

ECUADOR

Debate

CONSEJO EDITORIAL

José Sánchez-Parga, Alberto Acosta, José Laso Ribadeneira,
Simón Espinosa, Diego Cornejo Menacho, Manuel Chiriboga,
Fredy Rivera, Jaime Borja Torres, Marco Romero.

DIRECTOR

Francisco Rhon Dávila
Director Ejecutivo CAAP

EDITOR

Fredy Rivera Vélez

ECUADOR DEBATE

Es una publicación periódica del **Centro Andino de Acción Popular CAAP**, que aparece tres veces al año. La información que se publica es canalizada por los miembros del Consejo Editorial. Las opiniones y comentarios expresados en nuestras páginas son de exclusiva responsabilidad de quien los suscribe y no, necesariamente, de ECUADOR DEBATE.

SUSCRIPCIONES

Valor anual, tres números:

EXTERIOR: US\$. 30

ECUADOR: S/. 110.000

EJEMPLAR SUELTO: EXTERIOR US\$. 10

EJEMPLAR SUELTO: ECUADOR S/. 40.000

ECUADOR DEBATE

Apartado Aéreo 17-15-173 B, Quito - Ecuador

Fax: (593-2) 568452

e-mail: Caap1@Caap.org.ec

Redacción: Diego Martín de Utreras 733 y Selva Alegre, Quito.

Se autoriza la reproducción total y parcial de nuestra información, siempre y cuando se cite expresamente como fuente a ECUADOR DEBATE.

PORTADA

Magenta Diseño Gráfico

DIAGRAMACION

Sonia Navarrete

IMPRESION

Albazul Offset

ECUADOR DEBATE

51

Quito-Ecuador, diciembre 2000

PRESENTACION

COYUNTURA

Nacional: La crisis en el Ecuador en el contexto de las reformas financieras

7 - 22 / Wilma Salgado

Política: "Pugna de intereses" y desconsolidación de la democracia / 23 - 32

Equipo Coyuntura CAAP

Conflictividad socio-política: Julio - Octubre 2000 / 33 - 42

TEMA CENTRAL

La ruptura geopolítica y epistemológica del paradigma del desarrollo / 43 - 74

César Montúfar

Dispensar la pobreza desde la exclusión / 75 - 96

José Sánchez Parga

Cómo se construyen la pobreza y sus discursos / 97 - 122

Francoise Houtart

Francois Polet

La falacia de la solidaridad y neoliberalismo / 123 - 138

J. de Olano

ENTREVISTA

Historia y Literatura

Entrevista realizada a Héctor Aguilar Camín por Hernán Ibarra / 139 - 142

PUBLICACIONES RECIBIDAS / 143 - 154

DEBATE AGRARIO

Clase, género e identidad: la United Fruit Company, "Hacienda Tenguel", y la reestructuración de la industria del banano / 155 - 178

Steve Striffler

Agricultura de exportación y etnicidad en la frontera México - Estados Unidos / 179 - 206 / Carmen Martínez Novo

ANALISIS

La Justicia en Tiempos de la Ira:

Linchamientos Populares Urbanos en América Latina / 207 - 226

Eduardo Castillo Claudett

Democracia, estabilización económica y arreglos normativos: Argentina ... ¿una experiencia exitosa. ? / 227 - 256

Laura C. Pautassi

CRITICA BIBLIOGRAFICA

Las relaciones externas de la Comunidad Andina. Entre la globalización y el regionalismo abierto / 257 - 265

Comentarios de Angel Ma. Casas Gragea

DEMOCRACIA, ESTABILIZACION ECONOMICA Y ARREGLOS NORMATIVOS: ARGENTINA ... ¿UNA EXPERIENCIA EXITOSA?

Laura C. Pautassi*

El caso argentino resulta significativo en tanto pasó de ser uno de los países "pioneros" en América Latina -en términos de desarrollo económico y del sistema de seguridad social- para convertirse en menos de diez años en un modelo de difícil precisión. A simple vista, la primera conclusión es que pasó de ser un Estado de Bienestar "híbrido" con neta influencia de regímenes corporativos, para acercarse más a un modelo semejante a los regímenes residuales de tipo liberal. Lo que se produjo, en los hechos, fue una desintegración de los fundamentos filosóficos y solidarios del Estado de Bienestar.

Las políticas económicas y los consiguientes procesos de ajuste y reformas estructurales que se vienen aplicando en América Latina desde fines de la década del ochenta, marcaron el comienzo de configuración de escenarios diferentes de desenvolvimiento de las relaciones sociales. La conjugación de profundas transformaciones económicas, caída de procesos hiperinflacionarios, crecimiento económico, desmantelamiento de los siste-

mas de protección social, reformas tributarias, flexibilización laboral, entre otros efectos, llevan a considerar a la región como una suerte de "laboratorio de experiencias" de implementación de medidas que podrían presentarse como una alternativa eficaz para solucionar las denominadas crisis del Estado de Bienestar, o como un camino para los países del Este europeo¹.

* Investigadora Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas (CIEPP). Rodríguez Peña 557- 20 "F" (1020) Buenos Aires, Argentina. Correo electrónico: HIPERVONCULO mailto:lpautassi@arnet.com.ar lpautassi@arnet.com.ar

1 Lo Vuolo (1998: 191) denomina como "Nueva Ortodoxia" al sistema de ideas y políticas públicas que en América Latina se lo identifica con el denominado "Consenso de Washington", en relación con el rol decisivo de los organismos multilaterales de crédito, que es lo que en Europa se denomina "Pensamiento Unico" en referencia a las políticas que se imponen en relación con los acuerdos de Maastricht.

En este contexto, Argentina está considerada por los organismos internacionales de asistencia crediticia que impulsan las reformas, como uno de los países más "exitosos" y de alta *performance* de la región, en tanto el proceso se consolidó en corto tiempo y es de tal magnitud que marca el comienzo de la consolidación de nuevas condiciones "refundacionales" del desarrollo social y económico del país. El principal indicador que se difunde es la caída del índice de inflación, a valores prácticamente nulos y la aplicación de un plan de Convertibilidad de la moneda local con el dólar estadounidense, ligándose la oferta monetaria con un respaldo casi pleno de las reservas del Banco Central y una proporción de los títulos en moneda extranjera emitidos por el gobierno.

El caso argentino resulta significativo en tanto pasó de ser uno de los países "pioneros" en América Latina - en términos de desarrollo económico y del sistema de seguridad social- para convertirse en menos de diez años en un modelo de difícil precisión. A simple vista, la primera conclusión es que pasó de ser un Estado de Bienestar "híbrido" con neta influencia de regímenes corporativos, para acercarse más a un modelo semejante a los regímenes residuales de tipo liberal. Lo que se produjo, en los hechos, fue una desintegración de los fundamentos filosóficos y solidarios del Estado de Bienestar.

En forma esquemática, se puede señalar que las reformas institucionales en la 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 un proceso hiperinflacionario sin precedentes (1988-89), 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), pero el verdadero "síndrome reformista" se produjo durante el primer y segundo gobierno justicialista de Carlos Menem (1989-99).

En materia de política social se impuso paulatinamente, una visión que postula que el objetivo casi excluyente de la política social es el de atender las situaciones de pobreza extrema, abandonando otros objetivos como la reducción de la incertidumbre, la distribución progresiva de los ingresos, la movilidad social. Sintéticamente, puede afirmarse que los postulados que impulsaron las reformas en materia de políticas sociales fueron²:

- la idea de segmentación de las necesidades y de las demandas de cada grupo social, de forma tal de promover la organización de las

2. Sigo aquí parte del análisis que desarrollamos en Lo Vuolo et al (1999) y en Pautassi (1998).

instituciones en base a intereses particulares.

- redefinición del concepto y las áreas de competencia de los bienes públicos y privados, de forma tal de incluir a las áreas sociales dentro de la lógica de funcionamiento del mercado.
- fomento de vínculos más estrechos entre aportes y beneficios en los seguros sociales.
- exclusión de los grupos sin capacidad de demanda de las instituciones centrales de la política social.
- mayor número de programas asistenciales como forma de respuesta a los problemas sociales.
- privatización de la administración y de la gestión de los servicios sociales.
- recaudación tributaria asentada en impuestos regresivos y de base universal, y una mayor desintegración entre la carga tributaria y los beneficios personales, en las restantes políticas sociales.

No está a mi alcance analizar los factores económicos estructurales que determinaron la crisis económico-social que precedió al proceso de reforma³. Lo que sí voy a tomar en cuenta es esta crisis como el trasfondo que impulsó la creación de nuevos diseños institucionales, buscando principalmen-

te 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 Constitución. Entre ellos se encuentran los Derechos Sociales.

La intención de este trabajo es analizar las principales reformas en el sistema de políticas sociales, diferenciando 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. A la presentación de los procesos de reformas estructurales está dedicada la primera parte de este trabajo, en relación con el modelo de estado de Bienestar históricamente vi-

3 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

gente en Argentina. En los siguientes puntos describo los cambios en el funcionamiento del sistema de políticas sociales en Argentina, enfatizando 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, discutiendo el potencial "éxito" del modelo implementado.

Estado de Bienestar y Reformas Estructurales

El arreglo institucional denominado Estado de Bienestar argentino, cuyas bases fueron establecidas durante el gobierno de Juan Perón entre 1943 y 1955, se caracterizó como un régimen "híbrido", con un fuerte componente de tipo corporativo-meritocrático (Barbeito y Lo Vuolo: 1992). 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. Asimismo no existió un seguro de desempleo con base amplia; la distribución del ingreso se presentó más regresiva que en Europa, profundizándose la diferencia de "privilegios" entre los beneficios que gozaban los distintos grupos cubiertos, sobre la base de mecanismos de financiamiento poco transparentes. Ejemplos típicos de estas instituciones en Argentina son el sistema previsional,

las obras sociales, el programa de asignaciones familiares y el seguro de desempleo

Paralelamente se desarrollaron programas que funcionaban con una lógica universalista propia de los regímenes social-demócratas o institucional-redistributivo. Estos programas independizan sus beneficios de la capacidad de aporte de los beneficiarios/as. En estos casos el financiamiento proviene fundamentalmente de impuestos generales, los beneficios otorgados son más homogéneos y de acceso gratuito. Este tipo de programas se basa en el principio de *solidaridad* en tanto se aporta no solo para beneficio propio, sino para cubrir beneficios de terceros y no existe relación directa entre aportes y beneficios. Ejemplos de este tipo de programas en Argentina son los sistemas de educación y salud pública. Por último, existían instituciones que funcionan con la lógica *asistencial*, con un criterio de beneficencia pública, que se ocupaba de seleccionar la población objetivo conforme a un determinado criterio de necesidad preestablecido. En Argentina estos programas no fueron de gran magnitud y generalmente sus objetivos fueron muy abarcativos y difusos, proclives al clientelismo político.

En síntesis, este "híbrido institucional" se estableció 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 la-

borales, a tal extremo que ambos grupos de derechos se consolidaron conjuntamente como norma jurídica. El eje fundamental del sistema se sustentaba en la introducción de seguros obligatorios que cubrían los principales "riesgos" y "contingencias" de las personas (enfermedad, desocupación, invalidez, etc.). Estos supuestos se fundamentaban en una economía funcionando a niveles cercanos al pleno empleo.

Este modelo se mantuvo con variantes hasta mediados de la década del '80, en que comenzaron a implementarse las reformas motivo de éste trabajo. No se puede dejar de señalar que a lo largo de la historia institucional argentina, se produjeron sucesivos golpes de estado militares, interrumpiendo el ejercicio de las garantías democráticas. La ausencia de la competencia electoral durante largos períodos, marcó inevitablemente el rumbo en materia de políticas públicas. De este modo, la última dictadura militar (1976-1983) además de dejar como saldo profundas violaciones a los derechos humanos y la guerra con Gran Bretaña, transfirió a la transición democrática un caos económico de maxi-devaluaciones, crisis de pagos de la deuda externa, déficit fiscal de igual nivel que el de los años setenta, fuerte rebrote inflacionario.

Con el retorno a la democracia, el gobierno de la Unión Cívica Radical (UCR) presidido por Raúl Alfonsín (1983-89) no fue un caso de "síndrome reformista" [*reform syndrome*] como,

por ejemplo, lo supone Nelson (1989: 12-13). Entre las evidencias que sostiene la anterior afirmación pueden citarse: a) el control por parte de la oposición política de gran parte de la decisión en el Poder Legislativo y en gobernaciones y municipios importantes; b) las disidencias al interior del gobierno de la UCR con los sucesivos cambios de ministros, la falta de sintonía entre la conducción económica y las otras áreas, la falta de consenso en el propio partido; c) la oposición frontal de los sindicatos y el apoyo masivo a sus reiteradas medidas de fuerza; d) si bien el plan de estabilización conocido como "Plan Austral" logró desacelerar en un primer momento la tasa de inflación, no realizó reformas claves como la tributaria, la financiera, y mucho menos se hizo cargo del "conflicto distributivo" que alimentaba el proceso inflacionario; e) la falta de claridad sobre las características de la crisis, lo cual se nota en la escasa literatura y poco debate académico y "técnico" en la materia; f) incapacidad del gobierno para administrar la crisis mediante ineficaces negociaciones con los grupos de poder; g) falta de apoyo de los organismos multilaterales de crédito a las políticas de estabilización "heterodoxas" intentadas por el gobierno de la UCR (Lo Vuolo: 1998).

Por otra parte, cabe aclarar que se han atribuido los profundos cambios económicos que se observan en América Latina, a una ineludible fuerza identificada con la economía global⁴

4 En lo que sigue, tomo parte del desarrollo que realizamos en Lo Vuolo et al (1999)

Sin embargo, aún cuando el ambiente de la economía internacional deba considerarse como un "dato" para las economías domésticas, los rendimientos locales, incluyendo sus impactos sociales, varían según la forma en que las instituciones de cada sociedad procesan su relación con ese ambiente. No hay, entonces, un único efecto de la economía más global e integrada sobre la situación social, sino que los impactos varían conforme a los arreglos institucionales domésticos que procesan estas complejidades. Las instituciones económicas son uno de los elementos más importantes para comprender estos procesos y, precisamente, una característica central de la Argentina es la profunda transformación de sus instituciones económicas durante la década del noventa.

En muy pocos años: i) se privatizaron prácticamente todas las empresas públicas que prestaban servicios de uso económico masivo (teléfonos, gas, electricidad, agua, transporte, siderurgia); ii) se abrió la economía doméstica al libre movimiento de capitales financieros; iii) se redujeron de forma abrupta los aranceles a la importación, se removieron la mayoría de las barreras no tarifarias, al tiempo que se avanzó en la conformación de un acuerdo comercial de preferencias con países vecinos (Mercosur); iv) desde comienzos de 1991 impera una ley de convertibilidad estricta entre la moneda local y el dólar,

ligándose la oferta monetaria con una cobertura casi plena de las reservas del Banco Central y cierta proporción de los títulos en moneda extranjera emitidos por el gobierno; v) se negoció la deuda externa comprometiéndose al cumplimiento estricto de pagos en el contexto del Plan Brady, a la vez que se generó un nuevo y mayor endeudamiento; vi) se cambió casi toda la legislación laboral, reduciendo la estabilidad en el puesto de trabajo, incorporando figuras de empleo por tiempo parcial, bajando los costos de contratación y despido, aliviando las responsabilidades del empleador frente a accidentes laborales y la quiebra de empresas; vii) se generaron profundos cambios en la administración pública; viii) se modificó el régimen fiscal reduciendo las tradicionales fuentes de financiamiento de las políticas sociales y aumentando la carga tributaria indirecta.

Lo más llamativo y conocido de los efectos de esta transformación económica es la estabilización inflacionaria. Luego de la hiperinflación de 1989-90, a partir de 1991 el índice de inflación descende sostenidamente hasta ubicarse desde 1994 en valores prácticamente nulos. Así, se verificó un inmediato "efecto ingreso" de la estabilización monetaria, complementado por un "efecto riqueza" derivado de la automática revalorización en dólares de activos reales y financieros. El primer elemento fue clave para recuperar el po-

der de compra de los sectores de ingresos fijos.

Este es el aspecto más difundido de la transformación económica realizada. Sin embargo, en esta primera etapa del "círculo virtuoso" del Plan de Convertibilidad, gran parte de los conflictos inherentes a la transformación económica fueron disimulados por la influencia de factores coyunturales. Resulta así que la baja de los índices de pobreza se interrumpió para luego revertirse como resultado de los cambios estructurales de la economía.

Si se analizan otros indicadores, en primer lugar, el financiamiento externo explica gran parte del ajuste de la economía. Gracias a la caída de las tasas de interés y a la mayor liquidez en los mercados financieros internacionales, la economía doméstica creció a expensas de los ahorros del mundo y del endeudamiento. La fijación del tipo de cambio, la apertura comercial, el ajuste inicial de las cuentas públicas y la entrada de capitales, también modificaron la oferta agregada de bienes y servicios y los precios relativos. La entrada de importaciones permitió expandir la oferta rápidamente y aliviar las presiones inflacionarias del shock inicial de demanda, favoreciendo la estabilización de la moneda. Los precios relativos se modificaron a favor de los bie-

nes y servicios no comercializables, lo cual repercutió en los precios de bienes esenciales como la salud, la educación y el transporte.

Luego del despegue estabilizador inicial se hizo evidente que, para sostener la competitividad de una economía con tipo de cambio fijo y apertura comercial extrema, se requería una drástica reducción de los costos laborales y un fuerte aumento del endeudamiento. Si bien aumentó la productividad en los bienes comercializables, fundamentalmente por tecnologías de organización y por las posibilidades de incorporar bienes de capital importado a bajo precio, este aumento no fue suficiente para superar las diferencias con los competidores externos⁵. A estos problemas se sumó la presión de costos derivada del aumento de precios de los insumos de uso generalizado que fueron privatizados.

Todo esto presionó para ajustar aún más los costos de producción, no sólo del núcleo "duro" de comercializables sino también del conjunto de la economía. Dadas las condiciones en que se privatizaron los insumos de uso generalizado, y más allá de la posibilidad de incorporar ciertas tecnologías que ahorren el consumo de los mismos, el peso del ajuste se traslada totalmente sobre los costos laborales. Ya

5 Parte del problema se fue resolviendo momentáneamente por la relación privilegiada del Mercosur y en tanto Brasil aplicaba una política similar de retraso cambiarlo. Esta salida encuentra sus límites desde la devaluación y crisis financiera de Brasil de comienzos de 1999

no es un problema de expulsar "bolsones ineficientes" de mano de obra a la zona del desempleo "tecnológico"; ahora se suma la necesidad de ajustar el costo de los que quedaron "adentro" del sistema y de cambiar tecnologías de planta con fuerte inversión directa⁶.

La economía se vuelve muy dependiente de los movimientos exógenos y de la posibilidad de mantener tasas de crecimiento muy elevadas. Así, el ciclo expansivo del Plan de Convertibilidad fue progresivamente perdiendo intensidad hasta que la crisis de 1995 de los mercados financieros internacionales, iniciada en México, cambió el escenario por uno de recesión. Posteriormente, vuelve a recuperarse el crecimiento pero a tasas menores que en el comienzo de la década. Esta onda expansiva fue de menor longitud y la economía vuelve a frenarse a partir de mediados de 1998, tanto por el agotamiento del crecimiento interno de algunos sectores como por la nueva crisis de los mercados internacionales que se prolonga durante 1999⁷.

En pocas palabras, cuando se profundiza la apertura de la economía y la movilidad de los capitales externos, las

variables tradicionalmente exógenas, como la tasa de interés internacional y los flujos de capitales, se vuelven elementos endógenos de la economía doméstica. El modelo de política económica adoptado en Argentina reduce las posibilidades de procesar con las instituciones económicas domésticas esta complejidad. El empleo, los salarios, la tasa de crecimiento, se vuelven variables de ajuste del modelo (en tanto se mantiene el control sobre los precios derivado de la convertibilidad de la moneda y la paridad del tipo de cambio).

La transformación económica afecta especialmente al funcionamiento del mercado laboral. Sintéticamente, las características sobresalientes de los cambios serían⁸: 1) en el ciclo expansivo de 1990-94, el PBI creció casi 35%, pero el número de ocupados sólo creció 6/7% y, si no se considera a los subocupados, los ocupados crecieron a un ritmo de 1,5% anual; 2) este aumento inicial se explica principalmente por los/as trabajadores/as por cuenta propia, ya que el trabajo asalariado se estancó; 3) la ocupación total dejó de crecer a mediados de 1993 y se redujo fuertemente desde mediados de 1994 para estancarse a partir de 1995; 4)

6 Un fenómeno que se empieza a percibir aquí, y que irá en aumento posteriormente, es la venta de empresas de capital nacional a grupos multinacionales, porque pese a estar funcionando con márgenes positivos de ganancias, el valor de realización de los patrimonios en moneda extranjera resulta para los empresarios locales más promisorio que las perspectivas futuras de rentabilidad.

7 De esta forma la economía argentina reitera ciertos rasgos estructurales previos a las reformas económicas. Esto es, fuerte dependencia del sector externo en ciclos de "stop-go" y tendencia a bajo crecimiento muy volátil.

8 Análisis más amplio de estos fenómenos pueden consultarse en Beccaria y López (1996a y 1996b), Monza (1995) y Lo Vuolo (1995).

crecen los ocupados en el sector informal; 5) caen las ocupaciones a tiempo completo; 6) aumenta el empleo en los servicios mientras cae en la industria manufacturera; 7) crece el peso relativo de los trabajadores con mayor educación; 8) aumenta la duración media de la desocupación; 9) aumenta la tasa de desocupación de los jefes de hogar; 10) aumenta el número de horas trabajadas por los ocupados.

Paralelamente, la distribución del ingreso acompañó los comportamientos del mercado de empleo. De esta forma, en los últimos años, el 40% inferior de la distribución muestra una participación menor que la registrada en 1991 cuando se lanzaron las reformas económicas. La diferencia es que ahora este fenómeno no se debe a la aceleración inusitada de los precios sino a factores estructurales vinculados con la transformación global de los principios de organización de la sociedad y, particularmente, de la precaria inserción de los/as ciudadanos/as en el mercado laboral.

Es oportuno destacar que, en el período 1991-97, el aumento del PBI per cápita (casi 30%), fue muy superior al del ingreso familiar promedio captado por la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) (8,4%). Esta discrepancia no puede atribuirse a cambios en los precios relativos, sino más bien a modi-

ficaciones en la distribución funcional del ingreso. Es sabido que la EPH subestima la captación de los ingresos del capital, por lo que puede afirmarse: i) que tiene lugar una pérdida de participación de los ingresos por el trabajo a favor de otras fuentes de ingreso; ii) habida cuenta de que los ingresos de capital corresponden a los grupos de mayores ingresos y que son subestimados por la EPH, es evidente que la concentración del ingreso es aún mayor que la registrada por la EPH.

Aún así, se comprueba que el aumento de la pobreza resulta de la concentración del ingreso: como ya se mencionó, de haberse mantenido el patrón distributivo de 1991, en 1997 la proporción de personas en situación de pobreza habría disminuido en 2 puntos porcentuales, en lugar de aumentar en 5 puntos como revelan los registros. Más aún, no sólo aumentó la pobreza sino que, al mismo tiempo, los pobres se han hecho más pobres⁹.

Adecuación Normativa: La Reforma Constitucional

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 ine-

9 La brecha media del ingreso de los pobres aumentó de 32,8% a 39,4% y el coeficiente de Gini de los hogares pobres pasó de 0,19 en 1991 a 0,26 en 1997; Lo Vuolo et al (1999).

ludible 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 político¹⁰. 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 garantías¹¹.

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 Constitución, 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 ins-

titucional", 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, - 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)¹².

- 10 Se produce de este modo una suerte de "sacralización" de la Constitución, al extremo que muchas dictaduras latinoamericanas se han legitimado a partir de una reforma o enmienda constitucional.
- 11 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). Posteriormente muchos países, como por ejemplo Ecuador, volvieron a reformar sus cartas magnas (1998).
- 12 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 excep-

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 esta 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.

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 laborales¹³.

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 este modo, un margen al gobierno para argumentar que los derechos garantizados están en vía de ser cumplidos¹⁴.

Con lo señalado no debe darse por cerrado el problema. Al contrario, el núcleo de la cuestión es el siguiente: el

cionalmente 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).

- 13 Esta salvedad hace referencia a que durante el primer y segundo gobierno de Perón, y en aras de consolidar el modelo de un estado de bienestar de tipo meritocrático, se reformó la Constitución Nacional en 1949, la cual fue derogada por la dictadura que derroca a ese gobierno, y luego se incorporan algunos derechos laborales, como derecho de huelga, distribución de ganancias, etc, en el art. 14 bis en la reforma de 1957
- 14 Gargarella (1996) en un análisis comparativo con reformas constitucionales en América Latina remarca el mismo efecto

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*¹⁵.

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 im-

pedimento 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 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.

15 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"

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 riesgo.

La política de modernización y el "proyecto de modernidad" coinciden en que ambos necesitan de garantías por parte del Estado, que aseguren la exis-

tencia 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.

Reparto de Riesgos: algunos ejemplos de las Reformas Sectoriales 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, en salud, educación, programas sociales, y luego con mayor amplitud, expondré 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, entendiéndose por "integrado" a la coexistencia en una única estructura jurídica a dos sistemas: el régimen previsional público organizado bajo criterios de reparto (administrado por el Estado) 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 sistemas responden a formas diferentes de finan-

ciamiento. 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 compete y se "elige" la que cotiza mejor.

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, al establecer que el Estado solo garantizará el pago de los haberes hasta el monto de los créditos presupuestarios y solo reconocerá la movilidad que establezca el presupuesto. 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 y está garantizado su funcionamiento. Esto repercutió en una pérdida

del valor real del beneficio y creciente déficit fiscal del sistema público, al tiempo que aumenta la oferta de trabajo de las personas ancianas.

Contra todos los pronósticos oficiales, en relación a los estímulos que la reforma generaría para aumentar la cobertura y el cumplimiento del pago de aportes, en los hechos creció la evasión y se observa una disminución progresiva del número de aportantes efectivos. Este problema es particularmente grave en los trabajadores/as "autónomos", precisamente aquellos sobre los que, supuestamente, la capitalización privada debería haber generado estímulos positivos. En particular, el piso colocado para el aporte, dejó fuera del sistema a los sectores de más bajos recursos para los que representa un monto desproporcionado de su ingreso.

El resultado de la reforma previsional argentina se lo puede sintetizar de la siguiente manera: i) disminuyó la cobertura de los activos; ii) se deterioraron los beneficios de los actuales pasivos y las posibilidades de mejorarlos en el futuro; iii) no se observan mejoras en el empleo formalizado; iv) aumenta la segmentación entre las personas ancianas; v) se cerraron las posibilidades de acceso de los grupos de bajos ingresos, trasladando el problema a las áreas asistenciales¹⁶

16 Lo Vuolo et al (1999: 178).

El **sistema de salud** en Argentina, se conformó históricamente con la presencia de tres subsectores diferenciados: sector público, conformado principalmente por la red de hospitales públicos; las Obras Sociales en manos de los sindicatos y por rama de actividad; y el sector privado de atención médica, que comienza a desarrollarse a fines de la década del '70. La característica sectorial es la fragmentación del sistema y la presencia de una fuerte disputa distributiva entre los distintos agentes que participan en los mercados oligopólicos, los que a su vez se caracterizan por la diferenciación de productos y de precios como medio de obtener ventajas. Esto perjudica notoriamente al "consumidor" de los servicios de salud, facilitando la presencia de fenómenos de sobreprestación - tanto en consultas como prácticas médicas - uso excesivo de medicamentos, sobrefacturación de insumos, cobro de complementos por sobre lo establecido legalmente, etc.

El sector salud fue uno de los sectores más "demorados" en términos de implementación de las reformas, debido a la presión corporativa de los actores intervinientes entre otras razones. En primer lugar, lejos de resolver estos problemas, las políticas implementadas en los últimos años los profundizaron. La primera medida de reforma, se inició un proceso de descentralización administrativa que trasladó el manejo de los hospitales públicos nacionales a las Provincias y a los Municipios, sin mecanismos adecuados de coordina-

ción y que, en los hechos, promueven conflictos entre las propias instituciones públicas. La segunda medida fue el diseño de un sistema por el cual, los tradicionales hospitales públicos, con cobertura "universal", comienzan a "autofinanciarse". De este modo, se crea una nueva figura: Hospital Público de Autogestión, el que deja de atender gratuitamente a la población, y comienza a facturar 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 test de recursos (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. Con la reforma implementada, el hospital público deja de ser "universal" y se constituye en un establecimiento asistencial que pretende "segmentar" a la población según su nivel de ingresos. El doble juego entre búsqueda de recursos y selección de beneficiarios, crea una tensión donde los pobres no son bienvenidos, sobre todo cuando se producen divisiones entre aquellas dependencias capaces de generar ingresos y

las que no pueden hacerlo (por caso cardiología en comparación con pediatría). Al mismo tiempo se fomentan conflictos entre hospitales ubicados en distintas zonas geográficas que se resisten a recibir población que no sea de su jurisdicción

El otro eje de la reforma fue la "desregulación y libre elección de Obras Sociales (O.S.)". En realidad, sus mentores sostienen que el objetivo fue la aplicación de 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, al contrario disminuyó, y las consultoras privadas encontraron un amplio mercado para organizar la reconversión del sector y saneamiento de cada entidad. 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, se elevó el ciclo obligatorio a diez años de cursado, y luego se continúa con 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 son los contenidos pedagógicos y la calidad educativa.

A su vez, el Estado Nacional no posee mas establecimientos educativos de nivel primario o secundario, 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. Las universidades nacionales siguen siendo gratuitas y con ingreso irrestricto, y se ha producido un fuerte crecimiento de universidades privadas en todo el país. 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.

El principal problema que presente el sistema educativo hoy, y que la reforma no ha logrado disminuir, en todo caso va aumentando cada año, es el alto y prematuro abandono del sistema educativo formal, el retraso escolar y la deserción global con marcadas diferen-

cias regionales. Es decir, la escuela no retiene a los niños/as y jóvenes de sectores de bajos ingresos y a la vez, el mercado de trabajo les exige educación formal y capacitación para incorporarlos. En otro orden, se plantea la posibilidad de adaptar contenidos y enseñanza a su particular ambiente socio-cultural, lo cual puede derivar rápidamente en escuelas pobres para los pobres. El sistema educativo parece ofrecer hoy pocas posibilidades para que los pobres puedan salir de su situación.

Un fenómeno interesante es el crecimiento desmesurado de **programas sociales**. En términos conceptuales, se denominan *programas sociales* a aquella sumatoria simple de acciones institucionales en el área, esto es, el conjunto de recursos aplicados con un objetivo definido como "social" y cuyos rendimientos son posibles de evaluar mediante relaciones técnicas. La base de diseño de estos programas es el concepto de focalización, que consiste en seleccionar un "grupo objetivo o población meta" caracterizado por su condición de pobreza, además de ser rela-

tivamente homogéneo, para el cual se diseñan programas sociales teniendo en cuenta las causas -y no los síntomas- de su situación de pobreza. Este concepto de focalización se utiliza como sinónimo de selectividad en el gasto social. De esta manera, se plantea un dilema: focalización o políticas universales, o focalización vs. políticas universales¹⁷.

En la mayoría de los casos, especialmente en los países latinoamericanos, sucede que los programas elaborados por las burocracias estatales e internacionales, suelen caracterizarse por la distancia que media entre la concepción general y los objetivos de la política de los que parten y su puesta en práctica definitiva, distancia que, sería el resultado de una amplia gama de mediaciones. El diseño final termina siendo el resultado de una compleja y conflictiva articulación entre el diagnóstico de problemas y posibles soluciones, decisiones políticas combinadas con influencias corporativas, junto con intereses clientelares operando sobre los efectores -estos últimos son quienes efectivamente recibirán las presta-

17 La focalización ha sido recomendada por los organismos internacionales, especialmente el Banco Mundial como nueva "panacea" en la lucha contra la pobreza. En esta dirección se distinguen una "focalización severa" (tight targeting) que atiende a consideraciones de justicia social y eficiencia, y una "focalización amplia" (broad targeting) que permite ganar el apoyo político de los influyentes de ciertos medios de la población y facilitar así la aplicación de estrategias sostenidas de cambio estructural. Para una crítica a la focalización véase Sojo (1991) y para el caso argentino Lo Vuolo et al (1999).

ciones escasas, más allá de las disquisiciones técnicas que requiere la definición de la población beneficiaria¹⁸.

Los diversos programas sociales que se han implementado en Argentina en los últimos diez años, son un claro ejemplo de la anterior afirmación. En primer lugar, existe una amplia variedad y dispersidad de programas sociales que se han llevado a cabo, o que continúan vigentes, lo cual dificulta considerablemente las tareas de relevamiento y evaluación. De todas formas, los datos oficiales muestran déficits notorios en cuestiones centrales como la identificación de coberturas, asignación de recursos -insumos materiales, humanos y financieros-, por lo cual, la intención de sistematizar las características en referencias homogéneas es muy limitada¹⁹.

El punto a destacar es que, desde la acción comunicativa del gobierno, se los presenta como "las" acciones en materia de política social, confundiéndolos con las tradicionales instituciones del sistema de políticas sociales. Es decir, los programas sociales, a pesar que ocupen la mayor parte de los re-

ursos (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 misma.

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. De hecho el tratamiento que se da a la pobre-

-
- 18 Existe una diferencia entre un "programa" que tiene objetivos y tiempo de duración claramente definido y busca revertir, en el corto plazo y eventualmente mediano plazo, una situación crítica que atraviesa una población. La política en cambio es una acción de mediano y largo plazo que contiene al conjunto de definiciones y estrategias del Estado para un área determinada.
- 19 Los programas tal como son enunciados y descriptos, salvo contadas excepciones, no guardan correspondencia con la elaboración de los presupuestos aún cuando éstos últimos responderían a los criterios normativos de la presupuestación por programas. Esta disociación, se manifiesta en la limitada información de los programas respecto de los recursos asignados y reduce las posibilidades actuales de avanzar en la identificación de indicadores sobre eficiencia y rendimientos de los programas.

za se orienta hacia la consolidación de criterios excluyentes de la población.

El regreso a la Incertidumbre: La Reforma Laboral

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 traba-

jo (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)²⁰. 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

20 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. De todas formas el nuevo gobierno argentino, surgido de una Alianza política entre el partido Radical, que cuenta con una tradición de más de 100 años, y una fracción del peronismo disidente (FREPASO) ocupan el poder desde diciembre de 1999. A pesar de las promesas electorales, las medidas adoptadas hasta la fecha, continúan la línea del anterior régimen, profundizando aún más la flexibilización laboral

1993²¹. 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.

- 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. Así, el promedio mensual de prestaciones (no de beneficiarios) se mantuvo en una proporción equivalente a 6% de la desocupación abierta. Por otra parte el valor monetario del subsidio tiene un tope reducido, que está acotado en el tiempo y cuyo valor fue disminuyendo sistemáticamente. Los otros excluidos de la prestación son los trabajadores informales o denominados "en negro", que están fuera de cualquier

21 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.

relación formal de empleo y por lo tanto carentes de cualquier tipo de protección.

- 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 empleados 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 empleados 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.

- En materia de relaciones colectivas de trabajo, la tendencia se inclinó hacia la idea de "desarrollo de la empresa" a partir del acuerdo de 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, aunque se avanzó en la idea de garantizar el derecho a la información a los trabajadores sobre las decisiones que se toman en la empresa.
- Se visualiza una mayor individualización en relación con el desempleo, pasando a ser el propio desocupado/a "culpable" de no haberse capacitado o haber perdido su empleo estable²². En cambio, el trata-

22 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 la-

miento 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. Se esti-

ma que serían aproximadamente 5000 consultores contratados, aunque no se conocen cifras oficiales, debido a que no son contemplados en el presupuesto nacional.

Argentina, ...¿ un modelo exitoso...?

Del análisis efectuado se desprende contundentemente, que el proceso de reforma del Estado de Bienestar en Argentina no es un simple caso de pérdida o disminución de prestaciones sociales, sino que implica la transformación de los principios de organización social.

En este sentido, la estrategia utilizada por el gobierno justicialista 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 precio. Como ejemplo paradigmático, se puede mencionar que el alto índice de desempleo no ha sido privilegiado en la misma dirección que muchos de los indicadores macroeconómicos, como la estabilidad de precios. El fenómeno que se presenta, es la gran cantidad de formas "atípicas"

boral 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/a

de empleo que en otro contexto la población no estaría dispuesta a aceptarlos pero ahora "debe" hacerlo.

En tanto se avance en garantizar la estabilidad de precios y los márgenes de una economía competitiva, en desmedro de la protección de los individuos, 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. Tampoco resolvería los problemas de eficiencia, eficacia y equidad que fundamentaron las reformas. Mucho menos se inscribiría en un proceso de modernidad deseable.

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 se relaciona directamente con el "contexto" o "ambiente" que acompañó todo el proceso, en tanto el mismo no consistió en una "transición", sino que se produjo una *transformación* del sistema. Esta última se consolidó a partir de la incorporación de nuevos elementos, en combinación con nuevas adaptaciones y arreglos normativos, cuando no permutaciones, de las formas institucionales preexistentes.

A su vez, debido al carácter de tipo "estructural" de las medidas adoptadas, se puso en discusión la autonomía

del Estado y su capacidad de gestión, reflejado en un primer *dilema*: "*capacidad económica versus capacidad política*". Esto es, por más que exista voluntad política para implementar postulados de seguridad social en un país o en una región, muy pronto aparecen una serie de trabas económicas -potencial de inversiones, niveles de consumo y de demanda, que se aplican a todas las áreas de política social, en tanto no se las considera como mercados. En caso de querer implementar el ideal de justicia, se suele caer rápidamente en obstáculos como la presencia de instituciones centralizadas, el quiebre o falta de solidaridad, actores corporativos contrarios a las reformas, y principalmente la imposibilidad de generar un debate público entre los niveles de bienestar deseables. A su vez, existe una dependencia de los Derechos Sociales y las asignaciones presupuestarias que realice el Estado para su cumplimiento.

Esto último conduce a un segundo *dilema*: la presencia de una contraposición entre la *concepción técnica* y la *concepción ética del Estado*. A partir de una visión de mediano plazo, se buscó claramente reformar la concepción ética del Estado, direccionándose las medidas hacia un Estado de tipo mínimo, más aún con las medidas neoliberales y orientado hacia el mercado. De hecho la reforma fue diseñada e implementada en su gran mayoría por economistas, siguiendo en gran medida las recomendaciones técnicas de los organismos multilaterales de asistencia

crediticia. En este proceso se manifestaron las contraposiciones aludidas.

Precisando: la "acción comunicativa" y la ideología de corte neoconservadora que impulsó las reformas, se inclinó claramente por la adopción de formas de distribución de bienes reguladas por el mercado. Se sostuvo, como ya se analizó ampliamente, las ventajas de la incorporación de esta nueva forma, buscando "transparentar" la asignación de bienes y servicios por parte del Estado. De esta forma se pasó a distribuir sectorialmente de acuerdo a lógicas de segmentación de la demanda y de focalización de la oferta, diferenciándose entre ciudadanos con capacidad de pago (consumidores) y personas de escasos recursos y sin capacidad de compra (beneficiarios). En ninguno de los dos casos las asignaciones son equitativas, como tampoco transparentes. Se produce en los hechos tanto clientelismo político, como de mercado. Esta implementación, *se hizo al margen de un debate público y participativo de la ciudadanía, la que no pudo expresar sus demandas en torno a las políticas e instituciones reformadas*. Aún más el discurso eleccionario no contempló en su plataforma una propuesta de reforma como la que se llevó a cabo.

Esta imposición de las reformas sin el consiguiente proceso participativo produjo efectos considerables en la población. En primer lugar, no solo importa la calidad de miembro de la so-

ciudad, sino como se disfruta de tal derecho. Por ello, la participación social es una forma indispensable de ejercer la ciudadanía, conformando un bien en sí mismo y no dependiendo de su ejercicio o no. En segundo lugar, si los candidatos 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. La gente tiene posibilidad regular de votar pero no de elegir. Este tipo de medida, lejos de promover la autonomía y las capacidades personales menoscaban el ejercicio de las libertades personales y democráticas.

Uno de los objetivos del presente trabajo, fue el diferenciar los *principios* que acompañaron el proceso de reforma de las *políticas* que efectivamente se implementaron, y a su vez analizar los *impactos* de las mismas. En primer lugar, los *principios* enunciados por el gobierno -la "acción comunicativa" de la reforma- conciben con aspiraciones democráticas. Esto es, el gobierno manifestó que implementaba una serie de reformas estructurales con el objetivo de garantizar la estabilidad económica e institucional, "modernizar" al Estado, resguardar el ejercicio individual de los derechos y goce del bienestar, a partir de la inclusión de un amplio número de derechos sociales, ampliar las esferas de consumo y redefinir el rol de Estado a partir de garantizar la "justicia social". Todas estas medidas se tomaban den-

tro de un marco de estabilidad económica y democrática.

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 e 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. Por ello resulta fundamental la participación ciudadana, por medio de los canales institucionales establecidos, para garantizar políticas e instituciones acordes con las necesidades de la población.

Las afirmaciones anteriores pueden verificarse con las siguientes evidencias empíricas: i) contrariamente a lo postulado desde la visión oficial en la materia, no se verificó el "derrame" de los beneficios del crecimiento económico sobre los pobres. ii) Las modalidades de la apertura externa y las reformas impuestas bajo las reglas del plan de Convertibilidad, especialmente el profundo ajuste de los costos laborales, permitieron reprimir el proceso inflacionario. iii) Si bien en un primer momento esto repercutió favorablemente sobre los ingresos de los pobres, luego profundizó las divisiones sociales y la distribución regresiva del ingreso, perjudicando muy especialmente a los grupos de más bajos recursos. iv) La

mayor inseguridad en el empleo aumentó la complejidad, la incertidumbre y la volatilidad en las oportunidades de vida de los ciudadanos. Esta mayor inseguridad aparece como un elemento constitutivo de los nuevos principios de organización económica y no un resultado capaz de corregirse dentro de las reglas de funcionamiento del nuevo modelo. Una evidente contradicción es la siguiente: para conseguir algún puesto de empleo, las personas (principalmente los grupos de menores recursos) se ven obligados a sacrificar estabilidad y nivel de ingresos. v) Por último, al tiempo que los puestos de empleo son cada vez más escasos, particularmente las ocupaciones plenas, se consolida una "ética del empleo" que lo reivindica como el medio idóneo de integración social y de distribución de los méritos individuales. Esos méritos se vinculan cada vez más al éxito económico, con lo cual discriminan contra los pobres que no sólo transmiten su condición de generación en generación, sino que ven congeladas sus posibilidades de movilidad social. En esta situación, los pobres quedan cada vez más expuestos a una estrategia de clientelismo político. (Lo Vuolo et al: 1999).

Varias son las enseñanzas que se pueden extraer del proceso de ajuste y reforma estructural argentino:

□ Las amplias y variadas expresiones de precariedad laboral y exclusión social que se verifican en términos de *impacto* de las políticas implementadas alertan sobre las

tendencias a una mayor incertidumbre que tienen los ciudadanos/as con respecto a sus oportunidades de vida, como también un alto riesgo de verse involucrados en trayectorias que deriven en una situación de pobreza y marginalidad social. Esta situación es el resultado de muchos factores, pero primordialmente se puede señalar que la inseguridad de las personas deviene de la pérdida de la red de seguridad laboral que tradicionalmente sostenía los Derechos Económicos y Sociales.

- Una vez definido como *problema* la escasa realización de los Derechos Sociales, resulta más fácil encontrar cursos de acción. Esto es, no se debe confundir la falta de aplicación o ausencia de vías de implementación con el problema mismo, ya que de este modo no se construye ninguna definición y mucho menos una solución, pasándose a construir un falso problema. Esta falta de claridad en conceptualizar a los problemas es lo que ha generado innumerables círculos viciosos que impiden articular políticas integrales de seguridad social y efectivizar los Derechos Sociales. Se trata, entonces, de abrir nuevos espacios que amplíen los márgenes de actuación de las

políticas públicas, y que a su vez, impliquen cambios graduales en la nueva estructura del Estado post-reforma, pero que establezcan una clara reversión de las tendencias, en dirección a la justiciabilidad de los Derechos Sociales.

- Hay un aspecto que me resulta particularmente alarmante y es que conceptos como Derechos Sociales, ciudadanía, gobernabilidad, género, justicia, están *siendo selectivamente apropiados* por los organismos internacionales, al punto de constituirse como los principales interlocutores y referentes en la materia. Me refiero concretamente al peligro de estas gestiones, desde el punto de vista de la problemática de la consolidación democrática, radican, en gran parte, en su propio éxito: los responsables y técnicos de estos organismos que llevan a "buen puerto" las reformas estructurales de tipo económico difícilmente eludan la fascinante tentación de concebirse como indispensables para su continuidad. Los frutos exitosos de una gestión de esas características pueden envenenarse por las mismas razones: el "éxito" en estabilizar y reformar puede traducirse en el peligro de que se implementen nuevas formas de institucionalidad que nada

tienen que ver con la garantía de los derechos y la consolidación democrática²³.

- Asimismo como se trata de organismos de asistencia crediticia, el objetivo de las reformas en políticas sociales que impulsan, persigue como objetivo fundamental consolidar la estabilidad de precios y las reformas estructurales. Esto es, solo disminuirá el "riesgo país" y en consecuencia aumentará la confiabilidad del sistema representativo en tanto se logre mejores instituciones, un sistema democrático sólido y la independencia del sistema judicial. A ello le agregan como práctica "eficientista" un uso creciente de recursos para capacitar en la aplicación de técnicas de "gerencia" de los pobres. Esta situación se presenta como un dato llamativo de estos modos de regulación: cada vez es más necesario contar con personal especializado e instrumentos adecuados para administrar estos conflictivos "departamentos" de la empresa social. Valga como ejemplo que en materia de reforma judicial, la "eficiencia" pasa por disminuir las causas judiciales y aumentar la capacidad resolutoria administrativa del aparato de justicia, sin importar la extensión de la cobertura, o peor aun, conociendo la imposibilidad de

mas del 30% de la población de acceder a cualquier acción judicial, se está direccionando al sistema judicial ya no como un servicio público "universal" sino como una lógica de subsidio a la demanda. Solo se garantiza y financia desde el Estado el ejercicio de los derechos en tanto se cuente con capacidad de ingresos.

- Concordantemente, los organismos internacionales en materia de políticas sociales diseñan "programas para personas con necesidades básicas insatisfechas" en vez de garantizar "derechos como ciudadanos/as". Los individuos pueden desarrollar sus capacidades en sociedad sólo cuando tienen aseguradas ciertas condiciones básicas de existencia autónoma y no cuando dependen de la voluntad asistencial o de algún programa de "promoción" social. Claramente ya no se busca garantizar derechos como ciudadanos, sino se implementa un "programa para", desdibujándose de este modo el contenido de los derechos sociales. Esta consideración como "beneficiario" y no como ciudadano, va a redefinir política y culturalmente los papeles productivos y de inserción social de la persona, aumentando la vulnerabilidad de estos individuos aún más.

23 En esta dirección son las formas que O'Donell denomina como democracia delegativa u horizontal accountability. Véase O'Donell (1992 y 97)

- En este contexto, es muy frágil la capacidad de las políticas asistenciales de la pobreza para procesar los efectos negativos del ambiente económico. Puede afirmarse que, en Argentina, el ambiente económico trasmite incertidumbre, volatilidad y gran complejidad a las situaciones de pobreza de las personas y, al mismo tiempo, reduce las posibilidades de controlar estos procesos con las capacidades institucionales de las políticas de la pobreza. Estas políticas pasan a cumplir un papel subordinado de administración y control social.
- El punto central es que la ciudadanía no se reduce solamente al reconocimiento de los derechos, sino tiene que ver con la materialización práctica de tales derechos, con el desarrollo efectivo de las "oportunidades de vida" que los mismos tienen normativamente. La relación de derecho tiene por lo tanto consecuencias prácticas que permiten evaluar, contrastar o incluso invalidar los presupuestos normativos de partida.
- Precisamente al tratarse de procesos de transformación económico-social, lo deseable sería no continuar caracterizando y contabilizando a los "pobres" o los "desempleados" sino, por el contrario, enfatizar los problemas derivados de las diferentes oportunidades que
 - las personas tienen para integrarse como miembros plenos de la sociedad. El punto central es no solo ampliar las garantías constitucionales y la incorporación de tratados internacionales -muy necesarios por cierto- sino también asegurar el goce efectivo de los derechos como ciudadanos/as.
 - Lo anterior pareciera ser exclusivamente un debate de conceptos o términos. Sin embargo, tiene importantes efectos tanto desde una perspectiva política y de política económica. Hay un consenso cada vez mayor en contra del "neoliberalismo", pero en los hechos las estrategias de la liberalización continúan su cauce sin sentirse afectadas por las críticas al "neoliberalismo". Esto es, la falta de claridad sobre la realidad y sobre los efectos del ajuste y la estabilización económica, al igual que los escasos análisis críticos de estos procesos, ha beneficiado enormemente a los mentores de estas políticas. En consecuencia, las evidencias en contra de la focalización, las críticas a la vigencia de un modelo económico excluyente, a las patologías que se han agravado en el mercado de trabajo, a la exclusión social, en los hechos no afectan a los planteamientos de política implementados por organismos internacionales y gobiernos nacionales. Por ello se continúa hablando del "éxito" de las re-

formas estructurales y de Argentina como un modelo.

- Considero esta situación sumamente grave desde varias perspectivas. En primer lugar resulta indispensable plantear estrategias alternativas en su conjunto. No se trata de plantear "pequeños cambios" a las políticas implementadas, sino se trata de elaborar proyectos económicos, sociales y políticos alternativos y sustentables. En el caso argentino se debe comenzar por discutir el Plan de Convertibilidad en forma inmediata para desde allí comenzar a pensar nuevas políticas económicas y sociales. Propuestas como garantizar un ingreso ciudadano de tipo incondicional a toda la población se encuentran en esta dirección²⁴.

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 resulta valiosa y su impacto fue negativo.

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.
- BARBEITO, A. y LO VUOLO, R. (1992) *La Modernización excluyente. Transformación económica y Estado de Bienestar en Argentina*. Buenos Aires: Ed. Losada.
- BECCARIA, L. y LOPEZ N. (1996a): "Notas sobre el comportamiento del mercado de trabajo urbano", en Sin Trabajo. Las características del desempleo y sus efectos en la sociedad argentina. Buenos Aires: UNICEF/Losada.
- BECCARIA, L. y LOPEZ N. (1996b): "El debilitamiento de los mecanismos de integración social", en Sin Trabajo. Las ca-

24 La construcción de una red de seguridad en los ingresos basada en la noción de ingreso ciudadano aparece como una institución necesaria para luchar efectivamente contra la pobreza y la exclusión social promoviendo la inserción social de toda la ciudadanía y la cohesión del conjunto de la sociedad. No se trata de la solución definitiva, pero es una política imprescindible para empezar a cambiar las tendencias de los graves problemas sociales que afectan a nuestras sociedades. Para comprender la propuesta véase Lo Vuolo (1995) y Lo Vuolo et al (1999)

- racterísticas del desempleo y sus efectos en la sociedad argentina. Buenos Aires: UNICEF/Losada.
- 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 1989-agosto 1994)". En: Desarrollo Económico, Vol 36, Nro. 141. Buenos Aires: abril-junio.
- GARGARELLA, R. (1996) "Recientes reformas constitucionales en América Latina: una primera aproximación". En Desarrollo Económico. Buenos Aires, Vol. 36 Nro. 144, Enero-Marzo.
- 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: Ciiepp/Miño y Dávila.
- LO VUOLO, R. (1995) (comp.) Contra la Exclusión. La propuesta del Ingreso Ciudadano. Buenos Aires: Ciiepp/Miño y Dávila.
- LO VUOLO, R.; BARBEITO, A; PAUTASSI, L y RODRIGUEZ ENRIQUEZ, C. (1999) La pobreza... de la política contra la pobreza. Buenos Aires: Ciiepp/Miño y Dávila.
- MONZA, A. (1995): "Situación actual y perspectivas del mercado de trabajo en la Argentina". en Libro blanco sobre el empleo en la Argentina. Buenos Aires: MTySS.
- NELSON, J. (ed.) (1989): Fragile Coalitions. The Politics of Economic Adjustment. Washington: Overseas Development Council.
- O'DONELL, G. (1997) Horizontal Accountability and New Polyarchies. The Helen Kellogg Institute for International Studies, University of Notre Dame, September.
- O'DONNELL, G. (1992): Delegative Democracy, The Helen Kellogg Institute for International Studies, University of Notre Dame, Working Paper # 172, March
- PAUTASSI, L. (1998) Derechos Sociales y Democracia. La reforma del Sistema de Políticas Sociales en Argentina. Buenos Aires, Tesis doctoral.
- SOJO, A. (1990) "Naturaleza y selectividad de la política social". En Revista de la CEPAL, Santiago de Chile, Nro 41, Agosto.