



ETAPAS Y PRINCIPIOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL: HACIA UNA SEGURIDAD SOCIAL AMBIENTAL DE INTEGRACIÓN REGIONAL



Sebastián Salcedo Amor

Abogado por la Universidad de Buenos Aires. Profesor de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires, en las materias Derecho de la Seguridad Social y Derecho de la Integración.

sebastiansalcedoamor@gmail.com

<https://orcid.org/0000-0003-4061-4122>

Recibido: 29/12/2021

Aceptado: 31/12/2021

1

Resumen

Este artículo muestra cómo cada etapa de la Seguridad Social responde a la consolidación de uno de sus principios. En períodos de desendeudamiento e integración la Seguridad Social abarca más prestaciones y en etapas de endeudamiento externo se restringe su inversión. Desde la redistribución en el Gobierno de los pueblos originarios y las independencias latinoamericanas hasta las contingencias ambientales de la actualidad como parte del principio de integralidad. La Revolución Industrial y el Estado de bienestar forjaron los principios solidario y universal respectivamente, y tras el desfinanciamiento durante la Guerra Fría y el comienzo de la globalización, las reformas de comienzos del siglo XXI consolidaron el principio integral que asegura el acceso a una vivienda digna.

Palabras clave

Seguridad social, derecho ambiental, integración regional.

STAGES AND PRINCIPLES OF SOCIAL SECURITY: TOWARDS AN ENVIRONMENTAL SOCIAL SECURITY OF REGIONAL INTEGRATION

Abstract

This article shows how each stage of Social Security answers to the consolidation of one of its principles. In periods of debt reduction and integration, Social Security covers

more benefits and in stages of external indebtedness its investment is restricted. From the redistribution in the pre-colonial governments and the Latin American independencies to the current environmental contingencies as part of the principle of integrality. The industrial revolution and the Welfare State forged the solidarity and universal principles respectively and after underfunding during the Cold War and the onset of globalization, the reforms of the early 21st Century consolidated the integral principle that ensures access to decent housing.

Keywords

Social security, environmental law, regional integration.



All the contents of this electronic edition are distributed under the Creative Commons license of "Attribution- Non- sharing 4.0 International" (CC-BY-SA). Any total or partial reproduction of the material must cite its origin.

Cómo citar este artículo: Salcedo, S.A. (2022). Etapas y principios de la seguridad social: hacia una seguridad social ambiental de integración regional. *Revista de Teoría y Práctica Jurídica*, 2 (1), 1-61.

Contacto: revistajuridica@calz.org



2

Sumario: 1. Introducción: origen y principios de la Seguridad Social. 1.1. Matriz fundacional de Argentina y relación con Brasil, perspectiva en Seguridad Social. 1.2. Simón Bolívar en el Congreso de la Angostura: origen de la Seguridad Social regional. 1.3. Los principios de la Seguridad Social. 2. Seguridad Social Solidaria: modelo profesional o continental. 2.1. 1883: Bismarck, Nietzsche y Marx. 2.2. Consolidación del Estado Nación Unitario y lucha sindical: origen previsional argentino. 3. Seguridad Social Universal: el modelo atlántico o estatal. 3.1. 1944: Eva Duarte, Borges y Perón. 3.2. La Constitución Nacional de 1949. 3.3. Reforma Constitucional de 1957: el art. 14 bis. 4. Desfinanciación de la seguridad social: Guerra Fría, salarios congelados. 4.1. Plan sistemático de desaparición de personas para instaurar una economía liberal. 4.2. Privatización de la Seguridad Social: globalización y deuda externa. 4.3. Mercosur: integración regional para un mercado común. 4.4. Reforma constitucional de 1994: reelección, tratados y un senador para la minoría. 4.5. Colapso del sistema de privatización y endeudamiento. 5. Seguridad Social Integral: integración regional y desendeudamiento. 5.1. Fallos: la Primavera Laboralista de la Corte Suprema de Justicia de la Nación. 5.2. En torno a 2009: ANSES y cuidado integral frente a contingencias. 5.3. Integración regional y asistencia previsional no contributiva. 5.4. Bipolarización geopolítica, correlato regional. 5.5. Ajuste y pandemia. 6. Conclusión: la contingencia ambiental en la Seguridad Social Integral. 6.1. La Corte IDH sobre ambiente sano como derecho humano y el Constitucionalismo Ambiental. 6.2. Democracia de plataformas y su desfinanciamiento a la Seguridad Social. 6.3. Del endeudamiento extractivista al desarrollo sustentable del bloque regional. 7. Bibliografía.

1. INTRODUCCIÓN: ORIGEN Y PRINCIPIOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL

El origen de la Seguridad Social está guardado en la memoria de grupos sociales que en otro tiempo ahorran parte de lo que logran poseer para ayudar a futuras generaciones o a seres cercanos que vivieran alguna vicisitud. La redistribución es desde entonces el mecanismo axial de esta metodología de resguardo. Los pueblos originarios guardaban reservas de alimento y compartían sus bienes con quienes ya no podían realizar determinadas tareas de fuerza. La concepción colectiva como respuesta frente a los problemas ha forjado la vida social de la humanidad. Con el tiempo, la consolidación del Estado como forma de Gobierno estableció entre sus funciones la obligación de garantizar determinados derechos que posibiliten la subsistencia digna y desarrollo de la población. La lucha de los pueblos en búsqueda de derechos y su pleno ejercicio ha suscitado avances y retrocesos bajo Gobiernos de diverso signo político, económico o religioso.

El origen de la Seguridad Social es la necesidad de supervivencia y realización de las personas. Para garantizar el auxilio frente a posibles riesgos venideros de sus pares y de sí se acude a la dimensión colectiva como resguardo. Esta metodología de ahorro forjó hábitos de solidaridad tanto intrageneracionales como intergeneracionales. El ahorro es una antigua forma de previsión (Etala, 2002), primeros esbozos de una cobertura frente a contingencias que luego ampliará sus alcances. La voluntad de los pueblos por forjarse un destino pese a las inclemencias de la desigualdad de oportunidades encuentra su cauce en el esfuerzo mancomunado en pos de la superación a nivel individual, familiar y comunitario.

En la tradición oral de Sudamérica la historia de la creación cuenta el surgimiento de Viracocha desde las aguas de La Isla del Sol y su periplo por los pueblos para fomentar la agricultura con base en el maíz y así forjar desde

4

Tiahuanaco hasta Cuzco las bases del posterior imperio incaico (De León, 1523). Ya que el maíz se cosecha dos veces al año en ciertos climas, Viracocha recorrió las poblaciones enseñando las virtudes de su plantación y posterior conservación para subsistir hasta la cosecha siguiente mediante planificación. La tradición e historia de Viracocha se complementa con el mito del diluvio universal y como su descendiente Manco Cápac sería el primer Inca gobernante (Poma, 1616). La etapa imperial comienza con las obras hidráulicas de Pachacútec, tales como Machu Picchu y la expansión posterior de su hijo Túpac Yupanqui hasta Quito y la Patagonia. Esto provocaría que muchas poblaciones luego lucharán para el bando realista en la conquista y el sitio de Cuzco de Manco Inca en 1536. Durante el Imperio Inca, el Tahuantinsuyo obraba como un proto-Estado de bienestar al posibilitar el acceso a bienes básicos como agua y alimentos (Mariategui, 1928). Primero mediante un censo se repartían las tierras en base a condiciones físicas y capacidad para el trabajo y en la edad de plenitud física se debía colaborar en el cultivo de la tierra de ancianos, discapacitados, viudas y otros colectivos de menor capacidad de trabajo. Como apoyo recíproco los beneficiarios contribuían mediante tareas de cuidado y enseñanza. El ahorro, el trabajo colectivo de la ciudadanía y la reciprocidad se establecen como ejes político-sociales desde una perspectiva atenta a la dimensión del tiempo y su periodicidad. Esta distribución de tareas comunitaria y la obligación de trabajo para un Gobierno que administra sus frutos, conocida como mita, será aprovechada por la posterior conquista europea de América (Asín, 2002). Al obtener los recursos naturales suficientes, la acumulación originaria mediante esclavización y exterminio forjó la fase mercantilista de la economía europea que permitió la Revolución Industrial (Peña, 2013). Dicha revolución propiciará una nueva etapa de la Seguridad Social con predominancia estatal. La extracción brusca de recursos naturales y la desigualdad en las poblaciones de América condiciona su desarrollo desde aquel entonces hasta los problemas ambientales actuales por extractivismo y

monocultivo como únicas formas de financiar deudas financieras. La distribución planificada de los recursos promovida por los pueblos originarios fue retomada por la gesta independentista del continente aunque viéndose interrumpida. Luego, los procesos de integración regional de principio del Siglo XXI al desendeudarse promovieron una Seguridad Social Integral con respuesta a mayor número de contingencias. Dicha etapa se condice con, inclusive, un incipiente Constitucionalismo Ambiental (Maldonado, 2020). Plataforma innovadora inicial hacia una planificación regional que posibilite un desarrollo sustentable con cuidado del medioambiente y acceso a derechos básicos aún insatisfechos. La Constitución Nacional argentina brinda el derecho a una vivienda digna en el art. 14 bis como parte de los derechos de la Seguridad Social y, a su vez, el derecho a un ambiente sano en el art. 41 como pisos mínimos para un plan de vida digno.

1.1. Matriz fundacional de Argentina y relación con Brasil, perspectiva en Seguridad Social

Entre el año de la fundación de Buenos Aires, 1580 y 1640 las coronas de España y Portugal estuvieron fusionadas y la ciudad-puerto gestionó el tráfico de esclavos a toda América. La expulsión de los jesuitas en el Siglo XVIII intensificó los conflictos por tráfico esclavista y control de ríos interiores entre las ciudades portuarias. La abolición de la esclavitud en Argentina fue en 1853 con la sanción de la Constitución pero en 1810 fueron liberadas de ese yugo miles de personas (Di Meglio, 2012). En cambio, Brasil fue el último país de la región en abolir la esclavitud, en 1888. Tras las frustradas invasiones inglesas a Buenos Aires de 1806 y 1807, en 1808 don Juan de Portugal (hijo del siguiente rey de Portugal, Juan VI) y Carlota Joaquina (hija del rey de España, Carlos IV y hermana de Fernando VII) huyen a Brasil y comienzan allí un Gobierno liberal de influencia británica. Su hijo, Pedro I, declara la independencia de Brasil en 1822, entra en guerra con Argentina en 1825 y es proclamado rey de Portugal en

1826. En Brasil, la propia dinastía europea declara la independencia, en medio de disputas territoriales con una Argentina que iniciaba su proceso de deuda con Rivadavia. El viaje de la realeza de Portugal a Brasil se produce por la invasión napoleónica a Portugal, tal como Mayo de 1810 tiene su desenlace por la prisión de Fernando VII por Francia (Pomer, 1984). La expansión francesa resultó decisiva para las independencias aunque bajo influencia inglesa en lo económico. Así, Buenos Aires y Río de Janeiro se dividen y endeudan para erigirse en nuevas metrópolis continentales de suministro de materias primas para la acumulación de recursos de Europa (Ramos, 1968) con procesos independentistas diferentes.

6 La Revolución de Mayo de 1810 estableció entre sus rotundos cambios la igualdad de derechos con los pueblos originarios y la reducción de la jornada de trabajo. Sus ideólogos jurídico-políticos Moreno, Castelli y Belgrano llevaron la gesta emancipadora hasta el mismo Tiahuanaco donde Viracocha surgió. Mediante un discurso en quechua y aymara devolvieron tierras a los pueblos originarios. Juana Azurduy ya se había sublevado en 1809 en Chuquisaca contra el Imperio Español, así como Tupac Amarú II en 1780 y Tupac Katari en 1781. En la gesta independentista es pronunciado el afán por la redistribución de los recursos con eje en la propiedad de la tierra. El carácter redistributivo de la incipiente legislación evidencia una perspectiva regional en sus alcances (Belgrano, 1877). Empero, si bien la gesta de 1810 es la piedra basal de la constitución del país y cuenta con el perfil proteccionista de Belgrano, su visión sobre reformas agrarias, ecologismo y educación popular no prevalecerá en la dinámica política post-Mayo por la preponderancia posterior del ala refractaria a estas políticas. Este viraje se acelera tras la muerte de Moreno y el traslado hacia el norte de sus continuadores Monteagudo y San Martín para contribuir en la emancipación de Chile y Perú. El perfil personalista de la historia latinoamericana minimiza la participación popular que tuvieron los levantamientos ante reinos europeos y resistencias como la de Salta o la de

Jujuy y la por entonces Provincia Oriental en éxodo, abandonando todo lo que hubiesen acumulado en pos de un ideal superior de independencia en el porvenir (Di Meglio, 2012).

1.2. Simón Bolívar en el Congreso de la Angostura: origen de la Seguridad Social regional

«El sistema de Gobierno más perfecto es aquel que produce mayor suma de felicidad posible, mayor suma de seguridad social, y mayor suma de estabilidad política» (Bolívar, 1819).

Simón Bolívar se pronunció sobre Seguridad Social al promover la Constitución de la naciente Gran Colombia (las hoy Venezuela, Colombia, Panamá y luego Ecuador, entre otros territorios) en el Congreso de la Angostura el 15 de febrero de 1819. Una noción innovadora sobre el modo de gobernar con énfasis en la integración regional y la distribución de las riquezas. El texto alude a la Seguridad Social en tanto felicidad y estabilidad. Su propósito unificador será derrotado, al igual que el de Artigas en el litoral, pero su perspectiva regionalista y universal de Seguridad Social con reparto de tierras será precursora aunque poco revistada en los análisis sobre Seguridad Social con excepciones como la hecha por Etala quien alega que la mención fue incidental (Etala, 2002). Ya para 1815 destaca el Reglamento Provisorio de la Provincia Oriental para el Fomento de la Campaña y Seguridad de sus Hacendados promovido por Artigas donde se reparten las tierras de la por entonces Provincia Oriental con preferencia hacia las «viudas pobres con hijos» y los «negros libres». Declara el reglamento de 1815: «6°. Los más infelices serán los más privilegiados. En consecuencia los negros libres, los zambos de esta clase, los indios y los criollos pobres, todos podrán ser agraciados con suertes de estancia si con su trabajo y hombría de bien propenden a su felicidad y la de la Provincia. 7°. Serán igualmente agraciadas las viudas pobres si tuvieren hijos». Es llamativa la coincidencia respecto a la palabra felicidad como parte de una

norma. La reglamentación es innovadora en acciones contra la desigualdad en beneficio de colectivos desaventajados promoviendo su acceso a una vivienda (Ramos, 1968). Pese a la posterior derrota en 1820 y exilio en Paraguay, Artigas y su pueblo deliberando en asambleas forjaron un federalismo que influyó con sus pactos en la letra misma de la Constitución argentina posterior. Frente a las contingencias promovía una Seguridad Social redistributiva. Es el antecedente inmediato a Bolívar, quien instaló el concepto de Seguridad Social en el Congreso de la Angostura ante un pueblo que se independizaba tras 300 años. San Martín haría lo propio en Perú con políticas igualitarias y de auxilio frente a diversas contingencias. Ambos cruzan cordilleras y comandan sublevaciones populares en contra del poder colonial. Bolívar, Artigas y San Martín otorgan prestaciones frente a contingencias de modo redistributivo mientras promueven la unificación regional. Las eras de integración se condicen con la expansión de los fines de la Seguridad Social.

8

Por su parte, la independencia mexicana abarca el tramo de 1810 a 1821 y en ese lapso se suceden procesos análogos en todo el continente. El protagonista será el pueblo y su conquista de derechos elementales como igualdad, independencia, libertad y soberanía se conseguirán bajo una perspectiva de integración regional y Seguridad Social expansiva. San Martín llega a América en 1812, en 1813 logra la soberanía del río Paraná en la batalla de San Lorenzo y en 1814 inicia su Gobierno de Cuyo (actuales San Luis, San Juan y Mendoza) que será inaugural del sistema de salud público argentino por su política innovadora en planes de vacunación, reparto de tierras, regulación del mercado e impuestos progresivos para la subsistencia digna de la población. Los pueblos de Chile y Perú conseguirán la independencia en 1818 y 1821 junto a San Martín. Allí se dicta en Huaura el reglamento provisional para el Perú y se establece la Orden del Sol que beneficiará con pensiones a descendientes de incas. Las mujeres que comandaron la independencia de esa patria obtuvieron también pensiones por decreto. Los pueblos originarios logran igualdad de

derechos y quedan abolidos el trabajo servil, el vasallaje y los azotes. Se declara, a su vez, la libertad de los hijos de esclavos en vistas a abolir la esclavitud posteriormente. También en 1821 se declara la independencia de México y de lo que sería la República de Centroamérica (actuales Guatemala, Nicaragua, Honduras, El Salvador y Costa Rica), para luego incluso unirse por años. Uruguay se incorporó por entonces al Imperio del Brasil con el nombre de Provincia Cisplatina y el pueblo de Bolivia se independiza comandado por Sucre, quien intenta abolir la esclavitud en forma precursora. El intento de establecer países de amplias proporciones lo continúa Bolívar al anexar Ecuador a la Gran Colombia en 1822 y asumir el Gobierno de Perú en 1823, tras el retiro de San Martín, quien será expulsado de Argentina por Rivadavia, presidente que inauguró la deuda externa argentina con el empréstito de Baring Brothers. He aquí el quiebre entre dos perspectivas para el continente: la integración regional con Seguridad Social redistributiva y por otra parte, la división de los países y el endeudamiento externo que restringe la inversión social. Bajo esta segunda dinámica los países se dividieron y entraron en guerra entre sí bajo financiamiento externo. Quien no consiguiera trabajo ya no era auxiliado por la Seguridad Social de su país sino enviado a la guerra. Desde 1835 Estados Unidos se expande arrebatando a México los estados de Texas, Arizona, California y Nueva México llegando a quitarle la mitad de su territorio, para implementar allí otra vez la esclavitud. Ese año Rosas asume su segundo Gobierno en la Confederación Argentina y enfrentará invasiones por la apertura comercial de los ríos interiores que fueron contemporáneas a la invasión a México. En 1839 se separa la República de Centroamérica y sus islas cercanas devienen en paraísos fiscales. La evasión y elusión fiscal contribuyen a la desfinanciación de los sistemas de Seguridad Social de Latinoamérica, región signada por la desigualdad socioeconómica.

1.3. Los principios de la Seguridad Social

La Seguridad Social tiene un origen informal y de implementación en sistemas redistributivos antiguos como los de pueblos originarios. Al consolidarse los Estados nación, la lógica estatal de la Seguridad Social estuvo orientada a los trabajadores y sus familias mediante aportes de trabajadores y sus empleadores para brindar determinados auxilios de salud. Así se establecen los principios de solidaridad y obligatoriedad. Esta perspectiva específica inicial viró hacia un posterior sistema mixto financiado, a su vez, por impuestos aportados por todos los ciudadanos y por consiguiente, la atención de la Seguridad Social alcanza a toda la sociedad de modo universal. Se reconfigura, por tanto, la misión protectora inaugural hacia una nueva tarea de atención universal y el sistema pasa a ocuparse de las necesidades de toda la ciudadanía. El principio de universalidad extiende el grado de influencia de la Seguridad Social y encomienda su accionar a la protección de toda la ciudadanía mediante prestaciones frente a variadas contingencias. Tiempo después, por imperio del principio de integralidad, enunciado en el art 14 bis de la Constitución Nacional, el Estado asume el deber de atender a todas las contingencias (Etala, 2002). Entre las obligaciones enumeradas de modo taxativo en el artículo constitucional se encuentra garantizar el acceso a una vivienda digna. La dimensión de estas obligaciones estatales debe enmarcarse en el respeto a los Derechos Humanos como eje rector del entramado jurídico en observancia de los tratados internacionales a los que el país ha suscrito, los cuales cuentan con jerarquía constitucional desde la reforma de nuestra Carta Magna en 1994.

Si bien la determinación de los principios de la Seguridad Social corre a cargo de la doctrina y sus diversas posturas, dos de ellos surgen del art.14 bis de la Constitución Nacional: «los beneficios de la seguridad social tendrán carácter integral e irrenunciable». La irrenunciabilidad alude a la unidad y obligatoriedad del sistema. Otros principios rectores de la Seguridad Social son: subsidiariedad, en tanto el sistema acude frente a una contingencia que amerita

su accionar y se complementa con la responsabilidad individual; igualdad, en tanto todos los sujetos tienen el mismo tratamiento y proporcionalidad, principio vital a la hora de considerar las operaciones de reajuste ante la devaluación de la moneda. El principio redistributivo de la Seguridad Social es parte del modelo social desde el Gobierno de pueblos originarios pero aún aguarda un tratamiento exhaustivo desde el prisma jurídico que lo legitime como tal a nivel técnico e historicista. He aquí unas líneas introductorias a tales fines y en pos de visibilizar las contingencias de índole ambiental que la Seguridad Social debe cubrir mediante prestaciones, en tanto la Constitución Nacional asegura integralidad y acceso a una vivienda digna en el art.14 bis y derecho a un ambiente sano en el art. 41. Por tanto, ningún ciudadano debe vivir frente a un basural a cielo abierto, una fumigación de agrotóxicos o a la vera de un río envenenado y debe contar con agua potable y demás servicios esenciales como conectividad para educación y expresión. En igual sentido, la Opinión Consultiva OC-23/17 de la Corte IDH determinó el acceso a un medioambiente sano como un derecho humano, ya que «el pleno disfrute de todos los derechos humanos depende de un medio propicio». No obstante, cabe consignar que el bien jurídico protegido por el artículo 41 de la Constitución Nacional no es meramente la salud humana sino el equilibrio ambiental (Rosatti, 2012). Para gran parte de la doctrina, la Seguridad Social es de carácter redistributivo más no se configura como un principio. Pese a ello, los principios de irrenunciabilidad e integralidad parten del artículo 14 bis donde se los menciona como carácter de la Seguridad Social: «El Estado otorgará los beneficios de la seguridad social, que tendrá carácter de integral e irrenunciable». Es decir, del carácter de la Seguridad Social surgen sus principios. A su vez, la norma determina la necesidad de asegurar el acceso a una vivienda digna, tarea eminentemente redistributiva pero soslayada asiduamente por la doctrina. Responde a una visión restringida de la Seguridad

Social que no se condice con el plexo normativo, ni con ninguna de las líneas argumentales semiótico jurídicas que diferencia Genaro Carrió al indagar en los modos de interpretar normas (Carrió, 1965). Ni una postura «formalista», ni una «realista» pueden negar la obligación estatal de garantizar el acceso a una vivienda digna que el art. 14 bis, le asigna a la Seguridad Social y su carácter integral que asegura prestaciones frente a contingencias como las ambientales. Aún así, la doctrina coincide (desde Carrió hasta Etala) sobre la ambigüedad del vocablo «principio», en tanto ideal de Seguridad Social como guía o, por otra parte, como regla de determinado ordenamiento jurídico. No obstante, el fin del derecho no es la retórica sino mejorar la vida de las personas. En tal sentido es unánime la visión del objeto de la Seguridad Social, cubrir contingencias o necesidades mediante prestaciones. Los patrones rígidos de interpretación son infuncionales para atender a necesidades (Etala, 2002) y ya la CSJN ha dicho en reiterados fallos, entre ellos Roca c/ Chaco, que «en materia de previsión o seguridad social es esencial cubrir riesgos de subsistencia y ancianidad». La noción de subsistencia hoy día alude inexorablemente a lo ambiental. Akerman, por caso, menciona que el principio de integralidad impone que la cobertura sea amplia y total. No elude la imposición sobre acceso a vivienda digna y menciona que «el estado debe crear las condiciones necesarias para que los habitantes puedan acceder a una vivienda, no solo como propietarios, sino estableciendo un sistema de locaciones beneficiosas» (Akerman, 2017).

2. SEGURIDAD SOCIAL SOLIDARIA: MODELO PROFESIONAL O CONTINENTAL

El traslado de gran parte de las poblaciones desde el ámbito rural hacia las ciudades en desarrollo suscitó la organización de los ciudadanos para paliar el escaso acceso a la salud y a una vivienda digna. Esto provocó enfrentamientos bélicos en todo el mundo. Para 1879 en Alemania agrupaciones obreras exigen un seguro social obligatorio. Frente al creciente conflicto social, la consolidación parlamentaria del Partido Socialdemócrata y el auge de las corrientes socialistas

y comunistas, el canciller Otto Von Bismarck da un giro en su Gobierno. Ese año rompe su alianza con parlamentarios liberales y se alía a los partidos del centro católicos. Sanciona las llamadas leyes anti socialistas (*Gesetz gegen die gemeingefährlichen Bestrebungen der Sozialdemokratie*) que proscriben los sindicatos y así debilita al Partido Socialdemócrata, acusado por el fallido atentado al Emperador Guillermo I de Alemania. Tras disolver el Parlamento, Bismarck implementa medidas proteccionistas que logran disuadir el peligro de una rebelión social. La Seguridad Social es implementada para consolidar la paz social tras una crisis. Este mecanismo utilitario de la Seguridad Social se convertirá en un factor clave para encauzar conflictos sociales severos hacia una senda de manejo político de las crisis. Se le atribuye a Bismarck la célebre frase: «las leyes son como las salchichas, mejor no ver como se hacen».

2.1. 1883: Bismarck, Nietzsche y Marx

En el año 1883 coinciden sucesos trascendentales en el Imperio Alemán: muere Marx, se publica *Así habló Zaratustra* de Nietzsche y se implementa el *servicio obligatorio de enfermedad*. Un paso trascendental para la Seguridad Social y para muchos doctrinarios laboristas eurocentristas, el nacimiento de la Seguridad Social propiamente dicho. Este modelo profesional obligatorio es un sistema uniforme de Seguridad Social que excluye a las compañías de seguro y se rige por el principio de solidaridad. Su función es cubrir la asistencia sanitaria mediante: una renta económica sustitutiva de salario en caso de enfermedad; la distribución de determinados medicamentos y el pago de una pensión equivalente a la mitad del salario para el sustento del enfermo y su familia, en caso de incapacidad. Dos tercios del financiamiento los aportaría el empleador y un tercio el trabajador. Esta concepción aseguradora de marcado carácter restringido supone, aún así, un avance en el rol regulador del Estado frente a la desigualdad económica y una conquista social de los trabajadores. Las medidas fundacionales del modelo de Seguridad Social alemán tienen un claro

componente redistributivo en tanto transfieren recursos de quienes acumulan riquezas hacia quienes pugnan por conseguirlas. El año 1883 es trascendental para la unificación de Alemania con eje en Prusia, de donde Bismarck era oriundo, separada de Austria con su propio proceso bajo el Imperio Austrohúngaro, donde ese año nació el escritor Kafka (también ese año nace Keynes en Inglaterra, quien forjará la etapa siguiente de la Seguridad Social). La unificación de Alemania se consolida mediante el avance de un sistema unificado de Seguridad Social. Se suceden los proyectos de cuidado a enfermedad y maternidad (1883); accidente de trabajo (1884) y al envejecimiento, invalidez y muerte (1889) en la Alemania de fin del S.XIX. El ámbito de aplicación es aún limitado a obreros. Bismarck, quien unificó a Alemania y se impuso en la guerra franco-prusiana es recordado, sin embargo, en el Derecho como precursor de la Seguridad Social. Las leyes promulgadas por Bismarck fueron reunidas en el Código de Seguros Sociales, dictado en 1911 y completadas por un régimen de seguro por invalidez y vejez para los empleados, un seguro por muerte, ambos dictados en 1911 y, más tarde, por un seguro de desempleo en 1929. Queda en evidencia, tanto el rol redistributivo de la Seguridad Social, como su funcionalidad como eje ordenador para garantizar la paz social. Estos derechos fueron conquistados por la lucha colectiva de los pueblos ante la injusticia y cristalizados en leyes por políticos que supieron comprender el espíritu de su tiempo. Destacados doctrinarios laboristas como Etala consideran que Bismarck inaugura una nueva concepción del Estado revolucionaria para su época y recuerda que ya en 1869, dictó una muy completa reglamentación de las cuestiones de trabajo (Etala, 2002). Huelgan las menciones sobre el rol protagónico de Bismarck en la colonización y genocidio de África junto a las demás potencias europeas con las que repartieron el territorio del continente en la Conferencia de Berlín de 1884. Tras la muerte de Guillermo I y de su hijo Federico III a los 99 días de asumir, Guillermo II desplaza a Bismarck y acelera una carrera armamentista que desemboca en la

Primera Guerra Mundial.

Un caso paradigmático que por la continuidad histórica de su recuerdo marca la época es el asesinato de ocho obreros en la ciudad de Chicago, Estados Unidos por pedir la reducción de la jornada laboral de 14 a 8 horas. Se conmemoran estos hechos cada 1 de Mayo como el día del trabajador en varias latitudes del planeta. Esto da la pauta del valor simbólico del suceso y la dimensión social en la cual se inscribe su recuerdo desde 1886 como marca de época y momento aún plausible de evocar por la magnitud de su impacto y vigencia en la historia del Derecho Laboral. Aún hoy la demanda que les valió la muerte reviste actualidad.

2.2. Consolidación del Estado Nación Unitario y lucha sindical: origen previsional argentino

Tras el proceso independentista y el posterior triunfo de las metrópolis por sobre el regionalismo en las guerras intestinas de Latinoamérica, se conformarán asociaciones protectoras como método de defensa colectiva ante la desigualdad de oportunidades bajo Gobiernos militares expansionistas. El primer sistema de retiro de Argentina fue sancionado en 1865 durante la Guerra y genocidio a Paraguay en alianza con Brasil y Uruguay (Pomer, 1984). Fue mediante la Ley 162, que creó la Caja de Montepío Militar estableciendo el derecho a retiro o pensión por viudez, el retiro por inutilización, y la pensión a familiares del personal militar. El origen del previsionalismo argentino se inscribe en este proceso de anexión de territorios y exterminio, en tanto reciben pensiones las viudas de los militares encomendados a estas batallas. A su vez, en esta década hay dos reformas constitucionales. Un dato que engloba estas continuidades intercontinentales es que la batalla de Sarmiento contra el último líder Federal del litoral, López Jordán, en 1873, la libraré con las armas traídas de Prusia tras la victoria de Bismarck sobre Napoleón III en la guerra franco-prusiana (Viñas, 1971). López Jordán será impulsado a combatir por la

correspondencia de Alberdi, ya distanciado de Sarmiento y las cúpulas liberales tras apoyar inclusive a Solano López en la triple guerra contra Paraguay. López Jordán había asesinado a Urquiza por traicionar la causa federal. En esas jornadas se conocerán los abuelos del escritor Jorge Luis Borges. En ese entonces Chile se enfrentaba a Perú y Bolivia en la guerra del Pacífico (o del guano y el salitre). Bolivia perdería allí su salida al Océano Pacífico y Perú gran parte de su territorio, lo que derivaría en una guerra civil. Chile y Argentina definieron parte de sus límites fronterizos durante esta guerra para que Argentina no interviniera en la misma.

Ya en 1877 se promulgó la Ley 840, que extendió la cobertura previsional a los deudos del personal militar que hubiera muerto después de caer prisionero (Bertín, 2019). Por su parte, la incipiente migración europea comienza a asociarse y también en 1877 crea el Sindicato de Unión Tipográfica en vísperas de la consolidación del Estado Nación. El mismo año el presidente Avellaneda consagra un régimen de retiro especial para jueces, la Ley 870 que concedió pensiones graciables a los Ministros de la Corte Suprema de Justicia de la Nación y a los jueces de sección. Los beneficios fueron financiados con rentas generales, sin requisitos de aportes previsionales previos, por ello no fue un régimen previsional de tipo contributivo. Avellaneda había sido Ministro de Justicia de su predecesor en el cargo, Domingo Sarmiento. En su presidencia avanza el genocidio a los pueblos patagónicos conocido como la conquista del desierto. Constituye un paso complementario a la guerra contra Paraguay en alianza con Brasil y Uruguay. Acciones militares que continúan el proceso iniciado con la llamada Conquista de América mediante sucesivos genocidios y repartos de tierras entre pocas familias (Viñas, 1971) generando déficit habitacional. Las primeras legislaciones sobre Seguridad Social serán contemporáneas de estos fenómenos. La represión estatal ante cada manifestación obrera, la pena de muerte y las expulsiones del país provocan una visión negativa del Estado por parte de los trabajadores de la época. Esto

consolidó un desarrollo de la Seguridad Social en forma autónoma por parte de los trabajadores desde sus propias instituciones como germen a una posterior delegación de dicha tarea a las esferas estatales.

En el año 1884 se conquistó el derecho jubilatorio a los maestros de grado que instituyó el sistema de pensiones vitalicias para los preceptores o subpreceptores que después de diez años de servicios no pudiesen continuar ejerciendo sus funciones por enfermedad mediante la Ley 1.420. En 1887 se sancionó la Ley 2.219, que concedió derecho a la jubilación a los empleados de la administración general del Estado con 35 años de servicios o con más de 15 años de servicios y que fuesen declarados inhábiles para el servicio (Bertín, 2019). Durante el cambio de siglo se agrava la desigualdad económica entre la elite terrateniente agroexportadora que se vuelca a la especulación financiera y una clase obrera sin protección legal que es reprimida ante cada protesta por reivindicaciones laborales. Ante esta desprotección se originan sindicatos como método de defensa colectiva frente a la explotación. Nuevamente, la Seguridad Social surge como intento de apaciguar la violencia que la desigualdad económica provoca. En 1904 se implementa lo que la doctrina clásica considera el primer régimen orgánico de previsión social. Mediante la Ley 4.349, se creó la Caja Nacional de Jubilaciones y Pensiones para los Funcionarios, Empleados y Agentes Civiles. Se organizó bajo la forma de la capitalización colectiva, los empleados civiles de la Nación debían aportar el 5% de sus sueldos. Para jubilarse debían cumplir los requisitos de contar con 60 años de edad y 30 años de servicios efectivos continuos. Para el doctrinario Chirinos aquí se pasa del período anárquico al institucional sectorial (Chirinos, 2005). La ardua situación vivida en Europa encuentra su continuidad en América cuando las oleadas migratorias ven frustrados sus anhelos de prosperidad frente a una realidad lejana a la prometida. Tras el avance de las metrópolis sobre las tierras de los pueblos originarios y el intento frustrado de anexión de los gauchos al sistema

laboral, las pujas de la corriente migratoria por un espacio de reivindicación serán aplacadas con violencia policial. Esta puja por derechos prefigura los esbozos de la incipiente sindicalización nacional con fuerte ligazón en reclamos sobre Seguridad Social. Las jornadas de protesta en las calles con obreros muertos generan la necesidad en el Gobierno de legislar sobre las relaciones laborales como intento de apaciguar la creciente tensión social. Así, en el año 1905 se promulgó la Ley 4.661 sobre la jornada laboral y descanso dominical y en 1907 se creó el Departamento Nacional del Trabajo. En 1915 Uruguay establece límite de 8hs a la jornada de trabajo e impone pensiones por accidentes de trabajo en forma precursora en el Gobierno de Batlle y Ordoñez.

En las primeras décadas del Siglo XX se consigue una incipiente legislación de índole social que divide a las agrupaciones de trabajadores entre quienes deciden participar en la vida democrática y quienes perciben esta participación como aval a un sistema económico marcado por la concentración de la riqueza. El auge de la especulación financiera marcará el cierre de la llamada época dorada de la elite terrateniente argentina y la consolidación de una masa crítica sindical organizada (Viñas, 1971). En 1915 se creó la Caja Nacional de Jubilaciones y Pensiones de Empleados y Obreros Ferroviarios, con la sanción de la Ley 9.653 y por ese entonces, Argentina llegaba a conseguir elecciones presidenciales con un mayor volumen de representación popular. Así en 1916 asume el Gobierno Yrigoyen, quien beneficia a sectores postergados pero define represiones obreras como las sucedidas en la Patagonia. México sancionó su nueva Constitución con reformas laborales y previsionales innovadoras en 1917, el año de la revolución rusa. Al año siguiente termina la primera guerra mundial. El previsionalismo argentino se extiende en 1921 con la Ley 11.110 que crea el régimen previsional para los empleados permanentes de las empresas particulares de tranvías, teléfonos, telégrafos, gas, electricidad y radiotelegrafía, también llamada Caja para el Personal de Empresas y de Servicios Públicos.

En 1930, al publicarse los *Los 7 locos* de Roberto Arlt, Yrigoyen sufre un golpe

militar en su segundo mandato. Destitución avalada por la Corte Suprema, que desde entonces designa por sí quien preside el máximo tribunal. En ese momento se desarrolló la guerra del Chaco, donde Bolivia perdió gran parte de su territorio frente a Paraguay y la guerra de Colombia con Perú por la soberanía de un sector de la Amazonía. Como en cada guerra regional el móvil decisivo fueron los recursos naturales para su exportación a países que financiaban el enfrentamiento. Esta vez fue el petróleo, como en la del Pacífico lo fue el guano y salitre, en la guerra de la Triple Alianza el algodón y en la del Brasil el control de puertos para exportar los recursos. En 1941 Ecuador y Perú volverían a la guerra alentados por Shell y Standard Oil, financistas de la guerra del Chaco. Aún hoy estas desavenencias respecto a cómo extraer y exportar nuestros recursos dividen a la región entre proteccionistas y liberales. La historia de Latinoamérica es la historia de sus pueblos y sus recursos naturales. El estado de paz entre países alcanzado en este siglo da la pauta de los avances logrados en integración.

3. SEGURIDAD SOCIAL UNIVERSAL: EL MODELO ATLÁNTICO O ESTATAL

Tras la primera guerra mundial surgen las figuras de Lord Beveridge en Inglaterra y Juan Perón en Argentina como impulsores de modelos de la Seguridad Social Universal, atentos no solo a trabajadores y trabajadoras sino a la sociedad en su conjunto. Esta visión universalizadora de la Seguridad Social se asienta en la consolidación del modelo económico keynesiano de Estado de bienestar como solución a la crisis de posguerra. Para Keynes el capitalismo no tiende al pleno empleo por sus constantes crisis y desequilibrios. Por tanto, un mercado sin regulación estatal no garantiza ni justicia ni prosperidad (Keynes, 1936). Un antecedente precursor de esta etapa de la Seguridad Social es la Social Security Act implementada por Roosevelt en 1935 en Estados Unidos en el marco del New Deal. La estrategia para salir de la crisis financiera de 1929 fue primero

un plan de 100 días con medidas urgentes y luego una profundización del proyecto con intervencionismo estatal generando empleo con medidas contracíclicas como el seguro social de vejez y muerte para los trabajadores asalariados y con la Ley Wagner garantizar la libertad de sindicarse, el proceso de la negociación colectiva y el derecho a la huelga. Adultos mayores accedieron a jubilarse dejando su puesto a jóvenes que cobran un subsidio al desempleo hasta encontrar trabajo. Fueron medidas novedosas para la época con énfasis en la prevención que contribuyeron al accionar posterior de Beveridge y Perón, entre otros. La Corte Suprema de Estados Unidos debió intervenir para convalidar el Sistema ante las demandas de inconstitucionalidad. La Seguridad Social significó la salida del país de la gran depresión tras el crack financiero de 1929 y Roosevelt mantuvo la presidencia hasta su muerte en 1945, año en que Beveridge aplica en Inglaterra un plan similar pero con mayor tendencia a la universalidad. Roosevelt fue presidente durante la segunda guerra mundial, donde apoyó a Stalin contra Hitler en el tramo final y forjó las bases de la ONU y el FMI con la Carta del Atlántico firmada con Churchill, en cuyo texto la Seguridad Social es mencionada. A su muerte asume Truman y arroja dos bombas atómicas a Japón.

Beveridge desarrolla un plan tendiente a garantizar prestaciones al total de la población de Inglaterra (Etala, 2002). Por pedido del ministro de trabajo elabora el Plan Beveridge que es implementado en 1945 tras la derrota de Churchill y el triunfo de Clement Attlee del partido laborista. La implementación de un sistema de Seguridad Social más abarcativo se da en un marco de disputa por el liderazgo político de Occidente entre Inglaterra y Estados Unidos. Durante 1946 se sanciona: la ley de seguro nacional, la ley de accidentes de trabajo y la ley del servicio nacional de salud y en 1948 la ley Nacional de asistencia para indigentes. El Plan Beveridge se basa en la necesidad imperiosa de que el estado facilite una prestación por desempleo, enfermedad, retiro y asistencia sanitaria. Abarca a toda la población y cubre una amplia gama de contingencias. De 1945

a 1949 pasaron a ser propiedad estatal el Banco de Inglaterra, la aviación civil, las industrias de telecomunicaciones, el carbón, los ferrocarriles, el transporte de larga distancia por carretera, la electricidad, el gas, el hierro y el acero. México en 1943 promulgó la Ley de Seguridad Social que protege a los trabajadores en caso de accidente, enfermedad, jubilación y muerte y fija las bases del Instituto Mexicano del Seguro Social. En marzo de 1948, en Bogotá, Colombia, se establece la Organización de Estados Americanos y se promulga la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre en contexto del asesinato del candidato a presidente de Colombia, Jorge Gaitán.

3.1. 1944: Eva Duarte, Borges y Perón

En 1944 Perón como Vicepresidente y Secretario de Trabajo y Previsión establece una serie de normativas de perspectiva social entre las que se destacan: el Estatuto del Peón de Campo, las jubilaciones para empleados de Comercio, la creación de los tribunales del trabajo, la necesidad de convenios colectivos para definir los salarios, el aguinaldo, las vacaciones y la indemnización por despido. Ese año Borges publicó *Ficciones*. La Seguridad Social pasa a abarcar a gran parte de la sociedad provocando movilidad social ascendente y estabilidad económica con medidas redistributivas. Tras ser detenido el 13 y liberado el 17 de Octubre de 1945, Perón gana las elecciones presidenciales de 1946 y bajo la decisiva influencia política de Eva Duarte se profundiza en leyes sociales, laborales y previsionales como la creación de las cajas de trabajadores de la industria (1946), trabajadores rurales e independientes, profesionales y empresarios (1954) y trabajadores del servicio doméstico (1955). A su vez, se establecen los derechos electorales para las mujeres en 1947. En 1948 Eva Duarte crea la fundación que llevaba su nombre mediante la cual se construyen hospitales, escuelas, asilos y colonias de vacaciones para niños, ancianos y madres solteras. En 1949 Borges publicó *El Aleph* y el Congreso sancionó una reforma constitucional de perspectiva social

donde se dedica todo un capítulo, el tercero, a dar jerarquía constitucional a los derechos de la Seguridad Social. Esta nueva constitución se engloba en una corriente política conocida como Constitucionalismo Social.

3.2. La Constitución Nacional de 1949

La reforma del 49' otorga jerarquía constitucional a un universo de leyes protectoras a trabajadores con el aliciente de la consolidación de los llamados derechos a la ancianidad y un cambio de paradigma sobre el rol social de la propiedad. El debate en torno a la legitimidad de dicha reforma radica en la impugnación que realizan los dirigentes de extracción radical sobre los fines de la iniciativa. Bajo su visión, es solo un ardid para promover la reelección de Perón (por modificación del art.77) e incluso cuestionan la ley 13.233 que habilitó la reforma por el modo de computar las mayorías necesarias para avalarla del art.30 de la Constitución Nacional. La Cámara de Diputados aprobó la ley por 96 votos, número que excede los dos tercios de los diputados presentes pero no los dos tercios del total de los integrantes de la Cámara (sobre 152 se requerirían 101 votos). El constituyente Sampay justificó la interpretación oficial con antecedentes y jurisprudencia norteamericana, Lebensohn fue un sagaz crítico a esta postura. En la elección de convencionales constituyentes la UCR conquistó el 26,86% de los sufragios frente al 61,38% del peronismo. Pese a estar sancionada la ley de voto femenino no se oficializa a tiempo para que puedan las mujeres participar de la constituyente. Recién lo harían en la presidencial de 1951. Cabe destacar que la UCR se encontraba dividida y los llamados «unionistas», continuadores de Alvear, no acudieron al debate de la reforma, mientras el sector más dialoguista comandado por Lebensohn se retiró en la primera sesión tras un fuerte contrapunto con el constituyente peronista Arturo Sampay.

La pugna interna en el peronismo por la cosmovisión de fondo de la nueva versión de la Constitución Nacional abrió un profundo debate por momentos invisibilizado ante la magnitud de sus modificaciones. Prevalecerá la postura de

Atilio García Mellid entre otros, respecto a la marcada óptica liberal de la Constitución de 1853 y la necesidad imperiosa de dotar a la nueva versión de una perspectiva social atenta a las necesidades de los trabajadores. Según su visión la historia la habían escrito los «unitarios y liberales» (García Mellid, 1948) y era hora de reivindicar la gesta de Rosas y demás caudillos federales. Esta perspectiva revisionista con foco en la reivindicación de políticos desprestigiados por los sectores liberales marcó el pulso del debate y ahondó en fuertes diferencias en el oficialismo de esos días. Por caso, Scalabrini Ortiz ensaya un revisionismo de mayor alcance temporal para así rescatar la figura de Mariano Moreno, en clara contradicción con la perspectiva hispano-católica de Gálvez o Sampay. Según su visión, «la constituyente de 1853, de ninguna manera expresa la voluntad del pueblo de la Nación Argentina» (Scalabrini Ortiz, 1948). Para Scalabrini Ortiz estaba en juego la soberanía de los recursos y en qué medida la normativa permitiría abusos de empleadores y empresarios. En una suerte de síntesis de estas miradas, Perón proponía dejar atrás la «economía capitalista de explotación» para así «afianzar el bienestar y la prosperidad del pueblo argentino» (Domingo Perón, 1948). Compartía esta línea argumental el diputado por Buenos Aires, Cook, para quien la «oligarquía» había perpetrado un «apoderamiento» de la Constitución. Inclusive, para Scalabrini «la vida económica de estos pueblos quedó inerme, más aún, encadenada de antemano por la dialéctica venal de estos curiales que encubrían con la palabra libertad, que todos amamos, la voluntad de expoliación y la insaciable codicia del capital extranjero» (Scalabrini Ortiz, 1948).

Más allá de enfoques contrapuestos, la coincidencia estaba en las bondades de alcanzar un constitucionalismo social tras años de constitucionalismo liberal encarnado en el triunfo de Urquiza sobre Rosas en Caseros y con apoyo argumental de Alberdi para la redacción de la constitución de 1853. La

Constitución de 1949 era vista como una gesta patriótica para los adeptos, una legitimidad de la explotación para las perspectivas de izquierda y una maniobra autoritaria para la UCR. La consagración de jerarquía constitucional para normativas protectorias de los trabajadores en la Argentina de 1949 marca un símbolo de época a nivel continental y global. Ese año se proclamó, por caso, la República Popular China. Eugenio Zaffaroni en su «estudio preliminar a la Constitución de 1949», da la pauta de la contemporaneidad de dirigentes políticos coincidentes, «Perón, junto con Lázaro Cárdenas y Getúlio Vargas, con diferencias propias de la idiosincrasia de sus pueblos, procuraban el desarrollo económico autónomo de la región». Vargas gobernó Brasil de 1930 a 1945 (y del 50 al 55 cuando se suicida a poco de la destitución a Perón) y estableció leyes laborales y previsionales con fuerte industrialización y sindicalización con impronta conservadora y represiva de adhesión a Estados Unidos. Junto a Perón pergeñó el proyecto bioceánico ABC (junto a Chile) considerado precursor del Mercosur que no logró implementarse.

En 1953 muere Stalin y en Paraguay, Roa Bastos publica *El trueno entre las hojas*, al año siguiente Stroessner inicia su larga dictadura militar de 35 años en dicho país con apoyo de Estados Unidos. En ese mismo año en Argentina se profundiza el carácter redistributivo de la Seguridad Social cuando pasan a unificarse los sistemas previsionales con la redistribución de los ingresos como criterio de determinación del haber jubilatorio. El sistema por ese entonces contenía una impronta atenta al principio de solidaridad intergeneracional ya que interrelaciona los aportes de cada caja previsional bajo un sistema unificado. Quienes tuvieron salarios más bajos durante su vida profesional pasan a cobrar un haber más alto en su jubilación (CIFRA, 2009). Se llega al nivel de cobertura más alto de Latinoamérica bajo un sistema progresivo de reparto puro, donde todo lo que se aporta se destina a pagar. Esto era posible por un sistema socio-económico enfocado en alcanzar el pleno empleo, tal como fomentaban los modelos de Beveridge y Keynes. «Para 1954, con la sanción de

la Ley 14.370, se produjo un cambio sustancial en la naturaleza del régimen cuando se asumió la lógica de reparto como principio estructurante. Ello implicó que la redistribución de ingresos prime como criterio de determinación del haber jubilatorio, dejando atrás la lógica de capitalización individual» (CIFRA, 2009). La expansión en el alcance de la cobertura se universaliza al conjunto de los trabajadores y así a sus familias. Perón se apoya en la fuerza de los sindicatos y en la organización de su movimiento pero los cambios económicos y la muerte de Evita en 1952 enhebran una crisis que deviene en un grave conflicto con la iglesia católica. En 1955 con un bombardeo del ejército sobre la Plaza de Mayo es destituido y debe exiliarse.

Thomas Piketty sostiene que la reducción en la desigualdad después de la Segunda Guerra Mundial fue una excepción a la regla general del capitalismo (Piketty, 2014). Los trabajadores en este período estaban representados por sindicatos que llegaban a un acuerdo con el capital y reprimían iniciativas más radicales. Nick Srnicek enfatiza el rol en este lapso de «trabajos relativamente permanentes, salarios elevados, jubilaciones garantizadas y mientras tanto el Estado de bienestar redistribuía el dinero entre los que quedaban fuera del mercado laboral» (Srnicek, 2018). El reparto más equitativo del ingreso en esta etapa histórica marca el carácter redistributivo de la Seguridad Social y consolidación del principio de universalidad.

3.3. Reforma Constitucional de 1957: el art. 14 bis

En 1957 tras derrocar a Perón y derogar la Constitución de 1949 por decreto, el presidente de facto Aramburu convocó también por decreto a una nueva convención constituyente, sin participación del peronismo por estar proscrito. De ella participan la UCR, en sus vertientes Intransigente (77 convencionales) y Del pueblo (75 convencionales) y espacios minoritarios como el Partido Socialista (12). Mantienen la versión de 1853 de la Constitución Nacional con toda modificación excepto la de 1949 y solo agregan el artículo 14 bis. La

convención constituyente implementó este nuevo artículo y se levantó de la sesión. Su ideólogo fue el constituyente Crisólogo Larralde y su legitimidad goza de mínimas imputaciones del campo doctrinario pese a las falencias institucionales del contexto. El artículo sintetiza los preceptos de la Constitución derogada de 1949 en un solo artículo mediante tres párrafos que aluden cada uno a: 1) el derecho individual del trabajo; 2) el derecho colectivo del trabajo y 3) rol de la Seguridad Social.

La Constitución de 1949 fue criticada por el constitucionalista de mayor renombre en Argentina, Bidart Campos: «La Constitución de 1949 instrumentó el totalitarismo, y fue la culminación de un proceso revolucionario que, una vez producida la desconstitucionalización por la pérdida de la vigencia de la constitución de 1853, procuró restaurar la identidad entre la práctica y la constitución escrita, dando un estatuto acorde con la nueva doctrina que defendía el Jefe de Estado» (Bidart Campos, 1964). A su vez, el doctrinario también critica la legitimidad de la reforma de 1957 aunque con menor vehemencia: «La (reforma) de 1957 se llevó a cabo sobre el texto de la constitución histórica de 1853- 1860. Fue realizada por una convención surgida de elección popular, pero tuvo un vicio de origen cuando, por ser una época de facto, la declaración de la necesidad de reforma no pudo ser efectuada por el congreso de acuerdo con el art. 30, y lo fue por el poder ejecutivo de facto. La convención se desintegró antes de concluir su trabajo, y de ella quedó el art. 14 bis, que no alcanzó a ser renumerado y subsiste entre los anteriores artículos 14 y 15 con aquella denominación (también se lo ha llamado art. 14 nuevo)» (Bidart Campos, 1986). Bidart Campos considera que la reforma de 1957 establece un liberalismo social. En la compilación de investigaciones La constitución maldita (Mauro Benente, 2019) Luciana Vita rescata la euforia de Bidart Campos frente al golpe de estado de 1955: «una multitud, tan elocuente como las que durante el régimen vitoreaban a su conductor ya caído, asiste a la asunción del poder por el general Lonardi» y escucha «un discurso mesurado,

pacífico, valiente y honesto, que hacía resaltar en mucho el contraste con la oratoria entonces en boga» (Bidart Campos, 1977). La predilección de esta constelación de juristas por las políticas liberales se advierte en textos hoy devenidos en material de cabecera durante la formación jurídica: «surgido de una revolución legítima pero constituido con carácter de facto», se pudo abolir la reforma del 49 «porque ese acto era necesario para los fines de la revolución triunfante» (Bidart Campos, 1986). El golpe de estado con que se destituyó a Perón se llevó a cabo bombardeando la Plaza de Mayo con un saldo de más de 300 muertos, entre ellos niños no identificados por quedar mutilados por las bombas. No es el fin de este estudio otorgarle razón a alguna de estas posturas sino dilucidar los posicionamientos que determinan las acciones de los actores políticos.

La Constitución de 1949 ha quedado olvidada como otras reformas constitucionales. A saber: la realizada en 1860 por Mitre tras la batalla de Cepeda para anexar a Buenos Aires al país como previa a la batalla de Pavón donde vence a Urquiza; la subsiguiente de 1866 para promover retenciones y finalmente la concretada por Roca para establecer nuevos ministerios ante la fuerte migración en 1898. Estas reformas pese a ser invisibilizadas en el análisis histórico continuaron en vigencia. Su legitimidad a la hora de ser convocadas y aprobadas (por meras aclamaciones) resulta dudosa ya que se dieron de espaldas al pueblo. El constitucionalismo clásico argentino basa su análisis en las reformas de 1853, 1957 y 1994. La reforma de 1957 compactó los derechos sociales del capítulo 3 de la Constitución derogada de 1949 en un solo artículo, el 14 bis. A su vez, se sumó el derecho a huelga que no había sido parte de aquella Constitución. Los exégetas de la misma arguyen que no ameritaba su inclusión por estar el Gobierno en vistas de conseguir el pleno empleo. La Constitución Nacional argentina consagra en el tercer párrafo del artículo 14 bis que la Seguridad Social es de carácter integral e irrenunciable. Estos principios

rectores de la seguridad social quedan establecidos con jerarquía constitucional dotando de esta perspectiva a toda la legislación en la materia. Luego enumera las obligaciones que tendrán la seguridad social y su pertinente legislación. La última de ellas es el acceso a una vivienda digna. Esta universalización del alcance de la seguridad social significa un paso trascendental en pos de una óptica redistributiva de su accionar. El artículo 14 bis, pese al vicio de legitimidad que propició su adhesión a la Constitución, devela que determinadas conquistas sociales redistributivas ya no podían resignarse de modo regresivo. La progresividad quedará establecida y los derechos sindicales jerarquizados. Otros avances como la participación de los trabajadores en las ganancias de las empresas siguen sin efectivizarse pese a iniciativas parlamentarias al respecto. Durante ese mismo año, 1957, se publica el libro *Operación masacre* de Rodolfo Walsh que noveliza los fusilamientos a trabajadores referenciados en la reivindicación de Perón, figura de la cual estaba prohibido incluso mencionar su nombre.

28

4. DESFINANCIACIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL: GUERRA FRÍA, SALARIOS CONGELADOS

Tras el golpe de estado a Perón se produce una brusca desinversión en Seguridad Social (Cifra, 2009) que se condice con la llegada del Fondo Monetario Internacional al país. La Ley 14.499 impuesta en el Gobierno de Frondizi dispuso el 82% móvil para actualizar el haber jubilatorio más no llega a aplicarse. El régimen de reparto del área previsional pasa a ser impuro ya que requiere impuestos para financiarse y, a su vez, se impone un nuevo régimen especial para jubilaciones de privilegio con escasos requisitos. Durante la década de 1960 se suceden Gobiernos ilegítimos por proscripciones partidarias y Gobiernos militares de facto. El sistema económico desarrolla una tendencia a la inflación que acompañará al país en forma sistemática a medida que la dependencia del dólar se acentúa por deudas en esa moneda (Cifra, 2009). Pese a esbozos de desarrollismo y otros planes se evidencia un largo periodo de

inestabilidad política y escasa adhesión a los sucesivos Gobiernos. La Guerra Fría estableció un sistema geopolítico de bipolaridad entre La Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas y Estados Unidos. Argentina permaneció encolumnada a los últimos con Gobiernos sin legitimidad social por proscriciones y asiduas rupturas del orden democrático. En 1961 Kennedy asume la presidencia de Estados Unidos y se produce la invasión estadounidense a Bahía de los Cochinos, conocida como Playa Girón, cuyo plan fue descifrado por Rodolfo Walsh y Gabriel García Márquez al decodificar como un cable que estaba dirigido a Washington por un funcionario de la CIA adscrito al personal de la Embajada de Estados Unidos en Guatemala contenía información cifrada que anunciaban en clave la invasión a Cuba. El 9 de Julio de 1962 se realiza uno de los plenarios más importantes de la historia del movimiento obrero argentino en Huerta Grande, Córdoba. Allí establecen los trabajadores un programa revolucionario a los fines de la liberación nacional pidiendo intervención estatal. Tras el golpe militar a Frondizi (también del '62) y el mandato interino del senador radical Guido con Martínez de Hoz como ministro de economía, asume Illia en 1963 quien gana la elección con Perón proscrito y Frondizi preso. Ese año Cortázar publica *Rayuela*. Condicionado por el poder militar Illia logra establecer la ley Oñativia que regulaba la producción y comercialización de medicamentos como bien social. El Club de París y el FMI se opusieron y en 1966 Illia es derrocado por Onganía quien cierra el Ministerio de Salud e impone una reforma previsional que unifica las 13 cajas previas en solo 3: industria, comercio y actividad civil, una para trabajadores del estado y servicios públicos y otra para trabajadores autónomos. Estandarizan requisitos y se aumentan tanto la edad jubilatoria requerida, como los años de aporte exigidos para acceder a la prestación. Se impone de este modo un sistema regresivo para la distribución de recursos en un marco de represión a la protesta social con el Cordobazo y el Rosariazo como hitos de

época por la novedosa unión de estudiantes y trabajadores en el reclamo y el viraje hacia la vía armada como expresión política. En 1968 se había dividido la CGT, entre la CGT de los Argentinos y la CGT Azopardo, liderada por Vandor. En 1970 se llega a una unidad con ausencia de la primera y en ese marco se sanciona la ley 18.610 de 1970 donde se instauran las obras sociales y se traslada parte del presupuesto del sistema a los sindicatos. La alianza entre líderes sindicales y militares separará a los dirigentes de los trabajadores de base. Ese año Salvador Allende gana la presidencia de Chile y nacionaliza los bancos y los recursos naturales promoviendo una reforma agraria. Lo mismo realiza Velasco Alvarado pero mediante una dictadura militar en Perú. En Bolivia, Torres toma el poder con un levantamiento popular y nacionaliza los recursos naturales pero es destituido en 1971. En ese año en Argentina se crea el PAMI por la ley 19.032 para brindar asistencia social y médica a los adultos mayores.

30

4.1. Plan sistemático de desaparición de personas para instaurar una economía liberal

En 1973 se habilita electoralmente a Perón tras 17 años de proscripción. Ese año Pinochet con apoyo de Estados Unidos destituye a Allende en Chile e inicia una dictadura militar de 17 años. Al levantarse la proscripción al peronismo gana la presidencia Cámpora quien pasa el Gobierno a Perón que regresa del exilio. Tras el impasse democrático, la dictadura iniciada con el golpe de estado de 1976 comandada por Videla impondrá un plan sistemático de secuestros, torturas, robos de bebés, desapariciones y gente arrojada viva al mar con impronta argumental de adhesión a las políticas de Estados Unidos durante la Guerra Fría. El fin era perpetrar un sistema económico de libre mercado, privatización de bienes del estado y endeudamiento externo en el continente. Ese año murió Mao en China. La ley de contrato de trabajo será despojada de gran parte de sus artículos y la actividad sindical quedará suspendida. Se intervienen las obras sociales y se eliminan las contribuciones patronales para el nuevo régimen jubilatorio de 1980. Los haberes quedan congelados y la

propaganda oficial argumenta que al bajar los gastos de los empleadores esto generaría mayor inversión y por ende, más trabajo. Gran cantidad de trabajadores, trabajadoras y estudiantes aún continúan desaparecidos, entre ellos el redactor de la ley de contrato de trabajo, Oscar Centeno. Dicha ley fue desmantelada al derogar gran parte de sus disposiciones. La década del '70 empieza con Onganía y termina con Videla. Tras la guerra de Malvinas, con el retorno de la democracia el Gobierno de Alfonsín restablece por emergencia previsional las contribuciones patronales para intentar equilibrar el sistema jubilatorio. En 1985 terminan las dictaduras militares de Uruguay y Brasil. En Argentina la Emergencia Previsional de 1986 logró congelar las demandas legales y la ejecución de sentencias contra el Estado por juicios que denunciaban el ajuste mediante la nimia movilidad. Se sancionan las leyes 23.660 y 23.661 sobre obras sociales y seguro nacional de salud. El entusiasmo por el retorno de la democracia es rápidamente vencido por una hiperinflación que pulverizó los salarios. El Gobierno de Alfonsín estuvo signado por levantamientos militares que rechazaban se los juzgue por torturas, desapariciones y apropiación de bebés durante la dictadura. En un principio avanzó con el juicio a las juntas militares más luego concedió la obediencia debida (ley 23.521) y punto final (ley 23.492) al juzgamiento de dichos crímenes hoy considerados imprescriptibles. Asediado por la hiperinflación adelantó tanto las elecciones presidenciales de 1989 como la entrega de la presidencia. Ese año termina la dictadura militar de Stroessner en Paraguay y al año siguiente la de Pinochet en Chile.

4.2. Privatización de la Seguridad Social: globalización y deuda externa

Para frenar la hiperinflación heredada del Gobierno alfonsinista, Menem opta por el desguace del Estado mediante privatizaciones y endeudamiento externo en continuidad con el modelo económico de Martínez de Hoz durante la dictadura. Se acelera el deterioro del aparato productivo con exaltación a la virtud de los productos importados que llegan más fácilmente y con precios

más bajos por la política de apertura liberal. Una nueva flexibilización laboral es promovida bajo la promesa de una revolución productiva. Los fondos jubilatorios son privatizados mediante la ley 24.241 y pasan a la órbita de empresas que invierten los fondos en la bolsa de valores a riesgo de dejar jubilados con haberes insignificantes. Las AFJP (Administración de Fondos de Jubilaciones y Pensiones) inclusive en un período redujeron las alícuotas de contribuciones patronales y su reembolso pasó a ser por aumento a impuestos al consumo, como los cigarrillos. Se eliminó la movilidad jubilatoria y cada aumento dependía de la decisión discrecional de la ley presupuestaria. La privatización del sistema de Seguridad Social se implementó en varios países con diferentes modalidades: Modelo Sustitutivo: en Chile (81), Bolivia (97) y México (97), El Salvador (98) Nicaragua (00), República Dominicana (03); Modelo Paralelo: en Perú (93), Colombia (93) y Modelo Mixto: en Argentina (94), Uruguay (96), Costa Rica (01), Ecuador (01), Panamá (97 y 02). En todos los países el sistema colapsó, excepto en Chile cuyo ejemplo se utilizó para aplicarlo en Argentina. Actualmente dicho modelo entró en crisis ya que la justicia chilena permitió a los trabajadores retirar sus aportes puesto que pocos llegan a acceder a la jubilación. Este sistema de capitalización individual pese a ya estar en desuso continúa generando dificultad a la hora de calcular el monto del haber jubilatorio. La cuenta se realiza diferenciando los lapsos de aporte a cada sistema vigente complejizando su operatoria. La jubilación está compuesta por la Prestación Básica Universal (PBU), Prestación Compensatoria (PC) y Prestación Adicional por Permanencia (PAP). La primera la cobran todos y las últimas dos se calculan con el aporte previo y posterior a la privatización respectivamente. Su implementación se justificó en la presunta dinamización del mercado de capitales y la reducción del déficit del sector público, sin embargo los problemas financieros del sector público se profundizaron por la enorme transferencia de recursos del Estado a las AFJP que también cobraban por administrar el fondo de jubilación. Inclusive, el Estado sorteaba la AFJP a la

que pasaba a aportar el trabajador en caso de no tomar una decisión al respecto. El sistema privatizado contradice diversos principios de la seguridad social. Se establecieron fuertes reducciones en las alícuotas de las contribuciones patronales al sistema de seguridad social (entre 1993 y 2000, se redujeron cerca del 50%), bajo la promesa de incentivar la contratación de personal en un marco de agudización del desempleo y la desindustrialización por entrada de bienes importados sin regulación estatal (CIFRA, 2009).

4.3. Mercosur: integración regional para un mercado común

Durante la presidencia de Menem, en 1991, la República Argentina, la República Federativa de Brasil, la República del Paraguay y la República Oriental del Uruguay suscriben en la ciudad de Asunción, el tratado por el cual se sientan las bases para la creación del Mercado Común del Sur (MERCOSUR). Este proceso de integración regional aún pugna por establecer una operatividad superior a la espera de lograr la elección directa de los miembros del Parlasur por parte de los pueblos. No obstante, su conformación marca un hito a nivel regional y signa una época en que Argentina se abre al mundo con resultados calamitosos en lo económico pero con avances como la jerarquización de los tratados internacionales y la conformación de MERCOSUR. Luego, en 1994 mediante el Protocolo de Ouro Preto se definió la estructura institucional del proceso de integración, el cual difiere con la Unión Europea en que aquella es un proceso supranacional. El Mercosur es un proceso de integración derivado del derecho internacional público que sigue los lineamientos de la Convención de Viena, mientras la Unión Europea es un proceso autónomo diferente. Es, por tanto, el Mercosur un proceso de integración intergubernamental donde los miembros deciden por unanimidad o consenso según intereses nacionales. Sus representantes en los órganos son elegidos por los estados miembros. El objetivo principal es la conformación de un mercado común y a su vez lograr una unión tarifaria y aduanera con libre circulación de mercancías y luego

también de servicios. Un mes después de la firma del Protocolo de Ouro Preto se desata la última guerra entre países sudamericanos, la de Perú y Ecuador en enero de 1995. Contemporánea al último genocidio de África, ocurrido en Ruanda en 1994 donde asesinan a 1 millón de personas en 100 días por razones étnicas. La historia de ambos continentes guarda estrecha relación por la migración forzada de esclavos hacia América y la continuidad del genocidio, esclavización y endeudamiento financiero que impide salir de la pobreza.

4.4. Reforma constitucional de 1994: reelección, tratados y un senador para la minoría

El furor económico inicial en Argentina por la entrada de dólares de privatizaciones y contratos de deuda externa condujo a la búsqueda de la reelección presidencial de Menem mediante una nueva reforma constitucional en el año 1994. El apoyo de la UCR se consiguió a cambio de sumar un senador por la minoría al Congreso y la jerarquización a rango constitucional de los tratados internacionales. Esta decisión significó un gran avance en la protección legal de la ciudadanía, no obstante su aplicación no atisba a concretarse. Sobre las dificultades para implementar el derecho internacional se destaca el trabajo de Hans Kelsen en pos de dotar a los organismos internacionales de tribunales que exijan el cumplimiento de sus resoluciones. Recordemos que para Kelsen una norma jurídica es un «juicio hipotético del deber ser coactivo dictado por autoridad competente». Kelsen define al derecho como «un orden de la conducta humana de naturaleza coactiva que se vale de una técnica social específica, que consiste en amenazar con una sanción la conducta que se quiere evitar» (Kelsen, 1960). Reviste vigencia el positivismo desde el siglo anterior hasta esta etapa donde la visión de Kelsen se refleja en la redacción de los tratados. El autor vienés, pese a ser impulsor del positivismo, incorpora fuertemente a Kant a su pensamiento puesto que su giro copernicano permitió una síntesis entre el empirismo de Hume y el racionalismo cartesiano. Los tratados internacionales pese a constituir un gran avance en materia de

protección continúan en camino de ser implementados en la práctica por la dificultad de establecer sanciones ante un no cumplimiento. Respecto al análisis de las normas, Dworkin considera que moral y derecho son indisolubles y basa su crítica a Kelsen en una distinción entre normas, directrices y principios, señalando que no se pueden identificar por su origen sino por su contenido y fuerza argumentativa. Así, los principios (justicia y equidad) dan razones para decidir en un sentido determinado, pero, a diferencia de las normas, su enunciado no determina las condiciones de su aplicación. Un claro ejemplo del dilema planteado por Dworkin es el fallo axial para el régimen de movilidad en esta era, Chocobar (27/12/96). Allí la CSJN desengancha el haber jubilatorio de los salarios en actividad y fija una movilidad de 3,28% por año entre la vigencia de la convertibilidad y 1995 (para las restantes se implementa el AMPO -aporte medio previsional obligatorio- por la Ley 24.241). Con 5 votos a favor y 4 en contra, el voto de la mayoría se justifica en el precepto del art 26 de la CIDH. (Pacto San José de Costa Rica), donde se estableció el compromiso de los países firmantes al desarrollo progresivo de los derechos mediante sus recursos disponibles. Paradójicamente, bajo este pretexto limitan la aplicación del índice anterior en tanto las disponibilidades del estado estaban condicionadas. A su vez, la ley de convertibilidad imposibilitaba la indexación. Ante el aumento de la litigiosidad sobre movilidad por influjo de la inflación, la CSJN tomará un rol preponderante en tanto sus decisiones pueden afectar el nivel de gasto de cada Gobierno.

4.5. Colapso del sistema de privatización y endeudamiento

En su segundo Gobierno, Menem acelera la transmisión de recursos de los sectores populares hacia el sector financiero. Las AFJP compraron títulos de deuda pública y los haberes pasaron a financiarse a su vez por impuestos como reemplazo a parte de las contribuciones patronales. La flexibilización laboral posibilitó que millones pierdan su trabajo y se incremente el empleo informal.

En términos de Seguridad Social esta etapa profundiza el despojo hacia los sectores medios para beneficio de especuladores financieros. La política liberal y de endeudamiento será continuada por De la Rúa con decisiones como el Megablindaje y Megacanje, por el cual al país le darían 50 mil millones de dólares pero se usarían paradójicamente para pagar deuda. El país sufrió un perjuicio valuado en 55.000 millones de dólares. Siete fueron los bancos implicados en esta operación financiera y obtuvieron 150 millones de dólares en comisiones. Los bancos eran: Banco Francés, Santander Central Hispano, Galicia, Citigroup, HSBC, JP Morgan y Credit Suisse First Boston. El ideólogo, David Mulford, cobraría en carácter de comisiones 20 millones de dólares. Los bancos y las AFJPs aportaban al canje títulos por valor total de 27.000 millones de dólares para ser canjeados por los nuevos papeles de deuda del país. Sin embargo, 20.000 de esos 27.000 millones de dólares ya estaban en la cartera de los bancos y las AFJPs. En este marco, la Ministra de Trabajo Patricia Bullrich recorta el 13% de las jubilaciones y el sueldo de los empleados públicos en un plan de austeridad que termina con el presidente huyendo en helicóptero mientras asesinan a manifestantes en las calles. Se suceden cinco presidentes en poco más de una semana y el senador Duhalde es elegido por el Congreso como presidente provisorio. Durante su interinato nombra a Maqueda en la CSJN.

5. SEGURIDAD SOCIAL INTEGRAL: INTEGRACIÓN REGIONAL Y DESENDEUDAMIENTO

Tras un marco de estabilidad logrado en el Gobierno provisional de Duhalde, llega Néstor Kirchner a la presidencia con solo el 22% de los votos. Bajo su Gobierno y el de sus aliados regionales la Seguridad Social se expande para brindar prestaciones a muchas otras contingencias obrando de un modo integral. Sus logros respecto a la Seguridad Social son: la prestación adicional para casos de desempleo, la ampliación de la cobertura mediante moratorias y el aumento del haber jubilatorio que se encontraba por debajo del salario mínimo vital y móvil. Una moratoria inclusiva en el año 2004 permitió que

accedan a la jubilación quienes por no alcanzar determinadas cifras no conseguían este beneficio. En el año 2005 Kirchner pagó la deuda al Fondo Monetario Internacional. Los cambios en política de Seguridad Social pudieron implementarse por un marco político de desendeudamiento externo. La deuda condicionaba el margen de maniobra para destinar fondos a fines sociales por ser una política contraria a los planes económicos sugeridos por organismos como el Fondo Monetario Internacional. Brasil y Argentina pagaron al mismo tiempo su deuda al F.M.I en 2005 como parte de un proceso conjunto de integración regional, desendeudamiento y políticas sociales contrarias a las recomendaciones de organismos internacionales de crédito. Lula con su plan Fome Zero (Hambre cero) liberó del hambre a más de 15 millones de personas (de 44 a 29,6 millones de personas) mediante una transferencia de renta directa realizada con programas como Programa Bolsa Familia. En total, entre 2003 y 2009, más de 20 millones de personas salieron de la pobreza (Instituto da Cidadania, 2010) y la reducción de las tasas fue más acentuada en las áreas rurales, donde 5 millones de personas dejaron la pobreza. El proyecto fue sistémico y se basó, entre otros tantos planes como el Fondo de Garantía de Cosecha, en créditos para adquirir tierras de la Amazonía con la condición de contratar trabajadores. Así, entre 2003 y 2009 fueron beneficiadas 74.000 familias, que adquirieron 1,3 millones de hectáreas, lo que implicó recursos del orden de los 1.900 millones de reales. (França, C. et al, 2009). El desendeudamiento y la integración regional propiciaron una expansión integral de la Seguridad Social que redujo la desigualdad como nunca antes desde los Gobiernos redistributivos de los pueblos originarios previos a la colonización.

5.1. Fallos: la Primavera Laboralista de la Corte Suprema de Justicia de la Nación

Otro cambio político que permitió la implementación de políticas redistributivas fue la modificación en la conformación de la Corte Suprema de

Justicia de la Nación entre 2003 y 2005. Tras sobreseer a Mauricio Macri y Franco Macri en la causa por contrabando de autopartes Sevel, Moline O'Connor y Boggiano fueron destituidos por el Congreso. Por su parte, Vázquez, López y Nazareno renunciaron y Belluscio luego se jubiló. Bajo una nueva conformación del máximo tribunal se suceden una serie de fallos relacionados a la Seguridad Social con claro beneficio a los trabajadores como Sánchez, Castillo, Aquino, Badaro o Eliff. Se conoce este compendio de fallos como la primavera laboralista de la Corte Suprema.

El fallo de CSJN, Castillo (año 2004), define la inconstitucionalidad del art. 46 de la Ley de Riesgos de Trabajo 24.557. Dicho artículo definía que en casos de accidentes o enfermedades laborales se debía acudir a las Comisiones Médicas, entes administrativos que determinan si el accidente o la enfermedad es de naturaleza laboral y qué grado de incapacidad produjeron. Ante una postura adversa se podía apelar su decisión ante la Comisión Médica Central o la justicia federal con la Cámara Federal de la Seguridad Social como última instancia.

38

La Corte Suprema en Castillo definió que las decisiones de las comisiones médicas debían ser revisadas por la justicia laboral y no la federal ya que el régimen de reparaciones que dispone la LRT es de carácter común y no federal. A su vez, estipuló que el artículo 46 LRT afectaba el principio de autonomía de las provincias, en tanto restringía indebidamente las facultades jurisdiccionales de las provincias. Recientemente el fallo «Pogonza c/ Galeno ART» de 2021 determinó la constitucionalidad de las comisiones médicas en claro apoyo a las empresas de ART (accidentes de riesgos de trabajo) en detrimento de los trabajadores que deben pasar por esta instancia administrativa dilatando su resolución judicial en clara contradicción con los principios procesales. Fue uno de los últimos fallos de Highton antes de renunciar a la CSJN.

También en 2004, el fallo Aquino estableció que el art.39 LRT era inconstitucional, en tanto cercenaba el derecho del trabajador de acudir al fuero

civil a pedir una reparación a los daños producidos durante la jornada laboral. Aquino a sus 29 años cayó de un autoelevador en el cual trabajaba a diez metros de altura. Sufrió por ello, una minusvalía del 100% de su capacidad laboral y por tanto pretendía una reparación integral al daño. No le habían brindado elementos de protección ni una red que ampare una posible caída. El art. 39 vedaba la posibilidad de acudir a la justicia de índole civil, donde Aquino podía reclamar otros rubros como daño psíquico, moral, lucro cesante, etc. Privar al trabajador de esta posibilidad representa una discriminación y así lo ponderó la CSJN con amparo en el art.14 bis de la Constitución Nacional. Aquino abre la posibilidad de una reparación integral ante una incapacidad de índole laboral. Los asuntos referidos a riesgos de trabajo suscitan controversia en tanto envuelven fallos, leyes, acordadas, decretos y demás elementos contradictorios entre sí que prestan a la confusión, al desinterés de juristas al respecto y a lobbys empresariales constantes. La LRT es del año 1995 y la influencia de estos fallos provocó una actualización mediante la ley 26.773 del año 2012, donde se establece la reparación sistémica del daño con un 20% adicional (art. 3). A su vez, el fallo Milone (2004), estableció el pago único para la indemnización y es recogido por la legislación de la ley 26.773 en su art. 2. Luego, en 2018, una nueva ley, la Nº 27.348, desvirtúa los alcances del avance legislativo imponiendo el porcentaje de tasa activa del Banco Nación para el cálculo del I.B.M, lo que creó gran controversia jurisprudencial, en tanto algunas sentencias aplicaban tasa pura y no activa. El decreto 669/19 quitó la imposición de tasa activa y volvió al RIPTE como modo de cálculo.

Los fallos contradictorios son una constante en el ámbito de riesgos de trabajo. Algunos Decretos son de dudosa constitucionalidad como el 658/96 (y modificatorias) que estipula que si el trabajador no laboró 3 años seguidos no corresponde indemnización y son aplicados o no acorde a que juzgado actúe en el caso. Esta realidad repercute en una gran litigiosidad, años de espera por

justicia y el desconcierto tanto de los litigantes como de empleadores y trabajadores, quienes desconocen los alcances de la multiplicidad de normas aplicables a cada caso. Hay un incipiente debate doctrinario sobre la adscripción del sistema de riesgos de trabajo a la Seguridad Social. Doctrinarios como Akerman, Masa o Luis Ramírez consideran que no forman parte de la Seguridad Social y la responsabilidad individual sigue en el empleador. Otras líneas argumentales como la de Vázquez Vialard o Chirinos lo configuran como parte de la Seguridad Social y por ende, lo consideran materia de análisis conjunto para una comprensión integral del fenómeno y sus institutos.

Por otra parte, en el fallo Sánchez, María del Carmen del 17/5/2005 la CSJN vuelve sobre sus pasos hasta el año 1937 (Tiburcio López c/ Tucumán) y rechaza posiciones restrictivas en materia de movilidad del haber jubilatorio. Su argumento será el desarrollo progresivo ya utilizado en Chocobar pero aquí con otra interpretación del art. 26 de la CIDH, ya que a su entender este artículo refiere a nuevos beneficios y por ende, no puede implicar retacear derechos ya vigentes. Luego en Arrues (30/5/06) falla que no hay derechos adquiridos respecto a la manera de cálculo y, por tanto, puede modificarlo una ley si no hay confiscatoriedad ni regresividad. Una clara muestra de cómo la CSJN cobra una ascendente importancia es en el caso Badaro, Adolfo (8/8/06) quien llega dos veces a la CSJN por no tener una ley de cálculo de movilidad. La Corte Suprema establece una movilidad de índole pretoriana en este caso. Primero recuerda que la función de establecer la movilidad debe estar en cabeza del Poder Legislativo, instándolos a ejercer su responsabilidad y un año después en el llamado Badaro 2 (26/11/07) les recuerda que como aún no establecieron cálculo de movilidad y para ello deben obrar con el objeto de darle toda su plenitud, establece el régimen de movilidad con base en el índice de salarios bajo creación pretoriana. Luego en ELLIFF (11/8/09) determinan que las remuneraciones consideradas para el promedio deben ser homogéneas y actualizadas al momento del cese.

5.2. En torno a 2009: ANSES y cuidado integral frente a contingencias

En 2007 asume la presidencia Cristina Fernández de Kirchner y entra en funciones el Parlamento del Mercosur, el Parlasur. El proceso de integración se profundizó con la creación de UNASUR en 2008, organismo formado por todos los países de Sudamérica. Ese mismo año se estatizaron los fondos jubilatorios argentinos en manos de las AFJP (Ley 26.425) y así las jubilaciones pasan a ser administradas por el estado mediante ANSES, como parte de medidas anticíclicas por la crisis financiera de Lehman Brothers. La Ley 26.425/08 unificó el sistema de jubilaciones y pensiones en un único régimen denominado Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA), todavía vigente. También en 2008 se establece un régimen de movilidad para que deje de ser discrecional cada aumento jubilatorio (Ley 26.417). Es el año en que Xi Jinping asumió la vicepresidencia de China. En Octubre del 2009 se establece la Asignación Universal por Hijo (Decreto 1602/09), programa vital para la reducción de la pobreza y clave del carácter integral de esta etapa de la Seguridad Social. Ese año se publican los libros *Los peligros de fumar en la cama* de Mariana Enriquez y *Pájaros en la boca* de Samantha Schweblin. En 2010 con el Decreto 459/10 se inicia el programa Conectar Igualdad que brinda notebooks a estudiantes para acortar la brecha digital. El mismo año, 2010, el Congreso vota una ley que establece el regreso del 82% móvil como movilidad del haber jubilatorio pero es vetado por la presidenta por no considerarlo de posible ejecución. En 2013 por Ley 26.844 se establecen el Régimen especial de contrato de trabajo para el personal de casas particulares, un gran avance para un colectivo postergado y de alta informalidad aunque con puntos inconstitucionales y por Ley 26.853 la creación de la Cámara Federal y Nacional de Casación del Trabajo y la Seguridad Social que institucionaliza el sistema. En 2014 se establece una nueva moratoria para que más personas alcancen a jubilarse llegando a un 90% de cobertura y se crea el plan PROGRESAR (Decreto 84/14) como ayuda financiera a estudiantes

durante su carrera universitaria o terciaria. También se lanza ese año el primer satélite de comunicaciones geoestacionario de fabricación argentina, ARSAT-1. Otros beneficios de las asignaciones familiares de la época son la asignación prenatal, asignación por embarazo, asignación por maternidad, asignación familiar por adopción, ayuda escolar anual o asignación familiar por matrimonio. Dichas prestaciones generaron una gran crítica por parte de los medios de comunicación enfrentados con el Gobierno y por trabajadores que consideran injustas las erogaciones estatales para asignaciones. Otros hitos en materia de soberanía son la recuperación de Aerolíneas Argentinas en 2008 e YPF en 2012, que serán vitales para importar vacunas durante la pandemia Covid19.

42

Ese año, 2012, la CSJN falló respecto al derecho a vivienda digna en el caso «Q.C., S.Y. c/Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires s/amparo», donde garantizó el alojamiento con condiciones edilicias adecuadas a una madre soltera con un hijo discapacitado. El fallo menciona los argumentos de la por entonces Ministra de Desarrollo Social de la jurisdicción, María Eugenia Vidal para no brindar una vivienda digna. La CSJN advirtió que se vulneraron los Derechos Económicos Sociales y Culturales, que si bien no consagran operatividad directa, deben ser efectivos y «maximizar la porción que corresponde al grupo de los menos favorecidos» en cita a *A theory of Justice* de Rawls. La Corte hace una interpretación abarcativa del derecho a una vivienda digna en relación a los Derechos Humanos sin permitir la excusa estatal del escaso presupuesto o planes de asistencia tangenciales y que la primera característica de esos derechos y deberes es que no son meras declaraciones, sino normas jurídicas operativas con vocación de efectividad.

5.3. Integración regional y asistencia previsional no contributiva

A comienzos del Siglo XXI Sudamérica vivió un proceso de integración regional, desendeudamiento externo, nacionalización de los recursos naturales consolidando el derecho ambiental y expansión de la Seguridad Social con

alcance integral. En 2006 Evo Morales gana las elecciones de Bolivia, nacionaliza los hidrocarburos y tras un referéndum con 90% de participación se reforma la Constitución en 2008 brindando una renta universal a la vejez financiada por los recursos hidrocarburíferos. Entre los extensos cambios el artículo 67 de la nueva Constitución Nacional del Estado Plurinacional de Bolivia señala que: «Todas las personas adultas mayores tienen derecho a una vejez digna, con calidad y calidez humana. El Estado proveerá de una renta vitalicia de vejez, en el marco del sistema de seguridad social integral, de acuerdo con la ley». Por lo tanto, mediante la Ley N° 3791 de 28 de noviembre de 2007 y el Decreto Supremo N° 29400 de 29 de diciembre de 2007, se establece y reglamenta la Renta Universal de Vejez (Renta Dignidad), dentro del régimen de Seguridad Social No Contributivo. De esta forma se establece una pensión universal de vejez que empezó a realizar pagos a la población con 60 o más años de edad, desde febrero de 2008. El financiamiento es: I) del 30% del dinero percibido del Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH) y II) de los dividendos de las empresas públicas capitalizadas en la proporción accionaria que corresponde a los bolivianos. Así, todas las personas adultas mayores acceden a una Renta Universal de Vejez – Renta Dignidad, la cual permite cubrir el riesgo social asociado a la vejez y brinda seguridad económica para esta etapa de la vida, tanto para personas que tienen acceso a un sistema de pensiones contributivo como a las que se encuentran al margen de éste. Por su parte, el artículo 45 de la carta fundamental de Bolivia señala que todas las bolivianas y los bolivianos tienen derecho a acceder a la seguridad social y que ésta se presta bajo los principios de universalidad, integralidad, equidad, solidaridad, unidad de gestión, economía, oportunidad, interculturalidad y eficacia.

En Paraguay, la Ley de la Pensión Alimentaria N° 3728 promulgada en el año 2009 consiste en una transferencia monetaria del 25% del salario mínimo vigente (aproximadamente US\$70) a toda persona de 65 años de edad y más

que se encuentre en situación de pobreza y no tenga deudas con el Estado o reciban remuneración del sector público o privado, tales como sueldo, jubilación, pensión y/o seguro social. También en 2009 Chile reformó su sistema previsional e impuso la Pensión Básica Solidaria de Vejez. Un beneficio financiado por el Estado al que pueden acceder las personas que tengan cumplidos 65 años de edad o más, que no tengan derecho a pensión en algún régimen previsional contributivo y estén entre el 60% más pobre de la sociedad. Ecuador también reformó su Constitución en 2008 y en los artículos 3 y 34, señala a la seguridad social como un derecho irrenunciable y a la erradicación de la pobreza como un deber primordial del Estado. Y, a partir del artículo 340, crea el Sistema Nacional de Inclusión y Equidad Social que establece la obligación del Estado de garantizar la protección integral de las personas, por mecanismos que incluyen a la seguridad social. La Seguridad Social en Ecuador es pública y universal y se guía por principios de igualdad, solidaridad, obligatoriedad, suficiencia y subsidiaridad (art. 376). Debe extenderse a toda la población urbana y rural con independencia de su situación laboral (art. 369). Por su parte, el art. 57 dispone que el seguro general obligatorio cubrirá las contingencias de enfermedad, maternidad, riesgos del trabajo, cesantía, vejez, invalidez, discapacidad y muerte. El art.60 dispone la obligación de asegurar una vivienda digna a cada ciudadano. Ecuador llevó a cabo una auditoría de su deuda externa por considerarla ilegítima logrando así una gran quita en su monto total a pagar y demandó a las empresas que contaminaron sus selvas. La constitución de Ecuador fue precursora en el cuidado a los recursos naturales y el valor del buen vivir promovido por los pueblos originarios. Luego sufrió modificaciones que privaron a referentes sociales denunciados por corrupción como Rafael Correa de volver a presentarse a elecciones. En Perú se estableció el Programa Nacional de Asistencia Solidaria Pensión 65, un programa social creado mediante Decreto Supremo 0081 en 2011, adscrito al Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social que tiene por finalidad otorgar

subvenciones económicas a las personas adultas en condición de extrema pobreza a partir de los 65 años de edad en adelante de acuerdo a los criterios establecidos por el Sistema de Focalización de Hogares (SISFOH). Ese mismo año 2011, Venezuela creó la pensión no contributiva denominada Gran Misión en Amor Mayor Venezuela, para beneficiar a todas las personas adultas mayores de 60 años de edad con un monto igual al salario mínimo. Por su parte, en 2012 Colombia instauró el Programa de Protección Social al Adulto Mayor (PPSAM) que busca cubrir a los adultos en estado de indigencia o de pobreza extrema, que se encuentran clasificados en el nivel 1 y 2 del SISBEN (Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales). Aún así, muchas de estas definiciones normativas precursoras y reparadoras distan de cumplirse en un continente signado por la desigualdad pero marcan una época de inclusión y redistribución.

Los políticos hacedores de estos cambios sociales fueron luego perseguidos por la justicia por presuntos casos de corrupción y demonizados por los medios de comunicación con posiciones dominantes en el mercado que se beneficiaron con el auge de los servicios de internet donde también poseen la mayor parte de las empresas.

5.4. Bipolarización geopolítica, correlato regional

En 2012 Venezuela ingresa al Mercosur durante la suspensión de Paraguay por un golpe parlamentario a Lugo y en Nueva York, el juez Griesa falla a favor de los fondos buitres que demandaron a Argentina y representaban el 7% remanente de la deuda externa que no había entrado en la reestructuración acordada. En 2013 muere Hugo Chávez y para 2014 la Corte Suprema de Justicia de Estados Unidos se niega a revisar el caso argentino. Griesa retiene el pago y Argentina cae en default selectivo. Ese año ganan las elecciones presidenciales Dilma Rousseff en Brasil, Tabaré Vázquez en Uruguay y Xi Jinping en China quien implementa el Programa de Reducción Focalizada de la

Pobreza. 800 mil personas encuestan todos los hogares de China, identificando 89,62 millones de personas pobres y se implementa un ingreso básico más vestimenta y comida asegurada bajo el concepto de pobreza multidimensional que suma tres garantías: servicios médicos básicos, vivienda (con agua y electricidad) y educación gratuita y obligatoria. China se consolida como potencia mundial y su influencia en Sudamérica se ve coartada por el retorno de Gobiernos promovidos por Estados Unidos que renuevan su influencia en la región.

Las limitaciones de las presidencias de Cristina Fernández fueron: la imposibilidad de subir las retenciones a la exportación de soja; el no acatamiento a la ley de servicios audiovisuales y la declaración de inconstitucionalidad de la ley de democratización de la Justicia. Enfrentado el Gobierno a estos poderes pierde la elección presidencial de 2015 en balotaje por 1 punto. El cambio de Gobierno coincide con el recambio en la CSJN por las muertes de Argibay y Petrachi en 2014, la renuncia de Zaffaroni al cumplir el límite constitucional de los 75 años y de Fayt en 2015 a sus 97 años. Por la Ley 26.183 de 2006, los miembros deben ser cinco, Cristina Fernández fue la única presidenta en no nombrar miembros en el máximo tribunal.

46

5.5. Ajuste y pandemia

A poco de asumir, Macri designó por decreto a Rosatti y Rosenkrantz en la CSJN y pagó 9.3 mil millones de dólares a los fondos buitres mientras en Brasil el Congreso realizaba un golpe parlamentario a Dilma Rousseff por presunta confección indebida de su ley de presupuesto. Sin embargo, Brasil continuó en el Mercosur y no así Venezuela, que fue suspendida al año siguiente por infringir el artículo 5 del protocolo de Ushuaia sobre Derechos Humanos.

El Gobierno de Macri colapsó en su segundo tramo contrayendo una deuda externa de más de 100 mil millones de dólares. Este fracaso económico y su legado de deuda, desocupación e inflación se pronunció con la llegada de la pandemia a meses de la asunción del presidente siguiente, Alberto Fernández

en 2019. La ley de reforma previsional del 2018 de Macri fue resistida en las calles por cientos de miles de personas. Una vez más, la Seguridad Social cobra una singular preponderancia en los sucesos políticos de alcance nacional. El repudio al modelo de ajuste y pérdida de derechos posibilitó que se desactivara la iniciativa siguiente, la reforma laboral. El resguardo de los fondos jubilatorios y su marco regulatorio aunó los reclamos de distintos sectores en una marcha que desbordó al operativo policial y terminó en una brutal represión. Macri aprobó la ley pero selló su destino político. Aún así, el desguace del fondo de garantías de sustentabilidad de ANSES significó la pérdida de millones de dólares que eran parte del caudal de ahorro de la Seguridad Social. La denuncia del fiscal en Seguridad Social De Vedia sobre la venta de acciones de ANSES a empresas de allegados al presidente Macri le costó el puesto en la UFI Seguridad Social. Otra estafa a los jubilados fue la Ley N° 27.260 y su Programa Nacional de Reparación Histórica para Jubilados y Pensionados, que con el objetivo de implementar acuerdos para el reajuste de haberes y cancelación de deudas previsionales perjudicó a quienes se adhirieron. La devaluación de la moneda licuó los salarios de quien pudiese conservar su empleo y Macri fue el primer presidente en perder en el intento por reelegirse. Tras perder las elecciones primarias abiertas simultáneas obligatorias de 2019, el macrismo colaboró junto a la OEA en el golpe de Estado en Bolivia aportando diversas municiones y fugó 23 mil de los 43 mil millones de dólares que el FMI le prestó sin aval del Congreso.

Existe un consenso social en el imaginario popular que enarbola a la Seguridad Social como un límite al despojo que el pueblo puede tolerar. Piso inviolable para un contrato social de gobernabilidad. Es este un signo de la consolidación del rol redistributivo de la Seguridad Social y la imposibilidad de vulnerarlo sin un castigo electoral que subsane dichas acciones antijurídicas. Inclusive la CSJN cuya conformación contaba con dos miembros designados por Macri,

Rosenkrantz y Rosatti, en el caso Blanco, decidió continuar con el criterio de movilidad jubilatoria fijado en el caso ELIFF. Los nuevos miembros de la Corte Suprema se iniciaron en el cargo aplicando la caduca ley de 2x1, junto a la jueza Highton, para dar el beneficio de prisión domiciliaria a sentenciados por torturas y robos de bebés en la última dictadura cívico militar. Los amparos en búsqueda de revertir los efectos nocivos de la reforma previsional no fueron tratados por la CSJN. Macri quitó derechos referentes a Seguridad Social vulnerando el principio de no regresividad establecido a nivel internacional.

El Gobierno de Alberto Fernández encomienda sus esfuerzos en minimizar el daño de la pandemia desatada a tres meses de su asunción y en resolver un plan de pago de la deuda externa contraída por Macri, más los persistentes resabios de las deudas del período de De la Rúa. Se implementó una tarjeta alimentaria para evitar el avance de la desnutrición pero las restricciones por la pandemia aceleraron el incremento de la pobreza y la desocupación. Ante esta debilidad para el despliegue efectivo de políticas gubernamentales, las empresas suben sus precios y los haberes jubilatorios y salarios se deterioran. Las mayores alzas son en alimentos y tarifas de acceso a la comunicación donde el mercado está concentrado en pocas empresas. Para contrarrestar los alcances de la pandemia se implementó un Ingreso Familiar de Emergencia (IFE), establecido inicialmente mediante el Decreto N° 310/20 que dio cobertura a nueve millones de personas. Se fijó una ley de movilidad jubilatoria despegada del índice inflacionario y se estableció que las tareas de cuidado por maternidad computen como años de aporte para conseguir la prestación jubilatoria. La ANSES intenta recobrar su rol de garante de la paz social y eje que contribuye a la redistribución. Se estableció un compendio de medicamentos gratuitos para jubilados. Al ser bienes sociales el acceso a medicamentos de calidad, seguros y eficaces en la cantidad y oportunidad adecuadas es un derecho básico a la salud finalmente reconocido. El mecanismo incluye un vademécum de 170 medicamentos cuyos principios activos se tomaron en base a las

recomendaciones de la Organización Mundial de la Salud (OMS), la Confederación de Médicos de la Argentina y los afiliados al PAMI, en base a las patologías prevalentes y más habituales. Se financia a través de la Ley de Solidaridad Social y Reactivación Productiva (Impuesto PAIS). El impuesto recauda un porcentaje que se debe abonar sobre ciertas operaciones en moneda extranjera. PAIS es un impuesto de emergencia que se aplica a nivel nacional durante 5 períodos fiscales. El 70% del impuesto PAIS es para financiar programas a cargo de ANSES y PAMI. El otro 30% para financiar obras de vivienda social, del fideicomiso Fondo de Integración Sociourbana, prestaciones del PAMI, obras de infraestructura económica y fomento del turismo nacional. Se paga el 8% por servicios digitales y el 30% por sobre el importe total de cada operación alcanzada en moneda extranjera y para el caso de la adquisición de servicios de transporte de pasajeros con destino fuera del país por vía terrestre, aérea o acuática: sobre el precio, neto de impuestos y tasas, de cada operación alcanzada. No aplica cuando el destino es un país limítrofe por la vía terrestre. Una actualización de dicha financiación podría contribuir a un plan de viviendas con inversión pública para reducir el déficit habitacional y brindar viviendas a los jubilados. Actualmente las naciones definieron un 15% de impuestos a las empresas digitales a pagar en cada país donde operen. Dicho monto se anunció como un piso y terminó definiéndose como un techo para lograr el aval de la comunidad internacional.

El Programa Integral de Reconocimiento de Períodos de Servicio por Tareas de Cuidado (Decreto 475/2021), reconoce por primera vez el valor de estas tareas, algo que está presente hace siglos en cada hogar. Se estima que el 77% de este tipo de tareas es realizado por mujeres. Con este programa más de 150 mil mujeres de más de 60 años podrían acceder a una jubilación incorporando un año por cada uno de sus hijos o hijas nacidas, dos años si estos chicos y chicas son adoptados y un año adicional si ese hijo o hija tiene alguna discapacidad y

dos años adicionales si ese hijo fuese beneficiario de la AUH. A su vez, aquellas personas que hayan accedido a la Asignación Universal por Hijo para Protección Social por, al menos, doce meses continuos o discontinuos podrán computar, además, otros dos años adicionales de servicio por cada hijo y/o hija que haya nacido con vida o haya sido adoptado y/o adoptada que sea menor de edad, en la medida en que por este se haya computado el tiempo previsto en el apartado respectivo. Por su parte quienes cuenten con 30 años de aporte pero están a 5 años de la edad jubilatoria acceden a una jubilación anticipada del 80% del valor del haber.

6. CONCLUSIÓN: LA CONTINGENCIA AMBIENTAL EN LA SEGURIDAD SOCIAL INTEGRAL

La Seguridad Social brinda prestaciones frente a contingencias de modo integral. Su eje normativo es el tercer párrafo del art. 14 bis de la Constitución Nacional. Allí se establecen sus principios, funciones y acciones a emprender. De hecho define «En especial, la ley establecerá:» y tras los dos puntos se enumeran en forma taxativa separando con punto y coma sus obligaciones, entre ellas: «la protección integral de la familia; la defensa del bien de familia; la compensación económica familiar y el acceso a una vivienda digna». Tarea esta última de claro componente ambiental. Su puesta en práctica requiere el respeto al art.41 de la Constitución que establece el derecho a un ambiente sano y que «Corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección». Dicha norma es la Ley General del Ambiente, 25.675 que impone en su art.4 el principio de congruencia, por el cual, la ley prevalece sobre cualquier otra que se le oponga. A su vez, dispone que cualquier emprendimiento que afecte al ambiente debe tener evaluación del impacto ambiental. Por ello, cualquier plan de viviendas que posibilite el acceso que demanda el art. 14 bis debe reparar en el posible daño al ambiente. El art. 8 de la ley de Ambiente instrumenta un «ordenamiento ambiental del territorio» (inc.1) y un «régimen económico de promoción del desarrollo sustentable»

(inc.6), premisas insoslayables para garantizar el acceso a una vivienda digna en un ambiente sano. El aludido Derecho Ambiental es una rama especializada del derecho que implica combinación de técnicas e instrumentos jurídicos que orientan a lograr la protección de todos los elementos que integran el ambiente natural y humano con tutela jurídica de los recursos naturales. La Constitución Nacional proclama en forma explícita que la Seguridad Social es de carácter integral, por tanto debe atender a todas las contingencias, entre ellas las de índole ambiental. Inclusive alude en forma puntual a una de ellas, el acceso a una vivienda digna. Si bien los tribunales supranacionales ratifican el acceso a una vivienda digna y al ambiente sano como derechos humanos, la limitada integración regional torna declarativas estas exigencias. Ya en el fallo *Fontevicchia*, la CSJN le ha dicho a la Corte IDH que no se arrogue el rol de cuarta instancia. La ley de Ambiente lleva la firma del juez de la CSJN Maqueda, por entonces presidente provisional del Senado. A su vez, el cortesano Lorenzetti se aboca al Derecho Ambiental y fue redactor del Código Civil y Comercial de la Nación de perspectiva ambiental en sus artículos 14, 240, 241, 1710 y 1711 que son axiales para el resto del Código y el presidente del cuerpo, Rosatti, en investigaciones publicadas sobre el art.41 de la Constitución, respecto al derecho al ambiente sano, menciona que «al reconocerlo como “derecho” la Constitución lo diferencia de una “expectativa”, otorgándole la máxima intensidad» (Rosatti, 2012). Inclusive para visiones moderadas como la de Akerman por el principio de integralidad la Seguridad Social cubre todas las contingencias sociales (Akerman, 2017) y con cita a Podetti define contingencias sociales como «específicos estados de necesidad». La falta de vivienda o la vida en ámbitos de daño ambiental reviste una exigible necesidad. La vetusta visión sobre Seguridad Social como mero cuidado de la ancianidad está desligada de la realidad, en tanto, mediante sus subsistemas, esta se encarga de una amplia variedad de contingencias que hacen al bienestar integral de la población

(Chirinos, 2005).

Si bien el déficit habitacional es una problemática mundial que tiene origen en la división desigual del territorio y su propiedad, el cambio climático agrava el cuadro. La Constitución le ha encomendado a la Seguridad Social algunas de las más álgidas tareas a resolver y este instituto del derecho sólo consigue actuar como paliativo a problemas estructurales. Las urgencias a resolver que se le imponen cifran inconvenientes sistémicos que requieren cambios de fondo para una solución. El derecho a una vivienda digna es impostergable como acceso a un plan de vida digno que permita un mayor nivel de paz social y desarrollo comunitario. La Seguridad Social debe asumir un rol protagónico acorde a su carácter integral, tal la Constitución se lo asigna. Avances al respecto como la creación del Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat requieren mayor inversión y articular sus alcances con el acceso a conectividad, en tanto la inclusión digital posibilita el acceso a herramientas de escolaridad. La brecha digital imposibilita no sólo la escolarización universal sino la posibilidad de expresión, derecho elemental para la vida social y consiguiente visibilización de determinados discursos y modos de vida. El acceso a conectividad, en tanto instrumento escolar es indispensable para una vivienda digna tanto como el resto de los servicios esenciales. La Seguridad Social hace a derechos elementales para la vida: tierra, techo y trabajo como llave a que un plan de vida digno sea posible. La declaración de internet como servicio público fue coartada por un Poder Judicial más atento a necesidades empresariales que a las de la población vulnerable. La desigualdad en el acceso a la justicia es otro rasgo de la desigualdad socioeconómica en tanto imposibilidad de ejercer derechos.

52

6.1. La Corte IDH sobre ambiente sano como derecho humano y el Constitucionalismo Ambiental

La Corte IDH en 2017 se expidió por primera vez acerca del derecho a gozar de un medioambiente sano, reconociéndolo como un derecho en sí mismo; además

de admitir la relación indisoluble que existe entre la tutela jurídica ambiental y la efectiva realización de los Derechos Humanos. La Corte IDH determinó en la Opinión Consultiva OC-23/17 a pedido de Colombia, el carácter indivisible e interdependiente que rige el vínculo entre el medioambiente, el desarrollo sostenible y los Derechos Humanos (Basaure Miranda, 2021). Allí se proclama que «Todos los derechos humanos son vulnerables a la degradación ambiental, en el sentido de que el pleno disfrute de todos los derechos humanos depende de un medio propicio». La falta de acceso a una vivienda digna y el deterioro ambiental que sufren quienes viven en ámbitos cercanos al extractivismo y la fumigación son resultado de la desigualdad en el ejercicio de derechos y la falta de soberanía política para aplicar medidas que propicien la redistribución pese a la vigencia de legislación que lo instruye. De hecho, estudios especializados en Derecho Ambiental aluden a una nueva era de Constitucionalismo Ambiental receptada en las constituciones de Ecuador, Bolivia y Chile (Mila Maldonado, 2020). La Constitución de Chile, hoy en proceso de reforma, establece en el artículo 19 inciso 8º el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación y que es deber del Estado velar para que este derecho no sea afectado y tutelar la preservación de la naturaleza. La Constitución de Bolivia se refiere a la naturaleza como la Madre Tierra y define que los recursos naturales financian la Seguridad Social. La Constitución de Ecuador le otorga entidad jurídica a la naturaleza y en el artículo 395 determina que, en caso de dudas sobre el alcance de las disposiciones legales en materia ambiental, deben aplicarse en el sentido más favorable a la protección de la naturaleza, estableciendo un principio pro-naturaleza. El mandato constitucional de cuidado del ambiente se condice con la jurisprudencia de tribunales supranacionales como la Corte IDH, más requiere un mayor grado de integración regional que efectivice los mecanismos de coordinación para un diálogo interjurisdiccional con los poderes judiciales nacionales. Mediante

Cortes Constitucionales como en el sistema de la Unión Europea o bien bajo modalidades superadoras de nuestra región que posibiliten la cohabitación normativa y el ejercicio pleno de los Derechos Humanos (Pizzolo, 2020).

6.2. Democracia de Plataformas y su desfinanciamiento a la Seguridad Social

Nos encontramos ante un nuevo paradigma tanto de la relación laboral como del sujeto empleador que afectan gravemente a la Seguridad Social. El capitalismo de plataformas ha instaurado una dinámica nueva de contratación contraria a lo que impone nuestro plexo normativo, en tanto, no son reconocidos derechos básicos del contrato de trabajo. Este modo antijurídico de subordinación laboral priva de derechos elementales como vacaciones, aguinaldo, sueldo digno, antigüedad, horas extras, entre otras formas de socavar la dignidad humana. Se intenta eludir la relación de dependencia para no brindar los más elementales derechos laborales a trabajadoras y trabajadores que deben exponerse sin medidas de seguridad o cobertura de salud. La pérdida de derechos por la precarización laboral implica una fuerte desfinanciación de los fondos de la Seguridad Social. El registro deficiente o inexistente de trabajadores no es un accionar exclusivo de las empresas de plataformas digitales, más estas acaparan el mercado. La concreción de figuras infra estatutarias contraría el plexo normativo y el sistema del derecho laboral, donde las leyes comprenden mayores derechos que la Constitución y a su vez los convenios colectivos mejoras en derechos respecto a la ley. Son pisos mínimos que no pueden vulnerarse para que el trabajo sea digno. No es admisible legalmente una legislación regresiva que vulnere derechos adquiridos. Se encuentra consagrado por nuestra legislación el principio de progresividad de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales y la prohibición de regresividad. La noción de progresividad fue adoptada por la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos, órgano que el 7 de junio de 2005 aprobó las Normas para la confección de los informes periódicos previstos en el artículo 19 del Protocolo de San Salvador: Artículo 11:

«por medidas regresivas se entienden todas aquellas disposiciones o políticas cuya aplicación signifique un retroceso en el nivel del goce o ejercicio de un derecho protegido». Una legislación regresiva no es constitucional en tanto contraría el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. En su artículo 11.1. La disposición establece que «Los Estados Parte en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados Parte tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho». Se repite aquí el derecho a una vivienda y se prohíbe la regresividad en materia de Derechos Humanos. Avalar relaciones laborales carentes de derechos elementales no es admisible en un estado de derecho. Su continuidad deteriora las posibilidades de acción de la Seguridad Social en tanto se reduce su caudal de financiación por avance del trabajo no registrado. La evasión en la exportación de alimentos y la debilidad del control estatal ante un mercado financiero con capacidad de desestabilización redundan en un acelerado deterioro ambiental y la desfinanciación de un Estado que no puede ejercer el debido control.

6.3. Del endeudamiento extractivista al desarrollo sustentable del bloque regional

La actual proliferación de huracanes, diluvios, incendios de millones de hectáreas, derretimiento de glaciares, olas de calor o propagación de enfermedades zoonóticas, son síntomas cuya causa es el mal desarrollo, hoy denominado *terricidio* (Svampa y Viale, 2020). Todo análisis jurídico, social o económico debe abordar la relación con el ambiente. Perspectivas científicas como la del químico Paul Crutzen acuñan el término *Antropoceno*, para referirse al actual periodo donde el humano representa una fuerza transformadora de alcance global y geológico que pone en peligro la subsistencia, como sucesión al

antiguo Holoceno que representaba la estabilidad climática que permitió el dominio humano en la Tierra (Svampa et al, 2020). No es casual que estudios geológicos, como los de Jan Zalasiewicz, asignen la entrada al antropoceno con la Revolución Industrial y luego la aceleración de 1945 en petrolización, concentración atmosférica de carbono y metano, cambios en el ciclo del nitrógeno y fósforo y ensayos de bombas atómicas con plutonio. Estas dos etapas coinciden con las etapas de solidaridad y universalidad de la Seguridad Social. Es preciso consolidar el principio integral que alude a las contingencias ambientales como Derechos Humanos esenciales. La Seguridad Social no se reduce al cuidado de la ancianidad sino a solucionar las contingencias y necesidades vitales de los ciudadanos. Al estar los derechos consagrados pero vedados el acceso a su ejercicio las políticas públicas deben ser ambiciosas y gravar hechos dañosos como la vivienda ociosa para construir viviendas nuevas a un ritmo superior hasta resolver el problema. La especulación inmobiliaria utiliza a las viviendas como *commodity* donde nadie vive mientras muchas personas carecen de hogar. A su vez, la falta de acceso a conectividad no se condice con las ganancias siderales de las empresas prestadoras de internet o las plataformas de servicios audiovisuales hoy esenciales para acceder a la educación. Las empresas que mayores riquezas acumulan son las que más derechos restringen. Una mayor carga impositiva debe dirigirse a brindar prestaciones esenciales, tales como herramientas digitales que posibiliten el acceso a la educación, la información y la expresión a todo el territorio sin discriminación geográfica. La reorganización urbanística con acceso a vivienda digna y resguardo ecosistémico resulta indispensable para detener el avance de la contaminación y la indigencia. Los planes de obra pública devienen objetados judicialmente, con políticos condenados y empresarios exonerados mientras la pugna geopolítica por megaobras asiduamente inconclusas no incorpora la noción de desarrollo sostenible con cuidado del patrimonio cultural. La bipolaridad geopolítica tiene su reflejo en polarizaciones nacionales que

condicionan la culminación de las obras. La vivienda digna reviste una prioridad no satisfecha que agrava la desigualdad y por ende la violencia. Miles de personas duermen en las calles de ciudades marcadas por la desigualdad o en su periferia, hacinadas, sin servicios públicos y a riesgo constante de desalojo. La seguridad, se mediatiza como solución armamentista punitivista y no como urgencia de reducción de la desigualdad mediante prevención pese a que según estadísticas del Servicio Penitenciario las personas que acceden a educación en contextos de encierro en un 90% no reinciden. Una posible solución consiste en una prestación universal que asegure erradicar la indigencia y disminuir la pobreza con vistas a también erradicarla como sucedió en China. Requiere planificación y una reforma impositiva progresiva que lo sustente. Para tal fin será indispensable el pleno ejercicio de los principios de la Seguridad Social desde una perspectiva ambiental y redistributiva que propicie la igualdad entendida como acciones positivas del Estado para mitigar la desigualdad. La planificación en pos del acceso a vivienda digna y un medioambiente sano requiere la transición de nuestra matriz energética hacia energías renovables, en tanto la destrucción acelerada del ambiente priva de derechos elementales. La integración regional permite una negociación más equilibrada con las empresas transnacionales que extraen recursos. Tal es el caso del litio, con el cual Bolivia hizo funcionar un auto asociado a una empresa alemana, para a los meses sufrir un golpe de estado con anuencia de la OEA y sin protección del bloque regional. En Argentina las provincias tienen el dominio originario de sus recursos naturales por el art. 124 de la Constitución Nacional y negocian, por tanto, en desnivel con las empresas. Tal es el caso de Catamarca donde la minera La Alumbrera consume más agua por día que toda su población (86 millones de litros diarios) y utiliza el 85% de la energía de la provincia. Sumar a esta exigencia la necesaria para producción de litio puede devenir en desastres ambientales como el de Barrick Gold en San

Juan, donde derramó 5 millones de litros de cianuro en el Río Jáchal. Hecho aún hoy impune (Svampa et al, 2020) pese a ser el mayor desastre ambiental de nuestra historia. La visibilización respecto a la contaminación por gases de efecto invernadero y la gestión de residuos para reciclaje determinará el nivel de vida en un ambiente sano que tendremos de aquí a un futuro ya no tan distante. Este y otros debates urgentes ponen de relieve el rol eminentemente redistributivo de la Seguridad Social como eje dinamizador del desarrollo sustentable que permita el pleno ejercicio de derechos elementales para una vida digna en una sociedad igualitaria. Variantes como la energía eólica, hidráulica o hidrógeno renovable pueden contribuir a descarbonizar la producción por etapas mediante planificación y cuidado del agua. La Seguridad Social implica la vida en un ambiente sano, ante su deterioro se producen migraciones bruscas que generan reacciones políticas biologicistas y discriminatorias. La pandemia global por COVID 19 evidenció el deterioro sanitario y la necesidad de un cambio brusco del sistema de producción y consumo. Las sequías e inundaciones se han reiterado desde el avance vertiginoso de la deforestación del Amazonas y el Chaco mientras el Mercosur se muestra laxo frente al deterioro ambiental en sus laudos y decisiones del Tribunal Permanente de Revisión pese a que los desastres que genera un país generan desequilibrios en los otros. La transición energética global definirá el posicionamiento de nuestra región en el concierto geopolítico y amerita planificación y derechos y obligaciones colectivos. La transición de países centrales con nuestros recursos no puede implicar un deterioro irreparable por extracción brusca para abonar rápido deudas financieras que nunca llegaron a los pueblos. La mayor deuda es social y somos acreedores climáticos en tanto los países centrales contaminan a un nivel mayor en perjuicio de nuestros pueblos que serán de ahora en más los garantes de los recursos ecosistémicos que permitan la subsistencia, tal como nos ocurrió hace siglos. Esta vez los recursos naturales no pueden implicar un nuevo genocidio en nuestro

continente.

7. BIBLIOGRAFÍA

Akerman, M. (2017). *Manual de de elementos de Derecho del Trabajo y la Seguridad Social*. Ed.Rubinzal.

Arceo N., González M. y Mendizábal N. (2009). *La Evolución del Sistema Previsional Argentino*, CIFRA.

Asín, F. (2002). Viracocha, pastoral católica y mitología del Titicaca. *Anuario de Historia de la Iglesia*. (11), 191-213.

Basare Miranda, I. (2021) El derecho a un medioambiente sano en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos. *Estudios de Deusto*. 69 (1), 141-163.

Belgrano, M. (1877). Autobiografía. Publicado por Bartolomé Mitre.

Benente M. y Thea, F. (2019). *La constitución maldita*. 1a ed. José C. Paz : Edunpaz.

Bertín, H. (2019). *Hacia una historia de la previsión social nacional en Argentina : 1904-2018*, UNLP.

Beveridge, W. (1945). *Pleno empleo en una sociedad libre*.

Bidart Campos, G. (1964). *Realidad, normatividad y justicia en el derecho constitucional*. Buenos Aires: Ediar.

Bidart Campos, G. (1977). *Historia política y constitucional argentina: tomo II*. Buenos Aires: Ediar.

Bidart Campos, G. (1986). *Tratado elemental de derecho constitucional argentino: tomo I*. Buenos Aires: Ediar.

Bolívar, S. (1819). *Discurso de Angostura*.

Carrió, G. (1965). *Notas sobre derecho y lenguaje*. Buenos Aires: Abeledo Perrot.

Chirinos, B. (2005). *Tratado teórico práctico de la Seguridad Social*. Buenos Aires: Quorum.

Cieza de León, P. (1553). *Parte Primera de la Chronica del Perú*. Biblioteca

Nacional de Chile.

Di Meglio, G. (2012). *Historia de las clases populares en la Argentina: Desde 1516 hasta 1880*. Buenos Aires: Sudamericana.

Escobar Loza, F., Martínez Wilde, S. y Mendizábal Córdova, J. (2013). *El impacto de la renta dignidad en Bolivia: Política de Redistribución del Ingreso, Consumo y Reducción de la Pobreza en Hogares con Personas Adultas Mayores*. Primera Edición.

Etala, C. (2002). *Derecho de la Seguridad Social*. Buenos Aires: Editorial Astrea.

Galvão França, C., Del Grossi, M, y Marques, V. (2009). *Censo Agropecuario 2006 agricultura familiar no Brasil*. IBGE.

García Mellid, A. (1948). Alem, Yrigoyen y Perón: símbolos de las muchedumbres argentinas. *Hechos e Ideas*, IX, (54), 286.

García Vior, A. (2020). *Hacia la despersonificación del sujeto empleador*. Buenos Aires: Microjuris.

60

Instituto Ciudadania (2010). *Projeto Fome Zero: uma proposta de política de segurança alimentar para o Brasil*. São Paulo (Brasil) (terceira versão).

Kelsen, H. (1960). *Teoría Pura del Derecho*, México: Porrúa.

Keynes, J. (1936). *Teoría general del empleo, el interés y el dinero*. México: Fondo de Cultura.

Mariateguá, J. (1928). *7 ensayos de interpretación de la realidad peruana*. Lima: Impacto Cultural SAC.

Mila Maldonado, L. (2020). *El constitucionalismo ambiental en Ecuador*, Actualidad Jurídica Ambiental.

Montagut Contreras, E. (2016). *La legislación antisocialista de Bismarck*. Tercera Información.

Peña, M. (2013). *Historia del Pueblo Argentino*. 3ª edición. Buenos Aires: Emecé.

Perón, J. (1948). La reforma constitucional. *Hechos e Ideas*, IX (53). Buenos Aires.

Piketty, T. (2014). *El Capital en el Siglo XXI*, Madrid: FCE.

Pizzolo, C. (2016). Diálogo o monólogo: La Corte IDH y el control de convencionalidad. El caso argentino. *Revista Interamericana y Europea de derechos*

humanos. 9 (1), 178-201.

Poma de Ayala F. G. (1616). *Nueva crónica y buen Gobierno*. Biblioteca Copenhagen.

Pomer, L. (1984). *Conflictos en la cuenca del Plata*. Buenos Aires: Río inmóvil.

Ramos, J. (1968). *Historia de la Nación Latinoamericana*. Buenos Aires: Plus Ultra.

Rosatti, H. (2012). *La tutela del medio ambiente en la Constitución Nacional argentina*. Buenos Aires: Rubinzal Culzoni.

Scalabrini Ortiz, R. (1948). *El capital, el hombre y la propiedad en la vieja y en la nueva Constitución*. Buenos Aires: Editorial Reconquista.

Srnicek, N. (2018). *Capitalismo de Plataformas*. Buenos Aires: Caja negra editora.

Svampa, M. y Viale, E. (2020). *El colapso ecológico ya llegó*. Buenos Aires: Siglo XXI editores.

Viñas, D. (1971). *De los montoneros a los anarquistas*. Buenos Aires: Santiago Arcos Editor.

Zalasiewicz, J. (2018). *The Geological and Earth System Reality of the Anthropocene*. Oxford: Oxford University.