

UNA CUESTIÓN DE DERECHOS SOCIALES... MESAS DE DIALOGO EN ACTIVIDADES DE LA ECONOMÍA NO FORMAL

Mirna Lozano Bosch¹

Sumario: I. Se crea la Comisión de Controversias, Mediación y Planteos de la Economía de Subsistencia Básica. II. ¿El fin teleológico de la norma es la pacificación o la búsqueda de soluciones a través del dialogo social? III. Una pequeña luz para el debate de salida a los grandes problemas que se imponen.

Resumen: El presente artículo pone de relieve la importancia del dictado de la Resolución 509/2020 del Ministerio de Trabajo Empleo y Seguridad Social, respecto de la exigibilidad de los derechos sociales en Argentina por cuanto crea en el marco de su autoridad de aplicación la comisión de Controversias, Mediación y Planteos de la Economía de Subsistencia Básica.

Palabras clave: Derechos Sociales. Exigibilidad. Rol del Estado.

En lo relativo a las relaciones de poder, lo que es más característico de nuestras sociedades es la constatación que la desigualdad material está profundamente entrelazada con la desigualdad no material, sobre todo con la educación desigual, la desigualdad de las capacidades representacionales/ comunicativas y expresivas y también la desigualdad de oportunidades y de capacidades para organizar intereses y participar autónomamente de procesos de toma de decisiones significativas... (Sousa Santos, 2000 pág.303).²

I. Se crea la Comisión de Controversias, Mediación y Planteos de la Economía de Subsistencia Básica en el ámbito federal.

El pasado 22 de Junio el Ministerio de Trabajo Empleo y Seguridad Social (En adelante MTEySS) emitió la resolución nacional 509/2020³, creándose la novedosa Comisión de Controversias, Mediación y Planteos de la Economía de Subsistencia Básica, dicha comisión será conformada por tres miembros designados por el Ministro de Trabajo, para

¹ Abogada Especialista en Derecho del Trabajo, especialista en Abogacía del Estado y especialista en Gestión de Organizaciones- Docente de grado y posgrado. Contacto: Mirna.lozanobosch@gmail.com

² Sousa Santos B. (2003) *Crítica de la Razón Indolente. Contra el desperdicio de la Experiencia*, Volumen I Para un nuevo sentido común la ciencia el derecho y la política, la transición paradigmática. Editorial Desclee de Brower SA España.-

³ Resolución 509 /2020 , Ministerio de Trabajo Empleo y Seguridad Social Boletín Oficial 22 de junio 2020.

abocarse a la solución de conflictos y planteos suscitados fuera de las actividades regidas por convenios colectivos de trabajo.

Es interesante estudiar el contexto en el que la autoridad de aplicación de la Ley 24013⁴ plantea la necesidad de abrir mesas de diálogo social y negociación efectiva a las economías no formales, se entiende que esto gira en torno a evidenciar una vez más, la falta de realidad de la garantía constitucional del derecho “a trabajar” y “el derecho de toda persona a tener la oportunidad de ganarse la vida por medios que les aseguren condiciones de existencia digna.”. En este aspecto parece importante destacar que la resolución deja ver la falta de efectividad de los derechos sociales del mandato genérico del 14 bis de la Constitución Nacional cuando establece que “...el trabajo en todas sus formas gozará de la protección de las leyes⁵...”

La resolución resulta ser una medida positiva dictada en cumplimiento de hacer exigible los derechos sociales ordenados por el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales⁶, así incluso lo detallan sus antecedentes. Hay que destacar además, que la norma pone énfasis en el objetivo de preservar con estas mesas la paz social, en el mismo plano y peso de ideas.

II. ¿El fin teleológico de la norma, es la pacificación o la búsqueda de soluciones a través del diálogo social?

Cabe afirmar que frente a la pandemia todas las tendencias sociales en crisis se agudizaron, entre ellas las más nocivas, la desigualdad estructural, la acumulación del capital financiero, el control social por parte del Estado, la necesidad de hacer efectivos los derechos sociales ya reconocidos.

En un análisis preliminar la medida dictada de crear mesas de mediación podría considerarse un poco ambivalente, por un lado como una solución institucional tomada por parte del Estado para atender o canalizar las demandas de los sectores más afectados de la economía popular, o bien leerse en realidad como una conquista de éstos colectivos sociales frente al Estado, sin dudas la segunda es más acertada. Es fundamental resaltar la magnitud de este sector en nuestro país en estos momentos y la necesidad imperiosa existente de hacer realidad sus derechos sociales, en este sentido, la medida es más que justificada.

Lo que cabe también indagar es: ¿cómo va a funcionar para cumplir con su finalidad?, es decir que alcances tuvo el debate para justificar que prime ésta solución de crear estas mesas o designar tres funcionarios al efecto y no otras. ¿Qué alcances podría tener una “mala instrumentación” de dicha medida?. La medida podría encontrar en su práctica grandes desafíos, la ineficacia e ineficiencia absoluta de las mesas de negociación sino se llega a resultados esperados en tiempos prudentes, en un estricto y discrecional control extra por parte del Estado a los movimientos sociales o de la economía popular en tiempos de pandemia, cuando además es sabido no pueden movilizar su protesta libremente frente a la falta de realidad de sus demandas. La resolución como genuino de base al menos plantea la necesidad de un ejercicio institucionalizado del diálogo social con estos colectivos válidos, que no es menor logro.

4 Ley 24013 Ley Nacional de Empleo. Honorable Congreso de la Nación Argentina, Boletín Oficial 5/12/1991

5 Constitución Nacional Argentina Art. 14 bis T.O. 1956. Primer Párrafo

6 Ley N° 23.313 Honorable Congreso de la Nación Argentina, Boletín Oficial Boletín Oficial 6/05/1986

Esta mesa de mediación podría importar, una forma de búsqueda de soluciones y acciones en conjunto, políticas públicas a futuro, implica una forma de institucionalizar referentes en este sector como interlocutores validados, como se dijo. Cómo también deja la posibilidad de “control” en sentido amplio, como una forma más fácil de establecer límites a los sectores involucrados lo que sería sin dudas un agravamiento de sus derechos por demás vulnerados, éste trabajo se propone indagar en algunas líneas teóricas sobre el contenido de la resolución, identificar a la luz de sus antecedentes, sus potenciales tensiones en el comportamiento instrumental, entre ellos incluso frente al federalismo Argentino.

La resolución toma como antecedente la recomendación 202 de OIT⁷ efectuada en el 2012 por la Conferencia General del Trabajo sobre Protección Social que sugiere a los estados miembro llevar a cabo medidas aptas para asistir a los sectores más vulnerables, incluyendo expresamente a los de la economía informal y popular en la recomendación mentada, se reafirma que la seguridad social es un derecho humano y que la promoción del empleo es una necesidad para el desarrollo y el progreso de todo país.

Asimismo pone de relieve que la seguridad social, debe ser vista, como una inversión en las personas para potenciar su capacidad adaptativa a los cambios en el mercado de trabajo⁸, vale decir que con la pandemia ya ocho años después de la recomendación, el escenario se recrudece cuando la mitad de los empleos formales actuales, se sabe hoy, se perderán también.

Si ya el universo de la economía no formal era alto, ¿alcanzaran las mesas de diálogo de “economías de subsistencia básica”? , aquí no habrá trialismo como principio, sino sólo un Estado y grupos de gran necesidad, ya organizados, con gran poder autónomo y territorial en algunos casos, que obvio se reservan para sí, según su activismo el derecho del conflicto social o protesta en base a sus demandas alimentarias principalmente.

Sin dudar el mayor desafío, será tanto para la Argentina como para toda América Latina el lugar que dará a la solución de la inclusión social, que estrategia elegirá para superar la pobreza extrema y sobrellevar la tendencia de polarización que genera la alta concentración de capitales en pequeños grupos y en grandes trasnacionales, parece un callejón sin salida y una aspiración muy alta pretender la solución de estos problemas complejos con una Resolución Ministerial.

“...extender las medidas de seguridad social para garantizar ingresos básicos a quienes los necesiten y prestar asistencia médica completa como piso, del sistema.”⁹, ya la Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa¹⁰, afirmaba en 2008 que las políticas comerciales y el comportamiento de los mercados financieros impactan gravemente sobre el empleo, la globalización llevó a que muchos países y secto-

7 Organización Internacional del Trabajo Recomendación 202 (2012) https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:R202

8 Esto no es más ni menos que afirmar el modelo de “flexiseguridad” hacer más libres la contratación y la extinción; establecer programas de subsidios generosos en caso de desempleo, y activación del desempleado tanto desde el punto de vista formativo como en acciones de retorno (Gorelli Hernandez J. “Crítica a la flexiseguridad” Revista Latinoamericana de Derecho Social Volume 16, January–June 2013, Pages 51-82)

9 Declaración Universal de Derechos Humanos, en particular los artículos 22 y 25, y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en particular los artículos 9, 11 y 12; Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102), la Recomendación sobre la seguridad de los medios de vida, 1944 (núm. 67), y la Recomendación sobre la asistencia médica, 1944 (núm. 69)

10 Organización Internacional del Trabajo, Declaración sobre la justicia social para una globalización equitativa. (2008) https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---cabinet/documents/genericdocument/wcms_371206.pdf

res enfrenten grandes desafíos en términos de desigualdad del ingreso, altos niveles de desempleo y pobreza, vulnerabilidad económica ante los shocks externos¹¹, crecimiento del trabajo sin protección y de la economía informal, que tiene un impacto directo y perjudicial sobre la relación de trabajo y en las protecciones que la misma ofrece¹². La declaración de OIT relativa a los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo¹³, en 1998, la declaración sobre globalización y justicia social en el 2008 y la recomendación 202 de 2012, resaltan que el empleo informal ya era un problema pandémico de arrastre.

III. Una pequeña luz para el debate de salida a los grandes problemas que se imponen.

En lo cercano, Argentina propone encauzar un proceso “voluntario” de controversias que de manera individual o colectiva, se dé a través de mesas de diálogo, la medida prevé la responsabilidad de una comisión de tres integrantes, que designados encaucen el diálogo sobre los sectores de la economía popular no formal, de subsistencia básica.

Diálogo que tenga como base de contenido primario la de un ingreso personal o familiar, ya sean de trabajadores autónomos, prestadores de tareas eventuales, ocasionales o changas, vendedores ambulantes, ocupantes de puestos callejeros y todos aquellos que participen, bajo tipologías análogas, del proceso de producción de bienes y servicios, cualquier actividad que en búsqueda de la subsistencia básica, o similares formas de articular sus modos de intercambio, que efectúen planteos o bien puedan llegar a ser citados como actores de este sector de la economía popular. El mayor problema advertido será la determinación por parte del Estado de ese sujeto “social” legitimado a participar y a ser protagonista y el destinatario (titular) de derechos y de soluciones que se arriben en cada mesa.

De la situación o planteo efectuado, la resolución fija se correrá traslado de las peticiones para que fijar posición por el término de 10 días. Importante será saber es contra quien se debaten esos traslados y sobre qué intereses contrapuestos se debatirá la mesa negocial y cuál es el alcance del rol de del Estado como buen componedor, cuando es sabido que el problema es que el Estado es sin dudas, el responsable directo de las soluciones y medidas necesarias para estos sectores.

Es el Estado el primer obligado a satisfacer las demandas del sector de la economía de subsistencia con políticas eficaces que hagan realidad sus derechos. Poner en cabeza de un Ministerio, uno solo, de la administración central, para canalizar, negociaciones, hacer meditaciones, en definitiva encauzar el conflicto social a través de estas mesas vo-

11 Shocks externos y eternos pareciera que la crisis no es más ni menos que la forma habitual de comportamiento y respuesta del mercado en tensión constante con el Estado Nación y sus ciudadanos a proteger, el consenso de Washington se alzó como un plan perfecto de soluciones en 1989, obvio los países latinoamericanos fueron sus principales evidencias empíricas de fracaso, fue una agenda incompleta. Incluso sus defensores reconocen que no se tomó en cuenta el papel de las instituciones en el desarrollo económico y se tendió a minimizar el de la política social. Las medidas de disciplina en la política fiscal, evitar el déficit en relación con el Producto Interno Bruto, esto en regiones de desigual desarrollo y recursos no hizo más que potenciar los índices de concentración, es mirarlo todo desde la economía y no desde las personas, es usar el gasto público en subsidios indiscriminados, servicios favorables para los pobres como la educación primaria, la atención primaria de salud e infraestructura serían la receta perfecta para la inamovilidad social, ampliar la base tributaria y la adopción de tipos impositivos marginales moderados, sólo hace que contribuyan más los sectores de consumo, los pobres nuevamente pagan más impuestos que las sectores de altos ingresos, tasas de interés determinadas por el mercado, tipos de cambio competitivos, liberalización del comercio, de las importaciones, y promoción a la inversión extranjera directa, privatización de las empresas estatales, absoluta desregulación de la competencia lo que sin dudas en Argentina importará la muerte directa de las pymes, que no puedan resurgir como startups el modelo de sella con una seguridad jurídica principalmente enfocada en hacia los derechos de “libertad” y de “propiedad”. Para ahondar en este enfoque vale consultar el trabajo de Ocampo, J. A; 2005 Más allá del Consenso de Washington: una agenda de desarrollo para América Latina, serie estudios y perspectivas N°26 Sede Subregional de la Cepal Mexico. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/4945/1/S050152_es.pdf

12 Organización Internacional del Trabajo, 2008 Declaración sobre la justicia social para una globalización equitativa. (2008) https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---cabinet/documents/genericdocument/wcms_371206.pdf

13 Organización Internacional del Trabajo, 1998 Declaración relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo https://www.ilo.org/actrav/areas/WCMS_DOC_ATR_ARE_DECL_ES/lang--es/index.htm

luntarias, es algo cuestionable desde las condiciones materiales o intereses negociales que están en esa mesa implícitos por parte de un Estado transversalmente responsable.

Obviamente pesan sobre la administración y también en mayor medida en el Congreso, las responsabilidades del dictado de las acciones positivas para que existan los derechos sociales verdaderamente para que en base a políticas o normas se creen las condiciones para su materialización.

La comisión negociadora creada por la resolución a fines también de contener la conflictividad, encauzar negociaciones, deberá analizar las necesidades que conciernen a las categorías descritas como posibles partes integrantes, activas y legitimadas de la mesa de diálogo a los fines de llevar a cabo iniciativas eficaces y eficientes, asimismo deberá anticiparse para prevenir el conflicto, sin reprimirlo, para evitar así situaciones de mayor "abuso o vulnerabilidad".

Contribuir a la mejora de esas relaciones de intercambio importa brindar una mesa tempestiva, es decir oportuna. Una mesa de diálogo eficaz y eficiente, en términos de logro de objetivos y con resultados de contenido evidenciables, concretos en plazos razonables. Igualmente las mesas no harán más que evidenciar que es el Estado quien debe responder frente a sus ciudadanos por los derechos sociales, en este caso ciudadanos con fuertes condicionantes coyunturales, que en sus demandas organizadas autónomas territoriales de subsistencia básica peticionan un Estado presente y activo que los atienda y que reconozca como interlocutores válidos, para lograr sus demandas, no para mitigarlas.

Con la resolución es notable que cobra relevancia el rol de la administración como articulador social, pero cobra más y mejor relevancia, el rol de los movimientos sociales de la economía popular dentro del Estado, como actores con capacidad de poder de negociación política sobre sus intereses de manera directa, por eso la instrumentalidad importa. La comisión se piensa además tenga por objetivos elaborar informes y propuestas que tiendan a la transición de la informalidad a la formalidad y que fomente la transparencia y pueda crear subcomisiones o ámbitos específicos para que dichos sujetos puedan realizar las peticiones, planteos referidos a situaciones particulares de su sector y recibir una respuesta en función de su pertinencia.

Siguen las siguientes preguntas ¿Para quienes y cuando vamos a disponer de la mesa de diálogo?, pero además la negociación supone concesiones recíprocas, que va a ofrecer el Ministerio de Trabajo Empleo y Seguridad Social como estado en cada mesa, la transversalidad se hará visible una vez más, ya no podemos encauzar el problema del empleo desde el contrapunto del trabajo, es necesario ampliar la mirada a otros Ministerios, a otros poderes del Estado incluso a un verdadero pacto fiscal federal en este sentido, que importe repensar la redistribuciones de los ingresos bajo la finalidad en este contexto de hacer realidad los derechos sociales en todo el territorio del país.

El federalismo en este sentido atenta contra la posibilidad rápida de unificar acciones positivas para la exigibilidad y materialidad de los derechos sociales del trabajo y de la economía de subsistencia. Nuevamente la gobernanza debe dar muestra de responsabilidad política para lograr en nuevos pactos fiscales que puedan ser alicientes, cuando es sabido que las economías populares a través de los impuestos que gravan el consumo son las que más aportan.

Pactos fiscales con orientación a hacer una realidad los derechos sociales en territorio de todas las provincias. Políticas de coparticipación para simplificar el pago de impuestos, para que el trabajar de manera registrada, deje de ser un problema multicausal, el del empleo, debe ser visto en su solución de la misma forma, que deben involucrarse en políticas de consenso y de gobernanza colaborativa para generar que las diferentes economías puedan crecer a escala y sostenerse muchas carteras de estado comprometidas en el mismo enfoque, hacer realidad los derechos sociales básicos y fundamentales para el desarrollo de las capacidades de las personas en todo el territorio nacional.

¿Cómo se van a determinar los sujetos negociantes y como asegurar que el mismo sujeto o colectivo social, tenga la suficiente representación o legitimidad para destrabar la conflictividad y sostener la paz social?. Sin dudas la reglamentación interna que se dé la comisión, la posibilidad de su trabajo interdisciplinar, la transversalidad de los planteos serán más importantes, será vital conocer si habrá posibilidades en un contexto post covid y de absoluta precariedad, de dar respuestas. ¿Quién dará las soluciones materiales?, ¿Quién es la autoridad cuando no hay unanimidad en las medidas y que acciones pueden tomar las partes? ¿Cuál será la consecuencia, frente a la conflictividad cuando hay posiciones irreductibles? ¿Qué valor tendría un instituto parecido a una conciliación obligatoria en estos diálogos voluntarios? Claramente el poder de conflictividad será el termómetro de cada escenario.

En definitiva el objeto y finalidad primordial es controlar la conflictividad cuando determina en su texto " ...encauzar, un proceso voluntario de controversias y planteos que se susciten entre los sujetos, que se desempeñen de manera individual o colectiva, para generar un ingreso personal y familiar, ya sean trabajadores autónomos, prestadores de tareas eventuales, ocasionales o changas, vendedores ambulantes, ocupantes de puestos callejeros y todos aquellos que participen, bajo tipologías análogas, del proceso de producción de bienes y servicios, generando relaciones asimétricas, para la subsistencia básica y la persona o sector individualizado como sujeto pasivo."¹⁴

Lo que el Ministerio propone es velar por que los sectores sociales posean un ámbito para encauzar sus planteos y controversias, ser oídos y puedan participar en programas para la transformación de las relaciones de economía de subsistencia, que generan situaciones asimétricas, cada vez más extensas y diversas a las que es necesario atender, lo cierto es que no es posible resolver los conflictos de empleo desde la mirada del mundo del trabajo exclusivamente, en posición de este trabajo se necesitan acciones y políticas de poder transversales, federales, que importen un verdadero dialogo, en las esferas del poder legislativo, frente a la necesidad de adecuarnos al mundo que globalizado y pandémico se nos impone.

Esto pareciera acercarnos a la teoría utópica de Habermas cuando habla de la realización de democracia deliberativa, en su libro de la Teoría de la acción comunicativa ¹⁵, partir de la idea que somos todos iguales, libres y racionales, que por ello ingresaremos a una comunidad del habla en igualdad de "condiciones"¹⁶, donde cualquiera puede cuestionar incluso las reglas del habla, que todos frente a estas "mesas de dialogo" estarán en igualdad de condiciones para fijar sus posiciones para fijar sus intereses, cuando el Estado

14 Resolución 509/ 2020 Ministerio de Trabajo Empleo y Seguridad Social Argentino.

15 Habermas J. (1987) Teoría de la acción Comunicativa (1981) Editorial Taurus Madrid.

16 XXX

que debe satisfacer esos intereses no esta en paridad y no es un par para negociar, no tiene mi mismo poder de habla, lo que propugna en su texto sobre "encauzar" no sucede, es sabido, las reglas del habla (del dialogo) no solo no se pueden cuestionar por todos, sino que no todos tienen "habla"; no todos son iguales en términos de afirmar que no todos tienen las mismas condiciones para desarrollar su habla, ni tampoco su palabra pesa igual a la hora de ingresar a la acción comunicativa "creada" en este caso por el Estado.

En este modelo deliberativo, ese modelo democrático es irrealizable por el solo hecho de saber que no hay iguales, no reconoce las desigualdades estructurales primarias y originarias prexistentes y latentes en todo tejido social a causa de los condicionantes que el mismo estado sostiene y muchas veces promueve. Sin reconocer la desigualdad estructural en las condiciones, en la posibilidad de desarrollo de esa acción comunicativa del habla, esa teoría también desconoce otros modelos de acción comunicativa en términos de comunidades políticas que actúan en paralelo, quien tiene y como se tiene el poder real de habla o de dialogo es el verdadero desafío, la articulación social del dialogo en el Estado es necesaria, pero no bastara con predisponer las mesas y no basta hablar de un "sujeto pasivo" tampoco, es muy criticable en esta resolución, el lenguaje en torno a los sujetos intervinientes para que se reputa de un uso inocente. Muy lejos están estos sectores de ser sujetos pasivos, son bien organizados, tienen en su territorialidad acciones que el Estado muchas veces debiera observar, su autonomía y subjetivación en términos de construcción de poder político es muchas veces admirable. Tratarlo de sujeto pasivo es todo lo equivocado a lo que realmente son. Son sujetos verdaderamente activos y empoderados y titulares absolutos de esos derechos que reclaman.

La protección de subsistencia no puede ser el norte de nuestro desarrollo, el dialogo social genuino debe partir, no solo de acciones que aseguren una subsistencia básica sino de políticas transversales, que involucren a los sectores privados, a los educativos, a los productivos, para lograr una movilidad social hacia el desarrollo humano. El dialogo debiera encontrar acciones de consenso en lo federal, el problema también allí es, siguiendo los términos de Habermas que la acción comunicativa allí de manera utópica se plantearía en un ideal igualitario y deliberativo, cuando en la realidad es desigual, no paritario. No es lo mismo la región centro que la del Noroeste Argentino que la del sur Argentino, nuestro país tiene y goza de una realidad diversa y heterogénea en sus territorios, recursos economías, desarrollos y obvio diversa y desigual en el reconocimiento y efectividad de los derechos sociales básicos en la diversidad de sus territorios jurídico políticos.

La acciones de consenso y de dialogo social son acciones netamente políticas, decisionales, si la institucionalidad de la Nación no acopla la de las Provincias, jamás un derecho social como el empleo podrá ser verdaderamente una realidad extendida.

La conflictividad social tampoco es fácil de desentramar y contener, el dialogo es la respuesta correcta frente a la desacertada posibilidad de reprimirlo. El tema es qué se va a negociar. El conflicto¹⁷ debe gestionarse, hacerse Institucional es una opción virtuosa,

17 En cuestiones de conflicto social, cabe destacar como la Central Autónoma de Trabajadores, enfocó su misión estratégica dentro de su accionar, como amplio su representación a los movimiento sociales, a los desocupados específicamente, a la atención de las economías informales y populares, y como su disputa no fue institucional a lo largo de estos años sino por el contrario, fue a través de un marcado y profundo uso del conflicto como disputa de territorio de poder a otras organizaciones instituidas y no activas y como se posiciono para exigir soluciones en los tres poderes del Estado.

también es sabido que el conflicto social como complejidad encuentra en la protesta, en la acción territorial, la forma que le presten atención. Su poder de reclamo se mide en función de su capacidad de ejercer la conflictividad, quien podría negar mesas de diálogo, cuando representa el 60 % por ciento de la realidad del país.

Lo cierto es que como evidencia de una acción positiva en el marco de la exigibilidad de los derechos sociales para Argentina, estas mesas y la comisión propuestas por la resolución parecen, *prima facie*, medidas alentadoras, queda pendiente la reglamentación de su funcionamiento (y su instrumentalidad real) y la atención que se le dará a la conflictividad social como protagonista en este modelo, que no permite ser evidenciada por la pandemia.

Por lo menos la medida en sí, por el momento no propone la protección mínima de subsistencia como principal y única respuesta, sino que la abre a otros posibles planteos y no menciona explícitamente un modelo de flexi- seguridad como ingeniería de contención, que ya es sabido igual está traccionándose como modelo a imponerse por la agenda mundial a todos los Estados Nación.

El desafío de desarrollo de las personas a través de las capacidades combinadas que propone Nassbaum¹⁸ como modelo para la seguridad social o el cumplimiento por parte de la Argentina de los objetivos de desarrollo sostenible¹⁹, entre los que están el fin de la pobreza, el trabajo decente y crecimiento económico, el reducir las desigualdades, paz justicia e instituciones sólidas, más la agenda de OIT específicamente referida al empleo y la seguridad social y al COVID, debiera encontrar más y mejores acciones por parte del Estado Argentino, sobre todo puertas adentro conjuntamente con sus estados provinciales para generar condiciones de desarrollo acciones que acompañadas de pactos fiscales orientados a la realidad de los derechos sociales básicos junto a la práctica del diálogo anticipado, mesas eficientes de trabajo para en primer lugar dar solución y así verdaderamente evitar y contener, prevenir y gestionar el conflicto social que como respuesta inevitable a la vulneración de los derechos básicos se hará presente tarde o temprano cuando no se encuentren soluciones verdaderas.

La resolución es una vela en la oscuridad para abrir el debate de salida de los problemas que poseen los sectores de la economía de subsistencia o popular. Un nuevo espacio para la posibilidad de exigencia de los derechos sociales se abre, será un compromiso buscar que en su reglamentación e instrumentación, su finalidad sea la de soluciones en base a conversaciones, que por ahora estarán en el Ministerio de Trabajo Empleo y Seguridad Social. Pero que debe transversalmente y políticamente encontrar soluciones en otras Carteras de Estado y especialmente en normativas de mayor fuerza en el Congreso, evidencia en políticas activas de transferencias monetarias urgentes, articulación con diferentes sectores, acciones que reflejen de verdad nuevas condiciones de desarrollo social, sumar debates en torno a los pactos fiscales, reconociéndose en definitiva también el valor de la responsabilidad de las Provincias y Municipios en torno a la realización

18 Puesto que las capacidades combinadas se definen como la suma de las capacidades internas y las condiciones sociales/políticas/económicas en las que puede elegirse realmente el funcionamiento de aquellas, no es posible conceptualmente imaginar una sociedad que produzca capacidades combinadas sin que antes produzca capacidades internas. Considerando las diversas áreas de la vida humana en que las personas se mueven y actúan, este enfoque de la justicia social se pregunta: ¿qué se necesita para que una vida esté a la altura de la dignidad humana. Nassbaum; M; 2012 "Crear capacidades: propuesta para el desarrollo humano" [traducción de Albino Santos Mosquera]. Barcelona, Paidós.

19 Objetivos desarrollo Sostenible Naciones Unidas para Argentina <https://www.odsargentina.gob.ar/Agenda2030> Naciones Unidas ; 17 Objetivos de desarrollo sostenible <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/development-agenda/>

y efectividad de los derechos sociales . Las economías de subsistencia deben encontrar nuevas condiciones para sus planteos, observar la instrumentalidad de esta resolución, sus alcances en faz práctica serán vitales para poder entender la finalidad teleológica de la norma y su efectividad.
