



Trabajo publicado en: Cahiers des Ameriques Latines. Paris, Institut des Hautes Etudes de l'Amérique Latine. 1999. (en prensa).

Nº 22

**“DERECHOS SOCIALES Y ESTADO DE BIENESTAR EN
ARGENTINA ENTRE LAS GARANTIAS Y EL CONSUMO”**

Laura C. Pautassi

Buenos Aires, Mayo de 1999

INDICE

INTRODUCCIÓN	1
I. LOS PROCESOS DE REFORMA EN MATERIA DE POLÍTICAS SOCIALES	3
II. ALGUNOS EJEMPLOS DE LAS REFORMAS IMPLEMENTADAS	7
III. LA REFORMA POR EXCELENCIA: EL MERCADO DE TRABAJO	10
IV. DERECHOS SOCIALES, GARANTIAS Y CONSUMO	12
V. CONCLUSIONES	16
VI. REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS	18

INTRODUCCIÓN¹

Ha transcurrido una década desde que comenzaron los procesos de “reformas estructurales” en los países latinoamericanos. Uno de los objetivos perseguidos fue la reestructuración del Estado a partir de un cambio en las formas tradicionales de funcionamiento, a lo que se le suma una creciente subrogación de sus funciones -con nuevos agentes económicos y sociales- que marcaron el comienzo de configuración de escenarios diferentes de desenvolvimiento de las relaciones sociales.

El denominador común de los diferentes procesos nacionales se pone de manifiesto a partir de la decadencia y descomposición de las organizaciones e instituciones sociales. El indicador “duro” que comparten la mayoría de los países de la región es el debilitamiento de los actores sociales y el crecimiento de la exclusión y fragmentación social. Este fenómeno se manifiesta principalmente a partir del aumento de la desocupación y precarización laboral. En países como Argentina se hace aún más evidente, teniendo en cuenta su tradición de país “pionero” en la constitución y legitimación de instituciones sociales².

En el caso que ocupa mi interés -las *reformas implementadas en Argentina*- se realizaron a partir de una serie de diagnósticos institucionales, especialmente elaborados por los organismos internacionales, referidos a la ineficiencia del Estado argentino. A ello se le sumó la crisis de financiamiento del sector público y la fuerte voluntad política por “liberar” o “desestatizar” una serie de empresas y servicios estatales. Este proceso de reforma, comenzó con algunas medidas durante el gobierno de Alfonsín (1983-89), las que se concretaron durante el primer y segundo gobierno justicialista de Carlos Menem (1989--). Este último definió e implementó una reforma de tal magnitud que marca el comienzo de la consolidación de nuevas condiciones “refundacionales” del desenvolvimiento social y económico de Argentina.

La profundidad y rapidez en la transformación realizada en Argentina contrasta con la falta de un marco teórico que ayude a comprender el sentido de los cambios, en tanto, pasó ha convertirse en menos de diez años en un modelo de difícil precisión³. A simple vista, la primera conclusión es que pasó de ser un “híbrido” con neta influencia de regímenes corporativos y socialdemócrata, para acercarse más a un modelo semejante a los regímenes residuales de tipo liberal. Lo que se produjo, en los hechos, fue una

¹ Agradezco las observaciones de Jaime Marques Pereira y Rubén Lo Vuolo a la versión original de este escrito.

² A comienzos de la década del '80, Argentina estaba considerada uno de los países con “alto” desarrollo en términos de sistema de seguridad social (Mesa Lago: 1989).

³ Lo Vuolo (1998) lo denomina proceso de “retracción” del Estado de Bienestar, diferenciando dos tipos de retracción: sistémica y programática.

desintegración de los fundamentos filosóficos y solidarios del Estado de Bienestar⁴. Esta mutación alcanza a la *concepción misma de los derechos sociales* tal como fueron sostenidos en la tradición jurídico-normativa. Este es el punto central de mi trabajo.

No está a mi alcance analizar los factores económicos estructurales que determinaron la crisis económico-social que precedió al proceso de reforma⁵. Lo que si voy a tomar en cuenta es ésta crisis como el trasfondo que impulsó la creación de nuevos diseños institucionales, buscando principalmente consolidar la estabilidad económica. En todo caso, lo que intento rescatar aquí es que la *estabilidad* es un valor siempre y cuando lo que se mantenga estable sea valioso. Esto hace inevitable abordar una dimensión axiológica: no es posible encarar una tarea de ingeniería institucional sin una articulación con los presupuestos valorativos que definen las metas de dicha tarea. Para el caso de democracias constitucionales como la Argentina, el objetivo deseable es favorecer el arraigo y ejercicio de los derechos y garantías reconocidos por la Carta Magna. Entre ellos se encuentran los derechos sociales.

Hay otra preocupación central en este trabajo: no se puede encarar una tarea de ingeniería institucional dirigida a lograr la estabilidad, en una época de crisis de instituciones democráticas, sin tener en cuenta la plataforma establecida por la Constitución. La vigencia de un cierto tipo de Constitución es a la vez habilitadora y limitante de la posibilidad de proponer arreglos institucionales dirigidos a materializar una democracia estable y valiosa. Este aspecto es aún más importante en países como Argentina, que ha visto interrumpido sistemáticamente su desarrollo institucional como consecuencia de numerosos golpes de Estado.

La intención de este trabajo es la de estudiar la vinculación entre las reformas en el estado de Bienestar argentino y el alcance de los derechos sociales incorporados en la Constitución. Más precisamente, busco analizar los presupuestos contextuales que llevaron a la juridificación de las relaciones sociales, principalmente a partir del reconocimiento de los derechos sociales y sus actuales modificaciones, las que abren paso a un nuevo tipo de relaciones jurídicas: los derechos del consumidor.

En definitiva, busco diferenciar los *principios* que acompañaron el proceso de reforma de las *políticas* que efectivamente se implementaron, y a su vez analizar los *impactos* de la misma. Intento demostrar de qué manera la reforma en el sistema de políticas sociales se fundamentó en un amplio reconocimiento de derechos sociales, que poco o nada tuvo que ver con las políticas efectivamente implementadas. Aún más, analizo cómo se han desplazado las garantías constitucionales (derechos sociales) hacia esferas de consumo (derechos del consumidor).

⁴ El arreglo institucional denominado Estado de Bienestar argentino, cuyas bases fueron establecidas durante el gobierno de J. D. Perón entre 1943 y 1955, se caracterizó como un régimen “*híbrido*”, con un fuerte componente de tipo corporativo-meritocrático (Barbeito y Lo Vuolo: 1992) y bajo el supuesto de un acuerdo distributivo con eje en la *relación de trabajo*. De esta forma, el conjunto de los *derechos sociales* nace como un derivado de los *derechos laborales*, a tal extremo que ambos grupos de derechos se consolidaron conjuntamente como norma jurídica. La cobertura estuvo limitada a la fuerza de trabajo asalariada y solo para algunos de los dependientes del grupo familiar. Los mismos se financiaban con impuestos sobre el salario y los beneficios que otorgaban estaban, al menos parcialmente, vinculados con ese impuesto. No existió un seguro de desempleo con base amplia; la distribución del ingreso fue regresiva, profundizándose las diferencia de “privilegios” entre los beneficios que gozaban los distintos grupos cubiertos, sobre la base de mecanismos de financiamiento poco transparentes.

⁵ Me refiero concretamente a la crisis económica que desembocó en un inédito proceso hiperinflacionario en 1989, que pasó de ser un mero fenómeno económico para transformarse en una “crisis de integración social”, que entre otros factores determinó el traspaso anticipado del mando del Presidente Alfonsín al electo presidente Menem. En Lo Vuolo (1998) se discuten ampliamente estas cuestiones.

A la presentación de los procesos de reformas estructurales está dedicada la primera parte de este trabajo. En los siguientes puntos describo los cambios en el funcionamiento del sistema de políticas sociales en Argentina, enfatizando la reforma constitucional, la reforma previsional, de salud, educación, programas sociales y la reforma laboral. En el último apartado intentaré articular sumariamente y fundamentar los postulados de los derechos sociales con las reformas efectivamente implementadas.

I. LOS PROCESOS DE REFORMA EN MATERIA DE POLÍTICAS SOCIALES

Genéricamente, se habla de “*reforma*” o “*reformas estructurales*” en relación con programas o medidas que intentan crear un orden económico social más orientado por las leyes del mercado. Se busca ampliar el espacio del mercado y reducir la capacidad de intervención del Estado. Esta voluntad de “achicamiento” del Estado es un proceso eminentemente político en tanto las reformas suponen la fusión de dos dimensiones: una de tipo “*estructural*”, de largo plazo, comprendida por un conjunto de características y rasgos de tipo idiosincráticos de los actores que intervienen en el proceso. La otra, de tipo “*coyuntural*”, de corto plazo, conformada a partir de factores desencadenantes de alteraciones en “el contexto” (político-institucional, macroeconómico, etc.) y por la participación de los actores intervinientes, en función de sus intereses, cálculos, capacidades, recursos (Palermo:1995).

En tanto se trata de cambios de tipo “estructural” de las actividades tradicionales del Estado, las reformas involucran directamente dos atributos básicos: la *autonomía del Estado*, (la existencia de áreas y agencias estatales que se desempeñan relativamente al margen de las presiones sociales) y la *capacidad de gestión* (involucra habilidades administrativas, técnicas y coercitivas del aparato estatal).

El ejercicio por parte del Estado de su autonomía va a condicionar y desencadenar los procesos de reforma y su consiguiente viabilidad política. Tal como la experiencia de varios países lo demuestra -el caso de los países del Este europeo y de Latinoamérica- las reformas estructurales resultan administrativamente muy complejas y de largo plazo, en tanto se requiere la acción coordinada de diversas esferas estatales, especialmente la presencia de una política o de un plan económico que regule adecuadamente la marcha del proceso.

Esta descripción del ejercicio por parte del Estado de su autonomía y poder de gestión se encuentra lógicamente condicionada por: i) el régimen político (en tanto no es lo mismo implementar reformas en contextos democráticos que autoritarios)⁶, ii) las características del sistema político imperante (la configuración del mismo resulta de suma importancia la cohesión interna), iii) el rol de los partidos políticos mayoritarios, iv) los patrones corporativos de representación de intereses sociales y v) la presencia -o ausencia- de *actores políticos, sociales*, (cuyas orientaciones y/o intereses se organizan a

⁶ Navarro (1995) explica que en principio, bajo un régimen democrático, las preferencias de las mayorías serían incompatibles con el ajuste, ya que las mismas no serían proclives a suscribir voluntariamente programas económicos que impliquen desempleo, concentración del ingreso o la reducción de ayudas sociales estatales. Lo que produciría la ausencia de respuesta o “tolerancia” de las mayorías al ajuste económico, no sería ni el consenso, ni la paciencia, ni la convicción o la resignación, sino por el contrario la incompetencia.

favor de un cambio global o en su contra) *económicos y ciudadanos/as en general* que se identifican con el viejo orden (el que se intenta reformar) o lo cuestionan y presionan para el cambio. La existencia de grupos sociales y agentes económicos favorables a la reforma puede proporcionar a los líderes políticos oportunidades de respaldo que los impulsen a decidir cursos de reforma, y su ausencia puede en cambio disuadirlos, o ninguna de las dos situaciones⁷.

En éste mismo orden -y desde una *perspectiva socio-jurídica*- aparecen una serie de “teorías”⁸ que vienen a legitimar las reformas a partir de la discusión, en contextos democráticos, respecto de los nuevos patrones imperantes. Esto es, basados en la complejidad que han adquirido los fenómenos sociales, en la perplejidad del rumbo que está tomando el mundo en manos de “expertos”, se construye un nuevo grupo de “teorías” que se apropia de la teoría científica económica y social, como también de la denominada “filosofía Posmoderna” para justificar una democracia que no se hace gobernable en tanto se fundamenta en políticas “para pocos, excluyentes de muchos” (Marí: 1997).

Siguiendo la misma línea argumental, este autor ejemplifica el funcionamiento de ésta nueva teoría, en que los nuevos consejeros económicos consideran que los valores fundamentales como la justicia, la libertad y la solidaridad social, deben subordinarse al crecimiento económico y a la modernización de las relaciones sociales entendiendo a esta última como desestatización, privatización y eficiencia. Los únicos factores que ponen en peligro la estabilidad son la inflación, la absorción del crédito por el Estado y la deuda pública. Es por ello que respaldan las reformas económicas con reformas jurídico-institucionales, buscando liberar el intercambio de bienes de la intervención política.

En esta dirección, dos fueron los aspectos de diseño institucional que se buscaron consolidar en el proceso de reforma en Argentina a partir de 1989. En primer lugar, se difundieron las reformas dentro del denominado proceso de “*modernización del Estado*”, como imperativo ineludible para consolidar la estabilidad económica y los cambios institucionales. En segundo lugar, se reformó la Constitución Nacional, ya que en la tradición latinoamericana, se considera a la Constitución precisamente una fuente relevante de legitimación de los actos del poder político⁹. Esto es, la Constitución, pasa a ser una suerte de reserva argumentativa a la que los gobiernos y partidos políticos pueden recurrir utilizando además la carga emotiva que ella implica, enfatizando los derechos y garantías¹⁰.

⁷ En ésta dirección, el clásico análisis de Offe (1988) respecto de los efectos del discurso político, toma un modelo que lo divide en tres escenarios: el primero ocupado por el aparato estatal en el cual las elites políticas toman sus decisiones legislativas sobre el presupuesto y las políticas sociales. El segundo, y por cierto menos accesible, operan como actores colectivos, los grupos, asociaciones y corporaciones que concurren y se interrelacionan a partir de intereses cuyo objetivo consiste en fijar, distribuir y controlar el acceso a los recursos sociales, medios de producción y de comunicación. Para identificar éste escenario, el autor recurre a la “matriz del poder social”. Finalmente, en el tercer escenario se producen los cambios en el espíritu de la época, se tejen nuevas redes de crítica al modelo hegemónico, los que justificando el sistema, aconsejan las decisiones del primer escenario y otorgan todo su apoyo a las corporaciones del segundo y abren el juego a nuevos intereses y nuevas ideas.

⁸ Aquí se pueden situar las “recomendaciones” de los organismos internacionales de asistencia crediticia (Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo), los que han desempeñado un papel clave en el proceso de reforma en toda América Latina.

⁹ Llega a tal extremo esta “sacralización” de la Constitución, que muchas dictaduras latinoamericanas se han legitimado a partir de una reforma o enmienda constitucional.

¹⁰ En los últimos años, numerosos países Latinoamericanos decidieron reformar su Constitución. Por ejemplo, Ecuador en 1978, Chile y Brasil en 1989 y Colombia en 1990. La mayoría de estas reformas nacieron para resolver problemas comunes e incluyeron, finalmente, respuestas muy similares entre sí, Gargarella (1996).

I.1. La reforma constitucional

Con el retorno a la democracia en 1983, uno de los primeros aspectos que se señalaron como necesarios para la consolidación democrática en Argentina fue la urgencia por cambiar la carta magna, en tanto se demandaban mejores instituciones. El gobierno de Alfonsín, no obtuvo suficiente consenso para convocar a una convención constituyente, hecho que recién tendrá lugar en 1994 y bajo un acuerdo entre las principales fuerzas políticas (Pacto de Olivos). En la secuencia política de la reforma constitucional, por una parte se priorizó el mensaje de “cuestión institucional”, aunque en los hechos se perseguía reformar la cláusula que impedía la reelección presidencial. El efecto de esta “negociación” entre los partidos políticos hegemónicos -Partido Justicialista (PJ) y Unión Cívica Radical (UCR)- implicó un desinterés de la población en relación con el proceso de reforma.

Cinco aspectos fundamentales fueron modificados: -reforma de la Justicia y del Consejo de la Magistratura, -reforma de los Poderes Legislativo y Ejecutivo, -la inclusión de derechos sociales, mecanismos de participación y -reforma del sistema representativo, como consecuencia de la llamada “crisis de representación”.

La desvalorización del texto de la Constitución reformada, se vio agravada a su vez, por la incorporación de cláusulas que, por una parte ponen límites a la acción del Ejecutivo (reducción de la duración de su mandato), y por otra parte, le dan mayores competencias (es reelegible o se le conceden facultades legislativas)¹¹.

Lo anterior, se puede ejemplificar claramente con los “nuevos” derechos sociales incorporados con la reforma de 1994. En primer lugar, se incluyó un extenso listado de derechos, que abarcan amplios aspectos de la ciudadanía, incluso de los debates más actuales en ésta dirección. Por caso, el derecho a un medio ambiente sano (art. 41 C.N.) correspondería con los postulados de la “*ciudadanía ecológica*”. Se incorporaron al texto constitucional tratados y pactos internacionales, entre otros: Declaración Universal de Derechos Humanos, Pacto Internacional de Derechos económicos, Sociales y culturales, Convención Internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial y contra la mujer. Todos estos pactos estarían reconociendo esferas de “*ciudadanía diferenciada*”, a partir del reconocimiento de cada grupo en particular, buscando asegurar la incorporación de grupos minoritarios y ciertas esferas de igualdad.

¹¹ A tal punto llegó el recurso de reforma constitucional con objetivos políticos, que luego del triunfo del justicialismo en las elecciones legislativas de 1995, se comenzó a hablar de la posibilidad de una nueva reforma para permitir la re-reelección del presidente Menem. Por otra parte, con la reforma constitucional se buscó limitar -sin éxito alguno- el uso que el presidente Menem, hizo en su mandato de los llamados “decretos de necesidad y urgencia”. Esto es la atribución legislativa que excepcionalmente puede utilizar el ejecutivo, por razones de “necesidad y urgencia”. En el caso señalado, Menem dictó en el período comprendido entre 1989-94, trescientos treinta y seis decretos de necesidad y urgencia, que en la mayoría de los casos nada tuvieron que ver con situaciones extraordinarias que justificaran el uso de estas facultades legislativas por sobre el Parlamento. A pesar de la reforma constitucional el presidente sigue apelando al uso de este tipo de instrumento legal para implementar su política, omitiendo al órgano deliberativo (Congreso). Para un análisis detallado véase Ferreyra Rubio y Goretti (1996).

Desde esta perspectiva, la reforma resulta inobjetable, en tanto los nuevos derechos sancionados, implican la normativización de una serie de aspectos importantes, que no habían sido regulados anteriormente en el texto constitucional, y que implican un gran avance hacia una normativa más pluralista en términos de ciudadanía. A su vez, se avanza en no considerar únicamente a los derechos sociales como derivados de los derechos laborales.

Como contrapartida de este aspecto positivo, generaron en la población, una pérdida de confianza en su efectividad, debido a la escasa o inexistente realización de los mismos. Por lo mismo, su carácter programático, ha sido utilizado permanentemente por el gobierno resaltando la importancia de contar con una Constitución “avanzada y moderna”, dándole de éste modo, un margen al gobierno para argumentar que los derechos garantizados están en vía de ser cumplidos¹².

Con lo señalado no debe darse por cerrado el problema. Al contrario, el nudo de la cuestión es el siguiente: el despliegue en la consideración de esferas de ciudadanía en la nueva Constitución -la expresa proclamación de la igualdad y libertad- poco o nada tiene que ver, con la realidad en materia de *derechos y beneficios efectivamente percibidos por la población*.

En otros términos, el gobierno exige que la adhesión a las normas del sistema se haga en nombre de principios y reglas de ética y de equidad, buscando de este modo legitimar el proyecto reformista. Por el otro, la población también debe acatar la reforma realizada en sus instituciones del bienestar (derecho laboral, sistema de salud, educación) las que no representan en absoluto valores de equidad y mucho menos de igualdad. Desde el punto de vista de resguardos de libertades individuales el panorama no es mucho más auspicioso. Esta situación ha sido acompañada por la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en materia de garantías de *derechos individuales como sociales*.¹³

Paralelamente a la concepción del orden constitucional como garante de la estabilidad económica e institucional, se ha considerado al ordenamiento jurídico existente, al momento de comenzar con las reformas, como un impedimento para la **modernización del Estado**. Este discurso fue recurrentemente utilizado, especialmente para fundamentar la urgencia por reformar las instituciones laborales, y fue avalado por los organismos internacionales. De esta manera, el gobierno del partido justicialista fundamentó el proceso en la necesidad de “modernizar el Estado” en tanto consideró imprescindible readecuar el Estado obsoleto, ineficiente, inequitativo y por demás deslegitimado. A partir de allí todos los discursos oficiales y proyectos de ley, refieren permanentemente a la “modernización”.

Resulta curioso que en ningún momento se definió un proyecto de “modernidad” en tanto objetivo deseable a largo plazo luego de planteado el proceso modernizador. Es decir, se utilizó y se continúa señalando que es necesario “modernizar” el país, “agilizar las estructuras legales”, “incorporar

¹² Gargarella (1996) en un análisis comparativo con reformas constitucionales en América Latina remarca el mismo efecto.

¹³ En general se observa en la jurisprudencia una suerte de “acompañamiento” de los postulados de la reforma, en tanto en numerosos fallos de la Corte Suprema, el Estado solicita a los particulares que posterguen derechos adquiridos o retribuciones legítimamente acordadas, en “beneficio de la estabilidad económica nacional”.

tecnologías”, “capacitar recursos humanos competentes” etc., sin tener en claro para qué, por qué y bajo qué garantías el Estado va a asumir este proceso tan complejo como el de la modernización. Se han detallado técnicas y recursos para modernizar, para reducir el gasto, para volver eficientes a los sectores sociales, etc.

En todo caso, queda probablemente mucho más delimitado el impacto económico que se busca con las medidas modernizadoras: aumentar la competitividad, disminuir el gasto social y consolidar políticas de libre mercado. No queda claro cuál es el “beneficio” de la modernización en las relaciones sociales y mucho menos cual es el impacto en la calidad de vida de la población. La idea de modernizar el país para inscribirlo en el contexto de un proyecto de modernidad es un objetivo deseable, pero al igual que la redefinición de los derechos sociales debe hacerse basado en metas alcanzables por los ciudadanos/as y como parte de un objetivo de integración social.

En otros términos, las *reformas llevadas a cabo en Argentina* desde 1989, no se orientan en el sentido de aumentar la cobertura (tanto vertical como horizontal) de las redes de seguridad social, sino que más bien trasladando gran parte de la responsabilidad de la cobertura frente a las contingencias sociales a los propios ciudadanos/as. Como resultado, se diluyen la responsabilidad social y la cobertura universal, prefiriendo una mayor selección y fragmentación de los programas, esto es programas diseñados en función a las especificidades de los grupos vulnerables o de alto riesgo¹⁴.

La política de modernización y el “proyecto de modernidad” coinciden en que ambos necesitan de garantías por parte del Estado, que aseguren la existencia material de los ciudadanos/as, y en tanto procesos escalonados resulta imposible considerarlos como fenómenos unívocos y mucho menos evolutivos. Este aspecto podrá ser visualizado a continuación a partir de la exposición de algunas de las reformas sectoriales.

II. ALGUNOS EJEMPLOS DE LAS REFORMAS IMPLEMENTADAS

Debido a la gran cantidad de sectores sociales que han sido reformados, solo analizaré -en forma esquemática- los principales aspectos de la reforma previsional, de salud, educación, programas sociales, y con mayor amplitud en la reforma laboral.

Reforma previsional : fue la primera reforma en materia de seguridad social que se realizó, y marcó de alguna manera el rumbo de “los nuevos tiempos”, a partir de un cambio de lógica de funcionamiento. Se creó un Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (Ley 24241/93) entendiendo por “integrado” a la coexistencia en una única estructura jurídica a dos sistemas: el régimen previsional público organizado bajo criterios de *reparto* y un régimen de administración privada, de *capitalización individual*, generando una suerte de ahorro cautivo, para apuntalar el mercado de capitales doméstico. Cada uno de los

¹⁴ El concepto de selección o focalización se entiende aquí como la identificación de grupos específicos (población objetivo o población meta) con características especiales que los vuelven susceptibles de elección para ciertas políticas.

sistemas responden a formas diferentes de financiamiento. Este régimen integra en forma obligatoria tanto a trabajadores/as dependientes como autónomos.

Cabe aclarar que la obligatoriedad no implicó que se aumente la cobertura, ya que quedan aún muchos grupos al margen del régimen previsional. En todo caso, se puede decir que se produjo una suerte de *clientelismo de mercado*, con la presencia de las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP) en contraposición al clientelismo político tan denunciado y que aún persiste, en tanto se compite y se “elige” la que cotiza mejor¹⁵.

Posteriormente se sancionó la denominada Ley de Solidaridad Previsional, que dejó de lado dos principios básicos de la seguridad social: el principio sustitutivo de los haberes previsionales y el de la redistribución de la renta nacional. La reforma previsional se impuso como consecuencia de profundizar el conflicto generacional, además de agravar los problemas de financiamiento del régimen público - reducción de aportes patronales, absorción de cajas provinciales- mientras que las AFJP se capitalizan. Esto repercutió en una pérdida del valor real del beneficio y creciente déficit fiscal del sistema público.

En relación con el **sistema de salud**, fue uno de los sectores más “demorados” en términos de implementación de las reformas, debido a la presión corporativa de los actores intervinientes. En primer lugar, en materia de atención pública de la salud, se diseñó un sistema por el cual, los tradicionales hospitales públicos, con cobertura “universal”, comienzan a “autofinanciarse”. De este modo, el nuevo “Hospital Público de Autogestión” deja de atender gratuitamente a la población, facturando sus servicios a las Obras Sociales de los usuarios. Quienes no posean ningún tipo de cobertura, deberán ser declarados “pobres de toda pobreza” para recién poder acceder a la prestación. Se vuelve de este modo a lo más criticado de la beneficencia: la utilización del *carnet de pobre o selección por means-tested benefits*. Si algo caracterizaba al sistema público de salud era el financiamiento casi exclusivo por parte del Estado, de acuerdo a un porcentaje del presupuesto proveniente de rentas generales. A su vez, la autogestión condice con modelos cooperativos que en general persiguen un fin de lucro, o al menos una ganancia encubierta.

El otro eje de la reforma fue la “desregulación y libre elección de Obras Sociales (O.S.)”. En realidad, sus mentores sostienen que se aplicará una política de desregulación, cuando en los hechos se reguló el funcionamiento del sistema a rajatablas. La libre elección implementada consiste en la posibilidad de no adherir ya obligatoriamente a la O.S. que le correspondía al trabajador/a asalariado de acuerdo con el gremio de pertenencia. Ahora se puede “elegir” cualquier otra entidad que ofrezca mejores prestaciones a un mejor precio, pero tanto para el sector asalariado como para los trabajadores/as autónomos deben contar en forma obligatoria con una O.S. Solo los “indigentes” no tienen O.S. Con esto el mercado de los seguros privados (prepagas) creció ampliamente disputándose el mercado. La cobertura no se extendió,

¹⁵ Más allá de la discusión doctrinaria, el régimen de jubilaciones y pensiones está organizado sobre la base de relaciones de Derecho Público. Las administradoras ejercen su actividad en base a una autorización conferida especial e individualmente por el Estado y como sociedades de objeto único, están sujetas a una especial situación de control por parte de los organismos estatales de supervisión.

al contrario disminuyó, y las consultoras privadas encontraron un amplio mercado para organizar la puesta en marcha del Hospital de Autogestión. Claramente, tanto el sistema previsional como el de salud, cambiaron completamente su lógica de funcionamiento, apartándose de los objetivos fundantes de los mismos.

Por último, la **política educativa**, sufrió modificaciones estructurales, pero en principio no se apartó tan rotundamente de sus objetivos fundantes. Esto es, se sigue asegurando el derecho a la educación pública obligatoria y gratuita, definida ahora como educación general básica de nueve años de duración, y luego el ciclo polimodal de tres años como mínimo. Se ha profundizado con la reforma, la relación entre el sistema educativo formal y el sistema productivo. El punto que sigue quedando en debate es el alto y prematuro abandono del sistema educativo formal, y en segundo lugar la baja calidad educativa. El Estado Nacional no posee más establecimientos educativos primarios o secundarios, los que han sido transferidos a las provincias, las que han adaptado las pautas de la Ley Federal de Educación de acuerdo con sus propios criterios. Se sigue subvencionando al sector privado de enseñanza, tanto primaria como secundaria, y en algunos casos, al sector terciario. Las universidades nacionales siguen siendo gratuitas y con ingreso irrestricto, salvo algunas facultades que han implementado un sistema de cupos, no con poca polémica. En todo caso, la reforma del sistema universitario sigue quedando pendiente, en tanto fue muy dura la oposición al proyecto privatizador especialmente por parte del sector estudiantil.

Un fenómeno interesante es el crecimiento desmesurado de **programas sociales** bajo la órbita de la mayoría de los ministerios, en general superpuestos con las acciones provinciales y/o municipales. El punto a destacar es que, desde la acción comunicativa del gobierno los presenta como “las” acciones en materia de política social, confundidos con instituciones de política social, nada más alejado de su naturaleza. Es decir, los programas sociales, a pesar que ocupen la mayor parte de los recursos (económicos y técnicos) que destina el Estado para las áreas sociales, no conforman, ni integran los institutos de la denominada seguridad social. Esta consideración con respecto a los programas, y la necesidad de realizar acciones para los amplios sectores vulnerables (pobres, desempleados/as, desnutridos, etc.) ha llevado a que se realicen los mismos en forma ininterrumpida, cambiando en muchos casos, el nombre del programa y algunas cuestiones de forma, pero la lógica es la misma¹⁶.

Otro punto importante, que se relaciona con los derechos sociales, es que no se efectivizan los derechos de las personas, por ejemplo el derecho de acceso de una mujer embarazada al sistema de salud, sino que existe un programa asistencial focalizado para mujeres embarazadas carentes de recursos. *Esto es no hay “derecho a”, sino un “programa para”*. Esto se relaciona directamente con la utilización de las políticas focalizadas para los grupos vulnerables en desmedro del fortalecimiento de las instituciones de política social de corte universalista.

¹⁶ En éste punto resulta notoria la presencia de los *organismos internacionales* en la mayoría de los programas y se puede sugerir cierta “competencia” entre los mismos para ocuparse de un área determinada. La radicación de programas financiados con préstamos externos lleva a la preponderancia del paradigma de “focalización”, como también al privilegio del *método de evaluación de proyectos* como criterio selectivo de los programas sociales.

III. LA REFORMA POR EXCELENCIA: EL MERCADO DE TRABAJO

Por último, y no menos importante, resulta destacable la reforma laboral implementada. En primer lugar, las **relaciones laborales** han ocupado el debate central en estos últimos años, especialmente se han formulado diversas propuestas de reforma. El problema del desempleo, el subempleo y el empleo precario -tanto por su alcance, como por su intensidad y duración- se presenta como una “*nueva contingencia*” en la sociedad argentina, la cual justifica “*cobertura*” desde la acción pública. Hasta el momento, este tipo de contingencia no merecía tratamiento desde la política social sino que era preocupación exclusiva del área conocida como “laboral”, la que no agrupa transferencias sino “regulaciones” de la relación entre capital y trabajo. Esto queda claramente traducido en la “urgencia” con que se implementó la reforma en materia de derecho laboral, actuando el gobierno en tres direcciones: la reforma de las relaciones individuales de trabajo (modalidades de contratación laboral, flexibilización laboral, políticas activas de empleo), las relaciones colectivas (convenios colectivos de trabajo) y el cambio de lógica en la regulación del derecho económico laboral (Relaciones laborales para Pequeñas y Medianas Empresas, Reforma del Régimen de Concursos y Quiebras, Sociedad Anónima de Trabajadores)¹⁷.

Esquemáticamente, se pueden resaltar los siguientes aspectos de la reforma realizada:

- En términos de mercado de trabajo, la acción comunicativa del gobierno anunció la necesidad de “desregular” el funcionamiento del mercado de trabajo para lograr mejores rendimientos. En los hechos, no solo que no se desregularon las relaciones laborales, sino por el contrario se reguló en extremo, habiéndose flexibilizado y precarizado la contratación laboral.
- Se diseñaron las denominadas políticas activas y pasivas de empleo, especialmente a partir de una serie ininterrumpida de programas de empleo y capacitación profesional que se vienen ejecutando desde 1993¹⁸. Los de empleo en su gran mayoría son financiados por el Fondo Nacional de Empleo, y los de capacitación por organismos internacionales. Los resultados, ante la falta de evaluaciones oficiales, indican, que no solo no se logró la inserción de los desempleados, sino que se estima que solo producen “rotación” de beneficiarios/as. Una primera conclusión que se puede extraer de las políticas activas de empleo, es que si bien la situación del mercado laboral justifica por sí misma la presencia de políticas públicas que las atiendan, esto no significa que estén debidamente legitimados los *modos de operación* específicos que se implementaron; en tanto la cantidad de personas involucradas en los programas es significativamente menor que aquella que, conforme a las fuentes de información específicas, se registran como afectadas por problemas de inserción laboral en condiciones legales de acceder a un empleo.

¹⁷ A pesar de ello, se sigue sosteniendo desde el gobierno que sólo se ha llevado a cabo el 70% de la reforma, y hasta tanto no se complete en su totalidad, no se avanzará en el logro de mejores indicadores económicos.

¹⁸ Desde 1991 a la fecha, se han implementado cerca de 20 programas de empleo transitorio, que se estructuran en general a partir de la contratación de desempleados/as para la realización de obras de interés comunitario, asumiendo el Estado el pago de una “ayuda económica no remunerativa” a los beneficiarios. Entre otros se han sucedido los siguientes: Programas Intensivos de Trabajo (PIT), Programas de Empleo Privado, Programa para Pequeñas y Medianas Empresas, Programa Empezar, Trabajar, Forestar, etc.

- El sistema integral de *prestaciones por desempleo* es la política más importante dentro de las denominadas "prestaciones específicas". Es notable como este tipo de política estuvo históricamente ausente del sistema de prestaciones sociales de Argentina, a diferencia de la experiencia de la mayoría de los Estados de Bienestar de los países centrales. Ahora bien, la específica instrumentación de este tipo de prestaciones deja en claro que se requieren: 1) *aportes* al Fondo Nacional de Empleo; 2) que el beneficio sea *proporcional al tiempo de prestación y a la remuneración* que se estaba percibiendo. Si a esto se le suma que están excluidos los trabajadores/as agrarios, los/as del servicio doméstico y los de la Construcción (régimen especial), está claro que esta prestación está pensada para aliviar el impacto del ajuste de planteles o la desaparición de unidades productivas en los grupos más formalizados del mercado laboral.
- Siguiendo en ésta línea, la reforma introdujo una serie de nuevas figuras que no forman parte de la relación de trabajo, y sin embargo se las consideran prácticamente a un mismo nivel. Es el caso de las "modalidades promovidas de contratación", que crean una relación jurídica no laboral, modificando el concepto de relación laboral ininterrumpida y eximen a los empleadores de hasta el 50% de su contribución al sistema de Seguridad Social. A su vez, todas éstas modificaciones se traducen en regulaciones legales poco claras, ambiguas, complejas, y de difícil comprensión por parte de los trabajadores/as. Por caso, el "aprendiz", "pasantes" en programas de formación, etc.
- Se crearon nuevas instancias procesales, como la conciliación laboral obligatoria a cargo del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTySS). Los mediadores son nombrados por dicho ministerio. Se reformó asimismo la ley de Procedimiento laboral.
- Se reformó el régimen de accidentes de trabajo por la Ley de Riesgos del Trabajo (24557/95). Entre otras medidas, suprime la indemnización por accidente o enfermedad y la suplanta por prestaciones mensuales; elimina el concepto de culpa y solo se puede accionar civil contra el empleador por dolo. El Poder Ejecutivo es el que confecciona el listado de enfermedades del trabajo. Se establece la obligación del seguro para los empleadores en Aseguradoras de Riesgos del Trabajo (ART), que funcionan bajo una lógica similar a las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones. Es decir, tanto en materia de accidentes de trabajo, como en el sistema previsional, se transfirieron al sector privado la cobertura de las contingencias de enfermedades del trabajo y pasividad laboral.
- La tendencia es que el derecho laboral se vea como "desarrollo de la empresa" a partir del acuerdo en convenio colectivo por empresa y no por rama de actividad. El trabajador/a debe colaborar en el desarrollo de la empresa, pero no se le participa en las ganancias, y aún no se ha aprobado el proyecto de derecho a la información sobre las decisiones que se toman en la empresa.
- Se visualiza una mayor culpabilización individual en relación con el desempleo, pasando a ser el propio desocupado/a "culpable" de no haberse capacitado o haber perdido su empleo estable. En cambio, el tratamiento para los grupos económicos es de "promoverlos" para que creen puestos de trabajo. La reforma en materia de concursos y quiebras es un claro ejemplo, al igual que la reducción de aportes y contribuciones patronales.
- En el caso del estatuto de las Pequeñas y medianas empresas (Pymes) se les da la posibilidad de no pagar el período de prueba como tampoco el preaviso, pero no queda claro que además de esos beneficios estrictamente empresarios, cómo se va a combatir el desempleo.

- En el caso del empleo público, se mantiene la relación laboral tradicional -personal de planta, con estabilidad- y a la vez se incorpora una cantidad importante de “consultores técnicos”, en la mayoría de las administraciones públicas nacionales, quienes son contratados por organismos internacionales (Banco Mundial, BID, PNUD) pero trabajan para el gobierno argentino, y las remuneraciones son abonadas también por el Estado, ya que esos contratos constituyen préstamos de asistencia técnica de dichos organismos al país. No se puede estimar cuántos contratos de este tipo se han realizado y mucho menos qué montos se manejan, debido a que no son contemplados en el presupuesto nacional.

IV. DERECHOS SOCIALES, GARANTIAS Y CONSUMO

Cualquiera sea la conceptualización de *ciudadanía* que se adopte, existe acuerdo en que la misma se refiere o se traduce, en un conjunto de *derechos y obligaciones* que se le otorgan a una persona, en su calidad de miembro sociopolítico de una comunidad¹⁹. Estos derechos le permiten a su vez, el acceso a distintos recursos y beneficios que se relacionan directamente con el bienestar. Esto es, no solo importa la calidad de miembro de la sociedad, sino como se disfruta de tal derecho.

Tomando en cuenta la protección del ciudadano/a, una característica fundamental de los derechos sociales es que los mismos no se formulan a partir de un destinatario en particular, sino que contemplan a los hombres y mujeres ciudadanos/as, es decir incorporan el *principio de igualdad ante la ley*. Tradicionalmente fueron las instituciones del Estado de Bienestar -con mayor o menor grado de cobertura- las que aseguraban, al menos teóricamente, dicho acceso, en términos de distribución del bienestar. La democracia representativa y las garantías constitucionales resguardaban las demás esferas de la ciudadanía.

En términos comparativos, los ciudadanos/as argentinos lograron consolidar *tempranamente* el reconocimiento de sus derechos, y conformar instituciones de acuerdo con ello²⁰. Esto no redundó necesariamente en la adecuación de dichas instituciones a la realidad del país, como tampoco, no se constatan retrocesos formales en términos del reconocimiento de derechos. Por el contrario la reforma constitucional del '94 da cuenta de ello, en tanto no solo que no se retrocedió, sino que se incorporaron los nuevos postulados en materia de ciudadanía.

¹⁹ La definición clásica de Marshall (1949) señala que la ciudadanía en los modernos Estados abarca tres tipos de derechos: derechos civiles (comprende la libertad de expresión, derecho de propiedad, etc..) derechos políticos (el derecho a elegir y a ser elegido para desempeñar un cargo público) y derechos sociales y económicos (el derecho a gozar un cierto nivel mínimo de vida, de bienestar y de seguridad económica).

²⁰ La Constitución Nacional de 1853 consagró los derechos civiles, incluso más consagró la libertad y la igualdad, luego, en 1912 acceden, primero los ciudadanos hombres a los derechos políticos y en 1947 las mujeres. Los derechos sociales, fueron consagrados primero en la Constitución de 1949 y luego de su derogación quedaron incluidos en el art. 14 bis de la CN de 1957. La reforma constitucional de 1994 amplió considerablemente el número de derechos sociales garantizados.

Aquí podemos marcar la primera conclusión que refiere a la *disociación entre el orden constituyente y orden constituido*. Me refiero concretamente, a que por una parte, se ampliaron los derechos sociales garantizados constitucionalmente, se les dio igual rango a los tratados internacionales, y paralelamente se fueron desmantelando las instituciones sociales, que son las que garantizan el acceso a la ciudadanía y el bienestar.

Otro de los aspectos paradigmáticos es lo sucedido con el desenvolvimiento del “derecho social básico”²¹: es decir, el *derecho al Trabajo*. Esta rama del Derecho, surge históricamente con el objetivo de, por una parte, modificar muchos de los principios del Derecho Civil. Así reconoce un nuevo tipo de relación funcional al modelo de explotación industrial, que es la que existe entre el patrón o empresario/a y el trabajador/a asalariado. Es decir se deja de lado el carácter individual de los sujetos de la relación y la igualdad de condiciones entre las partes²².

El Derecho del Trabajo, en su formulación clásica, viene a dar sustento a un tipo especial de estructura jurídica. La misma toma en cuenta:

- regulaciones del Derecho Civil: se basa en la autonomía de la voluntad personal, la responsabilidad del actor por sus actos individuales, la garantía de la responsabilidad con el patrimonio del actor y la inoponibilidad ante terceros de actos jurídicos celebrados entre partes²³;
- regulaciones del derecho económico, condensadas posteriormente en el denominado Derecho Laboral que codifica las relaciones de trabajo.

En el Derecho Laboral queda claramente expresado, por una parte, la existencia de dos sujetos colectivos: la patronal y la representación sindical (sindicatos, federaciones), y por la otra parte, el reconocimiento jurídico de la “autonomía colectiva”, traducida como facultad de los sujetos colectivos de imponer reglas de contratación en los ámbitos de la producción de bienes y servicios. El principio de la autonomía de la voluntad se redefine debido al cambio en los sujetos de la relación jurídica, ya que se trata de la voluntad de personas colectivas, lo cual repercute directamente en los mecanismos de representación grupales. Cabe aclarar que no existe un reemplazo absoluto de los sujetos individuales por los colectivos, de hecho existe una rama del *derecho individual del trabajo* (regula las relaciones entre cada asalariado/a y su empleador/a) y la otra *derecho colectivo del trabajo* (regula las condiciones generales de contratación laboral).²⁴

²¹ En palabras de Marshall (1949) “el derecho civil básico es el derecho al trabajo”, o también se lo considera como “la primera expresión histórica del derecho social” (Ewald: 1986).

²² Sigo aquí el análisis desarrollado en Abramovich y Courtis (1997).

²³ Estos elementos presuponen el carácter individual de los actores jurídicos (sean personas de existencia física o de existencia ideal) y la igualdad de condiciones entre los sujetos de la relación jurídica.

²⁴ Cada una de estas ramas del derecho se ocupa de la responsabilidad jurídica en cada caso, las reglas referidas a las condiciones de trabajo, accidentes, descanso, vacaciones, etc.

Aquí es donde aparece la figura del *Estado* como *tercer actor* en la *relación jurídica entre capital y trabajo*, a partir de: -la regulación de los contratos individuales de trabajo y de los convenios colectivos; - participa como mediador de los conflictos en materia de relaciones laborales, resultando fundamental su intervención para determinar la validez o invalidez de acuerdos unilaterales (declaración de legalidad de una huelga); o bilaterales (homologación de convenios colectivos). Esto es, la participación del Estado busca, por una parte proteger a la parte más débil de la relación -trabajador/a- y por otra, circunscribe el ámbito del conflicto laboral y busca dirimir, de acuerdo a reglas previsibles, las controversias planteadas dentro de ese ámbito. La imposición de reglas comunes entre empleadores y trabajadores, implica la imposición de exigencias horizontales a los propietarios industriales, como también, la posibilidad de prever conflictos laborales y establecer su alcance, logrando de este modo, condiciones más transparentes del mercado, de producción industrial, y en ese sentido representan un avance para los empleadores, ya que su situación mejora sensiblemente con respecto a la incertidumbre causada por la constante eventualidad de conflictos obreros en fábricas.

En síntesis, en la lógica de configuración del Estado de Bienestar, el Derecho del Trabajo implicaba la normativización de los mecanismos habilitados para la negociación de intereses grupales en el ámbito de las relaciones laborales, significando un avance importante en tanto dejó de lado el contrato de locación de servicios del derecho civil, y fortaleció la posición del trabajador/a (protección de derechos) y para los empleadores/as implicó un resguardo y marco legal a los conflictos potenciales en los ámbitos de la producción. Esta lógica se basaba en el modelo taylorista-fordista de producción industrial en masa, cuyo espacio de desarrollo lo conformaba la fábrica o el taller. Las regulaciones jurídicas laborales dan cuenta de ello: regulación de la jornada laboral, descripción del lugar de trabajo, normas de higiene y seguridad, etc.

Esta formulación “clásica” del derecho del trabajo entro en crisis, en tanto ya no se basa en los mismos presupuestos anteriormente señalados (cambio de modelo de producción, modificaciones en la estructura ocupacional, crecimiento del sector comercio y servicios, incorporación de jóvenes y mujeres, etc.). En consecuencia, resultan necesarios los cambios en la legislación regulatoria de la relación de trabajo, para adecuar las normas a la nueva situación. El punto central es bajo qué supuestos se realizan dichos cambios.

En el análisis que he realizado del caso argentino, se comenzó por *reemplazar la regla del contrato de tiempo indeterminado, por diversas formas de contratación por tiempo determinado*. Se crearon relaciones jurídicas no laborales (“aprendiz”, “pasante”), se establecieron diversas modalidades de contratación flexible, disminución de aportes patronales, nuevas regulaciones en materia de derecho colectivo del trabajo, mayor énfasis en el derecho empresario, con mejores regulaciones e incentivos para este sector²⁵. Por lo tanto, la *estabilidad* en el puesto de trabajo dejó de ser la regla.

²⁵ Esta idea ya fue sugerida por Abramovich y Courtis (1997). Parten por señalar, que este fenómeno se llama “minimización del derecho laboral” consistente en la pérdida de incidencia del derecho laboral sobre la vida de gran parte de la población económicamente activa. El número de personas amparadas por el derecho laboral es menor y el amparo que reciben los trabajadores beneficiarios de la legislación laboral sufre también modificaciones que lo hacen más relativo. La antigua protección plena del trabajador no desaparece totalmente sino que tiende a quedar reducida a sectores productivos de mayor calificación, ligados a tareas esenciales para el funcionamiento de la empresa. El resto de los trabajadores industriales y los trabajadores en general, quedan sometidos a nuevos regímenes caracterizados por su inestabilidad y alto grado de rotación y por aumentar el grado de discrecionalidad por parte del empleador y disminuir el poder de negociación por parte del trabajador.

Paralelamente, la “acción comunicativa” del gobierno sigue asegurando y defendiendo el “derecho al trabajo”, como derecho de cada ciudadano/a, mientras se disminuyen y modifican las normas protectorias en la legislación de fondo. La identidad colectiva de “clase trabajadora”, ya sea como conjunto o movimiento social, agrupados en los sindicatos y particularizado en las ramas de actividad ha perdido, no solo la fuerza para posicionarse en pos de sus intereses, sino particularmente su propia identidad colectiva. Se vislumbra que el signo de pertenencia social mas tangible parece ser el consumo de bienes cada vez mas sofisticados y no la producción industrial. Así poco importa la pérdida de puesto de trabajo mientras se pueda generar mas consumo.

Esta realidad del nuevo tipo de patrón productivo nacional, en el marco de una economía globalizada, podría haber desembocado en múltiples situaciones, y no necesariamente en una disminución de la protección de los derechos de los ciudadanos/as. En el caso de las relaciones laborales configuradas en Argentina en los últimos años, todavía no se puede medir el impacto de la reforma en su totalidad, ya que falta todavía cambiar -como lo señalan los responsables de las reformas- varios aspectos del marco jurídico tradicionalmente vigente.

Si se puede sugerir tendencias o visualizar nuevos paradigmas. Entre las distintas interpretaciones que se han realizado, comparto aquella que plantea que “las nuevas formas de contratación que se dan los propios agentes y la regulación estatal que tiende a fijar las reglas del incipiente conflicto con el fin de proteger las “leyes del mercado” conforman un *nuevo paradigma jurídico* denominado *derecho del consumidor o del consumo*²⁶.

Esto es, el nuevo modelo de relación presupone la empresa (o el grupo de empresas) que tras una cadena de circulación por parte del fabricante impone a un consumidor individual la adquisición de un producto o servicio exigiendo su adhesión a condiciones que han predispuesto, a partir de un sujeto individual al que ha dirigido la oferta. La ausencia de negociación, la desigualdad entre las partes, la posible desproporción de las obligaciones, la probable intención de la empresa de evadir los compromisos asumidos mediante cláusulas ambiguas, constituyen un nuevo marco referencial de operación jurídica. Otro elemento es la amplia facultad del Estado de intervenir en el contrato, tanto preventivamente, como a partir del establecimiento de normas mínimas de carácter imperativo, o con propósitos reparadores, pudiendo decretar nulidades parciales. Por otra parte, las ligas de consumidores, con el tiempo pueden adquirir suficiente poder como para posicionarse entre el fabricante y los trabajadores, direccionando la relación.

El espacio de tensión entre el nuevo paradigma emergente y el tradicional es el concepto y alcance de la responsabilidad originada en daños causados por los productos elaborados. Esto es, si el Derecho del Trabajo se caracterizó por las largas luchas obreras en pos de sus conquistas y por el consiguiente rol garante del Estado, el derecho del consumidor se justifica como instrumento para contrarrestar la desprotección de los sujetos en el mercado y simultáneamente evitar distorsiones en las “leyes naturales”.

²⁶ Abramovich y Courtis (1997).

Otra de las diferencias entre el derecho del trabajo y del consumo, que si bien ambos regulan relaciones colectivas, el derecho del trabajo esta pensado a partir de una interacción entre las partes, directa y vinculante, en cambio las relaciones entre productores y consumidores son totalmente impersonales, la única relación jurídica es la fugaz durante el acto del consumo²⁷. Este perfil diferente entre sujetos colectivos refleja una profunda diferencia entre ambos derechos, entre el tipo de relaciones sociales generado por el trabajo y las características de las relaciones generales por el consumo.

En el consumo no se transparenta el resultado de las negociaciones entre ambos polos del conflicto. No hay un equivalente “consumista” de los convenios colectivos de trabajo. La facultad para pactar a priori las condiciones de circulación o publicidad de los bienes o servicios ofrecidos queda reservada a la reglamentación estatal. En este sentido el rol que le asignaba el derecho al trabajo al sindicato era mucho mayor que el asignado por el derecho al consumo a los sujetos colectivos que lo caracterizan.

Lo hasta aquí señalado, no implica que considero que existe una desaparición total del modelo jurídico anterior, simplemente existe un desplazamiento de importancia simbólica y en definitiva una pérdida relativa del valor de las relaciones laborales frente a un giro hacia áreas ligadas al consumo, como espacio de inserción social. Este cambio gradual de paradigmas puede explicarse como un proceso de complejización del derecho antes que la eliminación de un tipo de estructura jurídica por otro más novedoso.

V. CONCLUSIONES

En mi opinión, la anterior interpretación saca a luz un punto importante en todo el proceso analizado. Esto es, ante la transformación del Estado de Bienestar argentino, cuáles son los nuevos espacios de pertenencia. Retomando nuevamente la lógica del análisis efectuado, puedo señalar que se visualizan dos grupos: por un lado los “consumidores” con capacidad de pago de una prima de fondo de pensiones, o una mejor cobertura de medicina prepaga, o la posibilidad de acceder a un crédito hipotecario a partir del pago de una considerable tasa de interés. Aún más, pueden posicionarse mejor dentro del mercado de trabajo, en tanto tienen capacidad de acceso a mejor y mayor calificación laboral, acumulando de éste modo “capital humano”. Este nuevo grupo tiene acceso al ejercicio de sus “derechos de consumidores”, no solo porque “pagan” y “reclaman” un servicio acorde, sino porque tienen posibilidades de comprensión de la dinámica participativa que esta categoría implica.

Por otro lado se encuentran los “beneficiarios” de las políticas estatales. Este grupo, que normativamente goza de los mismos derechos que el grupo de los consumidores, ya que todos son “ciudadanos/as” argentinos/as, al no tener capacidad de pago, y ya no gozar de las instituciones de corte universalista,

²⁷ La forma de constitución histórica en ambos modelos muestra diferencias. Los sindicatos preexistieron al reconocimiento jurídico, vinculándose su creación con una práctica política de orden revolucionario. Distinto son las ligas de consumidores, las cuales son ocasionales, originariamente solo reivindican el respeto de derecho y reglamentaciones vigentes y solo posteriormente lograron un estatuto de sus derechos, especialmente en relación con legitimación procesal. Es difícil que este tipo de asociaciones tenga fines revolucionarios.

solo pueden esperar alguna prestación por parte del Estado, siempre y cuando cumplan con los requisitos establecidos por el sistema de prestaciones. Lo mismo sucede en relación con el mercado de trabajo. Con toda la transformación de la lógica de funcionamiento del sistema productivo y del avance del sector servicios, este grupo poblacional se encuentra en su gran mayoría “obsoleto”, tanto en términos de calificaciones como los requerimientos de edad y experiencia previa, resultando sumamente difícil revertir ésta situación individualmente. Las opciones que le quedan a un ciudadano en estas circunstancias, es esperar a ser “beneficiario” de un programa de capacitación, o ubicarse en el mercado de trabajo informal.

Aquí radica a mi entender, un punto fundamental: la individualización que se ha producido de la figura del trabajador/a, y por consiguiente del ciudadano, diluyéndose de esta forma, las categorías históricas de los Derechos Sociales, más allá que se los siga denominando de la misma forma. Este punto denota un cambio en la consideración de un derecho general y no individualizado que incluía al conjunto de los ciudadanos. La situación actual es que en la práctica ya no se incluye a todos quienes gozan del status de ciudadano/a sino que se produce una nueva diferenciación. El vector de integración social implícito en el Estado de Bienestar ya no es tal, co-existiendo diversas instancias aglutinantes, como el caso del espacio de consumo, pero no necesariamente las mismas tienen un efecto integrador. Claramente estamos en presencia de un nuevo orden jurídico laboral, el cual resulta difícil de precisar, pero que deja entrever algunas peculiaridades como las aquí enunciadas.

En tanto se avance en garantizar la protección como consumidor, se producirá también un cambio en la consideración de la ciudadanía. Esto es, la pertenencia o identidad como ciudadano/a -como portador de derechos sociales y económicos- sería tomada como variable de ajuste para establecer nuevas líneas de división entre el Estado de Bienestar y el mercado laboral. Utilizar criterios como los contenidos en los derechos del consumidor, produciría aún efectos mucho más discriminatorios que utilizar la categoría de trabajador/a. Tampoco resolvería los problemas de eficiencia, eficacia y equidad que fundamentaron las reformas. Mucho menos se inscribiría en un proceso de modernidad deseable.

Entonces, en un contexto como el latinoamericano, con crecientes tasas de desocupación y exclusión social, es pertinente dejar a gran parte de la población, librada a su suerte en el desarrollo de sus capacidades, bajo el imperativo del libre juego de las reglas del mercado?.

Si se analiza el orden constitucional, la respuesta es que por el contrario, el Estado argentino sigue garantizando los derechos sociales, incluso ha ampliado las esferas protectoras y ha suscripto al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Y aquí se presenta claramente la siguiente paradoja: por una parte, se produjo un avance en términos de reconocimiento de la ciudadanía y a su vez, creció la exclusión de gran parte de la población, principalmente como consecuencia de su expulsión del mercado de trabajo.

El proceso de reforma acontecido en Argentina a partir de 1989, se vio entremezclado con una maniobra que es tan común como peligrosa: es la de incorporar a un concepto normativo como el de democracia y orden constitucional todos los valores o aspiraciones sociales. Esto es, no solo los ideales de participación y de respeto de derechos individuales, como también la justicia distributiva, autorrealización y hasta el de ética en el ejercicio de la función pública. Esta maniobra conduce a que se distinga entre una democracia meramente formal que satisface las exigencias de participación y respeto de los derechos y una “verdadera” o plena democracia, que satisfaga las aspiraciones valorativas. En este

sentido, la estrategia utilizada por el gobierno para legitimar la reforma fue la de manejar con cuidado las garantías constitucionales, en tanto “respaldo” de sus acciones y mantener la estabilidad económica a cualquier precio²⁸.

Retomando la diferencia entre principios, políticas e impacto del proceso de reforma del Estado de Bienestar argentino puedo concluir lo siguiente. En primer lugar, los principios que acompañaron la reforma conciben con aspiraciones democráticas, buscando garantizar el ejercicio individual de los derechos y goce del bienestar a través de incluir un amplio número de derechos sociales.

En cambio, las políticas que se aplicaron poco tienen que ver con dichos principios, apartándose de los postulados de dichos derechos. Las políticas definen objetivos colectivos, como bienestar social, educación pública, etc. Son estados de cosas valiosos agregativos y no individualizados, por lo tanto la diferencia no es menor. Las razones para justificar que ciertas decisiones se tomen a través de procedimientos democráticos están básicamente relacionadas con las políticas. Cuando los gobernantes llevan a cabo políticas diametralmente opuestas a sus promesas electorales, están educando sistemáticamente a la población en la convicción de que las elecciones no tienen un papel relevante en conformar políticas y mucho menos redistribuir bienestar. En términos de impacto de dichas políticas, la gente tiene posibilidad de votar en forma regular (ejercicio de sus derechos políticos) pero no de elegir las instituciones y la forma de vida democrática.

Comencé este trabajo señalando que la creación de nuevos diseños institucionales, que busquen garantizar una estabilidad económica y política a largo plazo, conformaban un ideal valioso en tanto lo que se buscaba mantener estable fuera valioso. Si el imperativo de esta reforma fue la estabilidad macroeconómica de largo plazo, en desmedro de la pérdida de derechos individuales y sociales, en mi opinión, la estabilidad lograda no es valiosa y su impacto fue negativo.

VI. REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

ABRAMOVICH, V. y COURTIS, C. (1997) “Futuros posibles. El derecho laboral en la encrucijada”. En: *Revista Jurídica de la Universidad de Palermo*. Buenos Aires: Nro. 1y 2: 149-176.

LO VUOLO, R. (1998) “La retracción del Estado de Bienestar en Argentina”. En, Lo Vuolo R. y Barbeito (1998) *La nueva oscuridad de la política social*. Buenos Aires: Ciepp/Miño y Dávila.

BARBEITO, A. y LO VUOLO, R. (1992) *La Modernización excluyente. Transformación económica y Estado de Bienestar en Argentina*. Buenos Aires: Ed. Losada.

²⁸ A modo de ejemplo, el alto índice de desempleo no ha sido privilegiado en la misma dirección que muchos de los indicadores macroeconómicos, como la estabilidad de precios. Así es como el desempleo puede declinar si se lo toma como punto central en una campaña electoral. El fenómeno que se presenta, es la gran cantidad de formas “atípicas” de empleo que en otros contextos la población no estaría dispuesta a aceptarlos pero ahora “debe” hacerlo. El punto es que luego de largos períodos de desempleo las personas se desaniman ante la imposibilidad de encontrar y dejan de buscar empleo.

EDWALD, F. (1986) "A concept of social law". En Teuber, G. (Ed.) *Dilemmas of law in the welfare state*, Berlín, Alemania.

FERREYRA RUBIO, D. y GORETTI, M. (1996) "Cuando el presidente gobierna solo. Menem y los decretos de necesidad y urgencia hasta la reforma constitucional (julio-agosto 1994)", en : *Desarrollo Económico*. Buenos Aires, Nro. 141, Vol. 36, Abril-Junio: 443-474.

GARGARELLA, R. (1996) "Recientes reformas constitucionales en America Latina: una primera aproximación". En *Desarrollo Económico*. Buenos Aires, Vol. 36 Nro. 144, Enero-Marzo.

MARI, E. (1997) *Papeles de Filosofía II. La teoría de las ficciones en la política y la filosofía*. Buenos Aires: Editorial Biblos.

MARSHALL, T. (1949) "Citizenship and Social Class". En Marshall, T. y Bottomore, T. (1996) *Citizenship and Social Class*. Londres: Pluto Classic.

MESA LAGO, C. (1989) *Ascent to Bankruptcy. Financing Social Security in Latin America*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.

NAVARRO, M. (1995) "Democracia y reformas estructurales. Explicaciones de la tolerancia popular al ajuste económico", en *Desarrollo Económico*. Buenos Aires: Nro. 139, Octubre-Diciembre 1995: 443-465.

OFFE, C. (1988) *Contradicciones en el Estado de Bienestar*. Madrid: Alianza Editorial.

PALERMO, V. (1995) "*¡Siganme!*". *La política de las reformas estructurales: el caso argentino, 1989-1994*. Mimeo. Madrid: Tesis doctoral, Instituto Universitario Ortega y Gasset, Universidad Complutense de Madrid.