces y eficientes” (ítem 8). Pero, además, se señala el problema que supone el propio diseño de los sistemas basados en un sujeto de protección que haya tenido “una actividad laboral ininterrumpida” (ítem 46). Ese problema es la causa de lo que en la declaración se define como una “parcialidad institucional” que perjudica la situación económica de las mujeres (ítem 46). Al respecto, se explica que “las mujeres que prestan [la mayor parte de la asistencia no estructurada] deben soportar el costo financiero de una contribución reducida a los regímenes de pensiones debida a sus ausencias del mercado laboral, a la pérdida de oportunidades de ascenso y a sus menores ingresos” (ítem 102). Se da cuenta, así, de una desigualdad de género que se origina en la división sexual del trabajo, en la falta de reconocimiento de las tareas sociales asignadas a las mujeres y en las desigualdades que inciden en la inserción de estas en el trabajo mercantil: “las desigualdades y disparidades entre los géneros en lo que se refiere al poder económico, la desigual distribución del trabajo no remunerado entre las mujeres y los hombres, la falta de apoyo tecnológico y financiero para las empresas de las

mujeres, la desigualdad en el acceso al capital y el control de éste, en particular la tierra y los créditos, y en el acceso a los mercados laborales, así como todas las prácticas tradicionales y consuetudinarias perjudiciales, han obstaculizado la habilitación económica de la mujer y han intensificado la feminización de la pobreza” (ítem 46). En lo que atañe al interés específico de la protección que se ha de brindar en la vejez, este problema implica reconocer que los sistemas de seguridad social, diseñados para proteger a los trabajadores remunerados que cotizan de manera ininterrumpida, reproducen desigualdades de género que atraviesan toda la trayectoria de las mujeres, de modo tal que “la pobreza y los bajos ingresos durante los años productivos de las mujeres pueden ser a menudo causa de la pobreza en la vejez” (ítem 25).

- f) Da la impresión de que, en la Declaración, el carácter contributivo de la protección se ubica en un lugar secundario a la hora de definir su importancia, pues se establece que las “medidas de seguridad de los ingresos y protección social/seguridad social, requieran o no contribuciones de los interesados” son “parte de los fundamentos de la prosperidad económica y la cohesión social” (ítem 49). Además, se manifiesta preocupación por los países en desarrollo que tienen sistemas de protección social/seguridad social de cobertura limitada, y se recomienda “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).
- g) Una cuestión que cabe notar es que, en lugar de hacer referencia exclusivamente a la seguridad social, en la Declaración se menciona, de manera constante y simultánea, la “protección social/seguridad social”. Ello es coherente con la ampliación de los derechos que se enfatiza en todo este instrumento.

La Declaración de Madrid fue el último instrumento de derechos humanos de alcance mundial que resulta pertinente para este tema (aunque cabe notar que a finales de 2022 se iba a realizar la Quinta Conferencia Mundial sobre Envejecimiento y Derechos de las Personas Mayores, que en el momento de redactar este trabajo aún no se había celebrado). En el Sistema Interamericano de Derechos, por otra parte, sí ha habido un desarrollo amplio en el presente siglo.

En 2003, en la región se abordó la Declaración de Madrid y se formuló la Estrategia Regional de Implementación para América Latina y el Caribe del Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento (CEPAL, 2004). Allí se reiteraron los objetivos de la Declaración y se propusieron recomendaciones para la acción. En la Estrategia, se proporciona una definición explícita de lo que se entiende por seguridad económica en el caso de las personas mayores, a saber: “la capacidad de disponer y usar de forma independiente una cierta cantidad de recursos económicos adecuados y sostenidos que les permita llevar una vida digna y el logro de calidad de vida en la vejez” (sección II, ítem 11). Cabe notar que en la definición no se menciona la relación de esos ingresos con el nivel de los ingresos previos, sino que la seguridad se entiende en función de parámetros colectivos acerca de lo que puede interpretarse sociohistóricamente como vida digna y calidad de vida en la vejez.

En 2007 se celebró la 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, y en ella se emitió la Declaración de Brasilia (CEPAL, 2011), en la que se menciona de forma explícita el objetivo de dotar de mayor solidaridad a los sistemas de protección social y de ampliar los niveles de cobertura y la calidad de la protección. Además, se reitera la importancia de la solidaridad intergeneracional y se hace referencia al derecho a la protección en un sentido más ciudadano y no tan estrictamente laboral, afirmando que “la titularidad de derechos humanos entraña la efectiva pertenencia a la sociedad, pues implica que todos los ciudadanos y ciudadanas están incluidos en la dinámica del desarrollo y pueden disfrutar del bienestar que este promueve”.

En 2012, en la Carta de San José sobre los Derechos de las Personas Mayores de América Latina y el Caribe (CEPAL, 2012), se reafirma el interés por la equidad de género en el acceso a la protección, al establecer el objetivo de “garantizar el acceso equitativo de las mujeres y hombres mayores a la seguridad social y otras medidas de protección social, en particular cuando no gocen de los beneficios de la jubilación” (ítem 12 d).

En los considerandos de la Carta de San José, se señala que se toman como guía las observaciones generales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, cuatro de las cuales se mencionan en una nota al pie. Luego de examinar su pertinencia temática, en el presente trabajo se decidió analizar dos de ellas, la observación general núm. 6 (1995), relativa a los derechos económicos, sociales y culturales de las personas mayores, y la observación general núm. 19 (2007), relativa al derecho a la seguridad social.

La observación general núm. 6 (Naciones Unidas, 1995) se refiere a los derechos económicos, sociales y culturales de las personas mayores. En el documento se dedican algunos párrafos al artículo 9 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966, y en el ítem 27 se señala la obligación de los Estados de establecer seguros de vejez obligatorios. Se menciona ese Pacto como sustento de dicha obligación, y también se hace referencia a las disposiciones de aplicación de los Convenios de la OIT sobre seguridad social: se menciona específicamente el Convenio sobre la Seguridad Social (Norma Mínima), 1952 (núm. 102), que ya se analizó, y el Convenio sobre las Prestaciones de Invalidez, Vejez y Sobrevivientes, 1967 (núm. 128). Por otro lado, en el ítem 30 se indica la obligación de establecer prestaciones de vejez no contributivas para personas en edad jubilatoria que no puedan acceder a prestaciones contributivas y carezcan de cualquier otra fuente de ingresos. Así, se afirma un derecho a la seguridad económica centrado en seguros de vejez de tipo contributivos, complementados por prestaciones no contributivas asistenciales. En el ítem 20 se advierte que los Estados “deberían prestar atención a las mujeres de edad avanzada que, por haber dedicado toda, o parte de su vida, a cuidar de su familia, sin haber desarrollado una actividad productiva que les haga acreedoras a percibir una pensión de vejez, o que no tengan tampoco derecho a percibir pensiones de viudedad, se encuentren en situaciones críticas de desamparo”. Si bien esas consideraciones implican tener en cuenta el problema de género de los sistemas contributivos, no queda claro qué implicaría “prestar atención” a esas mujeres, más allá de la propuesta de proporcionar prestaciones no contributivas asistenciales.

Por otra parte, la observación general núm. 19 (Naciones Unidas, 2008) se refiere al derecho a la seguridad social que se menciona en el artículo 9 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966. Esa observación está muy alineada con la núm. 6, si bien en ella se dedica más espacio a la preocupación por ampliar los sistemas no contributivos para las personas que no acceden a la seguridad social y no tienen otras fuentes de ingreso. En lo que respecta a la distribución, en el ítem 22 se hace una mención muy precisa: “Cuando una persona cotiza a un plan de seguridad social que ofrece prestaciones para suplir la falta de ingresos, debe haber una relación razonable entre los ingresos, las cotizaciones abonadas y la cuantía de la prestación pertinente”. Se hace presente así, de forma explícita, el criterio sustitutivo, según el cual las prestaciones deben sustituir una parte de los ingresos salariales. Esa relación razonable de sustitución no se concibe de manera colectiva, es decir, para el conjunto de prestaciones con relación al conjunto de las cotizaciones y salarios, sino de manera individual. Ello se interpreta del hecho de que en el párrafo se hace referencia a “una persona” (que cotiza), con lo que esa relación razonable se estaría refiriendo al ingreso de una persona respecto de sus propias cotizaciones. Por tratarse de una observación realizada en el siglo XXI, llama la atención su inserción en el contexto de unos instrumentos que avanzan en líneas muy diferentes en lo que atañe a los criterios de distribución de la riqueza y, en particular, de la política social.

En 2013 se realizó la Primera reunión de la Conferencia Regional sobre Población y Desarrollo de América Latina y el Caribe, de la que surgió el Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo (CEPAL, 2013). Allí, entre los principios generales, se destacan “la universalidad, igualdad, transversalidad, integralidad, inclusión, solidaridad, equidad y dignidad y los derechos humanos en la aplicación de los enfoques hacia todos los grupos en condición de vulnerabilidad” (pág. 12). En lo que respecta a la cuestión del envejecimiento, la protección social y los desafíos socioeconómicos, los países firmantes acordaron, entre otras cosas, “promover el desarrollo de prestaciones y servicios en seguridad social, salud y educación [...] que avancen en calidad de vida, seguridad económica y justicia social” (pág. 19). Además, con relación a la perspectiva de género, se promueve ampliar los derechos en el sentido de incrementar el alcance de la protección y seguridad social para incorporar “a las mujeres que han dedicado sus vidas al trabajo productivo, trabajadoras domésticas, mujeres rurales y trabajadoras informales” (pág. 19). De ese modo, en el documento se reconocen como trabajo que también ha de ser protegido las labores que tradicionalmente han sido invisibilizadas en la definición restringida del trabajo, en que solo se contemplaba el trabajo mercantil.

En 2015 se realizó la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores (OEA, 2015). Allí se expresa que “toda persona mayor tiene derecho a la seguridad social que la proteja para llevar una vida digna” (art. 17). De ese modo, el sujeto de derecho es la persona mayor y no la persona trabajadora o en edad activa que con el tiempo se volverá mayor, ni las personas mayores que no puedan trabajar. Cabe señalar que también se establecen como principios de la Convención “la equidad e igualdad de género” y “la solidaridad y fortalecimiento de la protección familiar y comunitaria” (art. 3).

Por último, en 2017 se emitió la Declaración de Asunción (CEPAL, 2017), en que se ratifica el objetivo de eliminar la pobreza y se expresa la preocupación, en particular, por la incidencia de la pobreza en las personas mayores de la región (ítem 5). Al instar a los gobiernos a poner en marcha políticas específicas para las personas mayores, se subraya como abordaje el reconocimiento de las desigualdades de género y la promoción de la autonomía e independencia de las personas mayores, así como la solidaridad intergeneracional (ítem 5).

E. Reflexiones finales

En las primeras décadas del derecho internacional, de 1948 a 1986, la seguridad social en general se menciona sin que se añadan demasiadas precisiones en cuanto a los criterios distributivos. Lo que sí se encuentra en los primeros instrumentos son 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, sino para establecer las prioridades de la política social en general. Algunos ejemplos de esos instrumentos son la Declaración sobre el Progreso y el Desarrollo en lo Social de 1969, el Plan de Acción Mundial sobre Población de 1974 e incluso el Plan de Acción Internacional de Viena sobre el Envejecimiento de 1982, donde se llega a afirmar que “todas las personas, independientemente de su edad, sexo o creencias, deben contribuir según sus capacidades y recibir ayuda según sus necesidades”. En los instrumentos se hace referencia a que los frutos del desarrollo deberían distribuirse equitativamente, y a que la política pública también debería desempeñar un papel orientado hacia la justicia social equitativa. Además, se expresa tempranamente la preocupación por reducir la pobreza y por brindar una protección mínima a los sectores que la seguridad social no cubre.

En tensión con esos lineamientos, en el Plan de Acción Internacional de Viena sobre el Envejecimiento, que se formuló en 1982, se menciona como referencia del derecho a la seguridad social el Convenio sobre la Seguridad Social (Norma Mínima), 1952 (núm. 102) de la OIT de 1953. En dicho Convenio se profundiza en los criterios distributivos que deben regir la seguridad social, y se describe una protección orientada a sustituir ciertas tasas de ingresos previos en el caso de los trabajadores con extensas historias de cotización, y a otorgar prestaciones de menor calidad a otros trabajadores. Se trata de un criterio distributivo ciertamente coherente con los sistemas de seguridad social contributiva, en que el mecanismo de distribución que prima es contributivo y se incorporan, a lo sumo, algunos mecanismos de solidaridad interna entre los que puede haber un sistema asistencial, en que la protección es de menor calidad, destinado a quienes no cumplen las condiciones de cotización.

Si bien es cierto que, por un lado, en el Plan de Acción Internacional de Viena sobre el Envejecimiento, se incorporan precisiones distributivas fuertemente ancladas en una concepción de la seguridad social como derecho laboral, también es cierto que, como contrapunto, ese Plan, al constituirse como un instrumento destinado de forma específica a los derechos de las personas mayores, implicó jerarquizar a esas personas como sujetos de

derecho. Así, se genera una tensión interna con el modelo de seguridad social reivindicado al aludir al viejo Convenio de la OIT, en que el derecho a la seguridad social se concibe como derecho laboral.

Por otra parte, los instrumentos en que se introduce la perspectiva de género (tanto el Plan de Acción Mundial para la Consecución de los Objetivos del Año Internacional de la Mujer de 1975 como la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer de 1979) contribuyen a crear tensiones con esos derechos sociales concebidos estrictamente como laborales, centrados en una mirada del trabajo en que no se contempla el aporte de las tareas asignadas socialmente a las mujeres. En la medida en que se reconoce como problema social la falta de valoración de esas tareas y la atribución desproporcionada a las mujeres de labores que conllevan desventajas en cuanto a la protección y la autonomía económica, aparece la necesidad de pensar la propia seguridad social como un mecanismo institucional que presenta un problema de género.

Da la impresión de que la década de 1990 fue una etapa atípica en cuanto a la forma en que la política pública se concibe en los instrumentos de derechos humanos. En los instrumentos de esos años, se introducen actores no estatales, como las familias, las organizaciones no gubernamentales e incluso los grupos privados, como protagonistas y responsables de la protección y el bienestar de las personas mayores.

En los instrumentos de derecho del siglo XXI, se avanza con paso firme en el sentido que podría sintetizarse en la afirmación, expresada en la Declaración del Milenio de 2000, de que quienes sufren o menos se benefician merecen la ayuda de quienes más se benefician. En definitiva, encontramos que en el siglo XXI el sistema de derechos reduce las tensiones antes mencionadas, ampliando los derechos y profundizando los principios equitativos de la política social. La Declaración Política y Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento de 2002 es, por el momento, la principal referencia a nivel mundial para definir los derechos económicos de las personas mayores. Ese instrumento conlleva una ampliación de los derechos desde la propia enunciación, ya que la seguridad social se menciona siempre junto con la protección social. En el documento se restituye al sector público la responsabilidad de la protección, por sobre el papel del mercado y las familias. Asimismo, se cuestiona el sentido restringido de la protección que brinda la seguridad social contributiva, y se señala la parcialidad institucional que da como resultado la desprotección de las personas que trabajan fuera de la esfera mercantil, que son principalmente mujeres. Además, se subraya la limitación de esos sistemas para proteger a quienes trabajan en la economía informal. En lo que atañe a las cuestiones relacionadas con la distribución, en el instrumento se afirma la equidad como principio de justicia distributiva que, por tanto, puede entenderse como el principio que debe orientar la política social. En definitiva, se produce a la vez una afirmación del sujeto de protección, que es más amplio que el trabajador mercantil y formal, y del principio de equidad, al cuestionar que las trayectorias afectadas por la inequidad den como resultado una desprotección en la vejez. En América Latina, en los instrumentos regionales de este siglo no se ha hecho sino reafirmar y profundizar los

principios allí enunciados. Con todo, cabe señalar una salvedad: las observaciones generales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales que se incluyen como referencia en la Carta de San José están alineadas con las características de los sistemas de seguridad social de tipo contributivo.

Al mirar en conjunto los documentos analizados, encontramos que solo tres de ellos 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 sobre la base de criterios sustitutos, es decir, en 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. En los tres casos, se trata de documentos que inicialmente no cumplían el criterio de inclusión, pero que se estudiaron porque se mencionaban como referencia en otros dos instrumentos (el Plan de Acción Internacional de Viena y la Carta de San José). Estas menciones producen disonancias internas en esos dos documentos, debido a que en ellos también se jerarquizan otros criterios distributivos y de acceso a la protección orientados por el principio de equidad. Todo ello sin dejar de lado que las referencias no se encuentran en instrumentos pertenecientes al grupo de los principales, sino al segundo grupo, que está integrado por los instrumentos surgidos de conferencias internacionales. No obstante, más allá de los argumentos que conducen a atribuir una menor jerarquía a este tipo de nociones (contributivas) en el derecho internacional, su existencia tiene una relevancia particular en la medida en que está muy 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 no se ha ampliado la cobertura de los sistemas a todos los trabajadores y, en especial, los sistemas no contributivos no se han ampliado para alcanzar a toda persona que necesite protección. La importancia de esta cuestión hace necesario que nos detengamos a reflexionar sobre las tensiones o ambigüedades aparentemente inadvertidas que hay con relación a este tema.

Una cuestión que advertimos es que, 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, como señalaba hace décadas Amartya Sen (1979), la pregunta “¿igualdad de qué?” se puede responder de maneras muy diferentes. Cuando se menciona la igualdad para referirse al acceso a los sistemas contributivos y a las prestaciones que ellos proporcionan, se trata de igualdad de trato frente a ciertas reglas de juego que no necesariamente son equitativas y que pueden, de hecho, tender hacia una distribución prorrigo⁶. Así, al promover un diseño contributivo, la igualdad implica que se proteja de igual manera a todas las personas en el sentido de darles la misma opción de cotizar sobre sus ingresos laborales (siempre que tengan una relación laboral asalariada formal de

⁶ Hablamos de distribución prorrigo cuando el resultado de una transferencia o política determinada da lugar a una progresividad mayor de la que había antes de que la política se aplicara, pero, de todos modos, más de la mitad de los recursos se destinan al 50% de la población con mayores ingresos (CIPPEC, 2008).

larga duración), de darles un mismo acceso a pensiones si han cotizado durante el tiempo reglamentario y de darles un haber que sustituya sus ingresos individuales en una misma proporción, esto es, de forma que haya una relación igualitaria entre los haberes individuales de los pensionados y sus salarios y cotizaciones individuales. A la vez, en el caso de las prestaciones no contributivas que en esos modelos se conciben como complemento, la igualdad implica que haya un mismo trato frente a la incapacidad de acceder a las pensiones mediante cotizaciones y frente a la falta de otro ingreso. Esa igualdad de trato frente a las reglas de tipo contributivo implica diversas desigualdades en el resultado de la protección, en un sentido inequitativo. Por un lado, quienes acceden a una prestación no contributiva no reciben una protección de la misma calidad que quienes acceden a una contributiva. Además, las condiciones que se exigen no son las mismas, puesto que mientras las prestaciones no contributivas son asistenciales y para otorgarlas se exige que la persona no disponga de otro ingreso, en el caso de las pensiones contributivas no se toma en cuenta la situación patrimonial de los pensionistas. Si partimos del reconocimiento de que la menor densidad de las cotizaciones se ancla en condiciones sociales injustas, el acceso segmentado a la seguridad social está lejos de reparar o anular esas desigualdades. La igualdad de trato se produce en el marco de un acceso al trabajo mercantil y formal que está, en sí mismo, atravesado por desigualdades.

Así, al analizar la seguridad social desde una perspectiva de género, encontramos que las brechas de acceso a las prestaciones contributivas resultan de la distribución asimétrica del trabajo no remunerado, y que sustituir la exclusión total por una inclusión asistencial es insuficiente para cerrar las brechas de protección que se derivan de esas desigualdades. Lo mismo podemos sostener con relación a quienes trabajan en la economía no estructurada y tienen relaciones laborales precarizadas o no registradas. Por otro lado, entre quienes acceden a una prestación contributiva, la igualdad en la relación entre los haberes y las cotizaciones y salarios individuales implica que las personas acceden a pensiones que brindan capacidades de consumo diferentes, subsidiarias de las desigualdades que antes se reflejaban en el nivel salarial y la densidad de las cotizaciones. El resultado es que quienes ya han sido desfavorecidos en cuanto al acceso al ingreso laboral, luego obtienen una protección más insuficiente o condicionada como resultado de esa igualdad de trato. Cabe apuntar que este es un criterio incompatible con la idea de equidad, es decir, de proteger en especial y en mayor medida a los más desfavorecidos y de crear igualdad en el sentido de reparar las desigualdades previas. Tampoco podría decirse que se trate de una igualdad en el sentido de una protección que brinde la misma capacidad de satisfacer necesidades o que guarde la misma relación con alguna referencia de tipo colectiva (por ejemplo, el salario formal promedio).

Los resultados encontrados ponen de relieve que, desde las primeras décadas del desarrollo del derecho internacional, no existía una armonía plena entre las características de la seguridad social contributiva y los lineamientos de los instrumentos. Es decir, el diseño restrictivo y estratificado de la seguridad social (contributiva) ha estado en tensión, desde el comienzo, con lo que generalmente se prescribía en el derecho internacional acerca del papel

que el Estado debía desempeñar en la redistribución y del papel que los derechos sociales debían desempeñar en la reparación de las injusticias sociales; en particular, ese diseño ha estado en tensión con la recomendación de que la política social promoviera una distribución que tendiera a la equidad. Sin embargo, la falta de disposiciones explícitas sobre cómo aplicar esos criterios al caso particular de la seguridad social, y la ausencia de aclaraciones puntuales sobre cuál sería la distribución adecuada en el caso de las pensiones implicaron que, en las primeras décadas, los desencuentros entre los instrumentos de derecho y la seguridad social no siempre resultaran evidentes. Por otro lado, el hecho de que en algunos instrumentos internacionales se incorporaran recomendaciones afines al diseño contributivo de la seguridad social (al hacer referencia a otros documentos en que se especificaban esas nociones), ha introducido esas tensiones en el propio derecho internacional. Dado que los mismos instrumentos en que esas recomendaciones se incorporan contienen referencias contradictorias con ellas, es posible que las disonancias hayan resultado inadvertidas para quienes definieron el contenido de los instrumentos, debido a cierta ambigüedad en el uso de la noción de igualdad. De ello se desprende la necesidad de que, al redactar instrumentos de derecho, se preste especial atención a la desambiguación del uso de ciertos términos, y de que los matices del debate en torno a las características distributivas de la previsión social se aborden en toda su complejidad. Con todo, el análisis del conjunto de los instrumentos de derecho, la consideración de su jerarquía y la atención en los que son más cercanos en el tiempo permiten sostener que la tendencia general ha sido la de ir reforzando los avances hacia la propuesta de una distribución equitativa y una protección universal, concebida antes como derecho humano de las personas mayores que como derecho estrictamente laboral. De ese modo, en el siglo XXI se hace patente que adherir al enfoque de derechos no es congruente con respaldar las prioridades y los criterios que orientaron el diseño y el desarrollo de la seguridad social en el marco del paradigma contributivo. Al respecto pueden señalarse dos cuestiones nodales:

- i) En lo que atañe al acceso, hacer mayor hincapié en proteger una etapa del ciclo de vida antes que brindar protección contra un riesgo del trabajo supondría que el objeto de la protección se definiera en mayor medida con relación a la seguridad económica de la persona mayor que a la del trabajador. Al proteger una etapa del ciclo de vida, y no el trabajo mercantil y formal, sería posible también eludir el sesgo institucional de género que perjudica a quienes se han dedicado a trabajos no remunerados y que son, en su mayoría, mujeres. En ese marco, emerge la relevancia de un acceso universal a la protección.
- ii) En lo que respecta a la distribución, como dirección posiblemente más coherente con el derecho internacional, debería estudiarse la posibilidad de incrementar la solidaridad interna de los sistemas alejándose de las prestaciones sustitutivas. Cabe notar que, al explorar las restricciones que el Convenio sobre la Seguridad Social (Norma Mínima), 1952 (núm. 102) de la OIT puede suponer en el sentido de que una modificación estructural de los sistemas no afecte los derechos adquiridos, encontramos que lo que se dispone en ese Convenio no es incompatible con una protección igualitaria

desde el punto de vista colectivo, al menos si esta es lo suficientemente alta como para quedar por encima del criterio de sustitución más alto allí prescrito. Así, podríamos considerar que, si todas las pensiones que el sistema brinda superan el 40% del salario medio de un trabajador calificado, la proporcionalidad con los ingresos individuales no resulta forzosa. En definitiva, cumplir el principio de equidad sin incumplir los derechos adquiridos en el marco del Convenio supondría proporcionar, de manera generalizada, prestaciones equivalentes o superiores a la referencia máxima que allí se reconoce. Un sistema de prestaciones igualitarias no coincide necesariamente con el principio de equidad, puesto que, según este, las personas más vulnerables no solo no deben recibir menos, sino que deben recibir más. Con todo, un sistema que sustituya la distribución prorrico por una genuinamente progresiva-igualitaria, sería sin dudas una transformación que incrementaría la solidaridad y equidad de los sistemas previsionales, sin entrar en conflicto con lo establecido en el Convenio, y proporcionaría una base a partir de la cual implementar otras políticas sociales que sí reforzaran la equidad. En la medida en que esas transformaciones se llevaran a cabo incrementando las prestaciones desde abajo, no se afectarían los derechos adquiridos, sino que, por el contrario, habría una expansión de los derechos. Tener claro este camino en la orientación de la política implicaría que cualquier incremento de los beneficios generales por encima de lo que prescribiera la ley o los derechos ya adquiridos se orientara a mejorar la calidad de las prestaciones más bajas.

En América Latina y el Caribe, la ampliación del acceso sigue siendo el principal desafío de los sistemas de protección social. Se trata de la región más desigual del mundo en cuanto a la distribución de los ingresos, y ello se refleja en una gran cantidad de dimensiones socioeconómicas a las que los cambios demográficos y los sistemas de protección social no son ajenos (Huenchuan, 2013). Una gran parte de las personas mayores no tienen acceso a pensiones de vejez que les garanticen protección frente al riesgo de perder los ingresos en la edad avanzada. La cobertura que la seguridad social proporciona a la población ocupada es muy desigual, lo que aumenta las posibilidades de desprotección económica en el futuro. A este respecto, en los países de América Latina y el Caribe se está intentando lidiar con los problemas de la cobertura de la seguridad social de diferentes maneras, pero la tendencia es evidente y la política que parece estar teniendo mayor impacto es la de extender las pensiones no contributivas (Huenchuan, 2018). Sin embargo, es necesario continuar profundizando los mecanismos destinados a incrementar la protección en la vejez, sobre todo en el caso de las mujeres mayores y la población rural (CEPAL, 2019). En ese marco, debería contemplarse el análisis del derecho internacional y regional, y en particular de sus lineamientos relativos a la distribución de la protección, para marcar el diseño y la orientación de las ampliaciones y reformas de los sistemas de pensiones en las que se consiga avanzar.

Bibliografía

- ACNUDH (Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos) (2022), “Instrumentos jurídicos” [en línea] <https://www.ohchr.org/es/instruments-listings#tab-1>.
- (2012), “El sistema de derechos Humanos de las Naciones Unidas” [en línea] https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/FactSheet30Rev1_sp.pdf.
- (2006a), *Preguntas frecuentes sobre el Enfoque de Derechos Humanos en la cooperación para el desarrollo* [en línea] <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/FAQsp.pdf>.
- (2006b), “Los principales tratados internacionales de derechos humanos” [en línea] <https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/publications/coretreatiessp.pdf>.
- APDH (Asamblea Permanente por los Derechos Humanos) (2022), “Instrumentos de Derechos Humanos” [en línea] <https://www.apdh-argentina.org.ar/relaciones-internacionales/instrumentos-de-derechos-humanos/92>.
- Beccaria, L. y R. Maurizio (2014), “Hacia la protección social universal en América Latina: una contribución al debate actual”, *Problemas del Desarrollo*, vol. 45, N° 177 [en línea] https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=So301-70362014000200003.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2019), *Primer informe regional sobre la implementación del Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo* (LC/CRPD.3/6), Santiago.
- (2017), “Declaración de Asunción. Construyendo sociedades inclusivas: envejecimiento con dignidad y derechos”, Santiago [en línea] https://conferenciaenvejecimiento.cepal.org/4/sites/envejecimiento4/files/c1700615_o.pdf.
- (2013), *Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo* (LC/L.3697), Santiago, septiembre.
- (2012), *Carta de San José sobre los Derechos de las Personas Mayores de América Latina y el Caribe* (LC/G.2537), Santiago.
- (2011), *Declaración de Brasilia* (LC/G.2359/Rev.1), Santiago.
- (2007), *Envejecimiento y desarrollo en una sociedad para todas las edades* (LC/L.2805), Santiago.
- (2004), *Estrategia Regional de Implementación para América Latina y el Caribe del Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento* (LC/G.2228), Santiago.
- (2000), *Equidad, desarrollo y ciudadanía*. [en línea] <https://www.cepal.org/es/publicaciones/2686-equidad-desarrollo-ciudadania-version-definitiva>.
- CIPPEC (Centro de Implementación de Políticas para la Equidad y el Crecimiento) (2008), *Las políticas fiscales en la Argentina: un complejo camino hacia la equidad y la eficiencia*, Buenos Aires [en línea] <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2017/03/2237.pdf#page=196>.
- Durand, P. (1991), *La política contemporánea de seguridad social*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- Fleury, S. y C. G. Molina (2002), *Modelos de Protección social*. Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID)/Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES).
- Gómez Sala, S. J. (1994), “El largo camino hacia la racionalización de las pensiones públicas”, *Cuadernos de Ciencias Económicas y Empresariales*, N° 26, Málaga [en línea] <http://cuadernos.uma.es/pdfs/pdf253.pdf>.
- Huenchuan, S. (2018), *Envejecimiento, personas mayores y Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible: perspectiva regional y de derechos humanos*, Libros de la CEPAL, N° 154 (LC/PUB.2018/24-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- (2013), *Envejecimiento, solidaridad y protección social en América Latina y el Caribe: la hora de avanzar hacia la igualdad*, Libros de la CEPAL, N° 117 (LC/G.2553-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

- Huenchuan, S. y A. Morlachetti (2006), “Análisis de los instrumentos internacionales y nacionales de derechos humanos de las personas mayores”, *Notas de Población*, N° 81 (LC/G.2300-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- INFOLEG (Información Legislativa y Documental) (2022), *Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre* [en línea] http://www.infoleg.gob.ar/?page_id=1000.
- Mesa-Lago, C. (2004), “Las reformas de pensiones en América Latina y su impacto en los principios de la seguridad social”, *serie Financiamiento del desarrollo*, N° 144 (LC/L.2090-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Minoldo, S. T. y E. Peláez (2016), “Discutiendo los criterios distributivos del sistema de jubilaciones”, documento presentado en las IX Jornadas de Economía Crítica, Córdoba, 25 a 27 de agosto.
- Monereo-Pérez, J. L. (2008), “Ciclos vitales y seguridad social: trabajo y protección social en una realidad cambiante”, *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, N° extra 74, Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Subdirección General de Publicaciones.
- Naciones Unidas (2022a), “Desafíos Globales, Derechos Humanos” [en línea] <https://www.un.org/es/global-issues/human-rights>.
- ___(2022b), “Asuntos que nos importan” [en línea] <https://web.archive.org/web/20181017040816/https://www.un.org/es/sections/issues-depth/global-issues-overview/index.html>.
- ___(2022c), “Igualdad de Género” [en línea] <https://web.archive.org/web/20181201084444/http://www.un.org/es/sections/issues-depth/gender-equality/index.html>.
- ___(2022d), “Envejecimiento” [en línea] <https://web.archive.org/web/20181022034010/http://www.un.org/es/sections/issues-depth/ageing/index.html>.
- ___(2022e), “Población” [en línea] <https://web.archive.org/web/20181022152847/http://www.un.org/es/sections/issues-depth/population/index.html>.
- ___(2022f), “Conferencias de envejecimiento” [en línea] <https://www.un.org/es/conferences/ageing>.
- ___(2022g), “Conferencias de población y desarrollo” [en línea] <https://www.un.org/es/conferences/population>.
- ___(2022h), “Declaraciones y Convenciones que figuran en las resoluciones de la Asamblea General” [en línea] https://web.archive.org/web/20160912171809/http://www.un.org/spanish/documents/instruments/docs_sp.asp?year=1969.
- ___(2019), “World Population Prospects” [en línea] <https://population.un.org/wpp/>
- ___(2008), “El derecho a la seguridad social”, *Observación General*, N° 19 (E/C.12/GC/19) [en línea] <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2012/8791.pdf>.
- ___(2002), *Declaración Política y Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento* [en línea] <https://social.un.org/ageing-working-group/documents/mipaa-sp.pdf>.
- ___(2000), “Declaración del Milenio” (A/RES/55/2), Nueva York, septiembre.
- ___(1995), “Los derechos económicos, sociales y culturales de las personas de edad”, *Observación General*, N° 6 (E/C.12/1995/16/Rev.1), Ginebra, Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales.
- ___(1994), *Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo* [en línea] https://www.un.org/en/development/desa/population/publications/ICPD_programme_of_action_es.pdf.
- ___(1992), *Proclamación sobre el envejecimiento* [en línea] <https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/030/35/IMG/NR003035.pdf?OpenElement>.
- ___(1991), *Principios de las Naciones Unidas en favor de las Personas de Edad* [en línea] <http://www.derechos.org/nizkor/ley/doc/old1.html>.
- ___(1986), *Declaración sobre el Derecho al Desarrollo* [en línea] <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/declaration-right-development>.

- ___(1982), *Plan de Acción Internacional de Viena sobre el Envejecimiento* [en línea] https://bancos.salud.gob.ar/sites/default/files/2020-01/plan-accion-inter-de-vienna_sobre-envejecimiento-activo-1982.pdf.
- ___(1980), *Informe de la Conferencia Mundial del Decenio de las Naciones Unidas para la Mujer: Igualdad, Desarrollo y Paz* [en línea] <https://digitallibrary.un.org/record/36306>.
- ___(1979), *Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer* [en línea] <https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CEDAW.aspx>.
- ___(1976), *Informe de la Conferencia Mundial del Año Internacional de la Mujer (E/CONF.66/34)*, Nueva York.
- ___(1974), *Plan de Acción Mundial sobre Población* [en línea] https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/21970/S7500346_es.pdf?sequence=2&isAllowed=y.
- ___(1969), *Declaración sobre el progreso y el desarrollo en lo social* [en línea] <https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/ProgressAndDevelopment.aspx>.
- ___(1966), *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales* [en línea] <https://www.refworld.org/es/docid/4cof50bcz.html>.
- ___(1948), *Declaración Universal de Derechos Humanos* [en línea] <https://www.un.org/es/about-us/universal-declaration-of-human-rights>.
- Neffa, J. C. (2003), *El trabajo humano: contribuciones al estudio de un valor que permanece*, Buenos Aires, Lumen/Humanitas.
- OEA (Organización de los Estados Americanos) (2022a), “Sobre la Comisión Interamericana de Derechos Humanos” [en línea] <https://www.oas.org/es/CIDH/jsForm/?File=/es/cidh/mandato/basicos/intro.asp>.
- ___(2022b), “Documentos Básicos del Sistema Interamericano” [en línea] https://www.oas.org/es/CIDH/jsForm/?File=/es/cidh/mandato/documentos_basicos.asp.
- ___(2015), *La Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores* [en línea] http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/tratados_multilaterales_interamericanos_a-70_derechos_humanos_personas_mayores.pdf.
- ___(1988), *Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador)* [en línea] <https://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-52.html>.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (2012), *Panorama Laboral 2012. América Latina y el Caribe*, Lima [en línea] https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_213162.pdf.
- ___(1952), *Convenio sobre la Seguridad Social (Norma Mínima), 1952 (núm. 102)*, Ginebra, junio.
- ONU-MUJERES (Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres) (2022), “Conferencias mundiales sobre la mujer” [en línea] <https://www.unwomen.org/es/how-we-work/intergovernmental-support/world-conferences-on-women>.
- Piffano, H. L. P. y otros (2009), “El Sistema Previsional Argentino en una perspectiva comparada”. Universidad Nacional de La Plata [en línea] http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/44322/Documento_completo.pdf?sequence=1.
- Sen, A. (1979), “¿Igualdad de qué?, Ciclo Tanner de Conferencias sobre los valores humanos pronunciada en la Universidad de Stanford 22 de mayo” [en línea] https://idcar.com.ar/wp-content/uploads/2021/08/Igualdad_de_que.pdf.
- UNESCO (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura) (2022), “Instrumentos normativos” [en línea] https://web.archive.org/web/20181116134518/http://portal.unesco.org/es/ev.php-URL_ID=12024&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html.
- Venturi, A. (1995), *Los fundamentos científicos de la seguridad social*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Secretaría General para la Seguridad Social.