

Mecle Armiñana, Elina S. **Los derechos sociales en la Constitución Argentina y su vinculación con la política y las políticas sociales.** *En publicación: Pobreza, desigualdad social y ciudadanía. Los límites de las políticas sociales en América Latina . Alicia Ziccardi (comp.)* Buenos Aires: CLACSO, marzo 2001. ISBN 950-9231-57-6

Disponible en: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/pobreza/arminana.pdf>

Red de Bibliotecas Virtuales de Ciencias Sociales de América Latina y el Caribe de la Red CLACSO

<http://www.clacso.org.ar/biblioteca>

[biblioteca@clacso.edu.ar](mailto:biblioteca@clacso.edu.ar)

---

## *Los derechos sociales en la Constitución Argentina y su vinculación con la política y las políticas sociales*

◀ Elina S. Mecle Armiñana\*

### **Antecedentes históricos**

**D**esde la perspectiva de los derechos sociales, podemos decir que la Constitución de 1853 no incluye en forma explícita el contenido de ellos, aunque asegura un conjunto de declaraciones, derechos y garantías que hacen a la protección de la personalidad humana y a la posibilidad de constituir un régimen de derecho. En 1860 los convencionales argentinos agregaron a la Constitución del '53 el artículo 33, por el cual se estableció que las Declaraciones, Derechos y Garantías que enumera la Constitución no serán entendidos como negación de otros derechos y garantías no enumerados pero que nacen del principio de la soberanía del pueblo y de la forma republicana de gobierno (Constitución de la Nación Argentina, 1991).

En 1949 se reformó la Constitución Nacional, modificación que rigió hasta 1955, cuando fue derrocado el régimen peronista. Esta reforma modificó importantes conceptos, agregando otros a la Carta Magna original, entre los cuales destacamos a los fines de este ensayo la inclusión de novísimos derechos como la declaración de los derechos del trabajador, de la familia, de la ancianidad, de la educación y la cultura, y en un sentido totalmente vinculado a ellos, referencias a la función social de la propiedad, la intervención del estado en la economía, la propiedad estatal sobre las fuentes de energía y los servicios públicos, etc.

---

\* Doctora en Leyes de la Universidad Nacional de Córdoba-Argentina; Master en Estudios Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México; Profesora Titular de las materias Introducción al Conocimiento de la Sociedad y el Estado y de Historia Económica y Social Mundial en la Universidad de Buenos Aires; Investigadora de la Secretaría de Ciencia y Técnica de la misma universidad; Directora del Proyecto de Investigación "Políticas Sociales y Democracia en el Neoliberalismo. Argentina en la década de los '90". Investigadora Integrante del Proyecto de Investigación "Justicia, educación y trabajo en la Sociedad Global".

El gobierno de la llamada Revolución Libertadora derogó en 1956 la Reforma Constitucional del '49. La Convención Constituyente de 1957 sostuvo la necesidad de promover otra Reforma Constitucional, conocida como la Reforma del '57, por la cual se dejaba sin efecto a aquélla y se recuperaba para la Constitución del '53 los derechos sociales que venimos mencionando en un artículo que se conoció como el 14 bis. En él se aseguraba la protección del trabajador; las condiciones del trabajo; la jornada laboral limitada; el descanso y las vacaciones pagos; el salario mínimo, vital y móvil; la protección contra el despido arbitrario; la estabilidad del empleo público; la organización sindical libre y democrática; el derecho a la huelga; las garantías necesarias para el ejercicio de este derecho; los beneficios de la seguridad social; el seguro social obligatorio; las jubilaciones y pensiones móviles; la protección integral de la familia y su compensación económica; el acceso a una vivienda digna, entre otros (Constitución de la Nación Argentina, 1991: pp. 14 - 15).

Desde un punto de vista formal podemos decir que la inclusión de "Derechos Sociales" en la vieja Constitución del '53 es coherente con los contenidos que subyacen a las Declaraciones, Derechos y Garantías, consagrándose junto con otros derechos personales, civiles, económicos, políticos y sociales en forma explícita o implícita<sup>1</sup>. La doctrina consideró esta inclusión de derechos sociales como el pasaje del liberalismo al liberalismo social (Bidart Campos, 1976), probablemente teniendo en cuenta lo relativo al Constitucionalismo Social que abordaremos en breves líneas: el régimen liberal capitalista asumía para su conservación determinado interés por las cuestiones sociales.

Los antecedentes normativos-constitucionales a nivel internacional de la Reforma del '49, y el marco histórico-social de la economía capitalista mundial en que éstos se produjeron, nos harán reflexionar sobre las estrategias políticas utilizadas por las clases gobernantes, incluso en la Argentina, para la reconstrucción del poder y del sistema, así como sobre la utilización de mecanismos constitucionales para tales efectos. En tal sentido, el marco de esta Reforma se ubica en el llamado Constitucionalismo Social, movimiento que en los países de occidente expresó y cristalizó categóricamente una ampliación del régimen de garantías y una limitación de las contingencias sociales producidas por los efectos del sistema capitalista en general, de la crisis a nivel mundial en particular, y de los temores sobre el surgimiento de movimientos políticos socialistas (Sampay, 1963).

Al término de la Primera Guerra Mundial, el constitucionalismo social significó una nueva herramienta para afrontar distintos y recientes problemas sociales. En un sentido estricto, podemos decir que hasta entonces las constituciones se habían limitado a proclamar derechos civiles y políticos y a crear y garantizar estructuras balanceadas de poder para limitar tendencias autoritarias. Con el constitucionalismo social, las sociedades en conjunto serán protegidas de otra manera, aunque en algunos casos sea tan sólo formal. Con ello se intentará básicamente una mejor distribución de la riqueza mediante la intervención estatal en la economía<sup>2</sup>.

En términos generales podemos decir que entre el Estado y otras instancias sociales se producía un engranaje que daba cuenta de la necesidad del sistema de utilizar un modelo de acumulación expansivo, interviniendo el Estado en la economía con regulaciones al libre juego del mercado, y sobre todo estableciendo acuerdos entre el poder económico y político en sus distintas expresiones. Se manifestaba con todo ello una clara decisión política para evitar su crisis y/o su derrota, acompañada por la convicción de que ello se lograría desarrollando la Justicia Social, fundamentalmente a través de la redistribución de ingresos como mecanismo para consolidarlo, evitando al mismo tiempo nuevos surgimientos de movimientos políticos que reivindicquen otros patrones ideológico-políticos tendencialmente socialistas.

El proceso constitucionalista social (expresado tímidamente en la Constitución Francesa de 1848, en la de Weimar en 1919, en la mexicana de 1921, en la austríaca redactada por Hans Kelsen y en las posteriores de todos los países civilizados del mundo) incorporó a los derechos individuales de la persona humana las coberturas y seguridades necesarias que deberían ser brindadas por el Estado para paliar las contingencias de la enfermedad, la vejez, la muerte y la disminución o falta de actividad industrial o laboral en general, exigiendo al Estado un tratamiento que proteja al débil y asegurándole un desarrollo igualitario y equitativo que promueva la dignidad humana. Por ello, para algunos estudiosos los derechos sociales no serían otra cosa que los derechos inherentes al hombre mismo, a su propia naturaleza (Sampay, 1944).

A partir de 1945, la mayoría de los países de occidente implementaron planes de seguridad social inspirados en el histórico informe elaborado en 1944 por Sir William Beveridge en Gran Bretaña, *Full employment in a free society*. A partir de allí, y en términos absolutamente generales, podemos decir que la economía entra en auge y se produce un crecimiento espectacular del derecho del trabajo. La Justicia Social irá tomando cuerpo en distintas disciplinas, a saber: derecho de la seguridad social, derecho cooperativo, derechos del consumidor, etc.

Todo este movimiento normativo concluye con la llamada Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948. En nuestro hemisferio estos contenidos se han incorporado a la Convención Americana de Derechos Humanos, denominada Pacto de San José de Costa Rica en 1969, e incorporada a la Constitución Argentina en la Reforma Constitucional de 1994: su predicamento tiene por ende rango constitucional en nuestro país, debiendo en función de ello adecuarse las leyes argentinas en vigencia para dotar al sistema normativo de coherencia interna y absoluta, y ser y/o exigir su observancia obligatoria por los encargados de su aplicación en la honrosa tarea de administrar justicia.

La institucionalización de la instancia tripartita constituirá un elemento fundamental del Estado Social de Derecho, mecanismo por el cual el Estado, los empresarios y los trabajadores harán sus aportes para la construcción de la seguridad y solidaridades sociales.

En América Latina, el desarrollo de la Justicia Social surgirá de un movimiento regional, político y altamente movilizador llamado Populismo. El nuevo Estado Populista, acompañado por los movimientos obreros del siglo XX, se convertirá en una fuerza política decisiva que, aliada con las clases medias y la burguesía industrial, le disputará al estado oligárquico su papel hegemónico.

En Argentina, desde los años '30 venía teniendo importancia el desarrollo industrial, que contribuyó a ampliar la base de la economía nacional circunscripta a una producción fundamentalmente agrícola-ganadera. La crisis capitalista mundial y la disminución de la demanda de los productos agropecuarios implicarán el desplazamiento de la mano de obra desocupada del agro al empleo industrial. El comienzo de la producción manufacturera en la sociedad argentina será una respuesta a las nuevas reglas del juego impuestas por la división internacional del trabajo. Paulatinamente, el mercado interno nacional irá consolidando como eje de la economía a la producción industrial y en menor medida a la producción agropecuaria. La pérdida relativa de poder de los sectores oligárquicos promoverá el golpe a Irigoyen, creando una situación de crisis a nivel institucional, con el resurgimiento de sectores conservadores.

La burguesía industrial nacionalista constituirá el motor de este período, acompañada de una ideología determinada. El peronismo será la política que orientará este proceso de crecimiento a partir de la década de los '40. Entre 1945 y 1949 la producción industrial se duplica, consolidando la economía local mediante un proceso de acumulación de capital circunscrito a las manufacturas (Sautú, 1968).

El fundamento ideológico de la Reforma del '49 en Argentina será lo que conocemos como Justicia Social, entendida históricamente como la práctica político-social de lo que se llamó el Estado Benefactor, el cual deberá su desarrollo al creciente proceso de acumulación capitalista y a las demandas de los trabajadores. Dicha situación se desplegará a través de la institucionalización e implementación de Políticas Sociales<sup>3</sup>.

Entre 1946 y 1952 el número de establecimientos industriales se incrementó en un 110%, la fuerza de trabajo creció en un 25%, la política económica salarial otorgó aumentos en el salario real, y se impuso el pago obligatorio del aguinaldo. Los convenios colectivos fueron reconocidos por el Estado mediante una Resolución Administrativa de la Secretaría de Trabajo y Previsión. En 1953 se sancionó una Ley especial sobre Negociaciones Colectivas, N° 14.250, la cual reglamentó la forma, los alcances y los efectos de este tipo de contratación. Este proceso de crecientes reivindicaciones obreras logradas se vio coronado con el beneficio de la jubilación, teniendo en cuenta que en 1943 la disfrutaban sólo 500.000 trabajadores, en 1951 1.500.000, y en 1955 5.000.000, representando el 70% del total de la fuerza de trabajo.

El derecho a huelga garantizado dio lugar a 50 huelgas por año en la Capital Federal entre 1943 y 1945, con 20.000 trabajadores acogidos. Entre el '46 y el '48 se realizaron el doble de huelgas, con 400.000 trabajadores en acción, y significativamente entre 1949 y 1951 las huelgas se redujeron a 30, con 50.000 trabajadores involucrados.

Antes de llegar a la presidencia, el Gral. Perón había logrado conquistas para los trabajadores desde la Secretaría de Trabajo. Será entre el '46 y el '55 cuando promoverá la reinserción de la clase obrera argentina a un nivel de participación económica, política y social nunca antes visto. La respuesta inmediata fue el aumento de las afiliaciones a los gremios y sindicatos. En breve tiempo se organizaron y consolidaron grandes organizaciones sindicales. En el segundo gobierno peronista se inaugura lo que se ha conocido como “el estado justicialista”, y su “alma mater” será el movimiento sindical en las estrategias de la construcción y la conducción política.

La redistribución del ingreso de una economía en crecimiento implicó una política distribucionista que daba verdadera cuenta de la Justicia Social. Entre el '46 y el '49 el salario real aumentó en un 53% y la renta nacional subió del 41 al 49%. Este aspecto económico redundó en una activa integración de la clase trabajadora a la comunidad social y política. La seguridad social fue controlada por el Estado, y las asignaciones familiares beneficiaron a diversos sectores de trabajadores mediante las negociaciones colectivas. La economía creció vertiginosamente, con consecuencias inflacionarias. Entre 1950 y 1951 se fue deteriorando progresivamente el auge de la actividad económica por la simultaneidad entre la alteración en los términos del intercambio y las adversidades climáticas.

Todo este proceso económico y social sostuvo las reformas a la constitución, que orientaban normativamente la evolución de la política y de las políticas sociales. La Constitución de 1949 expresaba en su artículo 40 la concepción de la economía nacional desde la perspectiva de la Justicia Social:

“La organización de la riqueza y su explotación tienen por fin el bienestar del pueblo (...) el Estado, mediante una ley podrá intervenir la economía y monopolizar determinada actividad, en salvaguarda de los intereses generales y dentro de los límites fijados por los derechos fundamentales asegurados en esta Constitución (...) toda actividad económica se organizará conforme a la libre iniciativa privada siempre que no tenga por fin ostensible o encubierto dominar los mercados nacionales, eliminar la competencia o aumentar usurariamente los beneficios”

La función del Estado era proteger a los sectores económicamente débiles de la explotación.

Los derechos del trabajador enumerados en la Constitución de 1949 fueron considerados como la institucionalización de la concepción sobre la Justicia Social.

El Estado intervendría allí donde el sistema de la libre iniciativa produjese injusticias sociales. La Reforma incluía, además de los derechos del trabajador, la declaración del carácter inalienable de la propiedad nacional de los recursos no renovables, la autorización al estado para nacionalizar los servicios públicos, y la definición de la propiedad privada como un derecho natural limitado por la función social.

Esta Reforma autorizaba entre otras cosas<sup>1</sup> la reelección presidencial “ad vitam”, principio que de haber subsistido habría vulnerado profunda y esencialmente los principios democráticos consagrados en la Constitución del ‘53.

Entre la primigenia Constitución del ‘53, en donde la relación laboral era un contrato, y la Constitución del ‘49, en donde la misma se sitúa por encima del régimen capitalista liberal basado en el concepto absoluto de la propiedad privada, se reemplaza el “contrato de locación de servicios” (concertado por las partes sin injerencia del estado) por “una relación institucional del trabajo” (constituida por leyes obreras y por cláusulas contenidas en los contratos colectivos de trabajo). Esta forma sustituía el régimen contractual individualista por un régimen en el que se redimensionaba la función social.

## **El neoliberalismo y la desaparición de los derechos sociales**

La última dictadura militar (1976-1983) modificó esencialmente el rol del Estado aceptado convencionalmente hasta entonces. Autoritariamente se dejaron de lado las políticas de promoción industrial y los convenios colectivos de trabajo. También se abandonó el nacionalismo económico, cuyas bases eran el proteccionismo de la producción local y lo que se ha conocido como Estado Benefactor. Se propuso en cambio la liberación de la economía, y se menospreció el rol del Estado como garante de una distribución equitativa de la riqueza.

Según determinadas corrientes, el peso de la deuda impide a las naciones subdesarrolladas la obtención de capital para inversiones productivas. A estos efectos podemos observar que el Producto Bruto Interno se redujo notoriamente en América Latina en la década de los ‘80, momento en el cual cada vez más países manifestaron la imposibilidad de cumplir con sus obligaciones externas. Al mismo tiempo, el creciente monto de la deuda impidió a éstos negociar con libertad los términos del ajuste.

Con el advenimiento de la democracia, durante la administración radical de Raúl Alfonsín (1983-1989) la deuda exterior siguió aumentando hasta llegar a U\$S 60.000 millones. Finalizado el primer mandato de la administración justicialista de Carlos Menem (1989-1995) el endeudamiento externo era de casi U\$S 90.000 millones, y durante su segunda presidencia, en 1997 ya se aproximaba a los U\$S 110.500 millones. En la primera mitad del año 1999, último tramo de este gobierno, la deuda asciende a U\$S 153.500 millones (*Clarín*, 1999).

John Williamson, autor de lo que se conoció como el Consenso de Washington, publicaría en *Latin American adjustment: how much has happened?* (editado en Washington en 1990 por el Institute for International Economics) un artículo en el que se daba a conocer lo que después se llamaron las “recetas internacionales”, las cuales sentarían las bases de las nuevas políticas a implementarse en los países deudores de América Latina, que lograrían, mediante su fiel ejecución por los gobiernos de turno, el crecimiento económico. Este paquete de medidas basadas en la no intervención del Estado en la economía y en la apertura del mercado sería más tarde rescatado como el manifiesto de la política “neoliberal”, que recibiría el nombre de Consenso por parte de quienes en ese momento aceptaron las imposiciones del establishment internacional (Washington) y anteriormente se habrían opuesto (Williamson, 1998).

Las políticas de ajuste del Estado y de la Administración Pública, dictaminadas por el Consenso de Washington, produjeron para Argentina un alarmante costo social y político, que entre tantas cosas vulneró el Estado de Derecho y puso en peligro la democracia social y política. Como consecuencia de ello, casi la mitad de la población económicamente activa está desempleada: 13.000.000 de personas se encuentran bajo la línea de pobreza<sup>5</sup>. Se asiste al surgimiento de nuevos pobres precarizados o flexibilizados de distintas clases y estratos sociales, y los trabajadores se encuentran excluidos del mercado laboral. Todo este conjunto de desposeídos genera un nuevo espacio de des-ciudadanización, entendido éste como la pérdida de los derechos políticos, sociales y humanos, y conformándose así una situación francamente peligrosa que atenta contra los principios básicos de una democracia equitativa.

Las causas de la situación mencionada se encuentran en las medidas implementadas por el gobierno argentino en la administración menemista, entre las cuales señalaremos las más importantes a los fines de esta propuesta analítica. La banca internacional exigió reducir los gastos del estado, ajustarlos a los ingresos genuinos y no recurrir al mecanismo inflacionario. La disminución progresiva y posterior erradicación de la inflación (el punto final de las devaluaciones vía la adopción de un tipo de cambio fijo con la sanción de la Ley de Convertibilidad) trajo aparejada una situación de estabilidad ansiada por el conjunto de la sociedad desde tiempos inmemoriales, que al principio produjo un efecto expansivo y hoy tiene consecuencias recesivas.

Las Leyes de Reforma del Estado y de Emergencia Económica, sancionadas en la segunda mitad del '89 con una mayoría ficticia del peronismo en Diputados ocurrida por el adelantamiento en la entrega del mando, concedían al Ejecutivo poderes de excepción para intervenir las empresas públicas, modificar su funcionamiento y privatizarlas (la primera), y se ampliaban los poderes de decisión, derogando el trato diferencial entre capital nacional y extranjero, y permitiéndosele a este último participar en los procesos de privatizaciones sin límites (la segunda).



Las privatizaciones de las empresas fueron efectuadas en su totalidad por decreto. La del servicio telefónico con 4 decretos presidenciales a principio de los '90, la de Aerolíneas Argentinas con el Decreto N° 1591/89, la de la reestructuración de YPF con el Decreto N° 2778/90 concediéndose poderes discrecionales al Interventor para eludir algún tipo de supervisión del Ministerio de Obras Públicas; y la de FF.CC. por el Decreto N° 666/89.

Lo verdaderamente perverso en todo este proceso de privatizaciones es que las mismas fueron impuestas por los representantes de los grupos conservadores internacionales, y llevadas a cabo por los representantes locales con la altruista finalidad de pagar la deuda. Se privatizó, expropió y desnacionalizó el patrimonio del Estado, se alteraron formas procesales y contenidos normativo-constitucionales, y se desviaron recursos económicos con fines ilícitos. Se cesantearon, despidieron y/o dejaron en disponibilidad recursos humanos, y finalmente la deuda externa no sólo no disminuyó, sino que aumentó casi triplicándose, pasando de 60.000 a 160.000 millones de dólares, y reconvirtiéndose monopolios estatales en privados.

Los tipos de cambio recomendados eran los unificados, fijos y competitivos, para procurar un crecimiento en las exportaciones no tradicionales y la mantenimiento de la competitividad en el futuro.

La Argentina unificó el tipo de cambio, como dijimos más arriba, pero ello no hizo competitivas a las exportaciones. La paridad fija tan alta que tiene el peso argentino hace que sea uno de los países más caros del mundo, y obviamente los precios de su producción no son competitivos ni en el mercado interior ni en el exterior. El ingreso de manufacturas extranjeras arruinó a la pequeña y mediana industria nacional, con el consecuente despido de empleados que pasaron a engrosar las filas de los subempleados, precarizados o excluidos. A esa altura, la competitividad era un sueño inalcanzable, sobre todo si tenemos en cuenta el aluvión de mercancías importadas gracias a una de las estrategias neoliberales. Respecto del crecimiento de exportaciones no tradicionales, tampoco se ven los resultados, a pesar de la implementación de programas de asistencia técnica con recursos externos que tienden a promoverlas. En conclusión, no se exporta como se pensaba, y la supuesta competitividad en el futuro es incierta.

Pero el ajuste también llegó a los hospitales y centros de salud, que han sufrido un franco empobrecimiento tanto en sus recursos humanos como en infraestructura y materiales indispensables para brindar el servicio, además de delimitarse las jurisdicciones públicas que atenderían a determinada población objetivo. La salud, una de las políticas sociales históricas de la Argentina, que ya debería considerarse política pública obligatoria de cualquier Estado responsable y con aspiraciones de país en verdadero desarrollo, no sólo se ha deteriorado, sino que los índices de mortandad infantil han aumentado, para mencionar un ejemplo.

Respecto de la educación -y como educadores nos detendremos especialmente en este punto-, más que una reorientación del gasto público, como lo había recomendado el mandato internacional, hubo una descentralización importante, por la cual los servicios educativos de gestión nacional fueron altamente reducidos, trasladando la obligatoriedad a los gobiernos provinciales y municipales. Esta medida, tal como la promulga la Ley de Reforma Educativa, no es criticable en sí misma, ya que la prosecución y otorgamiento del servicio deben continuar, según la Ley, bajo la responsabilidad del Estado, para lo cual la misma lo nutre de facultades respecto de la evaluación, el seguimiento y el monitoreo. Sin embargo, estas acciones previstas en la Reforma no son ejercidas totalmente por el Estado, y aquella descentralización que aparecía como positiva se manifiesta como un desembarazo elegido y esperado, en relación con una prestación histórica y significativa del Estado, para el conjunto de la sociedad argentina. Las leyes de la reforma educativa (aparejadas a los nuevos valores incorporados por el mercado, para el mercado, y por sus defensores) dan cuenta de que el interés central del establishment podría ser la construcción de un nuevo paradigma educativo, diferente y opuesto al anterior, cual paraguas que cobije ahora -y acompañe pacíficamente después- la imposición y desarrollo de un modelo económico-político altamente conservador y excluyente<sup>6</sup>.

En tal sentido, podemos decir que:

“El neoliberalismo instala prescripciones para orientar el comportamiento de la sociedad, cuyos contenidos han acentuado la ponderación de los valores y reglas del mercado, la importancia de lo individual frente a lo colectivo, la competencia como eje de las relaciones, la mercantilización de los vínculos y la primacía de lo privado sobre lo público. (...) Trasladas estas concepciones y prescripciones al ámbito educativo, se establece una articulación inédita entre éste y el mundo laboral, con eje en las demandas del mercado, que termina desnaturalizando el sentido histórico de la función formadora en nuestro país. A ello se agrega la gestación por parte del Estado de un espacio de formación, capacitación y asistencia técnica en el marco de Políticas Sociales focalizadas, mayoritariamente financiadas con recursos de los bancos internacionales, tendiente a paliar los efectos de las desigualdades y desajustes que produce el modelo, que se muestran muy claramente, entre otras cosas, en el alto índice de desocupación. En este complejo proceso se termina responsabilizando a la educación de la función de preparar para el trabajo (en realidad para el “empleo”) y por ende instalándola, de alguna manera, en instancias estructurales del sistema económico”<sup>7</sup>

Una de las medidas de lo que se llamó la Revisión del Consenso de Washington (R.C.W.) considera que la educación no debería sufrir recortes presupuestarios, y que la mano de obra calificada es el requisito previo para el desarrollo de

---

un país. Textualmente: “Si junto con el capital y la infraestructura existiera una fuerza de trabajo bien formada y capacitada para la producción de bienes destinados al mercado mundial, los beneficios serían enormes” (Williamson, 1998).

Haremos un esfuerzo por interpretar esta indicación, aún si pensamos que las prescripciones del Consenso o de la Revisión del mismo son retóricas. En este contexto globalizado y neoliberal, desprejuiciado y falaz, atribuir a la educación y a la capacitación la responsabilidad del desempleo es por lo menos perverso. En primer lugar, los resultados de todo proceso educativo se aprecian a largo plazo y por lo tanto no pueden atribuirse a éste efectos mágicos sobre el mercado laboral. Hasta hace muy poco, en la economía mundial y argentina, los puestos de trabajo dependían del crecimiento económico. Trabajo y crecimiento iban asociados naturalmente. Hoy, la educación primero y la capacitación después, son convocadas por el Estado para paliar los efectos negativos del modelo, como si ambas instancias pudieran incidir en el proceso productivo y pudieran resolver por sí solas los problemas de la falta de trabajo.

No negamos la importancia que la capacitación tiene para adquirir y conservar el trabajo. La misma deberá ir adaptándose a los cambios que se van produciendo en el terreno del conocimiento, del proceso productivo y de los ciclos de prosperidad y crisis del sistema. Pero no por ello desconocemos que se pretende instalarla como responsable de un proceso que deviene más profundamente de la desregulación del mercado, de la intromisión de capitales extranjeros, de la liberalización mercantil y financiera, del ajuste del estado y de la administración pública, y de las privatizaciones de las empresas estatales, entre otros factores.

Sobre la importancia del empleo dice Gert Rosenthal, revisando críticamente la propuesta de Williamson: “la expansión del empleo, unida a una enseñanza más igualitaria y políticas sociales más equitativas, acabará con la malsana imagen de América Latina como reino de la distribución más injusta del planeta” (Williamson, 1998). Rosenthal considera al mismo tiempo que la reactivación del crecimiento, la expansión del empleo y la reducción de las desigualdades deben ser el objetivo central para lograr el desarrollo humano sostenible. El autor apela a enunciar otras condiciones como fundamentales para el crecimiento económico, y no, como pretende Williamson, tan sólo a la capacitación.

Entre las nuevas propuestas de Williamson para América Latina estaría *la puesta en marcha de programas sociales<sup>8</sup> dirigidos a los estratos más pobres*. Respecto de ellos, cuya importancia es fundamental para contrarrestar los efectos del desmantelamiento de los derechos sociales, no compartimos la determinación de las agencias internacionales por la cual deben ser “estrictamente focalizados”, por resultar insuficientes<sup>9</sup> en una población que mayoritariamente presenta necesidades básicas insatisfechas y porque para estos organismos internacionales que proveen los recursos únicamente son población objetivo los grupos de pobres que están en la indigencia. Esta indicación es, más que una receta, una burla y una po-

se ante algunos Programas de las Naciones Unidas debido a las cifras alarmantes del deterioro económico en América Latina, donde la mitad de la población calculada en 215 millones de personas está actualmente debajo de la línea de pobreza, y la pobreza y la desnutrición son la principal causa de muerte con 1.500.000 víctimas anuales (Kliksberg, 1995).

“En América Latina y el Caribe, millones de pobres deambulan ligados a una sola tarea esencial: sobrevivir... Estamos frente a la realidad de una bomba social y por ello el acabar con la pobreza es un imperativo ético, político, económico, social y global” (Somavia, 1993).

La seguridad social, otro derecho histórico para la sociedad argentina, no sólo ha sumido en la pobreza a 4.000.000 de jubilados, quienes mantienen una lucha sin cuartel, sino que el servicio para los trabajadores activos se privatizó, estando la mayoría de las Administradoras de Pensiones y Jubilaciones (AFJP) integradas por capitales extranjeros. Por este mecanismo, los derecho-habientes no saben a ciencia cierta qué ocurrió con sus aportes y cuál sería su futura jubilación o pensión. El 80% móvil garantizado en algunos sectores por determinadas leyes poco a poco pierde vigencia. Sumado a ello los manejos corruptos de la entidad más importante de los jubilados, el PAMI, se pierden estrepitosamente derechos consagrados como hospitalización y atención digna, descuentos en medicamentos, etc.

La forma de las privatizaciones (falta de transparencia en todo el procedimiento, alteración en los requisitos formales licitatorios, ausencia de auditorías, co-elaboración de los términos de referencia entre las entidades licitantes y los entes convocantes, etc.) fue un mecanismo paradigmático y sistemáticamente utilizado en el accionar de la gestión menemista, junto con el recurso legal de los decretos de necesidad y urgencia para facilitar las operaciones dudosas<sup>10</sup>. Se trata de un recurso de carácter excepcional autorizado por la Constitución, y vulgarizado en la citada administración.

## **La Reforma del '94**

Será precisamente la ambición de seguir en el poder lo que impulsará al gobierno menemista a plantear de cualquier forma, establecida o no, con o sin los requisitos formales, la necesidad de reformar la Constitución Nacional.

Los estudiosos del derecho, de las ciencias sociales y de la política en general, debemos reconocer que la Constitución Nacional es el andamiaje político-jurídico que sostiene a las sociedades nacionales, organiza su estructura de dominación, y en especial su estructura de poder.

La Constitución es la que crea y contiene los mecanismos institucionales básicos para el funcionamiento de la vida política, económica y social de la Nación, y en tal sentido entendemos que debe ser respetada.

Desde el punto de vista político, la Reforma Constitucional del '94 incluye en su seno el delito de atentado al orden constitucional y a la vida democrática. Esta prescripción posee para la historia de nuestro país un altísimo valor político, jurídico y constitucional. Se está penando la insurgencia de gobiernos de facto y la actuación de gobiernos autoritarios. Desde un punto de vista absolutamente formal, y contrario a lo que sucede normalmente, una ley penal dio origen a la norma constitucional. El artículo 36 de la Constitución Reformada incluye los delitos contra los poderes públicos y el orden constitucional, imponiendo la vigencia de la Constitución aunque su observancia sea interrumpida, considerando además los actos nulos en forma insalvable, e inhabilitando a los autores a ocupar cargos públicos, con el agregado de excluirlos de los beneficios del indulto y la conmutación de penas. Legítimamente, en la política argentina jamás un responsable de “golpe de Estado” podría ocupar un cargo público, como al estilo de Chile, y tampoco una vez juzgado por un gobierno constitucional y de acuerdo a sus leyes podría ser indultado, como ha ocurrido en la Argentina con la administración menemista respecto de los responsables de la dictadura juzgados y condenados por el radicalismo.

La misma norma constitucional que comentamos también condena el enriquecimiento ilícito y prevé una ley sobre ética pública para el ejercicio de la función. Una de las cuestiones más sobresalientes del gobierno de Menem y su entorno fue el ostensible enriquecimiento ilícito, la ausencia de ética pública y privada, y la no-transparencia en el manejo de los recursos públicos.

Desde el punto de vista económico, esta Constitución también contiene en su seno no sólo un Orden Político sino también un Orden Económico, es decir, establece los lineamientos básicos de la cuestión económica y de la política económica con las que un gobierno debería implementar su economía, la forma que ésta asumiría, y las políticas públicas que en consecuencia debieran dictarse en un todo coherente con los predicamentos básicos constitucionales.

El mandato constitucional del inciso 19 del artículo 75 reza:

“Corresponde al Congreso (...) proveer lo conducente al desarrollo humano, al progreso económico con justicia social, a la productividad de la economía nacional, a la generación de empleo, a la formación profesional de los trabajadores, a la defensa del valor de la moneda, a la investigación y al desarrollo científico y tecnológico, su difusión y aprovechamiento” (Constitución de la Nación Argentina, 1994).

Claramente se percibe cómo las disposiciones mencionadas ut supra están vaciadas de contenidos materiales. Sin embargo, es una obligación del Congreso,

es decir, de diputados y senadores como representantes del pueblo, actuar en función del mandato constitucional y dar cabida a las exigencias de la sociedad en su conjunto. Aún más, cualquier disposición en contrario, sea ley, decreto o reglamento, es inconstitucional, y a pedido de parte interesada los jueces deben declararla.

Si sumamos a las prescripciones del artículo que comentamos lo vinculado al gasto público social, fundamentalmente respecto de los derechos sociales, veremos que dicho gasto, en la realidad y en los presupuestos, siempre es insuficiente en relación a las imperiosas necesidades sociales, a pesar de la sistemática política de recaudación de los gobiernos para supuestamente hacer frente a las mismas. Destinado a dar contenido a “Los Derechos Sociales Constitucionales” como educación, trabajo y salud, es escaso e ineficaz, y reclama para su consideración el criterio de inversión. Si así fuera, armónicamente habría una articulación e integración entre el orden económico constitucional, el orden económico impuesto o desarrollado por el gobierno, las políticas económicas implementadas y las políticas sociales puestas en vigencia, y los derechos sociales constitucionales se materializarían.

En un sentido más estricto, reactivar la economía del país implica en primer lugar proteger la industria nacional, sobre todo a las pequeñas y medianas empresas. Lo contrario hizo la administración menemista, que en función de la globalización, y priorizando el ingreso de capitales y mercancías sin control, destruyó no sólo la oferta empresaria nacional sino también el mercado laboral interno, y luego, paradójicamente, pretendió buscar soluciones a la recesión y al desempleo.

Teniendo en cuenta estas consideraciones podríamos decir que un orden implica cierta coherencia interna entre lo que se pretende, valga la redundancia, “ordenar”: el orden político democrático, el orden económico constitucional, el orden jurídico, y el orden económico real. En este sentido, es más que evidente que la política de privatizaciones y de desregulación administrada velozmente por la administración Menem es diametralmente opuesta y contraria al orden económico constitucional, y por ende al orden político democrático. Más bien genera un “desorden” institucional -social, político y jurídico-, supuestamente en aras de un nuevo orden económico internacional, confirmadamente beneficioso para los países desarrollados y demostradamente perjudicial para los países “emergentes”.

Desde el punto de vista social, y a propósito de la Reforma Constitucional que comentamos, también nos preguntamos por la vigencia de los Derechos Sociales en sentido lato y en sentido estricto. A tales efectos recordamos el Artículo 14 y el 14 bis confirmados por esta Reforma:

“Todos los habitantes de la Nación gozan de los siguientes derechos conforme a las leyes que reglamenten su ejercicio; a saber: de trabajar y ejercer toda industria lícita; de navegar y de comerciar; de peticionar a las au-

toridades; de entrar, permanecer, transitar y salir del territorio argentino; de publicar sus ideas por la prensa sin censura previa; de usar y disponer de su propiedad; de asociarse con fines útiles; de profesar libremente su culto; de enseñar y aprender”.

“El trabajo en sus diversas formas gozará de la protección de las leyes, las que asegurarán al trabajador: condiciones dignas y equitativas de labor; jornada limitada; descanso y vacaciones pagados; retribución justa; salario mínimo, vital móvil; igual remuneración por igual tarea; participación en las ganancias de las empresas, con control de la producción y colaboración en la dirección; protección contra el despido arbitrario; estabilidad del empleado público; organización sindical libre y democrática, reconocida por la simple inscripción en un registro especial...

...Queda garantizado a los gremios: concertar convenios colectivos de trabajo; recurrir a la conciliación y al arbitraje; el derecho de huelga. Los representantes gremiales gozarán de las garantías necesarias para el cumplimiento de su gestión sindical y las relacionadas con la estabilidad de su empleo...

El Estado otorgará los beneficios de la seguridad social, que tendrá carácter de integral e irrenunciable. En especial, la ley establecerá el seguro social obligatorio, que estará a cargo de entidades nacionales o provinciales con autonomía financiera y económica, administradas por los interesados con participación del Estado, sin que pueda existir superposición de aportes; jubilaciones y pensiones móviles; la protección integral de la familia; la compensación económica familiar y el acceso a una vivienda digna” (Constitución de la Nación Argentina, 1994: p. 45).

Huelgan las palabras: ¿qué de esto se respeta y será respetado? Un lector distraído creería que le cambiaron las páginas del artículo, o en el mejor de los casos que no ha entendido bien lo que venía leyendo. ¿Trabajo? ¿Huelga? ¿Participación en las empresas? ¿Estabilidad? ¿Seguro Social? ¿Jubilaciones móviles? ¿Entidades Nacionales? ¿Autonomía Financiera? ¿De qué país hablábamos?

Todo este artículo, de principio a fin, pretende dar cuenta del atropello a la Constitución en función de las “relaciones carnales”<sup>12</sup>. Por ahora sólo nos limitaremos a informar sobre las garantías constitucionales al respecto: la garantía del amparo, ampliada en el artículo 43 con lo previsto en el artículo 75 inciso 22, el cual incorpora los tratados internacionales, dándole a los derechos humanos jerarquía constitucional. Asimismo se tiene en cuenta lo previsto en el artículo 86 referido al Defensor del Pueblo para la protección y defensa de éstos.

El amparo garantizado reza:

“Toda persona puede interponer acción expedita y rápida de amparo, siempre que no exista otro medio judicial más idóneo, contra todo acto u omisión de autoridades públicas o particulares, que en forma actual o inminente lesione, restrinja, altere o amenace, con arbitrariedad o ilegalidad manifiesta, derechos y garantías reconocidos por esta Constitución, un tratado o una ley. En el caso, el juez podrá declarar la inconstitucionalidad de la norma en que se funde el acto u omisión lesiva”(Constitución de la Nación Argentina, Art. 43: p. 12).

“El Defensor del Pueblo es un órgano independiente instituido en el ámbito del Congreso de la Nación, que actuará con plena autonomía funcional... su misión es la defensa y protección de los derechos humanos y demás derechos, garantías e intereses tutelados en esta Constitución y las leyes, ante hechos, actos u omisiones de la Administración...”(Art. 43: p. 26).

El Estado no da respuesta a esos grandes postulados constitucionales, ni al igualitario, sobre la “Igualdad real de oportunidades” para proveer la educación, la salud, la jubilación, etc. Sin embargo, ante su irresponsabilidad, la misma Constitución señala el camino a la sociedad y a los representantes del pueblo. La garantía, introducida en el Artículo 75 inciso 23, expresa: “Corresponde al Congreso (...) legislar y promover medidas de acción positiva que garanticen la igualdad real de oportunidades y de trato, y el pleno goce y ejercicio de los derechos reconocidos por esta Constitución y por los tratados internacionales vigentes sobre derechos humanos, en particular respecto de los niños, las mujeres, los ancianos y las personas con discapacidad”.

De tal manera que el legislador debe instrumentar con acciones concretas -es decir, con leyes- la reglamentación de los derechos enunciados. El tratamiento de la igualdad implica generar acciones concretas por parte del Estado para igualar las posibilidades de todos los hombres en pos de su desarrollo integral. La inconstitucionalidad también se produce por omisión -o sea, lo que los legisladores omiten hacer- en función de las normas que prescribe la Constitución, y enmarca su actividad como una obligación. También puede ser peticionada.

Los Derechos Sociales de la Constitución Argentina necesitan ponerse de pie. Para ello existen mecanismos normativos e institucionales. La evaluación concreta sobre educación y salud es reprobable. La educación debería ser una de las prestaciones positivas del Estado, sin especular sobre sus costos y eficacia económica, para no violar el principio de igualdad de oportunidades prescrito en la Constitución.

El derecho a la preservación de la salud, contemplado en la Declaración Universal de Derechos Humanos y en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, definitivamente ha adquirido categoría constitucional. No existen actualmente políticas integrales de salud ni auténticas políticas sanitarias.



Las garantías al derecho de salud de los niños, proclamadas por la Convención sobre los Derechos del Niño, e incorporadas a la legislación vigente con rango constitucional, no tienen basamento en políticas públicas ni sociales que den cuenta de una amplia protección de la misma. Los programas estrictamente focalizados asociados a la salud son insuficientes porque siguen estando en la etapa de la infraestructura. La atención concreta de los enfermos es ineficiente y precaria. Los aumentos en los índices de mortalidad y morbilidad son elocuentes.

Entre los tratados reconocidos por el artículo 75 inciso 22 con jerarquía constitucional se encuentra la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño. En el XII Encuentro Nacional de Magistrados y Funcionarios de la Justicia de Menores, llevado a cabo en la ciudad de Santa Fe en 1992, se consagró el criterio por el cual debe considerarse implícitamente derogada cualquier norma que contradiga lo establecido en la Convención<sup>13</sup>.

Lo mismo cabe para los Derechos de la Mujer, con la Ley 23.179, referida a la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. El proyecto de democratización de la familia está sustentado en un conjunto de ideas que consideran el principio de igualdad de los cónyuges y la responsabilidad compartida en el cuidado de los hijos. Faltan acciones concretas públicas y privadas en prevención, en capacitación y en administración de justicia para sostener los principios enunciados.

Esta sociedad está ávida de legalidad y legitimidad, de representación y de gobernabilidad, de transparencia, de buena administración de justicia, de congresales que den cumplimiento a los mandatos constitucionales. De maestros que reciban una remuneración justa, de ancianos que se sientan dignos, de trabajadores que recuperen credibilidad y la provean a sus familias. De funcionarios probos y eficientes que respeten y hagan respetar las Leyes de la Nación.

## **Consecuencias económicas y políticas del modelo neoliberal**

Teniendo en cuenta las reflexiones vertidas hasta el momento, y haciendo una brevísima síntesis, podemos decir que la crisis de los elementos constitutivos de lo que se llamó el Estado Benefactor o Populista (el cual permitió entre muchas otras cosas la conquista y consolidación de “derechos sociales”) junto con la implementación salvaje de lo que se impuso como modelo neoliberal en pos del crecimiento económico y social (discurso absolutamente retórico), produjo para América Latina en su conjunto, y también para Argentina, un proceso de empobrecimiento agudo de la sociedad salarial en general y de la clase desposeída en particular.

La teoría del “derrame”, que sostenía que el crecimiento económico sería de tal magnitud que “derramaría” bienestar aún en las clases desposeídas, ha dado cuenta de cuestiones que no deberían dejarse pasar: o bien los ejecutores y ope-

radores de las recetas neoliberales son absolutamente ineficaces e ineficientes en la aplicación de las mismas, alternativa poco creíble, o bien el rol del Estado, que siempre es ideológico, era encubierto por un discurso falaz organizado desde el lugar del poder y aceptado sin resistencia por la voluntad política local.

El proceso de precarización, flexibilización y exclusión, asentado fundamentalmente en la falta de trabajo y en el desembarazo estratégico del Estado como consecuencia de la apertura económica y del ajuste en la Administración Pública, produjo una movilidad no sólo descendente sino también horizontal, mostrando a las claras que los “derechos sociales” vigentes desde el punto de vista normativo-constitucional, por lo menos para la sociedad argentina, son vulnerados por comportamientos políticos, político-económicos, institucionales e incluso legislativos.

Esta situación de avasallamiento de los derechos sociales y de los preceptos constitucionales reclama para su restauración y posicionamiento una serie de medidas estructurales y complementarias que tengan como finalidad prioritaria y esencial combatir la pobreza y la indigencia, y fundamentalmente promover la reinserción ciudadana: un procedimiento en el cual la sociedad civil en su conjunto sea parte de un proceso progresivo de desarrollo humano para todos, equitativo y sustentable, digno de un país democrático.

La precarización y el empobrecimiento instalaron también en la clase media una suerte de miedo, de falta de solidaridad (sólo en casos excepcionales de aumento de ésta), de sálvese quien pueda. Llegan a percibirse la desazón y la apatía social como resultado de la ausencia de estímulos, de oportunidades, de imposibilidad de progresar en base al trabajo y a la educación como eje movilizador histórico, proceso que fue constitutivo y constituyente de la sociedad argentina.

Al respecto es interesante la reflexión de J.P. Fitoussi (1998):

“La precarización de las clases medias es un fenómeno mucho más destructor de lo que se cree, no porque merezcan tener más privilegios que las capas más bajas de la jerarquía social, que sufren más, sino porque esa precarización es emblemática de un movimiento de movilidad social descendente. La señal que se transmite entonces a la sociedad es que cada vez es más difícil subir pero más fácil bajar en la escala social. Se trata, en verdad, de un signo de ruptura de la igualdad de oportunidades, porque todos pueden pensar que la regresión o, en el mejor de los casos el estancamiento, caracterizarán su porvenir social”.

En tal sentido insistimos, para promover reflexiones y propuestas de cómo subsanar estas consecuencias económico-sociales, en que la mayor brecha de desigualdades sociales estructurales y dinámicas<sup>14</sup>, y los índices de indigencia más profundos que sufre la sociedad argentina hoy, tanto como el resto de América Latina, resultan claramente de la aplicación de las recetas neoliberales impuestas, surgidas del Consenso de Washington y de la Revisión del mismo<sup>15</sup>. Dicho proce-

so, que analizamos al comienzo de este ensayo, contó a su favor con el consentimiento pleno del gobierno justicialista<sup>16</sup>, el cual permitió que el capital internacional, desde su forma más fútil hasta la intromisión de industrias, monopolios, maquinarias, y cualquier otro tipo de mercancía de escasísimo valor unitario, lograra el desmantelamiento de lo que otrora la sociedad salarial había conseguido con esfuerzo.

La exclusión social presenta como fenómeno magnitudes jamás vividas en un país esencialmente rico que se constituyó en base al trabajo y a la educación. Hago expreso uso de la oportunidad que me brinda este artículo para intentar conceptualizar la categoría “exclusión” como un proceso económico-político con consecuencias sociales y políticas graves, en el que los excluidos son expropiados de sus condiciones históricas de vida; dejados afuera de la participación social, de su entorno, de sus hábitos y de sus “reconocimientos” y subjetividades; violentados en lo más profundo de su ser como individuos; privados de su propia identidad.

Este intento de caracterizar la exclusión tiene que ver con lo vertido por investigadores argentinos respecto del mismo concepto sobre el tema del “trabajo” en el Seminario que impartiera el honorable Profesor Robert Castell. En esa oportunidad, aquellos dijeron públicamente que habría otras formas de exclusión, por ejemplo la “exclusión de arriba, entendida ésta como la opción de las clases media y burguesa de enviar a sus hijos a colegios privados”<sup>17</sup>.

Esta barbaridad conceptual, cualitativamente diferente y políticamente peligrosa y encubridora, confunde a la sociedad y pretende que sin ningún tipo de resistencia los desposeídos acepten acriticamente su desamparo y crean que sus derechos sociales no fueron violentamente expropiados: fueron perdidos por ellos, que en su momento no supieron elegir las bondades del mercado<sup>18</sup> o no supieron exigir sus garantías constitucionales.

La segmentación social, la consecuente *des-ciudadanización*, y el aumento alarmante en los índices de población por debajo de las Líneas de Pobreza (LP) y de Indigencia (LI), para referirnos sólo a estos índices, reclaman una pronta respuesta del Estado, en tanto gobierno democrático, en la reconstrucción de una sociedad más participativa y equitativa que garantice el ejercicio pleno de los derechos sociales para todos. No olvidemos, como dice Jean Paul Fitoussi, que estas transformaciones dejan “perdedores y ganadores estructurales y eso es absolutamente incompatible con la democracia. ¿Acaso no nació ésta de la abolición de los privilegios?”<sup>19</sup>. Para el autor, una forma de balancear esta profunda desigualdad entre ganadores y perdedores estaría dada por el “principio de compensación” por el cual se extraería parte de la riqueza de los ricos para transferirla a los sectores más pobres e indigentes de la sociedad<sup>20</sup>. Así visto parece inadmisibles. Sin embargo, invirtiendo los términos, no es otra cosa que lo que viene ocurriendo históricamente y sistemáticamente.

## **Propuesta de un sistema integrado de Políticas Sociales para la recuperación de los Derechos Sociales**

Para contrarrestar estas consecuencias sociales graves que afectan el presente y el futuro de la sociedad argentina, proponemos la siguiente hipótesis de trabajo como estrategia privilegiada para contrarrestar los efectos de este proceso económico y político salvaje. Creemos en la necesidad de promover la construcción de un Sistema Integrado de Políticas Sociales partiendo de una redefinición del rol del Estado, para implementar un conjunto de medidas que deberían articular en su seno la integración y complementación de políticas sociales universales y programas sociales focalizados en una coherencia y correspondencia sustancial con determinadas políticas públicas. Se trataría entonces de proponer también la reconstrucción de un nuevo tipo de Estado, que se haga cargo de la “cuestión social” al margen del juego del mercado, en el que la integración social y la justicia distributiva se encuentren absolutamente comprometidas con la resolución de los problemas del trabajo como función socialmente integradora, restableciendo y garantizando la igualdad de oportunidades.

La hipótesis que se pretende en consideración respecto de la integración mencionada, y que especificaremos en forma concreta, requiere de esa instancia previa de análisis, por la cual el Estado, sin alternativas, modificando previamente cuestiones estructurales y cualitativas, debe reasumir la contención de lo social. No sólo por ser el que tiene la decisión política, la facultad fiscal e infinitas y diversas atribuciones para ello, sino porque debe promover y preservar la gobernabilidad y la cohesión social, sustentadas en una convivencia democrática formal, sustancial y equitativa.

En tal sentido pensamos que el Estado debería restaurar en toda su amplitud la promoción, contribución, supervisión, evaluación y sustentación de acciones bien delineadas y fortalecidas respecto a educación, seguridad social (salud y previsión social) y trabajo como políticas universales o universalistas, es decir, para todos los ciudadanos de la sociedad argentina, cuyos derechos, vigentes aún, deberían materializarse. Paralelamente debieran implementarse programas puntuales, focalizados, complementarios de éstas, destinados a toda la población que se encuentra por debajo de la Línea de Pobreza (LP), y sumar a éstos otros destinados a los sectores que se encuentran por debajo de la Línea de Indigencia (LI) con el objetivo de mejorar su calidad de vida e integrarlos socialmente, logrando la inclusión ciudadana, disminuyendo la mortandad infantil, alargando las expectativas de vida, y convirtiendo a cada ciudadano en un sujeto crítico, participativo e independiente.

La propuesta concreta respecto de la educación es que sea gratuita y obligatoria hasta el final del ciclo secundario, que brinde asistencia alimentaria fehaciente a todos los niños menores de 14 años pertenecientes a hogares por debajo

de la LP, y que se provea de útiles escolares y gratuidad en el transporte a todos los niños menores de 14 años pertenecientes a hogares por debajo de la LI.

Respecto de la salud, el Estado debe brindar salud pública y prevención sanitaria en forma universal, acompañando la medida con la recuperación funcional de los hospitales públicos y centros asistenciales con recursos tecnológicos, humanos y materiales, otorgando a la población por debajo de la LP e I la asistencia complementaria respecto de los medicamentos dictaminados por el profesional. Para la población por debajo de la LI, el Estado debe reforzar con ayuda financiera los casos en que están en juego un mínimo de desarrollo psicofísico o la vida misma.

Respecto del trabajo, el Estado debe imponer políticas laborales respetando los derechos sociales, a riesgo de exponerse a declaraciones sobre la inconstitucionalidad de las existentes ante una Corte Suprema independiente<sup>21</sup>, al margen de la relación de dependencia o contractual del trabajador, para todo aquel que venda su fuerza de trabajo en la forma que sea, imponiendo a todo empleador la obligatoriedad del aporte jubilatorio y el seguro de desempleo. Para los sectores por debajo de la LP e I debe proveer programas focalizados de capacitación e inserción laboral, restableciendo en su conjunto los derechos sociales vigentes en la Constitución Argentina.

## **Conclusiones**

Una coherente formulación de Política Social Integrada debe estar articulada a la política económica vigente y ser planificada estratégicamente por el Estado como proyecto social democrático, con facultades para delegar, conservando los resortes de la evaluación y supervisión de las mismas, manteniendo el poder de decisión, formulando los diseños de los programas con especialistas y la participación ineludible de los beneficiarios, haciendo ejecutar los mismos con “gerentes sociales” probos, eficaces y eficientes, y destinando “recursos genuinos” para su financiamiento. Deberá comprometerse en esta instancia a “la inversión social” y no a consideraciones sobre “el gasto social”, conceptos imbuidos de específicos contenidos ideológicos, administrándose toda la implementación y ejecución con eficiencia, eficacia y evaluación permanente sobre el cómo, qué y para quién, eliminando toda práctica “discrecional”, “no transparente” y “clientelística” en el manejo de los recursos.

Esta Política Social Integrada será el eje central de un redimensionamiento de lo público, y fundamentalmente del Estado, en donde “la cuestión social” dé sentido a éste, quien será el único promotor y garante en la magna empresa de disminuir la pobreza y la vulnerabilidad social.

De esta propuesta se infiere el restablecimiento de los derechos sociales consagrados en la Constitución, el mejoramiento sustancial de la calidad de vida de la población bajo LP e I, la recuperación de la calidad de ciudadanos participativos e integrados a la sociedad toda, y la redefinición y reestructuración del rol del Estado como Estado Social.

El desafío que debe enfrentar el gobierno del Dr. De la Rúa, surgido de una alianza entre radicales y frepasistas<sup>22</sup> y opuesto sustancialmente al des-manejo menemista, en la búsqueda de su legitimidad, impone la elaboración de una agenda social prioritaria que intente con éxito la resolución de uno de los problemas más acuciantes de fines de milenio, la consolidación de la democracia social y el desarrollo humano en base a políticas públicas de contención, participación e integración, tanto sociales como políticas, económicas, culturales, etc., de amplio alcance: políticas sociales desplegadas vertical y horizontalmente, con acciones e instrumentos y resultados pertinentes.

Y esto debe intentarse a cortísimo plazo, porque la paradoja para el capitalismo será que con el triunfo de intereses absolutamente particulares, ampliamente concentrados y mundializados (como está ocurriendo vía imposición del modelo neoliberal y de la globalización), los defensores del modelo ni siquiera van a poder decir que está triunfando el mercado, y tanto éste como la democracia se desmoronarían llevando consigo, por fortuna, al sistema capitalista.

Por lo tanto, entendemos a la Política Social Integrada como una política sustancialmente pública, articulada fundamentalmente con la política económica e implementada por un Estado Social Democrático, con recursos propios provenientes de un sistema tributario progresivo, caracterizada por un conjunto de acciones, instrumentos y eficaces resultados dirigidos vertical (universalistas) y horizontalmente (focalizadas), tendientes a promover y lograr el desarrollo humano con equidad y justicia, con el fin de integrar a la convivencia social a sectores empobrecidos, vulnerables, vulnerados y excluidos, ya sea que el individuo se encuentre en situación de abandono o desamparo social por las consecuencias del modelo de acumulación o por otras causas públicas o privadas.

## Bibliografía

- Baily, Samuel 1985 *Movimiento obrero, nacionalismo político en la Argentina* (Buenos Aires: Hyspamérica).
- Barbeito, Alberto y Rubén C. Lo Vuolo 1992 *La modernización excluyente. Transformación económica y estado de bienestar en Argentina* (Buenos Aires: Losada) UNICEF.
- Bidart Campos, Germán 1969[a] *Filosofía del Derecho Constitucional* (Buenos Aires: Ediar).
- Bidart Campos, Germán 1969[b] *Historia e ideología de la Constitución Argentina* (Buenos Aires: Ediar).
- Bidart Campos, Germán 1974 *Los derechos del hombre; en filosofía, su constitucionalización, su internalización* (Buenos Aires: Ediar).
- Bidart Campos, Germán 1975 “La Constitución de 1853 y la clase social dominante”, en *El Derecho* (Buenos Aires) Tomo 59.
- Bidart Campos, Germán 1976 *Historia política y constitucional argentina* (Buenos Aires: Ediar).
- Bidart Campos, Germán 1982 *La Constitución de la Nación Argentina: sancionada en 1853 con las reformas de 1860, 1865, 1898, 1957* (Buenos Aires: Esquiú) Edición comentada.
- Bidart Campos, Germán 1987 *La Constitución de frente a su reforma; legitimidad, democracia, federalismo, poder, economía* (Buenos Aires: Ediar).
- Bidart Campos, Germán (Compilador) 1994 *Estudios sobre la Reforma Constitucional de 1994* (Buenos Aires: Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires) Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales “Ambrosio L. Gioja”.
- Boron, Atilio 1991[a] *El Menemato. Radiografía de dos años de gobierno del Presidente Carlos Menem* (Buenos Aires: Letra Buena).
- Boron, Atilio 1991[b] *Memorias del capitalismo salvaje. Argentina. De Alfonsín a Menem* (Buenos Aires: Imago).
- Cardarelli, G. y M. Rosenfeld 1998 *Las Participaciones de la Pobreza. Programas y proyectos sociales* (Buenos Aires: Paidós).
- Carpio, J. y I. Novacovsky (Compiladores) 1999 *De Igual a Igual. El desafío del Estado ante los nuevos problemas sociales* (Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica y Secretaría de Desarrollo Social de la Nación).

Castel, R. 1997 *Las metamorfosis de la cuestión social* (Buenos Aires: Paidós).

Consejo para la Consolidación de la Democracia, Reforma Constitucional. Dictamen preliminar del Consejo para la Consolidación de la Democracia 1986 (Buenos Aires: Eudeba).

Constitución Argentina de 1853, 1929 (Buenos Aires: El Ateneo).

Constitución de la Nación Argentina 1991 (Buenos Aires: Kapeluz).

Constitución de la Nación Argentina de 1853, reformada y concordada por la Convención Nacional de 1860, y con las reformas sancionadas por las Convenciones Nacionales de 1866, 1898, 1957, 1973 (Buenos Aires: Depalma).

Constitución de la Nación Argentina sancionada por el Congreso General Constituyente el 22 de agosto de 1994 (Buenos Aires: Editorial Bregna).

Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social 1995. Documento nacional de la República Argentina, Buenos Aires.

Debates de la Junta Consultiva Nacional sobre la Reforma de la Constitución Nacional, 1957 (Buenos Aires: Argentina).

Diario de Sesiones del 24 de enero al 16 de marzo de 1949, sobre la Convención Nacional Constituyente, Imprenta del Congreso de la Nación.

Emmerij, Louis y José Nuñez del Arco (Compiladores) 1998 *El Desarrollo económico y social en los umbrales del siglo XXI* (Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo).

“Entrevista” 1999, en *Clarín* (Buenos Aires) Enero.

Fitoussi, J.P. 1998 Conferencia presentada el 14 de Abril en Cátedra Pública –FLACSO- sobre: “Mercados y democracia: los caminos de un nuevo contrato social”.

García Delgado, Daniel 1998 *Estado-Nación y globalización. Fortalezas y debilidades en el umbral del tercer milenio* (Buenos Aires: Ariel).

Gerchunoff, Pablo y Juan Carlos Torre 1996 “La política de liberalización económica en la administración de Menem”, en *Desarrollo Económico – Revista de Ciencias Sociales* (Buenos Aires) IDES, Vol. 36, Nº 143, Octubre – Diciembre.

*Globalización y Derechos Sociales* 1994 (Buenos Aires: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social) Año 1, Nº 3.

Gomez Paz, José B. 1992 “La política social (Del Estado liberal al minimalista)”, en *Trabajo y Seguridad Social*, Tomo XIX (Buenos Aires: Universitas).



Mecle, Elina 1993 *Minoridad en la argentina* (Buenos Aires: Pronatass) PNUD.

Mecle, Elina y otros 1994 *Menores en Riesgo* (Buenos Aires: Pronatass) PNUD.

Kliksberg, B. 1995 *Pobreza, el drama cotidiano* (Buenos Aires: Editorial Norma).

Krugman, Paul 1996 “Los ciclos en las ideas dominantes con relación al desarrollo económico”, en *Desarrollo Económico – Revista de Ciencias Sociales* (Buenos Aires) IDES, Vol. 36, N° 143, Octubre – Diciembre.

Mecle, Elina y B. Fernández, 1997[a] “Neoliberalismo y Políticas Sociales en el marco de una peculiar gestión del Estado”, ponencia presentada a las Jornadas Internacionales. Las políticas sociales en los umbrales del siglo XXI organizadas por el Centro de Estudios Avanzados, UBA (Buenos Aires) Septiembre.

Mecle, Elina y B. Fernández, 1997[b] “Políticas sociales y neoliberalismo bajo una peculiar gestión del estado”, ponencia presentada en las Jornadas El Estado y las Nuevas reglas del juego, CEA, Septiembre.

Mecle, Elina 1998 [a] “La esencia autoritaria y discrecional del neoliberalismo en la Argentina”, ponencia presentada en el Congreso “Vigencia y perspectivas del Liberalismo” en Universidad Autónoma Metropolitana (México) Junio.

Mecle, Elina 1998 [b] *El vínculo entre el poder y la Constitución. Reforma Constitucional, Justicia Social y políticas sociales* (Buenos Aires: Eudeba).

Mecle, Elina 1999 “La Argentina ante el Consenso de Washington y sus objetivos incumplidos”, ponencia presentada al VI Encuentro de Cátedras de Ciencias Sociales y Humanísticas para las Ciencias Económicas, organizado por la Universidad Nacional de Salta: Facultad de Ciencias Económicas, Jurídicas y Sociales, Junio.

Mecle, Elina y B. Fernández 1999 *Otros significados de la educación*, ponencia presentada al XIV Congreso Interamericano de Filosofía “Saber, virtud y pluralismo”, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (México) Agosto.

Minujin, Alberto (Editor) 1996 *Desigualdad y exclusión. Desafíos para la política social en la Argentina de fin de siglo* (Buenos Aires: Losada) UNICEF.

Offe, Claus 1982 “Democracia de competencia entre partidos y el Estado de Bienestar Keynesiano. Factores de estabilidad y desorganización”, ponencia presentada en el XII Congreso Mundial Asociación Internacional de Ciencia Política (Río de Janeiro).

- Oszlak, Oscar 1982 *La conquista del orden político y la formación histórica del estado argentino* (Buenos Aires: CEDES).
- Oszlak, Oscar 1982 *La formación del estado argentino* (Buenos Aires: Editorial de Belgrano).
- Pasco Cosmopolis, Mario 1992 “Desempleo y concertación social”, en *Trabajo y Seguridad Social* (Buenos Aires: Universitas) Tomo XIX.
- Rosanvallon, P. 1995 *La nueva cuestión social* (Buenos Aires: Ediciones Manantial).
- Rosanvallon, P. y J.P. Fitoussi 1997 *La era de las desigualdades* (Buenos Aires: Ediciones Manantial).
- Salama, Pierre y Valier, Jacques 1996 *Neoliberalismo, pobreza y desigualdades en el Tercer Mundo* (Buenos Aires: Ciepp, Miño y Dávila Editores).
- Sampay, Arturo E. 1944 *La filosofía del iluminismo y la Constitución Argentina de 1853* (Buenos Aires: Depalma).
- Sampay, Arturo Enrique 1949 Convención Nacional Constituyente de 1949, Informe del despacho de la mayoría de la Comisión Revisora de la Constitución, sesión del 8 de Marzo.
- Sampay, Arturo Enrique 1963 *La Constitución argentina de 1949* (Buenos Aires: Ediciones Relevo).
- Sautú Ruth 1968 “Poder económico y burguesía industrial en la Argentina 1930-1954”, en *Revista Latinoamericana de Sociología* (Buenos Aires) N° 3 y 4.
- Somavia, Juan 1993  
*Suplemento económico de Clarín*. Mayo de 1999.
- Textos y Documentos Fundamentales de la Convención Nacional de 1860, sobre la Reforma Constitucional 1961 (Universidad Nacional-Instituto de Historia “Ricardo Levene”: La Plata, Argentina).
- Vanossi, Jorge 1982 *El estado de derecho en el constitucionalismo social* (Buenos Aires: Eudeba).
- Vanossi, Jorge Reinaldo 1982 “Etapas y transformaciones del constitucionalismo social. Los problemas del estado social de derecho”, en *Revista del Colegio de Abogados* (La Plata).
- Vanossi, Jorge Reinaldo 1982 *Estado de Derecho en el Constitucionalismo Social* (Buenos Aires: Eudeba).

Williamson, J. 1998 “Revisión del Consenso de Washington”, en Emmerij, Louis y José Nuñez del Arco (compiladores) *El Desarrollo económico y social en los umbrales del siglo XXI* (Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo).

## **Notas**

1 Por la importancia que tienen otros contenidos constitucionales provinciales, mencionamos que en la Constitución de Salta y en la de Santa Fe se hace especial referencia al “derecho a la vida”.

2 Esta corriente fue remotamente anticipada por la constitución francesa de 1793.

3 Este estado se consolida en la segunda posguerra y se constituye en el mecanismo necesario para mantener y preservar el estado capitalista, proceso en el que el “constitucionalismo social” fue decisivo.

4 Abolía el Colegio Electoral y permitía la elección presidencial directa. Simultáneamente reducía las autonomías del Congreso, de la Corte y de las Provincias.

5 Según datos facilitados por el Banco Mundial al 2 de mayo de 1999.

6 Para una mayor comprensión de esta hipótesis ver: Mecle, Elina y B. Fernández, 1999.

7 Ibidem.

8 Se refieren a programas “focalizados”, entendiéndose que se evitan recursos en población objetivo que no los necesita y los aumenta para otros.

9 Para mayores datos ver: Mecle y Fernández, 1997[b].

10 Según informe solicitado al H. Congreso de la Nación, Dirección de Información Parlamentaria, Departamento de Estudios Políticos, con fecha 11 de junio de 1998, la cantidad de Decretos de Necesidad y Urgencia para la Nación Argentina son: 23 para el período entre 1853 y 1976; 11 para el período de 1983 a 1989; 174 para el período entre 1989 y 1998. El documento señala que el listado no es taxativo y que son decretos fundados en la doctrina de necesidad y urgencia.

11 Estos dos artículos están vigentes, y fueron confirmados en la Reforma del ‘94, en plena aplicación del neoliberalismo que sistemáticamente trató de dismantelarlos.

12 Frase conocida en el gobierno menemista respecto de su relación con los Estados Unidos, patrones de los criterios ideológicos con que se ha implementado la política general y la económica en particular.

13 Para mayores datos sobre la convención, las leyes e instituciones de minoridad, ver: Mecke, 1993.

14 Son los nuevos procesos de empobrecimiento ocurridos dentro de la misma clase o categoría social, descriptos por Rosanvallon y Fitoussi, 1997.

15 Para mayores datos ver: Mecke, 1999.

16 No olvidemos que las leyes centrales de emergencia económica, reforma del estado y desregulaciones se promulgaron con mayoría ficticia de diputados y senadores justicialistas, cuando el gobierno de R. Alfonsín entregó el mandato antes de tiempo.

17 En el Seminario sobre Empleo, Desempleo y Exclusión que se llevó a cabo en agosto de 1999 en la Facultad de Ciencias Económicas, de la UBA.

18 Para abundar sobre el concepto de exclusión, es altamente ilustrativo el cuadro indicativo que nos brinda Gabrielle Quinti, del cual extraeremos las cuestiones más importantes: descalificación, desempleo, precariedad laboral, subempleo, condiciones peligrosas de trabajo; pobreza, necesidades básicas insatisfechas, nuevos sectores de pobreza; precariedad familiar, hogares monoparentales; condiciones críticas de salud, mortalidad infantil y materna, difusión de enfermedades infecciosas, malnutrición; discriminación por género, en el acceso al trabajo, a la educación, a las posiciones directivas y a la vida política; abandono social de ancianos, de indígenas, de menores; hostilidad del ambiente doméstico, hacinamiento, disfuncionalidad de los servicios, precariedad de condiciones higiénicas; dificultad en el acceso a los servicios de salud por falta de estructuras y de recursos; dificultad en el acceso a servicios sociales, al seguro social, al seguro de desempleo, a la jubilación, a cobertura médica; dificultad en el acceso a los servicios de educación y capacitación, analfabetismo, abandono escolar, repitencia escolar, diferencias de calidad entre establecimientos, número de alumnos por docentes; hostilidad del ambiente, disminución de la calidad ambiental, falta de control de los factores de contaminación, exposición a riesgos ambientales y del transporte; migraciones; marginalidad geográfica, aislamiento territorial, falta de infraestructura, servicios y comunicación; desorientación cognoscitiva, descalificación primaria, difusión del alcoholismo, la prostitución y la drogadicción; carencia de estructuras culturales; dificultad en el funcionamiento del Estado, incompetencia del sistema jurídico y de la administración de justicia; pérdida de recursos humanos, desocupación intelectual, recursos humanos desocupados; desconocimiento de organizaciones ciudadanas, etc. Conferencia pronunciada el 10 de Marzo de 1997, Cátedra Pública en Políticas Sociales, FLACSO.

19 Conferencia pronunciada por J.P. Fitoussi, 1998.

20 Entrevista realizada al autor por el Semanario Clarín y publicada en Enero de 1999.

21 Para mayores datos ver Mecle, Elina 1998 [a].

22 Frente de solidaridad integrado por partidos y movimientos de centro-izquierda.