

UNIVERSIDAD NACIONAL DE CÓRDOBA
FACULTAD DE DERECHO

CENTRO DE INVESTIGACIONES
JURÍDICAS Y SOCIALES

ANUARIO XVIII

ABOSLAIMAN, Lucrecia; ADEN, Ercilia; ARNAUDO, Daniel;
AZARIAN, Fidel; BARBARÁ, Jorge E.; BERGOGLIO, María I.;
BERROTARÁN, Alejandro; BUTELER, Enrique R.; CENA, Julieta;
DEL CAMPO, Cristina; DI PIETRO, María Cristina; DURAN, Valeria;
ECHEGARAY DE MAUSION, Carlos E.; ETCHICHURY, Horacio J.;
EUBE MADUSSI, Alfredo; FARAONI, Fabián; FERREYRA, María E.;
GARAYO, Nadia; GÓMEZ PERDIGUERO, Ignacio; GORRA, Daniel;
JULIÁ, Marta; KOWALENKO, Andrea; LLOVERAS, Nora; LLORENS,
María P.; MIGNON, María B.; MOLINA, Matías E.; MONJO, Sebastián;
MORA, María A.; MORENO UGARTE, Graciela; MOYANO, Rami-
ro; ORLANDI, Olga; PARMIGIANI, Myriam C.; PARODI, Lucía H.;
PERETI, Carla; RÍOS, Juan P.; ROSSI, Julia; SAHARREA, Juan M.;
SELEME, Hugo; TAVIP, Gabriel; URQUIZA, María I.; VELASCO,
Milagros; VERCELLONE, Adriana; VERPLAETSE, Susana.

La reproducción de este libro, ya sea total o parcial, en forma idéntica o con modificaciones, escrita a máquina por el sistema Multigraph, mimeógrafo, impreso, etc., que no fuera autorizada por esta Editorial, es violatoria de derechos reservados. Toda utilización debe ser solicitada con anterioridad.

ISSN: 1667-6122

Editado por:



Universidad
Nacional
de Córdoba

C I J S

Impreso en:

ADVOCATUS

Obispo Trejo 181 - Córdoba
editorial@eadvocatus.com.ar
Queda hecho el depósito que previene la ley 11.723
Impreso en Argentina

**BANCO MUNDIAL, SEGURIDAD SOCIAL Y DERECHO
ARGENTINO: EL INFORME DE DESARROLLO
MUNDIAL 2019***

*Horacio Javier Etchichury***

Resumen: En su *Informe de Desarrollo Mundial 2019: La cambiante naturaleza del trabajo*, el Banco Mundial promueve un nuevo sistema de seguridad social, basado en tres componentes principales –un mínimo social garantizado, un seguro social y la regulación del mercado de trabajo–, a fin de enfrentar los problemas actuales generados por los avances tecnológicos. Este artículo revisa la propuesta a la luz del derecho constitucional a la seguridad social en Argentina, para identificar probables contradicciones que pueden surgir entre las recomendaciones del Banco y los compromisos de nuestro país con los derechos humanos.

Palabras clave: Banco Mundial ~ Seguridad social ~ Derecho constitucional.

INTRODUCCIÓN¹

La última edición del *Informe de Desarrollo Mundial*, publicación insignia del Banco Mundial, lleva por título *La naturaleza cambiante*

* Artículo recibido el 15/06/2019 ~ Aprobado para su publicación el 11/12/2019.

** Doctor en Derecho y Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Córdoba (UNC). Master of Laws (LL. M.), Yale University (Estados Unidos). Profesor Adjunto, Facultad de Derecho, UNC. Investigador Adjunto, Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Director del Grupo de Investigación en Derechos Sociales (GIDES) [GidesCordoba.blogspot.com]. Correo electrónico: etchichury74@gmail.com

¹ Una versión anterior de este trabajo, sin análisis ni referencias sobre el derecho constitucional argentino, fue presentada como ponencia en el XIV Congreso de la Sociedad Argentina de Análisis Político (Buenos Aires, 2019).

del trabajo (*The changing nature of work*, en el original)². El informe analiza los cambios que el Banco percibe en los mercados de trabajo, especialmente a causa de los avances tecnológicos, y –a la vez– expone un conjunto de alternativas políticas para que los gobiernos lleven adelante en ese contexto. Uno de los capítulos recomienda un nuevo esquema de seguridad social. En el presente trabajo, reviso esa propuesta a la luz de las pautas contenidas en el derecho constitucional argentino, incluyendo los principios consagrados en el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PDESC), dotado de jerarquía constitucional. Como resultado, señalo tensiones y contradicciones que podría enfrentar nuestro país en el caso de que tome préstamos del Banco para llevar adelante sus recomendaciones en esta área.

Tras presentar el contenido general de la edición 2019 del informe, expondré específicamente las propuestas en materia de seguridad social, señalando los aspectos que pueden entrar en conflicto con pautas constitucionales o de igual jerarquía; las conclusiones resumen las principales contradicciones halladas.

1. EL INFORME DE DESARROLLO MUNDIAL 2019

Se denomina comúnmente “Banco Mundial” (BM) al Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), creado junto al FMI en 1944, como parte de un plan para evitar crisis económicas en la inminente posguerra. La toma de resoluciones en ambas entidades se hace por voto ponderado: cada Estado tiene una capacidad decisoria diferente, según los fondos que aporta. Cuanto mayor es la contribución monetaria de un país, mayor es su cuota de poder. Estados Unidos posee el 16,8% de las acciones; los países del G8 reúnen en conjunto un 44%³.

El Banco, además de su rol de crédito, cumple un importante papel intelectual, formulando diagnósticos y propuestas de políticas en múltiples áreas. Entre sus numerosas publicaciones, el Informe de Desarrollo Mundial

² BANCO MUNDIAL, *World Development Report 2019. The changing nature of work*, The World Bank, Washington (D. C.), 2019. Disponible en: <http://www.worldbank.org/en/publication/wdr2019>

³ ABOUHARB, M. RODWAN y CINGRANELLI, DAVID, *Human rights and structural adjustment*, Cambridge University Press, Cambridge, 2007, pág. 108.

(*World Development Report*, en inglés) tiene un lugar prominente. Este informe anual presenta las ideas y preocupaciones actuales del Banco, mostrando la evolución de sus posturas sobre cierto tema⁴. No es obligatorio ni para el Banco ni para sus Estados clientes. Sin embargo, el BM lo define como su “buque insignia”, “uno de los productos clave de la unidad del Banco dedicada a la Economía del Desarrollo”, que contiene recomendaciones de políticas y atraviesa una amplia revisión externa e interna; todo ello lo vuelve, tal como explica el BM, una publicación “altamente influyente”⁵. Se ha señalado –con preocupación– la tensión entre el rol financiero del Banco y su función de dar asesoramiento, apuntando a un posible conflicto de intereses. Dado que el objetivo del BM es acordar préstamos, parece existir un incentivo para hacer recomendaciones técnicas (en cualquier área de gobierno) que exijan –precisamente– pedir un crédito⁶.

Tecnología y empleos

El eje de la edición 2019 es el impacto de los avances tecnológicos en el presente y futuro del trabajo⁷. Seis años atrás, el Informe también había analizado la situación laboral, aunque sin limitarse a la relación con la tecnología⁸. Durante la elaboración de este nuevo informe, se abrió un

⁴ SINDZINGRE, ALICE, “The evolution of the concept of poverty in multilateral financial institutions. The case of the World Bank”, en Morten Bøås y Desmond McNeill (eds.), *Global institutions and development. Framing the world?*, Routledge, Londres, 2004, pág. 166; KILLINGER, STEFANIE, *The World Bank’s non-political mandate*, Carl Heymanns Verlag KG, Colonia, 2003, pág. 66.

⁵ <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/2124>

⁶ STROMQUIST, NELLY P., “*World Development Report 2019: The changing nature of work*” (reseña de libro), *International Review of Education*, vol. 65, núm. 2, 2019, pp. 321-329.

⁷ Aunque excede el alcance del presente trabajo, cabe señalar la problemática referencia del título a una “naturaleza” del trabajo. Entendido el trabajo como una actividad humana, a la vez medio de socialización e instrumento para la supervivencia (HABERMAS, Jürgen, “Conocimiento e interés”, en *Ciencia y técnica como “ideología”*, Madrid, Tecnos, 1986, pp. 159-181), es difícil imaginar que tenga una “naturaleza”, ajena a las relaciones humanas y por lo tanto, inmodificable. Más bien al contrario, el trabajo (y las relaciones establecidas para llevarlo a cabo) se presenta como un aspecto sujeto a cambios derivados de decisiones sociales, y no como un fenómeno natural.

⁸ BANCO MUNDIAL, *World Development Report 2013. Jobs*, Washington (D. C.), The World Bank. 2013.

periodo de consultas, con la publicación de borradores previos en el sitio del BM y una serie de encuentros con organizaciones públicas y privadas en distintos lugares del mundo⁹. Ciertas voces críticas describieron al proceso de consultas como “superficial”¹⁰, mientras que la Oficina Internacional del Trabajo ha destacado –incluso criticando muchos aspectos del texto– la apertura lograda¹¹.

Frente a pronósticos pesimistas que advierten sobre la destrucción de empleos, el reemplazo de humanos por máquinas, el empeoramiento de las condiciones laborales y una consecuente agudización de la desigualdad, el informe del BM se propone –a lo largo de siete capítulos– brindar una visión más matizada¹², poniendo el énfasis en tendencias diferentes y en las medidas que los Estados pueden tomar para que la tecnología redunde en efectos positivos para la sociedad. Se ha señalado, sin embargo, que el informe no profundiza sobre cómo esos desarrollos tecnológicos reflejan las relaciones sociales de poder¹³, ni en cómo las medidas políticas podrían orientarlos en diversos sentidos¹⁴.

En los primeros apartados, el texto del Banco relativiza las predicciones usuales acerca del impacto de la tecnología sobre los empleos. Sostiene que el efecto no es único: por una parte, se automatizan tareas y se eliminan

⁹ Véase <http://www.worldbank.org/en/publication/wdr2019/brief/world-development-report-2019-consultation>

¹⁰ BRETTON WOODS PROJECT, “World Bank’s vision of work leaves it isolated from the international community”, publicación del 6 de diciembre de 2018. Disponible en: <https://www.brettonwoodsproject.org/2018/12/world-banks-vision-of-work-leaves-it-isolated-from-the-international-community/>

¹¹ OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO (OIT), “International Labour Office expresses concern about World Bank report on future of work”, declaración emitida el 12 de octubre de 2018. Disponible en: https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/statements-and-speeches/WCMS_646884/lang--en/index.htm

¹² STROMQUIST, NELLY P., *ob. cit.*

¹³ ANNER, MARK; PONS-VIGNON, NICOLAS; RANI, UMA (2019): “For a future of work with dignity: a critique of the World Bank Development Report, *The changing nature of work*”, *Global Labour Journal*, vol. 10, núm. 1, pág. 3.

¹⁴ CONFEDERACIÓN SINDICAL INTERNACIONAL – OFICINA DE WASHINGTON (D. C.), World Development Report 2019: *World Bank’s unhelpful contribution to debate on the future of work*. Confederación Sindical Internacional, Washington (D. C.), 2018. Disponible en: <https://www.ituc-csi.org/world-bank-s-world-development>

puestos de trabajo; pero, por otra, esos mismos avances generan nuevas posiciones¹⁵, aunque allí se requieren nuevas capacidades. Entre ellas se destacan las “habilidades cognitivas avanzadas” (como la resolución de problemas complejos), las “habilidades socioconductuales” (por ejemplo, el trabajo en equipo y la capacidad de interactuar con personas) y otras que permiten predecir la “adaptabilidad” de las personas que trabajan, tales como la capacidad de razonar y la autoeficacia. El informe analiza, además, los cambios en la estructura de las empresas, cuyas fronteras se están difuminando. El surgimiento de grandes compañías impulsa la creación de empleo, pero también el riesgo de abusos de la posición dominante¹⁶.

Un capítulo completo se dedica a la noción de “capital humano”, que el texto define como “conocimiento, habilidades y salud que las personas acumulan a lo largo de sus vidas, lo que les permite realizar su potencial como integrantes productivos de la sociedad”¹⁷. La construcción de ese capital se señala como prioritaria para la acción de los gobiernos, admitiendo que hay escasos “incentivos políticos” para hacerlo. El BM ofrece a los países su ayuda para impulsar la inversión en esta área, a través de un proyecto específico que incluye la presentación de un “índice de capital humano” como herramienta para medir el avance en esa área. Ese índice –que ordena luego jerárquicamente a los Estados– refleja la “cantidad de capital humano” que una persona nacida en 2018 logrará cuando concluya la enseñanza media, teniendo en cuenta los riesgos de enfermedades y de mala educación prevalentes en su país. Como explica el Banco, se trata de medir “la productividad de la próxima generación de trabajadores” tomando como punto de referencia una educación completa y una buena salud¹⁸. Stromquist objeta el índice por concentrarse en los resultados y no en las condiciones iniciales ni los insumos de los sistemas educativo o de salud. También, de modo más general, critica el escaso tratamiento de las cuestiones de género en el informe¹⁹.

¹⁵ Se ha objetado que el informe no analiza la calidad de los nuevos empleos originados en los cambios tecnológicos; véase ANNER, MARK *et. al.*, *ob. cit.*, pp. 7, 8.

¹⁶ BANCO MUNDIAL, *World Development Report 2019. The changing nature of work*, *cit.*, pp. 3, 5, 6, 10-12,

¹⁷ *Ídem*, pág. 50.

¹⁸ *Ídem*, pp. 10-12.

¹⁹ STROMQUIST, NELLY P., *ob. cit.*

El aprendizaje a lo largo de la vida es el eje de otro capítulo. Se destaca la necesidad de invertir en la nutrición, salud y educación de la infancia temprana (desde la etapa prenatal hasta los 5 años), por ser el periodo de mayor “capacidad cerebral de aprender a partir de las experiencias”, lo que permite tener “mayor resiliencia frente a la incertidumbre en etapas posteriores de la vida”. La educación terciaria es, según el informe, otro ámbito donde adquirir capacidades cognitivas superiores, tales como la habilidad para resolver problemas complejos, el pensamiento crítico y la comunicación avanzada. Por último, se aconseja rediseñar los programas destinados a la educación de adultos que no pueden retornar a la escuela o asistir a la universidad; tales programas suelen –en opinión del Banco– no arrojar los resultados esperados²⁰.

El texto, por otra parte, destaca que las personas pueden acumular capital humano en el trabajo, aunque admite que ello resulta más difícil en las economías emergentes. Entre las medidas que los Gobiernos pueden tomar al respecto, el Banco afirma que la “política óptima” es la creación de empleos formales para la población pobre, lo que es compatible –señala– con la agenda de “trabajo decente” de la OIT. Otras políticas recomendables son la generación de un ambiente positivo para las empresas, el entrenamiento de adultos en capacidades para emprender y el incremento en el acceso a las tecnologías²¹.

Un capítulo especial se dedica al fortalecimiento de la seguridad social, sobre lo que volveré más adelante. A grandes rasgos, el Banco describe la incertidumbre en los mercados laborales y la obsolescencia de los modelos tradicionales de protección social, debido al alto porcentaje de informalidad. Frente a ello, propone un esquema de seguro social que no dependa del empleo formal. Con financiamiento diverso y destinado a cubrir progresivamente a toda la población, este seguro debería comenzar por los sectores más pobres. Esta protección permitiría hacer más “flexible” la legislación laboral para facilitar –según el informe– la “transición entre empleos”²².

²⁰ BANCO MUNDIAL, *World Development Report 2019. The changing nature of work*, cit., pp. 9, 13.

²¹ *Ídem*, pp. 4, 13-14.

²² *Ídem*, pp. 7-8, 10, 14.

Aunque advierte que la desigualdad de ingresos no ha aumentado en la última década, el Banco propone un nuevo “contrato social” centrado en la igualdad de oportunidades y dirigido a incrementar la inclusión social. Ello obligará a aumentar los ingresos públicos; entre otras herramientas para lograrlo, el informe menciona impuestos al valor agregado, a las emisiones de carbono y a ciertos consumos específicos. Otras posibles medidas para mejorar la recaudación consisten en revisar los subsidios a la energía y aplicar a las empresas de plataforma los mismos impuestos que rigen para otras compañías²³.

Derechos humanos

Cabe señalar que el informe carece de una perspectiva de derechos humanos, a diferencia de la edición 2013 (que incluyó algunas referencias en ese sentido²⁴). Así, por ejemplo, la alimentación, la educación y la salud se presentan como elementos para construir “capital humano”²⁵, y no como derechos de la población, pese a estar consagrados en el PDESC, ratificado por 169 países²⁶, todos ellos integrantes del Banco (salvo Corea del Norte, Liechtenstein y Mónaco). Se trata de una línea de larga tradición en el BM: sus propuestas no se diseñan tomando en cuenta las obligaciones fijadas por los pactos de derechos humanos obligatorios

²³ *Ídem*, pp. 9-11, 14.

²⁴ Aquel informe definía al trabajo como “las actividades que generan un ingreso, monetario o en especie, sin violar los derechos humanos” (BANCO MUNDIAL, *World Development Report 2013. Jobs*, The World Bank, Washington [D. C.], 2013, pág. 5); si bien existía una mención a la Declaración Universal de 1948, se terminaba restringiendo (*idem*, pág. 66) la noción de “derechos humanos” al contenido de la Declaración de Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo, aprobada por la Organización Internacional del Trabajo en 1998, que consagra solo 4 pautas básicas: “a) la libertad de asociación y la libertad sindical y el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva; b) la eliminación de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio; c) la abolición efectiva del trabajo infantil; y d) la eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación” (art. 2).

²⁵ BANCO MUNDIAL, *World Development Report 2019. The changing nature of work*, cit., pp. 56-58.

²⁶ Véase <https://indicators.ohchr.org/>

para los tomadores de sus préstamos (Darrow, 2003: 19, 51, 149)²⁷. La institución justifica esta postura en virtud de su carácter “técnico”, que le impediría injerir en los asuntos internos de sus prestatarios. Además, el Banco no admite estar obligado por esos tratados²⁸. Según Sarfaty, la falta de un consenso claro entre los internacionalistas favorece la postura del BM. En tanto, otras instituciones –como la UNESCO– sí han incorporado el enfoque de derechos humanos²⁹.

Por otra parte, el Estado argentino ha ratificado el Pacto hace más de 30 años: está obligado internacionalmente a cumplirlo. Más aún: lo ha dotado de jerarquía constitucional (art. 74 inc. 22, CN), por lo que sus cláusulas se han vuelto exigibles en el plano interno, incluso a través de la acción de amparo prevista en el art. 43 de la CN. Existe, en el plano internacional, un órgano de monitoreo y control del Pacto: el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas (en adelante, Comité DESC), integrado por expertos. Sus Observaciones Finales (OF) describen el grado de avance de cada país en el cumplimiento del Pacto³⁰, mientras que las Observaciones Generales (OG) aportan elementos conceptuales³¹. Estas últimas tienen relevancia en nuestro país, ya que la Corte Suprema en “Q. C.” (2012) reconoció al Comité DESC como intérprete autorizado del Pacto. Sus observaciones integran las “condiciones de vigencia” del

²⁷ DARROW, MAC, *Between light and shadow. The World Bank, the International Monetary Fund and International Human Rights Law*, Hart Publishing, Portland, 2003, pp. 19, 51, 149. Un enfoque de derechos humanos toma a éstos como eje: las políticas (sociales, en este caso) deben servir para ponerlos en vigor (SEPÚLVEDA, MAGDALENA, *De la retórica a la práctica: el enfoque de derechos en la protección social en América Latina*, CEPAL, Santiago de Chile, 2014, pág. 21; GATENIO GABEL, SHIRLEY, *A rights-based approach to social policy analysis*, Springer, Nueva York, 2016, pág. 10).

²⁸ GHAZI, BAHRAM, *The IMF, the World Bank and the question of human rights*. Transnational Publishers, Ardsley (Nueva York), 2005, pp. 82-83.

²⁹ SARFATY, GALIT, “Why culture matters in international institutions: the marginality of human rights at the World Bank”, *American Journal of International Law*, núm. 103, 2009, pp. 647-648, 659-662.

³⁰ La más reciente OF respecto de Argentina fue emitida en noviembre de 2018. Disponible en: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=E/C.12/ARG/CO/4&Lang=En

³¹ Hasta el momento (junio de 2019), el Comité ha emitido 24 OG destinadas a interpretar diferentes derechos consagrados en el Pacto.

tratado, tal como lo prevé el art. 75 inc. 22 de la CN³². El texto del Pacto debe leerse en sintonía con el resto de los derechos de las personas que trabajan, incluyendo los contenidos en el art. 14 *bis*. En Argentina, una cuestión de derechos humanos es también una cuestión constitucional. Por otra parte, existe un mecanismo adicional de control sobre la conducta del Estado argentino. Se trata de la vía abierta a través del Protocolo Opcional al PDESC³³, en la que las personas afectadas pueden presentar quejas o reclamos individuales (art. 2) ante el Comité por afectación de derechos consagrados en el Pacto.

El Comité explica que existen tres clases de obligaciones estatales en virtud del Pacto: *respetar*, *proteger* y *cumplir*³⁴. “Respetar” implica que el Estado no debe infringir directamente un derecho. La obligación de “proteger” le exige impedir que otros (entidades privadas, personas particulares, empresas) lo hagan. Finalmente, el deber de “cumplir” significa que el Estado garantiza y promueve la vigencia efectiva de cada

³² Esto significa que deben tenerse en cuenta no sólo las reservas introducidas por Argentina al ratificar cada instrumento, sino también las pautas interpretativas elaboradas por los órganos de monitoreo correspondientes a cada tratado (GELLI, MARÍA ANGÉLICA, *Constitución de la Nación Argentina. Comentada y concordada*, 3ª ed., La Ley, Buenos Aires, 2005, pp. 712-713; SAGÜÉS, NÉSTOR P., *Elementos de Derecho Constitucional*, 3ª ed., Astrea, Buenos Aires, 1999, tomo II, pp. 279-280; MANILI, PABLO, “La supremacía constitucional en relación al derecho internacional y a los instrumentos internacionales de derechos humanos con jerarquía constitucional”, en Sabsay, Daniel (coord), *Colección de Análisis Jurisprudencial. Derecho Constitucional*, La Ley, Buenos Aires, 2002, pp. 79-87; QUIROGA LAVIÉ, HUMBERTO, *Constitución de la Nación Argentina. Comentada*, 3ª ed., Zavalía, Buenos Aires, 2000, pág. 483).

³³ El Protocolo Opcional del PDESC entró en vigor el 5 de mayo de 2013. Argentina lo ratificó en 2011, a través de la ley 26.663 (sancionada el 16 de marzo de 2011). Al 1 de mayo de 2019, los Estados parte del Protocolo son Argentina, Bélgica, Bolivia, Bosnia y Herzegovina, Cabo Verde, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Eslovaquia, España, Finlandia, Francia, Gabón, Honduras, Italia, Luxemburgo, Mongolia, Montenegro, Níger, Portugal, República Centroafricana, San Marino, Uruguay y Venezuela. Ver <http://indicators.ohchr.org/>

³⁴ ABRAMOVICH, Víctor y COURTIS, Christian, *Los derechos sociales como derechos exigibles*, Trotta, Madrid, 2002, pág. 31; SCOTT, CRAIG Y MACKLEM, PATRICK, “Constitutional ropes of sand or justiciable guarantees? Social rights in a new South African constitution”, *University of Pennsylvania Law Review*, núm. 141, 1992, pág. 74; TREACY, GUILLERMO F., “Responsabilidad del Estado y derecho a la salud”, en Liliana Clérico, Liliana Ronconi y Martín Aldao (coord.), *Tratado de derecho a la salud*, tomo II, La Ley, Buenos Aires, pág. 1157.

derecho. La división tripartita tiene un objetivo expositivo. Todas estas obligaciones son simultáneas, no sucesivas o alternativas. Los deberes de “respetar” y “proteger” no se limitan a conductas negativas, sino que incluyen protecciones especiales a grupos vulnerables³⁵, especialmente si se está atravesando un ajuste económico³⁶. La obligación de “cumplir” implica, más claramente, deberes positivos de proveer bienes o el dinero necesario para adquirirlos.

Estos deberes estatales, además, se hallan atravesados por los principios de universalidad, progresividad y no regresividad. El primero significa, simplemente, que los derechos contenidos en el Pacto están reconocidos a “toda persona”, sin posibilidades de excluir o discriminar “por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social” (art. 2.2 del PDESC)³⁷. Del mismo modo, los derechos sociales contenidos en el articulado de la CN también tienen –en general– el mismo alcance amplio (se tutela al “trabajo en todas sus formas”, por ejemplo). La universalidad implica no solo prohibir la discriminación, sino eliminarla³⁸.

³⁵ Con respecto a las personas con discapacidad, en la OG 5 (1994), parág. 9, y respecto a las personas ancianas, en la OG 6 (1995), parág. 17; en el derecho a la vivienda, la OG 4 (1991), parág. 8, exige cierta prioridad para distintos grupos vulnerables.

³⁶ OG 2 (1990), parág. 9, y OG 3 (1990), parágs. 12 y 13.

³⁷ La noción de “universalidad” tiene un tratamiento escaso en obras muy consultadas de doctrina constitucional argentina, tales como DALLA VIA, ALBERTO, *Manual de derecho constitucional*, LexisNexis, Buenos Aires, 2004; ROSATTI, HORACIO, *Tratado de derecho constitucional*, Rubinzal-Culzoni, Santa Fe, 2000; CLÉRICO, LAURA, RONCONI, LILIANA Y ALDAO, MARTÍN, *Tratado de derecho a la salud*, 3 tomos, La Ley, Buenos Aires, 2013; RIVERA, JULIO CÉSAR, ELÍAS, JOSÉ SEBASTIÁN, GROSMAN, LUCAS SEBASTIÁN Y LEGARRE, SANTIAGO (directores), *Tratado de los derechos constitucionales*, 3 tomos, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2014. En general, se señala que el art. 14 de la CN reconoce derechos a “todos los habitantes”, de modo concordante con la cláusula de igualdad del art. 16; véase, por ejemplo, BIDART CAMPOS, GERMÁN J., *Tratado elemental del derecho constitucional argentino*, tomo I-A, Ediar, Buenos Aires, 2000, pp. 754, 762, 770; SAGÜÉS, NÉSTOR, *ob. cit.*, pp. 302-304; GELLI, MARÍA ANGÉLICA, *op. cit.*, pág. 75. No se trazan conexiones con los artículos pertinentes de los instrumentos internacionales de derechos humanos dotados de rango constitucional, lo que contribuiría a definir mejor el alcance de la titularidad de los derechos.

³⁸ GRAHAM, ALISON, *National Debt versus the right to social security: How should states' obligations during a financial crisis be interpreted?*, tesis de doctorado en

Por otra parte, el Pacto admite implícitamente que los países no pueden satisfacer de una vez el contenido completo de todos los derechos sociales. Por ello, el art. 2 fija una pauta clara: la progresividad. Cada Estado “se compromete a adoptar medidas [...] hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos”. Así, el Estado debe mejorar continuamente el nivel de goce de los derechos, avanzando en su implementación. No puede recortar los logros ya alcanzados: este es el principio de “no regresividad”, que impide los retrocesos³⁹.

Derecho a la seguridad social en Argentina

En una visión general, la seguridad social es la acción estatal -a través de intervenciones económicas, técnicas o administrativas- destinada a proteger a las personas contra riesgos sociales, económicos, de enfermedad o biológicos⁴⁰. Desde 1957, el art. 14 *bis* de la CN establece que la seguridad social será “integral e irrenunciable”, y añade que

filosofía, Universidad de Lancaster, 2016, pág. 60. Disponible en: <http://www.centreforwelfarereform.org/uploads/attachment/577/national-debt-versus-the-right-to-social-security.pdf>.

³⁹ AGUDO ZAMORA, MIGUEL A., “El principio de no regresividad de los derechos sociales en el ordenamiento constitucional español”, *Revista de Derecho Político*, núm. 100, 2017, pp. 849-879; COURTIS, CHRISTIAN, “La prohibición de regresividad en materia de derechos sociales: apuntes introductorios”, en Christian Courtis (compilador), *Ni un paso atrás. La prohibición de regresividad en materia de derechos sociales*, Del Puerto, Buenos Aires, pp. 3-50; SEPÚLVEDA, MAGDALENA, “La interpretación del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la expresión ‘progresivamente’”, *idem*, pág. 124.

⁴⁰ ALDAO, MARTÍN y CLÉRICO, LAURA, “Derechos de la seguridad social en materia previsional: jubilaciones y pensiones”, en Roberto Gargarella (coord.), *La Constitución en 2020. 48 propuestas para una sociedad igualitaria*, Siglo Veintiuno, Buenos Aires, 2011, pp. 171-172. Véase también ORLANDO, FEDERICO (con la colaboración de HEIMENRATH, SHEILA), “La seguridad social”, en Roberto Gargarella y Sebastián Guidi (directores), *Constitución de la Nación Argentina. Comentada*, ThomsonReuters La Ley, Buenos Aires, 2019, tomo I, pp. 449-450.

el seguro social obligatorio⁴¹ estará a cargo de entidades nacionales o provinciales, administradas “por los interesados con participación del Estado”, en una fórmula que para Beguerie expresa un ideal de justicia social⁴². El art. 9 del PDESC, por su parte, también reconoce este derecho a toda persona, incluyendo el seguro social. En general, esto significa que debe preverse un sistema para que cada individuo afectado por distintos hechos de la vida personal, familiar o social reciba una cobertura para afrontar el evento con dignidad. Esto abarca situaciones como la vejez, el desempleo, la enfermedad, la muerte, la discapacidad o la maternidad, entre otras. En su OG 19 (2005), dedicada al derecho a la seguridad social, el Comité destaca (párr. 3) el “carácter redistributivo” de este derecho, que juega un papel importante en el alivio y la reducción de la pobreza, previniendo la exclusión social y promoviendo la inclusión. Como la mayoría de los derechos, el derecho a la seguridad social genera obligaciones negativas y positivas, esto es, obligaciones de no hacer y de hacer, en un *continuum*⁴³.

En virtud del PDESC, las prestaciones no contributivas no forman parte de un ámbito discrecional del Estado argentino, sujeto solo a la voluntad de las autoridades: se trata de una puesta en vigor de un derecho de jerarquía constitucional, sujeto a los principios de igualdad, universalidad, debido proceso y razonabilidad, entre otros⁴⁴. La protección de la seguridad social ya no puede depender de que exista un lazo laboral formal, ni tener un carácter exclusivamente contributivo, en virtud del principio de

⁴¹ Véase QUIROGA LAVIÉ, HUMBERTO, BENEDETTI, MIGUEL ÁNGEL y CENICACELAYA, MARÍA DE LAS NIEVES, *Derecho Constitucional Argentino*, 2ª edición, Rubinzal-Culzoni, Buenos Aires, 2009, tomo I, pág. 307. En general, la legislación vigente apunta a financiar esta cobertura a través de contribuciones obligatorias de quienes resultan beneficiarios; véase BADENI, GREGORIO, *Tratado de Derecho Constitucional*, 2ª edición, La Ley, Buenos Aires, 2006, tomo I, pág. 907.

⁴² BEGUERIE, DELFINA, “La jubilación integral: el derecho social de propiedad”, en Julio César Rivera, José Sebastián Elías, Lucas Sebastián Grosman y Santiago Legarre (directores), *Tratado de los derechos constitucionales*, tomo II, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2014, pág. 1212.

⁴³ SEPÚLVEDA, MAGDALENA, *ob. cit.*, pág. 122; ABRAMOVICH, Víctor y COURTIS, Christian, *ob. cit.*, pág. 25.

⁴⁴ ABRAMOVICH, VÍCTOR, “Constitución y política social. Proyecciones de la reciente jurisprudencia de la Corte Suprema sobre derechos a la seguridad social en la esfera no contributiva”, en Roberto Gargarella (coord.), *ob. cit.*, pág. 194.

universalidad. Más adelante, señalo cómo este principio aparece de modo alterado en el informe del BM.

En las próximas páginas, expondré las propuestas del informe en materia de seguridad social, señalando los aspectos que pueden plantear contradicciones con las citadas pautas del PDESC y de la CN. Estas tensiones pueden afectar al Estado argentino si toma préstamos del BM para llevar adelante el tipo de reformas recomendadas en el informe.

2. UNA NUEVA SEGURIDAD SOCIAL

A partir de su diagnóstico sobre el mercado laboral, el Banco propone renovar los esquemas de seguridad social para enfrentar los “desafíos” actuales. Admitiendo que el modelo “bismarckiano”⁴⁵ ha tenido históricamente efectos positivos en ciertos Estados, el informe destaca que ello no ha ocurrido así en naciones en desarrollo. Allí, la extendida informalidad priva de cobertura social a amplios sectores. Pero esta situación no aparece en el informe como un problema a ser tratado⁴⁶, sino como un supuesto en principio inmodificable, resultado de la tecnología, o bien de la regulación laboral excesiva (un argumento calificado como “desprovisto de fundamentación empírica” por la Oficina Internacional del Trabajo⁴⁷; o incluso,

⁴⁵ Lo define como “beneficios para trabajadores formales financiados con impuestos asignados sobre el salario”; véase BANCO MUNDIAL, *World Development Report 2019. The changing nature of work, cit.*, pág. 106.

⁴⁶ Un tono similar ya aparecía en la edición 2014 del informe, dedicada a la “gestión del riesgo” en materia de desarrollo. Allí se explica que en el corto plazo, es crítico ayudar a las empresas a ajustarse a las siempre cambiantes circunstancias del mundo, *incluso sin formalidad*” (véase BANCO MUNDIAL, *World Development Report 2014. Risk and Opportunity. Managing risk for development*, The World Bank, Washington [D. C.], 2013, pp. 179, 186; énfasis agregado). En el mismo texto, la formalidad se define como el cumplimiento de las leyes y regulaciones vigentes, lo que puede ser conveniente o inconveniente de acuerdo al contenido de esas normas (*idem*, pág. 26). Por ejemplo, esa edición del informe critica las políticas laborales que supuestamente favorecen a las personas que trabajan, pero que en realidad defienden sólo a una parte de ellas, y sólo si cuentan con empleo formal; por ello, recomienda disminuir la rigidez en la regulación del mercado de trabajo (*idem*, pp. 40, 182).

⁴⁷ Esta entidad señala otros factores que explican la informalidad: falta de capacidad de la economía para crear trabajos formales, sistemas de control débiles, falta de transparencia de las instituciones públicas, baja productividad y ausencia de

como una consecuencia de “falta de confianza en el Estado”⁴⁸. Un planteo diferente se halla en la OG 18 (2005) del Comité DESC. Allí se señala (párr. 10) que los Estados deben tomar medidas para reducir al mínimo posible la informalidad: esas medidas deben obligar a los empleadores a declarar su personal, a fin de hacer posible el ejercicio de los derechos reconocidos en los artículos 6 y 7 del PDESC. En otras palabras: el Comité no solo encuadra a la informalidad como un incumplimiento del Pacto, sino que señala un camino para remediarla, que no está incluido –como se muestra más adelante– entre las recomendaciones del Banco.

La nueva seguridad social, según el BM, debe incluir tres componentes:

1. un mínimo social garantizado (centrado en la “asistencia social”) que no dependa del empleo formal y que proteja de los riesgos crecientes de los mercados de trabajo, cubriendo progresivamente a toda la población, “dando prioridad a las personas más pobres”;
2. un seguro social, que incluye modalidades subsidiadas para los sectores pobres, otras con financiamiento por contribuciones obligatorias de los empleados formales, y otras de aporte y ahorro voluntarios, con incentivos por parte del Estado; y
3. la reglamentación del mercado laboral⁴⁹.

La asistencia social

En principio, el BM admite los progresos que ha generado la asistencia social, en la que se incluyen las transferencias de ingresos. Señala resultados positivos en el “capital humano” de quienes reciben esa asistencia. Sin embargo, entiende que hoy es necesaria una cobertura más amplia y permanente, definida según la situación política y presupuestaria de cada país. Los enfoques universalistas, en opinión del Banco, reducen los problemas asociados a la fragmentación de los programas, las fallas

representación de los trabajadores); véase OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO, *ob. cit.* Stromquist señala que las personas no entran en la economía informal para evadir regulaciones o impuestos, sino para sobrevivir; y ganan poco porque sirven a sectores pobres (STROMQUIST, NELLY P., *ob. cit.*).

⁴⁸ BANCO MUNDIAL, *World Development Report 2019. The changing nature of work, cit.*, pág. 128.

⁴⁹ *Ídem*, pág. 106.

de selección y las tensiones sociales; pero “exigen significativos recursos adicionales”⁵⁰. Por eso, luego de discutir de modo genérico –y descartar– las distintas variantes de renta básica universal, el informe retoma su propuesta original: una expansión gradual de la asistencia social a la que denomina “universalismo progresivo”. Comienza por los sectores más pobres y avanza según “el espacio fiscal existente”. Entre las alternativas sugeridas para financiar el mínimo asegurado, se halla expandir el impuesto al valor agregado, pese a admitir que es visto como un tributo regresivo⁵¹.

En primer término, cabe preguntarse si la adopción de un “mínimo social” como única área garantizada puede significar una medida regresiva, si lo ofrecido como núcleo está por debajo de las prestaciones que el Estado ya se ha comprometido a brindar. Expandir la cobertura hacia personas excluidas del sistema no sirve para justificar la reducción –regresiva– de las prestaciones porque, además, puede afectarse con ello el derecho a un “nivel de vida adecuado”, garantizado por el art. 11 del PDESC. Existe, según la OG 19 (2005) del Comité, una “fuerte presunción de que las medidas regresivas están prohibidas”, y solo son aceptables si el Estado logra “probar que las han adoptado tras un examen minucioso de todas las alternativas posibles y que están debidamente justificadas habida cuenta de todos los derechos previstos en el Pacto, en el contexto del pleno aprovechamiento del máximo de los recursos de que dispone el Estado Parte” (párr. 42). Recientemente, el Experto Independiente en Deuda Externa y Derechos Humanos, Juan Pablo Bohoslavsky, ha indicado que únicamente resultan justificables las medidas regresivas cuando son temporarias, legítimas, razonables, necesarias, proporcionadas y no discriminatorias; además de no afectar el contenido mínimo del derecho, es necesaria la genuina participación de los colectivos afectados, habilitando siempre la posibilidad de una revisión posterior⁵². El mínimo –cabe señalar– no

⁵⁰ *Ídem*, pág. 109.

⁵¹ *Ídem*, pág. 106, 107, 133.

⁵² Véase BOHOSLAVSKY, JUAN PABLO, *Principios rectores relativos a las evaluaciones de los efectos de las reformas económicas en los derechos humanos. Informe del Experto Independiente sobre las consecuencias de la deuda externa y las obligaciones financieras internacionales conexas de los Estados para el pleno goce de todos los derechos humanos, sobre todo los derechos económicos, sociales y culturales*, 19 de diciembre de 2018. Disponible en: https://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/HRC/40/57

equivale apenas a la supervivencia, sino que incluye la noción de dignidad humana⁵³, presente en los pactos de derechos humanos.

Por otra parte, el “universalismo progresivo” no respeta el principio de universalidad. En efecto: el reconocimiento de los derechos en el PDESC se hace a “toda persona”. Como ya se señaló, el nivel de efectivo goce puede implementarse progresivamente según los recursos disponibles (PDESC, art. 2.1), pero ello no equivale al concepto de “espacio fiscal”. Este último alude a recursos libres luego de que el Estado ha hecho gastos en cualquier rubro.

El “máximo de los recursos de que disponga”, mencionado en el art. 2 del PDESC, se calcula tomando en cuenta todos los recursos del Estado. No se refiere únicamente a lo que cada país define como presupuesto sanitario, educativo o de vivienda. De lo contrario, existiría una vía sencilla para violar los derechos sin afrontar las consecuencias. Bastaría que el Estado argentino, por ejemplo, estableciera cifras muy bajas para el gasto en educación, por ejemplo, y así podría destinar fondos a otros renglones, como el pago a los acreedores externos o compra de armamentos. De esta forma, el mismo tratado estaría autorizando su incumplimiento. Ello contradiría frontalmente el art. 26 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, ratificada por Argentina⁵⁴, que consagra el principio *pacta sunt servanda*, esto es, el principio de la buena fe al momento de celebrar y ejecutar tratados⁵⁵.

El artículo 2.1 del PDESC, por lo tanto, alude a los recursos del Estado considerados en conjunto: solo en una situación de escasez financiera general podría considerarse como solución excepcional la focalización en ciertos casos. No es un permiso para establecer prioridades, distinguiendo entre personas de primera y de segunda o tercera clase, con goces diferenciados de los derechos consagrados en el Pacto. El “universalismo progresivo”, tal como está presentado, es focalización⁵⁶: propone dar cobertura solo a los sectores que se hallan en peor situación.

⁵³ GRAHAM, ALISON, *National Debt versus the right to social security: How should states' obligations during a financial crisis be interpreted?*, cit., pág. 132.

⁵⁴ Por ley 19.865 (sancionada el 3 de octubre de 1972).

⁵⁵ Díez de VELASCO, MANUEL, *Instituciones de Derecho Internacional Público*, 15ª edición, Tecnos, Madrid, 2005, pág. 188.

⁵⁶ CONFEDERACIÓN SINDICAL INTERNACIONAL – OFICINA DE WASHINGTON (D. C.), *ob. cit.*

En otras publicaciones, el Banco ya ha intentado reformular la noción de “universalidad” para incluir propuestas que –al menos implícitamente– apuntan a focalizar. Un ejemplo puede verse en *Going Universal. How 24 developing countries are implementing Universal Health Coverage reforms from the bottom up*, dado a conocer en 2015. En ese texto, el Banco repasa diferentes alternativas para alcanzar la “cobertura universal en salud”, a la que define así: “que todas las personas tengan acceso a los cuidados de salud que necesiten *sin sufrir dificultades financieras*”⁵⁷. Por lo tanto, la “universalidad” alcanza –en rigor– a quienes podrían atravesar problemas financieros para tratar sus enfermedades. Aquellas personas que reciban cuidados sin reducir demasiado su presupuesto personal o familiar no son relevantes para esta noción de universalidad. Continuarán accediendo por sus propios medios a las prestaciones médicas. En tanto, el Estado dirige sus recursos hacia quienes se hallan en una condición económica riesgosa: eso define el perímetro del “foco”.

El seguro social con financiamiento diverso

El informe considera que la seguridad social contributiva no es una buena opción para los países en desarrollo, donde la regla no es el empleo formal y estable⁵⁸. Además, agrega el Banco, encarece el costo de contratar trabajadores. Frente a ello, se propone un nuevo sistema

⁵⁷ BANCO MUNDIAL, *Going Universal. How 24 developing countries are implementing Universal Health Coverage reforms from the bottom up*, The World Bank, Washington (D. C.), 2015, pág. 21 (énfasis añadido). Disponible en: <http://documents.worldbank.org/curated/en/2015/09/25018544/going-universal-24-developing-countries-implementing-universal-health-coverage-reforms-bottom-up>

⁵⁸ Desde otros ámbitos se ha criticado a los sistemas contributivos precisamente por resultar en un “universalismo estratificado” o “falso”. Si la fuerza de trabajo no está totalmente formalizada, la cobertura es universal solo en apariencia: se excluye a los empleados informales; véase LEUBOLT, BERNHARD, FISCHER, KARIN Y SAHA, DEBDULAH, “Are targeting and universalism complementary or competing paradigms in social policy? Insights from Brazil, India and South Africa”, *International Journal of Labour Research*, vol. 6, núm. 1, 2014, pp. 76, 89. También se ha señalado que la convivencia de sistemas contributivos y no contributivos genera, en muchos casos, una “zona de alto riesgo” debido a las brechas existentes entre ambos, lo que se traduce en un desigual impacto del enfoque de derechos; véase PAUTASSI, LAURA, “Situando el bienestar, identificando brechas”, en Laura Pautassi y Gustavo Gamallo (coord.), *El bienestar en brechas: las*

que permita a los trabajadores más pobres “acceder a herramientas efectivas de manejo de riesgos” tales como la muerte temprana, la enfermedad o la discapacidad. El esquema incluye (1) un seguro mínimo garantizado que provea –incluso subsidiando la cuota a las personas más pobres– cobertura para aquellas pérdidas que no puedan cubrirse con la asistencia social (y sus transferencias de ingresos); (2) un plan obligatorio de ahorro y seguros, que pueda “estabilizar el consumo”; y (3) ahorros voluntarios, a través del mercado, con incentivos estatales⁵⁹. Ello permitiría reducir los impuestos del sistema contributivo⁶⁰.

La regulación laboral

Mediante la asistencia social fortalecida y el seguro social subsidiado, la legislación laboral ya no tendría que prevenir tantos riesgos: quedarían abarcados por aquellos dos primeros mecanismos. Esto, a su turno, reduciría los costos laborales y mejoraría la “adaptabilidad” de las empresas a la “cambiante naturaleza del trabajo”⁶¹. Este objetivo de abaratar la formalidad ya estaba presente en el *World Development Report* de 2013⁶². La Oficina Internacional del Trabajo advierte que precisamente el recorte en las contribuciones patronales priva de fondos a los sistemas de seguridad social⁶³.

El Banco critica las normas laborales de muchos países en desarrollo⁶⁴: no son aptas para sus mercados de trabajo, ya que presuponen una

políticas sociales en la Argentina de la posconvertibilidad, Biblos, Buenos Aires, 2015, pp. 15-30.

⁵⁹ El Banco ofrece como ejemplo los denominados “dispositivos de compromiso”: en ellos, las personas se obligan a alcanzar ciertas metas de ahorro y si no lo logran, sufren una pérdida (BANCO MUNDIAL, *World Development Report 2019. The changing nature of work*, cit., pág. 115).

⁶⁰ *Ídem*, pág. 114.

⁶¹ *Ídem*, pág. 107.

⁶² Véase BANCO MUNDIAL, *World Development Report 2013. Jobs*, cit., pág. 237.

⁶³ OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO, *ob. cit.*

⁶⁴ En un párrafo difícil de comprender, el Banco afirma que la legislación laboral en Latinoamérica fue adoptada “en el tiempo del colonialismo”, ya que a través de la “conquista, el derecho laboral fue transplantado a través de Europa occidental y las colonias en el norte y oeste de África, América Latina y partes de Asia” (BANCO MUNDIAL,

capacidad administrativa que la mayoría de esos Estados no tiene. Por otra parte, esa legislación se utiliza como un sustituto de la asistencia social o de los seguros de desempleo (por ejemplo, al fijar indemnizaciones por despido). Si bien la regulación laboral trata las imperfecciones del mercado, también “reduce el dinamismo de la economía” y de los flujos de trabajo, prolongando el tiempo que las personas pasan en un empleo o desocupadas. El Banco aconseja a los países repensar su legislación laboral, apuntando a un “equilibrio entre seguridad y flexibilidad”⁶⁵. Sin embargo, advierte que no se trata solo de hacer más flexibles los mercados; también es necesario invertir en asistencia, tanto en transferencias de dinero como en orientación para regresar al trabajo. La flexibilidad debe ir acompañada, sostiene el informe, por una protección social más fuerte, programas de apoyo para la búsqueda laboral, y mecanismos para reforzar la representación del personal.

El Banco señala que plazos de preaviso razonables y protecciones contra la discriminación son importantes, porque permiten contrarrestar el “poder de mercado” del empleador⁶⁶. Esta frase resulta de interés: la relación laboral (y su asimetría) se presentan como una cuestión de mercado. Esto refuerza la concepción del trabajo como mercancía; confirma, además, que la definición de las condiciones de trabajo depende de las fuerzas del mercado y no de la regulación fijada —por ejemplo— en los tratados de derechos humanos. Esta concepción contradice la posición fijada por la Corte Suprema argentina en numerosos fallos, especialmente a partir de “Vizzotti, Carlos Alberto c/ AMSA SA” (2004)⁶⁷. Por otra parte,

World Development Report 2019. The changing nature of work, cit., pág. 115). En el caso argentino, por ejemplo, las primeras normas regulatorias del trabajo se dictaron a comienzos del siglo XX, muy lejos de la etapa colonial (véase https://www.ilo.org/ifpdial/information-resources/national-labour-law-profiles/WCMS_159145/lang-es/index.htm). Es probable que lo mismo pueda decirse del resto de Latinoamérica.

⁶⁵ BANCO MUNDIAL, *World Development Report 2019. The changing nature of work, cit.*, pp. 116-117.

⁶⁶ *Ibidem*. La misma noción se halla en BANCO MUNDIAL, *World Development Report 2013. Jobs, cit.*, pág. 263.

⁶⁷ “[R]esulta claro que el hombre no debe ser objeto de mercado alguno, sino señor de todos éstos, los cuales sólo encuentran sentido y validez si tributan a la realización de los derechos de aquél y del bien común. De ahí que no debe ser el mercado el que someta a sus reglas y pretensiones las medidas del hombre ni los contenidos y alcances de los derechos humanos. Por el contrario, es el mercado el que debe adaptarse a los moldes

la persona que trabaja no es para la CN un sujeto de mercado que debe ser puesto en equilibrio con su contraparte, sino un sujeto de preferente tutela constitucional, en virtud del art. 14 *bis*⁶⁸.

Desempleo: ¿indemnización o subsidio?

Sin embargo, el Banco advierte que cuando las reglas encarecen demasiado la contratación o el despido, crean “rigideces estructurales” de alto costo social. El riesgo debería dejar de estar en la empresa y pasar al Estado, que brinde protecciones contra el despido y apoyo en la recontratación. La indemnización por despido, según el Banco, es una rémora de la época en que los Estados no podían proveer subsidio por desempleo. Además, es “ineficaz”, ya que acumula el riesgo en el ámbito de la empresa o del rubro, donde está impactando precisamente la crisis que causó los despidos. Por la misma razón, es probable que el empleado no reciba el pago. Sería más confiable –agrega el informe– un sistema de beneficios por desempleo organizado a escala nacional⁶⁹. Se ha observado críticamente que el Banco propone transferir al Estado la carga de financiar la seguridad social, lo que implica un subsidio a las empresas que efectivamente aprovechan el trabajo de las personas⁷⁰.

Avanzando un poco más en su propuesta, el Banco sostiene que el subsidio por desempleo debería basarse en dos componentes: un ahorro personal y recursos “redistribuidos” (esto es, fondos provenientes de impuestos)⁷¹. De esta forma se podría brindar “protección suficiente” y

fundamentales que representan la Constitución Nacional y el Derecho Internacional de los Derechos Humanos de jerarquía constitucional, bajo pena de caer en la ilegalidad” (cons. 11); véase *Fallos*, 327:3677.

⁶⁸ CAPARRÓS, FERNANDO, “El trabajador, ¿es sujeto de preferente tutela constitucional u objeto del análisis económico del derecho?”, *Revista Derecho del Trabajo*, junio de 2015.

⁶⁹ BANCO MUNDIAL, *World Development Report 2019. The changing nature of work*, cit., pág. 117.

⁷⁰ ANNER, MARK *et. al.*, *ob. cit.*, pp. 14-15.

⁷¹ Una idea muy similar puede encontrarse ya en CONSEJO EMPRESARIO ARGENTINO – FIEL, *El sistema de seguridad social. Una propuesta de reforma*, Consejo Empresario Argentino, Buenos Aires, 1995, pág. 130.

“preservar los incentivos para el trabajo”⁷². Si los ahorros personales nunca se usaran para atravesar una etapa de desocupación o para reentrenarse, quedarían para el tiempo de la jubilación. Hasta ese momento no se podrían usar para otros fines. Aquellas personas que no pudieran ahorrar, dependerían del ingreso mínimo que les llegue a través de la asistencia social. De esta forma el costo de despedir se reduce a cero, ya que se lo transfiere al Estado y a la persona despedida.

Aquí cabe preguntarse si esta solución es compatible con el PDESC. El subsidio por desempleo –en tanto parte del derecho a la seguridad social– queda sujeto a la capacidad de ahorro y la situación económica de la persona despedida. En particular, se trata de la situación previa (que es cuando debió apartar fondos para ese destino). La Oficina Internacional del Trabajo señala que esquemas basados en el ahorro individual pueden conducir a una mayor desigualdad, al trasladarse los riesgos sistémicos a los individuos; las desigualdades de género también se acentúan, ya que muchas mujeres no tienen trayectorias laborales continuas. Pasar del financiamiento colectivo al individual –añade la Oficina– perjudica a las personas de menores ingresos, que tienen menor capacidad de ahorro⁷³.

A su vez, la lectura del PDESC en conjunto con el articulado de la CN genera otros interrogantes frente a esta propuesta. El Banco parece entender que la indemnización por despido y el subsidio por desempleo son dos instrumentos destinados a cumplir un mismo objetivo. Por lo tanto, cada Estado podría optar por uno de ellos y descartar el otro. Sin embargo, el orden constitucional argentino plantea una situación diferente.

Por una parte, en virtud del art. 11 del PDESC y del segundo párrafo del art. 14 *bis*, existe un derecho a la seguridad social, “integral e irrenunciable”, que incluye prestaciones destinadas a cubrir a las personas frente a contingencias tales como la pérdida del puesto de trabajo (o la incapacidad, o la enfermedad, etcétera). El subsidio por desempleo, entonces, es el instrumento para dar vigencia a ese derecho a la seguridad social (y, consecuentemente, al derecho a un nivel de vida adecuado consagrado en el art. 11 del PDESC).

⁷² En el *Informe* de 2013, el Banco sugería incluir, entre las condiciones para recibir beneficios por desempleo, mantener “una actitud abierta” en la búsqueda de trabajo (BANCO MUNDIAL, *World Development Report 2013. Jobs*, *cit.*, pág. 270).

⁷³ OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO, *ob. cit.*

Por otra parte, el art. 14 *bis* garantiza la “protección contra el despido arbitrario”. No se trata del mismo supuesto: no todo desempleo se origina en un despido arbitrario⁷⁴. Esta cláusula, incorporada en 1957, tiene un objetivo diferente. Tal como explicó el convencional Carlos Bravo en aquella Convención reformadora, se trata de “un amparo jurídico [...] con el fin de otorgar la permanencia en el empleo”, una “limitación a la facultad patronal de poner fin a la relación”. Agrega el convencional: “Los despidos arbitrarios originados por caprichos o motivos fútiles, que pueden hundir al trabajador y a su familia en la miseria y la desesperación, deben ser evitados”; por lo que “la estabilidad importa, con la seguridad del trabajo al asalariado, un factor de tranquilidad y seguridad social”⁷⁵. En otras palabras: el despido arbitrario es un acto que la Constitución no considera librado a la discreción o libertad individual (una “acción privada” del art. 19), sino una acción contra la que se brinda “protección”⁷⁶. Por ello, la indemnización legislada para esos casos⁷⁷ no apunta a asegurar medios de subsistencia al trabajador, porque no es una prestación de seguridad social (garantizada por el tercer párrafo del art. 14 *bis*). Su objetivo es reparar el daño causado por el despido⁷⁸, sancionar al empleador que tomó la medida y, de ser posible, disuadirlo de reiterarla en el futuro. Ello explica que su monto dependa, en general, del salario mensual

⁷⁴ Y a la inversa, no todo despido arbitrario conduce necesariamente al desempleo, ya que la persona podría tener asegurado de antemano un nuevo puesto. Se trata, en suma, de situaciones diferentes.

⁷⁵ CONVENCION NACIONAL CONSTITUYENTE, *Diario de Sesiones de la Convención Nacional Constituyente – Año 1957*, tomo II, Imprenta del Congreso, Buenos Aires, 1958, pp. 1225-1226.

⁷⁶ Recientemente, la Corte Suprema confirmó que nuestro sistema “no ha vedado el despido sin causa”, pero ello acarrea la necesidad de indemnizar; en caso de que el despido sea discriminatorio, procede la restitución al puesto; véase “Varela, José Gilberto c/ Disco S. A. s/ amparo sindical” (2018), voto de la mayoría, considerando 9; publicado en *Fallos*, 341:1106.

⁷⁷ ORSINI, JUAN IGNACIO, “El derecho al trabajo como límite al despido injusto”, *Anales de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales – Universidad Nacional de La Plata*, año 9, núm. 42, 2012. Disponible en: <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/27039>

⁷⁸ “La indemnización, que es tarifada y no queda al arbitrio judicial, tiene una triple función: reparatoria, sancionatoria y disuasiva”; véase GRISOLÍA, JULIO ARMANDO, “Protección contra el despido arbitrario”, en Paula C. Sardegná *et al.*, *Artículo 14 bis Constitución Nacional*, La Ley, Buenos Aires, 2007, pág. 114.

de la persona despedida y de su antigüedad⁷⁹ (y no de las necesidades de supervivencia del trabajador). Cuanto mayor es el tiempo que ha permanecido una persona en un empleo, más onerosa resulta la desvinculación arbitraria: se busca desalentar el despido.

Cabe preguntarse si la propuesta del BM brindaría “protección contra el despido arbitrario”, tal como exige el art. 14 *bis*. En principio, la respuesta parece negativa. Se reemplaza la indemnización por una suma que depende de los ahorros personales de la persona despedida, o por un subsidio uniforme que paga el Estado. En ambos casos, como ya señalé, no hay costo para el empleador por despedir: no hay sanción ni disuasión. Adoptar esta alternativa en lugar del sistema actual implicaría, además, una regresión (porque dejaría de existir la protección). Desde este análisis, la propuesta del Banco resulta inconstitucional.

Reformas legislativas

El BM destaca, por su parte, que algunas formas actuales de trabajo “difuminan la distinción entre ser un empleado y ser un auto-empleado ‘dependiente’”⁸⁰, como en el caso de la empresa rusa Yandex.Taxi que conecta choferes con pasajeros. Los códigos laborales deberían “definir más claramente qué significa ser un empleado en los mercados laborales actuales”; como puntos de referencia, el Banco sugiere evaluar “hasta qué punto los trabajadores determinan sus propias condiciones de labor (tales como cuándo trabajar)”⁸¹. Esto puede conducir a adoptar normas regresivas: por ejemplo, si bajo una nueva legislación una persona anteriormente incluida como trabajador formal dependiente se convierte en contratista independiente (perdiendo, por ejemplo, la protección contra el despido arbitrario). Ello empeora su situación, marcando un retroceso en el nivel de ejercicio de derechos laborales.

En otra de sus propuestas, el informe sugiere adoptar contratos básicos y simples, con pocas cláusulas específicas. El resto de los artículos

⁷⁹ GELLI, MARÍA ANGÉLICA, *ob. cit.*, pp. 158-159.

⁸⁰ ANNER, MARK *et. al.*, *ob. cit.*, señalan que se trata de una confusión que parece creada intencionalmente (pág. 13).

⁸¹ BANCO MUNDIAL, *World Development Report 2019. The changing nature of work*, *cit.*, pág. 118.

quedan librados a la negociación, reduciendo el alcance de los derechos reconocidos por ley. El Banco propone, a partir de ello, fortalecer a la representación del personal para que pueda llevar adelante la discusión cláusula por cláusula⁸², completando el contrato para una actividad, un establecimiento o un grupo de trabajadores. Sin embargo, tal como advierten Anner *et al.* (2019: 10, 12), esto acarrea el riesgo de la autoexplotación, porque no se tiene en cuenta la desigualdad en la relación laboral. Establecer contratos “básicos” puede eliminar conquistas ya incorporadas en las leyes laborales: esto infringe el citado principio de no regresividad. A través del dictado de nuevas normas, el Estado destituiría al personal de protecciones o derechos previamente reconocidos, dejándolos ahora pendientes de negociación incluso a nivel individual. Más allá del alegado fortalecimiento de la participación de los empleados, estos representantes iniciarían cualquier discusión contractual desde bases más débiles, porque se habría bajado aún más el piso de las condiciones laborales⁸³. Esto es especialmente cierto en el caso argentino, donde la ley 20.744 (Ley de Contrato de Trabajo) regula detalladamente muchos aspectos de la relación laboral, fijando mínimos de orden público. Su reemplazo por una norma que contenga menos pautas obligatorias implicaría un retroceso: el personal queda en una posición más débil ya que se abren a negociación puntos del contrato en el marco de una relación asimétrica.

3. CONCLUSIONES

En una lectura general de la propuesta del BM, destacamos algunos elementos de interés desde el punto de vista del derecho a la seguridad social, tal como está consagrado en la CN y en el Pacto de igual jerarquía.

En algunos de sus tramos, el Banco parece adoptar una agenda novedosa: invita a construir un sistema de seguridad social que no dependa

⁸² *Ídem*, pág. 119.

⁸³ En el marco que describe el informe, parece difícil de comprender que se destaque la utilidad de las tecnologías digitales en la aplicación de la legislación laboral; el texto llega incluso a señalar que las redes sociales permiten difundir las quejas sobre condiciones de trabajo, “lo que pone presión no solo en las autoridades sino también en los empleadores, debido a los riesgos para su reputación” (*Ídem*, pág. 119).

del vínculo laboral⁸⁴. Dejando atrás el modelo “bismarckiano”, la nueva estructura garantizaría cobertura universal, abrazando un modelo de seguridad social general no contributiva.

Sin embargo, el mismo texto deja en claro que la propuesta es muy diferente. Formada por tres componentes, la seguridad social diseñada en el informe no prescinde de contribuciones obligatorias de trabajadores formales; solo reduce las de los empleadores. A la vez, no incluye a todas las personas, sino que pone prioridad en “los más pobres”.

El abandono (parcial) de la seguridad social contributiva es una forma de validar la informalidad laboral. El eje de la propuesta no es garantizar una cobertura tal como se la define en los instrumentos aplicables de derechos humanos, sino abaratar la contratación y el despido, impulsando una legislación laboral “flexible” y con pocas pautas obligatorias e indisponibles para las partes.

La nueva noción de “universalismo progresivo” aparece, efectivamente, como contraria a la universalidad. El mínimo garantizado no abarca a toda la población, sino que se empieza por los más pobres, con una condicionada expansión posterior. En este punto, en lugar de utilizar los “recursos disponibles” como medida para esa expansión, se utiliza el concepto de “espacio fiscal”, que simplemente refleja lo que queda luego de otros gastos. De esta forma, el “universalismo progresivo” tiene muchos puntos en común con la focalización.

El segundo elemento preocupante es la reiterada proposición de reformar las leyes laborales para que contengan menos provisiones obligatorias para los contratos de trabajo, dotarlas de mayor “flexibilidad” que facilite la “transición” entre empleos. Este programa de desregulación –tal como lo describen la Oficina Internacional del Trabajo⁸⁵ y la Oficina en Washington de la Confederación Sindical Mundial⁸⁶– contradice el principio de no regresividad en países como Argentina, donde existen normas laborales con numerosas pautas sustantivas.

En tercer lugar, el texto del Banco toma a la informalidad como un hecho dado, sin proponer medidas para combatirla. Su estrategia es simplemente transferir las prestaciones a la cuenta del Estado, para

⁸⁴ *Ídem*, pág. 113.

⁸⁵ OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO, *ob. cit.*

⁸⁶ CONFEDERACIÓN SINDICAL INTERNACIONAL – OFICINA DE WASHINGTON (D. C.), *ob. cit.*

liberar al empleador de las contribuciones patronales; en otras palabras, apunta a hacer más atractiva la contratación formal, pero dejando siempre en manos del empleador la decisión de salir de la informalidad. Esto se aparta explícitamente de las obligaciones estatales señaladas por el Comité DESC en su OG 18 (2005).

Finalmente, al poner el eje de las prestaciones por desempleo en el ahorro individual, condiciona el goce de derechos (como la seguridad social) a la situación económica de la persona afectada; a la vez, representa una medida regresiva frente a la protección contra el despido arbitrario en la CN y en la legislación argentina.

A la luz de estas tensiones y contradicciones con el PDESC, adoptar esta nueva agenda del BM en materia de seguridad social y reformas laborales plantearía, para el caso argentino, dos clases de riesgo. Por una parte, nuestro país podría incurrir en responsabilidad internacional, tanto a través del mecanismo de informes periódicos como a través de los reclamos individuales habilitados por el Protocolo Opcional, ante la aprobación de medidas regresivas. Por otra, la vía del amparo habilita los reclamos contra ellas en sede judicial interna, basándose en el artículo 14 *bis* y en las normas de tratados con jerarquía constitucional.

BIBLIOGRAFÍA

- ABOUHARB, M. RODWAN y CINGRANELLI, DAVID, *Human rights and structural adjustment*, Cambridge University Press, Cambridge, 2007.
- ABRAMOVICH, VÍCTOR, “Constitución y política social. Proyecciones de la reciente jurisprudencia de la Corte Suprema sobre derechos a la seguridad social en la esfera no contributiva”, en Roberto Gargarella (coord.), *La Constitución en 2020. 48 propuestas para una sociedad igualitaria*, Siglo XXI, Buenos Aires, 2011, pp. 186-194.
- ABRAMOVICH, Víctor y COURTIS, Christian, *Los derechos sociales como derechos exigibles*, Trotta, Madrid, 2002.
- AGUDO ZAMORA, MIGUEL A., “El principio de no regresividad de los derechos sociales en el ordenamiento constitucional español”, *Revista de Derecho Político*, núm. 100, 2017, pp. 849-879.
- ALDAO, MARTÍN y CLÉRICO, LAURA, “Derechos de la seguridad social en materia previsional: jubilaciones y pensiones”, en Roberto Gargarella (coord.), *La Constitución en 2020. 48 propuestas para una sociedad igualitaria*, Siglo Veintiuno, Buenos Aires, 2011, pp. 171-177.

- ANNER, MARK; PONS-VIGNON, NICOLAS; RANI, UMA (2019): “For a future of work with dignity: a critique of the World Bank Development Report, *The changing nature of work*”, *Global Labour Journal* 10 (1), pp. 2-19. Disponible en: <https://mulpress.mcmaster.ca/globallabour/article/view/3796>
- BADENI, GREGORIO, *Tratado de Derecho Constitucional*, 2ª edición, La Ley, Buenos Aires, 2006.
- BANCO MUNDIAL, *World Development Report 2013. Jobs*, The World Bank, Washington (D. C.), 2013.
- BANCO MUNDIAL, *World Development Report 2014. Risk and Opportunity. Managing risk for development*, The World Bank, Washington (D. C.), 2013.
- BANCO MUNDIAL, *Going Universal. How 24 developing countries are implementing Universal Health Coverage reforms from the bottom up*, The World Bank, Washington (D. C.), 2015. Disponible en: <http://documents.worldbank.org/curated/en/2015/09/25018544/going-universal-24-developing-countries-implementing-universal-health-coverage-reforms-bottom-up>
- BANCO MUNDIAL, *World Development Report 2019. The changing nature of work*. The World Bank, Washington (D. C.), 2019. Disponible en: <http://www.worldbank.org/en/publication/wdr2019>. Versión en castellano, disponible en: <http://www.bancomundial.org/es/publication/wdr2019>
- BEGUERIE, DELFINA, “La jubilación integral: el derecho social de propiedad”, en Julio César Rivera, José Sebastián Elías, Lucas Sebastián Grosman y Santiago Legarre (directores), *Tratado de los derechos constitucionales*, tomo II, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2014, pág. 1212-1264.
- BIDART CAMPOS, GERMÁN J., *Tratado elemental del derecho constitucional argentino*, tomo I-A, Ediar, Buenos Aires, 2000.
- BOHOSLAVSKY, JUAN PABLO, *Principios rectores relativos a las evaluaciones de los efectos de las reformas económicas en los derechos humanos. Informe del Experto Independiente sobre las consecuencias de la deuda externa y las obligaciones financieras internacionales conexas de los Estados para el pleno goce de todos los derechos humanos, sobre todo los derechos económicos, sociales y culturales*, 19 de diciembre de 2018. Disponible en: https://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/HRC/40/57
- BRETTON WOODS PROJECT, “World Bank’s vision of work leaves it isolated from the international community”, publicación del 6 de diciembre de 2018. Disponible en: <https://www.brettonwoodsproject.org/2018/12/world-banks-vision-of-work-leaves-it-isolated-from-the-international-community/>
- CAPARRÓS, FERNANDO, “El trabajador, ¿es sujeto de preferente tutela constitucional u objeto del análisis económico del derecho?”, *Revista Derecho del Trabajo*, junio de 2015.

- CLÉRICO, LAURA, RONCONI, LILIANA Y ALDAO, MARTÍN, *Tratado de derecho a la salud*, 3 tomos, La Ley, Buenos Aires, 2013.
- CONSEJO EMPRESARIO ARGENTINO – FIEL, *El sistema de seguridad social. Una propuesta de reforma*, Consejo Empresario Argentino, Buenos Aires, 1995.
- CONVENCIÓN NACIONAL CONSTITUYENTE, *Diario de Sesiones de la Convención Nacional Constituyente – Año 1957*, tomo II, Imprenta del Congreso, Buenos Aires, 1958.
- COURTIS, CHRISTIAN, “La prohibición de regresividad en materia de derechos sociales: apuntes introductorios”, en Christian Courtis (compilador), *Ni un paso atrás. La prohibición de regresividad en materia de derechos sociales*, Del Puerto, Buenos Aires, pp. 3-50.
- CONFEDERACIÓN SINDICAL INTERNACIONAL – OFICINA DE WASHINGTON (D. C.), World Development Report 2019: *World Bank’s unhelpful contribution to debate on the future of work*. Oficina de Washington, Confederación Sindical Internacional: Washington, D. C., 2018. Disponible en: <https://www.ituc-csi.org/world-bank-s-world-development>
- DALLA VIA, ALBERTO, *Manual de derecho constitucional*, LexisNexis, Buenos Aires, 2004.
- DARROW, MAC, *Between light and shadow. The World Bank, the International Monetary Fund and International Human Rights Law*, Hart Publishing, Portland, 2003.
- DÍEZ DE VELASCO, MANUEL, *Instituciones de Derecho Internacional Público*, 15ª edición, Tecnos, Madrid, 2005.
- GATENIO GABEL, SHIRLEY, *A rights-based approach to social policy analysis*, Springer, Nueva York, 2016.
- GELLI, MARÍA ANGÉLICA, *Constitución de la Nación Argentina. Comentada y concordada*, 3ª ed., La Ley, Buenos Aires, 2005.
- GHAZI, BAHRAM, *The IMF, the World Bank and the question of human rights*. Transnational Publishers, Ardsley (Nueva York), 2005.
- GRAHAM, ALISON, *National Debt versus the right to social security: How should states’ obligations during a financial crisis be interpreted?*, tesis de doctorado en filosofía, Universidad de Lancaster, 2016. Disponible en: <http://www.centreforwelfarereform.org/uploads/attachment/577/national-debt-versus-the-right-to-social-security.pdf>
- GRISOLÍA, JULIO ARMANDO, “Protección contra el despido arbitrario”, en Paula C. Sardegna *et al.*, *Artículo 14 bis Constitución Nacional*, La Ley, Buenos Aires, 2007.
- HABERMAS, JÜRGEN, “Conocimiento e interés”, en *Ciencia y técnica como “ideología”*, Madrid, Tecnos, 1986, pp. 159-181

- KILLINGER, STEFANIE, *The World Bank's non-political mandate*, Carl Heymanns Verlag KG, Colonia, 2003.
- LEUBOLT, BERNHARD, FISCHER, KARIN Y SAHA, DEBDULAH, "Are targeting and universalism complementary or competing paradigms in social policy? Insights from Brazil, India and South Africa", *International Journal of Labour Research*, vol. 6, núm. 1, 2014, pp. 75-93.
- MANILI, PABLO, "La supremacía constitucional en relación al derecho internacional y a los instrumentos internacionales de derechos humanos con jerarquía constitucional", en Sabsay, Daniel (coord), *Colección de Análisis Jurisprudencial. Derecho Constitucional*, La Ley, Buenos Aires, pp. 79-87.
- OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO (OIT), "International Labour Office expresses concern about World Bank report on future of work", declaración emitida el 12 de octubre de 2018. Disponible en: https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/statements-and-speeches/WCMS_646884/lang--en/index.htm
- ORLANDO, FEDERICO (con la colaboración de HEIMENRATH, SHEILA), "La seguridad social", en Roberto Gargarella y Sebastián Guidi (directores), *Constitución de la Nación Argentina. Comentada*, ThomsonReuters La Ley, Buenos Aires, 2019, tomo I, pp. 449-468.
- ORSINI, JUAN IGNACIO, "El derecho al trabajo como límite al despido injusto", *Anales de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales – Universidad Nacional de La Plata*, año 9, núm. 42, 2012. Disponible en: <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/27039>
- PAUTASSI, LAURA, "Situando el bienestar, identificando brechas", en Laura Pautassi y Gustavo Gamallo (coord.), *El bienestar en brechas: las políticas sociales en la Argentina de la posconvertibilidad*, Biblos, Buenos Aires, 2015, pp. 15-30.
- QUIROGA LAVIÉ, HUMBERTO, *Constitución de la Nación Argentina. Comentada*, 3ª edición, Zavalía, Buenos Aires, 2000.
- QUIROGA LAVIÉ, HUMBERTO, BENEDETTI, MIGUEL ÁNGEL Y CENICACELAYA, MARÍA DE LAS NIEVES, *Derecho Constitucional Argentino*, 2ª edición, Rubinzal-Culzoni, Buenos Aires, 2009.
- RIVERA, JULIO CÉSAR, ELÍAS, JOSÉ SEBASTIÁN, GROSMAN, LUCAS SEBASTIÁN Y LEGARRE, SANTIAGO (directores), *Tratado de los derechos constitucionales*, 3 tomos, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2014.
- ROSATTI, HORACIO, *Tratado de derecho constitucional*, Rubinzal-Culzoni, Santa Fe, 2000.
- SAGÜÉS, NÉSTOR P., *Elementos de Derecho Constitucional*, 3ª ed., Astrea, Buenos Aires, 1999.
- SARFATY, GALIT, "Why culture matters in international institutions: the marginality of human rights at the World Bank", *American Journal of International Law*, núm. 103, 2009, pp. 647-683.

- SCOTT, CRAIG Y MACKLEM, PATRICK, "Constitutional ropes of sand or justiciable guarantees? Social rights in a new South African constitution", *University of Pennsylvania Law Review*, núm. 141, 1992, pp. 1-148.
- SEPÚLVEDA, MAGDALENA, "La interpretación del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la expresión 'progresivamente'", en Christian Courtis (compilador), *Ni un paso atrás. La prohibición de regresividad en materia de derechos sociales*, Del Puerto, Buenos Aires, 2006, pp. 117-150.
- SEPÚLVEDA, MAGDALENA, *De la retórica a la práctica: el enfoque de derechos en la protección social en América Latina*, CEPAL, Santiago de Chile, 2014.
- SINDZINGRE, ALICE, "The evolution of the concept of poverty in multilateral financial institutions. The case of the World Bank", en Morten Bøås y Desmond McNeill (eds.), *Global institutions and development. Framing the world?*, Routledge, Londres, 2004, pp. 164-177.
- STROMQUIST, NELLY P., "World Development Report 2019: The changing nature of work" (reseña de libro), *International Review of Education*, vol. 65, núm. 2, pp. 321-329.
- TREACY, GUILLERMO F., "Responsabilidad del Estado y derecho a la salud", en Liliana Clérico, Liliana Ronconi y Martín Aldao (coord.), *Tratado de derecho a la salud*, tomo II, La Ley, Buenos Aires, pp. 1155-1180.