



UNIVERSIDAD NACIONAL DE ROSARIO  
Facultad de Ciencia Política y Relaciones  
Internacionales

DOCTORADO EN CIENCIA POLÍTICA

TITULO DE LA TESIS: La relación entre  
Ciudadanía y Empleo en Argentina en clave  
comparada: el caso de los gobiernos de Carlos  
Menem (1989-1999) y de Néstor Kirchner (2003–  
2007)

AUTOR: Sandra Bustamante

DIRECTOR: Dr. Arturo Fernández

FECHA: 19 de Octubre de 2016

## Resumen

Se intenta analizar el impacto de las políticas públicas de empleo en el bienestar e integración de los grupos más desfavorecidos y las minorías en la sociedad argentina y la incidencia sobre el ejercicio de la ciudadanía en un marco democrático. En torno a este objetivo general, y en relación al marco teórico esbozado, se han esbozado dos hipótesis. La hipótesis principal era, si durante los años 90 las políticas neo-liberales económico - sociales generaron una fuerte tensión entre la destrucción del empleo y las prácticas democráticas que se sustentan en la existencia de derechos derivados del trabajo; el gobierno de Néstor Kirchner, a través de políticas laborales y sociales de inclusión, atenuó dicha tensión sin poder resolver totalmente la reconstrucción de la ciudadanía. Una segunda hipótesis fue si las políticas de empleo del gobierno de Menem incrementaron el trabajo informal y facilitaron la flexibilización laboral, en el gobierno de Kirchner se puso eje en la redistribución del ingreso y en otras variables que facilitaron el ejercicio de la ciudadanía a través del incremento del reconocimiento y de la representación.

Para ello, realizado un exhaustivo relevamiento acerca de la definición del régimen de bienestar y la vinculación entre ciudadanía y empleo, analizamos ciertas variables durante los gobiernos de Carlos Menem y de Néstor Kirchner e intentamos generar nuevas conceptualizaciones acerca del disfrute de la ciudadanía a través del empleo en la Argentina.

No existen trabajos comparados ni una sistematización acerca del proceso de asignación de recursos y el impacto que ha tenido en el alcance de una ciudadanía plena. A nivel social, el tema propuesto espera poder brindar herramientas para los formuladores de políticas públicas del mercado del trabajo. Creemos que el Estado no ha podido propiciar el desarrollo de capacidades de ser y de hacer de las personas, y no las ha integrado como ciudadanos de pleno derecho a las sociedades.

## **Abstract**

It attempts to analyze the impact of employment policies on welfare and integration of disadvantaged groups and minorities in Argentina society and the impact on the exercise of citizenship in a democratic framework.

Around this overall objective, and in relation to the theoretical framework outlined, two hypotheses have been outlined. The main hypothesis was, if during the 90's neo-liberal economic policies - social it has generated a strong tension between job losses and democratic practices that are based on the existence of rights arising from employment; Néstor Kirchner's government, through employment and social inclusion policies, such attenuated strain unable to fully resolve the reconstruction of citizenship. A second hypothesis was whether the employment policies of the government of Menem increased informal work and facilitated labor flexibility, the Kirchner axis was placed in the redistribution of income and other variables that facilitated the exercise of citizenship through increased recognition and representation, leading to a change in the conception of social justice.

For this, after conducted a comprehensive survey on the definition of welfare regime and the link between citizenship and employment, we analyze certain variables during the administrations of Carlos Menem and Néstor Kirchner and try to generate new concepts on the enjoyment of citizenship through employment in Argentina.

There is not a systematic comparative work on the process of resource allocation and the impact it has had on the scope of full citizenship. At the social level, the proposed theme hopes to provide tools for policymaker's labor market. We believe that the state has failed to foster the development of skills being and doing of people, and not integrated as full citizens in their own societies.

## **Agradecimientos personales y/o institucionales**

Este es el producto de mi labor personal compartida con mi director, el Dr. Arturo Fernández y quien fuera mi paciente co – directora la Dra. María de los Ángeles Yannuzzi, a quienes les confiero mi más profundo agradecimiento.

En tanto obra personal, es una muestra de mi tesón y de mis carencias. A lo largo de estos años me he encontrado con una importante falencia personal que impidió que pudiera entregar mi Tesis en tiempo y forma: la de querer escribir y no poder hacerlo. Forjar una postura propia requería recurrir todo el tiempo a un autor para que respaldara mis ideas. Mi relación con la Tesis fue irregular: me he dispersado y la he abandonado por momentos (lo que le quitó tiempo a su redacción durante más de siete años). Justo lo contrario de lo que afirma la sentencia clásica que he visto reiterada en inicios de clases y en cursos de Metodología y de Escritura académica y aún más en Talleres de Tesis: “No dejar un día sin escribir al menos una línea”.

Una Tesis indudablemente moviliza aspectos identitarios de crecimiento personal y profesional difíciles de abordar. Un agradecimiento especial al Dr. Hugo Quiroga, quien me acompañó desde el Taller de Tesis II, alentándome a presentarla, y al Lector y evaluador de esta Tesis que me presentó desafíos mentales para poder organizarla y presentarla de manera definitiva.

Desde el punto de vista institucional, mi más profundo agradecimiento a la Secretaría de Investigación y Postgrado, sus autoridades y cada una de las personas que la conforman. Y a quienes integran la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario, que es la única alta casa de estudios que llevaré toda la vida en mi corazón.

Por último, mi más profundo agradecimiento a quien me alentó a llegar a este momento, mi hija. Gracias Alma.

## Índice General

	Pág.
<b>Introducción y metodología</b>	<b>9</b>
A. Tema y problema	9
B. Objetivos	22
C. Hipótesis	24
D. Estrategia metodológica	25
<b>Capítulo I. Algunas reflexiones teóricas</b>	<b>64</b>
A. El “estado de arte” en cuestión	64
B. Nuestro “Marco teórico”	99
<b>Capítulo II. Las políticas de empleo en los gobiernos de Carlos Menem (1989 – 1999)</b>	<b>119</b>
A. La desaparición del Estado de bienestar y los cambios en la sociedad global vinculados al empleo	119
B. Las políticas de empleo en la Argentina en los gobiernos de Carlos Menem (1989 – 1999)	125
1. Menem en el poder	125
a. El primer período gubernamental (1989 – 1991)	
b. Los cambios económicos y socio – laborales en Argentina a partir de la convertibilidad (1991 – 1999)	
c. Las políticas focalizadas aplicadas en la Argentina en el período menemista	
2. Resultados de las principales políticas de empleo del período	155
<b>Capítulo III. La transición entre menemismo y kirchnerismo</b>	<b>167</b>
A. El gobierno de la Alianza	167
B. La crisis política y económica del 2001	174
C. El fin de la Alianza	178
D. La presidencia de Eduardo Duhalde	180
1. Algunos antecedentes de Duhalde en la política	180
2. La asunción de la presidencia	184
3. El Programa Jefes y Jefas de Hogar	187

4. El fin de un período	195
<b>Capítulo IV. Kirchner en el poder. El eje en las políticas de empleo</b>	<b>200</b>
A. Los inicios del kirchnerismo	201
B. El eje en las políticas de empleo	209
C. Los planes de empleo del período	213
1. El plan integral de empleo “Más y Mejor Trabajo”	213
a. Acuerdos sectoriales	
b. Acuerdos empresariales	
c. Acuerdos territoriales	
d. Red de Oficinas de empleo	
e. Red de formación continua	
f. Programa para el empleo en el sector público y en el sector privado	
g. Plan Nacional de Regularización del Trabajo	
2. El seguro de Capacitación y Empleo	224
D. El impacto de las políticas de empleo	226
<b>Capítulo V. Una comparación del impacto de las políticas de empleo de los gobiernos de Menem y Kirchner</b>	<b>238</b>
A. Primera unidad de análisis: Regímenes de bienestar en la Argentina	239
B. Segunda unidad de análisis: Políticas públicas de empleo en los regímenes de bienestar y su efecto sobre la integración, el bienestar y la ciudadanía	243
1. Respecto a la integración social	264
• Componente distancias	
• Componente mecanismos institucionales de inclusión y exclusión	
• Componente sentido de pertenencia	
2. Respecto al Bienestar	252
• Antipobreza	
• Anti - distribución del ingreso	
3. Respecto a la ciudadanía	256
• Ciudadanía civil	
• Ciudadanía política	
• Ciudadanía social	

• La ciudadanía en Argentina. Una aproximación histórica	
C. Una reflexión vinculando a Fraser y Arendt	296
<b>Conclusiones</b>	<b>353</b>
<b>Referencias Bibliográficas</b>	<b>315</b>
<b>Anexo metodológico: entrevistas realizadas</b>	<b>362</b>

## Índice de Cuadros

<b>Cuadro Nro. 1: Régimen de bienestar- Propuesta metodológica de indicadores</b>	<b>31</b>
<b>Cuadro Nro. 2: Aproximación a las políticas públicas de empleo (y del mercado de trabajo con impacto en el empleo) durante los regímenes de bienestar de Menem y Kirchner</b>	<b>35</b>
<b>Cuadro Nro. 3: Definiciones operativas relativas a cada uno de los principios propuestos para medir integración, bienestar, y ciudadanía respecto a los regímenes de bienestar</b>	<b>44</b>
<b>Cuadro Nro. 4: Regímenes de bienestar, políticas de empleo, y bienestar, integración y ciudadanía</b>	<b>55</b>
<b>Cuadro Nro. 5: Modelo comparativo de políticas públicas</b>	<b>57</b>
<b>Cuadro Nro. 6: Dimensión política de la ciudadanía según Hannah Arendt</b>	<b>76</b>
<b>Cuadro Nro. 7: Evolución de la distribución del ingreso en la Argentina durante los gobiernos de Menem</b>	<b>126</b>
<b>Cuadro Nro. 8: Evolución del promedio del Ingreso per cápita familiar según decil de ingreso per cápita familiar. Total aglomerados urbanos relevados por la EPH. Evolución 1990 - 1998.</b>	<b>156</b>
<b>Cuadro Nro. 9: Indicadores de los mercados laborales en los principales aglomerados urbanos de Argentina</b>	<b>156</b>
<b>Cuadro Nro. 10. Tasa de actividades específicas</b>	<b>157</b>
<b>Cuadro Nro. 11. Regímenes de bienestar en Argentina en clave comparada</b>	<b>239</b>
<b>Cuadro Nro. 12. Políticas públicas durante los regímenes de Menem y Kirchner y su impacto en el empleo, el bienestar, la integración y la ciudadanía</b>	<b>244</b>
<b>Cuadro Nro. 13. Bienestar, integración y ciudadanía en los regímenes de bienestar de Menem y Kirchner</b>	<b>252</b>
<b>Cuadro Nro. 14. El impacto de las políticas de empleo en el Bienestar, la integración y la ciudadanía en los regímenes de bienestar de Menem y Kirchner</b>	<b>258</b>
<b>Cuadro Nro. 15. Segregación y brecha de género. Período 2003 – 2006</b>	<b>285</b>



## Índice de gráficos

<b>Gráfico Nro. 1: Gasto Total APN como % del PBI</b>	<b>227</b>
<b>Gráfico Nro. 2: Gasto público incluyendo política de transferencia</b>	<b>228</b>
<b>Gráfico Nro. 3: Empleo total urbano</b>	<b>229</b>
<b>Gráfico Nro. 4. Puestos de trabajo registrados</b>	<b>229</b>
<b>Gráfico Nro. 5. Evolución del PBI, población ocupada y desocupada</b>	<b>230</b>
<b>Gráfico Nro. 6. Participación de cada grupo etáreo en el empleo</b>	<b>263</b>
<b>Gráfico Nro. 7. Participación en diferentes niveles educativos (1992 – 2006)</b>	<b>264</b>
<b>Gráfico Nro. 8. Polity IV en Argentina – 1900 - 2010</b>	<b>272</b>
<b>Gráfico Nro. 9. Grado de libertad según Freedom House en Argentina – Período</b>	<b>273</b>

## **Introducción**

### **Introducción y Metodología**

El problema principal que abordamos en esta Tesis doctoral es ¿Si, y en qué medida las políticas públicas de empleo implementadas en Argentina entre 1989 y 2007 (gobiernos de Carlos Menem y de Néstor Kirchner) han promovido el empleo, la integración social y la ciudadanía de los sectores más desfavorecidos? Estos interrogantes, sumados al análisis de un amplio estado del arte, han inspirado el objetivo general de esta tesis, que es analizar y comparar la incidencia de las políticas públicas de empleo en el bienestar e integración de los grupos más desfavorecidos en la sociedad argentina y la incidencia sobre el ejercicio de la ciudadanía en los gobiernos de Carlos Menem y de Néstor Kirchner.

#### **A. Tema y Problema**

El tema de estudio de esta Tesis es: “Las Políticas Públicas de empleo en la Argentina, comparando los gobiernos de Carlos Menem y de Néstor Kirchner”. Se busca analizar su incidencia en la Argentina para la integración socio – política de los grupos más desfavorecidos y en la constitución de su ciudadanía, identificando políticas que fueran superadoras de la situación de marginación en la cual se encontraban numerosos grupos de personas en la Argentina, contribuyendo a la realización de la democracia sustantiva (en tanto se espera que la ciudadanía pueda usar y gozar de los derechos).<sup>1</sup>

Esta tesis analiza particularmente el contenido de las políticas públicas, lo cual es determinado por las autoridades elegidas por método democrático. Los que toman decisiones más o menos justas son los que mandan en los gobiernos de turno, con los procedimientos consabidos: ellos son los responsables del contenido concreto de las políticas

---

<sup>1</sup> En este punto, la pregunta que surgió era a qué tipo de democracia nos referíamos, ¿procedimental o sustantiva? Nuestra postura era clara y siguiendo la obra de autores como Hugo Quiroga se remitía al problema del orden justo, que se resuelve en el lugar del ejercicio del poder. (Quiroga, 2000).

democráticas. Pero es real que si bien la cuestión del orden justo se decide a través de las políticas de los gobiernos democráticos, el debate sobre esa cuestión compete a la sociedad entera.

No se puede esperar todo del Estado, la ciudadanía puede y debe participar en la discusión sobre qué es lo justo en la organización de la vida colectiva. Con ello, y aunque nuestro estudio se basa en la satisfacción de las necesidades básicas, entendemos que no es una responsabilidad que debe quedar solamente en manos del Estado. Los problemas de la *cosa común* se discuten en el parlamento, en los medios de comunicación y en los espacios de la sociedad civil, esto es, en la esfera pública estatal, mediática y asociativa.

El reconocimiento, uso y ejercicio de los derechos, y la garantía de un desarrollo con equidad, sigue siendo el de postular y fundamentar un orden social justo, conectando poder y justicia social en la vida cotidiana, en un universo donde se espera que todos los ciudadanos de hecho pueden ser ciudadanos de derecho.

Se integra de esta manera la legitimidad procedimental (respeto de las normas que regulan la sucesión pacífica del poder) y, por otro, el problema del orden justo, al cual todo gobierno debería acercarse. Para ello, las políticas democráticas de los Estados tienen que traducirse en distribuciones equitativas, fundadas en el principio esencial de justicia social. (Quiroga, 2000). Es importante que la ciudadanía pueda expresar su conformidad o rechazo con estas políticas, deslindando en las elecciones el procedimiento democrático de las acciones de gobierno.

De todos modos, la perspectiva planteada en esta tesis es que el territorio de lo posible y deseable se halla articulado con las políticas públicas que ponen en funcionamiento los gobiernos, que deben apuntar a la búsqueda de un orden justo y a partir de allí como claramente definen autores como Hugo Quiroga, Adela Cortina, Victoria Camps, Georges Navet con la integración de los ciudadanos a la polis. (Quiroga, 1999, 2000; Cortina, 1993; Camps, 1993; Navet, 1999)

El **problema principal** de esta Tesis es ¿Si, y en qué medida las políticas públicas de empleo implementadas en Argentina entre 1989 y

2007 (gobiernos de Carlos Menem y de Néstor Kirchner) han promovido el empleo, la integración social y la ciudadanía de los sectores más desfavorecidos?

Este problema central se desagregó en interrogantes específicos que se intentaron abordar a lo largo de los capítulos centrales de esta Tesis:

1. ¿Cuál fue el impacto del gran deterioro del Estado de Bienestar social y el avance del neoliberalismo a nivel global y en nuestro país? ¿Argentina se convirtió en un régimen de bienestar mercantilizado? ¿Cómo veían a la Argentina los hacedores de las políticas públicas? ¿Creían realmente que políticas de carácter neoliberal y reguladoras del empleo podían resolver problemas estructurales de este país que existían desde la década del '70?

2. Las políticas de empleo de Carlos Menem ¿qué efecto tuvieron sobre la ciudadanía? ¿Cómo podía pensarse en una mejora de la población al incrementarse el trabajo informal, y facilitarse la flexibilización laboral? ¿Qué nivel de influencia tuvieron los actores del mercado laboral en la elaboración de las políticas? ¿Hubo políticas con enfoque de derechos? ¿Cuáles fueron las consecuencias para el empleo y la ciudadanía de la Ley de Reforma del Estado, la Ley de Emergencia Económica y la Ley de Reforma Laboral? ¿Se hablaba de empleabilidad? ¿Cuál fue el real impacto del Plan de convertibilidad sobre el empleo? ¿Cuáles fueron los verdaderos cambios del régimen de funcionamiento del mercado laboral? ¿Las políticas públicas resultaron de procesos conflictivos de intervención, negociación y protagonismo de todos los actores involucrados y no solo de los gubernamentales? ¿Cuáles fueron los otros actores considerados? Al ver los indicadores de la época ¿Qué implicancias tuvo? ¿Aumenta el proceso de desafiliación en Argentina?

3.. ¿Qué soluciones se ofrecieron a la crisis durante el período que inicia la Alianza con Fernando de la Rúa como Presidente y que concluye con el mandato de Eduardo Duhalde en 2003? ¿Existieron políticas o solamente programas o planes? ¿Se tenía una visión a largo plazo para solucionar la vulnerabilidad social en nuestro país?

4. ¿Qué efectos tuvieron sobre la ciudadanía las políticas de empleo del gobierno de Néstor Kirchner ¿pusieron su eje solo en la redistribución del ingreso; o abarcaron otras variables que facilitaran el ejercicio de la ciudadanía en Argentina? ¿Por qué hablaban tanto de empleabilidad? ¿Lograron cambios? Más allá de las políticas ¿lograron implementarlas? ¿Cuál fue el modo en que se implementaron? ¿Cambian las políticas a partir de este período? ¿Las políticas públicas resultaron de procesos conflictivos de intervención, negociación y protagonismo de todos los actores involucrados y no solo de los gubernamentales? ¿Cuáles fueron los otros actores considerados?

5. ¿Cuáles son las principales diferencias que surgen al comparar las políticas de empleo y su incidencia sobre la ciudadanía en los gobiernos de Menem y Kirchner? ¿Qué impacto tuvo sobre el bienestar de los argentinos y argentinas, tanto vinculado a la equidad como a la redistribución del ingreso? ¿Cuáles fueron realmente integradoras? ¿Por qué? ¿Qué impacto tuvieron sobre las dimensiones de la ciudadanía (cívica, política, social, cultural? ¿Cómo operacionalizar estas dimensiones? ¿Qué indicadores pueden utilizarse para medir los cambios? ¿Esos cambios han venido siempre de las políticas públicas o del mercado laboral o de la familia? ¿Si el gobierno de Menem fue un régimen de bienestar mercantilizado, puede decirse que el de Kirchner tiende a la desmercantilización? ¿Cómo usar las esferas de la justicia de Fraser?

6. ¿Cuál es la proyección política de la relación entre empleo y ciudadanía en la Argentina? y ¿Cuáles son los cambios que podrían propiciarse? ¿Qué futuro para el régimen de bienestar en la Argentina? ¿Cómo pensar en las esferas de la justicia de Fraser hacia el futuro?

Recordemos que Argentina estuvo atravesada y conmovida en las últimas dos décadas por cambios que marcaron desde lo político a sus ciudadanos. El escenario tuvo dos etapas claramente diferenciadas (Menem y Kirchner) y una de intercesión entre ambas.<sup>2</sup> Los Jefes de

---

<sup>2</sup> Este período intermedio entre ambos gobiernos comienza con la asunción de Fernando de la Rúa y contiene hechos conmovedores para la nación argentina, como su renuncia

Estado del mismo Partido Justicialista y elegidos en democracia, tuvieron un discurso de inspiración peronista, pero políticas públicas que atendieron de manera desigual los problemas de la sociedad. En medio, una etapa crítica, donde los errores del gobierno de la Alianza y las consecuencias de la crisis de las políticas menemistas hicieron difícil la gobernabilidad. Eduardo Duhalde, otro peronista, fue el político que intentó buscar una solución para un país que parecía desvanecerse.

Si la democracia, como sostienen Etienne Balibar, Jacques Rancière y Hannah Arendt es un proceso de insurrección permanente “anti - oligárquico”, (Balibar, Rancière y Arendt en Balibar, 2012) lo que se pone particularmente en discusión en estos dos períodos es si las políticas públicas de empleo tuvieron incidencia en los procesos de fortalecimiento de la ciudadanía y en la búsqueda de la eliminación de toda exclusión interna. (Balibar, 2012).

Aunque mucho se ha escrito sobre la Argentina a partir de la década del ´70, no podemos dejar de señalar la inestabilidad política y el caos económico que trajo la dictadura militar de 1976 por la crisis en el régimen social de acumulación sustitutivo de importaciones (Nun, 1987 en Pautassi y Gamallo, 2012). En el período de José Martínez de Hoz de fines de los años ´70, Argentina se abrió al mercado mundial, con consecuencias graves como el incremento del endeudamiento externo y la destrucción del tejido industrial.

Por otro lado, la violencia ejercida que fracturó a la sociedad argentina durante este período se vio acompañada según autores como Susana Torrado (Torrado, 2010) por un régimen de acumulación aperturista, que comenzó en 1976 y se extendió hasta 2002 que amplificó las tendencias

---

en el año 2001 (que no frenó la crisis política) y la asunción del presidente de la Cámara de Senadores, Ramón Puerta, quién convocó a una asamblea legislativa para elegir un nuevo presidente, Continuó con la asunción presidencial de Adolfo Rodríguez Saá que renuncia pocos días después, la asunción del Poder Ejecutivo del presidente de la Cámara de Diputados Eduardo Camaño y finalmente, tras la convocatoria a una nueva Asamblea Legislativa, la llegada el 2 de enero de 2002 de Eduardo Duhalde como Presidente de los argentinos. Le hemos dado especial importancia a su presidencia por las medidas que tomó para dar una respuesta a la crisis de 2001 – 2002 y también porque pudimos acceder a varias entrevistas con el ex Presidente y su esposa, lo que nos dio información de fuente primaria.

devastadoras sobre la estructura del empleo formal (aumento de la clase obrera autónoma, ampliación del empleo informal y precario que se incrementó con trabajadores asalariados urbanos que perdían su trabajo lo que ocasionó no solo el aumento del desempleo sino también un proceso de movilidad social descendente en lo intra e intergeneracional. En la década de los '90, caracterizada por las políticas neoliberales, Argentina vio particularmente incrementado ese proceso a través de una transformación institucional y productiva, acompañada por medidas de ajuste fiscal, privatización de empresas públicas, desregulación de los mercados, apertura comercial y una redefinición del rol del Estado. Las reformas orientadas a la estabilización económica – post crisis inflacionaria de la década de los '80 – establecieron un tipo de cambio peso – dólar <sup>3</sup>que favoreció la apertura comercial restándole competitividad a la producción nacional. Si bien esta medida logró estabilizar la economía, no se tradujo en estándares del mercado de trabajo ni en la redistribución del ingreso (Altimis y Beccaria, 2000; Felder, 2007). Las políticas de empleo de Carlos Menem tuvieron indudablemente un efecto negativo sobre la ciudadanía al incrementarse el trabajo informal, y facilitarse la flexibilización laboral, entre otras medidas tomadas. Hubo cambios en la estructura ocupacional y un fuerte incremento del desempleo y la subocupación por una mayor presión de la oferta laboral y la destrucción de empleos tradicionales y de baja productividad (Salvia, 2005; Llach y Kritz, 1997). Las políticas de dejar en manos del mercado la reasignación de recursos productivos se hacía bajo el supuesto que aquél proporcionaba resultados más eficientes que otros tipos de regulación (Musachio, 2001; Rapoport 2005).

Las condiciones de vida de la sociedad se afectaron notoriamente. En 1999, el 30% más pobre de la población redujo en un 38% su participación en el ingreso con respecto a 1974, mientras que el 10% más rico lo incrementó en un 28%. Esta involución se debió a la desigualdad

---

<sup>3</sup> Ley de Convertibilidad (Nro. 23.928) sobre la cual entraremos en detalles en el capítulo 2, creó una moneda convertible en una relación de 1 peso = 1 dólar y prohibió cualquier emisión monetaria sin el respaldo de divisas en las reservas del Banco Central (Farinelli, 1999)

de la distribución de las remuneraciones de los ocupados y al efecto del desempleo (Beccaria, 1998).

Las reformas neoliberales vieron su quiebre en la crisis institucional, política y económica del año 2001, que puso fin a un ciclo de reformas estructurales, ajuste fiscal y achicamiento del Estado. Los resultados fueron un aumento de la pobreza y del desempleo, así como de la precariedad laboral, consecuencia de las medidas que flexibilizaron las normas laborales (Altimir y Beccaria, 2000).

Tal como afirman Liliana de Riz y Juan Carlos Portantiero, la caída de los Ingresos Familiares Totales per cápita en un contexto de agravamiento en su distribución extremadamente desigual, acentuó en forma dramática el mapa de la inequidad en el desarrollo humano en el territorio argentino. (De Riz y Portantiero, 2002). El impacto del proceso de transformación económica, iniciado en la década de los '90, y la limitada capacidad de respuesta de las estructuras económicas y sociales de las distintas provincias y regiones del país, agravó la desigualdad en el desarrollo humano entre las jurisdicciones.

Los datos del PNUD del 2002 muestran además las grandes diferencias regionales. Algunas provincias, en el norte del país, ocuparon a partir del 2001 en forma persistente las posiciones menos favorables en el Índice de Desarrollo Humano. El IDH Ampliado registró situaciones críticas en Formosa, Jujuy, Corrientes y Chaco, y situaciones graves en Misiones, Salta, Catamarca y Tucumán. En todas las provincias comprendidas en estas dos categorías encontramos los más bajos niveles de ingreso familiar per cápita, lo que configuraba una situación de pobreza de capacidades y de medios tal que limitaba las opciones de vida que el país debe asegurar a sus habitantes. Las diferencias entre las regiones del norte, por una parte, y las del centro y sur del país, por otra, en la calidad de la educación que reciben sus habitantes, la mortalidad infantil, las tasas de sobre-edad escolar y los niveles de empleo y desempleo, contrastaban con los principios de integración territorial e igualdad de oportunidades para todos los habitantes del suelo argentino, consagrados en la Constitución.



Por otro lado, tal como lo afirman diferentes estudios de principios de este siglo, la caída sostenida de los ingresos entre 1995 y 2002 profundizó la distancia que separaba al 20% de la población con mayores ingresos del 20% con los menores ingresos. Entre 1995 y 2002, se duplicó la brecha de ingresos en el país y alcanzó a 20,4 veces en 2002. Argentina dejó de ocupar los primeros lugares en la región en cuanto a su relativa equidad en la distribución de ingresos. (PNUD, 2002)

La tasa de variación de la brecha de ingresos entre 1995 y 2002, a excepción de la provincia de Santa Cruz (-5,7 % veces), registró importantes aumentos. En Formosa, alcanzó a un 361%, dato que coloca a esta provincia en una situación crítica, con sectores de menores ingresos cuya participación en el ingreso provincial era del 1%. En el resto del Gran Buenos Aires y en Entre Ríos, la brecha de ingresos creció más del 150%. En La Pampa, Salta, Gran Buenos Aires y Santa Fe, superó al 100%. (PNUD; 2002; CEPAL; 2002)

La pobreza se extendió en todo el país de manera explosiva, privando de posibilidades a gran número de argentinos.

El gobierno de Eduardo Duhalde al intentar ponerle fin a esta crisis cesó con la convertibilidad estableciendo un nuevo régimen cambiario y dando inicio a una reconfiguración de la economía nacional (Wainer, 2010).

La etapa que comienza en 2003 con la asunción de Néstor Kirchner tras una aguda crisis que sumió a casi la mitad de los argentinos en la pobreza, marcó el inicio de un período con políticas activas del mercado de trabajo, donde el empleo fue el eje central del gobierno. Las principales características fueron la reactivación económica, el crecimiento del mercado interno, y una política activa de salarios en el marco de una recuperación sostenida del empleo. Las políticas de empleo del gobierno de Néstor Kirchner pusieron su eje no solo en la redistribución del ingreso, sino que intentaron abarcar otras variables que facilitarían el ejercicio de la ciudadanía en Argentina.

La expansión del empleo podría explicarse a partir de un marcado crecimiento de los asalariados registrados en el sector privado (66%), los trabajadores independientes (inscritos en el monotributo) con un 21% y

el empleo público (12%). Esta evolución del mercado de trabajo mostraba una dinámica favorable a la incorporación de trabajadores que se encontraban insertos en puestos precarios (ya sea cuentapropistas informales o no registrados). El empleo registrado tuvo un importante crecimiento, con lo cual los niveles de precariedad en el empleo y la desocupación comenzaron a revertirse (MTEySS, 2010).

Se requirió de una intervención del estado en el mercado, que fue producto de la convergencia de intereses entre diferentes sectores económicos y sociales. A diferencia de lo que ocurrió durante la década menemista, el viraje de la política macroeconómica se tradujo en una redistribución del ingreso, como corolario de la recuperación del empleo y los salarios (Damill y Frenkel, 2006; Palomino y Trajtemberg, 2006)

Los análisis de estos procesos históricos respondieron a modelos analíticos que pasaron por un estado de bienestar que desaparecía, la llegada del modelo neoliberal y un estado activante (Beck, 2006) que vinculaba el empleo con el ejercicio adecuado de la ciudadanía.

Respecto a estos períodos bajo estudio, se han hecho grandes avances teóricos en nuestro país, con base empírica, producidos por Centros e Institutos de Investigación de diferentes Universidades especializados en la materia (como el caso del Observatorio de la Deuda Social de la Universidad Católica Argentina; el Instituto de Investigaciones Gioja de la Universidad de Buenos Aires; el Centro de Estudios e Investigaciones Laborales - CEIL – CONICET) , así como el CIEPP (Centro de Investigaciones de Políticas Públicas) y el CIPPEC (Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento).

El Observatorio de la Deuda Social Argentina, cuyas publicaciones nunca se discontinuaron desde el año 2002, reunió proyectos de investigación que tenían el objetivo de promover el desarrollo social. Su objetivo principal fue estudiar, evaluar y monitorear el estado del desarrollo humano y social en la Argentina a partir de parámetros normativos nacionales e internacionales, considerando que el incumplimiento de tales normas constituía una medida de la "Deuda Social". Se llevaron a cabo estudios integrales de la realidad social urbana, con la idea de promover el debate público sobre los alcances de

la pobreza y la marginalidad. Para el relevamiento de sus datos, el Programa realiza todos los años, a partir de 2004, una encuesta nacional con indicadores de desarrollo humano e integración social (Encuesta de la Deuda Social Argentina) a hogares, poblaciones y niños residentes de áreas urbanas del país. Una de las críticas que se han hecho a este Programa era la insuficiente cantidad de hogares encuestados (en la actualidad alcanza a 5700 hogares). De todos modos, el Observatorio de la Deuda Social dispone de una base de datos primarios con indicadores sociales válidos, metodológicamente confiables y con amplia aplicación y reconocimiento académico y político-institucional, tal como afirman en los documentos que emiten. Una de sus publicaciones es el Barómetro de la Deuda Social que identifica y evalúa la dinámica y los alcances de la "Deuda Social" -entendida como déficit en las capacidades de desarrollo humano e integración social de la población-. Además, evalúa el efecto de las políticas y acciones públicas-privadas que inciden sobre su estado y evolución. Estas actividades integran las siguientes dimensiones:

- dimensiones de las condiciones materiales de vida: hábitat, salud y situación económica de los hogares, y trabajo y seguridad social; y,
- dimensiones de la integración humana y social: recursos psicosociales para el desarrollo humano y vida social y comunitaria

El Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales "Ambrosio L. Gioja" fue creado el 5 de marzo de 1984, por Resolución Rectoral de la Universidad de Buenos Aires, Han realizado importantes investigaciones desde ese año, y hemos considerado particularmente algunos Estudios multidisciplinarios como los análisis sobre la Reforma Constitucional de 1994 y el Derecho al Desarrollo (realizado por Mackinson, y otros en 1995 y en 1997); y la labor realizada por algunos investigadores de este Instituto que han hecho grandes aportes para el conocimiento de las políticas sociales. Al respecto, destacamos particularmente la labor realizada por Laura Pautassi quien desde fines de los '90 ha realizado investigaciones acerca de los cambios en el sistema de políticas sociales en Argentina, el ingreso ciudadano, e incluso el monitoreo del Acceso a la Información desde los Indicadores de Derechos Humanos, con un fuerte compromiso en la perspectiva de género y la búsqueda de la

igualdad en las políticas sociales en nuestro país. Una obra interesante es la que realizó con Víctor Abramovich sobre la medición de Derechos en las Políticas Sociales. (Abramovich y Pautassi, Comp., 2010)

Tanto Agustín Salvia, desde el Observatorio de la Deuda Social como Laura Pautassi han puesto énfasis en el protagonismo de la pobreza en la agenda política. Ambos han sido críticos respecto a las políticas por no tener certeza si se trataba de nuevos modelos de Política Social o si permanentemente se recuperaban viejas estrategias

Otros investigadores que se han destacado con sus estudios en la temática han sido Gustavo Gamallo y Pilar Arcidiácono. Arcidiácono ha estudiado desde el 2007 estas temáticas, llevando a cabo un estudio inspirador como el que escribió con Carla Zibecchi, “Nuevos vínculos entre el Estado y la sociedad civil: un análisis desde el caso del Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados” (Arcidiácono y Zibecchi, 2007). Particularmente esclarecedor en nuestra investigación ha sido el artículo escrito por Pilar Arcidiácono y Gustavo Gamallo sobre la desmercantilización del bienestar en el año 2010. (Arcidiácono y Gamallo, 2010). Mucho de lo escrito por estos autores ha sido considerado, sin olvidarnos que ésta era una tesis que versaba exclusivamente sobre las políticas públicas de empleo y no sobre todas las políticas sociales, en primer lugar, y en segundo lugar que intentábamos no perder de vista el impacto que estas políticas tendrían en el goce de la ciudadanía y en el bienestar e integración de las personas. Algo que nos acerca y nos aleja a la vez de estos escritos es que siempre tuvimos en cuenta las tres dimensiones de la ciudadanía (civil, política y social) para intentar medir la influencia de las políticas sobre la misma.

El Centro de Estudios e Investigaciones Laborales (CEIL) es un centro de investigación dependiente del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) de Argentina, creado en 1971, desde el cual se han realizado investigaciones sobre el mercado laboral. Las publicaciones de Julio Neffa, Arturo Fernández entre otros han sido de indudable valor para el análisis de las políticas neoliberales, y para el análisis minucioso al Plan Jefes y Jefas de Hogar. Una limitación que encontramos en algunos de los artículos de Neffa es que se analizaba

solo la dimensión micro-económica, partiendo desde la teoría neoclásica. En este caso nuestra Tesis intenta utilizar categorías específicas de la ciencia política.

No podemos dejar de mencionar la obra del el CIEPP (Centro de Investigaciones de Políticas Públicas) y el CIPPEC (Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento). Tanto la obra de Armando Barbeito, Rubén Lo Vuolo y Corina Rodríguez Enríquez del CIEPP, como la de Fabián Repetto, Director del Programa de Protección Social del CIPPEC nos han aportado datos e interpretaciones sobre los tres períodos, particularmente a partir del año 2000 en adelante.

Hemos utilizado ampliamente las investigaciones realizadas por Luis Beccaria de la UBA, que a pesar de ser económicas, nos permitieron analizar algunas variables de gran utilidad.

Tras la revisión de esta Tesis, nos han enriquecido particularmente las obras de Pilar Arcidiácono, “La Política del mientras tanto. Programas sociales después de la crisis 2001 – 2002” (Arcidiácono, 2012), de Laura Pautassi, “Perspectiva de derechos, políticas públicas e inclusión social” (Pautassi, 2010) y de María Antonia Carbonero Garmundí y Silvia Levin, “Injusticias de Género en un mundo Globalizado” (Carbonero Garmundí y Levin, 2014). Estas obras particularmente nos permitieron identificar aspectos ya estudiados de los no estudiados respecto a la integración de las personas en el mercado laboral y el impacto sobre la ciudadanía.

Los estudios del PNUD (PNUD, 2012), la CEPAL, la OIT y el Banco Mundial (tanto nacionales como regionales) relacionados con el período han contribuido a comprender las políticas públicas de nuestro país, dada la gran incidencia que han tenido, particularmente el período “postmenemista” y kirchnerista.

Las continuas revisiones de esta Tesis y los aportes de estos centros de investigación sumado a toda la bibliografía analizada nos han permitido comprender los lazos entre las políticas públicas aplicadas con los problemas socio – económicos existentes.

Las entrevistas realizadas, particularmente a algunos decisores de esas políticas nos han permitido ver cuáles fueron sus objetivos

primigenios en torno al reconocimiento y ejercicio de los derechos de la ciudadanía. Estas entrevistas contribuyeron al estudio de caso: En algunos casos fueron muy informales, dado que la mayoría de las preguntas provenían del contexto inmediato de la conversación. Esto hizo que las preguntas utilizadas fueran diferentes para cada persona entrevistada. Algunos fueron entrevistados en varias ocasiones. Esto nos permitió responder a las diferencias individuales y cambios en la situación en cada una de las entrevistas..

## **B. Objetivos de la investigación**

Nuestros interrogantes, sumados al análisis de un amplio estado del arte han inspirado el objetivo general de esta tesis, que es analizar y comparar la incidencia de las políticas públicas de empleo en el bienestar e integración de los grupos más desfavorecidos en la sociedad argentina y la incidencia sobre el ejercicio de la ciudadanía en los gobiernos de Carlos Menem y de Néstor Kirchner.

Esta tesis es un estudio de caso que analiza un tema álgido como son las políticas de empleo en los períodos seleccionados. Al utilizar este método, hemos intentado responder el cómo y el por qué, utilizando múltiples fuentes y datos, poniendo especial énfasis en la opinión de quienes diseñaron esas políticas públicas o tuvieron una interrelación directa con ellos, y en quienes fueron destinatarios de las mismas (particularmente organizaciones sociales representativas de destinatarios). Esto no implica parcialidad en la opinión, sino la posibilidad de llevar a cabo una estrategia de investigación dirigida a comprender esas dinámicas en contextos singulares como fueron ambos gobiernos. Hacemos un breve análisis del período intermedio, con el gobierno de la Alianza liderado por Fernando de la Rúa y el gobierno de Eduardo Duhalde. Se han combinado distintos métodos para la recogida de evidencia cualitativa y/o cuantitativa con el fin de describir, verificar o generar teoría.

Asumimos un riesgo al pensar esta tesis porque conocemos que el estudio de caso ha sido muy cuestionado por algunos autores (Stoeker, 1991; Venkatraman & Grant 1986, Rouse & Daellenbach, 1999; Bower & Wiersema, 1999), quienes creen que no es una buena estrategia para realizar investigación científica, y que el método de estudio de caso puede presentar problemas de fiabilidad y validez.

No obstante, consideramos que el método de estudio de caso es una herramienta valiosa de investigación, y su mayor fortaleza radica en que a través del mismo se mide y registra la conducta de las personas involucradas en el fenómeno estudiado a través de fuentes, tanto cualitativas como cuantitativas (hemos intentado demostrarlo a través de las entrevistas realizadas) (Yin, 1989; Chetty, 1996)

Aunque originariamente el estudio de caso fue considerado apropiado sólo para las investigaciones exploratorias, hoy en día se lo utiliza al contrastar la teoría (Pinfield, 1986; Anderson, 1983) y en la generación de teoría (Gersick, 1988).

Los **objetivos específicos** que ordenaron el trabajo de investigación, en correlato con los interrogantes planteados fueron los siguientes:

- Describir y analizar el contexto de época, incluyendo el impacto de la globalización, el fin del régimen de bienestar, el debate sobre el fin del trabajo y el avance neoliberal a nivel mundial y su impacto sobre Argentina
- Identificar e interpretar las políticas públicas de empleo de promoción de actividades, normativas, reguladoras y las leyes con un efecto regulador del empleo que se aplicaron durante los gobiernos de Carlos Menem (1989-1999), en un régimen de bienestar mercantilista.
- Analizar el impacto de las políticas declarativas propuestas durante el gobierno de la Alianza y las ventajas y desventajas del Plan Jefes y Jefas implementado por el gobierno de Eduardo Duhalde, en un marco de alta vulnerabilidad social en la Argentina

- Reconocer y comprender las políticas de empleo (de promoción de actividades, y con un incipiente enfoque de derechos) aplicadas durante la presidencia de Néstor Kirchner (2003–2007)
- Comparar las políticas públicas de empleo utilizadas por ambos gobiernos (Menem y Kirchner) desde un punto de vista cuantitativo y su incidencia sobre la integración, el bienestar y la ciudadanía (teniendo en cuenta particularmente las diferentes dimensiones de la ciudadanía)
- Establecer los efectos y las proyecciones políticas de la relación entre empleo y bienestar, integración y ciudadanía en la Argentina y a manera de conclusión, determinar los cambios que podrían propiciarse

### **C. Hipótesis**

Derivada del Marco Teórico estudiado, la **Hipótesis principal** que ha guiado esta Tesis es, que si durante los años 90 las políticas neoliberales económico -sociales generaron una fuerte tensión entre la destrucción del empleo y las prácticas democráticas que se sustentaron en políticas reguladoras del empleo (criterios para aumento de salarios, negociaciones colectivas, elección de obras sociales, aportes patronales, etc.) , el gobierno de Néstor Kirchner, a través de políticas de empleo de inclusión y bienestar, atenuó dicha tensión sin poder resolver totalmente la reconstrucción de la ciudadanía.

Una **segunda hipótesis** es que si las políticas de empleo del gobierno de Menem incrementaron el trabajo informal y facilitaron la flexibilización laboral, en el gobierno de Kirchner se puso eje en la redistribución del ingreso y en otras variables que facilitaron el ejercicio de la ciudadanía a través del incremento del reconocimiento y de la representación,



#### **D. Estrategia metodológica**

Tal como mencionamos la estrategia metodológica diseñada en el marco de esta Tesis se concentra en el estudio de caso partiendo de una comparación diacrónica (Morlino, 1994). Este abordaje cualitativo favorece una mirada reflexiva de la ciencia sobre una realidad social tan importante. (Stake, 1994; Neiman y Quaranta, 2006). Incluimos en este punto la operacionalización de las variables que efectuamos y la estrategia de campo seleccionada (técnicas e instrumentos utilizados para recolectar información), los indicadores utilizados para medir las variables, y las matrices analíticas utilizadas.

El análisis de caso se enriqueció por la experiencia de la tesista como consultora de la Organización Internacional del Trabajo (en adelante la OIT) durante los años 2004 – 2008 en el Programa AREA (Asistencia a la Reactivación del Empleo en la Argentina) (Programa AREA - OIT, 2006, 2007, 2008 ; Bustamante,2004, 2005, 2006, 2007, 2008) y 2009 – 2011 en el Programa CEA (Consolidación del Empleo en la Argentina) (Programa CEA - OIT, 2011; Bustamante,2009, 2010, 2011), como asistencia del MTEySS en la implementación del Programa Más y Mejor Trabajo en territorio. Esto nos permitió realizar mapeos y diagnósticos territoriales en temas de empleo, facilitar mesas de concertación entre distintos actores para visualizar los problemas de empleo y encontrar soluciones, elaborar y/o evaluar proyectos productivos con mayor o menor éxito en la creación de puestos de trabajo, colaborar en la puesta en marcha de la Red Nacional de Oficinas de Empleo y algunas otras tareas que nos ayudaron a validar las hipótesis, junto a otros métodos que pueden otorgar la generalización (Stake, 1994). Durante los años 2008 y 2009, desde la Coordinación Nacional del Programa “Incremento de la empleabilidad femenina”, financiado por el Banco Mundial, pudimos tomar contacto con coordinadores de las oficinas de empleo, empleadores, instituciones de formación profesional y desempleadas de las ciudades de Ituzaingó, San Juan, Mar del Plata, Formosa y Curuzú Cuatiá, realizando entrevistas y coordinando proyectos

de empleo en estas localidades (seleccionadas como una muestra por el MTEySS). (Bustamante, 2009)

Durante el período 2007 – 2010, en carácter de asesora de la Federación de Industriales de la provincia de Santa Fe pudimos entrevistar a varios industriales de esa organización y de la Unión Industrial Argentina y acceder a datos estadísticos del período 1989 – 1999. (Bustamante, 2009, 2010)

A partir del año 2012 y hasta agosto de 2015, colaboramos en la realización de Informes de Empleo en dos centrales sindicales nacionales, la Federación de la Carne y la Federación Argentina de obreros del pan, lo que nos permitió acceder como asesora en la Secretaría de Empleo de la Confederación de Trabajadores de la República Argentina (que conducía Hugo Moyano). (Bustamante, 2012, 2013, 2014, 2015) Cabe aclarar que aunque la asistencia técnica fue estrictamente de carácter profesional y no política, nos permitió acceder a todas las reuniones de Consejo Directivo de la CGT durante el período 2012 – 2015 y entrevistar en numerosas oportunidades a diferentes dirigentes gremiales que tuvieron una amplia actuación durante ambos períodos presidenciales bajo estudio. Solo una parte de estas entrevistas fue utilizada para la tesis.

Esta experiencia profesional indudablemente influyó los criterios utilizados para la selección de actores para las entrevistas. La posibilidad de entrevistar a ex – presidentes, legisladores y funcionarios del Ministerio de Trabajo era una oportunidad que nos parecía importante para agregar un punto de vista de actores que, más allá de coincidir o no con sus formación política, fueron algunos de los “hacedores” más importantes de las políticas de empleo en nuestro país durante el período bajo estudio. El acceso cotidiano a dirigentes gremiales y empresariales, y a “operadores políticos” de aquella época fue el motivo de la elección de estos actores. Acudir a una persona que organizó una red clientelar aparecía como una oportunidad desde el punto de vista académico. Indudablemente los nueve años que nos llevó realizar la Tesis, no fueron años de militancia

política sino de trabajo técnico, pero sí de estar en contacto con quienes “hacían la política en el terreno”.

Es indudable asimismo que esta tesis tiene mucho de nuestra formación teórico – práctica en la Organización Internacional del Trabajo. Nos formaron y formamos en todo el país dando más de 300 talleres a personal de las Gerencias de Empleo, consultores, personal de las oficinas de empleo, redes de formación y capacitación, pero también a intendentes, miembros de las mesas de concertación que se constituyeron en numerosos municipios y que incluían a académicos, miembros de ONG e incluso desocupados en la búsqueda de soluciones para encontrar empleo. Es real que estas políticas se resolvieron en el territorio. (AREA – OIT, 2008)

La validez de las hipótesis se alcanzó a través de la triangulación de datos primarios y secundarios recolectados, lo cual permitió articular la información empírica con el marco de referencia teórico construido para abordar el problema de investigación propuesto. (Vasilachis de Gialdino, 2006).

Los insumos teóricos para el análisis empírico fueron: las Políticas de Empleo, bienestar, integración y ciudadanía

- **Primera unidad de análisis: régimen de bienestar en Argentina**

Las primeras unidades de análisis son los regímenes de bienestar, considerados como esas constelaciones, más o menos robustas, de mercados, políticas públicas y trabajo no remunerado (Esping Andersen, 1990). Dos conceptos lo han traído con frecuencia al debate público: la pobreza implícitamente entendida como un estadio inferior del bienestar, y la inequidad explícitamente entendida como la inadecuada distribución de insumos (por ejemplo, años de educación) y capacidades (por ejemplo, empleabilidad) socialmente deseables. Ha sido asimilado a disponibilidad de ingresos, por encima o por debajo de un cierto umbral; asociado a la satisfacción de necesidades básicas requeridas para la supervivencia; entendido como manejo de distintos tipos de riesgos; y considerado como la libertad para alcanzar aquello que se considera valioso ser o hacer a

partir de capacidades funcionales como la educación y la salud. (Martínez Franzoni, 2008). El régimen de bienestar no es sino una constelación de prácticas diversas aunque jerárquicamente organizadas de asignación de recursos.

En Argentina, como en la mayoría de los países latinoamericanos, ha sido caracterizado como “informal” (Filgueira, 1998; 2004). La mayoría de las clasificaciones de los regímenes de bienestar en América Latina han enfatizado la lógica de la política social, dejando en un segundo plano los mercados laborales y el papel de las familias y el trabajo no remunerado. Esta crítica que hace Martínez Franzoni (2014) es real, y aunque nos resultaría de interés integrar estas tres dimensiones de una manera profunda en estos períodos, centraremos nuestro análisis en las políticas públicas de empleo y aportaremos complementariamente algunos datos que puedan ser verificables de las otras dos dimensiones en los casos en los cuales hagan un aporte al análisis de las políticas de empleo.

Tal como afirmamos en la introducción, Juliana Martínez Franzoni (2007, 2008) en unos estudios que abarcan el período 1998 – 2003, desarrolló una tipología a partir de cuatro dimensiones de análisis: la mercantilización de la fuerza de trabajo, la desmercantilización del bienestar, la familiarización del bienestar y el desempeño del régimen, utilizando 34 criterios que intentaron superar una visión más estatal de los regímenes. Ésto le permitió identificar tres regímenes de bienestar marcadamente distintos. Argentina coincidiendo con este análisis posee un régimen estatal-productivista, que tuvo en el período de Menem un mayor grado de mercantilización y el de Kirchner, una tendencia a la desmercantilización.

Esta distinción de Juliana Martínez Franzoni (Martínez Franzoni (2008) hace original el planteo, porque avanza sobre la propuesta de Gosta Esping- Andersen (Esping Andersen, 1999, 2002), pero nutriéndose por autoras feministas como Ann Shola Orloff (Orloff, 1993) y Diane Sainsbury (Sainsbury, 1999). No pretendemos realizar una tesis de

estudios de género, pero entendemos que esta literatura permite abordar el bienestar considerando la presencia del Estado y no como variable, y a partir de una visión integral, no sectorial, de la política pública.

Realizamos un primer análisis empírico del régimen de bienestar en la Argentina, basado sólo en información estadística agregada a nivel nacional.

Las dimensiones que nos permiten operacionalizar regímenes de bienestar en América Latina son tres:

- La determinación del grado de mercantilización de la fuerza de trabajo que lograda en el régimen de bienestar. Refleja la capacidad del mercado laboral para proveer trabajo remunerado así como calidad de dicho trabajo según estabilidad, protección social y otras garantías laborales. Lo valoramos a través de indicadores de acceso al mercado laboral, como la ocupación o el desempleo; al tipo de acceso con o sin distintos tipos de protección social; y a los ingresos obtenidos en el país. (Martínez Franzoni, 2008)
- Una segunda dimensión es el grado de desmercantilización del bienestar, es decir, su autonomía del intercambio mercantil debido a la reasignación de los recursos que realizan las políticas públicas (Esping-Andersen, 1990). En esta tesis, interesa conocer el grado de desmercantilización que permiten las políticas públicas estatales (primera subdimensión), a través de indicadores tales como la cobertura, el gasto público y los criterios de acceso a la inversión pública, por un lado, y del gasto y el consumo privado (segunda subdimensión), por el otro.
- La tercera dimensión es el grado de familiarización del bienestar, es decir, su autonomía entre la disponibilidad de trabajo femenino no remunerado basado en la división sexual del trabajo (Orloff, 1993). Dada la ausencia de datos relativos al uso del tiempo, se explora a través de aproximaciones, como la presencia de

cónyuges sin trabajo remunerado, de familias extensas y de servicio doméstico, y la ausencia de guarderías o regulaciones

- La cuarta dimensión es el desempeño del régimen, independientemente del tipo de prácticas, mercantiles o no, a las que se deba.

A partir de estas dimensiones, el análisis permitirá reconstruir el régimen de bienestar en Argentina en tanto constelación de prácticas que asignan recursos a través del mercado, la división sexual del trabajo y el Estado (Esping-Andersen, 2000).

A partir del análisis estadístico, definimos algunas características. Uno de los hallazgos fundamentales es que existe cierto margen de informalidad, en tanto una proporción de la población no puede luchar con los riesgos sociales a través de su participación en los mercados laborales o en los servicios públicos (Gough y Wood, 2004). Por lo tanto una proporción variable de la población en alguna medida depende de arreglos familiares y comunitarios para asumir prácticas cuyas lógicas corresponden a los mercados, en particular laborales, o a los estados, locales o nacionales.

Es real que existe una debilidad con respecto a indicadores que permitan valorar el papel de las comunidades en la producción del bienestar. Sin embargo, la combinación de los indicadores disponibles con el conocimiento previamente existente sobre mercados laborales, políticas públicas y organización de las familias, fundamenta esta afirmación.

En torno a ello, hemos utilizado los siguientes indicadores para cada una de las dimensiones y considerado las fuentes que se citan a continuación:

**Cuadro Nro. 1: Régimen de bienestar: Propuesta metodológica de indicadores**

<b>Dimensiones</b>	<b>Indicadores</b>	<b>Fuente</b>	<b>Año</b>
<b>Mercantilización</b>	Tasa neta de participación nivel nacional (15 a 64 años)	BID	1999
	Tasa de desempleo nacional	BID	1999
	PEA femenina (15 a 64 años)	CEPAL	1999
	PEA ocupada asalariada	CEPAL	2002
	Trabajadores independientes no calificados	CEPAL	2002
	PIB por habitante (US\$ 1995)	CEPAL	1999
	Población nacional bajo línea de pobreza	CEPAL	1999
	Coefficiente de Gini	CEPAL	1999
	Remesas como % del PIB	BM	2003
	Población rural	CEPAL/ CELADE	2000
<b>Desmercantilización</b>	Gasto privado en salud	OPS	2001
	Matrícula educativa privada	UNESCO	2001
	Consumo privado como % del consumo total	CEPAL	2002
	Población urbana ocupada en sector público	CEPAL	2002
	Gasto público en salud per cápita (US\$ 1997)	CEPAL	99/01
	Gasto público en educación per cápita (US\$ 1997)	CEPAL	99/01
	(N = 10) Gasto público social per cápita (US\$ 1997)	CEPAL	99/01
	Gasto público social como % del PIB	CEPAL	99/01
	Gasto social dirigido a desarrollo humano	CEPAL	99/01
	Empleados(as) con seguridad social	BID	Años

			90
<b>Familiarización</b>	Trabajo infantil (entre 10 y 14 años)	BID	1999
	Familias urbanas extendidas y compuestas	Arriagada b	1999
	Mujeres activas de 15 a 34 años Jefatura femenina	OIT b	2003
	Familiarización	CEPAL	2002
	Flías. nucleares biparen. c/ cónyuge s/ trabajo remunerado	Arriagada a	2002
	Empleo urbano en servicio doméstico	CEPAL	2002
	Población menor de 12 años	CEPAL-CELADE	2000
	Población mayor de 65 años	CEPAL-CELADE	2000
	Razón de dependencia (población 12 a 64 años)	CEPAL	2000
<b>Desempeño en manejo de riesgos</b>	Tasa de mortalidad menores de 5 años	UNICEF	2003
	Homicidios por cada 100.000 habitantes	PNUD	2001
	Índice de Desarrollo Humano relativo al género	PNUD	2002
	Poblac. carcelaria s/ proceso o c/ libertad condicional	PNUD	2002
	Esperanza de vida escolar	UNESCO	2001

Fuente: Martínez Franzoni (2008)



Esto nos permitió definir determinadas características del régimen de bienestar en la Argentina. Si valoramos el régimen en términos de PEA, que es asalariada, la formalización del mercado laboral es alta. Tiene una baja proporción de población independiente no calificada. Los mercados laborales transnacionales tienen un mínimo papel en el PBI

La efectividad de los mercados laborales para integrar y remunerar a su fuerza laboral es alta así como el ingreso por habitante. Existe un alto nivel de concentración del ingreso aún dentro de una región de por sí muy desigual. Es marcadamente urbano (cerca del 90%).

Para hablar de la desmercantilización del bienestar en Argentina, tendríamos que pensar qué ocurre con la política pública. ¿En qué medida interviene desligando el bienestar del intercambio mercantil? Si consideramos la proporción de la PEA ocupada en el sector público, Argentina tiene un Estado grande, con un gasto público social por habitante elevado y una población a quien le interesa (según lo marcaba la Corporación Latinobarómetro en el 2008), estar más vinculada al Estado que al mercado.

En relación inversa al consumo privado, tiene una alta proporción de matrícula privada.

Respecto a la familiarización del bienestar, la pregunta que podemos hacernos es ¿En qué medida el bienestar está sujeto al trabajo no remunerado? Es importante la existencia de familias nucleares sin mujeres cónyuges con trabajo remunerado. Sugiere que la presencia de familias con división sexual tradicional del trabajo, al menos en términos de promedios nacionales, no necesariamente disminuye por elección sino más bien por necesidad económica: alta informalización de las relaciones laborales, bajos salarios, y escasa o nula inversión pública, aparece acompañada de mayor participación laboral de las mujeres y, a la vez, de una mayor demanda de trabajo no remunerado como lo sugiere la presencia de niños y niñas menores de 12 años. (Martínez Franzoni, 2008)

Una característica que se detecta respecto a la composición de la inversión social es que el país destina muchos recursos a programas focalizados. Si observamos el porcentaje del gasto social con respecto al PIB, este es de alrededor del 18%. La inversión social era de US\$ 1650 en Argentina.

El trabajo no remunerado, fuertemente basado en la división sexual del trabajo, existe de manera permanente.

El indicador de trabajadores/as independientes sin calificación permite un acercamiento a la transformación del hogar en unidad productiva, es decir, al autoempleo.

Argentina tiene un alto porcentaje de la población ocupada en esta situación, lo que evidencia una ampliación del ámbito doméstico para hacer propias actividades generadoras de ingresos que compensen las «fallas» del mercado laboral y la distribución de los ingresos.

Es a esta ampliación del ámbito doméstico y del trabajo no remunerado, en tanto esfuerzo por adaptarse y compensar insuficiencias de los mercados laborales y de las políticas públicas, a lo que se alude como «informalidad» del bienestar. Dicho de otra forma, la informalidad del bienestar está dada por una ampliación de una práctica de asignación de recursos para compensar otras.

Argentina, como la mayoría de los regímenes latinoamericanos son, en alguna medida, informales, en tanto una proporción de la población no puede luchar con los riesgos sociales a través de su participación en los mercados laborales o en los servicios públicos (Gough y Wood, 2004). Por lo tanto una proporción variable de la población en alguna medida depende de arreglos familiares y comunitarios para asumir prácticas cuyas lógicas corresponden a los mercados, en particular laborales, o a los estados, locales o nacionales.

## **Segunda unidad de análisis: Políticas públicas de empleo y ciudadanía:**

En segundo lugar, necesitamos analizar en el marco de ese régimen de bienestar el impacto que las políticas de empleo en Argentina han tenido sobre el bienestar, la integración y la ciudadanía, En nuestro país, las políticas públicas son centrales, tienen más importancia que la influencia del mercado laboral o el trabajo no remunerado.

Una gran ayuda desde el punto de vista metodológico ha sido organizar las políticas de empleo en meramente declaratorias de intereses (Martínez Nogueira, 1997), de promoción de actividades (programas de transferencia de bienes y recursos, etc.) (Martínez Nogueira, 2004), normativas, sustantivas, y de enfoque de derechos (NNUU, 2006) (para dividir las que tuvieran un objetivo integrador de las que poseían propósitos reguladores del empleo o leyes). A ello sumamos la existencia (o no) de articulación con otros sectores: Público con social y empresarial (Cunill Grau, 2005) y Serrano y Fernández (2005). En torno a ello, hemos realizado el siguiente cuadro comparativo que utilizaremos en el capítulo 4.

### **Cuadro Nro. 2: Aproximación a las políticas públicas de empleo (y del mercado del trabajo con impacto en el empleo) durante los regímenes de bienestar de Menem y Kirchner**

Régimen de bienestar	Políticas Públicas	Tipo de política				Articulación con otros sectores (Policy Network)		
		Sustantivas	Promoción de actividades (programas de transferencia de bienes y recursos, etc.) (Martínez Nogueira, 2004)	Normativas	Declaratoria de intenciones (Martínez Nogueira, 1997)	Basadas en enfoque de derechos (NNUU, 2006)	Público, social, empresarial (Cunill Grau, 2005)	Gobiernos provinciales y locales (Serrano y Fernández, 2005)
Mercantilista: Menem (1989 – 1999)								
Mercantilista con tendencia a la desmercantilización: Kirchner (2003 – 2007)								

Fuente: elaboración propia siguiendo distintos autores: Acuña y Repetto (2002), Acuña (2010), Martínez Nogueira (1997, 2004), NNUU (2006), Cunill Grau (2005), Serrano y Fernández (2005)

Respecto a las políticas de empleo, tras el período neoliberal de los '90 han intentado la inserción de la población. Recordamos que las políticas públicas estudiadas en el marco de esta Tesis fueron las políticas públicas de empleo elaboradas por el MTEySS y aplicadas en todo el territorio nacional. Se consideraron estas políticas porque fueron justamente las de mayor cobertura territorial y con un número superior de personas que recibieron sus beneficios. Eso no significa que no hayan existido otros planes a nivel provincial o local para incentivar el empleo, pero han sido dejados de lado por no contar con información cuantitativa suficiente que lo respaldara. Con este recorte del objeto de estudio, se buscó priorizar la profundización del análisis de caso, reemplazando la validez que en otros métodos puede tener la generalización (Stake, 1994).

Tal como afirmamos en nuestro marco teórico, el concepto de ciudadanía tiene una larga trayectoria en el pensamiento filosófico – político, y algunos elementos que retomamos para poder hacer el análisis presente.

En primer lugar, la idea de autonomización del individuo, sus intereses, y sus derechos, cuya titularidad se vincula al liberalismo político. La ciudadanía como acceso a los derechos civiles, reconocidos por la estructura jurídico – política.

La perspectiva del republicanismo clásico, retomada en la actualidad por Hannah Arendt, en la cual se prioriza el bien común como virtud cívica. La disponibilidad de la ciudadanía para concesiones individuales en favor de la colectividad, hará que participe y hasta luche en favor de sus derechos políticos.

En tercer lugar, la noción de pertenecer a una comunidad política, donde haya un reconocimiento recíproco de los ciudadanos y en la atribución de derechos por su condición de identidad y de pertenencia a una comunidad de iguales.

Aunque no se encuentran en “estado puro” en ninguna experiencia histórica, podemos afirmar que en Argentina tuvo esta evolución, que analizamos en uno de los capítulos. Para considerar la relación entre ciudadanía y políticas públicas (de empleo), que es nuestro objeto de investigación priorizado, acudimos a Thomas Marshall (Marshall, 2005) por su importancia en la sistematización de los tipos de ciudadanía. Marshall diferencia entre derechos civiles (goce de libertades individuales), políticos (vinculados a la participación y representación) y sociales. La ciudadanía social es un concepto que resulta de particular interés desde el punto de vista metodológico. Cuando Marshall la define como el conjunto de derechos y obligaciones que posibilitan la participación igualitaria de todos los miembros de una comunidad “en sus padrones básicos de vida” (Marshall, 2005), nos posibilitó un elemento indispensable para mantener la integración social, considerando las desigualdades existentes.

Existen algunos parámetros para ver la evolución o no de estos derechos y por tanto apreciar la contribución que determinadas políticas realizan para que las sociedades avancen en ese sentido, y entendemos que otros podrían determinarse.

Para ello hemos analizado distintas perspectivas, entre ellas un trabajo coordinado por Teresa Matus sobre indicadores para la ciudadanía (Matus y otros, s/f: 116) donde sostienen que dichos indicadores deberían medir: la inclusión económica de los individuos, el fortalecimiento de vínculos y lazos sociales; la comprensión y el desarrollo de la pluralidad, en relación a las diferencias; la ampliación de la reflexividad de los sujetos, de las nociones de derecho y de la formación de criterios frente a órdenes normativos distintos y conflictivos; el aumento del dominio de lenguajes, códigos de significación y recursos institucionales que circulan socialmente; la ampliación del conocimiento y del sentido crítico en relación a sus comunidades de referencia; la reducción del aislamiento social; el aumento de participación en distintas formas de acciones e instituciones colectivas civiles, ya sean sociales, culturales o políticas; y la identificación de múltiples comunes por los

cuales los individuos y grupos pueden articular su actuación en la esfera pública y en los espacios colectivos.

Otros autores o instituciones han hecho esfuerzos por encontrar indicadores que respondan a la influencia de las políticas públicas (sociales particularmente) sobre la ciudadanía.

Claudia Serrano puso énfasis en el estudio del componente participativo en los Programas Sociales, (Serrano, 1998). Para ella existía en Chile un amplio consenso a nivel nacional respecto de la importancia de la participación social pero no se cuantificaba adecuadamente como se fortalecía la ciudadanía y la democracia a través del ejercicio de las políticas públicas.

Data Gob., que ha sido un esfuerzo del BID por lograr más de 400 indicadores, de los cuales los más útiles en la medición del impacto sobre la ciudadanía puede ser el de gobernabilidad. (Matus, s/f)

Freedom House, determina el nivel de libertad personal que se ejerce dentro del Estado y ha tenido algunos comentarios acertados sobre determinados regímenes.

Corporación Latinobarómetro, que organiza las respuestas realizadas en varios países vinculadas básicamente al ejercicio de la democracia, y el derecho a elegir y ser elegido.

Participación del ciudadano en el presupuesto (FUNDAR), que básicamente mide a través de indicadores el grado de participación de la ciudadanía en la elaboración del presupuesto.

Son numerosos por otra parte los indicadores sociales que pueden ser utilizados para medir la ciudadanía social, y que provienen de distintas fuentes. (CEPAL, BID; EPH, etc.)

PNUD: al incorporar el Índice de desarrollo humano, se mide el grado de libertad.

Varios autores y organizaciones en suma han hecho esfuerzos en medir el impacto de las políticas a través de indicadores sociales, pero ya desde fines de los '80 se empieza a denunciar las limitaciones de los indicadores sociales para medir el impacto de las políticas (Lluch, 1987; Zarzoza, 1996). Salama y Destrenau por ejemplo hablaban del reduccionismo de algunos indicadores de la pobreza. (Salama, 2002). Pichardo en su análisis de evaluación del impacto social, propone resignificar tanto los fundamentos de la evaluación privada como los fundamentos de la evaluación social y del análisis costo/beneficio, desde una orientación social operacional que reconociera los cimientos éticos de los Programas (Pichardo, 1997 en Matus, s/f)

Dagmar Racynski realizó un estudio sobre los problemas a afrontar en la construcción de indicadores sociales. Afirmaba que las políticas públicas requerían de la creación de nuevos sistemas adecuados de información que permitieran conocer los esfuerzos de inversión social realizados en un lugar, las características de los beneficiarios efectivos y los cambios que ellos experimentaban no solamente en su situación de pobreza y calidad de vida, sino también incluyendo criterios e indicadores asociados a las dimensiones no materiales y materiales de la pobreza, así como también la apreciación que los participantes y habitantes de ese lugar concreto tienen acerca de uno o un conjunto de proyectos. (Racynski, 1995)

Laura Pautassi en el año 2013 elaboró una serie de indicadores sociales para políticas y programas.

En estas obras encontramos claves importantes para el desarrollo de indicadores que fueran de utilidad para la presente investigación. Y dedujimos que más allá de los indicadores cuantitativos, necesitaríamos indicadores cualitativos e incluso escuchar la opinión de quienes pusieron en marcha las políticas públicas, así como de sus beneficiarios. En este punto, sufrimos un cambio a partir de la primera lectura de esta Tesis, para prevenir que asumiéramos como real lo que ellos decían. Era evitar caer en una de las falencias positivistas que Popper enfrentaba: la ilusión



del empirismo y la inducción como fundamento de lo real. (Popper, 1962 en Matus, s/f).

El concepto de ciudadanía abordado entendemos que tiene gran importancia para deslindar el impacto de las políticas públicas en determinado régimen de bienestar. Aunque son numerosas las definiciones de ciudadanía, consideramos de gran importancia el aporte que hace al análisis Sonia Fleury cuando afirma que en el informe del PNUD sobre la democracia (Fleury, 2004), que se retoma la “ciudadanía como fundamento del deber político y del orden social”. Allí se destacan como atributos de la misma:

- Su carácter expansivo, basado en la concepción moral y legalmente respaldada del ser humano como responsable, razonable y autónomo.
- La condición legal, estatus que reconoce al individuo como portador de derechos legalmente sancionados y respaldados.
- El sentido social o intersubjetivo que resulta en la pertenencia a un espacio social común (republicanismo cívico).
- El carácter igualitario, sustentado en el reconocimiento universal de los derechos y deberes de todos los miembros de una sociedad democráticamente organizada.
- La inclusividad, ligada al atributo de nacionalidad que implica la pertenencia de los individuos a los Estados nacionales.
- El carácter dinámico, contingente y abierto, como producto de luchas históricas. (PNUD, 2004)

En ese marco, la recuperación de la noción de ciudadanía en la actualidad es el estado de plena autonomía, donde se aceptan singularidades y diferencias, y se tornan públicos los espacios que anteriormente eran considerados privados. Esta definición nos permite diferenciar las tres dimensiones consideradas por Marshall con los atributos que menciona Fleury que contribuyen a su operacionalización

- **Propuesta de un modelo de indicadores sociales para medir el impacto de las políticas públicas en un régimen de bienestar**

En primer lugar hemos determinado cuáles eran las características del régimen de bienestar en Argentina. En esa constelación, hemos estudiado únicamente los efectos de las políticas públicas de empleo.

En ese marco además hemos organizado dichas políticas a los fines analíticos en políticas regulatorias; políticas distributivas; políticas redistributivas; y políticas constituyentes, siguiendo a Theodore Lowi (Lowi, 1964)

Esta aproximación nos ha permitido deslindar aquellas políticas de empleo que por su contenido se dirigen directamente a favorecer los procesos de integración de otras que cumplen propósitos reguladores del empleo (criterios para el aumento de salarios, negociaciones colectivas, elección de obras sociales, aportes patronales, etc.) o normativos pero no se dirigen en forma directa a garantizar la integración social. Otras políticas fueron formuladas por leyes pero sus contenidos determinan un cambio en el cambio de perfil y de sentido de las políticas incluida la política de empleo: la Ley de Reforma del Estado, la Ley de Emergencia Económica y la Ley de Reforma Laboral.

Nos ha resultado difícil priorizar un único criterio para valorar el impacto del empleo en el bienestar, integración y ciudadanía, por ello requerimos una conceptualización compleja que comprenda determinados principios orientados a facilitar la operacionalización de determinadas variables.

En el marco teórico hemos considerado además a dos autoras que colaboran conceptualmente a nuestra investigación: Nancy Fraser y Hannah Arendt.

La teoría de la justicia de Nancy Fraser, así como su posicionamiento respecto a las esferas de la justicia (Redistribución, reconocimiento y representación). Hemos hecho la salvedad que aunque pone su foco en el sistema de género, puede aportar en la perspectiva

futura de las políticas públicas y colaborar en el análisis de las políticas de ambos períodos.

Pero además, hemos considerado el aporte de Fraser respecto a una de las provisiones del bienestar que debe ser requerido en el marco de un régimen de bienestar (Fraser, 1994 en Martínez Franzoni, 2014). Aunque Fraser, una vez más hace referencia a las relaciones de género, consideramos que puede aplicarse a este principio en general pues alude que “si no se logra ninguna otra cosa, un Estado de bienestar debería al menos aliviar el sufrimiento satisfaciendo las necesidades básicas de otro modo insatisfechas” (Fraser, 1994:596). Para Juliana Martínez Franzoni, en este caso, vinculado al régimen de bienestar cuando las personas no son capaces de comercializar su fuerza de trabajo, las políticas públicas deben garantizar el acceso (en este caso desmercantilizado) a ingresos monetarios. Este es el principio que Fraser denomina anti – pobreza.

Otro principio de Fraser que tomamos en cuenta es el de lucha en la diferencia en el ingreso. Consideramos también el principio de lucha contra la explotación que está vinculado a la prevención del abuso de las personas vulnerables como mujeres y niños/as por su propia condición de tales.

Dejamos de lado otros dos principios más ligados al género, no por no considerarlos importantes sino porque no son específicos de esta tesis como el principio de antimarginalización o de superación de la segregación por sexo y el de respeto que implica la existencia de arreglos sociales que denigran a las mujeres.

Estos principios constituyen tipos ideales weberianos que analíticamente son diferentes pero empíricamente pueden relacionarse.

Consideramos estos tres principios para verificar el impacto de las políticas en el bienestar, en el marco de un enfoque multidimensional donde esperamos realizar una intersección entre principios y estructuras del régimen de bienestar, en el cual ponemos énfasis en la política que son el eje de esta tesis

Nos hemos encontrado con varias dificultades para lograr la validez y la confiabilidad del análisis, y entendimos la gran importancia que tenía pasar los conceptos de Fraser, Arendt a indicadores. A continuación explicamos cómo pasamos las definiciones de trabajo a indicadores, y éstas a datos.

**a. Definiciones operativas:**

El cuadro Nro. 3 muestra las definiciones operativas correspondientes a cada uno de los principios propuestos para medir bienestar, integración y ciudadanía, respecto a la estructura del régimen de bienestar. En este sentido, todas las definiciones operativas enfatizan el rol de las políticas públicas de empleo

**Cuadro Nro. 3: Definiciones operativas correspondientes a cada uno de los principios propuestos para medir bienestar, integración y ciudadanía, respecto a la estructura del régimen de bienestar.**

<b>Integración o Cohesión Social, Bienestar y Ciudadanía</b>					
	<b>Principios</b>	<b>Dimensiones</b>	<b>Indicadores</b>	<b>Definiciones</b>	<b>Fuentes</b>
<b>Integración o Cohesión Social (Laeken, 2001; CEPAL/ EUROsociAL, 2007; CEPAL, 2011)</b>	Componente distancias	Pobreza e ingresos	-Porcentaje de la población en situación de pobreza	Corresponde al porcentaje de la población total cuyo ingreso per cápita medio está por debajo de la línea de pobreza	Estimación proveniente de la encuesta de hogares (CEPAL).
			- Brecha de pobreza	Corresponde al déficit de ingresos de los pobres respecto del valor de la línea de pobreza.	Estimación proveniente de la encuesta de hogares (CEPAL).
			- Relación de ingresos entre el quintil más rico y el más pobre	Corresponde a la razón entre el ingreso medio per cápita del 20% más rico de los hogares (quintil 5) y el ingreso medio per cápita del 20% más pobre de los hogares (quintil 1).	Estimación proveniente de la encuesta de hogares (CEPAL).
			-Porcentaje de la población en situación de indigencia	Corresponde al porcentaje del total de la población cuyo ingreso per cápita medio está por debajo de la línea de indigencia (extrema pobreza).	Estimación proveniente de la encuesta de hogares (CEPAL).
			- Brecha de indigencia	Corresponde al déficit de ingresos de los indigentes respecto del valor de la línea de indigencia	Estimación proveniente de la encuesta de hogares (CEPAL).
			- Coeficiente de Gini	Toma valores en el rango [0,1], donde cero corresponde a la equidad absoluta y uno a la inequidad absoluta.	Estimación proveniente de la encuesta de hogares (CEPAL).
		Acceso al empleo	- Tasa de desempleo abierto en zonas urbanas	La tasa de desempleo abierto (TDA) corresponde a la población desocupada (PDES) urbana de 15 años y más, expresada como porcentaje de la población económicamente activa (PEA) urbana de 15 años y más	Estimación proveniente de la encuesta de hogares (CEPAL).
			- Ocupados urbanos en sectores de baja	Corresponde a la población urbana ocupada en sectores de baja	Estimación proveniente de la encuesta de

		productividad	productividad, expresada como porcentaje del total de ocupados en el área urbana	hogares (CEPAL).
		- Desempleo de larga duración	Corresponde a la cantidad de personas desempleadas por un año o más, como porcentaje de la fuerza de trabajo.	Datos recopilados por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) a partir de las encuesta de hogares
		- Relación de salarios entre los sexos	Corresponde a la proporción del salario medio de las mujeres asalariadas urbanas de 20 a 49 años de edad que trabajan 35 horas y más por semana, respecto del salario medio de los hombres de iguales características.	Estimación proveniente de las encuesta de hogares (CEPAL).
		- Tasa de desempleo abierto modificada	Corresponde a toda la población desocupada (PDES) urbana de 15 años y más, incluidos los desalentados, expresada como porcentaje de la población económicamente activa (PEA) urbana de 15 años y más.	Estimación proveniente de la encuesta de hogares (CEPAL).
		- Tasa de subempleo	Corresponde a la cantidad de ocupados por un número de horas insuficiente en relación a un límite determinado como normal y que están disponibles para trabajar horas adicionales, como porcentaje de la población económicamente activa (PEA).	Datos recopilados por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) a partir de las encuesta de hogares
		- Mujeres en empleo asalariado no agrícola	Corresponde a la cantidad de trabajadoras que reciben remuneración en el sector no agrícola respecto del total de trabajadores remunerados en el mismo sector.	Cifras nacionales proporcionadas por Argentina y presentadas por las Naciones Unidas para el período 1990-2004
	Acceso a la protección social	- Ocupados que realizan aportes previsionales	No son consideradas en el marco de esta Tesis	

			- Población en edad de trabajar que realiza aportes previsionales		
	Acceso a la educación		Porcentaje de conclusión de la educación secundaria	- Conclusión de la secundaria en la población de 20 a 24 años	Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), División de Desarrollo Social, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de Argentina
			- Tasa neta de matrícula en la educación preescolar - Población alfabeto de 15 años y más - Acceso a la educación preescolar por quintiles de ingreso - Conclusión de la educación primaria en la población de 15 años y más	No son consideradas en el marco de esta Tesis	
	Acceso a la salud	- Tasa de mortalidad infantil - Esperanza de vida - Niños de 1 año vacunados contra el sarampión - Partos asistidos por personal sanitario especializado - Tasa de mortalidad por VIH/SIDA	No son consideradas en el marco de esta Tesis		

		El consumo de bienes y el acceso a servicios básicos	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Población en estado de subnutrición</li> <li>- Población con acceso adecuado a sistemas mejorados de saneamiento</li> <li>- Población con acceso a suministro mejorado de agua potable saludable</li> </ul>	No son consideradas en el marco de esta Tesis	
	Componente mecanismos institucionales de inclusión y exclusión	Dinámicas de funcionamiento del mercado <sup>4</sup>	- Índice de productividad del trabajo	Corresponde a la variación anual del producto medio por trabajador. Se expresa como un índice en función de un año tomado como referencia (valor 100). Índice 1980 = 100.	Organización Internacional del Trabajo (OIT), Indicadores Clave del Mercado de Trabajo (KILM), Ginebra, 2005.
			- Remuneraciones medias reales	Corresponde a las remuneraciones medias nominales, deflactadas por el índice de precios al consumidor (IPC) de cada país. Índice anual medio (1995 = 100).	Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), División de Desarrollo Económico, en base a cifras nacionales
			- Percepción del cumplimiento de la ley laboral	Corresponde a la evaluación promedio que realizan las personas de 18 años y más sobre el grado de cumplimiento de la ley laboral en su país.	Tabulaciones especiales de las encuestas de opinión de la Corporación Latinobarómetro
			- Ocupados preocupados por perder el empleo	Corresponde al número de ocupados de 18 años y más que se declaran preocupados por perder su empleo en relación con el total de ocupados del mismo grupo etario.	Tabulaciones especiales de las encuestas de opinión de la Corporación Latinobarómetro
			- Gasto privado en educación como	No son consideradas en el marco de esta Tesis	

<sup>4</sup> Aunque estas dimensiones pertenecen al mercado laboral, creemos que tienen consistencia para vincularlo a las políticas de empleo y ayudan en el objeto de estudio de esta Tesis



			<p>porcentaje del PIB</p> <p>- Gasto de los hogares en salud como porcentaje del gasto total en salud</p>		
	Políticas públicas: financiamiento e impacto distributivo		<p>- Porcentaje que representa la carga tributaria en relación con el PIB</p>	<p>Corresponde a la proporción de los ingresos tributarios percibidos por el gobierno en un año respecto del producto interno bruto (PIB) del país en el mismo año</p>	<p>Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), Estadísticas de las Finanzas Públicas en América Latina en base a datos nacionales y Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), OCDE Factbook 2007: estadísticas económicas, ambientales y sociales.</p>
			<p>- Composición de la carga tributaria</p>	<p>Corresponde a la proporción que representa cada tipo de ingreso tributario en el total de ingresos tributarios recaudados por el gobierno en un año.</p>	<p>Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), Estadísticas de las Finanzas Públicas en América Latina en base a datos nacionales y Organización de Cooperación</p>

					y Desarrollo Económicos (OCDE), OCDE Factbook 2007: estadísticas económicas, ambientales y sociales.
		- Proporción de personas que cree que los impuestos serán bien gastados por el Estado	Corresponde al porcentaje de personas de 18 años y más que cree que los impuestos serán bien gastados por el Estado respecto de la población total del mismo grupo etario	Corporación Latinobarómetro	
		- Gasto público social como porcentaje del PIB	Corresponde a la asignación de recursos públicos al gasto en sectores sociales, como porcentaje del producto interno bruto (PIB) total	Estimaciones realizadas por la CEPAL en base a datos proporcionados por Argentina	
		- Gasto público en educación como porcentaje del PIB - Gasto público en salud como porcentaje del PIB	No son consideradas en el marco de esta Tesis		
	El funcionamiento de la democracia	- Índice de democracia	Corresponde al puntaje promedio de democracia que obtienen los países sobre la base de las evaluaciones de expertos.	Freedom House	
		- Percepción del nivel de democracia existente en el país	Se refiere al promedio de las evaluaciones que realizan las personas de 18 años y más sobre el grado de democracia existente en su país, en una escala de 1 a 10, donde 1 corresponde a no democrático y 10 a totalmente democrático.	Corporación Latinobarómetro	
		- Satisfacción con la democracia	Corresponde al porcentaje de personas de 18 años y más que afirma estar muy satisfecho o satisfecho con la democracia respecto de la población	Corporación Latinobarómetro	

				total del mismo grupo etario	
			- Actitudes hacia la democracia (Latinobarómetro)	Corresponde al número de personas del total de la población de 18 años y más que tiene actitudes positivas hacia la democracia.	Corporación Latinobarómetro
		El funcionamiento del estado de derecho	- Índice de percepción de la corrupción - Percepción del avance en la lucha contra la corrupción - Evaluación ciudadana del desempeño del poder judicial - Porcentaje de personas que afirma haber sido víctima de un delito en el último año	No son consideradas en el marco de esta Tesis	
	Componente sentido de pertenencia	Multiculturalismo, tolerancia y no discriminación	- Porcentaje de la población que adscribe a una etnia - Lenguas habladas por la población originaria - Población que se siente maltratada por el color de la piel o la raza - Porcentaje de mujeres en el parlamento	No son consideradas en el marco de esta Tesis, en el período de Kirchner se inician políticas que tendrán fruto en el período posterior de Fernández de Kirchner	
		Capital social y participación	- Confianza ciudadana en las instituciones del Estado y los partidos políticos	Corresponde al nivel promedio de confianza en las instituciones del Estado y los partidos políticos en la población de 18 años y más	Corporación Latinobarómetro
			- Índice de activación política	Se refiere al nivel promedio de activación política que declaran las personas de 18 años y más.	Corporación Latinobarómetro
			- Porcentaje de votos válidos en las elecciones	No es considerada en el marco de esta tesis	

			parlamentarias		
		Expectativas de futuro y movilidad social	- Porcentaje de ciudadanos que cree que la estructura social es abierta e igualitaria	Corresponde al porcentaje del total de personas de 18 años y más que cree que la estructura social es abierta e igualitaria	Corporación Latinobarómetro
			- Porcentaje de ciudadanos con expectativas de movilidad intergeneracional ascendente	Corresponde al porcentaje de ciudadanos de 18 años y más que cree que sus hijos vivirán mejor que ellos.	Corporación Latinobarómetro
		Integración y afiliación social	- Tasa de mortalidad por suicidios - Tasa de homicidios	No son consideradas en el marco de esta Tesis	
<b>Bienestar Vinculado a la equidad (Fraser, 1994)</b>	Anti - pobreza	Mínimo acceso a recursos materiales para varones y mujeres: Participación femenina en el mercado laboral	-Brecha en el desempleo femenino respecto al masculino (vinculado al mercado laboral)	Diferencia entre el desempleo entre géneros en el mercado laboral consecuencia de las políticas existentes	CEPAL , 2007 en base a EPH
			-Brecha en la participación de las mujeres respecto a los varones (vinculado al mercado laboral)	Diferencia en la participación de las mujeres y varones consecuencia de las políticas existentes	CEPAL ,2009 en base a EPH
	Anti – desigualdad de ingresos	Cierre de brechas en el acceso a los recursos	Proporción de ingreso familiar contribuido por mujeres		BID, 2008
	Anti - explotación	Eliminación de condiciones abusivas asociadas a papeles de género		No son consideradas en el marco de esta Tesis	
	Anti - marginalización	Superación de la segregación por sexo		No son consideradas en el marco de esta Tesis	
	Anti- desigualdad de respeto	Reconocimiento de las capacidades y rasgos típicamente femeninos		No son consideradas en el marco de esta Tesis	
<b>Ciudadanía (Marshall, Fleury)</b>	<b>Ciudadanía civil</b>	Incluye la igualdad ante la ley, la libertad personal, la libertad de pensamiento, palabra y	Índice de libertad humana (complementa lo estudiado a través de los	Complementa al IDH y mide la Libertad humana (incluye libertad personal, libertad de pensamiento y culto y una	PNUD Heritage Foundation

		culto y el derecho de propiedad, entre otros derechos	indicadores de cohesión social)	serie de derechos que aparecen en el Informe 1991 del PNUD)	
	<b>Ciudadanía política</b>	Asociación y participación en el poder político. Operacionaliza los conceptos de Arendt sobre ciudadanía política que mencionan Canovan y Passerin (2014)	Esta dimensión es estudiada a través de los indicadores de cohesión social		
	Ciudadanía social	Vinculado a las políticas públicas	Tasa de actividad	Indica qué parte de la población se encuentra participando activamente en el mercado de trabajo y permite separar a la población en dos subconjuntos: la población activa y la población inactiva.	EPH – INDEC
Tasa de empleo			Razón entre la población ocupada y la población económicamente activa (que está en condiciones de formar parte del mercado laboral)	EPH – INDEC	
Tasa de desocupados			Tasa de desempleados sobre la población económicamente activa	EPH – INDEC	
Tasas de subocupación horaria			Relación entre la población subocupada y la población económicamente activa.	EPH – INDEC	
Tasa de Crecimiento del empleo registrado			Incremento del empleo registrado	MTEySS en base a EPH, SIPA y Secretaria de Seguridad Social	

Fuente: Elaboración propia en base a Indicadores de Cohesión Social de Laeken (2008 - 2011), Cepal (2008 – 2011), Martínez Franzoni (2014), Fraser (1998) y Arendt (2005)

El Cuadro Nro. 4 Regímenes de bienestar, políticas de empleo y bienestar, integración y ciudadanía es una primera aproximación a nuestro análisis, donde mostramos la potencial aplicación para ambos regímenes de bienestar considerando mercado de trabajo, política pública y producción doméstica. En tal sentido, a partir de la próxima tabla la decisión metodológica fue vincularlo en particular con el mercado laboral y las políticas públicas, ya que puede ser mensurado a diferencia de la producción doméstica que nos presentaba dificultades en su cuantificación

Cuadro Nro. 4: Regímenes de bienestar, políticas de empleo y bienestar, integración y ciudadanía: primera aproximación

			Régimen de bienestar Menem (1989 – 1999)			Régimen de bienestar Kirchner (2003 – 2007)		
			Mercado laboral	Política pública de empleo	Producción doméstica	Mercado laboral	Política pública de empleo	Producción doméstica
Conceptos	Principios							
Integración o cohesión social	Componente Distancia	Pobreza e ingresos	-					
		Acceso al empleo						
		Acceso a la educación			-			
	Componente mecanismos institucionales de inclusión y exclusión	Dimensiones funcionales del mercado		-				
		Políticas públicas						
		Funcionamiento de la democracia						
	Componente sentido de pertenencia	Capital social y participación		-				
		Expectativas de futuro y movilidad social						
Bienestar (vinculado a equidad) (Fraser)	Anti – pobreza	Mínimo acceso a recursos materiales			-			-
	Anti –	Cierre de		-		-	-	

	<b>desigualdad de ingreso</b>	<b>brechas en el acceso a recursos</b>						
<b>Ciudadanía</b>	<b>Ciudadanía Civil</b>							
	<b>Ciudadanía Política</b>							
	<b>Ciudadanía Social</b>							

Fuente: Elaboración propia en base a Indicadores de Cohesión Social de Laeken (2008,2011), Cepal (2008 – 2011), Martínez Franzoni (2014), Fraser (1998) y Arendt (2005)



Por último, elaboramos el cuadro Nro. 5. que es la que utilizamos para realizar la investigación y fuimos completando con diferentes indicadores de ambos períodos bajo estudio. Particularmente entre los indicadores de cohesión o integración social y los de ciudadanía social había algunas superposiciones, pero los hemos ido integrando para facilitar la tarea de recolección de datos y comparación.

No podemos dejar de mencionar que los indicadores de la CEPAL para cohesión social (CEPAL, 2008, 2011), también llamados de capital social con acervo de redes y lazos de los agentes sociales son una adaptación de los elaborados por Laeken. Revisamos en este punto los indicadores provistos por el método SPIRAL (Societal Progress Indicators for the Responsibility of all) del Consejo de Europa, y la obra de autores como Loïc Blondiaux (Blondiaux, 2008<sup>a</sup> y 2008<sup>b</sup>), y Joseph Stiglitz, Jean Paul Fitoussi et Amartya Sen (Stiglitz, Fitoussi y Sen 2009), pero finalmente tomamos los indicadores de la CEPAL, a lo que sumamos información de Freedom House, la Corporación Latinobarómetro, y la EPH.

**Cuadro Nro. 5. políticas de empleo y bienestar, integración y ciudadanía: comparación para ambos regímenes de bienestar**

	Principios	Dimensiones	Indicadores	Régimen de bienestar Menem (1989 – 1999)	Régimen de bienestar Kirchner (2003 – 2007)
<b>Integración o Cohesión Social (Laeken, 2001; CEPAL/ EUROsociAL, 2007; CEPAL, 2011)</b>	Componente distancias	Pobreza e ingresos	-Porcentaje de la población en situación de pobreza		
			- Brecha de pobreza		
			- Relación de ingresos entre el quintil más rico y el más pobre		
			-Porcentaje de la población en situación de indigencia		
			- Brecha de indigencia		
		Acceso al empleo	- Coeficiente de Gini		
			- Tasa de desempleo abierto en zonas urbanas		
			- Ocupados urbanos en sectores de baja productividad		
			- Desempleo de larga duración		
			- Relación de salarios entre los sexos		
			- Tasa de desempleo abierto modificada		
		Acceso a la educación	- Tasa de subempleo		
	- Mujeres en empleo asalariado no agrícola				
	Porcentaje de conclusión de la educación secundaria				
	Componente mecanismos institucionales de inclusión y exclusión	Dinámicas de funcionamiento del mercado <sup>5</sup>	- Índice de productividad del trabajo		
- Remuneraciones medias reales					
- Percepción del cumplimiento de la ley laboral					
- Ocupados preocupados por perder el empleo					

<sup>5</sup> Aunque estas dimensiones pertenecen al mercado laboral, creemos que tienen consistencia para vincularlo a las políticas de empleo y ayudan en el objeto de estudio de esta Tesis



<b>Vinculado a la equidad (Fraser, 1994)</b>		varones y mujeres: Participación femenina en el mercado laboral	respecto al masculino (vinculado al mercado laboral)		
			-Brecha en la participación de las mujeres respecto a los varones (vinculado al mercado laboral)		
	Anti – desigualdad de ingresos	Cierre de brechas en el acceso a los recursos	Proporción de ingreso familiar contribuido por mujeres		
<b>Ciudadanía (Marshall, Fleury)</b>	<b>Ciudadanía civil</b>	Incluye la igualdad ante la ley, la libertad personal, la libertad de pensamiento, palabra y culto y el derecho de propiedad, entre otros derechos	Índice de libertad humana (complementa lo estudiado a través de los indicadores de cohesión social)		
	<b>Ciudadanía política</b>				
	<b>Ciudadanía social</b>	Vinculado al mercado laboral	Generación de puestos de trabajo		
			Crecimiento del empleo por actividad		
			Evolución del empleo privado		
		Vinculado a las políticas públicas	Tasa de actividad		
			Tasa de empleo		
			Tasa de desocupados		
			Tasas de subocupación horaria		
Tasa de Crecimiento del empleo registrado					

Fuente: Elaboración propia en base a Indicadores de Cohesión Social de Laeken (2008,2011), Cepal (2008 – 2011), Martínez Franzoni (2014), Fraser (1998) y Arendt (2005)

A lo largo de esta tesis, más allá de estas matrices que tienen un fin netamente comparativo, se utilizaron fuentes secundarias y primarias de información.

Los datos referidos a las políticas de empleo se relevaron a través de fuentes:

- I. El INDEC (Trabajo);
  - a) los procesamientos a medida de las encuestas a hogares: EPH, EAHU, ENGHo, EnPreCoSP, ENCaVIAM.
  - b) Sistema de Indicadores Sociodemográficos: Evolución histórica de indicadores provenientes de datos censales y de otros operativos estadísticos
  - c) Cuadros del Sistema de Estadísticas Sociodemográficas, con datos de los Censos 2001 y 2010.

II. el MTEySS:

a) **Encuesta de Indicadores Laborales** (EIL) es mensual y permanente. Mide las necesidades de capacitación y las normas que regulan el mercado de trabajo en empresas privadas formales de más de 10 trabajadores. Se realiza en el Gran Buenos Aires, Gran Córdoba, Gran Rosario y Gran Mendoza.

b) **Boletín de Estadísticas Laborales** (BEL) compila un amplio conjunto de indicadores provenientes de distintas fuentes de información desarrolladas por este Ministerio y por el INDEC. Incluye indicadores laborales sobre mercado de trabajo, ingresos y costos laborales, programas de empleo y capacitación, negociación colectiva, seguimiento del Plan Nacional para la Regularización del Trabajo, seguridad social, riesgos del trabajo y trabajo infantil.

c) **Dinámica del Empleo y Rotación de Empresas**: Serie trimestral que mide los flujos de creación y destrucción de empleos producidos por los cambios en la demografía de las empresas empleadoras: nacimientos / cierres y expansiones / contracciones del empleo en las que permanecen en actividad. El análisis incluye dimensiones sectoriales y de tamaño de

las empresas empleadoras. La serie longitudinal que incorpora las correcciones se denomina Base para el Estudio de la Dinámica del Empleo (BADE).

d) **Serie Trabajo, Ocupación y Empleo**, desde el año 2004 muestra el modo en que se concibe la gestión y la toma de decisiones del Estado.

f) **Género y Mercado de Trabajo**. Información sobre la situación de las mujeres en el mercado de trabajo y las diferencias en relación a la participación de sus pares varones. Su desarrollo forma parte de la estrategia de transversalización del enfoque de género en todos los ámbitos del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Es un producto de la Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales (SSPTyEL), específicamente del Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial, que funciona en el marco de la Dirección General de Estudios y Estadísticas Laborales (DGEyEL). Se enmarca en el camino iniciado por la Comisión Tripartita de Igualdad de Trato y Oportunidades entre Varones y Mujeres en el Mundo Laboral (CTIO), la Coordinación de Equidad de Género e Igualdad de Oportunidades en el Trabajo (CEGIOT) y la Secretaría de Empleo, orientado a visibilizar la problemática de género en el mundo del trabajo. Toma como referencia las recomendaciones desarrolladas en el marco del proyecto de Cooperación Técnica “Políticas de Empleo para la igualdad de género” de la OIT.

III) la OIT Argentina:

- a) Anuario de Estadísticas del Trabajo 2003
- b) ILOSTAT - Base de datos sobre estadísticas del trabajo

IV) PNUD Argentina

- a) ODM Informe 2009

Hemos contrastado los datos con algunos informes y publicaciones del Observatorio de la Deuda Social Argentina de la Pontificia Universidad Católica Argentina, quienes desde el año 2000 tienen datos sobre la

pobreza y el desempleo en la Argentina, y con otros centros e institutos de investigación de otras Universidades

Por último, para abordar el estudio de la conflictividad existente en los períodos seleccionados y la opinión de algunos actores que nos hemos visto impedidos de entrevistar, optamos por considerar la información proveniente de tres diarios de tirada nacional (La Nación, Clarín y Página 12)

En lo que respecta al proceso de recolección de datos primarios, durante la fase inicial y exploratoria de esta investigación se establecieron contactos con selección de los entrevistados se hizo a partir de una muestra intencional, cuyo rango de experiencias individuales posibilitó dar cuenta de las políticas de cada período vinculadas al empleo. En este sentido, a través de un diseño multivocal, o polifónico de la muestra, se pudieron cruzar las referencias y los relatos de los diferentes actores. Bajo estas premisas, el trabajo de campo culminó una vez alcanzada la instancia de saturación teórica (Vasilachis de Gialdino, 2006).

Se realizaron numerosas entrevistas pero utilizamos 28 (semiestructuradas), entre los años 2007 y 2013. Algunas de las entrevistas por el interés despertado o la buena voluntad del entrevistado se convirtieron en entrevistas en profundidad, que significaron más de 20 horas de grabación (solo de las entrevistas seleccionadas). Para abordarlas, se elaboraron distintos instrumentos de recolección de datos que permitieron seleccionar las dimensiones consideradas relevantes para esta Tesis.<sup>6</sup> Estas entrevistas no se reproducen en su totalidad,

---

<sup>6</sup> Las entrevistas realizadas son las siguientes: 1) Entrevista telefónica realizada al Dr. Carlos Menem 2) Entrevista realizada al Dr. Eduardo Duhalde 3) Tres entrevistas realizadas a la Sra. Hilda Fernández de Duhalde 4) Entrevista realizada a la Dra. Graciela Camaño 5) Entrevista realizada al Dr. Alberto Atanasof 6) Entrevista realizada al Dr. Daniel Funes de Rioja 7) Entrevista realizada al Sr. Enrique Deibe 8) Entrevista realizada al Dr. Antonio Cafiero 9 – 10 - 11 ) Entrevistas realizadas a tres dirigentes sindicales a nivel nacional que prefirieron estar en el anonimato (A, B y C) 12) Entrevista realizada a un dirigente sindical de la provincia de Santa Fe (D) 13 - 14) Entrevistas a los Gerentes de Empleo y Capacitación de Santa Fe, Sra Beatriz Luna de Almada, y de Córdoba, Francisco Yofre. 15- 16 – 17 – 18 – 19 - 20 – 21 – 22- 23) Entrevista realizada a los Intendentes de Venado Tuerto, Carcarañá, Malabrigo, Pérez, Puerto San Martín, Ceres, Calchaquí, Cañada de Gómez, Curuzú Cuatía, 24) Entrevista a María Fermín, Coordinadora de Acuerdos Territoriales para la Región Centro, MTEySS 25)

algunas fueron grabadas y en otros casos se tomaron apuntes porque fueron telefónicas o porque los entrevistados no aceptaron que se los grabara.

Al mismo tiempo, se realizó una observación participante a través de la presencia en numerosas mesas de concertación a las cuales se asistió en diferentes municipios (Carcarañá, Venado Tuerto, Rosario, Santa Fe, Reconquista).

A través de los cinco capítulos y las conclusiones de esta Tesis intentamos cumplimentar este objetivo.

En el primer capítulo, titulado “Algunas referencias teóricas”, presentamos un estado del arte sobre aquellos conceptos que han significado una importante base para la comprensión de las políticas públicas de empleo de ambos períodos considerados como Regímenes de Bienestar; el Bienestar en sí; la Ciudadanía y su vinculación con el empleo; la Exclusión; la Integración, la inclusión y la cohesión social; las Políticas Públicas en general y las Políticas públicas de empleo en particular y a continuación mencionamos el marco teórico que hemos adoptado.

En el capítulo 2, “Las políticas de empleo en los gobiernos menemistas”, presentamos una revisión de los cambios globales en torno al empleo: desaparición del pleno empleo, y flexibilización laboral. Analizamos la crisis del empleo y los cambios económicos globales que generaron estas vicisitudes/ cambios. A continuación reflexionamos sobre las políticas de empleo, y su impacto cultural y político sobre la ciudadanía durante esta década. Es quizás el capítulo más esquivo para el análisis por ser tan controversial tanto el marco de la política externa como la interna. Incluye algunos datos sobre el mundo empresarial y sindical de la época para ver cuáles fueron sus logros y las pérdidas que

---

Entrevista a Elena Soto, Responsable de la Oficina de Empleo de Curuzú Cuatíá 26) Entrevista realizada a E, político santafesino 27) Entrevista realizada a F, política del conurbano bonaerense 28) Entrevista realizada a Julio, secretario privado de Saúl Ubaldini



sufrieron. Intentamos potenciar el análisis con la información estadística del período a los efectos de mostrar los diversos procesos que se mencionan pero apoyándose en las fuentes de información para otorgar validez a las variaciones que se explicitan. Hemos incorporado asimismo un análisis a la batería de leyes de carácter estructural de esta época para mostrar la trama neoliberal de las políticas públicas que quizás las entrevistas no terminan de hacerlo.

El capítulo 3, “La transición entre menemismo y kirchnerismo”, nos ha permitido analizar brevemente los ejes de la política de la Alianza para prestar a posteriori atención a Eduardo Duhalde y la aplicación del Plan Jefes y Jefas de Hogar. La posibilidad de entrevistar a varios actores que diseñaron esa política otorga datos que facilitan una mirada mucho más cercana pero a la vez más crítica a la investigación.

El capítulo 4, “Kirchner en el poder. El eje en las políticas de empleo”, es quizás donde más tuvimos que acudir a fuentes secundarias por la gran cantidad de observaciones participantes y entrevistas que se habían hecho a actores que implementaban ese plan. Este capítulo se inicia con una reflexión sobre una nueva perspectiva que trae este Jefe de Estado sobre el empleo, al ponerlo en el centro de su gestión. El análisis realizado en el capítulo 2 sobre la trama neoliberal de las políticas públicas y sus efectos políticos, sociales, económicos y culturales en la sociedad son el punto de partida de los cambios y desafíos que en esta materia intentan realizar desde el gobierno kirchnerista.

En el Capítulo 5, titulado “Una comparación del impacto de las políticas de empleo de los gobiernos de Menem y de Kirchner”, comparamos las políticas de empleo de ambos períodos.

Finalmente, la conclusión de la Tesis confronta la investigación con los interrogantes centrales propuestos y expone las principales implicancias basadas en el supuesto inicial.

## Capítulo I. Algunas referencias teóricas

### A. El “estado de arte” en cuestión

Los primeros estudios que realizamos sobre la temática requirieron analizar cuál fue la evolución del **Estado de Bienestar**, particularmente en América Latina. Comprobamos que hasta 1990 dominaron los estudios sobre políticas y creación de instituciones sociales y, posteriormente pasaron a tener mayor importancia los estudios de las políticas públicas frente a la pobreza. Fueron los estudios comparados de regímenes de bienestar los que permitieron el avance de elaboraciones teórico – analíticas como las de Gøsta Esping - Andersen (Esping Andersen, 1990); Ian Gough (Gough, 1999); y Christopher Pierson (Pierson, 2003).

Su enfoque va más allá de las políticas y las prácticas gubernamentales e incorpora un carácter societal que se dirige a investigar cómo las sociedades encuentran diferentes arreglos para producir bienestar. De esa visión surge el concepto de régimen de bienestar como “los modos en que se reparte la producción de bienestar entre el Estado, el mercado y las familias” (Esping – Andersen, 1999: 102). Al respecto, nosotros acordamos con la definición que da Juliana Martínez Franzoni en este sentido, que habla de constelaciones, más o menos robustas, de mercados, políticas públicas y trabajo no remunerado. (Martínez Franzoni, 2014)

Esping – Andersen construye esquemas interpretativos en los que asocia idealmente diversos grados de mercantilización – desmercantilización, familiarismo – desfamiliarismo y estadocentrismo – residualismo (público). A partir de este esquema construye tres tipos de régimen de bienestar para los países industrializados (Esping - Andersen, 1999: 115; 1990: 26-28): el liberal o residual; el conservador o corporativo y el socialdemócrata. Estos análisis se convirtieron en un instrumento para cuestionar los supuestos de la convergencia que se teorizaba; tras las transformaciones de los regímenes de bienestar durante la década de

1980 y 1990, acabarían conformando un solo modelo residualizado liberal (Corpi y Palme, 2005).

En América Latina, quien realizó un estudio comparativo entre los regímenes de bienestar fue Carmelo Mesa Lago (Mesa Lago, 1991), donde tomaba en consideración el origen temporal de los primeros programas de pensiones y de seguro de enfermedad/maternidad y el grado de desarrollo alcanzado. A partir del análisis de los sistemas de seguridad social, propuso la existencia de tres tipos de países de América Latina a partir del desarrollo de este sistema: pionero alto, intermedio y tardío – bajo (Mesa Lago, 2005: 13 - 14). Argentina estaba entre el grupo pionero – alto, que fue el primero en establecer los sistemas de seguros sociales en la región, pero los sistemas adolecían de estratificación, altos costos, déficit creciente y desequilibrio financiero y actuarial.

Otro autor que caracterizó a los regímenes de bienestar latinoamericanos fue Fernando Filgueira (Filgueira, 1998, 2001), que ensayó una nueva tipología de estados sociales para el período 1930 – 1980 y los diferenció en “universalismo estratificado” (Uruguay, Argentina y Chile), los más cercanos al modelo conservador de Gosta Esping – Andersen. Eran países con un desarrollo temprano de sus sistemas de bienestar, con población protegida a través de mecanismos de seguridad social, con altos grados de desmercantilización, pero con una fuerte estratificación de beneficios y condiciones de acceso a estos mecanismos. En los últimos años, Carlos Barba Solano (Barba Solano, 2004: 18-19) retomó la clasificación de Filgueira y se refirió a regímenes “universalistas” (Argentina), “duales” y “excluyentes”.

La formación y desarrollo del Estado de Bienestar, además debe ser vista necesariamente como una política de estratificación social. Coincidimos con la idea que plantean autores como Fernando Adelantado (Adelantado et al, 1998), entre otros, que las políticas sociales intentan mejorar las desigualdades pero con su intervención logran “naturalizar o institucionalizar” las desigualdades de clase, de género, o cualquier otra. Aplicado a nuestro país, las políticas sociales han contribuido entonces a los procesos de estructuración social de la sociedad, al intentar promover cambios, y han generado sociedades estructuralmente heterogéneas.

En ese marco de régimen de bienestar, es donde se han desarrollado los elementos esenciales que constituyen la ciudadanía.

Juliana Martínez Franzoni (2007, 2008) en unos estudios que abarcan el período 1998 – 2003, desarrolló una tipología a partir de cuatro dimensiones de análisis: la mercantilización de la fuerza de trabajo, la desmercantilización del bienestar, la familiarización del bienestar y el desempeño del régimen, utilizando 34 criterios que intentaron superar una visión más estatal de los regímenes. Ésto le permitió identificar tres regímenes de bienestar marcadamente distintos, que reflejan una combinación de legados históricos y procesos recientes de transformaciones del Estado en la vida de la población bajo el “Consenso de Washington” y varían significativamente. Consideran el grado de mercantilización de la fuerza de trabajo nacional o transnacional, y el acceso a los ingresos que ésta permite. En segundo lugar, el grado en que el bienestar de las personas deja de estar sujeto al poder adquisitivo (se desmercantiliza) y por último, las diferencias de acuerdo al grado en que el bienestar deja de estar sujeto a la disponibilidad de trabajo femenino no remunerado, es decir se desfamiliariza. (Martínez Franzoni, 2014)

Para esta tesis, hemos considerado el período de Menem como un régimen de bienestar mercantilizado y el de Kirchner, un régimen de bienestar en vías de desmercantilización, pero siguiendo su tipología, fue estatal-productivista. Ambos regímenes contaron con una importante participación del Estado. En Argentina, los cambios realizados en la década del '90 llevaron las políticas públicas a iniciar el nuevo siglo formando a las personas por debajo de cierto nivel de ingresos para que se incorporaran al mercado laboral. Esto dejó a las personas no pobres a depender prácticamente del mercado. El ámbito doméstico y el trabajo femenino en particular, desempeñaron además un papel central sin el cual no era posible dar cuenta de la asignación de los recursos que tenía lugar en la región.

La vinculación entre bienestar y derechos sociales para Arcidiácono y Gamallo (Arcidiácono y Gamallo en Pautassi y Gamallo, 2012) se vislumbraba a partir de la intensidad de la disputa política y la lucha social

en dos órdenes: en término de las necesidades cubiertas por los riesgos sociales existentes como enfermedades, vejez, etc. y respecto a los sujetos de esos derechos (pobres, trabajadores, minorías, ciudadanos). El concepto de desmercantilización que utiliza Martínez Franzoni (2007, 2008) y a partir de la cual desarrolla su tipología, cobra gran importancia porque puede verse como un conjunto de restricciones que limitan el ingreso de bienes en la esfera mercantil, debilitando el nexo monetario, a partir del momento en que el estado de bienestar otorga determinados derechos sociales. (Esping Andersen, 2000; Adelantado et al, 1998). Se trata de “una extracción de una relación social del circuito mercantil y su adscripción a la regulación estatal” (Arcidiácono y Gamallo, 2012: 60). El Estado regula la producción de satisfactores de las necesidades que plantean las personas (bienes o recursos), definidos como derechos sociales. (Adelantado et al, 1998). Esta es la paradoja de la sociedad de mercado que plantean entre otros autores Arcidiácono y Gamallo (2012), siguiendo a Polanyi (1992). Una economía de mercado es un sistema económico regido, regulado y orientado por los mercados. Producción y distribución surgen de ese mecanismo autorregulador que supone que el individuo siempre quiere ganar más dinero y que la producción está destinada a la venta en el mercado, y por lo tanto los ingresos provienen de ella. Pero es altamente comprobable para distintos países y en diferentes épocas que existen fallas en el mercado que exigen la intervención del Estado, sobre todo para asegurar la reproducción de una mercadería ficticia: el trabajo. Para ello, se generan áreas de producción de satisfactores extrañas al mercado que permitan reducir las condiciones de explotación de esa “mercancía” bajo el contrato salarial. Se distorsiona el mercado, se introduce una lógica extramercantil para dotar de derechos sociales a esos trabajadores y permitir una continua mercantilización. “La definición entre la esfera de la responsabilidad de cada individuo y la responsabilidad colectiva, entre lo que es una mercancía y lo que corresponde proteger como un derecho, estructura las nociones vigentes respecto de la justicia social” (Arcidiácono y Gamallo,2012:63)). Era uno de los principales ejes de las demandas sociales y políticas y mostraba el nivel de autonomía que requería alcanzar un individuo o un grupo social

respecto del mercado. Los derechos son requeridos en las demandas ciudadanas y a la vez fueron los que consolidaron los Estados de bienestar del siglo XX. Los Estados tuvieron que comprometerse para asegurar que se satisficieran las necesidades. “Siempre hay obligaciones estatales, los derechos y las libertades individuales dependen fundamentalmente de la acción vigorosa del Estado” (Holmes y Sustein, 2011).

Antes de continuar con los resultados de nuestros estudios preliminares, quisiéramos destacar la importancia del concepto de bienestar. Este concepto posee un origen económico, vinculado al nivel de ingresos, particularmente a partir de la obra de Arthur Pigou “The economics of welfare” (Pigou, 1920). Recién en la década del ‘70 las Naciones Unidas comenzaron a preocuparse por la calidad de vida de las personas y a integrar a los indicadores sociales en ese marco. En 1979, Amartya Sen en las Conferencias Tanner habló del bienestar como un estado en el cual se facilitarían las realizaciones personales y la libertad. Para ello se requería que las personas estuvieran dotadas de determinadas capacidades. Los bienes y los recursos serían sólo el medio para alcanzar un grado de satisfacción de las necesidades de una persona. (Bustamante, 2008, 2010). Aunque no adoptamos la teoría de las capacidades como parte del marco teórico en esta Tesis, sí entendemos que el bienestar debe ser comprendido como una capacidad, que se relaciona con el manejo de la incertidumbre y los riesgos (a estar desempleada, a las enfermedades, a la discapacidad, a la discriminación).

Tal como sostiene Juliana Martínez Franzoni,(Martínez Franzoni, 2005), la definición de estos riesgos se construye de forma social, no individual, son probabilidades de los colectivos (que varían a partir de la clase, el género y el ciclo de la vida). No se construyen como resultados de probabilidades empíricas (de costos y resultados), sino que son un proceso interpretativo de dichas probabilidades. En América Latina, el bienestar ha sido interpelado por su ausencia y vinculado con dos conceptos centrales: la pobreza (entendida como un estadio inferior de bienestar) y la inequidad (definida como la inadecuada distribución de insumos y capacidades socialmente deseables)

Este concepto puede operacionalizarse y medirse a lo largo de ambos períodos. Una posibilidad es utilizar el Índice de Desarrollo Humano del PNUD. Otro aporte interesante es la Encuesta Mundial de Valores (EMV) o World Values Survey (WVS), que explora los valores y opiniones de la gente, cómo estos cambian con el tiempo, y su impacto social y político. Desde 1981 una red mundial de científicos sociales y politólogos lleva a cabo esta investigación, haciendo encuestas nacionales representativas en casi 100 países. La WVS es la única fuente de datos empíricos sobre actitudes y valores humanos que abarca a la mayoría de la población mundial (casi el 90%). La WVS mide, observa y analiza: El apoyo a la democracia, la tolerancia hacia extranjeros y minorías étnicas, el apoyo a la igualdad de género, el papel de la religión y los cambios en niveles de religiosidad, el impacto de la globalización, las actitudes hacia el medio ambiente, el trabajo, la familia, la política, la identidad nacional, la cultura, la diversidad, la inseguridad y el bienestar del individuo. Nosotros hemos tomado el modelo que sugiere Juliana Martínez Franzoni en su obra (Martínez Franzoni, 2008)

En lo concerniente a la concepción de **Ciudadanía**,<sup>7</sup> mucho se ha escrito al respecto. Las tensiones en la noción de ciudadanía a lo largo del tiempo se han vinculado a la relación entre los individuos, la comunidad y el espacio o territorio.

Sonia Fleury (1997:18) consideró para el análisis de los sistemas de seguridad de América Latina, tanto la organización institucional como la dinámica política que los configuró y para ello introdujo una variable que consideramos indispensable para nuestro estudio que es “las relaciones de poder que se concretan en la relación entre Estado y ciudadanos” (Fleury, 1997: 18 y 140 - 143). En ese sentido, la exclusión era para Fleury (1998) una negación de la ciudadanía porque expresaba la no pertenencia a la comunidad política, entendida como comunidad de

---

<sup>7</sup> Abramovich y Curtis (2006), Andrenacci (1997, 2001), Andrenacci y Repetto (2006), Borja (1998), Cheresky (1998, 2010), Draibe y Riesco (2006), Géndel ( ), O'Donnell (1999, 2002a; 2002b, 2002c, 2002d, 2003), Pautassi (2008, 2010), el PNUD (2004), Schmitter (1992), Scobey (2001), Tokman y O'Donnell (1999) , Quiroga (2005, 2006, 2010), Kymlicka y Norman (1997) y Yannuzzi (2010, 2010<sup>a</sup>)

derechos. “Dado que la ciudadanía requería una legalización de la igualdad, la exclusión era un proceso que regulaba la diferencia como condición de no inclusión. Es por esta razón que solo en contextos muy especiales las sociedades modernas pudieron legalizar la exclusión, ya que toda la estructura jurídico – política del Estado moderno estaba construida sobre la base del principio de igualdad” (Fleury, 1998:195 en Pautassi y Gamallo, 2012).

Fleury además distinguió tres modalidades de ciudadanía que se constituían a partir de los modelos de política social (ciudadanía invertida, ciudadanía regulada y ciudadanía universal). Partiendo de esos trabajos, pero repensando el modelo de política social de los noventa e integrando no solo la tensión compensación – redistribución sino enfatizando la dimensión normativa del fenómeno en el eje de la autonomía y emancipación de los actores sociales, otros autores han distinguido entre “ciudadanía asistida” y “ciudadanía emancipada” (Bustelo y Minujin, 1997; Bustelo, 1998).

Ésta no era per se ni democrática ni igualitaria tal como lo definen Pilar Arcidiácono y Gustavo Gamallo (Arcidiácono y Gamallo en Pautassi y Gamallo, 2012). La ciudadanía dependía no solo del régimen político, sino de un sistema estratificado de derechos y deberes que se da en el marco de un espacio común y que permiten efectivamente que las personas sean Sujetos de derecho. Thomas Marshall (Marshall, 2005) sostenía que mientras la clase social era un principio de desigualdad derivado de la economía de mercado, el principio de ciudadanía era una medida de promoción de mayor igualdad. ¿A qué igualdad se refería Marshall? A la que permitiera una reducción de los riesgos sociales y la inseguridad y la igualación de las condiciones sanitarias, laborales y familiares de las personas con menos posibilidades. En este sentido, es muy interesante el análisis de Arcidiácono y Gamallo al respecto, porque ven que Marshall no consideraba la igualdad en términos de posesión de bienes y servicios sino vinculado a una evaluación cualitativa de la vida, la aceptación de estas personas como miembros plenos de derechos de la sociedad. Coincidimos totalmente con este análisis.



El dato de mayor importancia era que la “igualdad de condición” ya desde Marshall era más importante que la “igualdad de ingresos”. Los derechos sociales contribuirían a establecer medidas de igualdad de estatus pero promueven la desigualdad. El complemento a esta idea lo da Zolo (1997) al determinar que la desigualdad de la sociedad de mercado facilitaba la libertad de los individuos, permitiendo que algunos de ellos incrementaran el poder económico introduciendo una lógica anti igualitaria.

Sin embargo, las últimas décadas del siglo pasado mostraron en América Latina un proceso de democratización pero a la vez de creciente desigualdad y exclusión social, como formas de privación de ciudadanía. (O’Donnell, 1993; Marques Pereira, 1996 y Fleury, 1998)

Para O’Donnell (1993), aunque las democracias podían caracterizarse como poliarquías no eran democracias representativas ni estaban institucionalizadas. En ese marco se generó una “ciudadanía de baja intensidad”, ya que el autor consideraba que se daba un doble proceso, de inclusión por un lado al haberse retornado a la democracia pero de exclusión respecto de derechos de algunos sectores sociales.

Marques Pereira (1996) introdujo la idea de la “ciudadanía de geometría variable”. A través de este concepto vinculaba a las instituciones sociales universales del Estado en América Latina con las prácticas del clientelismo: allí donde el derecho excluía, se reintegraba por canales paralelos, en un mecanismo de inclusión – exclusión.

Respecto a la definición de la ciudadanía en términos clásicos, tal como afirma Étienne Balibar (Balibar, 2012), el núcleo político de la noción de ciudadanía está formado por la interdependencia de dos relaciones institucionales: la relación de los derechos y para los derechos de las personas y las comunidades, y la relación de los gobernantes y los gobernados, lo que significa que los primeros son responsables ante los segundos, mientras que los segundos están obligados ante los primeros. (Aristóteles, 1957). Como consecuencia, la noción de ciudadano se convierte en apenas separable de una representación de una comunidad de ciudadanos; una sociedad creada para lograr el bien común o

incorporar el derecho común, como Cicerón (1994) lo expuso en su República (Balibar, 2012). La pregunta sobre la clase de espacio, abstracto o sensible, en el que los ciudadanos actúan y la medida en que su carácter de ciudadano es algo atribuido, impuesto, heredado o requerido ha sido la guía de diferentes autores que se han cuestionado acerca de qué es la ciudadanía y cuáles son sus principales componentes o atributos

La ciudadanía moderna tiene ínsita una tensión teórica que ha sido consecuencia de los aportes de distintas posturas como el liberalismo, el republicanismo y el comunitarismo.

En 1971, John Rawls, sentó las bases del modelo contemporáneo de la ciudadanía liberal, describiendo una concepción de la justicia social, que regulaba y desarrollaba a una sociedad bien ordenada. Para ello, utilizaba la teoría tradicional del contrato social a un nivel de mayor abstracción, dando lugar, a la concepción de la “justicia como equidad”. Años después con su obra “El liberalismo político” (1993) sustituyó la noción de persona por una concepción política: la de ciudadano libre e igual. La autonomía plena se realizaba cuando los ciudadanos actuaban partiendo de principios. Si la autonomía plena del ciudadano se conseguía actuando a partir de unos principios de justicia que favorecieran la cooperación social equitativa, el ideal de ciudadanía que contenía debía también incluir ciertas virtudes políticas, que promovieran esta cooperación social equitativa. Así las virtudes políticas de esta concepción política de la persona eran: las virtudes de civilidad, de tolerancia, de razonabilidad y del sentido de equidad (Rawls, 1993). Partiendo de la concepción de la justicia de Rawls, la teoría política contemporánea conformó el modelo de ciudadanía liberal. Este modelo tenía como base la propuesta de ciudadanía que T. H. Marshall hiciera en su trabajo "Ciudadanía y Clase Social" (1950). En esta obra la ciudadanía era «aquel estatus que se concede a los miembros de pleno derecho de una comunidad. Sus beneficiarios son iguales en cuanto a los derechos y obligaciones que implica” (Marshall, 1950:37). Este estatus se definía en relación a una comunidad política y se dividía en tres partes o elementos: civil, político, y social. El elemento civil se componía de los derechos

necesarios para la libertad individual: libertad de la persona, de expresión, de pensamiento y religión, derecho a la propiedad y a establecer contratos válidos y derecho a la justicia. El nivel de libertad ha sido medido a nivel mundial, con datos para la Argentina por Freedom House. Desde el año 1991, el PNUD ha incorporado en sus mediciones un índice de libertad humana.

Por elemento político, según Marshall se entiende el derecho a participar en el ejercicio del poder político como miembro de un cuerpo investido de autoridad política, o como elector de sus miembros, definición con la cual coincidimos. En este aspecto, la influencia del Republicanismo ha sido vital. Una de las influencias más importantes ha sido Hannah Arendt con su idea republicana cívica de la ciudadanía. La idea que prospera es la de un ciudadano que participa en los procesos democráticos deliberativos, que deciden las condiciones de la convivencia en común. Una ciudadanía activa que se basa en el valor y la importancia del compromiso cívico y la deliberación colectiva acerca de los asuntos que afectan a la comunidad política.

Arendt articula la cuestión de la ciudadanía en torno a la constitución de espacios públicos de acción y deliberación política. Se valora la práctica de la ciudadanía porque permite a cada ciudadano ejercer sus poderes de agencia, desarrollar las capacidades de juicio y lograr, mediante la acción coordinada, alguna medida de eficacia política. Maurizio Passerin d'Entrèves sostiene que la concepción de ciudadanía de Arendt puede reconstruirse en torno a tres temas principales: la esfera pública, la agencia política y la cultura política. (Passerin d'Entrèves en Mouffe, 2014). Esta división no solo fortalece la idea de la ciudadanía democrática sino que facilita su operacionalización.

Margaret Canovan contribuye también en ese aspecto al determinar que la concepción del ámbito público de Arendt se basa en una analogía implícita entre la política y la cultura. (Canovan, 1985).

Al respecto hemos elaborado un cuadro a título ilustrativo que colabore en la comprensión del concepto de Arendt y que colabora en la operacionalización de estos conceptos:

**Cuadro Nro. 6: Dimensión política de la ciudadanía según Arendt**

Esfera pública	Artificialidad de la vida pública	Son contruidos por las personas para que la acción y el discurso político libre pudieran florecer. La participación política era importante porque permitía el establecimiento de relaciones de coordinación y solidaridad entre los ciudadanos
	Calidad espacial de la vida	Las actividades públicas están en un espacio público, donde los ciudadanos pueden debatir y buscar soluciones colectivas a sus problemas. Ni opiniones públicas idiosincráticas y privadas ni opinión pública.
	Diferencia entre intereses públicos y privados	No se participa en acciones políticas solo para promover el bienestar personal sino principios como la libertad, la igualdad, la justicia, la solidaridad
Agencia política e identidad colectiva		Al participar de la acción y el discurso político, participamos de la “identidad colectiva”. Es la base de la representación.
Cultura política		Es la capacidad de formar opiniones válidas. Implica reactivar la capacidad política para el juicio imparcial y responsable que requería de espacios públicos apropiados para la deliberación colectiva en la cual los ciudadanos pudieran probar y ampliar sus opiniones.

**Fuente:** elaboración propia según los criterios de Arendt (1968, 1978, 2007), Passerin d’Entrèves (2014) y Canovan, (1985).

Una articulación importante que quisiéramos hacer en el punto de la agencia política e identidad colectiva es “el punto de vista del otro

concreto colectivo” de Nancy Fraser (Fraser, 1986). La autora hace referencia al punto de vista desde el cual las identidades colectivas específicas se construyen sobre la base de recursos narrativos y vocabularios específicos de grupos particulares como mujeres, personas de color y miembros de clases oprimidas. El “punto de vista del otro concreto colectivo” se concentra en la “especificidad de los vocabularios disponibles para individuos y grupos para la interpretación de sus necesidades y para las definiciones de situaciones en las cuales se encuentran entre sí” (Fraser, 1986: 428). También se concentraría en la “especificidad de los recursos narrativos disponibles para los individuos y grupos para la construcción de historias de vida individuales (y de) identidades y solidaridades grupales” (Fraser, 1986 en Passerin d’Entrèves, 2014:204). Es pertinente lo que establece Fraser, en consonancia con Arendt, las normas que regirían ese vínculo no tiene que ver con cuestiones relacionadas a lo personal (el amor) ni directamente a instituciones jurídicas sino a normas de solidaridad colectivas. Esta consideración permite pensar que un ser autónomo puede participar en estos espacios de deliberación moral y política, que serían la base de sociedades más igualitarias y solidarias.

Esta dimensión de la ciudadanía es difícil de operacionalizar, pero intentamos hacerlo a través de los resultados de Latinobarómetro. Es un estudio de opinión pública que aplica anualmente alrededor de 20.000 entrevistas en 18 países de América Latina representando a más de 600 millones de habitantes, e investiga el desarrollo de la democracia, la economía y la sociedad en su conjunto, usando indicadores de opinión pública que miden actitudes, valores y comportamientos. Por otro lado, coincide con algunos de los indicadores de Laeken sobre cohesión social, que incluimos en el apartado metodológico.

El elemento o dimensión social de la ciudadanía abarca todo el espectro, desde el derecho a la seguridad y a un mínimo bienestar económico al de compartir plenamente la herencia social y vivir la vida de un ser civilizado conforme a los estándares predominantes en la sociedad. Las instituciones directamente relacionadas son, en este caso,

el sistema educativo y los servicios sociales" Marshall creía que con el reconocimiento de los derechos sociales al ciudadano estábamos asistiendo a la última fase de evolución de la ciudadanía, pudiéndose hablar ya de pertenencia plena a una comunidad, y por lo tanto, de ciudadanía plena. La incorporación de los derechos sociales a la ciudadanía se produjo en Europa en la segunda posguerra junto a la instauración de los Estados de bienestar. Con ello, se hacía efectiva la igualdad formal y material de la ciudadanía, se conseguía el compromiso público de favorecer y garantizar un mínimo de recursos económicos a todo ciudadano, así como la obligación del Estado de promover políticas redistributivas.

Nos resta mencionar los importantes aportes del comunitarismo a la ciudadanía. Desde los años ochenta han ido apareciendo trabajos académicos con elementos comunitarios que responden a dos objetivos: 1. Describir ejemplos políticos concretos de cómo la pertenencia a un grupo sea éste cultural, religioso, nacional, étnico, lingüístico, sexual, etc. construye la identidad personal y colectiva de sus miembros, siendo, por tanto, un derecho el reconocimiento político de estas diferentes identidades, y, 2. La presentación teórica de las fuentes morales, jurídicas, y políticas que sirvan de base a la argumentación y articulación de las tesis comunitarias.

En la elaboración de las indagaciones preliminares, hemos consultado los trabajos teóricos de Alasdair MacIntyre, Charles Taylor, Michael Walzer, y Will Kymlicka. Entendemos que la propuesta comunitaria más profunda y completa es la de Charles Taylor, sus propuestas morales y políticas serán la base principal del modelo de ciudadanía comunitaria. La ciudadanía basada en principios universales de iguales derechos para todos los miembros de la comunidad política debe introducir las demandas de reconocimiento e igual valor de todos los grupos diferentes que forman la comunidad política. El ideal de autenticidad, que contiene la identidad moderna, y la dignidad que las sociedades democráticas conceden a toda persona exigen el reconocimiento de estas diferencias, esto significa reconocer igual valor a modos diferentes de ser.

El Reconocimiento proviene según Nancy Fraser de la filosofía hegeliana y, en concreto, de la fenomenología de la conciencia. En esta tradición, el reconocimiento designa una relación recíproca ideal entre sujetos, en la que cada uno ve al otro como su igual y también como separado de sí. Se estima que esta relación es constitutiva de la subjetividad: uno se convierte en sujeto individual sólo en virtud de reconocer a otro sujeto y ser reconocido por él. (Fraser; 1996, 1997 )

Honneth intenta demostrar que en la conducta social del hombre existe una primacía al mismo tiempo genética y categorial del reconocimiento frente al conocimiento, de la implicación frente a la aprehensión neutral de otras personas, sin ellas “no podríamos entender las manifestaciones lingüísticas de nuestros interlocutores”. (Honneth, 2007: 31). La desaparición del comunismo, la fuerza de la ideología del mercado libre, el ascenso de la “política de la identidad”, el multiculturalismo, han llevado a que “en estos días resulta difícil encontrar una sociedad democrática o democratizadora que no sea la sede de una controversia importante sobre si las instituciones públicas debieran reconocer –y cómo- la identidad de las minorías culturales en desventaja” (Gutmann, 1993: 13).

Charles Taylor sostiene que el discurso del reconocimiento “se ha vuelto familiar para nosotros en dos niveles: primero en la esfera íntima, donde comprendemos que la formación de la identidad y del yo tiene lugar en un diálogo sostenido y en pugna con los otros significantes. Y luego en la esfera pública, donde la política del reconocimiento igualitario ha llegado a desempeñar un papel cada vez mayor” (Taylor 1993: 59).

Taylor analiza, a ese respecto, dos fenómenos ocurridos en estos últimos siglos, cuya comprensión puede contribuir a entender ese problema y aportar a su solución. El primero consiste en el desplome de las jerarquías sociales que servían de base al honor, concepto asociado a la desigualdad, y su reemplazo por el moderno concepto de dignidad, relacionado con la idea de universalidad e igualdad entre los hombres. El segundo fenómeno tiene que ver con la nueva interpretación de la identidad, en el sentido de individualizarla, considerarla como propia

de uno mismo, lo que a su vez se asocia a la idea de ser fiel a sí mismo y al particular modo de ser de cada individuo.

El paradigma del reconocimiento parece enfrentarse de mejor manera a injusticias que interpreta como culturales, que supone enraizadas en patrones sociales de representación, interpretación y comunicación. Como ejemplos, podemos citar la dominación cultural (ser sometido a patrones de interpretación y comunicación correspondientes a otra cultura y ajenos u hostiles a la propia), no reconocimiento (invisibilización a través de las prácticas representacionales, comunicativas e interpretativas autorizadas de la propia cultura), y falta de respeto (ser difamado o menospreciado de forma rutinaria en representaciones culturales públicas estereotipadas o en las interacciones cotidianas). (Fraser, 1996,1997). En el paradigma del reconocimiento, la solución de la injusticia es el cambio cultural o simbólico. Esto podría suponer la reevaluación ascendente de las identidades no respetadas y los productos culturales de los grupos difamados; el reconocimiento y valoración positiva de la diversidad cultural, o la transformación de la totalidad de los patrones sociales de representación, interpretación y comunicación, de manera que cambiara la identidad social de todos.

La corriente comunitarista también determina como las instituciones políticas democráticas deben resolver estas demandas, en el plano social, el principio crucial es el de la justicia, que exige igualdad de oportunidades para que todo el mundo desarrolle su propia identidad, lo que incluye el reconocimiento universal de la diferencia, en las formas que esto resulte pertinente para la identidad, ya sean de sexo, raciales, culturales, o estén relacionadas con la orientación sexual.

Los comunitaristas no sólo establecen los fundamentos morales, jurídicos, y políticos para el reconocimiento de la diferencia y el pluralismo, sino que indican también los derechos colectivos o de grupo que deben conformar la ciudadanía comunitaria. Michael Walzer, Iris Marion Young y Will Kymlicka concretan y desarrollan los derechos que deben incorporarse a la ciudadanía de las sociedades multiculturales. La formulación de una ciudadanía diferenciada o de una ciudadanía multicultural intenta resolver el déficit democrático que algunas personas



sufren por su pertenencia a ciertos grupos sociales discriminados o que tradicionalmente han sufrido graves desventajas. De ahí el reconocimiento de los derechos colectivos o de grupo; pero el análisis de las propuestas comunitarias indica que sus planteamientos son mucho más complejos y profundos como para sólo consistir en este reconocimiento.

Por último, y ante estos aportes teóricos, destacamos un concepto interesante, es el de la ciudadanía como algo “en perpetua construcción” (Van Gusteren, 1998 en Balibar, 2012). Nos asalta la duda, si esa perpetua construcción parte del Estado o del ciudadano o conjunto de ciudadanos. Étienne Balibar y Jacques Rancière (Balibar, 2012; Rancière, 2007), creen que la construcción actualmente proviene de la ciudadanía en estado de insurrección, como una práctica democrática en dirección a la democratización de las instituciones, a la capacidad activa de reclamar los derechos en la esfera pública o a no ser excluidos del derecho a reivindicar los derechos. Existiría un solo límite que es la insurrección violenta en una “circularidad mimética” que cree un estancamiento en las luchas por el reconocimiento y la participación política (Balibar, 2007). Esta concepción coincide con la idea de Marshall que los derechos humanos universales están abiertos a nuevos desarrollos. La posibilidad de que éstos evolucionen es real y necesaria, así como los movimientos sociales y prácticas revolucionarias han sido el punto de partida para la obtención de nuevos derechos, el forzar la atención sobre las nuevas necesidades permitirá avances hacia el futuro. Nuestro punto de vista es que la ciudadanía está en perpetua construcción pero como una obra conjunta de la ciudadanía y el Estado que no desaparece, sino que rige los destinos de la nación y al hacerlo, amplía las posibilidades de participación. La ciudadanía debería considerarse entonces como fundamento del deber político y del orden social, es parte de la relación entre gobernantes y gobernados, un principio de articulación entre ambos que respete y fortalezca las dimensiones cívicas, políticas y sociales y considere las nuevas tendencias de reconocimiento de la diferencia y el pluralismo.

La privación fundamental de los derechos humanos, señalaba Hannah Arendt, se manifestaba primero y sobre todo en la privación de un lugar en el mundo que hiciera significativas las opiniones y efectivas las acciones. Se caía así en un espacio vacío, espacio que por ello mismo había perdido todo vaso comunicante con el Estado. Por eso, sin poder insertar su voz en el espacio público para plantear su demanda, estos marginados solamente tenían la posibilidad de hacerse escuchar apelando a formas desesperadas de violencia (corte de la circulación en las rutas, por ejemplo), que exacerbaban el rechazo de la misma sociedad, llegando incluso a negarles en algunos casos el derecho a tener derechos. (Arendt, 1976:296). Se anulaba así la deliberación, es decir, el intercambio de ideas, instancia necesaria para que la sociedad produjera de la manera más abierta y transparente posible la unidad conciliada de las diferencias existentes. Estas acciones de violencia, producto de la privación de expresión y de acción en un mundo común. (Arendt, 1976:301), se producían en los márgenes de la sociedad política, amenazando incluso su misma existencia. Se producía así una escisión profunda entre Estado y sociedad civil, escisión que tendía a alejar al ciudadano común de los espacios reales de decisión. El mundo, en ese sentido, parecía feudalizarse, al menos en relación a la construcción cotidiana de la política.

Respecto a **Ciudadanía y Empleo**, es una relación vital porque constituye la base de nuestra tesis. Partimos del concepto de ciudadanía que establece una relación entre la persona (ciudadano/a) y el Estado, es decir entre lo individual y lo colectivo (Balibar, 2003). En ese marco, son los derechos sociales los que se vinculan con los Estados del Bienestar europeos tras el fin de la Segunda Guerra Mundial, ya que ofrecían una cobertura material a los derechos formales (civiles y políticos) y hacían que el Estado participara de forma activa en el bienestar material de la sociedad (Harris, 1990, Mota, 1996). En la mayoría de los países europeos esta perspectiva se vio sancionada normativamente a través de las diferentes Constituciones que se aprobaron en los años posteriores al

fin de la guerra: Francia (1946), Italia (1948), República Federal Alemana (1949). En Argentina, a partir de la Constitución de 1949.

Consideramos que en ese contexto es donde el empleo tomó particular importancia porque posibilita justamente la vinculación entre lo individual y lo colectivo. De igual forma, se convierte en la puerta de acceso y en el garante de los derechos sociales de ciudadanía. De este modo, se asocian ciudadanía, empleo y Estado del Bienestar.

Tal como afirma Gorka Moreno Márquez (Moreno Márquez, 2009), el empleo que se desarrolló en esta época es un empleo basado en la certidumbre y la seguridad (Watson, 1995). Se solía empezar muy joven en una fábrica o taller como aprendiz o peón y frecuentemente la trayectoria profesional finalizaba en la jubilación. Este proceso es claramente explicitado por Richard Sennet en su obra (Sennet, 2006, 2007, 2009). Era una vida laboral que llevaba a largos periodos de cotización, que conllevaban en la mayoría de los casos unas prestaciones sociales amplias y de calidad. La certidumbre del empleo ofrecía seguridad personal a través de una identidad basada en el oficio y las relaciones sociales en el puesto de trabajo.

Por lo tanto, la seguridad no se daba tan sólo en el ámbito laboral. En la propia evolución vital el empleo se convertía en la columna vertebral del devenir personal, familiar y social. El futuro era predecible.

El modelo que se ofrece en la actualidad según Richard Sennet (Sennet, 2006, 2007, 2009) está basado en la inestabilidad y la incertidumbre, en un modelo de temporalidad y precarización laboral.

En la actualidad, la mayoría de las personas que acceden al mercado laboral lo hacen tras un periodo de formación relativamente amplio, que hace que muchas accedan al mercado de forma más o menos estable en torno a los 25- 30 años. De igual modo, no es de extrañar que en muchos casos la salida final del mercado se adelante a los 65 años. Otra de las dificultades es el cambio de trabajo, que hace que las personas cambien varias veces a lo largo de su vida. “La inestabilidad generalizada obstruye cualquier opción para crear vínculos sociales duraderos” (Sennet, 2000: 23).

El contexto actual apunta a un momento en el que el nexo entre ciudadanía y empleo muestra debilidades de marcado carácter estructural. Vinculado a nuestra tesis, el período menemista estuvo signado por un discurso neoliberal donde prevalecían ciertos conceptos como la competitividad, las competencias laborales o las políticas activas de empleo, conceptos que no fueron totalmente dejados de lado durante el gobierno de Kirchner. En este sentido, hemos analizado algunos documentos de la OCDE y de la Comisión Europea (OCDE, 1993; Comisión Europea, 2006) que coinciden en que estos conceptos son de un cuño neoliberal, típico de los '90 y de algunas asociaciones empresariales.

En el desarrollo de esta Tesis, hubo un concepto que fue importante que es el de **empleabilidad**. La posibilidad que una persona fuera empleable a través de la formación y que permitiera la obtención de un empleo adecuado y de calidad. Este término ha surgido de las entrevistas realizadas con funcionarios de aquella época pero también de documentación presentada por el MTEySS en el período 2003 – 2007. La empleabilidad fue un eje dentro del discurso sobre el empleo kirchnerista. Es un concepto que subraya las capacidades de adaptación de la persona trabajadora a las nuevas necesidades y características del mercado laboral.

Este cambio sin embargo, es consecuencia del neoliberalismo, es la persona trabajadora la que tiene que adecuarse al mercado laboral y no éste el que se preocupa por la situación laboral de los trabajadores y sus posibles mejoras.

Algunos autores consultados como Francisco Garmendia sostenía justamente que una de las principales críticas que recibe este acercamiento es que olvida toda una serie de aspectos estructurales y sociales que inciden en las relaciones económicas y laborales, dejándolas en un segundo plano: relaciones de poder, desequilibrios sistémicos, el carácter excluyente del mercado laboral o incluso la coyuntura económica de cada momento. Puede ser que las aptitudes, el conocimiento o los aspectos personales puedan incidir en la empleabilidad, pero no es

menos cierto que el contexto social, el entorno y los aspectos estructurales anteriormente mencionados también afectan (Garmendia, 2007).

Una cuestión que no podemos desconocer es que el éxito de cualquier programa de empleo va a depender en gran parte del contexto socio-económico en el que se aplique y no sólo de las características individuales de las personas que participan en el mismo.

Para poder valorar las diferentes políticas o medidas que incidieron en la empleabilidad, nos encontramos con una limitación metodológica. El criterio de evaluación suele ser el acceso al mercado laboral, siempre desde un punto de vista cuantitativo. De esta forma, se suelen tener en cuenta los puestos de trabajo generado, pero no la calidad o la capacidad integradora de éstos, que deberían ser los principales criterios para valorar si el empleo garantiza o no el acceso a los derechos de ciudadanía.

Esto puede clarificarse aún más con el ejemplo de los trabajadores más pobres, que aun teniendo un empleo, frecuentemente no consiguen superar el umbral de la pobreza y, por lo tanto, se encuentran en situación de vulnerabilidad o exclusión social.

En Europa se ha renovado la relación entre empleo y ciudadanía a través del concepto de flexiseguridad. Este modelo defiende que la temporalidad o la flexibilidad laboral no tienen que conllevar un deterioro y una precarización de las condiciones laborales y de la seguridad social. Tal y como indica su propio nombre, este modelo intenta aunar, por lo tanto, la flexibilidad laboral dentro del mercado laboral y la seguridad social. (Moreno, 2009).

En noviembre de 2006 se presentó el Libro Verde sobre flexiseguridad y en 2007 la Comisión Europea aprobó un informe favorable a dicho modelo. De todos modos la extrapolación o exportación de este modelo a Argentina no parece viable momentáneamente.

La comparación entre ambos períodos ha sido relativamente viable en tal sentido porque no se han podido comprobar todas las variables que buscábamos pero entendemos que esta relación tiene potencialidad en un futuro. Aquellas personas que en la actualidad tienen grandes dificultades

para disfrutar de los derechos de ciudadanía, pueden ver mermadas sus dificultades a través del empleo, para no caer en una especie de fragmentación de la ciudadanía, en la que pueden encontrarse como sostenía Boaventura de Sousa Santos lumpenciudadanías (Santos, 1999: 18).

Los procesos antes mencionados están produciendo diversos efectos en la naturaleza del trabajo, las relaciones laborales a nivel macro y micro social, el funcionamiento de los mercados de trabajo, los sistemas de remuneración y de protección social, la formación y capacitación, así como transformaciones en la gestión y diseño organizacional de las empresas y en la relación entre éstas y el mercado, para mencionar algunos de los impactos más difundidos. Todo ello impacta y transforma el rol del trabajo y de los trabajadores en la constitución de la ciudadanía cívica, política y social (Castells, 2003). Otros autores que han desarrollado conceptos importantes al respecto son Sonia Fleury (1984, 1991, 1997, 1997<sup>a</sup>, 1997<sup>b</sup>, 2004), Manuel Castells (1996, 2001) y Seyla Benabib (1996).

Otros conceptos que presentaron un gran valor para esta Tesis fueron los de **Exclusión, Integración Social, Inclusión social y Cohesión Social**. Los cambios históricos y económicos de los últimos años han generado una realidad diversa y compleja, que exige nuevas ideas para encarar la cuestión social. La sociedad pasó de ser inclusiva a ser desafiadora (Castel, 1995). Surgieron otras formas de organización, las tecnologías de la información y las nuevas concepciones del Estado, han sido los procesos que han destruido puestos de trabajo, precarizado, aumentado el sector informal, y dualizado o heterogeneizado la sociedad, reduciendo ingresos y salarios. Todo ello generó una enorme oferta de trabajo que hoy en día no tiene posibilidad de ser incorporada, dando lugar a un nuevo sujeto social: el Excluido.

. Las consecuencias de la globalización han impactado en la educación y en la formación y también en forma directa en el individuo. El pasado y las condiciones iniciales de cada uno recuperaron toda su importancia. La movilidad social se vio frenada por lo inconmensurable del

capital social, cultural, financiero y patrimonial que heredaban los individuos. Nos encontramos con un abismo tan grande entre categorías sociales, que la sociedad se ha fragmentado todavía más. (García Canclini, 1999)

Robert Castel intentó evadir el concepto de exclusión por considerarlo demasiado abarcativo de situaciones excesivamente heterogéneas. Prefirió hablar de vulnerabilidad, de precariedad, de anomia, de desafiliación, etc. (Castel, 1995).

“La situación actual está marcada por una conmoción que recientemente ha afectado a la condición salarial: el desempleo masivo y la precarización de las situaciones de trabajo, la inadecuación de los sistemas clásicos de protección para cubrir estos estados, la multiplicación de los individuos que ocupan en la sociedad una posición de supernumerarios, ‘inempleables’, desempleados o empleados de manera precaria, intermitente. Para muchos, el futuro tiene el sello de lo aleatorio” (Castel, 1996: 13).

Aquí cabría hacer una diferencia entre tres conceptos: inclusión, integración y cohesión social.

La inserción o inclusión, definió un derecho de la era democrática al articular ayuda económica y participación social, afirmando el derecho a vivir en sociedad. La inclusión significa incorporar al otro a determinado grupo ya establecido. La ciudadanía, como cualquier otro sistema clasificatorio, supone un criterio de inclusión que deber ser visto también como un criterio de exclusión, ya que los criterios que definen la inclusión en la comunidad política y de derechos son, al mismo tiempo, aquellos que sancionan las normas de exclusión

Pierre Rosanvallon (Rosanvallon, 1995) definió el concepto de economía intermedia de la integración social que borre el límite entre la empresa eficaz y la esfera solidaria del Estado providencia, donde las Obligaciones positivas son formación o empleo – solidaridad, El Estado necesitaría crear los empleos necesarios y redefinir las formas de intervención a través de nuevos enfoques de lo social, que permitan una transformación de las relaciones entre individuos e instituciones sociales. La exclusión social implicó la transformación de la institucionalidad. La

expansión de la ciudadanía a través de la integración requiere procesos innovadores de gestión pública, que permitan o induzcan a la construcción de nuevos sujetos políticos y a su inserción en el ejercicio del poder político y a la apropiación de la riqueza social.

La cohesión social vincularía los mecanismos de integración y bienestar con la plena pertenencia social de los individuos. Inclusión y pertenencia, o igualdad y pertenencia, son los ejes sobre los que ha girado la noción de cohesión social en sociedades ordenadas bajo la égida del Estado de bienestar. La cohesión social implica que existe un proyecto común. Se trata de valores y normas compartidas que hacen que los miembros de una sociedad tengan un sentido de pertenencia a un mismo cuerpo social. (CEPAL, 2002)

Es clara la necesidad de sumar a lo analizado hasta este punto los estudios sobre las **políticas públicas**, en particular las vinculadas al mercado de trabajo existentes en nuestro país y conocer su influencia en el desarrollo de la ciudadanía de las personas en estado de vulnerabilidad.

Nos encontramos en este caso con una voluminosa bibliografía que parte desde el análisis del Estado y los regímenes políticos considerados como “formas diferentes de distribución de poder que surgen en diversas etapas históricas y regiones, con el objeto de administrar desde el ámbito de lo público tensiones o contradicciones de intereses socio – políticos” (Acuña, 2011) hasta las variaciones de naturaleza e intensidad en la capacidad de gestión estatal, en función de su relación con diversos órdenes políticos, económicos y sociales.<sup>8</sup>

En el año 2006 se publica “The Politics of Policies”, informe compilado por Ernesto Stein, Mariano Tommasi, Koldo Echebarría, Eduardo Lora y Mark Payne y editado por el Banco Interamericano de Desarrollo y el

---

<sup>8</sup> En ese sentido se torna imprescindible el aporte que han dado a su estudio algunos autores como Acuña (1995<sup>a</sup>, 1995<sup>b</sup>, 1996,1997), Acuña y Repetto (2009), Acuña y Tommasi (2000), Etchemendy (2008), Garay (2007), Garay y Etchemendy (2011), Levitsky (2003), Lukes (1985), Murillo (2005<sup>a</sup>, 2005<sup>b</sup>), Murillo y Scrank (2005), Novaro (2002), Oszlak (1978), Oszlak y O’Donnell (1976), Oszlak (2008), Przeworski (1998, 2004), Repetto (2001), Skocpol (1989), Scartascini, Spiller, Stein y Tommasi (2011), Spiller y Tommasi (2003, 2007, 2011), y Stein y Tommasi (2006).



David Rockefeller Center for Latin American Studies de la Universidad de Harvard, que trae algunos planteos interesantes a la hora de encontrar un nuevo paradigma que explique la política que se encuentra detrás de las políticas públicas, por lo cual el Informe se centra en los “procesos cruciales que dan forma a las políticas, las ponen en práctica desde su concepción hasta su ejecución y las sustentan en el tiempo. Se parte de la premisa que los procesos de debate, negociación, aprobación y ejecución de políticas pueden ser al menos tan importantes como el contenido específico de las políticas mismas”. (Stein et al., 2006:4).

Una definición clásica que organiza las políticas en torno a los fines analíticos fue la de Theodore Lowi que permitió dividir las políticas regulatorias; políticas distributivas; políticas redistributivas; y políticas constituyentes (Lowi, 1964)

Respecto a políticas regulatorias, se refería a aquellas orientadas principalmente a lograr la realización de conductas deseadas o la no realización de conductas indeseadas. El énfasis estaba aquí en un enfoque conductual de las decisiones de los sujetos.

Las políticas distributivas eran aquellas destinadas a prestar bienes o servicios a los ciudadanos; mientras que las políticas redistributivas fueron aquellas donde los programas sociales tomaron gran importancia para paliar la pobreza. Las políticas constituyentes fueron aquellas que modificaban la organización misma del Estado.

Podríamos agregar las políticas basadas en un enfoque de derecho, que no fueron consideradas por Lowi pero que representan un importante aporte de algunos organismos de derechos humanos y organismos internacionales como el PNUD. En ellas el derecho internacional sobre los derechos humanos como un marco conceptual aceptado por la comunidad internacional, ha orientado el proceso de formulación, implementación y evaluación de políticas en el campo del desarrollo. Pone énfasis particularmente en el derecho a la igualdad, a la participación política y al acceso a la justicia y las nociones de inclusión, participación y rendición de cuentas (Abramovich, 2006)

Respecto a la categoría políticas de empleo y su incidencia en la integración y la ciudadanía, en este trabajo hemos tomado en cuenta las disposiciones y recomendaciones de OIT al respecto.

La Recomendación sobre la política del empleo (disposiciones complementarias), 1984 (núm. 169), adoptada por la Conferencia en 1984, integró el Convenio sobre la política del empleo y la Recomendación núm. 122 en el marco más amplio de la Declaración de principios y programa de acción de 1976. La Recomendación núm. 169 refleja un compromiso delicado en torno al «derecho al trabajo», al proclamar el principio general, según el cual la promoción de un empleo pleno y productivo y libremente elegido prevista en el Convenio y en la Recomendación núm. 122, debía considerarse como un medio para plasmar en la práctica el ejercicio del derecho al trabajo. Además, el texto contiene secciones importantes sobre el empleo de los jóvenes y de los colectivos y personas desfavorecidos, las políticas en materia de tecnología, los programas de inversiones públicas y de obras públicas especiales, la cooperación económica internacional y el empleo, y la migración internacional y el empleo.

Es real que el empleo desempeña un papel cada vez más destacado en la definición de las agendas de política, tanto en el ámbito nacional como en el internacional. Recordemos que ya a principios de la década de 1990, la Asamblea General de las Naciones Unidas reconoció la importancia del empleo productivo y el trabajo decente. Este compromiso se reafirmó en julio de 2006 en una Declaración Ministerial en la que se aportó un nivel de respaldo y compromiso sin precedentes a la creación de empleo, y se reconoció que “el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos son un objetivo prioritario de la cooperación internacional”.

Entendemos la importancia y el valor que han tenido los documentos emitidos por otros organismos internacionales, dependientes del sistema de Naciones Unidas y de la Unión Europea al respecto, pero la decisión de tomar las resoluciones de OIT está vinculada a la pertinencia del tema que posee dicho organismo y a la triple representación que posee

(Estado, empresas y sindicatos), que acuerdan ciertos principios, lo que da mayor representatividad a sus decisiones.

En 2008, los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) se ampliaron para incluir cuatro nuevos indicadores del empleo en el marco de una nueva meta, lo cual es un indicio del compromiso renovado de impulsar el empleo para aliviar la pobreza en virtud del primer Objetivo (erradicar la pobreza extrema y el hambre).

En la Cumbre de Pittsburg de septiembre de 2009, los líderes del G-20 subrayaron su compromiso de situar el empleo de calidad en el epicentro de la recuperación por medio del nuevo Marco para un crecimiento sólido, sostenible y equilibrado. Dicho marco requería “centrarse permanentemente en las políticas de empleo” y exigía “reformas estructurales para crear mercados laborales más inclusivos, políticas activas de mercado de trabajo, y programas de enseñanza y formación de calidad”

Respecto a la definición y alcance de una política nacional de empleo, puede definirse como “una visión concertada y coherente de los objetivos de un país en este ámbito y de las formas de alcanzarlos. En ella se aborda un conjunto de intervenciones multidimensionales concebidas para alcanzar objetivos y metas cuantitativas y cualitativas en la esfera laboral en ese país” (OIT, 2012)

Lo importante en la aplicación de una política de empleo es que no recaer solo en el ministerio encargado del empleo, sino también en un conjunto de actores diversos, desde los ministerios sectoriales encargados de la creación de empleo hasta los gobiernos locales y las organizaciones de empleadores y de trabajadores. El ministerio encargado del empleo desempeña un papel central de coordinación, aboga por la promoción del trabajo decente y garantiza el buen funcionamiento del mercado laboral.

No creemos que una política nacional de empleo sea una serie de actividades o proyectos desvinculados y ejecutados por el ministerio encargado del empleo, en forma de planes o proyectos. Por el contrario, dicha política aporta una visión global que ha de abarcar al menos tres o cuatro años y se basa en un análisis profundo de la situación laboral del

país y una discusión amplia sobre las opciones disponibles para crear las condiciones óptimas de empleo en ese país.

Es de nuestro interés, siguiendo las orientaciones de la OIT, diferenciar algunas categorías:

- Política de empleo: visión y marco concertado y coherente que vincula todas las intervenciones en materia de empleo y a todas las partes interesadas en un país determinado.
- Plan de acción o estrategia de empleo: curso de acción para poner en marcha la política, incluidos los resultados y los productos, los indicadores y metas SMART, un plan de trabajo con una distribución clara de las responsabilidades y un presupuesto pormenorizado.
- Programas: herramientas para la aplicación de la política, por lo general formulados en función de sus objetivos.
- Proyectos: intervenciones financiadas por los donantes que deberían ajustarse a los resultados de la política.

Se espera que las políticas de empleo sean intervenciones de política integrales y bien concebidas. Que posean una amplia gama de intervenciones de política integrales y bien concebidas, que abarquen las dimensiones micro y macroeconómicas y aborden tanto la demanda como la oferta de trabajo. Entendemos que por ejemplo en el Programa de Trabajo Decente, el empleo es un tema transversal y el resultado de interacciones de política en niveles múltiples. Existían cuatro objetivos en materia de trabajo decente que son “inseparables, están interrelacionados y se refuerzan mutuamente”. Este enfoque se considera cada vez más como el marco de un nuevo paradigma de desarrollo social y económico, caracterizado por un crecimiento con equidad, basado en el empleo e impulsado por los ingresos (OIT, 2010)

Los cuatro objetivos estratégicos de la OIT surgen de las Conclusiones relativas a la discusión recurrente sobre el empleo, del año 2010 y .son:

(i) No puede realizarse plenamente el potencial de crecimiento económico y social de una sociedad si las personas no gozan de un régimen mínimo de protección social.

(ii) Del mismo modo, no pueden financiarse los regímenes de seguridad social sin una base económica y de empleo sólida.

(iii) No puede realizarse el empleo libremente elegido sin el respeto por los principios y derechos fundamentales en el trabajo.

(iv) No puede asegurarse una distribución justa de los beneficios de las mejoras de la productividad y el crecimiento, y de la carga de los ajustes en momentos de crisis económica sin diálogo social.

(v) No pueden lograrse mejoras de la productividad y crecimiento del empleo si no hay un entorno propicio para las empresas sostenibles.

Esta perspectiva multidimensional sobre el empleo es interesante para aplicarla a nuestro país, y analizar si la promoción del empleo se ha abordado aplicando un enfoque interdisciplinario, multisectorial, o no.

En ese sentido, creemos que es diferente la aplicación que se ha hecho en los gobiernos de Menem que de Kirchner. Es innegable que las políticas de empleo que se implementaron a partir de 2003 se basaron en desarrollo con inclusión que caracterizaba ese período, al menos en sus formulaciones.

A partir del año 2003, se verifica un punto de inflexión en el modelo de políticas que se venían implementando al avanzar en la construcción de políticas de Estado de largo plazo. La idea central era “reconstruir un capitalismo nacional que generara la recuperación de una sociedad integrada, con empleo, con salarios dignos y protección social que permitieran al mismo tiempo alternativas de reinstalación de una movilidad social ascendente. En este escenario, el trabajo era el gran ordenador social y el Estado cobraba un papel principal. Esto significó situar al empleo en el centro del modelo de crecimiento, y constituirlo en eje de las políticas económicas y sociales.” (Deibe, 2008)

La política de empleo tenía en sus declaraciones el fin de promover y consolidar la “sociedad del trabajo”, a través del empleo y políticas de ingresos, la promoción de la negociación colectiva y una mejora en la protección social que se articulara con el conjunto de políticas que se implementan a partir del año 2003.

Algunas críticas que se han hecho a estas políticas en particular fueron que se han quedado en las políticas macroeconómicas y que tanto la institucionalización de los empleos precarios como la resolución del problema del desempleo estructural no aparecieron como ejes importantes de política oficial dentro de la batería de acciones y programas que existieron. Esto no quiere decir que no se desarrollaran programas con funciones vinculadas a resolver teóricamente estos problemas; sino que los resultados de estos programas fueron insatisfactorios. Estos resultados respondieron al supuesto de que ambos fenómenos serán resueltos en el largo plazo. El no-registro a partir de mayor fiscalización, y el desempleo que se derivó del déficit de conocimientos y habilidades de los oferentes de trabajo requería de la capacitación de los desocupados.

Indudablemente, una política de empleo requiere de la consideración de aspectos institucionales, normativos, presupuestarios, de gestión y de capacidad estatal que colaboren a favorecer el empleo. Una de las necesidades es contar con un marco macroeconómico que: a) promueva la demanda necesaria para apoyar la creación de suficientes trabajos decentes; b) respalde un sector financiero que movilice y asigne recursos al desarrollo; y c) mantenga la estabilidad macroeconómica. (McKinley, 2010), pero no puede ser lo único.

Julio César Neffa, desde el CEIL, ha definido las políticas de empleo siguiendo a Jacques Freyssinet, en sentido amplio y estricto. En el primer sentido, sostiene que “el concepto de política de empleo designa al conjunto de intervenciones del sector público sobre el mercado de trabajo, que pueden producir cambios en la estructura y funcionamiento de los mercados de trabajo en términos cuantitativos o cualitativos”. En ese sentido, todos los instrumentos de la política económica (de comercio exterior, cambiaria, de crédito, fiscal, por sectores específicos, de infraestructura), científica, tecnológica y de innovación, social, educativa, de desarrollo regional, de salud y cultural pueden mobilizarse para generar efectos sobre el empleo, pero con un peso diferenciado según los ámbitos de la intervención del sector público. En sentido estricto, “la política de empleo agrupa al conjunto de acciones que apuntan a anticipar

o a corregir los desequilibrios del mercado de trabajo, a generar nuevos empleos, reducir el desempleo y el subempleo, mejorar los procesos de adaptación dinámica entre la oferta y la demanda de fuerza de trabajo, favorecer la formación y reconversión profesional así como la adaptación de los recursos de mano de obra a las necesidades del sistema productivo”.

Al definirse así la política de empleo, está pensando a nuestro entender en la política de empleo como condición necesaria en un proceso de crecimiento “rico en empleos”, impulsado por un cambio científico y tecnológico orientado hacia la innovación y absolutamente integrador. (Neffa, 2012)

Esa puede ser la gran diferencia respecto a las políticas sociales tradicionales (educación, salud, previsión social) de los Programas y los Planes en términos de incidencia en la integración y ciudadanía de la población. Si las políticas de empleo tienen un único apoyo en las políticas estructurales no tendrán sostenibilidad ni tampoco contribuirán a lograr el efecto deseado que es la incidencia en la integración y ciudadanía de la población. Las políticas macroeconómicas (con excepción de las políticas fiscales) son instrumentos generales y contundentes que producen principalmente un impacto en toda la economía. Desde el punto de vista de la generación de empleo también debe tenerse en cuenta la composición de los estímulos macroeconómicos, así como sus efectos totales en el crecimiento (por ejemplo, la composición del gasto público). Las políticas estructurales pueden ajustarse de forma que contribuyan a fomentar el empleo productivo (por ejemplo, apoyando los sectores de actividad con alto coeficiente de empleo o incrementando dicho coeficiente en determinados sectores) y estas políticas suponen una asignación diferenciada de los recursos económicos. Según la OIT (2012), las siguientes políticas permiten estructurar el acceso a las oportunidades económicas y laborales:

- Políticas fiscales: su impacto puede diferenciarse por sector de actividad económica o por categoría de empleo (por ejemplo, la asignación de inversión pública a infraestructura).

- Políticas financieras: el acceso a los servicios financieros puede ser diferenciado (por ejemplo, incrementando el acceso en las zonas rurales o para el desarrollo de las pequeñas y medianas empresas en la economía informal).

- Políticas industriales: debería reiterarse la importancia de las estrategias industriales y otras estrategias sectoriales destinadas a una transformación estructural. En muchos países de bajos ingresos, el empleo industrial se ha estancado como resultado de orientaciones de política que no fomentan el uso de estrategias sectoriales basadas en ventajas comparativas dinámicas y en políticas proactivas de transformación estructural. Las políticas sectoriales e industriales son importantes, ya que pueden acelerar la vía del desarrollo de conocimientos, competencias y capacidades. Por lo tanto, es recomendable prestar más atención a nuevos tipos de políticas industriales que permitan alcanzar ventajas competitivas, evitando las distorsiones y los incentivos ineficaces. Los recursos pueden encauzarse de forma diferenciada a diversos sectores o subsectores de la actividad económica (por ejemplo, bienes comerciables, en contraposición con los no comerciables).

- Régimen de comercio. La reciente crisis económica mundial ha demostrado que en los países en desarrollo los patrones de actividad comercial pueden tener repercusiones importantes en los índices de empleo de los sectores orientados a las exportaciones

Esta es la gran crítica que se hace a las políticas del período 2003 – 2007. Pareciera que los beneficios de los años de crecimiento sistemático del producto no logran distribuirse en el conjunto de la población. En otros términos, no alcanzó para resolver el problema que atañe directamente a alrededor del 50 % de la población ocupada, que es bajos ingresos por empleos precarios, ni a la población que aún permanece desocupada.



En la década del '90, con la política de tipo de cambio sobrevaluado de convertibilidad, la flexibilidad laboral hizo foco en la contracción del empleo. En este período, con el régimen de tipo de cambio real competitivo, la flexibilidad laboral pasó por la represión salarial y por un menor poder adquisitivo del salario para el grupo de asalariados precarios, mientras incrementó el excedente apropiado por las empresas.

La otra diferencia con respecto a las políticas sociales mencionadas es que una auténtica política de empleo debería integrar y dotar de ciudadanía a toda la población. Respecto a las políticas sociales, es una obligación que los Estados, principales garantes de los derechos humanos, deben respetar, y tener una obligación positiva de cumplimiento (de hacer) e incluye necesariamente la actuación estatal en el campo de las políticas sociales, en los hechos, la función de las políticas sociales ha sido históricamente la de garantizar el bienestar de la población y, por ende, buscar niveles máximos de satisfacción para todos los ciudadanos y ciudadanas bajo su protección. No son políticas sobre las cuales intervenga el mercado, son parte de la misión primigenia del Estado.

Lamentablemente, sigue existiendo desigualdad extrema en Argentina. Y allí nuevamente las políticas sociales muestran límites concretos, no sólo en términos de impacto redistributivo, sino que claramente desnudan cómo este principio ha sido incluido de manera retórica, asociado al imperativo de promover marcos de inclusión social, pero en los hechos, poco se ha avanzado en el diseño de sistemas integrales respetuosos del conjunto de derechos humanos, y en muchos casos se ha discriminado. (Pautassi, 2013)

**El Empleo, vinculado a integración social, a ciudadanía y bienestar.** En el prólogo de "La Metamorfosis de la Cuestión Social", Robert Castel sostenía que la complejidad de la crisis por la cual atraviesan las sociedades contemporáneas postindustriales plantea hoy, como en el pasado, la resolución del problema de la cuestión social. (Castel, 1997). La multiplicación de los "supernumerarios inempleables",

es decir de aquellos individuos que encuentran cada vez más difícil su inserción laboral estable en un mercado altamente competitivo y flexibilizado, dan cuenta de la creciente precariedad laboral, pero al mismo tiempo dan cuenta del fenómeno de la desintegración de los mecanismos que garantizaban la cohesión social. Es decir, la descomposición de un conjunto de dispositivos o de mecanismos de solidaridad social que promovían la integración del individuo en el tejido social otorgándole un lugar, un "estatuto". (Castel, 1997).

En términos de Castel el individuo necesitaba de un conjunto de "soportes", de recursos y de regulaciones colectivas, que garanticen tanto su supervivencia material como su integración social. En las sociedades modernas los soportes que garantizaron la reproducción material y la inserción relacional del "individuo no-propietario" (de aquel cuyo único recurso es su fuerza de trabajo) fueron la propiedad social y el trabajo. Ambos soportes le permitieron reproducir su existencia y su sociabilidad. (Castel, 1997). Otro aspecto a considerar refiere al hecho de que entre esta gama de indicadores de estado del mercado laboral, la atención pública se ha limitado casi exclusivamente a uno de ellos, la tasa de desempleo y su evolución; pero el debate de fondo acerca de las transformaciones que se vienen procesando en éste ámbito necesariamente debe ir más allá, remitiéndose a niveles de análisis relacionados a la crisis del trabajo como factor de integración social. Citando a Robert Castel, "el desempleo es sólo la manifestación más visible de una transformación profunda de la coyuntura del empleo. La precarización del trabajo es otra característica, menos espectacular, pero sin duda más importante" (Castel, 1997:403).

Por último, quisiéramos señalar las diferencias entre Empleo formal, precario, informal y Subempleo, conceptos que colaborarán en el análisis propuesto. El empleo formal es una relación que vincula el trabajo de una persona con una organización dentro de un marco institucional y jurídico que está definido independientemente de aquella, y que se constituyó antes de su ingreso en la empresa. Es un trabajo abstracto, que era susceptible de ser dividido en unidades elementales y de reagruparlas alrededor de un puesto de trabajo, que era reconocido como socialmente

útil. Es una relación laboral que permanece en el tiempo y tiene un carácter mercantil, pues se intercambia por un salario asignado individualmente; goza de ciertas garantías jurídicas y de la protección social y está normatizado mediante una clasificación resultante de reglas codificadas en los estatutos profesionales o en los convenios colectivos de trabajo. (Neffa, Monza y Murmis), 2013)

El empleo precario en cambio, surgió como el resultado de un cambio profundo y rápido de la anterior relación salarial que había dado lugar a los empleos reales. En su lugar instaurar trabajos-empleos de carácter precario, que adoptaron diversas modalidades tales como el trabajo no registrado (en negro) y el trabajo clandestino o ilegal. A esto habría que agregar las formas particulares de empleo: por ejemplo el trabajo contratado por tiempo determinado o de carácter temporario por medio de empresas de servicios eventuales. (Pok y Lorenzetti, 2007)

Empleo informal, según Victor Tokman tiene las siguientes características: jornadas de trabajo más extensas, mayores riesgos en cuanto a las condiciones y medio ambiente de trabajo, acceso a pocos derechos laborales básicos; con frecuencia se concentran allí el trabajo forzoso y el trabajo infantil, se observan diversas formas de discriminación y no tiene vigencia la libertad sindical. (Tokman, 2002)

A instancias de la OIT se han introducido recientemente ciertas categorías, como por ejemplo el subempleo, es decir la subutilización de la fuerza de trabajo, la cual puede adoptar dos modalidades:

- Ser visible (una duración de la jornada de trabajo inferior al promedio o a lo que se considera normal), o
- Invisible (cuando los trabajadores ocupados tienen una productividad y un salario relativamente bajo, o cuando como consecuencia de la organización del proceso de trabajo o de las condiciones del mercado, no pueden utilizar todas sus calificaciones). (Neffa, Monza y Murmis, 2013)

## **B. Nuestro marco teórico**

De acuerdo al problema planteado, los interrogantes y los objetivos anteriormente presentados, esta Tesis utiliza como marco de referencia teórico los aportes conceptuales realizados en torno a estos conceptos:

### **- Bienestar y Regímenes de Bienestar.**

En América Latina, el bienestar fue recurrentemente interpelado por su ausencia o su insuficiencia. Dos conceptos lo han traído repetidamente al debate público: la pobreza, entendida de modo implícito como un estadio inferior al bienestar, y la inequidad, entendida de modo explícito como la inadecuada distribución de insumos (por ejemplo, años de educación) y capacidades (por ejemplo, empleabilidad) socialmente deseables. El bienestar ha sido asimilado a disponibilidad de ingresos, por encima o por debajo de un cierto umbral; asociado a la satisfacción de necesidades básicas requeridas para la supervivencia; entendido como manejo de distintos tipos de riesgos; y vinculado a la libertad de elección. Coincidimos con esta postura que es la que ha manifestado entre otros autores, Juliana Martínez Franzoni (Martínez Franzoni, 2014).

Respecto a la conceptualización de Régimen de Bienestar, partimos de la definición que da Gosta Esping – Andersen y consideramos que a diferencia de las visiones centradas únicamente en las políticas sociales y que olvidan que “aunque la protección ofrecida por el estado de bienestar generalmente se confunde con la “ayuda a la pobreza”, ésta no es su única función” (Atkinson, 1999), la conceptualización de Esping – Andersen propone analizar cómo históricamente las sociedades han ido construyendo el bienestar a partir del establecimiento de relaciones específicas entre el estado, el mercado y la familia, constelación a la cual adherimos. Plantear la construcción del Régimen de Bienestar, implica no dejar de lado otras cuestiones que intervienen de manera directa en dicha configuración: como es la representación de intereses; muchas veces este tipo de régimen tiende a satisfacer una demanda de la ciudadanía en materia de protecciones sociales y, en ese aspecto, su impacto en el mercado del trabajo y en la producción de empleo es fundamental; las implicancias de su

construcción y de los actores que intervienen en ella merecen un llamado de atención para poder evaluar el impacto de las políticas aplicadas.

Según Gosta Esping – Andersen el mercado de trabajo está regulado por tres derechos esenciales, que contribuyen a aumentar las rigideces: 1) las prestaciones sociales, con doble efecto: por el lado de la oferta, un salario de reserva demasiado elevado, puede hacer que la persona quede encasillada como desempleada (...) o bien que dependa de una constante asistencia, por el lado de la demanda, un régimen de Bienestar excesivamente caro, impone altos costos laborales al sector empresario; 2) Estructura Salarial y Salario Mínimo. Si el salario es indiferenciado, o en su defecto, el mínimo es elevado, los trabajadores menos productivos cotizarán a precio de mercado, obligando a los empresarios a reestructurar la mano de obra; hecho que va a terminar por afectar a determinados sectores de la población, o sea a los más vulnerables: jóvenes y mujeres y a los menos cualificados. 3) Derechos Laborales y coste de despido. Éste terminaría afectando a los ciclos económicos (Esping – Andersen, 2000:35).

El Estado de Bienestar según este autor puede ser visto como “una construcción histórica concreta que empezó a desarrollarse a partir de 1930 y 1960. Su promesa no era una política social que aliviara los males sociales y redistribuyera los riesgos básicos sino un esfuerzo para reescribir el contrato social entre el gobierno y la ciudadanía”. (Esping – Andersen, 2000:50). Es decir, que se creó para satisfacer una situación de riesgo concreta y circunscripta a un determinado momento histórico, y frente a determinados acontecimientos. “El Estado de Bienestar se trata de una construcción histórica única, de una redefinición explícita de todo lo relativo al estado”. (Esping – Andersen, 2000:52)

Creemos de fundamental importancia la conceptualización de José Adelantado (Adelantado, 2000:52) quien señala que es preciso incorporar a las asociaciones formales y grupos informales comunitarios, o sector voluntario, como cuarto generador de bienestar. Otros autores como Ian Gough (1999) o Christopher Pierson (2003) le han criticado el excesivo formalismo al modelo, lo que lo torna poco sensible a los cambios. Han incorporado cuestiones como cierto padrón o estatura de políticas

sociales (Gough, 1999), compuesto por programas de seguridad social, servicios educacionales y de salud, programas de asistencia social o transferencias monetarias a grupos sociales determinados. Esto fue ampliando las dimensiones y las combinaciones que surgían de las mismas. (Théret, 1998; 2002), construyéndose nuevas categorías de regímenes y de Estados de bienestar.

Tanto Juliana Martínez Franzoni, como Gosta Esping-Andersen o Fernando Filgueira, coinciden en remarcar que la distribución de bienes y servicios, o bien de la riqueza, se caracteriza por ser “desigual” y conllevar a una mayor “estratificación social”, hecho que los tres comparten, desde el análisis que cada uno hace respectivamente de lo que implican los riesgos sociales para la consolidación de la ciudadanía y de los Regímenes de Bienestar, como piezas fundamentales de su razón de ser. (Martínez Franzoni, 2005, Esping Andersen, 2000, Filgueira, 2007)

Los resultados indican que todos los regímenes latinoamericanos son, en alguna medida, informales: la mayoría de la población no puede razonablemente esperar lidiar con los riesgos sociales a través de su participación en los mercados laborales o en los servicios públicos (Martínez Franzoni, 2005:30). Nuestra postura, en coincidencia con la expresada por estos autores es que estamos frente a un contexto en el cual el papel del Estado, a través de las políticas públicas, se convierte en un elemento indispensable, para mejorar la productividad en los sistemas laborales, ampliando los espacios de educación y formación del capital humano; y asistiendo a los más desprotegidos frente a estas condiciones de precariedad. Sin embargo, Juliana Martínez Franzoni ha avanzado en el estudio de las diferentes dimensiones y ha considerado también el mercado y el papel de la familia y el trabajo no remunerado, principalmente femenino (Martínez Franzoni, 2014)

La cuestión de los “riesgos sociales”, es retomada por autores como Fernando Filgueira, que en su análisis sobre la cohesión y los riesgos sociales, aplicado al caso latinoamericano, al igual que Julieta Martínez Franzoni, enumera una serie de riesgos (desempleo, enfermedad, fracaso escolar, etc.) que determinan el bienestar presente del individuo. Ellos son el producto de la operación de mercados,

familias y Estados. Por tanto, las políticas sociales cumplen una función fundamental respecto a esta producción de riesgo. La capacidad del sistema de integrar a los individuos en un marco normativo común, depende en buena medida del grado en el cual estos mismos individuos perciben que el hecho de pertenecer a un sistema conjunto de interacción, cooperación, negociación y conflicto les da derecho también a disfrutar, al menos parcialmente, de la protección social ante los diferentes riesgos que dicho sistema de interacción genera y distribuye. En este sentido cuanto y como gasta el estado en materia social constituye uno de los indicadores más claros de cómo y cuánto del riesgo social se encuentra efectivamente colectivizado (Filgueira, 2007: 10)

Los Regímenes de bienestar son mucho más que los instrumentos del Estado social; son la intersección de una estructura de producción de riesgo y una arquitectura estatal de protección de dichos riesgos, así como de regulación de las estructuras descentralizadas de producción de riesgo. Vista así, la evaluación sobre los Estados sociales no debe realizarse —al menos no solamente— en términos normativos, de esfuerzos en materia de gasto o aun en términos comparados con otras naciones. Coincidimos con Fernando Filgueira además que una de las claves para evaluar las políticas sociales y los Estados sociales consiste en ver el grado en que éstos responden en forma adecuada a las estructuras de producción de riesgo y a la distribución del riesgo social (Filgueira, 2007: 11)

Finalmente, dadas las características de los Estados sociales latinoamericanos, el trabajo remunerado y en particular el acceso al empleo formal, constituyen el vínculo por excelencia para el acceso a la protección social en materia de seguridad social y, en menor medida, también en materia de salud. Por ello, la evolución del desempleo y la evolución del empleo formal —entendido aquí como empleo legalmente formal— son datos esenciales para evaluar el grado en el cual estamos en presencia de un divorcio marcado entre producción de riesgo social y arquitectura de protección social (Filgueira, 2007: 29).

Es menester, desde esta perspectiva, poner de relieve que el empleo se ha convertido en este último tiempo en una de las mejores formas de

distribución de la riqueza en la sociedad. El problema de fondo, en realidad, es que el salario y el acceso a un empleo remunerado se han tornado cada vez más desigual. Este es el verdadero desafío que los países, como Argentina, deben enfrentar.

Las clasificaciones de los regímenes de bienestar son numerosas, como las elaboradas por Carlos Barba (Barba, 2007) o Evelyn Huber y John Stephens (Huber y Stephens, 2005), pero nos resulta particularmente interesante la postura de Juliana Martínez Franzoni que mencionábamos con antelación (Martínez Franzoni, 2014).

Integra las tres dimensiones (política social, mercado laboral y el papel de la familia y el trabajo no remunerado) a partir de datos relativos a la primera mitad de los 2000. Esto permitió que reflejara los cambios producidos en el Estado y en el mercado a partir del “Consenso de Washington” y de las políticas neoliberales. Primeramente, según el grado de mercantilización de la fuerza de trabajo, y el acceso a los ingresos que ésta permite; en segundo lugar, según el grado en que el bienestar de las personas deja de estar sujeto al poder adquisitivo, es decir, se desmercantiliza. En tercer lugar, se diferencian de acuerdo al grado en que el bienestar deja de estar sujeto a la disponibilidad de trabajo femenino no remunerado, es decir, se desfamiliariza.

De estos tres escenarios, el primero y el segundo tienen un rol importante del Estado. En el caso de nuestro país, las políticas sociales tuvieron un rol importante tras el período menemista para enfocarse en la formación de personas por debajo de cierto nivel de ingresos.

Al respecto, entendemos que durante los gobiernos de Menem, el régimen de bienestar puede ser considerado como un régimen de bienestar mercantilizado (por el fuerte énfasis que el gobierno puso en el mercado laboral) y el gobierno de Kirchner avanzó en la desmercantilización del régimen sin lograrlo plenamente. El escenario de la familia y el trabajo no remunerado, puede considerarse que se puso realmente en marcha a partir de fines del año 2006 y 2007.

- Por otro lado, esperamos reflexionar particularmente sobre la **Ciudadanía**, y las condiciones mínimas para su ejercicio. Consideramos



de gran importancia el aporte que hace al análisis Sonia Fleury cuando afirma en el informe del PNUD sobre la democracia (Fleury, 2004), e retoma la “ciudadanía como fundamento del deber político y del orden social”. Allí se destacan como atributos de la misma:

- Su carácter expansivo, basado en la concepción moral y legalmente respaldada del ser humano como responsable, razonable y autónomo.
- La condición legal, estatus que reconoce al individuo como portador de derechos legalmente sancionados y respaldados.
- El sentido social o intersubjetivo que resulta en la pertenencia a un espacio social común (republicanismo cívico).
- El carácter igualitario, sustentado en el reconocimiento universal de los derechos y deberes de todos los miembros de una sociedad democráticamente organizada.
- La inclusividad, ligada al atributo de nacionalidad que implica la pertenencia de los individuos a los Estados nacionales.
- El carácter dinámico, contingente y abierto, como producto de luchas históricas. (PNUD, 2004)

En ese marco, la concepción de ciudadanía se modifica, como afirma Sonia Fleury (Fleury, 2006:109), la recuperación de la noción de ciudadanía en la actualidad es “el estado de plena autonomía, que no configura un estado general o universal, sino un cambio que se dirige hacia la aceptación de la alteridad, cuyo goce está mediado por la institucionalidad permanentemente reconstruida. Esta reconstrucción activa y permanente de la institucionalidad y de la misma esfera pública requiere que se acepten las singularidades y las diferencias, así como se tornen públicos los espacios que anteriormente eran considerados privados. En este sentido, la ciudadanía no puede dejar de ser comprendida en toda su complejidad contradictoria, entre lo individual y lo colectivo, entre lo público y lo privado, entre la homogeneidad y la simultaneidad.”

No cabe duda que el concepto de ciudadanía se relaciona directamente con la construcción de la democracia, siendo que diferentes paradigmas democráticos se traducen en distintas concepciones o énfasis

en relación con los elementos de la ciudadanía. La existencia de un sistema político basado en el supuesto de una igualdad básica de los ciudadanos es la esencia misma de la democracia. Norberto Bobbio (Bobbio, 1992) encuentra dos significados prevalecientes para la democracia; en ambos la cuestión de la igualdad está presente, aunque de formas distintas. En un primer caso, encontramos el énfasis en el establecimiento del conjunto de reglas de ejercicio del poder político y en la no discriminación de las preferencias de cualquier ciudadano por el Poder Judicial: la llamada «poliarquía» de Robert Dahl (Dahl, 2009). En este caso, la igualdad es identificada en su acepción formal ante la ley, y se refiere más al requisito de la pluralidad que a una sociedad sin desigualdades. En otra concepción de la democracia, oriunda de la tradición comunitaria, el énfasis está en el ideal en que debería inspirarse el gobierno democrático. En lugar de una democracia formal, se trata aquí de una democracia sustancial, en la cual la noción de igualdad debe contemplar también los resultados. (Fleury, 2004:67-76)

Nuestra postura respecto a la ciudadanía coincide en las características que muestra Fleury y considera que es un concepto “en perpetua construcción”. Los cambios de la sociedad han hecho que la ciudadanía evolucione en sus distintas dimensiones: la civil, la política y la social. El estudio de estas dimensiones nos ha permitido apropiarnos de las voces del liberalismo político, del republicanismo, y más cercanamente del comunitarismo y nos permitirá analizar la influencia de las políticas de empleo en variables consideradas dentro de cada una de estas dimensiones. Según nuestra postura la ciudadanía, en suma, puede definirse considerándola como fundamento del deber político y del orden social (esto es parte de la relación entre gobernantes y gobernados; que como sostiene Etienne Balibar (Balibar, 2012) no designa una distribución fija de roles y status, sino un desempeño de funciones), y también como una capacidad de existir, el derecho a tener derechos<sup>9</sup> que estén al servicio de la libertad, la igualdad y las demandas de las sociedades plurales y heterogéneas.

---

<sup>9</sup> En este punto es inequívoca la referencia a Arendt.

Respecto a **Ciudadanía y Empleo**, tiene su consecuencia directa en los conceptos vertidos respecto a Ciudadanía.

Existen diferentes respuestas para encauzar la vinculación del empleo con la ciudadanía. El modelo neoliberal estadounidense muestra serias dificultades para garantizar la integración social y además acentúa la tendencia hacia la fragmentación social. (Ackerman, 2002; Rifkin, 1997; Beck, 2002, 2012).

En Europa, aunque influye de forma importante el modelo neoliberal, se han tomado en cuenta también otras propuestas como las de los nuevos yacimientos de empleo o las del reparto del empleo. Ambas propuestas pueden crear empleo, pero de forma parcial, sin embargo tienen deficiencias al momento de garantizar el bienestar general y la cohesión social. (Moreno Márquez, 2003; Liedtke, 1998; Bell, 1994; Walzer, 1993; Dahrendorf, 1990). En realidad, al no poder enfrentarse el proceso precarizador del empleo sigue sin garantizarse una vida digna para el trabajador.

La condición salarial como fundamento del orden social muestra signos de debilitamiento, se sigue creyendo y confiando en él como base del contrato social moderno, pero muestra deficiencias en sus funciones (Offe, 1997: 12). Determina y condiciona cada vez más la vida de las personas, y a la vez parecen ser cada vez menores los aportes que el empleo ofrece para vivir con calidad.

Las potencialidades inclusivas están perdiendo fuerza y es cada vez mayor el proceso de exclusión social que, por ende, debilita la ciudadanía. Nuevas recetas de empleo permiten visualizarlo como eje de la vida del ciudadano. La CEPAL (2006) por ejemplo ha puesto énfasis estos últimos años en la prioridad que debe otorgarse a los programas de capacitación y recalificación de la mano de obra, a aquellas instituciones que favorecen la cooperación entre empresarios y trabajadores, al desarrollo de sistemas adecuados de protección social, tanto de carácter permanente como de emergencia, y a una razonable política salarial. Como es obvio, la creación de empleo no puede considerarse al margen de un entorno macroeconómico estable y un crecimiento dinámico.

Al respecto, es importante el valor que se pone en algunos informes de la CEPAL al concepto de integración y cohesión social (CEPAL, 2006), que requerirá de políticas públicas de empleo específicas y que puedan ser sostenibles en el tiempo, además de poner énfasis en la equidad y el bienestar de la ciudadanía.

El debate vigente –en la Argentina y en el mundo– es acerca del modelo económico-social que puede garantizar crecimiento, al mismo tiempo que empleo y sustentabilidad. Esta opción entre la orientación pro-mercado o a favor del Estado mantiene su actualidad porque no pueden confundirse estrategias de protección social sólo coyunturales con políticas activas y sistemáticas de protección. Quizás América Latina –en especial los países al Sur del continente– sean los que más avanzaron en una recuperación del Estado, por los efectos devastadores de la década del '90 en materia de inequidad, pero el debate sigue abierto. (CEPAL, 2006)

El empleo dota ineluctablemente al ciudadano de derechos sociales y políticos. Mientras los primeros están relacionados con la mejora en el ingreso y en la calidad de vida, los segundos están relacionados directamente con la posibilidad de participar y sentirse integrado a la esfera pública.

Respecto a la **Exclusión**, que autores como Robert Castel han vinculado en forma directa al derrumbe de la sociedad salarial (Castel, 2000). La precarización de las relaciones de trabajo ha desestabilizado a la sociedad, generando la ruptura de la integración social. El interrogante que se plantea es de qué manera a los grupos marginados se les reconoce su identidad específica para que no la pierdan en pos de su integración a las estructuras sociales y sistemas de valores preexistentes. Dentro de las políticas para combatir la exclusión social se considera que el empleo ocupa un rol central (aunque no exclusivo) porque contiene elementos integrativos fundamentales. Es la principal fuente de ingreso, proporciona identidad social, conlleva legitimidad y reconocimiento social, facilita contactos e integración a redes. La no participación involuntaria en el mercado de trabajo es la forma más radical de exclusión social, que se

manifiesta a través de la tasa de desocupación. Por último, existe una forma más sutil que se refiere a la calidad del empleo, los empleos mal pagos y de baja calidad.

La otra paradoja de las nuevas experiencias de desempleo y exclusión es que a pesar de ser un fenómeno cada vez más extendido, masificado, se vive casi exclusivamente como una experiencia biográfica individual, como destino individual, lo que muchas veces retrae al individuo ante las posibilidades de ensayar formas de salida más colectivas, menos individualizadas. (Álvarez Leguizamón, 2005). Ya en nuestro estado del arte pusimos énfasis en la diferenciación existente entre inclusión, integración y cohesión social para solucionar esta encrucijada.

Vinculado a las **políticas públicas**, nos parece de mucho interés mencionar algunas conceptualizaciones útiles y de forma no exhaustiva

Juan Manuel Abal Medina y Horacio Cao han hecho un aporte para pensar el Estado y las políticas públicas, (Abal Medina y Cao, 2012) donde además de repensar algunos conceptos como los tipos de Estado desde el punto de vista histórico, y ponen especial énfasis en el Estado neoliberal en Argentina, cuyo período se inicia para Juan Manuel Abal Medina en 1976 y se extiende hasta 2001, dando inicio a una nueva etapa, de redefinición institucional. (Abal Medina, 2012). Esta redefinición da lugar al fortalecimiento a partir del año 2003 “de tres dimensiones de la capacidad estatal. En primer lugar, merced al superávit fiscal y comercial, así como a la acumulación de reservas internacionales, el Estado ha recobrado su capacidad de externalizar su poder. [...] En segundo lugar, y en comparación con los años noventa, se evidencia una mayor capacidad por parte del Estado para fortalecer su autoridad como actor fundamental en el diseño de las políticas [...] Este proceso de fortalecimiento de la autoridad se expresa en algunas de las políticas adoptadas en los últimos años, [...] [entre ellas] el impulso a una fuerte política de mediación entre el capital y el trabajo a través de los convenios colectivos de trabajo, [...] y retorno al Estado de la seguridad social, privatizada parcialmente durante la década anterior.” (Abal Medina, 2012: 158 – 159) Por último, en relación con la estructura del Estado, se ha observado el desarrollo de

políticas tendientes a fortalecer su capacidad de acción y de control. El criterio rector de los últimos años fue “el de modernizar y profesionalizar su estructura, a través de la institucionalización del empleo público y la implementación de distintas innovaciones de gestión que tiendan tanto a incrementar las características ‘weberianas’ de la administración pública como el logro de resultados en las políticas y programas públicos” (Abal Medina, 2012: 159). Para profundizar esta postura hemos revisado bibliografía que pertenece a distintas corrientes del pensamiento, particularmente la visión neoinstitucionalista que permitió comprender las relaciones de poder plasmadas en toda estructura estatal. (Mann, 2008; Moe, 2005; Skopcol, 2008).

Para colaborar en nuestro análisis metodológico, hemos considerado una clasificación a la cual han aportado diferentes autores: Políticas sustantivas; políticas normativas; de promoción de actividades (programas de transferencia de bienes y recursos, etc.) (Martínez Nogueira, 2004), declaratoria de intenciones (Martínez Nogueira, 1997) y basadas en enfoque de derechos (NNUU, 2006)

Respecto a Políticas Públicas vinculadas al empleo, le damos especial importancia a la clasificación de Norma Samaniego (Samaniego, 2002), entre Políticas de Empleo, Políticas Laborales y Políticas de Mercado de Trabajo, las cuales se sintetizan a continuación:

- *Políticas Laborales*: conjunto de políticas que actúan en el entorno del trabajo entre el trabajador y el empleador y fluye en el marco y en las condiciones en que se realiza el trabajo. Comprende disposiciones relativas a salarios mínimos, prestaciones, seguridad social, seguridad e higiene del trabajo, seguridad en el empleo, no discriminación, restricción en el trabajo de menores, derecho de huelga y demás aspectos normativos e institucionales que rigen en esta materia.

- *Políticas de Mercado de Trabajo*: son de enfoque específico, su propósito ha sido a) aliviar la situación de pobreza asociada al desempleo - Políticas Pasivas - y b) mitigar las tensiones existentes en el mercado de trabajo mediante distintos instrumentos de corte activo - Políticas Activas -. Dentro de esta última se discriminan tres tipos de políticas según sean sus objetivo a: i) incrementar la demanda de trabajo, ii) mejorar la calidad

de la oferta de trabajo y iii) facilitar el encuentro entre trabajadores y puestos de trabajo.

- *Políticas de Empleo*: comprenden una amplia gama de medidas e instrumentos de muy distinta naturaleza de los ámbitos económico, social e institucional, que afectan el nivel y la calidad del empleo. Pretenden actuar sobre la demanda de trabajo la cual se ve influenciada por instrumentos macroeconómicos de naturaleza fiscal, monetaria, de precios e ingresos, de desarrollo tecnológico, así como por las políticas y los programas. Su formulación requiere una amplia coordinación y concertación social. Tal como afirmamos en el estado del arte, acordamos en que una política de empleo necesariamente debe abordar un conjunto de intervenciones multidimensionales concebidas para alcanzar objetivos y metas cuantitativas y cualitativas en la esfera laboral en ese país. Incluye desde políticas fiscales hasta educativas y espera la conformidad y corresponsabilidad de distintos actores.

El problema de la pobreza en Argentina, que incluye exclusión, marginación, vulnerabilidad, desafiliación, entendemos que puede ser solucionado en parte a partir de políticas públicas. Mientras algunas de esas políticas sociales deberían ser dirigidas exclusivamente a aquellas personas que están dificultados para resolver por sí mismos estas situaciones de riesgo, las políticas de empleo podrían colaborar a solucionar el estado de muchos argentinos y argentinas. Es real que en Argentina muchas de las políticas sociales se han aplicado de manera transitoria y focalizada para solucionar los problemas de la “población objetivo” (Pautassi, 2012, Arcidiácono, 2012).

La consecuencia no ha favorecido a nuestro país, la desigualdad ha continuado creciendo y no se han dejado posibilidades para incluir e integrar a una buena parte de la ciudadanía ni para dotarlos de bienestar. En esta tesis hemos puesto especial énfasis en el estudio de las políticas públicas y programas vinculados al empleo, que han sido una manera de resolver las cuestiones planteadas en momentos de alta tensión en nuestro país.

Es real que ha habido un cambio en los últimos años que es el surgimiento de nuevas demandas, no solo vinculadas a reclamar prestaciones o subsidios sino sus propios derechos y que ha requerido una adaptación de lo público, y una incorporación de nuevos actores que colaboraran en la búsqueda de soluciones.

Estos cambios son los que intentamos mostrar en esta Tesis y que tiene un eje central de indagación que es son las políticas públicas vinculadas al empleo en los gobiernos de Menem y de Kirchner. En rigor, ese eje central abarcó tres niveles, que comprendieron en primer lugar, el análisis de la situación de la población en esos períodos, en segundo lugar las políticas que se aplicaron para resolver el tema del empleo (que tuvieron diferentes características) y la retórica aplicada por el Poder Ejecutivo en esos momentos así como de algunos actores que influenciaron dicha política (sindicalistas, empresarios, grupos sociales), y en tercer lugar el análisis concreto de las consecuencias de las políticas a través de algunos indicadores que vinculan las diferentes dimensiones de la ciudadanía como del bienestar e integración. Parte de este esfuerzo metodológico lo mostramos en el capítulo metodológico, pero implicó identificar la situación de la población, la coherencia entre el discurso oficialista de ambas épocas y la resolución a los problemas a través de políticas públicas o programas y por último el impacto en la ciudadanía, la integración y el bienestar de esa población.

Tal como afirma Nancy Fraser es el Estado el que debe marcar “la diferencia” y avanzar hacia la implementación de políticas y estrategias que permitan ingresar en el campo de desarrollo de una ciudadanía más sustantiva (Fraser, 2000 en Pautassi, 2012).

Nancy Fraser desarrolla su obra desde la teoría feminista, y hace foco en el sistema de género, y tal como sostienen Maria Antonia Carbonero Gamundí y Silvia Levin (Carbonero Gamundi y Levin, 2014), su producción parte de evidenciar críticamente cómo y porqué la división sexual del trabajo (trabajo productivo/trabajo reproductivo) excluyó a las mujeres, a diferencia de los varones, de las esferas de la redistribución (Económica), el reconocimiento (cultural) y la representación (política). Aun cuando su perspectiva de análisis es el género y no es una



perspectiva adoptada en esta tesis, entendemos que los aportes de la teoría feminista han hecho grandes avances a nivel teórico y metodológico que esperamos adoptar (aunque no se mencionan directamente, hemos tenido en cuenta a Genevieve Fraisse, Caroline Moser, entre otras). Indudablemente el posicionamiento de Fraser respecto a las esferas de la justicia es un gran aporte para las conclusiones a las cuales esperamos arribar.

Nancy Fraser quien se puso en el centro de la actual polémica sobre la Justicia, al instalar dos debates: Reificación vs. Reconocimiento por un lado y Redistribución y Reconocimiento por otro. (Fraser, 1982, 1989, 1995, 1997, 2003, 2005, 2009; Fraser y Honneth, 2008). Este último dilema: reconocimiento – redistribución señalan dos tipos de injusticias en la sociedad: la socioeconómica, determinada por la estructura político – económica, que incluye por ejemplo la explotación (ver el fruto del trabajo propio ser apropiado en beneficio de otro), la marginalización económica (ser confinado a trabajos indeseables o de muy baja remuneración) o la privación (ver negado el acceso a un adecuado estándar material de vida) (Pautassi, 2012). Por otro lado, la injusticia cultural o simbólica, que está vinculada a la representación, interpretación y comunicación, e incluye la dominación cultural (ser sometido a pautas culturales que le son ajenas) y la falta de reconocimiento (resultar invisible a la luz de las prácticas autorizantes de la propia cultura).

Ante estas injusticias (que afectan tanto a varones como a mujeres, aunque particularmente a éstas), la autora ofrece un enfoque original desde el punto de vista teórico y que puede aplicarse a esta tesis. Trata el reconocimiento como una cuestión de status. Esto implica analizar los modelos de valor cultural institucionalizados, en la medida que afectan la posición de los actores sociales. “Si estos modelos conforman a los actores como iguales, capaces de participar de igual manera en la vida social, existe un reconocimiento recíproco e igualdad de status. Por el contrario, cuando estos modelos consideran a determinados actores como inferiores, invisibles o excluidos, se está ante la subordinación de

status. Esto es, la falta de reconocimiento constituye una relación institucionalizada de subordinación social” (Fraser, 2000:61)

. El “reconocimiento se ha convertido en una palabra clave de nuestro tiempo. Esta idea, una venerable categoría de la filosofía hegeliana, resucitada no hace mucho por los teóricos políticos, está resultando fundamental en los trabajos para conceptualizar los debates actuales acerca de la identidad y la diferencia” (Fraser y Honneth, 2008: 4). Coincidimos con Nancy Fraser que este vocablo puede develar las bases normativas de las reivindicaciones políticas, fracturar esquemas interpretativos, “pluralizar los horizontes de valor” (Fraser y Honneth, 2008: 4).

El Reconocimiento designa una relación recíproca ideal entre sujetos, en la que cada uno ve al otro como su igual y también como separado de sí. Se estima que esta relación es constitutiva de la subjetividad: uno se convierte en sujeto individual sólo en virtud de reconocer a otro sujeto y ser reconocido por él. (Fraser; 1996, 1997). Este es el sentido por el cual tomamos a Fraser, entendemos que plantea amplia la de otros autores como Amy Gutmann cuando afirma: “Si la reificación cosifica, el reconocimiento reivindica”. (Gutmann, 1993: 13).

Ya Charles Taylor sostenía que el discurso del reconocimiento “se ha vuelto familiar para nosotros en dos niveles: primero en la esfera íntima, donde comprendemos que la formación de la identidad y del yo tiene lugar en un diálogo sostenido y en pugna con los otros significantes. Y luego en la esfera pública, donde la política del reconocimiento igualitario ha llegado a desempeñar un papel cada vez mayor” (Taylor 1993: 59).

Asistimos además a un debate entre el reconocimiento y la redistribución del cual se ocupa particularmente la filósofa americana

Nancy Fraser y otros autores como Axel Honneth, Iris Marion Young, Kwame Anthony Appiah y Seyla Benhabib.<sup>10</sup>

La redistribución fue fundamental tanto para las filosofías morales como para las luchas sociales de la época fordista. Articulada en las grandes filosofías del liberalismo igualitario de la segunda postguerra, el paradigma de la justicia distributiva parecía el más adecuado en todo el mundo para analizar las reivindicaciones de los trabajadores y los más pobres de ese período, que Nancy Fraser (2004) llama un “marco keynesiano-westfaliano”. En una época en la que el sistema de Breton Woods facilitaba la dirección económica keynesiana a escala nacional, las reivindicaciones a favor de la redistribución se concentraron de manera habitual en las desigualdades económicas existentes dentro de los Estados territoriales. En suma, las reivindicaciones redistributivas pretenden una distribución más justa de los recursos y de la riqueza. Como ejemplos están las reivindicaciones de redistribución del Norte al Sur, de los ricos a los pobres y (no hace tanto tiempo) de los propietarios a los trabajadores. (Fraser, 2008).

La globalización indudablemente modificó el modo en el que se desarrollan los debates en torno a la justicia. Para autores como Nancy Fraser, (Fraser y Honneth, 2008) nos enfrentamos entonces a una nueva constelación. Los debates en torno a la justicia están adquiriendo un doble aspecto. Por un lado, se refieren a cuestiones sustanciales de primer orden, al igual que ocurría en periodos anteriores. “¿Qué grado de desigualdad económica es compatible con la justicia? ¿Qué nivel de redistribución es exigible, y conforme a qué principio de justicia redistributiva? ¿Qué constituye un respeto igual para todos, qué tipo de diferencias merecen un reconocimiento público y mediante qué dispositivos debe llevarse éste a efecto? Pero, por encima de tales cuestiones de primer orden, los debates actuales sobre la justicia también

---

<sup>10</sup>Appiah 2003, 2004 y 2006; Benhabib 1987, 1994, 1996, 1997, 2004, 2006<sup>a</sup>, 2006<sup>b</sup>, 2007, 2013; Fraser, 1982, 1989, 1995, 1997, 2003, 2005, 2009; Fraser y Honneth, 2008; Honneth 1992, 1997, 2001, 2002, 2008<sup>a</sup>, 2008<sup>b</sup>, 2008<sup>c</sup>, 2012; Young 1986, 1991, 1992, 1995, 2000, 2001<sup>a</sup>, 2001<sup>b</sup>, 2004, 2006, 2011

tocan asuntos de un segundo orden, pertenecientes a un metanivel. ¿Cuál es el marco adecuado para examinar las cuestiones de primer orden relativas a la justicia? ¿Quiénes son los sujetos depositarios del derecho a una distribución justa o a un reconocimiento recíproco llegado el caso?” (Fraser, 2004: 34).

Las teorías de la justicia para autoras como Nancy Fraser, deben tornarse tridimensionales e incorporar la dimensión política de la representación junto a la dimensión económica de la distribución y la dimensión cultural del reconocimiento. Nos hallaríamos ante la teoría de la justicia democrática postwestfaliana.

El significado más genérico de esta justicia descansa en una participación igualitaria. La justicia exige alcanzar acuerdos sociales que permitan a todos los miembros de la sociedad participar como iguales en la vida social. Superar la injusticia significa dismantelar los obstáculos institucionalizados que impiden a algunas personas participar en condiciones de igualdad con el resto, esto es, como partes de pleno derecho en el proceso de interacción social. “Por supuesto, la distribución y el reconocimiento son nociones políticas en sí mismas, en el sentido de que ambas constituyen conceptos contestados y cargados de poder; además, suele entenderse que demandan un pronunciamiento por parte del Estado” (Fraser, 2004:36).

El remedio para las injusticia económica estaría entonces en la redistribución económica – política, que puede pensarse como la redistribución del ingreso o la transformación de algunas estructuras económicas. El remedio para la injusticia cultural sería el reconocimiento. (Pautassi, 2012)

Por último, en la medida en que la dimensión política de la justicia gira en torno a cuestiones de inclusión y de procedimiento su principal objeto es la representación., Ésta es una cuestión de pertenencia social, porque lo que se debate es la exclusión o la inclusión en la comunidad de los sujetos legitimados para exigirse justicia mutuamente. En un segundo nivel, referido al aspecto de las reglas relativas a la toma de decisiones, la

representación versa sobre los procedimientos que estructuran los procesos de contestación pública”. (Fraser, 2002:35ys)

Lo más interesante de su punto de vista es que pone en tela de juicio los términos en los cuales los sujetos incluidos en la comunidad política ventilan sus reivindicaciones y resuelven sus disputas. En una interesante referencia que hace Fraser menciona la necesidad de volver sobre dos autores y sus obras clásicas sobre la representación, que han abordado lo que ella llama el aspecto de las reglas decisorias: Hannah Pitkin y Bernard Manin (Pitkin, 1967, y Manin, 1997 en Fraser, 2002).

La cuestión que puede plantearse es si las relaciones de representación existentes son justas. Cabría plantear el siguiente interrogante: “¿las fronteras de la comunidad política excluyen de manera injusta a sujetos que en realidad tienen derecho a estar representados? ¿Las reglas que rigen la toma de decisiones por parte de la comunidad conceden a todos sus miembros una capacidad de intervención paritaria en las deliberaciones públicas, así como una representación proporcional en los procesos públicos de toma de decisión?” (Fraser, 2004: 38). Tales cuestiones sobre la representación son específicamente políticas, y están inextricablemente unidas a las económicas y las culturales.

Silvia Levin expresa que desde la visión de Fraser, el eje de los problemas de inclusión social no parece ser el empleo (Relación salarial de dependencia) sino el trabajo (actividades socialmente útiles y económicamente productivas), y que en esta dirección Fraser explicita el valor político, social, cultural y económico del trabajo reproductivo (trabajo doméstico y de cuidados no remunerado) y no solo del trabajo productivo (trabajo de mercado remunerado).(Levin, 2015) La división sexual del trabajo para Fraser sería en ese sentido un recurso patriarcal del capitalismo que promueve infra reconocimiento, explotación y exclusión de las mujeres de la vida política social y económica. (Carbonero Gamundi y Levin, 2014).

Sin embargo, en esta tesis, estas dimensiones de la justicia son utilizadas en las tensiones anteriormente descritas: desigualdades

sociales vinculadas a la justicia distributiva (referida al acceso a empleos mal remunerados, discriminación entre los empleos según el nivel educativo, trabajos de baja calificación y productividad, sin acceso a la seguridad social) y la reproducción simbólica de las jerarquías sociales (diferencias culturales entre varones y mujeres, discapacitados, jóvenes). (Pautassi, 2012)

Por lo tanto, la búsqueda de bienestar, integración y disfrute de la ciudadanía en un contexto de expansión de la vulnerabilidad<sup>11</sup> como el que tenemos bajo estudio, requiere de cambios que provienen del Estado. Como sostiene Nuria Cunill Grau, se requieren políticas públicas con financiamientos públicos fortalecidos en el campo de los servicios públicos pero también de una “esfera pública vigilante” (Cunill Grau, 2011:22)

---

<sup>11</sup> Al hablar de vulnerabilidad social, nos referimos a esa zona inestable, intermedia entre la exclusión social (desafiliación) y la inclusión total. (Lo Vuolo, 2001)

## **Capítulo II.**

### **Las políticas de empleo en los gobiernos menemistas**

En la década de los '90, en casi todo el mundo, cualquiera fuera el nivel de desarrollo de los Estados, aumentaron las desigualdades intranacionales. Sus consecuencias más directas fueron la imposibilidad de acceder a la educación, y a la formación profesional y el freno a la movilidad social. (Acuña, 2011). Aquellos con menos ingresos fueron quienes más sufrieron el no - empleo y la menor duración del trabajo. Es real que cuando la esperanza de movilidad social se vuelve vana, la vocación por el trabajo se torna mucho más indiferente. El abismo entre las categorías sociales fue tan grande que la sociedad se volvió más fragmentada todavía.

En ese marco, el empleo sería la política pública que permitiría combatir la exclusión social, ya que contenía elementos integrativos fundamentales. Era la principal fuente de ingreso, proporcionaba identidad social, conllevaba legitimidad y reconocimiento social, facilitaba contactos e integración a redes. La no participación involuntaria en el mercado de trabajo era la forma más radical de exclusión social.

En nuestro país las políticas de flexibilización laboral se aplicaron en los períodos presidenciales de Carlos Menem que analizamos a continuación.

#### **A. La desaparición del Estado de bienestar y los cambios en la sociedad global vinculados al empleo**

La cuestión social en el siglo XIX remitía a los disfuncionamientos de la sociedad industrial naciente: el Estado providencia era el actor que vencía la inseguridad social y eliminaba el "temor" del pasado. La crisis económica en los países centrales durante los años setenta del siglo XIX

se superó mediante la expansión de los mercados coloniales, mientras que la de los años treinta en el siglo XX encontró una salida fundamental en la aplicación de las políticas keynesianas de demanda. En ambos casos, las administraciones centrales de los Estados desempeñaron un papel dominante y, en consecuencia, se fortalecieron mediante la centralización cada vez mayor de poderes y competencias.

En la postguerra, fue el estado de bienestar keynesiano el que actuó como legitimador de la sociedad de mercado, procuraba seguridad y bienestar a la ciudadanía. A partir de la década de los ´60, Europa y Japón iniciaron un proceso de cambio, mayor flexibilidad y disminución de los costos, optimización de la competitividad, sumado a la tercerización de actividades, y a la distribución de riesgos en la cadena productiva. (De León, 2011 en Acuña, 2011)

Los ´70 mostraron una importante crisis financiera, una suba de los gastos sociales, sobre todo en salud, del 7 al 8% por año mientras el incremento en los ingresos era entre el 1 y el 2%. A eso se agregaba el dominio de grandes corporaciones en la economía con el control de capital que implicaba, del mercado y de los flujos de materias primas, basado en una estructura organizada verticalmente. (Pozas, 2001; Rosanvallon, 1995, 1997, 2009, 2012). Tras la crisis del petróleo de 1973 que afectó a todo el sistema capitalista, se comenzó a debatir sobre las funciones que había llevado a cabo hasta entonces el Estado como garante del funcionamiento del mismo sistema y la necesidad que fuera reformulado.

Según los postulados neoliberales. El Estado debía dejar de intervenir en la economía, no solo como controlador sino también como generador y distribuidor de riquezas, para lo cual debían disminuirse los gastos del Estado, a través de planes de ajuste y recortes presupuestarios en áreas como salud y seguridad social

Contemplamos entonces el final de la sociedad de pleno empleo en el sentido clásico, en el que fue inscripto como principio básico de la política



tras la II Guerra Mundial en las Constituciones de las sociedades europeas y de la OCDE, y un poco después en América Latina. El pleno empleo significaba tener trabajo normal, que cada uno aprendiera una profesión que ejercía durante toda su vida quizá cambiando una o dos veces de empleo, una actividad que le proporcionaba la base de su existencia material.

A partir de los '80, la desocupación se incrementó y aparecieron nuevos fenómenos de exclusión que remitían a antiguas formas de explotación. Pero lo más importante fue la crisis ideológica respecto al Estado y su concepción de solidaridad que mostraba la inadaptación de los viejos métodos de gestión de lo social.

En los '90, las teorizaciones de un nuevo modelo de estado, como sostiene Bob Jessop el "Estado schumpeteriano de workfare" (Jessop, 2002) entre otros, indicaban el cambio fundamental en la relación triangular Estado- Mercado- Sociedad, justificando la descarga de la procura de bienestar desde el Estado hacia los otros dos ámbitos y permitiendo una política acorde a una economía competitiva globalizada. El cambio se legitimó aludiendo a una nueva manera del logro de seguridad, entendida a partir de ahora no como desmercantilización, sino como provisión de medios para desenvolverse en el mercado de trabajo. Se plantearon así derechos sociales individualizados y sometidos a criterios de eficiencia en un sistema remercantilizador. (Inza Bartolomé, s/f)

La forma clásica del trabajo se encontró ante una revolución en los inicios del siglo XXI: el trabajo fue desmembrado en sus dimensiones temporales, espaciales y contractuales: de esta forma cada vez hubo más pseudo autónomos, empleados a tiempo parcial, contratos basura, trabajos sin contrato, trabajos que se hallaban en esa zona gris entre trabajo informal y desempleo. (Beck, 2002). Esto se aplicaba también, por cierto, al trabajo de mayor calificación y retribución. El principio hasta ese momento válido, que la ocupación se basaba en una seguridad relativa y en una previsibilidad a largo plazo pertenecía al pasado. En el centro de

la sociedad y su sistema laboral comenzaba a gobernar el régimen del riesgo. (Sennet, 2005)

Organizaciones y procesos productivos, requerían ser dotados de superior capacidad de respuesta ante entornos que poseían grandes componentes de incertidumbre y cambio. Las nuevas tecnologías de la información y telecomunicaciones impulsaron el proceso de globalización y extendieron las exigencias de competitividad a todos los territorios y mercados. Asistimos a un proceso de mundialización / globalización en el cual la extensión de las formas de relación y de organización social desbordaron los espacios tradicionales y se expandieron hasta abarcar el mundo entero.

La globalización se planteó como un proceso que generaba espacios contradictorios, caracterizados por los conflictos, la diferenciación interna y los continuos cruces de límites. No se centraba únicamente en el comercio y las inversiones internacionales y otros flujos transfronterizos, por el contrario, la mayoría de los procesos globales se materializaban en los territorios nacionales a través de los acuerdos institucionales nacionales, que operaban para la implementación de un sistema económico global.

En ese marco, la ciudadanía no estaba unida para permitir que grupos y organizaciones desarrollaran identidades y formularan demandas basadas en intereses que transmitirían luego al sistema político. (Crouch, 2004) El ciudadano se relacionaba a través del sistema electoral con el gobierno solamente y no se vinculaba con el mercado. Tampoco se veía una movilización de nuevas identidades que le dieran vitalidad a la democracia.

La sociedad, como dice Robert Castel pasó de ser inclusiva a ser desafiliadora (Castel, 1995). Surgieron otras formas de organización, las tecnologías de la información y las nuevas concepciones del Estado, que han sido los procesos que destruyeron puestos de trabajo, precarizado, aumentado el sector informal, y dualizado o heterogeneizado la

sociedad, reduciendo ingresos y salarios. Todo ello generó una enorme oferta de trabajo que hoy en día no tiene posibilidad de ser incorporada, dando lugar a un nuevo sujeto social: el Excluido. El abismo era tan grande entre categorías sociales, que la sociedad estaba aún más fragmentada.

“Vivimos una ruptura entre un antes y un después, un quiebre entre la modernidad y la postmodernidad que ya no es sólo histórica: vivimos también una descompensación entre lo que ya tenido lugar y lo que aún no logramos expresar. Sentimos cómo apremia una nueva realidad común a la que no sabemos dar forma”. (Negri, 2001:10)

Esta situación fue la que llevó a contemplar la necesidad de un *Estado activante* (Beck, 1998). Un Estado que permitiera una nueva definición del trabajo, que comprendiera actividades públicas y útiles para la comunidad y que se desempeñara tanto dentro como fuera del sector público estatal. (Acuña, 2011). Recién en el año 2003 se pudo llegar a lograrlo.

Se trataba de concebir una reforma de gran envergadura y bien interconectada de impuestos, cargas y Estado social, pero por supuesto con una meta bien definida: abrir mayores espacios en el mundo laboral para la participación y el compromiso civil de los ciudadanos. Cuanto más problemático se hacía el viejo mercado laboral, tanto más creativos debían ser el Estado y los ciudadanos. (Beck, 2002)

Otro autor que redefinió el rol del Estado ante esa sociedad fue Pierre Rosanvallon (Rosanvallon, 2000), quien planteaba la diferencia entre el *Estado providencia pasivo*, que nos mostraba la autodestrucción de la solidaridad y un incremento de los gravámenes al trabajo y el *Estado providencia activo*, donde se bregaba por una búsqueda de enriquecimiento de la noción de derecho social. Era un nuevo derecho a la inserción.

Indudablemente, el costo laboral servía para compensar la exclusión parcial o total del acceso al trabajo de una amplia franja de la población. Aumentaba el gravamen sobre el trabajo, disminuía el volumen. Esto marcaba una notoria deflación social: una creciente cantidad de inactivos eran tomados a cargo por un número menor de activos. Era "la autodestrucción de la solidaridad". (Rosanvallon, 2000)

La Sociedad de indemnización se vinculó entonces a la sociedad de exclusión. (Rosanvallon, 2002:119). El ciudadano perdía moralmente lo que ganaba financieramente: el beneficio del subsidio. La sociedad se separaba y se ejercía como forma de solidaridad. Es el mundo del trabajo vs. El mundo de la asistencia.

El estado proveía bienestar extendiendo los derechos humanos a la esfera social y económica y garantizando los derechos sociales de los ciudadanos (función protectora); y también actuaba como regulador económico (función reguladora) (Rosanvallon, 2002: 198-199). Era el reajuste de la función reguladora, lo que obligaba a modificar los términos en los que se desenvolvía la función protectora, ajustando también la concepción de lo social y en última instancia, de los derechos sociales.

La situación descrita sin lugar a dudas se vivió en la Argentina. "El desempleo masivo y la precarización de las situaciones de trabajo, la inadecuación de los sistemas clásicos de protección para cubrir estos estados, la multiplicación de los individuos que ocupan en la sociedad una posición de supernumerarios, 'inempleables', desempleados o empleados de manera precaria, intermitente." (Castel, 1996a: 13).

El derrumbe de la sociedad salarial atravesó la totalidad de la estructura social y la conmovió de extremo a extremo. (Castel, 1997). Llegamos a una de las peores crisis de las que se tenga memoria en la Argentina. ¿Cuáles debían ser los recursos que se movilizarían para salvar a los "náufragos" de la sociedad salarial? La precarización de las relaciones de trabajo había desestabilizado profundamente a la sociedad.

La exclusión tenía un alto costo e incluía un alto riesgo: la tendencia a excluir llevaba a la fragmentación de las relaciones sociales, a la emergencia de nuevos dualismos y a la ruptura de la integración social.

## **B. Las políticas de empleo en Argentina en los gobiernos de Carlos Menem (1989-1999)**

### **1. Menem en el poder**

El gobierno de Carlos Menem se ejerció en el marco de una reestructuración de las relaciones económicas internacionales que tenían como ejes la liberalización de los flujos de capital, una mayor inserción exportadora y la búsqueda del equilibrio fiscal. Eso generó a principios de los '90 un nuevo flujo de capitales hacia los países emergentes en búsqueda de nuevas tasas de rentabilidad, pese a la fragilidad económica de muchos de esos países. Tal como afirmaba Mario Rapoport (Rapoport, 2005) se produjo un incremento del endeudamiento, una redistribución más regresiva de los ingresos y una notable alza del desempleo y la pobreza, que condujeron a duras políticas de ajuste y a profundas crisis, agudizando las desigualdades a nivel mundial y regional.

Según el PNUD (PNUD, 1992), los países más ricos, que constituían el 20% de la población mundial, consumían hacia el fin del siglo más del 80% de los bienes de la tierra, mientras que el 60% más pobre consumía menos del 6%. En 1990, la diferencia entre el 20% más rico y el 20% más pobre de la población mundial era de 1 a 59. En América Latina, con el predominio de las políticas de ajuste estructural, el número de pobres se incrementó en 30 años, de 1960 a 1990, de 110 a 196 millones (PNUD, 1998). Para Pierre Salama, en los años '90, la pobreza conservó en los países latinoamericanos los estigmas de una sociedad subdesarrollada y adquirió los de una sociedad moderna, debido a la insuficiencia de los empleos creados y a la fragilidad del crecimiento, que se tradujo en crisis y recesiones (Salama, 1998)

En Argentina, el deterioro de las condiciones de vida, iniciado con la dictadura de 1976 se profundizó, mostrándose una clara tendencia regresiva. El Censo Nacional de 1991 mostró un país con poco más de 32 millones de habitantes, de los cuales un 87,2% era población urbana, ubicada en el Gran Buenos Aires, Córdoba, Rosario, Mendoza y un par de centros urbanos más.

Es interesante analizar la evolución del ingreso hasta el momento en que asume Menem para poder sobre el final de este capítulo ver las consecuencias de las políticas sobre el mismo

### **Cuadro Nro. 7. Evolución de la distribución del ingreso en la Argentina**

% de ingreso	1974	1980	1985	1990
30% más pobre	11.1	10.5	9.9	9.6
30% medio baja	22.4	19.2	19.4	19.1
30% medio alto	38.3	37.2	37.4	36.0
10% más rico	28.2	33.1	33.3	35.3
Total	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: INDEC, Anuario Banco Mundial en Rapoport (2005)

Esta tabla nos muestra claramente cuál era la distribución del ingreso hasta ese momento. Cuando asume Menem un 10% de la población poseía el 35,3% de los ingresos, mientras que el 30% más pobre solo alcanzaba un 9,6%. En este contexto asume Carlos Menem.

“No podemos seguir así. La Argentina no se merece este presente; la Argentina se merece un futuro de felicidad y de gloria”. (Menem, 1989). Con estas palabras, Carlos Menem habla por primera vez desde el Balcón de la Casa Rosada, ya como Presidente de los argentinos, el 8 de Julio de 1989. Raúl Alfonsín había adelantado cinco meses la entrega de mando. La expansión de su indiscutido liderazgo se había ido perdiendo. El plan Austral no había podido frenar la hiperinflación, la sociedad estaba frustrada y desencantada por el modo en que se resolvió el levantamiento “carapintada” y por la aprobación de la Ley de Obediencia

Debida, junto con la falta de dinamización de la UCR, hicieron que Alfonsín no pudiera sostener más el poder gubernamental. (Pucciarelli, 2011)

Menem asumió con un Gabinete que deparó algunas sorpresas en aquel momento: a conocidos dirigentes del justicialismo como Italo Luder en el Ministerio de Defensa, su amigo personal Edgardo Bauzá como Ministro del Interior y Julio Corzo en el Ministerio de Salud y Acción Social, se sumaron al equipo presidencial Domingo Cavallo, en la Cancillería; León Arslanian en Justicia; Jorge Triacca en Trabajo, Antonio Salonia en Educación y Roberto Dromi en Obras Públicas. Pero la designación más contundente fue la de Miguel Roig<sup>21</sup> como Ministro de Economía. Este ex directivo de la empresa transnacional Bunge y Born anticipó con su nombramiento el rumbo de las políticas neoliberales que iban a aplicarse. Poco tiempo después asumirían Alberto Albamonte en la Secretaría de Comercio Exterior de la Nación y Álvaro Alsogaray como asesor presidencial. (Rapoport, 2006). El nuevo gobierno se mostraba decidido a asegurar lazos conciliatorios y tranquilizantes con el establishment económico. (Palermo y Novaro, 1996).

Los acuerdos que adelantaron el recambio presidencial no alcanzaron a los nuevos integrantes del Parlamento. El Presidente debía esperar 6 meses -hasta el 10 de Diciembre - para que asumieran los diputados electos, en su mayoría justicialistas. En ese estado de emergencia, radicales y peronistas acordaron impulsar la sanción de la Ley de Emergencia Administrativa y de Emergencia Económica. (Palermo y Novaro, 1996; Rapoport, 2006). Recordemos que Menem hizo abuso

---

<sup>21</sup> En una entrevista que le hacen Bernardo Neustadt y Mariano Grondona en 1989 por televisión respecto al futuro gabinete, Menem ya confirma que su sueño era tener a un empresario en el Ministerio de Economía. Transcribimos parte de la entrevista disponible en [http://www.bernardoneustadt.org/contenido\\_432.htm](http://www.bernardoneustadt.org/contenido_432.htm), consultada en noviembre de 2011.

“Neustadt: Usted sigue pensando en un empresario exitoso como para tenerlo en el gabinete ¿sigue con ese sueño?

Menem: Yo sigo con ese sueño y además en ese caso voy a hacer esta nominación consultando al sector de la empresa. Si ellos consideran que existe un empresario como para ponerlo al frente del Ministerio de Hacienda, de Economía de la Nación, me darán un nombre. Y no me importa -que quede bien en claro-, qué ideología, no me importa a qué partido político pertenezca”.

durante su gobierno de los Decretos de Necesidad y Urgencia (DNU)<sup>23</sup> para poder acelerar ciertos procesos. Emitió 545 DNU en 125 meses de gobierno. Estas medidas fueron una muestra de la inestabilidad institucional y de un liderazgo excesivo. (Murillo, 2011)

De todos modos, Menem heredó un problema muy profundo: la necesaria reconstrucción de la legitimidad, la autonomía relativa y el poder institucional de un Estado devastado por la insoportable prolongación de una crisis general todavía irresuelta (Pucciarelli, 2011). Alfredo Pucciarelli cita a Jorge Castro en una de sus columnas para El Cronista Comercial, en 1989: “En términos estrictamente políticos, la tarea que tiene Menem ante sí no es ejercer el poder del Estado, sino reconstruirlo desde sus raíces, porque lo que recibe es tierra arrasada [...] luego de cinco años de gestión del régimen alfonsinista [el vínculo con la sociedad] se ha quebrado, como lo muestra la hiperinflación, la violencia social y la negativa al pago de impuestos [...]. Ante este desafío, ¿Cuál es el principal instrumento con que cuenta Menem para enfrentar la crisis? Lo decisivo es la conciencia de la fragilidad de su poder” (Castro, 1989 en Pucciarelli, 2011: 33)

Un elemento importante a considerar desde el punto de vista político, enunciado por Paula Canelo (Canelo, 2011), tenía que ver con la adhesión de los sectores populares a este proyecto, en un marco de vertiginoso incremento de la pobreza, la precarización del empleo y la consolidación de una estructura distributiva desigual.

Respecto a éste, podría explicarse desde lo simbólico, donde la referencia a la tradición peronista y populista es inevitable. Al menos al inicio del proyecto menemista, no se habrían alterado los componentes populistas del movimiento, más allá de las situaciones del contexto. “Enfatizaban, así, la similitud de ambas coaliciones sociales, sus

---

<sup>23</sup> Pese a que los DNU se introdujeron a la Constitución en 1994, ya durante el gobierno de Alfonsín se habían utilizado, en 1985 se promulgó el Plan Austral (decreto 1096/85). Este decreto de excepción cambiaba la moneda del peso argentino al austral. En diciembre de 1990, la Corte Suprema avaló el dictado de decretos de necesidad y urgencia en el llamado Caso Peralta, en el que se solicitó la inconstitucionalidad del decreto 36/90, dictado por Carlos Menem. Los jueces del máximo tribunal argentino fallaron en contra de Luis Peralta y la validez de la norma quedó ratificada.



elementos identitarios y sus recursos de estilo y conducción comunes” (Canelo, 2011: 72 – 73). Ésta fue la posición compartida por Sebastián Barros, Atilio Borón, José Nun, Juan Carlos Portantiero y María de los Ángeles Yannuzzi (Barros, 2002; Borón 1991; Nun, 1995; Portantiero; 1995; Yannuzzi; 1995). Puede verse claramente en dos de sus discursos. En la asunción ante el Congreso, Menem afirmaba: “Vivimos en una economía de emergencia. Estamos en una auténtica situación de emergencia económica y social. Y es bueno que el país lo sepa con crudeza: de esta tragedia nacional no vamos a poder salir sin realizar un esfuerzo. Un esfuerzo que será equitativo, pero que abarcara a todos y cada uno de los sectores sociales. [...] Nadie como el justicialismo tiene autoridad y legitimidad, para asumir una política de este tipo. [...] La justicia social, para nosotros, se va a conjugar con un solo verbo: producir, producir y producir. La justicia social va a establecer un sistema con reglas claras, con necesarios premios y castigos, y con las reformas de fondo que el país reclama. [...] Porque creemos en la justicia social vamos a poner al Estado nación al servicio de todo el pueblo argentino.” (Menem, 1989)

Más claro aún es el discurso que pronuncia desde los balcones de la Casa del Gobierno: "... hoy es un día fundamental para la suerte y el futuro de la República Argentina. Hoy consolidamos la democracia y la libertad que tanto nos costara conseguir en largos años de lucha. [...] Y permítanme que haga una referencia breve pero importante, trascendente y significativa para mi vida. En este mismo balcón estuvieron muchos presidentes de la Argentina, pero hay uno que fue mi maestro, de quien me considero su discípulo: el tres veces Presidente de los Argentinos, teniente general Juan Domingo Perón. A los jóvenes que no conocieron a nuestro líder y a quienes peinan canas que sí lo conocieron, yo les quiero expresar que lo que estoy haciendo con la cooperación de todo el pueblo es seguir el mensaje de Eva Perón y de Juan Domingo Perón: la unidad del pueblo argentino por sobre todas las cosas. [...] El mandato del General era actualizar nuestra doctrina, nuestros principios a partir de nuestra ideología y actualizar nuestra doctrina y nuestros principios, es

reubicar a la Argentina en el contexto de todas las naciones del mundo a partir de un pueblo unido.” (Menem, 1989)

Esta postura coincide con la opinión de algunos entrevistados que militaron en aquella época: “Me acuerdo cuando íbamos a La Rioja, era casi una peregrinación. Sentíamos lo mismo que por Perón [...] Sí, éramos menemistas, pero para nosotros era lo mismo que decir que éramos justicialistas. La misma doctrina, un líder muy parecido”. (Entrevista a E, político santafesino realizada por la autora durante el año 2007).

Otro elemento a analizar es el incremento de la importancia que toman los actores transnacionales (Sidicaro, 2002). El tema de la globalización fue uno de los componentes ideológicos que ganó mayor presencia de las justificaciones de la alta dirigencia gubernamental.

De todos modos, Menem desde su asunción enuncia su compromiso de vincularse con la comunidad internacional, en particular con los países latinoamericanos. Es importante la observación de Ricardo Sidicaro al respecto, dado que es cierto que en la perspectiva tradicional del peronismo; “la contradicción entre los intereses nacionales y los de las potencias hegemónicas internacionales” era un núcleo importante de sus propuestas. (Sidicaro, 2002: 162)

Carlos Menem intentó armonizar su estrategia internacional con los cambios que se producían en el sistema internacional de ese momento. “Al Presidente le correspondía protagonizar una transformación a la que no escapaba ninguna fuerza política”. (Menem, 1995 en Sidicaro, 2002:162). En una reunión del justicialismo realizada en 1991, Menem señaló que “la era continentalista que estamos viviendo cuestiona la cultura, la ideología y la política surgida y desarrollada durante la era nacionalista que ha terminado; y la fuerza inercial electoral del justicialismo heredada de la conducción del general Perón se ha agotado como fuerza homogénea decisiva brindando su último servicio con el triunfo electoral de 1989. Por ello están en crisis los partidos políticos y a

nosotros nos caben las generales de la ley” (Menem, 1995 en Sidicaro, 2002:162; Yannuzzi, 1995:156).

Los procesos de globalización económica, social y cultural, planteaban difíciles retos a los Estados nación y a la política internacional. Por un lado, la incongruencia de una política organizada sobre la territorialidad del Estado, problemas transfronterizos (como el cambio climático o la migración mundial) y sistemas funcionales (por ejemplo., los mercados financieros globales, internet), y por otro cambiantes estructuras de poder entre actores mundiales (al menos potencialmente) móviles (empresas, dueños del capital, expertos, científicos) y actores inmóviles (gobiernos, sindicatos, partidos, administraciones municipales) colocaban a las instituciones de la política bajo la presión de la globalización. (Messner, 2001). Los discursos de algunos de sus Ministros y del propio Jefe de Estado, daban cuenta de su creencia que “el empleo, la prosperidad, la seguridad social, las comunicaciones, la situación mundial, la educación – es decir, múltiples aspectos del medio ambiente social en el que se mueven las personas y del que dependen sus expectativas de vida– reciben cada vez más la influencia de los procesos económicos, sociales, políticos y culturales que no se detienen ante las fronteras, y que los Estados-nación solo pueden manejar y configurar en forma limitada individualmente” (Beisheim et al., 1999 ; Hauchler et al., 2001). Ricardo Sidicaro cita a Juan José Llach, viceministro de Economía durante la gestión de Cavallo, y de Educación en el de Fernando de la Rúa: “[La globalización] así como trae los capitales se los puede llevar si ve flaquear las cuentas fiscales, si el déficit fiscal le parece excesivo o, también, si advierte problemas de gobernabilidad o de malestar social. Las ‘sanciones disciplinarias’ pueden también ser exageradas, como pasó con el ‘tequila’, y por eso es conveniente no sólo cumplir sino también sobre cumplir con las exigencias de la globalización” (Llach, 1987: 393 en Sidicaro, 2002: 164).

La globalización sin lugar a dudas funcionó como otra manera de debilitar al Estado casi inexorable. Argentina se ubicaba en el mundo, consciente de las transformaciones cualitativas que implicaban la

globalización para la arquitectura y la dinámica de la política. Esto subordinó al país a los EEUU con su política de “relaciones carnales y abyectas”<sup>25</sup>. Ya Robert Keohane y Joseph Nye (Keohane y Nye, 1977) habían señalado un cambio cualitativo en el sistema internacional con su concepto de “interdependencia compleja”. Los Estados - nación, formalmente independientes, estaban cada vez más unidos mediante un número creciente de canales y, por lo tanto, eran cada vez más dependientes (interdependientes) y más vinculables entre sí, sobre todo en lo que respecta al dilema de la seguridad en un “mundo anárquico sin monopolio del poder”. (Messner, 2001: 51). El gobierno de Menem hizo cambios en distintos aspectos de la política exterior, como el envío de naves al Golfo o el voto argentino en la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas apoyando el pedido de Estados Unidos para que se investiguen denuncias de violaciones a los derechos humanos en Cuba.

En este punto, creemos necesario mencionar la tesis expuesta por Mariana Heredia, (Heredia, 2011) respecto a que dos narrativas se disputaron la explicación de las transformaciones en curso. Los estudios de Juan Carlos Torre y Pablo Gerchunoff; de Vicente Palermo y Marcos Novaro; de Denis Merklen; y de Eduardo Rinesi y Gabriel Nardachione (Torre y Gerchunoff, 1996; Palermo y Novaro, 1996; Merklen, 2005 y Rinesi y Nardachione, 2007) coinciden en que el gobierno de Menem conoció los estreñimientos de una crisis económica terminal y el desafío al cual se enfrentó fue compatibilizar el régimen democrático con las reformas del mercado. Estos autores basarían su análisis político,

---

<sup>25</sup> La frase la pronunció Guido Di Tella al buscar demostrar el alineamiento de la Argentina con los Estados Unidos y se remonta a 1991. Di Tella la pronunció en un encuentro con las máximas autoridades del Banco Interamericano de Desarrollo, en Washington, explicando la política que la Argentina quería mantener con los Estados Unidos.

“-No queremos tener relaciones platónicas: queremos tener relaciones carnales y abyectas –remarcó Di Tella, enfervorizado, ante su audiencia.” (Di Tella, *Página 12*, 01/01/2001)

El entonces canciller buscó marcar de esa manera la voluntad de producir un cambio de 180 grados para reemplazar lo que consideraba una relación sumamente “fría” por otra totalmente “comprometida” con las políticas norteamericanas. “Di Tella sostenía, contento con su definición, que la frase era tan provocativa que ayudaría a generar un ‘shock cultural’” (Di Tella, *Página 12*, 01/01/2001)

preocupado por la gobernabilidad en los diagnósticos realizados por la economía. En nuestro caso, coincidimos con la postura de otros estudiosos que consideran que Menem “lideró una transformación integral y su gobierno contribuyó a afianzar una nueva fase del capitalismo. [...] política y economía no eran sino dos caras de un mismo régimen de desigualdad social que acentuaba la concentración de la riqueza y el poder, precipitando la exclusión de los sectores más pobres”. (Heredia, 2011: 180). Autores como Basualdo y Alfredo Pucciarelli denunciaron integralmente los efectos regresivos de las políticas instauradas por los sectores dominantes. (Basualdo, 2001; Pucciarelli, 2002). Por ello el análisis que intentamos realizar mira a estas políticas in toto, integrando economía y política, e intentando prestar especial atención a los “nuevos modos de hacer, pensar y sentir que más allá de la persuasión o la coerción, se perpetuaron...” (Heredia, 2011: 180).

Este punto de vista intenta poner en relieve los nuevos centros de ideas o “think tanks” que surgen en el país o se fortalecen durante la década del noventa y que le dieron un color local a la ideología neoliberal. Uno de los think tanks que mayor protagonismo ha tenido en aquellos años fue el Instituto de Estudios sobre la Realidad Argentina y Latinoamericana (IERAL) de la Fundación Mediterránea. Esta institución ha tenido un rol destacado en las reformas económicas. Su Director y fundador, el Dr. Domingo F. Cavallo, fue nombrado Canciller del gobierno del Presidente Menem y en febrero de 1991, fue designado Ministro de Economía de la Nación e integró su equipo de funcionarios más importante con miembros del IERAL. Desde diciembre de 1999 a septiembre del 2000 el Licenciado Juan J. Llach fue Ministro de Educación, quien hasta el momento de su designación se desempeñara como Presidente del IERAL. Otros miembros del IERAL fueron convocados por Cavallo: el Dr. Guillermo Mondino como Jefe de Asesores, el Dr. Carlos Sánchez como Secretario de Industria y el Dr. Gabriel Casaburi como Subsecretario de Industria. También convocó a antiguos investigadores del IERAL: al Ing. Carlos Bastos como Ministro de Infraestructura y al Lic. Jorge Baldrich como Secretario de Hacienda. Otro

centro importante fue la Fundación Libertad, creada en Rosario en 1988 por un grupo de empresarios, profesionales e intelectuales, y que cuenta con el aporte de más de más de 200 empresas privadas desde su inicio, según reza su página web.<sup>26</sup> Sus proyectos incluyeron desde el inicio cursos, conferencias, seminarios, investigaciones, estudios y publicaciones, y una intensa presencia en los medios de comunicación, a través de columnas y programas propios. Fundación Libertad ha liderado la creación de REFUNDAR, Red de Fundaciones Argentinas, integrada por una decena de instituciones afines, ubicadas en las principales ciudades. Estas acciones concretas obligan a cuestionar la “idea de transferencia entre los países que *exportan* y aquellos que *importan* ideas” (Heredia, 2001: 182). Por otro lado, esto demuestra que la construcción de instituciones no fue retórica sino arquitectónica, y que a través de personas, datos, y herramientas se pusieron en marcha nuevas formas de distribución de la riqueza y del poder que trastocaron la organización social. (Camou, 2006; Heredia, 2012; Muniesa y Callon, 2007).

Para realizar el análisis del período presidencial de Menem, lo organizamos en dos grandes apartados, el primero coincidente con Ricardo Sidicaro (Sidicaro, 2002), es del año 1989 a 1991 y el segundo, a partir de la Ley de Convertibilidad hasta el fin del gobierno de Menem. En ellos se unifican criterios económicos y políticos que intentan visualizar el impacto de las políticas de empleo sobre los sectores más vulnerables y sobre la clase media, y sobre todo analizar la ciudadanía y la construcción de la justicia social en el proyecto menemista.

#### **a. El primer período gubernamental (1989 – 1991)**

El punto de inflexión de los cambios ocurridos en la dinámica económica del país lo marca 1976, en el contexto de la última dictadura militar, momento que pone fin al período de desarrollo económico basado en la sustitución de importaciones. Desde entonces y hasta fines de los

---

<sup>26</sup> Puede consultarse en <http://www.libertad.org.ar/news.cgi?accion=vernew&id=15>

ochenta, en razón de la evolución macroeconómica y el elevado nivel de endeudamiento externo, se produjo un profundo deterioro del crecimiento. Caída y retroceso, en el que persistió un régimen de alta inflación que a su vez desembocó en 1989 y 1990 en dos severos episodios de hiperinflación. La situación económica y social apresuró el cambio de gobierno y a partir de 1991 se puso en marcha un programa de estabilización que facilitó a la economía nacional su articulación al nuevo marco financiero externo. (Damill y Frenkel, 2006).

El proyecto económico de Menem lo pone él mismo en evidencia cuando sostuvo en una entrevista que le realizamos que: “el sistema económico popular de mercado era un sistema que rompería la dependencia intelectual, realmente con el compromiso de todos, se lograría una solución nacional. Esto incluía también a los hombres de negocios, a los empresarios, que debían comprometerse por nuestro país también”. (Entrevista telefónica a Carlos Menem realizada por la autora, 2009)

Del primer período de la gestión menemista, la ley de Emergencia Económica tuvo efectos mediatos trascendentes porque aportó el marco legal general requerido por el programa neoliberal de desarticulación del Estado que se hallaba en preparación. (Duarte, 1999; Pucciarelli, 2011; Verbitsky, 2006). La ley 23.697 de Reforma Económica apuntaba a hacer frente a la crisis de financiamiento del Estado propiciando medidas inmediatas y temporarias de reducción del gasto público expresado en regímenes de subsidios. Así, determinaba la suspensión de subsidios y subvenciones, la suspensión en los gastos de la administración pública, la venta de bienes raíces, el establecimiento de la autonomía del banco Central a fin de preservar el valor de la moneda y evitar cualquier financiamiento directo o indirecto a los gobiernos nacionales y provinciales. Otras medidas procuraban modificar condiciones más permanentes del mercado apuntando, por ejemplo, a la igualdad del capital productivo nacional y extranjero y la suspensión del trato preferencial para bienes de industria nacional.

En cambio la ley de Emergencia Administrativa o de Reforma del Estado tuvo efectos inmediatos: una increíble lucha por el poder para establecer el rumbo de las políticas públicas. Fijó el marco normativo para la privatización de gran número de empresas públicas, que incluían las compañías de teléfono, de aviación comercial, los ferrocarriles, los complejos siderúrgicos, las rutas y puertos y varias empresas petroquímicas. Esta ley fue el pilar de la política de privatizaciones. La ley de Reforma del Estado convirtió a las privatizaciones en una de las políticas centrales de la reforma económica, y determinó, como ese programa sería llevado a cabo.

Las consecuencias más directas fueron la guerra de precios, el temor societal por el regreso de la hiperinflación y la disolución del poder que Menem había labrado. (Pucciarelli, 2011). La lucha por evitar una crisis llevó al gobierno a intentar una conciliación con el cafierismo<sup>27</sup> y el alfonsinismo, para pactar acuerdos de gobernabilidad. Con el ubaldinismo<sup>28</sup> y los gremios estatales enfrentados a las privatizaciones establecieron contactos para concertar una tregua social por el término de 45 días, sin huelgas ni despidos (Pereyra y Simeoni, 1990)

La primera reforma del Estado comienza entonces con estas dos leyes a comienzos de los 90. Daniel García Delgado las explica como fruto de cuatro lógicas: la de la crisis terminal del Estado benefactor agudizada por el último gobierno autoritario; la lógica de la emergencia, por los condicionamientos heredados del anterior gobierno radical (hiperinflación, marco de ingobernabilidad, adelantamiento del traspaso del poder); la de la influencia creciente de los grupos económicos y de los organismos internacionales para apuntar al Estado benefactor como ineficiente y responsable de todos los males (Consenso de Washington); y por último, la lógica del estilo político del Presidente Menem, más proclive a la concentración del poder y al decisionismo que a la concertación. (García Delgado, 1996)

---

<sup>27</sup> Carlos Menem le gana en 1998 la **interna partidaria** a Antonio Cafiero por la candidatura presidencial del Partido Justicialista (PJ)

<sup>28</sup> Saúl Ubaldini, Secretario General del gremio de los Cerveceros, era entonces Secretario General de la CGT



Menem intentó hacer el gasto más eficiente, garantizando la apertura de la economía y reduciendo el rol productor del Estado, generando condiciones para la radicación de capitales y transfiriendo la ejecución de las políticas sociales a las provincias, reduciendo así notablemente la administración central. Estas medidas apuntaron a reducir la intervención del Estado en las áreas productivas, estableciendo las disposiciones para la privatización y participación del capital privado, suspensión de subsidios, subvenciones y regímenes de promoción industrial cuya magnitud financiera representaba una buena parte del déficit fiscal (Martínez Nogueira, 1993). Existían entonces puntos de confluencia entre las élites técnicas gubernamentales, empresarias y de organismos internacionales acerca de la necesidad de operar un cambio profundo en el Estado a partir de un proceso que tuviera en cuenta fundamentalmente la obtención del equilibrio fiscal, la racionalización del aparato administrativo, la reestructuración del Estado Empresario, corporativo y la supresión de normativas regulatorias estatales (Bonifacio, 1995). Todas estas medidas tenían una relación estrecha con el intento de restablecer los superávits fiscales que permitieran asegurar el pago del servicio de la deuda (ingreso al Plan Brady).

Esta fue una reforma del sector público enmarcada en el paradigma neoliberal del Estado "mínimo", que apuntaba a disminuir el tamaño del Estado, a recuperar sus roles clásicos (justicia, seguridad, educación, administración) y a declinar los de desarrollista, empleador y distribuidor, y se fue haciendo junto con una profunda transformación de la sociedad en términos de su estructura: tercerización, diferenciación, complejización y fragmentación.

Existió una redefinición del papel del Estado, pero también de la sociedad. Fue un cambio acelerado que implicó una abrupta ruptura con el pasado, con el Estado de Bienestar y con la denominada matriz estado-céntrica. Lo que predominaba ahora era una matriz mercado-céntrica (Cavarozzi, 1994). Siguiendo nuestro marco teórico, podemos observar claramente las características de un régimen de bienestar mercantilizado.

Fue una época donde se privatizaron áreas estratégicas para el desarrollo nacional como el petróleo, y donde se puso excesiva fe en el mercado. El Estado pasa a tener un rol muy exiguo y puramente garantista.

Otro fenómeno que marca Daniel Garcia Delgado (García Delgado, 1996) fue que la desregulación estuvo atravesada por hechos poco transparentes, al menos en una primera etapa, que se tiñe de corrupción. Por otro lado, la reforma introdujo profundos cambios en la relación de poderes en la sociedad, entre élites y sectores populares, homogeneizando a las primeras y heterogeneizando a los segundos. Desplazando el anterior poder de amenaza que provenía de las clases trabajadoras organizadas (huelga general, amenaza revolucionaria), hacia el proveniente de élites económicas, técnicas y mercados (la amenaza "del golpe del mercado"). Hubo una redefinición del establishment y de la estructura de poder en derredor de los nuevos holdings, conglomerados, agencias bilaterales de crédito, bancos de inversión y multimedia, y del desalojo de la condición de factores de poder de las fuerzas armadas, sindicatos, corporaciones empresarias e Iglesia.

Una característica importante de la época es que se abandona el principio de universalidad, y las personas en estado de pobreza se convierten en los nuevos sujetos de la política social focalizada. Por otro lado, en la aplicación de esos programas los criterios de eficiencia y eficacia se instauran como los valores fundamentales y todas las acciones se orientan a la persecución de estos fines.

Según el Banco Mundial, se dismanteló en esos años la estructura social del tradicional Estado latinoamericano, incluyendo sus "instituciones populistas", y se inventó un nuevo Estado con ciertos aires de modernidad y eficientismo (Banco Mundial, 1996)

La estrategia que tomó el gobierno menemista para recuperar la gobernabilidad consiguió una recuperación del poder presidencial que le permitió dar forma al "movimiento menemista", al cual se sumaron nuevos sectores independientes. Su ideario logró "compatibilizar la aplicación de

vastas reformas de orientación neoliberal con estabilidad del sistema político, reducida conflictividad social e indiscutible legitimidad democrática” (Canelo, 2011: 71). Esta cuestión paradójica del menemismo fue posible gracias a la posibilidad de armonizar, intereses sociales aparentemente antagónicos como el de los sectores populares (fuertemente peronistas) y los de altos recursos (de tradición altamente antiperonista), o para construir una coalición con los empresarios más liberales de la Argentina. (Borón, 1991 y 1995; Canelo, 2011; Palermo, 1999; Sidicaro, 1995).

“Seremos prácticos, sin hacer del realismo un dogma”, decía Carlos Menem en su discurso de toma de posesión.<sup>29</sup> (Menem, 1989)

#### **b. Los cambios económicos y socio - laborales en Argentina a partir de la Convertibilidad (1991 – 1999)**

Una segunda etapa fue la puesta en marcha del Plan de Convertibilidad<sup>30</sup>, que fue el eje en torno al cual se estructuraron toda una serie de medidas que configuraron el proyecto político, resolviendo en “lo inmediato el problema inflacionario y creando las condiciones que permitieron forjar un acuerdo entre el gobierno y los principales actores socioeconómicos, en especial los de carácter transnacional” (Sidicaro, 2002: 161). Este plan explicó además la “paradoja” menemista. Para sectores que se vieron beneficiados por la compra de artículos de consumo, y mejoradas sus condiciones de vida a través de la estabilidad de sus salarios, fue casi una consecuencia directa apoyar a este proyecto político. (Azpiazu, 2002; Basualdo, 2001; Borón, 1995; Canelo, 2011).

---

<sup>29</sup> Indudablemente esta frase tiene un doble significado, por un lado la “instrumentalidad” de su proyecto y por el otro la vinculación con el realismo.

<sup>30</sup> La Ley de Convertibilidad del Austral (Ley N° 23.928) fue sancionada el 27 de marzo de 1991 por el Congreso de la República Argentina, bajo la iniciativa del entonces Ministro de Economía Domingo Cavallo. Se establecía a partir del 1 de abril de 1991 una relación cambiaria fija entre la moneda nacional y la estadounidense, a razón de 1 (un) Dólar estadounidense por cada 10.000 (diez mil) Australes, que luego serían reemplazados por una nueva moneda, el Peso Convertible, de valor fijo también en U\$S 1. Tenía como objetivo principal el control de la hiperinflación que afectaba la economía en aquel entonces. También exigía la existencia de respaldo en reservas de la moneda circulante, por lo que se restringía la emisión monetaria al aumento del Tesoro Nacional.

Desde el punto de vista teórico, autores como Eduardo Raúl Conesa, (Conesa, 1996) enmarcaron la convertibilidad en la “supply side economics”, o teoría de la oferta, nacida en Estados Unidos a principios de la década de los ´70 y que según Mario Rapoport (Rapoport, 2006) había inspirado el plan de Martínez de Hoz. Esta teoría postulaba como idea central la inutilidad de las devaluaciones de la moneda, ya que toda devaluación era seguida de un brote inflacionario que anulaba sus efectos. Este enfoque era una versión rígida del neoliberalismo, cuyos elementos podemos resumir en los siguientes: libre juego del mercado y la competencia; abandono de pautas en el terreno de la oferta monetaria y los bienes públicos<sup>31</sup> no ofrecidos por el mercado debían ser provistos por el Estado (Rapoport, 2006).

Con Domingo Cavallo en el Ministerio de Economía, desde enero de 1991, y la promulgación del régimen de Convertibilidad, Argentina parecía encontrar el éxito económico a través de las recetas de los *Chicago boys* latinoamericanos. (Heredia, 2011). Aun cuando los representantes vernáculos del liberalismo local tuvieron una gran influencia, la postura pro americana del entonces Presidente aceleró los cambios.

Este período estuvo caracterizado además por el aumento de los niveles de endeudamiento externo (público y privado) afectados directamente por las variaciones de sus tasas de interés y por las entradas de inversiones extranjeras consecuencia de las privatizaciones de empresas estatales, para la compra de firmas nacionales y para nuevos emprendimientos en industrias y en servicios.

El nuevo paradigma laboral, en términos de Héctor Palomino constituyó el “Régimen de precarización” (Palomino, 2007), y se enraizó a partir de cambios estructurales en el plano económico, institucional y social que durante los años noventa lo consolidaron.

Respecto al **contexto económico**, la reestructuración se fundó en la liberalización irrestricta de los flujos de capitales; la valorización del

---

<sup>31</sup> Por Bienes Públicos se entienden la defensa interna y externa, la infraestructura, la seguridad social y la educación y capacitación laboral ( Rapoport, 2006: 780)

sector financiero; la desregulación y la apertura comercial; el retiro del estado; el proceso de privatizaciones, y la expansión del sector servicios. (Azpiazu, y Nochteff, 1994; Nochteff, 1998). El supuesto de éstas políticas ortodoxas consistía en pensar que con ello se afianzaría un modelo de crecimiento que luego derramaría sus beneficios en toda la sociedad.

Como estrategia para frenar la inflación se implementó un régimen de conversión que equiparó el peso al dólar. Esta herramienta logró por un lado detener la inflación e impulsar el crecimiento de la economía; por otro, permitió mejorar el poder de compra de las remuneraciones y facilitó la difusión del crédito, aunque casi exclusivamente orientado al consumo, especialmente de bienes durables. (Rapoport, 2006).

Sin embargo, la forma en que se llevaron a cabo estas transformaciones facilitó la concentración del capital y por tanto, benefició sólo a pocos actores económicos. Quedaron fuera los “ineficientes” para el nuevo sistema (incluidos aquellos que no podían acceder al crédito, o no tenían real acceso a la información). Durante el lapso 1991-1994, se registró un importante crecimiento en el nivel de actividad por sobre los niveles de máxima recesión e hiperinflación -1989/1990-, auspiciado por la entrada de capitales foráneos derivada a su vez de la mayor confianza que generaron tanto la estabilidad como la rentabilidad. La reforma estructural incluyó una reducción del gasto y un aumento de la presión tributaria. Se privatizaron activos que aún estaban en manos del Estado como los aeropuertos y se eliminaron cerca de 15.000 puestos de trabajo en el Estado.

A fines de 1994, como consecuencia de los efectos de la crisis mexicana que redujo la entrada de capitales al país, comienza una fuerte recesión cuyo indicador más palpable fue la elevada tasa de desocupación de 1995. (Lanari, 2006). Argentina inició en este período una etapa de desempleo estructural (del 18,6 % en 1995) que provocó un creciente desgaste de la relación entre el poder político (la Presidencia) y el tecnocrático (Economía), que culminó con el reemplazo del ministro

Cavallo. A ello se suma lo que se anunciaba desde la etapa anterior: una enorme fractura social. El desempleo estructural y la fractura social fueron consecuencias de estas reformas estructurales y de la flexibilización del mercado laboral. Fue una apuesta por la precarización, la reducción unilateral de salarios, la modificación de la jornada horaria, la extensión de la jornada laboral, la negociación a nivel de empresas, el fin del régimen de indemnizaciones y un nuevo régimen de contratación, lo cual tuvo grandes implicancias políticas y sociales de primera magnitud. Numerosas huelgas y el surgimiento de los piquetes mostraron este descontento social.

Desde comienzos de la década del noventa, el mercado laboral exhibió un pobre desempeño, contribuyendo al deterioro social que afectó a gran parte de la población. El exceso relativo de mano de obra se tradujo en altos índices de desocupación y subocupación a la vez que ejerció un rol disciplinador sobre los trabajadores, reduciendo su poder de negociación y obligándolos a aceptar empleos de baja calidad (Battistini y Dinerstein, 1995).

Una serie de políticas normativas fue de gran influencia en esta época. La ley Nacional de Empleo Nro. 24.013 del año 1991, se aprueba siendo Ministro de Trabajo Rodolfo Díaz. (Díaz será reemplazado por Enrique Rodríguez en diciembre de 1992). En el año 1993 Menem da tres decretos - ley (Nro. 470/93 de salarios/negociaciones colectivas; Nro.9/93 de libre elección de obras sociales, que no se efectivizaría hasta 1997 y el Nro. 2609/1993 de reducción de los aportes patronales, que regiría a partir de enero de 1994) y una ley, la Nro. 24.240/93 de Jubilaciones y Pensiones por la cual se crean las AFJP; y por otro lado la CTA, creada en 1991, que convoca un paro en contra de la política del gobierno.

En Julio de 1994 se firma el Acuerdo Marco para el empleo, la productividad y la equidad social entre el gobierno, la CGT y los empresarios (Grupo de los 8), en una búsqueda de evitar la crisis sin éxito.

En 1995 se sanciona la ley 24.465 de Régimen de Contrato de Trabajo, Modificación, Modalidad Especial de Fomento del Empleo. Contrato de Aprendizaje, en pleno período electoral. Menem es reelecto en mayo y en agosto se sancionan dos decretos ley de gran importancia, el Nro. 292/95 por el cual se reducen los aportes patronales entre un 30 y un 70%, y se traslada a la DGI la facultad de recaudar y redistribuir los fondos entre las obras sociales, relegando a la ANSSAL, que controlaba la CGT; y el Nro. 372/95 por el cual se disminuye la magnitud de la rebaja de los aportes patronales (entre un 0 y un 50%) pero se generaliza a todos los sectores. Aunque en septiembre se sanciona el Decreto – ley Nro. 492/95 que exceptúa a las obras sociales de las rebajas decretadas en el Decreto 292/95, ese mes será histórico por el paro general con mayor adhesión desde 1989, que se realiza apoyado por la CGT, el MTA y la CTA, donde se planteaba la inconstitucionalidad de quitar autoridad a los gremios sobre el control de las obras sociales

La Ley N° 25.013, sancionada el 2 de septiembre de 1998 y promulgada el 22 de septiembre de ese año, estableció un régimen de reforma laboral que incluía la modificación de algunos aspectos de la regulación del Contrato de Trabajo y de las Leyes Nro. 24.013, 24.465 y 24.467, como así también de la normativa vigente en materia de convenciones colectivas de trabajo

Indudablemente las normas del mercado laboral tienen una influencia directa sobre el empleo. Aunque había una abundancia relativa de mano de obra, la dinámica de la demanda laboral era muy débil. En efecto, en la década de los noventa el crecimiento económico no se tradujo en un incremento significativo en el número de empleados. Ya en los ochenta se presentaba el problema de la baja demanda de mano de obra, pero si bien en ese decenio se debía fundamentalmente al estancamiento económico, en los noventa se produjo a pesar del crecimiento (Lindenboim, 1997).

La tasa anual de crecimiento del empleo para el período 1991-2001 fue del 0,12% para los 25 aglomerados urbanos que releva la Encuesta Permanente de Hogares – INDEC.

Los problemas de demanda laboral pusieron de manifiesto una nueva dinámica en el mercado de trabajo como respuesta a las transformaciones en la economía. Este fenómeno, que no era específico de Argentina aunque tuviera particularidades locales, fue la reestructuración de las economías capitalistas posterior a la crisis mundial de finales de los setenta (De La Garza Toledo, 2000a; Novick, 2000; Bilbao, 1999; Candia, 1996).

Flexibilización y precariedad aparecían como dos conceptos centrales a la hora de comprender la organización del trabajo en los noventa. El empleo ya no significaba estabilidad, protección y previsibilidad sino que las relaciones laborales se caracterizaban por la variabilidad de las remuneraciones y por la incertidumbre acerca de la duración de la ocupación, tanto en términos contractuales como de la extensión de la jornada de trabajo (Candia, 1996; Battistini y Dinerstein, 1995).

Las empresas adoptaron la flexibilización laboral<sup>32</sup>, porque eran más convenientes a la hora de determinar los costos laborales y mantener “disciplinado” al personal. Recordemos que “todas las reformas se hicieron en un contexto en el que los sindicatos perdieron protagonismo.” (Entrevista a D, dirigente sindical de la provincia de Santa Fe realizada por la autora, 2007)

---

<sup>32</sup> El concepto de flexibilidad laboral puede separarse en sus tres dimensiones: salarial, interna y externa. La primera se refiere a la capacidad del empresario de modificar el nivel de los salarios según la evolución de la economía y su propia tasa de ganancia (De la Garza Toledo, 2000a). La noción de flexibilidad interna se refiere a la intercambiabilidad de tareas, a la vez que implica la posibilidad de aumentar el producto por trabajador a partir de la eliminación de barreras que permitan al empresario determinar la extensión e intensidad de la jornada laboral (De la Garza Toledo, 2000). Por último, la dimensión externa alude en cambio a la flexibilidad del mercado de trabajo, es decir, a las posibilidades de ajustar sin restricciones el tamaño de la planta de personal según las necesidades de producción, es decir con bajos o nulos costos de despido (Barbeito, 1999).



En Argentina, al igual que en la mayoría de los países de América Latina, el Estado fue partícipe importante en este proceso, como impulsor de reformas en la legislación laboral que significó la legalización de prácticas de flexibilización que ya se iban extendiendo de hecho en el mercado. (Marshall, 2000).

Se dotó a los trabajadores de un empleo precario que se caracterizaba por ser inestable y sin protección. El establecimiento de este tipo de vínculos tuvo lugar ante un nuevo rol del Estado, que renunció a su función de árbitro de la relación capital-trabajo y favoreció a la parte más fuerte de esta relación –los empresarios- a través de formas de contratación precarias, o bien con su inacción frente a las prácticas empresarias que rozaban la ilegalidad. (Lindenboim et al, 2000; Battistini y Dinerstein, 1995).

El mercado laboral se fragmentó entre aquellos trabajadores con niveles de calificación más elevados y con mayor poder de negociación para sus salarios y para conseguir protección social y aquellos trabajadores con vínculos laborales precarios. El tercer grupo que se hallaba en el mercado eran los desocupados. (Bilbao, 1999; Candia, 1996; Battistini y Dinerstein, 1995). En 1991 el porcentaje de asalariados precarios ya era superior al 30%, llegando en pocos años al 38% de los asalariados (Bonofiglio y Fernández, 2003).

Se dejó el empleo en manos del mercado laboral y casi todos los puestos netos generados en ese período fueron de tiempo parcial. Indudablemente esta situación no contribuiría a la integración, bienestar o fortalecimiento de la ciudadanía.

Entre octubre de 1991, año en que se inicia el cambio de régimen económico, y octubre de 1993, mientras el PBI crecía a una tasa promedio de 8% anual, la tasa de desempleo del conjunto de las áreas urbanas subió del 6,5% al 9,6% y la tasa de empleo se mantuvo aproximadamente en el 37%. A partir del '94 los porcentajes de

desocupación aumentaron a dos dígitos, alcanzando en mayo de 1995 al 17,5%. La contracción de la demanda de empleo causada por la caída abrupta en el nivel de actividad económica produjo tan solo entre mayo del '94 y mayo del '95 la destrucción de 380.000 puestos de trabajo. (Lanari, 2000, 2006; Beccaria, et al, 2003).

La tasa de empleo quedó fija en torno al 34%, para iniciar luego un período de recuperación a fines de 1996 y llegar en 1999, al 36,7%, producto de la baja de la desocupación que según la medición de la Encuesta Permanente de Hogares de mayo de 1999, se ubicó en el 14,2% para la suma de aglomerados urbanos. (Lanari, 2005)

Durante los años de recuperación 1996 - 1998, la creación del empleo permitió disminuir significativamente el desempleo. Es significativo que los sectores que más puestos de trabajo crearon, fueron los servicios financieros y a las empresas (22% de incremento entre septiembre de 1996 y septiembre de 1998), así como también el comercio (18% de creación neta de puestos de trabajo). Sin embargo, entre 1998 y 2000, la tasa de desempleo volvió a incrementarse en 2,3% (415 mil nuevos desempleados). (Lanari, 2000, 2005, 2006)

“En 1995 se introdujo el período de prueba. Es cierto que esto permitió a los empleadores despedir trabajadores durante los tres primeros meses de contrato sin tener que pagar indemnizaciones ni preaviso. [...] Además, se privatizó el sistema de jubilaciones por lo que se pasó del régimen público de reparto al sistema privado de capitalizaciones. [...] En 1998 se aprobó la Ley de Reforma Laboral 25.013, la cual permitió revisar el período de prueba y la descentralización de la negociación [...] En el 2000, con la Ley 25. 250 se estableció la descentralización de la negociación colectiva; la derogación definitiva de la ultractividad legal y consolidó un extenso período de prueba”. (Entrevista a Daniel Funes de Rioja, de la UIA realizada por la autora, 2012)

### **c. Las Políticas sociales focalizadas aplicadas en la Argentina en el período menemista**

La ligazón entre la condición de empleado y la respectiva protección social –e integración social- se degradó ante la pérdida de numerosos puestos de trabajo en el sector formal de la economía y el aumento progresivo de las actividades en el sector informal o cuentapropista más desprotegido (Vinocur y Halperin, 2004).

Las políticas públicas fueron puestas bajo el paraguas de la descentralización y la privatización. Y bajo esa dinámica serían fuertemente revisadas las potestades públicas sobre la educación, la salud y la infraestructura social. Esto produjo, entre otras consecuencias, el inicio de un proceso de movilidad social descendente (Soldano y Andrenacci, 2006) de grandes franjas de la población hacia condiciones de exclusión, vulnerabilidad, desigualdad, marginación y pobreza.

De acuerdo con Rolando Franco, durante los años noventa se pudo constatar una mayor diversificación en el diseño, implementación, control y financiamiento de las políticas sociales y las políticas de empleo como alternativa al monopolio estatal característico de las políticas universalistas. Esta diversificación se dio en varios planos. En primer lugar, se promovió a una mayor participación de la sociedad civil a través de diferentes instancias de participación como las organizaciones no gubernamentales, las redes de sociabilidad primaria, o distintos actores del sector privado, lo cual supone una compatibilización del interés social con la posibilidad de lucro en favor de los agentes intervinientes. (Franco, 1996)

En segundo lugar, se planteó una descentralización jurisdiccional que transfirió funciones desde los organismos centrales a los estados locales. Esto permitiría una mejor evaluación de las necesidades de los potenciales beneficiarios, así como un mayor control de las burocracias. (PNUD, 2007)

En tercer lugar, se buscó distribuir las cargas de los planes a partir del criterio de cofinanciación (se buscaban fuentes alternativas de

recursos que complementarían a la financiación estatal), lo cual incluía entre otras cosas aportes voluntarios del sector privado, el cobro de tarifas diferenciales por servicios equivalentes según criterios de necesidad, e incluso distintas formas de contribución por parte de los mismos beneficiarios de los programas. (Lanari, 2008)

Este modelo de políticas se focalizaba en determinadas poblaciones objetivo en función de carencias específicas que reemplazaban a las denominadas políticas universalistas promovidas desde el Estado para garantizar los derechos de ciudadanía. Mientras las denominadas políticas focalizadas no están dirigidas a actuar sobre los procesos que generan pobreza (y la consecuente desafiliación), las universalistas propenden a la integración social siendo características del Estado de bienestar. (La Serna, 2010).

Estas políticas podrían ser complementarias pero en ese momento de nuestro país, fueron excluyentes. El principal argumento radicaba en cuál debía ser el rol del Estado y, dada la tendencia dominante de predominio del mercado, las políticas focalizadas fueron las que lideraron las políticas sociales de los últimos años (con ello se clausuraron prestaciones básicas anteriormente instituidas tanto en el plano de la seguridad social, como en el de la salud, la educación o la vivienda).

En este marco, las políticas públicas sociales de la década se orientaron a la aplicación de programas sociales “focalizados” y “recomendados”, sin anclaje en las situaciones nacionales o locales particulares, y con una fuerte lógica compensatoria y paliativa de los ajustes económicos (Bustelo y Minujin, 1998; Ocampo, 2008; Kirchner, 2005). Al mismo tiempo, numerosas formas de organización social y espacios públicos de referencia se erosionaron generando de forma paulatina un proceso de “des-ciudadanización” (Kirchner, 2005).

Si nos enfocamos en las características específicas que adquirieron las políticas sociales durante la década, podemos sintetizar la matriz implementada en los siguientes ítems:

- Intervenciones focalizadas “de emergencia” sobre grupos “de riesgo” o “nuevos pobres”, “en forma de programas sociales”, con objetivos, plazos y financiamientos limitados” (Soldano y

Andreanacci, 2006: 70), y dirigidos a contener los efectos de la crisis social de coyuntura (Vinocur y Halperin, 2004).

- Caída sustantiva de la calidad y cobertura de los sistemas universales de protección. Los gastos en educación y salud debían ser afrontados por las provincias, y los correspondientes a la asistencia social (alimentación, nutrición, agua potable y saneamiento) eran repartidos diferencialmente entre los tres niveles de gobierno (Vinocur y Halperin, 2004).
- Privatización del sistema previsional y del sistema de seguros de salud. Restricción de los componentes de redistribución intergeneracional e intersectorial (Soldano y Andreanacci, 2006: 73).
- Intervención con anclaje en la asistencia y el tutelaje, visualizados como prácticas eficientes y eficaces en el uso de los recursos públicos (Soldano y Andreanacci, 2006).
- Descentralización institucional de la gestión y la ejecución a niveles provinciales y locales, con el concurso operativo de organizaciones no gubernamentales y financiero de organismos multilaterales (BID, BIRF, BM, entre otros) que condicionan y monitorean la intervención con criterios desajustados al ámbito local (Soldano y Andreanacci, 2006).

Entre las medidas que se pusieron en práctica podemos mencionar:

*- Servicios Públicos de Colocación*

Desde estos espacios se gestionaría la inserción o el encuentro entre la fuerza de trabajo demandante y los empleadores. Se implementó una Red de Servicios de Empleo, cuya misión fue centralizar los programas de empleo y coordinar los múltiples emprendimientos y requerimientos que se hacían desde las esferas provinciales y municipales. Esta modalidad en parte ya fue prevista en la Ley Nacional de Empleo - N° 24.013- promulgada en 1991, donde se crea el Sistema Único del Registro Laboral. La Red se insertó como un programa de la Secretaría de Empleo y Formación Profesional creada por Decreto 286/95

y luego sería reorganizada por Decreto 613/2000 bajo el postulado de incrementar la calidad de la acción estatal y adaptar la estructura organizativa del entonces Ministerio de Trabajo, Empleo y Formación de Recursos Humanos, a la realidad socio laboral. En la misma norma se asigna a la Dirección Nacional de Promoción del Empleo las siguientes responsabilidades: diseñar, desarrollar e implementar propuestas, programas y acciones que faciliten la inserción laboral y mejoren las condiciones de empleabilidad y la optimización del Sistema de prestaciones por desempleo a desocupados. Así como, supervisar el desarrollo de los servicios de empleo que presten las oficinas públicas y privadas en todo el territorio nacional; organizar y administrar el Sistema Único del Registro Laboral; coordinar con las Gerencias de Empleo y Capacitación Laboral la supervisión de la ejecución de los programas de empleo y capacitación laboral; promover el diseño de estructuras de información derivadas de los resultados de las acciones de supervisión de los programas de empleo y capacitación laboral; verificar el cumplimiento de las normas de funcionamiento administrativo y desarrollar acciones tendientes al fortalecimiento de las capacidades de gestión. (MTySS, 1999)

Desde el inicio de estas iniciativas se multiplicaron las ya mencionadas Gerencias de Empleo, Agencias Territoriales del Ministerio, Oficinas Públicas de Empleo y Agencias Públicas de Colocación, todas ellas como entidades gubernamentales de intermediación laboral. Asimismo, otras áreas del Estado (Nacional, Provincial o Municipal) tales como las que promocionaban capacitación en el agro, la pequeña y mediana empresa, la formación e integración al mercado de trabajo de la mujer, o el fomento que desde las universidades públicas, a través de Bolsa de Trabajo o Pasantías, realizaban estudiantes y graduados. (MTySS, 1999)

Estas acciones se articularon con otras que se desarrollaron en el sector privado orientadas a segmentos bien diferenciados. Entre ellas, ONG o entidades religiosas que asistían a los más carenciados, agencias que reclutaban para empleos temporarios, corporaciones profesionales y

consultoras de recursos humanos orientadas a reclutar perfiles de calificación más selectivos. (Lanari, 2006; MTySS, 1999)

Las agencias se extendieron territorialmente, con lo cual se consolidó la Red y se facilitó la implementación de programas de empleo y/o capacitación. Su eficiencia se vio beneficiada con la implementación de sistemas de información operativa que optimizaron el procedimiento al mejorar la atención de los usuarios. Los esfuerzos en este sentido fueron financiados con asistencia del Proyecto PNUD Argentina 92/0001. Entre 1998 y el 2001, la consolidación se llevó a cabo mediante la aplicación del Proyecto de Fortalecimiento de Oficinas de Empleo por el cual se seleccionaron 450 oficinas que se dotaron de equipamiento, mejoramiento edilicio y procedimientos de gestión.

Sin embargo, ante la falta de vacantes laborales la gravedad de la situación ocupacional fue demandando otras estrategias de intervención que no podían ser canalizadas a través de esa estructura.

#### *- Formación Profesional*

Mediante la Resolución 313/94 el Ministerio de Trabajo diseñó políticas de formación profesional y estableció criterios para asignar fondos del Estado a instituciones públicas y privadas que pudieran llevar adelante diversas iniciativas. Así se multiplicaron programas que atendían a desocupados, ONG, cuadros gerenciales o proyectos de solidaridad social. (MTySS, 1999)

La distribución de fondos siguió criterios de coparticipación federal entre provincias. Desde 1994 al 2001, se ejecutaron 17 Programas de Capacitación destinados específicamente a jóvenes desocupados y otros, más generales, a quienes en esa condición de actividad eran mayores de 35 años. Como así también a sectores específicos identificados como emprendedores, ex trabajadores de PyMEs, de sectores o regiones en crisis, empleados públicos afectados por la reconversión del Estado y personas con discapacidad.

Según los datos disponibles para ese lapso, los programas administrados por el MTSS, capacitaron, entrenaron o recalificaron aproximadamente a 450.000 beneficiarios, con un costo cercano a los

U\$S 395 millones. La forma de financiamiento, compuesto por aportes de préstamos internacionales -BID- y del Fondo Nacional de Empleo. Para garantizar equidad territorial estos fondos eran en un 70% asignados a las acciones provinciales y la diferencia, 30%, a las de carácter nacional. (MTySS, 1999)

En el caso particular del Programa Régimen de Crédito Fiscal, el financiamiento fue indirecto, las empresas invertían equipando a instituciones capacitadoras -ICAPs- por lo cual se le extendían certificados de cancelación de impuestos y la fuente de financiamiento terminaba siendo el presupuesto nacional. En cuanto a los Programa Talleres Protegidos, y de Capacitación e Intermediación Laboral, ambos para población discapacitada, se subvencionaron con aportes del Banco Central recaudados por la aplicación de la denominada Ley del Cheque.

La implementación de un Plan de Formación Profesional, implicó el relevamiento de instituciones, tanto públicas como privadas, dispuestas a ofertar un servicio de capacitación.

Para ello se creó el Registro de Instituciones de Capacitación Laboral, en ese catastro las instituciones se inscribían voluntariamente y sus actuaciones eran coordinadas por las autoridades provinciales y las Gerencias Regionales de Trabajo y Seguridad Social. Los cursos que se impartieron contaron con evaluación por parte de personal especialmente entrenado del Ministerio de Trabajo y en todos los casos se realizaron acciones de monitoreo y seguimiento. (MTySS, 1999)

Al igual que los servicios públicos de empleo los programas de formación, si bien tuvieron vigencia hasta el 2001, sobre todo los que se centraron en dotar de habilidades a la población joven, fueron dando espacio a los destinados a la creación de empleo transitorio.

#### *- Programas de Desarrollo Institucional*

Se pusieron en marcha mecanismos para fortalecer instituciones de formación profesional a través de cuatro programas: Talleres Ocupacionales, Consejos de Formación Profesional, Programa de Certificación de Competencias Laborales y FORMUJER. Todos ellos



obtuvieron para su financiación una contraparte internacional al aporte local. (Lanari, 2003)

El Programa Talleres Ocupacionales se constituyó con la idea de subsidiar propuestas de desarrollo institucional. Sobre la base de la aprobación del proyecto presentado el MTESS acordaba el monto y la forma en que iba a financiarlo. Se podía financiar infraestructura edilicia, equipamiento, asistencia técnica, pago limitado del gerenciamiento e incentivos a las acciones de capacitación realizadas por el Taller Ocupacional para beneficiarios desocupados. En cuanto al Programa Consejos de Formación Profesional, constituyó una experiencia descentralizada de formación. (MTySS, 1999)

El Programa de Certificación de Competencias, se propuso desarrollar la certificación (una actividad que la OIT promovía desde muchos años antes) como práctica a partir de una actividad acotada y concertada con cuatro sectores productivos: gráfico, metalúrgico, mecánico automotor y afines, y repostería y afines. Representantes de los mismos, en su carácter de co - ejecutores - Fundación Gutenberg (FG); Asociación de Industriales metalúrgicos de la Provincia de Santa Fe (AIM); Sindicato de Mecánicos Automotores y Afines del Transporte Automotor (SMATA); Federación Argentina de Trabajadores Pasteleros, Confiteros, Heladeros, Pizzeros y Alfajoreros (FATPCHPyA) -. Este es uno de los programas está vigente por lo que describiremos su continuidad como parte de los implementados luego del 2003. (MTySS, 1999)

FORMUJER, sigla que se identifica el Programa Regional para el Fortalecimiento de la Formación Técnico y Profesional de Mujeres de Bajos Ingresos, resultó de la necesidad auspiciar la equidad de género y mejorar la formación.

Desde la promulgación de la Ley Nacional de Empleo Nº 24.013/91, en la que se establece la creación de programas de empleo para grupos de difícil inserción laboral, se dinamizaron programas de empleo como los programas Trabajar y el Plan Jefas y Jefes de Hogar que fueron vistos como complemento del modelo económico vigente.

A partir de 1993 y hasta 1995, el Ministerio de Trabajo, implementó programas de carácter transitorio y de inserción directa, intensivos en mano de obra y destinados a desarrollar obras de infraestructura económica y de interés social. Los mismos fueron financiados por un monto aproximado de U\$S 300 millones dando con ello cobertura a 200.000 personas. (Lanari, 2000; MTEySS, 1999)

Desde 1995 y hasta el 2002, según los datos disponibles, se utilizaron más de \$2.500 millones, para satisfacer en parte las necesidades de ingresos e integración social que al menos brindó a 1.700.000 personas la posibilidad de acceder a un puesto de trabajo transitorio. Por el carácter de estos programas, algunos de ellos fueron ejecutados en forma conjunta con la Secretaría de Desarrollo Social - SDS-, tales como el PROAS y el PRENO. (Lanari, 2003; Lanari, 2006; MTySS, 1999)

En cuanto al programa Trabajar, tuvo tres ediciones, que se extendían entre 3 y 6 meses. Los beneficiarios recibían ayuda económica mensual no remunerativa de hasta \$ 200 de acuerdo a la cantidad de horas de trabajo, seguro de responsabilidad civil, a cargo del Fondo Nacional de Empleo y cobertura de salud a cargo del organismo responsable de la contratación. El denominado Programa Servicios Comunitarios, estaba dirigido a quienes siendo desocupados tenían trayectoria laboral y promocionaba la incorporación de mujeres desocupadas, al plantear como requisito para la presentación de los proyectos, que el 80% de los beneficiarios sean mujeres, preferentemente jefas de hogar. En cuanto a la duración, era breve por definición, y la prestación económica para el beneficiario es igual que para el Trabajar. Los de Desarrollo del Empleo Local tuvieron como particularidad la acotación a ámbitos más pequeños, para su ejecución se convino con los municipios quienes asumían tanto el pago de la ayuda económica no remunerativa, como del seguro de responsabilidad civil y la cobertura de salud de los/as beneficiarios/as. (MTEySS, 2000)

## **2. Algunos resultados de las principales políticas de empleo del período**

En primer lugar, hacemos algunas reflexiones sobre la situación del empleo en la Argentina. La línea de la pobreza en 1989 era del 47,4%. A partir de 1990 comenzó a revertirse para alcanzar el 16,9% en 1993. A partir de allí puede observarse un incremento que llega en 1996 al 28% y en 1998 a 26%. Mario Rapoport analiza algunos datos de la Secretaría de Desarrollo Social de agosto de 1990 que mostraban que en Capital Federal y en el Gran Buenos Aires había 3,3 millones de personas bajo la Línea de pobreza, de los cuales 900.000 eran indigentes. (Rapoport, 2005)

La CEPAL, en su Panorama Social Latinoamericano de 1998 muestra a 10, 5 millones de personas bajo la línea de la pobreza, de los cuales 8 millones tenían ingresos menores a 148 U\$S mensuales y 2, 5 millones estaban en la indigencia con ingresos menores a 74 U\$ mensuales.

El mismo informe indicaba que aunque en Argentina, entre 1990 y 1997 el ingreso per cápita se incrementó en un 37%, la distribución de éste empeoró al incrementar la concentración del ingreso en un 1%. Esto llevó a que el coeficiente de Gini mostrara que desde 1990 Argentina se alejaba de los países europeos para acercarse a México, Brasil y Venezuela. Además, es en los hogares más pobres donde proporcionalmente disminuyeron en mayor medida los ingresos (Oliva, 1998). Tomando 1994 como base 100, en los deciles bajos, en 1998 el ingreso era de 93, mientras que en los ingresos más altos la relación era 107.

**Cuadro Nro. 8: Evolución del promedio del Ingreso per cápita familiar según decil de ingreso per cápita familiar. Total aglomerados urbanos relevados por la EPH. Evolución 1990 - 1998.**

Ingreso Per Capita Familiar	1994	1996	1998
Decil de ingreso per capita familiar	Media		
Decil 1 a 5	136.5804847	120.1448	127.3294
Decil 6 a 10	528.5365452	502.3997	565.5599
Total	301.1025347	276.1007	305.2419
Decil 1 a 5 (1994=100)	100	88	93
Decil 6 a 10 (1994=100)	100	95	107

Fuente: EPH, INDEC. Ingresos sin deflacionar. Total aglomerados urbanos relevados por la EPH (ponderados)- \* Deciles 1 a 5; no incluye a hogares in ingresos. Elaboración propia sobre la base de datos elaborada en la investigación UBACyT, "Mercados de trabajo urbanos de la Argentina de los '90. Crisis y Metamorfosis", UBACYT IE-01, desarrollada en el CEPED bajo la dirección de Javier Lindenboim

La tasa de actividad y de empleo crecieron entre 1990 y 1999. La tasa de actividad un poco más de un 3%, la de empleo un 0.9% pero también creció la tasa de desocupación, casi en un 6% respecto a 1990 (en 1995, la tasa llegó al 18, 4%). Respecto al número de desocupados, Javier Lindenboim (1995) ha estimado en base al crecimiento intercensal el número total de desocupados en 1995 en alrededor de dos millones y medio.

**Cuadro Nro. 9 : Indicadores del mercado laboral en los principales aglomerados urbanos de Argentina. Onda mayo, evolución 1990 - 1999.**

	MAYO DE 1990	MAYO DE 1995	MAYO DE 1999
Tasa de actividad	39,1	42,6	42,8
Tasa de empleo	35,7	34,8	36,6
Tasa de desocupación	8,6	18,4	14,5

Fuente: EPH – INDEC, en Oliva (1998)

En el período 95-99, la tasa de desempleo se redujo por lo tanto a 14.5%, luego de un importante esfuerzo para reducir el desempleo, y un deterioro constante de la calidad de los empleos. Sin embargo, el desempleo se mantuvo aún en niveles inadmisibles y produjo una gran insatisfacción al no poder incorporarse al mercado laboral por un lado y por otro por una desigualdad cada vez más creciente.

Una reflexión interesante que hace Miguel Oliva es que si la relación entre el aumento de la tasa de actividad y la caída de ingresos fuese correcta, debería haber existido un mayor crecimiento relativo de la tasa de actividad en los hogares de ingreso más bajo, dado que en estos grupos se verificaba una mayor caída de los ingresos. En efecto, hubo en el período un crecimiento proporcionalmente mayor de la tasa específica de actividad en los hogares de ingresos per cápita familiares bajos. En los deciles bajos (deciles 1 a 5, sin considerar a los que no tienen ingresos) el crecimiento de la tasa de actividad en el período mencionado fue de 5.7 puntos porcentuales, mientras que para los deciles altos (6 a 10) el crecimiento fue de 3.1 puntos. Tomando la tasa de actividad específica de Octubre del '90 como base 100, para los deciles bajos esta aumenta a 120 en Octubre del '98, y sólo a 106 para los deciles altos. (Oliva, 1998)

**Cuadro Nro. 10. Tasa de actividad específica por decil de ingreso per cápita familiar. Total aglomerados urbanos relevados por la EPH. Evolución 1990 - 1998.**

	TASA DE ACTIVIDAD ESPECÍFICA		EVOLUCIÓN (MAYO 1990=100)	
	Decil de ingreso per cápita familiar		Decil de ingreso per cápita familiar	
	Bajo *	Alto	Bajo *	Alto
Octubre 1990	29	48.8	100	100
Octubre 1994	32.7	50.7	113	104
Octubre 1996	34.8	50.6	120	104
Octubre 1998	34.7	51.9	120	106

Fuente: EPH, INDEC. Total aglomerados urbanos relevados por la EPH (ponderados)-Elaboración propia. \* Deciles 1 a 5; no incluye a hogares in ingresos. Elaboración propia sobre la base de datos elaborada en la investigación UBACyT, "Mercados de trabajo

urbanos de la Argentina de los '90. Crisis y Metamorfosis", UBACYT IE-01, desarrollada en el CEPED bajo la dirección de Javier Lindenboim.

Por eso, es factible suponer que la caída de ingresos produjo un aumento de la tasa de actividad. Al mismo tiempo, una situación prolongada de desempleo lleva a una distribución los ingresos más inequitativa, como efectivamente se verificó en Argentina (Oliva, 1998).

Según Luis Beccaria (Beccaria, 2001), a partir de 1993, se advirtió un estancamiento de la ocupación agregada, la que cayó en un 4% a partir de 1994. Una etapa caracterizada por los puestos de jornada parcial involuntaria y las pérdidas de empleo de tiempo completo por la reconversión productiva. (Menor protección de la industria manufacturera consecuencia de la apertura comercial y la sobrevaluación del peso). La imposibilidad de acceder al mercado crediticio y la privatización de empresas estatales fue afectando el mercado de trabajo.

Tras la fase recesiva de 1995, donde la crisis internacional generó mayor desempleo y más informalidad, el empleo se redujo un 4%. Y las remuneraciones reales caen un 6%; comienza en 1996 un período de expansión de la economía, con un leve crecimiento del empleo en algunas ramas en las que el Estado tenía una fuerte presencia y la instalación de grandes empresas (hipermercados). Pero no pudo evitarse una desmejora de la calidad de los empleos. En 1998, el empleo continúa creciendo pero a un nivel menor. La desocupación se eleva como consecuencia de la disminución del empleo público, disminución sectorial de la industria y la construcción y estancamiento del comercio.

Rubén Lo Vuolo (Lo Vuolo, 2001), cuantifica los empleos precarios en la Argentina de fines de los '90 en: asalariados que no gozaban de beneficios sociales y que aún con beneficios sociales eran demandantes de otro empleo; trabajadores por cuenta propia que desarrollaban tareas semi o no calificadas; ocupados en el servicio doméstico; trabajadores sin salario; patrones o empleadores, manifestados como subocupados, demandantes de empleo.

La segunda cuestión sobre la cual quisiéramos prestar atención es el nivel de influencia que tuvieron los actores del mercado laboral en la elaboración de las políticas y si éstas resultaron de procesos conflictivos de intervención, negociación y protagonismo de todos los actores involucrados y no solo de los gubernamentales

La recesión era muy profunda. “Altos costos sociales y recesión no eran el marco más adecuado para los trabajadores” (Entrevista a D, dirigente sindical de Santa Fe, realizada por la autora, 2007). La tarea a la que debía abocarse el gobierno peronista ya no sólo era la defensa de la estabilidad. Se comenzó a discutir la validez de la tecnocracia de Cavallo y la Convertibilidad.

“Planteé las concepciones de una democracia social moderna claramente en los primeros meses de mi gobierno en la provincia de Buenos Aires, pero entraron en colisión rápidamente con el proceso hiperinflacionario desatado en el país, su consecuente crisis política y la histórica deuda del Estado Nacional con la Provincia de Buenos Aires. A pesar de un clima tan adverso para políticas estatales de corte social, buscamos sostenerlas, reduciendo a la vez el gasto público y buscando en la inversión externa el flujo de capitales necesario para ello. Pero mi inesperada derrota en las internas del Partido Justicialista frente a Carlos Menem en 1988 y el rotundo No a la propuesta plebiscitada de reformar la constitución provincial en 1990, prefiguraron el fin de mi carrera a la presidencia de la Nación. Entregué la gobernación a Eduardo Duhalde el 10 de diciembre de 1991” (Entrevista a Antonio Cafiero realizada por la autora, 2010)

Era vital el relacionamiento con otros actores. Menem estaba rodeado por sindicalistas, gobernadores de provincias periféricas, técnicos y políticos cuya diversidad y relativa marginalidad llevaron a Ricardo Sidicaro (1995) y Mariana Heredia (2011) a hablar de una “anti - élite” con un exceso de flexibilidad programática. Creían que una sociedad corporativa y sus pujas distributivas habían llevado al país a la ruina.

El sindicalismo estaba dividido. Un dirigente del MTA y de la CGTRA en una entrevista que le realizamos, narró algunos hechos de aquellos tiempos: “El Movimiento de Trabajadores Argentinos (MTA), fue una corriente interna de la CGT que se constituyó para enfrentar la entrega del patrimonio nacional por parte del menemismo y la pérdida de puestos de trabajo y derechos laborales. Creo sinceramente que fue la máxima expresión de resistencia a la dictadura financiera del menemismo, cuando varios habían claudicado. Menem intentó de varias formas alejar a Ubaldini de la conducción de la CGT y después intentó fracturarla. Nosotros estuvimos siempre del lado de los trabajadores”. (Entrevista a A, realizada por la autora, 2012)

“La propuesta era reconstruir con unidad una organización que reflejara la fe y la esperanza para todos los trabajadores con la lealtad y la honestidad de sus dirigentes, identificados con la lucha de la clase trabajadora. La impronta que tendría el MTA era esa: un grupo donde la movilización y la articulación con otros sectores de la sociedad se comprometía con la defensa de los intereses nacionales. Se proponía, en fin, luchar sin vacilaciones contra el modelo económico instalado en nuestro país luego del fallecimiento del general Perón” (Entrevista a A, realizada por la autora, 2012)

El MTA se conformó con una estructura flexible, democrática, una conducción colectiva, órganos representativos y mucha participación y debate; con alcance nacional y federal. Esto permitió un desempeño muy dinámico y demostró una gran capacidad de convocatoria en las movilizaciones. A los pocos días de haberse fundado, con Moyano, Palacios, Mujica y Ubaldini a la cabeza, el MTA apoyó la movilización de los trabajadores tabacaleros en Salta. Viajaron por todo el país, generando gran expectativa. El MTA acompañó a los jubilados en sus reclamos, proponía alternativas al modelo económico y repudió la represión de trabajadores en Jujuy. Junto al MTA, también luchaba la CTA, otra fracción que se había desprendido de la CGT, pero que en este caso habían decidido crear otra central paralela.



Liderada por Germán Abdala y Víctor De Gennaro, la CTA y el MTA coordinaron acciones conjuntas. Desde marzo del 94 al frente de la CGT ya se encontraba Antonio Cassia (petroleros). La crítica situación en la que se encontraba el país impulsó protestas populares en varias provincias. “El MTA impulsó la Marcha Federal, junto a la CCC y la CTA, y otras organizaciones. Fueron varios días de movilizaciones hacia la Plaza de Mayo”. (Entrevista a Julio, secretario personal de Saúl Ubaldini en la CGT realizada por la autora, 2012).

Las grandes corporaciones se fracturaban al apoyar o no al gobierno. “En esa época tuvimos elecciones internas en la UIA. El apoyo o no al gobierno y sus medidas fue el gran punto de fractura” (Entrevista a Daniel Funes de Rioja realizada por la autora, 2012). La COPAL (Coordinadora de las Industrias de Productos alimenticios) abandonó su posición frente al avance de posturas industrialistas decididas a confrontar con el gobierno y se acercan a la Alianza.

La reorganización industrial hizo que algunos sectores disminuyeran su impronta en la industria nacional. Un proceso de desindustrialización y de reestructuración regresiva de la actividad tuvo como consecuencia una menor participación de la industria en el PBI global. (Azpiazu, Basualdo y Schorr, 2001)

Pero los problemas con la sociedad pudieron verse a través de las demostraciones de inconformidad conocidas como “piquetes”, que comienzan en el Sur y que se trasladan a todo nuestro país. Estos reclamos fruto de las asambleas populares y el trabajo comunitario llegaron a institucionalizarse y estos grupos conformaron auténticas federaciones a nivel nacional. No constituía un seguro de desempleo, ni políticas asistencialistas, ni política de reinserción laboral (Svampa y Pereyra, 2003), pero se convirtieron en la política de contención del gobierno y un poco más tarde en el centro de la negociación con las organizaciones. Recordemos que de un volumen inicial de 140.000 planes en 1997, llegaron a 300.000 en el 2002.

Una entrevista a Milagros Sala que se hizo unos años después (Entrevista a Milagros Sala en Página12, del 27 de Febrero de 2009), sostenía que cuando empezaron con la organización, vieron que muchos sectores no los querían, “les molestaba alguien que hiciera algo [...] Nosotros capacitamos a los compañeros, trabajamos con ellos, y les dijimos: el Plan Trabajar no existe, el bolsón de mercaderías no sirve. La mamá de 7 hijos, la compañera discapacitada, el compañero de 70 años, tienen que tener pensiones. Es un derecho adquirido.”.

En ese marco de precarización laboral, parecía que la única política de empleo que se había aplicado eran los Planes Trabajar. ¿Cuáles fueron los verdaderos cambios del régimen de funcionamiento del mercado laboral?

No hubo políticas con enfoque de derechos. Y las consecuencias para el empleo y la ciudadanía de la Ley de Reforma del Estado, la Ley de Emergencia Económica y la Ley de Empleo nos llevó a preguntarnos si el Estado debía asumir posiciones compensadoras a través de estas políticas sociales focalizadas o, si se debería lograr en el diseño de las políticas económicas un papel más activo del bienestar (Beccaria, 1994). Ni una cosa ni la otra, el gobierno de Menem careció de objetivos realistas en cuanto a la creación de empleo y la reducción del desempleo a través de auténticas políticas públicas de empleo.

Se utilizaron estas políticas legislativas o normativas, iniciativa recurrente en la lucha contra el desempleo. Se modificaron las legislaciones laborales. En el período se impulsó una regulación apolítica del mercado del trabajo; así, la Ley Nacional de Empleo (1991) creó el Fondo Nacional de Empleo (FNE), y puso en vigencia nuevas modalidades de contrato de trabajo, que cuestionaron el trabajo por tiempo indeterminado. La evaluación de los efectos de leyes presentó dificultades, ya que éstas no tenían indicadores empíricos incorporados que permitieran evaluar sus resultados.

En realidad, todo forma parte de la misma lógica dado que estas leyes permitieron mantener una alianza social estratégica con los sectores

concentrados del capital, y satisfacer demandas de organismos internacionales de crédito. Pero los cambios en las leyes por sí mismos no solucionan las altas tasas de desempleo. Sólo se adaptó el marco legal a situaciones de hecho (cambios en los sistemas productivos, globalización y menor empleo público),

Por otro lado, se aplicaron políticas tributarias: En el período de estudio, distintas políticas tributarias reducen los costos impositivos del empleo. Así, se redujeron los aportes patronales, a través de los sucesivos pactos fiscales entre los gobiernos provinciales y la nación. A partir del “Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento”, firmado en 1993, a las provincias en las que se acataba la implementación de reformas estructurales, como privatización de empresas públicas provinciales, se les reducían las cargas patronales. A esta última medida se le atribuía un carácter estratégico en la creación de empleo, ya que daría mayor competitividad externa de los productos regionales. Es posible señalar que la reducción de aportes patronales no tuvo el efecto esperado, al mismo tiempo que tuvo un alto costo fiscal, estimado en unos 3600 millones anuales (Díaz, 1995). Esto ha sido señalado como una inconsistencia macroeconómica en las políticas de empleo (Cetrángolo, Golbert, 1995): la reducción de aportes patronales significa un desfinanciamiento del FNE, que financia programas de empleo, lo cual resulta una contradicción.

Respecto a las Políticas de ingresos y seguro de desempleo, financiado a través del FNE; en 1995 este subsidio alcanzó aproximadamente al 5% del total de los desempleados (un promedio de 122.349 beneficiarios, el 5% de los 2.5 millones de desocupados), con un monto promedio de \$ 320, incluyendo asignaciones familiares, y una duración de cuatro a doce meses. Estos subsidios sólo los obtenían quienes hubieran aportado al FNE. Así, hay una exclusión de estos beneficios a todos quienes no tuvieron una inserción formal en el mercado laboral.

Por último, se necesita hacer mención a los Planes de empleo y capacitación: Se implementaron políticas activas de creación de empleo, entre ellos los programas de empleo transitorio, subsidios a la creación de empleo privado, y programas de relocalización laboral y capacitación. El Programa Intensivo de Trabajo (PIT 11) es el primer programa focalizado de promoción de empleo. El PROCOPA, por su parte, tiene las mismas características que el PIT, aunque difiere en su financiamiento, coparticipado con las provincias. Estos planes se unificarían luego en los Planes Trabajar. Se crea el Plan Trabajar III, una ayuda económica no remunerativa de hasta \$ 200 mensuales, y cobertura de accidentes de trabajo a cargo del MTSS, y cobertura médico asistencial a cargo de los Organismos Responsables. El Programa de Empleo Privado estuvo destinado a empresas privadas para trabajadores, sin límite de edad, inscriptos en la Red de Empleo. Consiste en el incentivo a la contratación para la inserción ocupacional por empresas privadas de trabajadores con o sin formación. El Programa Nacional de Pasantías (PRONAPAS) estuvo destinado a desocupados inscriptos en la Red de Empleo, tiene el objeto de formar, y una duración de uno a tres meses. El PRENO (Programa de Entrenamiento Ocupacional) estuvo dirigido a desocupados jefes de hogar mayores de 40 años sin capacitación. Este programa tiene focalización geográfica (se destina a algunas provincias, y no a todas). El PROAS (Programa de Asistencia Solidaria) fue el programa de mayor cantidad de beneficiarios directos y el de mayor presupuesto de los programas focalizados en 1995. Con una duración de 3 a 12 meses, fue focalizado por NBI, la tasa de desempleo, índice de mortalidad infantil, y deserción escolar, criterios de focalización que muestran una fuerte orientación a la lucha contra la pobreza.

Algunas consideraciones permiten inducir un impacto acotado de estos planes, cuyo número de beneficiarios en 1995 (217.819) implica alrededor de un 8,7% del número de desocupados (2.500.000); también el número de personas con problemas de inserción laboral –v.g. subocupados– es mucho mayor al de los desocupados, de los que se deduce que el impacto es menor aún. Por otro lado, no es posible estimar

directamente los puestos de trabajo efectivamente creados de los simplemente blanqueados a partir de los programas de pasantías. La mayoría de estos programas sólo duran unos meses; por eso, la estadística de beneficiarios no implica que el desocupado haya solucionado durante un año su problema de inserción en el mercado de trabajo. (MTSS, 1999)

Los montos destinados (500 millones de dólares anuales) son altos para los logros obtenidos. En relación al PBI a precios corrientes (307.347 millones de pesos) esta cifra sólo representa el 0,16%, mucho menor a otros países con problemas en el mercado laboral.

Por último, no podemos dejar de mencionar las políticas hacia la negociación colectiva: Las políticas en el período en la Argentina incentivaron la descentralización de la negociación colectiva. Se incentivaron las negociaciones salariales por empresa, y se desalentaron las negociaciones por rama de actividad. La fundamentación oficial es que la negociación colectiva por rama de actividad hacía imposible controlar la evolución de los salarios con la evolución de la productividad (Rojo, 1991). A su vez el sector público tuvo cada vez menor ingerencia en la regulación del mercado laboral, lo que induce a que se modificaran las relaciones sindicato –partidos políticos– estado.

Estas políticas no contribuyeron al fortalecimiento de la ciudadanía, fueron esfuerzos aislados por mejorar la situación del desempleo. Las dificultades laborales manifestadas por el elevado desempleo, la inestabilidad ocupacional y la precariedad tienen un fuerte efecto distributivo. El incremento entre las diferencias entre los ingresos de las familias más pobres y las más ricas, así como la proporción de hogares con ingresos inferiores a la línea de pobreza así lo demuestran. (Beccaria, 2001)

La caída de los salarios también contribuyó a incrementar dicha desigualdad. Para Rubén Lo Vuolo, sino se hubiera modificado la estructura de la distribución del ingreso durante el período 1991 – 1997, el

crecimiento hubiera permitido reducir en un 2 % la proporción de la población en situación de pobreza (Lo Vuolo, 2001)

### **Capítulo III. La transición entre Menemismo y Kirchnerismo**

Tras los gobiernos de Carlos Menem, y un fin de siglo caracterizado por la inestabilidad en el plano institucional y económico; Argentina desembocó en la crisis de 2001, con una desocupación que superaba el 17%.

#### **A. El gobierno de la Alianza**

El fin del mandato de Carlos Menem y la llegada de Fernando de la Rúa al poder ofrecía a muchos de los argentinos expectativas de solucionar un conflicto donde el desempleo, la precarización y los bajos salarios tenían un impacto muy alto. El electorado se volcó a la fórmula De la Rúa – Álvarez en busca de una solución. Aunque Javier Zelaznik sostiene que el gobierno de la Alianza se limitó a administrar la agonía del modelo económico impuesto durante la década de gobierno de Menem, y más aún que la crisis terminal que llevó al trágico final anticipado del gobierno potenció la crisis de la UCR iniciada en 1993. La erosión de la base electoral del radicalismo fue sólo disimulada por la conformación de la Alianza UCR - FREPASO en las elecciones de 1997 y 1999: en ambas elecciones el peronismo fue derrotado, llevando nuevamente a un líder de la UCR, Fernando De la Rúa, a la presidencia. (Zelaznik, 2013).

La asunción presidencial fue el 10 de diciembre de 1999. En su discurso inaugural De la Rúa sostenía: “Concluye una etapa, comienza un nuevo ciclo, iniciamos un nuevo camino. En la incesante marcha de la historia, ese camino no es una encrucijada sino una ruta firme hacia una nueva sociedad ética, solidaria y progresista...La transparencia, la honestidad, la austeridad, la lucha permanente contra cualquier forma de corrupción, la convicción profunda de servir a la gente y no a sí mismo o a grupos privilegiados a la sombra del poder será un presupuesto insoslayable de mi gestión [...] Hoy asumo la presidencia de la Nación sin que se haya aprobado el presupuesto para el año 2000. El gobierno que

hoy concluye su gestión vivió el efecto de años de crecimiento global, reformó el Estado privatizando empresas públicas; tuvo estabilidad monetaria mediante la convertibilidad y en rigor debió entregar el país con cuentas ordenadas. En cambio, hay un enorme déficit presupuestario alejado de la ley de responsabilidad fiscal votada por este Congreso.” (De la Rúa, 1999)

Además de una retórica basada en la transparencia y en la ética su discurso ponía énfasis en tres cuestiones:

- Bajar el gasto, ya que el déficit presionaba sobre la tasa de interés, afectaba las obligaciones básicas del Estado y perjudicaba al conjunto de la economía. Había que parar el déficit para disminuir el riesgo país y el costo argentino.
- Tener un presupuesto realista. De la Rúa era consciente que la pobreza y la exclusión se habían extendido de modo dramático y junto con el desempleo de millones de personas presentaba un frente social de marginación que obligaba a un enorme esfuerzo para revertir drásticamente esta situación
- Crear empleos. Ese era el mayor desafío. Crear más fuentes de trabajo, más empleo para los argentinos, porque el trabajo como sostiene en su discurso:

“[...] es la verdadera dimensión de la justicia social, y la forma de lograrlo es haciendo crecer la economía. En un contexto de crecimiento podremos generar nuevos puestos de trabajo”. (De la Rúa, 1999).

Además de equilibrar las cuentas públicas, pensando que esa era la manera de traer nuevas inversiones al país y evitar que “el peso del déficit caiga sobre el conjunto de la población, que en definitiva es la que paga las consecuencias” (De la Rúa, 1999)

La propuesta esencial era crear empleos de calidad. Esto implicaba estabilidad en el empleo, dotarlos de productividad creciente, remuneración y condiciones de trabajo dignas, protección legal y seguridad social. No le resultó fácil hacerlo. La crisis desmedida hicieron que su deseo que todos los argentinos tuvieran un empleo digno, ya que:



“para cada trabajador, es la dimensión de su propia dignidad como ciudadano”, (De la Rúa, 1999), quedara en un discurso pletórico de buenas intenciones.

El Gabinete presidencial estaba constituido por varios economistas: José Luis Machinea, Ministro de Economía; Ricardo López Murphy, Ministro de Defensa; Adalberto Rodríguez Giavarini, Ministro de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto y Juan José Llach, Ministro de Educación. Dos puestos claves quedaron en manos de los aliados del radicalismo, el FREPASO: Alberto Flamarique como Ministro de Trabajo, Empleo y Formación de Recursos Humanos y Graciela Fernández Meijide como titular de Desarrollo social y Medio ambiente. Dos puestos claves para reparar una estructura social destruida por las políticas de cuño liberal de la década pasada.

El peronismo gobernaba la mayoría de las provincias (entre ellas Buenos aires, Córdoba y Santa Fe). Esto, sumado a la falta de quórum en la Cámara de Diputados y la imposibilidad de cambiar algunas posturas en el Senado le quitaron maniobrabilidad política a De la Rúa. Como afirma Marcos Novaro, “De la Rúa careció de interlocutores en la oposición con los que fuera viable plantear un acuerdo más que coyuntural sobre el modo de encarar la crisis económica y garantizar la gobernabilidad (algo que, es justo decir, tampoco estuvo en los planes de ese presidente hasta que fue demasiado tarde). Esa ausencia se explica, principalmente, por la aguda fragmentación interna que resultó de la derrota electoral de Duhalde en 1999 y el consecuente congelamiento de la sucesión del liderazgo interno: Menem continuó siendo el presidente del partido, pero sin capacidad para encabezar ya un consenso amplio en la fuerza, en parte porque Duhalde retuvo un control férreo sobre el peronismo bonaerense (donde logró imponer a su sucesor en la gobernación en 1999, derrotando a la Alianza), y en parte por los agudos disensos que generaba la crisis del modelo de la convertibilidad y la presencia de figuras regionales con bases propias y aspiraciones de suceder a ambos caciques nacionales”. (Novaro, 2003:344)

Una de las medidas más importantes para enfrentar la crisis fue la Ley 25.250 de Reforma laboral con el objetivo de adecuar esta reforma a los pedidos de los organismos crediticios internacionales (Rapoport, 2006). Fue promulgada el 29 de mayo del 2000 y a partir de la denuncia de Hugo Moyano adquirió la denominación de “Ley Banelco” debido al uso de sobornos en el Senado para facilitar su aprobación.

Precarizó aún más el empleo fijando el período de prueba en 3 o 6 meses (este último para las pequeñas empresas) permitiendo su ampliación a 6 o 12 meses. Se hacía una eximición parcial de las contribuciones al sistema de la Seguridad Social, equivalente a un tercio de las contribuciones vigentes. La ley establecía que en ningún caso la reducción citada podría afectar el financiamiento de la Seguridad Social y para ello se incluiría una partida compensatoria en el Presupuesto Nacional.

Respecto a las Convenciones colectivas, se hicieron modificaciones a la ley 14.250 (t.o. decreto 108/88). Su artículo segundo por ejemplo, sostenía: "Cuando se pretenda constituir una unidad de negociación que exceda el ámbito de una o varias empresas determinadas, la autoridad de aplicación establecerá sus alcances, en función de la aptitud representativa del sindicato definida en el acto de otorgamiento de su personería gremial y de la del grupo de empleadores y asociaciones de empleadores que hubieren expresado su voluntad de integrarla. La reglamentación indicará las pautas y criterios a los que debe someterse esa autoridad para establecer la aptitud representativa del sector de los empleadores, que se aplicarán en los supuestos en que éstos no hayan alcanzado un acuerdo. También fijará los que deban tenerse en cuenta para determinar la participación de sus integrantes en la formación de la voluntad del sector, para el caso de que estos últimos no la establecieren de común acuerdo. En todos los casos que se constituya una unidad de negociación de una convención colectiva que incluya a más de un empleador entre los cuales se encuentren pequeñas empresas, debe acreditarse en el convenio que se celebre, que contiene

un capítulo específico que las comprenda y que ha sido negociado por sus propios representantes."

Los convenios colectivos tendrían el ámbito funcional y territorial que las partes acuerden dentro de su capacidad representativa (incluidos aquellos convenios exclusivamente destinados a regular las condiciones de trabajo y empleo en las pequeñas empresas). Respecto a estos convenios de ámbito menor, se establecía que no sería afectado por un ulterior convenio de ámbito mayor, salvo que las partes de aquél manifestaren de modo expreso su adhesión a este último, o estuvieren representadas por acto expreso emitido a tal fin en la comisión negociadora del convenio colectivo posterior. Y que un convenio colectivo de trabajo de ámbito menor prevalecería sobre otro anterior de ámbito mayor, salvo que aquél hubiere sido concertado para articularse con este último.

Este mecanismo en realidad parecía obstruir la negociación por actividad, imponiendo en los hechos su descentralización por empresa. La ley derogaba tácitamente un principio rector: la aplicación de la norma más favorable al establecer que en caso de concurrencia de convenios de diferente ámbito sería aplicable el de ámbito menor aunque fuera peor. Además habilitaba la posibilidad que en caso de acuerdo de la empresa con el sindicato, se pudiera eludir el convenio colectivo.

Por último, según el art. 33 de la ley, en los casos que en razón de un conflicto de trabajo, las partes decidieran la adopción de medidas legítimas de acción directa que involucraran actividades que puedan ser consideradas servicios esenciales, éstas deberían garantizar la prestación de servicios mínimos que impidan su interrupción.

El Ministerio de Trabajo, Empleo y Formación de Recursos Humanos estaría facultado para disponer intimatoriamente la fijación de servicios mínimos que deberían mantenerse en cada establecimiento o empresa. La reglamentación de la huelga mantenía indudablemente las facultades del poder administrador con una excesiva ambigüedad.

El sindicalismo respondió con nueve huelgas contra De la Rúa. La crisis de 2001-2002, con la renuncia de De la Rúa y su reemplazo por Eduardo Duhalde como presidente provisional (con otras tres breves presidencias en el interregno), precedió a una nueva unificación de la CGT, con divisiones internas reflejadas en el triunvirato elegido para encabezar la Secretaría General. (Murillo, 2013)

En 2012 se le hizo un juicio a Lamarque, otros ex funcionarios del gobierno de la Alianza, incluido el ex presidente Fernando de la Rúa, y a ex legisladores peronistas por los cohechos en el Senado.

Entre los Senadores de aquel momento estaba Antonio Cafiero, quien afirmó: “denuncié efectivamente la cuestión en la Cámara. Morales Solá<sup>35</sup> había hablado de prebendas políticas y personales, a cambio de aprobaciones y rechazos. Yo la había votado por una cuestión de disciplina partidaria. Pero para un gobierno que se jactaba de transparente, se pudo demostrar que existía un sistema de corrupción asociado a las leyes” (Entrevista a Antonio Cafiero realizada por la autora, 2010)

El entonces vicepresidente se puso al frente de las investigaciones. La transparencia se vio puesta en juego. De la Rúa emprendió un cambio de figuras en el Gabinete nacional que trajo a Patricia Bullrich como nueva Ministra de Trabajo, y a Flamarique como Secretario General de la Presidencia.

Era un país con un 15,4 por ciento de desocupación. “Había descontento en la gente, el desempleo aumentaba. Se había dado un decreto que reglamentaba el derecho de huelga. Todos nos quejamos porque se ponía límites a las protestas” (entrevista realizada a A, dirigente del MTA y de la CGTRA realizada por por la autora, 2012)

El gobierno estaba implementando el plan Trabajar que alargó su existencia, remozado por una inyección de unos 50 millones de pesos que

---

<sup>35</sup> Se refiere a la nota de Joaquín Morales Solá en el diario La Nación en la cual denuncia este hecho de corrupción

permitió al Gobierno de la Alianza otorgar cerca de 110.000 empleos transitorios. Aunque la intención era comenzar una nueva fase en la política laboral, y focalizar estos subsidios en tareas productivas -y no sólo en obra pública, como era hasta ese momento, para que pudieran convertirse gradualmente en puestos estables, no lo logran. No varió el sueldo (120 a 160 pesos por mes) ni la extensión del contrato (de tres a seis meses).

El otro programa de trabajo que siguió funcionando fue el de Emergencia Laboral, por el cual el Gobierno pagaba 100 pesos durante un año del sueldo que cobren empleados nuevos de pequeñas y medianas empresas. Se calculaba que esa iniciativa tendría especial incentivo cuando se concretara la inyección monetaria prevista. Este Programa tenía dos componentes, uno Comunitario (reemplazaba al Programa Servicios Comunitarios) y otro productivo. Se buscaba atacar las causas estructurales del desempleo e incentivar el empleo permanente.

En el gobierno de De la Rúa, además, se llevaron a cabo tres Programas de importancia, por un lado el Programa especial de capacitación laboral, creado por la resolución 289 del MTEyFRH, con fecha 5 de julio de 2000. Su objetivo fue contemplar el desarrollo de proyectos para la calificación o recalificación laboral de la población desempleada o en riesgo de pérdida de empleo, de trabajadores afectados por crisis productivas regionales o para el desarrollo de iniciativas productivas o de servicios innovadores o que respondieran a especificidades locales y regionales. Por otro lado, se instituyó el Programa Crear trabajo que se orientó a apoyar la creación y/o mantenimiento de puestos de trabajo estables en el marco de micro emprendimientos familiares y comunitarios o micro y pequeñas empresas dentro de la actividad extractiva, manufacturera, agropecuaria, de servicios turísticos, etc. Los beneficiarios eran personas desocupadas, mayores de 18 años, sin prestaciones previsionales, ya sea por el seguro de desempleo o por otro programa del MTEyFRH, o de otros programas nacionales provinciales o municipales. Por último, se puso en marcha

además el Programa de capacitación sectorial, con el objetivo de incrementar las competencias y la productividad de trabajadores ocupados o desocupados con baja o mediana calificación, mediante la financiación total o parcial de proyectos de capacitación tendientes a desarrollar nuevas competencias laborales, o adaptar las ya adquiridas, a los cambios tecnológicos u organizacionales en los procesos de trabajo, siendo el campo de referencia y realización un específico sector de la actividad económica en los niveles regional, provincial o local. (Neffa, 2011)

En ese momento, Martín Redrado desde la Fundación Capital, presentó un Informe en el cual sostenía que la tasa de desocupación seguiría superando los dos dígitos durante los próximos cinco años. Elaboraron una proyección de los índices de desempleo hasta 2006, sobre la base de tres variables: la evolución de la oferta de trabajo (tasa de actividad), la potencialidad de crecimiento del producto bruto interno y la capacidad de la economía para que esa expansión se traduzca en más puestos laborales. "Teniendo en cuenta que la tasa de actividad habría alcanzado cierto valor de equilibrio en el último quinquenio -señalaba el estudio-, cercano a los estándares internacionales de países comparables y limitado por el efecto desaliento que genera el elevado desempleo, no se prevén mayores cambios en la oferta de trabajo." (Redrado, 2000).

Se estimaba que con las condiciones de la economía argentina de ese momento no se pudiera crecer anualmente más de un 4,5%. La proyección calculaba una tasa promedio del 14,4% para ese año, 13,9% para el año próximo y 13,3% para 2002. Sólo en 2006 el índice llegaría a una cifra de un dígito (9,7 por ciento) (CEPAL, 2000; MTEySS, 2000)

## **B. La crisis política y económica del 2001**

La crisis política se acentuó con la renuncia de Álvarez y devino en crisis económica. La falta de posibilidades de solucionar esta crisis generó que De la Rúa buscara en Cavallo un aliado y lo convocara como nuevo Ministro de Economía, tras la renuncia de López Murphy, quien a su vez

había suplantado a Machinea. Mientras tanto, un nuevo Ministro de Desarrollo Social, Juan Pablo Cafiero daba esperanzas de una mejora de las relaciones con el FREPASO.

Pero el electorado mostró su disconformidad con las políticas. En las elecciones de octubre de 2001, la Alianza perdió casi 5 millones de votos. No es casual que el descontento se expresara ante el fracaso de la alianza UCR-FREPASO. El gobierno de la Alianza había resultado particularmente inepto. Para la fecha de las elecciones legislativas de 2001 el fracaso de la Alianza era evidente en todos los frentes: no solamente allí donde había prometido poco y nada sino también en torno de las cuestiones cuyo abordaje dependía ante todo de la voluntad política y no de los recursos económicos. (Pousadela, 2008)

Sólo veinticuatro meses después de los comicios de 1999, signados por las módicas esperanzas despertadas por la derrota del menemismo, el desencanto con los partidos tradicionales y con la clase política se precipitó ante la profundización de una recesión económica que ya iba por su cuarto año, la evidente falta de rumbo del gobierno y su inhabilidad para resolver los problemas más urgentes, la descomposición de la coalición gobernante y su incapacidad o ausencia de voluntad para cumplir sus escasas promesas electorales –centradas, ante todo, en la rehabilitación de las instituciones y la renovación de las prácticas políticas. (Pousadela, 2008)

¿Qué ocurrió entonces? ¿Cómo se inició la protesta? Los argumentos del tipo “construcción de un contencioso” son efectistas pero ineficaces. Son, en efecto, numerosas las explicaciones que deducen la protesta de la simple enumeración sobreabundante de agravios, suponiendo que basta con esa acumulación de “datos objetivos” para dar cuenta de la movilización política y social. “Bien sabemos, sin embargo – por lo menos desde que Tocqueville nos lo enseñara con su explicación de la erupción de la revolución en Francia–, que no hay dato objetivo que alcance si no es por la intermediación de los imaginarios, “se ha quebrado aquel triángulo que sostenía la identidad, considerando a la identidad

como la suma de motivos, expectativas y cualidades que hacen que la abrupta caída del PBI, los efectos de las sucesivas políticas de ajuste – que habían alcanzado el paroxismo en julio de ese año electoral– y las cifras astronómicas del desempleo y la pobreza nada “dicen” por sí mismos.” (Pousadela, 2008: 85 - 86). Según datos del INDEC, en octubre de 2001 la desocupación era del 18,3%, mientras que la subocupación alcanzaba el 16,4%. El censo nacional de ese mismo año informaba, asimismo, que 16 de los 36 millones de habitantes de la Argentina se hallaban bajo la línea de pobreza, y que más de cinco millones habían caído por debajo de la línea de indigencia. Ahora bien, ¿por qué la explosión habría de ocurrir cuando la desocupación tocara, digamos, el 20%? ¿Por qué no antes; por qué no después? (Pousadela, 2004, 2005, 2010; Svampa, 2003)

Se tornaba evidente la debilidad de la economía Argentina y las elevadas probabilidades de default. A eso se sumaba la fuerte crisis de representación que sufrían los argentinos. Ya no era solamente la sensación que las variables macro tenían efectos directos e inmediatos sobre la vida de un ciudadano “sin ciudadanía” (sin empleo, sin voz), sino la idea que el rechazo podría expresarse electoralmente – y luego en forma extra - electoral y extra - institucional–. El espacio virtual de la web devino foro de expresión de protestas y de comunicación entre ciudadanos. (Pousadela, 2008)

Esas elecciones fueron diferentes, un gran número de personas prefirió abstenerse, el 24,58% del padrón. Los votos nulos y en blanco sumaron 23,99% de los sufragios emitidos para la categoría diputados nacionales (13,23% y 10,76%, respectivamente). “Estas modalidades de comportamiento electoral –más acentuadas en los sectores urbanos y de mayor nivel socioeconómico o educativo– no fueron una expresión de apatía o indiferencia, sino que tuvieron –en particular la primera– un carácter activo e incluso militante”. (Pousadela, 2008: 87 - 89)

El voto anulado revistió, asimismo, un carácter novedoso, en contraste con la más prolongada trayectoria de la abstención y el voto en



blanco en la historia electoral argentina: la primera, en efecto, había sido la herramienta de lucha del radicalismo de los orígenes frente a un régimen oligárquico cuyas prácticas electorales fraudulentas excluían del poder a las nuevas clases medias; el segundo había constituido la forma privilegiada de expresión electoral del peronismo proscripto luego del derrocamiento de Perón. A lo largo del ciclo democrático iniciado en 1983, el voto en blanco había seguido una trayectoria lentamente ascendente; lo mismo había ocurrido con la abstención, pese al carácter obligatorio del voto. Hasta el 2001, sin embargo, las encuestas mostraban que las razones dominantes de la abstención eran la falta de interés y de tiempo para informarse; eran minoría los que citaban como motivo la elevada corrupción de la política (Ferreira Rubio, 1998). No se trataba, todavía, de un panorama de crisis de representación, sino de la situación normal (aunque ciertamente precaria y volátil) del vínculo representativo en el marco del formato de representación que se había instalado progresivamente desde las elecciones inaugurales de 1983 (Pousadela, 2004; 2005). La transición desde la “democracia de partidos” hacia la “democracia de audiencia” (Bernard Manin, 1992; 1998), es la que Pousadela y Manin denominan “metamorfosis de la representación”.

“Personalización de los liderazgos políticos, transformación de los partidos en maquinarias políticas desideologizadas, declinación de la importancia de los programas partidarios, ascenso de los medios de comunicación como escena de producción de acontecimientos políticos, consiguiente preponderancia de la imagen por sobre el debate de ideas, declinación de los electorados cautivos, y la fluctuación de las preferencias políticas de la ciudadanía, cuya lealtad ya nadie puede dar por descontada”. (Pousadela, 2008: 87) Fue ese escenario de apática normalidad el que resultó sacudido por el comportamiento electoral de la ciudadanía en octubre de 2001 después del cataclismo electoral se produjo el estallido extra - electoral.

El 12 de diciembre se produjo en la Capital Federal el primer “cacerolazo”, protagonizado por ciudadanos de clase media en protesta por el congelamiento de las cuentas bancarias. Al día siguiente se produjo

una huelga general convocada por las tres confederaciones sindicales (las dos CGT –oficial y disidente– y la CTA). En la misma semana se llevó a cabo la consulta nacional organizada por el Frente nacional contra la pobreza (una alianza de la CTA y algunos partidos de centroizquierda e izquierda): tres millones de personas tomaron posición a favor de la propuesta de un seguro de desempleo. Saqueos en el interior del país y en el Gran Buenos Aires. El justicialismo aprovechó con gran habilidad esta debilidad, ganó 17 de los 24 distritos, quedó con mayoría propia en la cámara de senadores, era la principal fuerza en diputados y creció la figura de Eduardo Duhalde. (Novaro, 2001)

### **C. El fin de la Alianza**

Cuando en Diciembre de 2001 se produjo la crisis social y política, se propuso desde la Iglesia un ámbito de diálogo para alcanzar un consenso que neutralizara la posibilidad de un estallido social. Hubo intentos a partir del 19 de diciembre por parte de dirigentes radicales y justicialistas de fortalecer el gobierno ante la crisis, pero los conflictos siguieron aún dentro del Poder Ejecutivo y al irse Juan Pablo Cafiero del gobierno, la Alianza se queda sin el FREPASO. Bullrich fue reemplazada por Dumón en la cartera laboral.

El 20 de diciembre de 2001, De la Rúa da un discurso en el cual llama a la unidad nacional. "Quiero dirigirme a todos los argentinos, que saben que la situación económica, política y social pasa por graves momentos. Estamos en una situación crítica y sólo podemos salvarla con el conjunto de la dirigencia política. Lo importante no son las personas sino las instituciones y el país. [...] Múltiples factores pesaron sobre la realidad nacional como una carga estructural: un enorme endeudamiento que repercutió sobre el tiempo actual, un gran déficit que era necesario reducir para alcanzar equilibrio fiscal, una crisis social de magnitud con altos índices de desempleo y una crisis económica que se mostró en los problemas de los distintos sectores productivos. Hemos ido actuando con mucha fuerza, procurando soluciones que no siempre llegaron con la rapidez deseada. Comprendo las angustias y necesidades de nuestros

conciudadanos. Estoy convencido de que sólo la unidad nacional puede levantar al país.(...). He enviado este mensaje. Se aguarda una respuesta. Sé que en sectores del justicialismo piden medidas en estos campos y también un seguro de desempleo. Frente a los hechos de violencia que ocurren no debemos dejarnos llevar por quienes provocan a la violencia. Más allá de las personas hay que asegurar paz social y estoy dispuesto a hacerlo preservando a las personas y los bienes; por eso he dictado el estado de sitio. Una pronta respuesta del justicialismo, sin embargo, es necesaria. No puede seguir el cuadro de violencia en la calle que arriesga a situaciones más peligrosas.” (De la Rúa,2001)

Pocas horas después De la Rúa renuncia. Este hecho fue uno de los más críticos de la historia democrática argentina. Con la crisis de 2001 se produce la primera experiencia de crisis institucional por renuncia del Presidente que se resuelve poniendo en marcha los mecanismos parlamentarios de sucesión. Esto es, buscando una solución en el marco de las capacidades y recursos institucionales existentes. Así cabría evaluar la gestión de Eduardo Duhalde, surgida del mandato parlamentario y con responsabilidad política ante el Congreso. Un gobierno de coalición en el que si bien la figura del presidente mantiene sus facultades dentro del formato presidencialista, gobierna con lógicas y bajo condiciones más cercanas a las del formato parlamentarista o semi-presidencial. (Bosoer, 2009)

Tras los sucesos del 19 y del 20 de diciembre de 2001 y la posterior renuncia de Fernando de la Rúa, Ramón Puerta, presidente provisional del Senado, asume el gobierno interinamente. Su Ministro de Economía, Desarrollo Social, Trabajo y Salud fue Jorge Capitanich

Luego de tres días de mandato, el 22 de diciembre el Congreso eligió a Adolfo Rodríguez Saá presidente interino por 90 días con el compromiso de llamar a elecciones en marzo de 2002, bajo la ley de lemas. El Ministro de Trabajo designado fue Oraldo Britos. La promesa que hace Rodríguez Saá apenas asume es crear un millón de empleos, que no llega a cumplir. Renunció a los pocos días.

El 31 de Diciembre, asumió el presidente de la Cámara de Diputados, Eduardo Camaño, como presidente interino hasta tanto la Asamblea Legislativa designara un nuevo mandatario. No llegó a designarse un Ministro de Trabajo, solo integró un Gabinete mínimo y desarrolló dos tareas: controlar la seguridad y preparar la elección del nuevo presidente.

Eduardo Duhalde fue proclamado presidente por una Asamblea Legislativa (con 262 votos a favor, 21 en contra y 18 abstenciones) el 1º de enero de 2002. El Ministerio de Trabajo fue ocupado en primer lugar por Alfredo Atanasof y luego por Graciela Camaño.

Un hecho interesante que marca Javier Zelaznik es que la caída del gobierno de la Alianza, que entre otras cosas marcaría el ocaso del FREPASO, produce el surgimiento de diferentes fuerzas políticas con capacidad de disputar el electorado radical: Movimiento Federal Recrear (MFR), Coalición Cívica-ARI (CC), Propuesta Republicana (PRO), así como la revitalización del también centenario Partido Socialista (PS). (Zelaznik, 2013)

#### **D. La presidencia de Eduardo Duhalde**

##### **1. Algunos antecedentes de Duhalde en la política**

Duhalde inició su carrera política en Lomas de Zamora. Fue gobernador de la provincia de Buenos Aires en dos oportunidades (1991-95/1995-99) y afirmó hábilmente su poder en el conurbano bonaerense hasta construir el aparato partidario más fuerte del país. La consolidación de su liderazgo opacó el interés por comprender los recursos que nutrieron su capital político previo. (Ferrari, 2013)

“Creo que efectivamente mi marido hizo una construcción histórica. El duhaldismo acompañó y contribuyó a edificar las transformaciones del Partido Justicialista de la provincia de Buenos Aires (PJB) de los años ochenta y primeros noventa”. (Entrevista realizada Hilda Fernández de Duhalde por la autora, 2008)

Los cambios del Partido Justicialista fueron posibles gracias a la organización flexible del peronismo y a las demandas de un electorado afectado por transformaciones socio-económicas de largo plazo (Levitsky, 2005 en Ferrari, 2013). A comienzos de los años noventa el peronismo continuaba siendo un partido que contaba con fuerte apoyo de las bases sindicales.

“Fui elegido intendente de mi querida Lomas de Zamora el 30 de octubre de 1983 en nombre de la corriente Centro Progresista. Eran efectivamente tiempos difíciles para el peronismo, derrotado por primera vez en elecciones libres de toda proscripción. Ya había sido intendente en 1973. En ese entonces estaba en el Sindicato de Empleados Municipales. Intente llevar a cabo una política de cesiones de tierras que benefició a los sectores más pobres de ese municipio totalmente fragmentado.” (Entrevista realizada a Eduardo Duhalde por la autora, 2009)

Duhalde llevó a cabo una política de acción social donde priorizaba la atención a los sectores marginales. Marcela Ferrari sostiene que algunos diarios de la época afirmaban que “desde la intendencia se alimentaban diariamente a 22.800 niños y se enviaban vehículos con alimentos a los bolsones de pobreza donde “el barrio”, organizado para recibirlos, los distribuía sustituyendo cualquier estructura orgánica. Su gestión, también apuntaba a otros sectores sociales al combatir la drogadicción involucrando a estudiantes, instituciones de bien público y profesionales en la materia. Una manera de hacerlo fue inducir a los jóvenes a practicar deportes, utilizando las calles como canchas de fútbol, con el apoyo de los vecinos” (Ferrari, 2013)

Para autores como Javier Auyero, son otros intercambios que excedían el mero clientelismo expresado en términos de “favores por votos” los que le permitieron consolidar vínculos con los pobres suburbanos. En los asentamientos habían emergido liderazgos en las asociaciones de fomento u otras entidades de menor envergadura y de poca institucionalidad, definidos mediante elecciones de dudosa

legitimidad. Esos “dueños de la situación” recurrían al municipio e incrementaban su autoridad cuando lograban, por ejemplo, mejores condiciones de urbanización para pobladores que les correspondían en reconocimiento. Se generaban poderes subteritoriales administrados por “delegados de manzana” que competían entre sí, a la vez que obtenían cierto margen de maniobra –y, muy probablemente, capacidad de presión- en relación con los operadores políticos de la comuna. Durante la gestión de Duhalde, los dirigentes “villeros” vinculados a la acción social, en especial en lo referido a la legalización de los territorios ocupados, negociaban, se afianzaban ante las bases y, como contraprestación, favorecían la consolidación del intendente. (Auyero, 2001: 251)

A su vez, en la interna partidaria fue uno de los gestores del movimiento de Renovación peronista. Era opositor a la conducción de Herminio Iglesias, uno de los “mariscales de la derrota” de 1983, tanto o más ligado que otros dirigentes peronistas al sindicalismo de derecha, con fuerte arraigo territorial en el conurbano y el interior provincial. (Ferrari, 2013). Duhalde integraba la conducción renovadora bonaerense, la Liga de Intendentes y cultivaba vínculos con miembros de la conducción nacional, como el presidente del partido, Vicente L. Saadi. Dio muestras de autonomía y desafió a la cúpula renovadora al asistir a plenarios y congresos convocados por el CNJ cuando aquélla los había desaprobado.

“A mediados de 1988, nos preparábamos para la elección de candidatos a la fórmula presidencial justicialista que competiría por la sucesión del Ejecutivo nacional, una instancia importantísima porque el peronismo tenía posibilidades de alcanzar el gobierno nacional. Cafiero fue desplazado y se lanza la corriente “Menem presidente de todos los argentinos” en Capital Federal”. (Entrevista realizada a Eduardo Duhalde por la autora, 2009)

Menem había convocado a Duhalde, “dueño del 20% del padrón justicialista” provincial, compuesto por 1.700.000 afiliados. Recién la aceptó el 4 de marzo.

“Es verdad que en todo momento expresé la necesidad de trabajar pensando en preservar la unidad entre los compañeros, y evitando agravios”. (Entrevista realizada a Eduardo Duhalde por la autora, 2009)

“La fórmula fue apoyada por los gremios desplazados por el cafierismo: la UOM, la 62 y algunos sindicatos importantes” (Entrevista a D, dirigente sindical de Santa Fe, realizada por la autora, 2007)

“Mi marido trabajó mucho en aquel momento, en especial en el conurbano y La Plata. En abril de 1988 coordinó un encuentro con dirigentes políticos y sindicales y fusionó al menemismo platense y convocar a un plenario destinado a constituir una mesa de conducción y un comando electoral integrado por representantes de todas las ramas del movimiento. Sí, es un auténtico armador partidario. Además del único que tenía la visión para resolver los problemas de la pobreza en Argentina.” (Entrevista realizada a Hilda Fernández de Duhalde por la autora, 2008)

El 9 de julio de 1988 es elegida la fórmula Menem-Duhalde. “Las ventajas más apreciables se concentraron en La Matanza, Morón y Lomas de Zamora. Duhalde había logrado el apoyo del conurbano. Los resultados quitaron legitimidad al liderazgo de Cafiero sobre el partido y eclipsaron su gobierno a menos de un año de asumirlo”. (Ferrari, 2013)

El vicepresidente quedó posicionado como polea de transmisión “natural” entre la nación y la provincia. (Palermo y Novaro, 1996). Un hecho importante de ese período es la capacidad de negociación que alcanza Duhalde. Antonio Cafiero menciona que “ante las elecciones provinciales negoció con el ejecutivo nacional la cesión de un ingreso extraordinario destinado a obras públicas; obtuvo el 10% del impuesto a las ganancias equivalente a dos millones de dólares diarios. También se aseguró el apoyo de los sindicalistas que estaban bajo la órbita de Lorenzo Miguel y las 62 Organizaciones Peronistas. Recién el 24 de mayo de 1991, aceptó pública y formalmente su candidatura, sostenida por la Liga Federal y el FREPEBO (Frente Peronista Bonaerense)”. (Cafiero, 2011: 463). Duhalde aparecía ante los ojos de los electores como un

hombre con gran conocimiento público como para poder ser candidato a gobernador de Buenos Aires y un hábil negociador.

“Eduardo conocía muy bien el conurbano y cómo buscar el apoyo de los electores, tanto los propios como los que estaban en la vereda de enfrente. Además era reconocido entre los otros intendentes...”  
(Entrevista realizada a Hilda Fernández de Duhalde por la autora)

Parecía que el crecimiento de poder de Duhalde iba en ascenso mientras la crisis en el país se iba ahondando. Ese fortalecimiento de su figura es lo que le permitió llegar a asumir la presidencia de Argentina.

## **2. La asunción de la presidencia**

La Argentina era un caos, imperaba la anarquía, la violencia y se llegó a una situación de empobrecimiento que no presentaba antecedentes en la historia argentina. Cuando la situación recesiva se hizo extrema, el desempleo ascendió a más del 20%. El 55, 2% de la población era pobre.

La gestión de Duhalde tenía objetivos básicos: reconstruir la autoridad política e institucional de la Argentina; garantizar la paz en el país; y sentar las bases para el cambio del modelo económico y social.  
(Duhalde, 2007)

“Sus expectativas principales eran dos: sacar a la Argentina de esa crisis y transferir la banda presidencial a un Presidente electo por el pueblo”. (Entrevista realizada a Hilda Fernández de Duhalde por la autora)

Es decir, recuperar la estabilidad económica, política, social e institucional. La presencia del Peronismo bonaerense se reflejó en la constitución de su gabinete. La mayoría de los integrantes eran parlamentarios y funcionarios peronistas de Buenos Aires. Jorge Remes Lenicov asumió como ministro de Economía. El 6 de enero de 2002 el Congreso aprobó la Ley de Emergencia Pública, por la cual la Argentina salió del sistema de convertibilidad y anunció la devaluación del peso,



estableciendo la “pesificación asimétrica” donde las deudas contraídas en dólares fueron pesificadas a razón de un peso por dólar, pero todos los depósitos existentes en dólares estadounidenses u otras monedas extranjeras fueron convertidos a razón de pesos uno con cuarenta centavos (1,40) por cada dólar estadounidenses; la diferencia fue reconocida por el Gobierno Nacional con un bono que se entregó a los bancos para compensar dicha asimetría. A su vez, dotó al Poder Ejecutivo de amplias facultades para modificar las reglas de juego de la economía. (Rapoport, 2006)

Dentro de las leyes de Emergencia Económica, también se llevó adelante la primera medida jurídica de cambio del modelo: las retenciones tanto a las empresas petroleras como al agro y la industria. A partir de este mecanismo el Estado tomaba una parte de las ganancias de las exportaciones para paliar las emergencias internas; también la ley económica permitía desindexar y desdolarizar las tarifas de los servicios públicos. (Rapoport, 2006)

El gobierno de Duhalde puso en marcha, desde el Ministerio de Desarrollo Social, el Programa de Emergencia Alimentaria (PEA) y declaró el estado de Emergencia alimentaria nacional.

El Ministerio de Trabajo quedó en manos de Alberto Atanasof. Una muestra clara del triunfo del justicialismo bonaerense. Desde ese Ministerio se implementó el “Plan Jefas y Jefes de Hogares” (PJJH) que consistió en la adjudicación de un subsidio a aquellos padres de familia que no contaban con un trabajo. Éste hacía hincapié en que era obligatorio para las familias beneficiarias enviar a los niños a las escuelas y realizarles controles de salud. Además el programa requería una contraprestación por parte de los beneficiarios, para lo cual se abrieron registros de empleadores en cada municipio para que las PYMES, en especial, tomaran a los desocupados que pertenecían a dicho plan. Este Plan surgió a través del Decreto N° 565/02, destinado a “jefes o jefas de hogar con hijos de hasta dieciocho años de edad, o discapacitados de cualquier edad, o a hogares donde la jefa de hogar o la cónyuge,

concubina o cohabitante del jefe de hogar se hallare en estado de gravidez, todos ellos desocupados y que residan en forma permanente en el país”. El Decreto confirió al Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS) el carácter de autoridad de aplicación del Programa.

Para una mayor eficacia y eficiencia, los Planes Jefas y Jefes fueron llevados adelante a través de una descentralización que recayó en los municipios. Se celebrarían convenios con cada una de las jurisdicciones provinciales y con la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, por los que se asumirían las respectivas responsabilidades correspondientes a su ejecución y desarrollo. Por dichos convenios se preveía que en cada una de las jurisdicciones territoriales se crearía un Consejo Consultivo Provincial. Su función era velar por el cumplimiento de los criterios de accesibilidad de los beneficiarios, y monitorear el desarrollo y ejecución del Programa.

Con Duhalde y sus PJyJH, la asistencia social llegó al núcleo duro de la pobreza. Entendemos que esta tarea se vio facilitada por la tarea de asistencia social que había realizado previamente en la provincia de Buenos Aires.

“El principal objetivo de ese período era lograr la concertación. A mí me convocó Duhalde [...] Quería darle continuidad al Diálogo Argentino. Ahí había gente de distintas organizaciones con el fin de lograr soluciones para que Argentina volviera a crecer” (Entrevista realizada a Alberto Atanasof por la autora, 2008)

Oficialmente, la gestión duhaldista anunció el envío de alrededor de 300.000 planes, aunque las comunas se lamentaban que no llegaba todo lo prometido. “No nos dieron toda la plata prometida, ¿quién puede contra ese argumento? Es lo mismo que respecto de la discrecionalidad política denunciada en algunos lugares, cerca del Presidente deslindamos toda la responsabilidad del gobierno nacional en este tema y señalamos directamente a los municipios. El Ministerio de Trabajo distribuyó los fondos a las provincias de acuerdo con un índice que surgió de la

coparticipación federal y de los niveles de pobreza y, a su vez, los gobernadores repartían entre los intendentes el porcentaje de cupos del distrito. Algunos utilizaron el mismo criterio que la Nación; otros, no. Nosotros descentralizamos porque los municipios conocen mejor la realidad de su gente, pero eso entraña algún riesgo. Era muy difícil controlar cómo se entregaban los planes” (Entrevista realizada a Alberto Atanasof por la autora, 2008)

¿El peronismo alentaba una red clientelar a través de la entrega de Planes? “Este mecanismo no era nuevo. Patricia Bullrich lo había denunciado en su momento a algunas organizaciones que mediaban en la entrega de los planes” (Entrevista realizada a Alberto Atanasof por la autora, 2008)

Sin embargo, Duhalde vivirá cacerolazos semanales. (Rapoport, 2006). “Recuerdo perfectamente ese año, donde la protesta fue legítima, e intentó desarrollarse en paz, pero lamentablemente hubo infiltrados. Pedimos un tiempo y que tuvieran paciencia porque estábamos en un camino angosto de difícil salida. Ojalá le gente pudiera entender esto. El Gobierno no pudo tomar medidas más rápidamente que lo que hizo. No pudimos salir a calmar ficticiamente a la gente. Anunciamos las medidas cuando se pudieron realizar. El cacerolazo de la Plaza de Mayo fue una protesta legítima de los sectores medios, que estaban preocupados por su patrimonio. Se hizo en paz, aunque pasó lo de siempre: los grupos que se infiltran y generan el caos. Había una posibilidad real de una guerra civil en aquel momento. Si no teníamos cuidado con esos grupos organizados podía ocurrir.” (Entrevista realizada a Hilda Fernández de Duhalde por la autora, 2009)

### **3. El Programa Jefes y Jefas de Hogar**

Este Programa fue puesto en marcha por el Gobierno Nacional a través del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social en el marco de la crisis económica y social, y de la emergencia ocupacional de finales del 2001. El inicio de su implementación, a principios del año 2002, tuvo

como objetivo mitigar los efectos de la pobreza y la desocupación que afectaban a vastos sectores de la población. La creación del Programa estableció el Derecho Familiar de Inclusión Social, instituyendo un ingreso mínimo mensual a las familias con jefe o jefa de hogar desocupado con hijos de hasta 18 años de edad o discapacitados, y a las familias con jefa o cónyuge embarazada.(MTEySS) (Decreto 565/2002 “Programa Jefes de Hogar”, 3/4/2002)

“Tomando en cuenta la iniciativa propuesta por Cáritas el Gobierno convocó a un diálogo multisectorial para formular políticas destinadas a resolver los agudos problemas que lo acosaban. Las demandas de apoyo se dirigieron especialmente a la Iglesia Católica y al PNUD para llevar a cabo un acuerdo marco y luego proponer medidas concretas al Congreso”. (Neffa, 2009)

Se logró un acuerdo entre sectores muy heterogéneos para proteger socialmente a los sectores más vulnerados por la crisis, donde el Plan anunciado por el presidente Duhalde ocupaba un lugar central, tratando de darle un alcance universal y no focalizado, para que todas las familias argentinas pudieran obtener un ingreso mínimo (Golbert, 2004 en Neffa, 2009).

En consecuencia, el Gobierno anunció a mediados de enero la creación de dos planes: un Programa de Emergencia Alimentaria, antes mencionado, destinado a familias en situación de pobreza, y el Plan Jefes de Hogar para dar una ayuda económica directa a los jefes de hogar desocupados, cuyo monto iba a variar entre 150 y 200 pesos para familias con hijos de hasta 18 años, con hijos discapacitados y también para las mujeres embarazadas. (En ese momento, el salario mínimo legal se situaba en 200 pesos).

De manera complementaria y para “atender a aquellos grupos de trabajadores desocupados que no reúnen las condiciones para acceder a dicho Programa (PJyJH)”, el MTEySS reflató el Programa de Emergencia Laboral (PEL), aprobando actividades comunitarias para incorporar hasta 300 mil beneficiarios que percibirían 150 pesos por mes (Resolución MTEySS 555/02). El PEL llegó a beneficiar a 287.079 personas en noviembre de 2002. Según el CELS (2003), los PEL fueron entregados

rápidamente y de manera absolutamente discrecional en cuanto a las regiones y jurisdicciones sin estar sujetos a ningún tipo de control. A comienzos de 2003, el PEL fue reemplazado por el Programa de Empleo Comunitario (PEC), creado por la resolución 7/03 del MTEySS, que en enero de 2003 ya abarcaba a 157.961 beneficiarios. (Neffa, 2009; MTEySS, 2003)

Para la creación del Plan, el 3 de abril de 2002 el Poder Ejecutivo modificó la normativa del Decreto 165/02 y creó por medio del Decreto 565/2002 del Poder Ejecutivo Nacional el plan denominado Derecho Familiar de Inclusión Social: Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados, estableciendo el “derecho familiar a la inclusión social”.

El art. 2 del decreto 565/02 establecía: “Créase el Programa Jefes de Hogar para ser aplicado mientras dure la emergencia ocupacional nacional, que por este decreto se ratifica, hasta el 31 de diciembre de 2002, destinado a jefes/as de hogar con hijos de hasta 18 años de edad, o discapacitados de cualquier edad, y a hogares en los que la jefa de hogar o la cónyuge, concubina o cohabitante del jefe de hogar se hallare en estado de gravidez, todos ellos desocupados y que residan en forma permanente en el país”.

No se establecían cupos por provincias ni se tenían en cuenta las NBI, pero los municipios estaban obligados a confeccionar un Registro Único de Beneficiarios para evitar la duplicación de beneficios dirigidos a una sola persona. “Este registro tuvo dificultades para aplicarse de manera generalizada, pues en muchos casos se trataba de relaciones clientelistas y nepotistas con las autoridades municipales, que no se querían mostrar”. (Neffa, 2009; CELS, 2003). Por lo tanto, a pesar que se establecía la descentralización en la entrega de los Planes, finalmente la gestión financiera y la aceptación definitiva de altas de beneficiarios quedaron concentrada exclusivamente en el nivel nacional en el MTEySS

En sus inicios, el PJyJH no establecía de manera explícita la obligación de llevar a cabo una contraprestación por parte de los beneficiarios. Esta disposición –en la línea de la activación de las políticas pasivas de empleo– fue adoptada luego de su creación para responder a las críticas formuladas dentro del Diálogo Argentino a una política social

que se contentaba con asistir a las víctimas de la crisis con un ingreso monetario sin solicitarles una contrapartida en trabajo que, al mismo tiempo, facilitara su posterior inserción o reinserción en el mercado de trabajo. (Neffa, 2009).

La puesta en práctica de los Planes está clara en los documentos del MTEySS donde se muestra que la contraprestación podría adoptar muchas modalidades:

- Proyectos comunitarios: actividades colectivas que atendían a un conjunto de necesidades y problemas sociales de gran heterogeneidad y que, en general, estaban asociadas a los contextos locales del beneficiario y promueven el desarrollo de actividades que tienden a superar problemáticas sociales o déficit de infraestructura barrial y comunitaria.

- Microemprendimientos productivos: actividades que se realizan de manera asociada con otras personas en las cuales se produce algún bien que se intercambia (independientemente de la unidad de cambio) o es consumido por aquellos que lo producen, excluyendo a terceros.

- Asistencia a la escuela: terminalidad educativa.

- Curso de capacitación: formación en oficios.

- Tareas administrativas en Municipios, delegaciones provinciales, etc.

- Trabajo en empresas (Componente solidario).

Los proyectos comunitarios son los que concentraron la mayor proporción de beneficiarios (60%) en todas las provincias relevadas. Seguían en orden de importancia las tareas administrativas (20%), asistencia a la escuela y cursos de capacitación (10%) y microemprendimientos productivos (8%). Finalmente, sólo el 2% realizaba tareas en una empresa. (MTEySS, 2004). Un tema que suscitó grandes controversias fue el grado de cumplimiento de las tareas de contraprestación.

Apenas surgió, la cobertura del Plan alcanzaba al 16 % de los hogares del país, con grandes desigualdades entre provincias y una alta

concentración de beneficiarios que vivía en áreas rurales. (MTEySS, 2004). A mediados de 2003 se llega a casi 2 millones de beneficiarios.

Luego de la asunción de Kirchner en mayo de 2003, por el decreto N° 39, la vigencia del Plan fue prorrogada hasta el 31 de diciembre de 2003, y así sucesivamente cada año hasta fines de 2007.

Alfredo Monza y Claudia Giacometti mencionan que se trataba de un programa que desde el inicio tenía fijados dos objetivos: la generación de empleos y el sostenimiento de ingresos. El Plan tenía un carácter masivo y registró desde el inicio una elevada proporción de los beneficiarios de sexo femenino. En lugar de registrarse la información acerca del “hogar” como sucede con la EPH, el Plan utiliza el concepto de “familia”, dificultando las comparaciones con los registros del INDEC. (Monza y Giacometti, 2003).

Julio César Neffa sostiene que el PJyJH era una transferencia monetaria a las personas desocupadas (originalmente la unidad monetaria fijada era de 150 Lecops, pero posteriormente ese monto fue pagado en pesos), cuyos núcleos familiares contaran con determinadas características. El acceso al Plan no era universal, porque estaba condicionado, ya que no podían recibir el beneficio los desocupados que estuvieran participando al mismo tiempo en algún otro programa de empleo, ni quienes estuvieran jubilados o recibieran pensiones no contributivas. (Neffa, 2009)

Los recursos destinados al PJyJH llegaron a representar casi el 1 % del PBI, monto que nunca antes se había alcanzado, muy superior al destinado para las políticas de empleo. El Informe del CELS (CELS, 2003) sostiene que era contradictorio que se otorgara un magro subsidio y que se exigiera a la persona acreedora de esta ayuda económica el desempeño de una tarea (contraprestación). Esto no implica que se genere “inclusión social” o que se dé solución al problema de la exclusión que sufría gran parte de la población. Para el CELS el término “inclusión social” remitía a las condiciones que promueven, permiten y garantizan que las personas accedan al conjunto de instituciones sociales, ya sea a sus beneficios concretos (por ejemplo, sistema de salud, previsión social)

como también a las condiciones que habilitan el logro de aquéllas (un empleo remunerado, o poseer un ingreso) (Lo Vuolo, 1995).

Coincidimos con Rubén Lo Vuolo (Lo Vuolo, 2004 en Neffa, 2009) cuando sostiene que éste fue un programa asistencial. La exclusión de los miembros de la sociedad de todos –o de ciertos– beneficios sociales no se resuelve únicamente con un subsidio por ese monto tan limitado y por el ejercicio de una contraprestación. Para Alberto Barbeito (Barbeito, 2003 en Neffa, 2009), el PJyJH no tendría según él un objetivo claro. “No es ni una clara política de empleo, ni un seguro de desempleo, ni una política de lucha contra la pobreza“. El PJyJH podría considerarse entonces principalmente como una política social focalizada.

Por último, Julio César Neffa, confrontando el Plan con relación a las políticas de empleo, señala que “entre los beneficiarios había trabajadores desalentados y un 13 % de inactivos, y que el destinatario formal del beneficio era la familia y no sólo el individuo desocupado. Los beneficiarios tienen el derecho a ese subsidio y asumen la obligación de realizar una contraprestación de varias horas semanales; la autoridad de ejecución y control del Plan es el MTEySS, por eso una parte de los beneficiarios (los que buscan trabajo) pasaron a ser considerados formalmente como ocupados dentro de la EPH del INDEC. Ante esta situación, varios especialistas han propuesto descartar la exigencia de una contraprestación, y que el Plan se convirtiera en un programa de ingresos mínimos familiares, sin vincular el ingreso con una ocupación directa o indirectamente productiva”. (Neffa, 2009)

Es cierto que muchas familias condicionaron su ingreso al mercado laboral a partir de la posesión de estos planes. Pero por extensión geográfica y magnitud, el PJyJH introdujo un cambio cualitativo y cuantitativo en la política social argentina. Tuvo una cobertura que alcanzó al 16% de los hogares del país, aunque presentaba variaciones significativas a nivel regional. En Chaco, Formosa y Jujuy, más del 40% de los hogares eran beneficiarios, lo que da una aproximación de la magnitud del impacto del Programa en las condiciones de vida de dichas regiones. Otra característica de la distribución geográfica del Programa



fue la alta concentración relativa de beneficiarios en áreas rurales. (MTEySS, 2004)

La población beneficiaria del Programa se caracterizaba por una alta participación femenina (71%) y por ser relativamente joven: casi la mitad de los beneficiarios tenía menos de 35 años (14% menores de 25 años y 33% entre 25 y 34 años). (Centrándolo y Jiménez, 2003; Pautas si, 2004)

Recordemos que la tasa de desempleo alcanzó su pico máximo (21,5%) en mayo de 2002. La pobreza alcanzó al 48% de la población en mayo de 2002 y luego al 57,5% en octubre del mismo año (Datos de EPH - INDEC).

Un rol vital en la implementación de este Plan le cupo a Hilda Fernández de Duhalde (Chiche). “La mujer de un gobernante tiene un espacio natural de poder. Usé ese poder para el bien. El papel protocolar no es para mí. Conduje el Consejo de coordinación de políticas sociales, una nueva área que dependía del Presidente. Fue un año de emergencia en la Argentina y por esa razón y por la falta de recursos y de crédito externo el Gobierno tuvo capacidad para instrumentar sólo tres planes sociales: uno para jefas y jefes de hogar desocupados, un plan alimentario, y uno médico<sup>36</sup>. Los tres consistían en subsidios mínimos que le costarían a la Nación 1500 millones de pesos. Me reservé para mí ese espacio: un área de coordinación de las políticas sociales. Pretendí corregir cuestiones estructurales del ministerio que tienen que ver con una enorme cantidad de personas trabajando, o haciendo que trabajan en algunos casos, y la imposibilidad financiera de llevar programas adelante porque lo que ingresa se va en sueldos. Quise achicar el Ministerio de Desarrollo Social y hacerlo más ágil”. (Entrevista realizada por la autora a Hilda Fernández de Duhalde, 2009)

La llegada de Lavagna al ministerio de economía en abril de 2002 trajo otro cambio, Graciela Camaño, esposa del líder sindical Luis Barrionuevo, asume como ministra de trabajo.

---

<sup>36</sup> En el plano de sanidad, se decretó la emergencia sanitaria y se llevó adelante el “Plan Remediar”, cuyo objetivo central fue abaratar los costos de la salud, proveer de atención gratuita a los sectores más desfavorecidos y facilitar el abaratamiento de los medicamentos por vía de los remedios genéricos.

La entrega de los subsidios para Jefes y Jefas de hogar desocupados consistía en “irlos entregando y firmando convenios con todas las provincias para que seleccionen a las familias a las que les llegaría la ayuda”. (Entrevista realizada a Graciela Camaño por la autora, 2009). Los planes esperaban llegar a más de un millón de familias: “Un millón de familias que recibirían entre 100 y 200 pesos. Después, íbamos a continuar con el programa Trabajar. Necesitábamos llegar a los mayores de 50 que estaban fuera del mercado laboral y a los jóvenes” (Entrevista realizada a Graciela Camaño por la autora, 2009)

En esa primera etapa sólo se pudo instrumentar el plan para desocupados y el alimentario. “[...] la situación era gravísima y era lo que podemos hacer. Cada provincia recibía dinero para comprar alimentos, más el programa para jefes y jefas de hogar y después terminamos de acordar por tres pesos que en cada programa la gente tenga medicamento gratis por medio de un bono. [...] En el consejo de coordinación de políticas sociales, teníamos la base de datos de las familias que eran atendidas. [...] Sumé al equipo gente honesta, que es lo necesitábamos porque en la acción social siempre hubo muchos que se llenaron los bolsillos y la ayuda nunca llegaba a la gente. La situación social en la Argentina de ese momento era de absoluta emergencia.” (Entrevista realizada a Hilda Fernández de Duhalde por la autora, 2009)

Los planes de empleo para jefes y jefas de hogar desocupados, distribuidos por el Gobierno, alimentaron en muchos casos el clientelismo político, a pesar de todas las garantías de que este programa se manejaría con total transparencia. “En los municipios de todo el país existieron denuncias de manejos arbitrarios, planes que se sorteaban, intentos de cobros, confusión por falta de información e incluso funcionarios que falsearon las nóminas de beneficiarios. Sin embargo, el armado de las listas de beneficiarios, así como el control de las contraprestaciones que éstos debían realizar a cambio de recibir un subsidio, estaba a cargo de las comunas e intendencias, mediante un consejo consultivo integrado por el intendente, distintas organizaciones no gubernamentales (ONG) y la Iglesia, entre otros representantes. [...]

Éramos conscientes que un sistema de empleo lanzado para cubrir una crisis, para evitar un estallido social, podía dar lugar a maniobras turbias. Y buscamos mecanismos para neutralizarlas, como los consejos consultivos.” (Entrevista realizada a Hilda Fernández de Duhalde por la autora, 2009)

#### **4. El fin de un período**

A fines de abril de 2002, en medio de un feriado bancario y cambiario por tiempo indefinido, el gobierno envió al Congreso un proyecto para convertir los depósitos retenidos en el corralito en bonos públicos (llamados BODEN). Eso provocó protestas de ahorristas y los senadores suspendieron la sesión.

Entre tanto, el grupo de los siete países más industrializados del mundo insistió en que la Argentina debía reducir el gasto público y cumplir con otras exigencias. Una breve referencia a la situación internacional de ese período, nos retrotrae a los defensores y retractores de la “nueva economía” como aquella situación en la cual el crecimiento reemplazaría a la rentabilidad como concepto central. Pero el dinamismo global no alcanzaba a mostrarse, EEUU se mostraba recesivo, con una fuerte caída del PBI y un fuerte endeudamiento. Fraudes corporativos, la aparición del Nasdaq como barómetro de la sociedad y los atentados del 11-S hablaban de una crisis importante. Otros integrantes del G7 mostraban una profunda recesión que afectó a la demanda interna y a la inversión. Como afirma Mario Rapoport, “el origen de este proceso recesivo radicaba en la pérdida de dinamismo del conjunto de las economías industrializadas, una de cuyas principales expresiones fue la declinación de sus tasas de crecimiento” (Rapoport, 2006: 863)

En América Latina, la situación económica entre 2000 y 2002 según lo muestran los estudios de la CEPAL, era crítica. En 2000 la región dejó de crecer como resultado de la adversa situación interna y externa y para 2001, tenía una tasa promedio de crecimiento negativo y una pobreza que alcanzaba el 43% de la población. Al escaso dinamismo de las exportaciones se sumó la disminución de la demanda internacional

y el bajo nivel de los precios de exportación, que afectaron los saldos comerciales. (CEPAL, 2000, 2002)

En este marco, los gobernadores provinciales firmaron un acuerdo de 14 puntos en donde se comprometían a cumplir con las exigencias del FMI, aceptando los compromisos internacionales, ajuste fiscal y derogación de la Ley de Subversión Económica.

Ante la falta de apoyo interno y externo, el ministro Remes Lenicov presentó su renuncia. Duhalde designó a Lavagna ministro de Economía.

“Nos alejamos del diálogo social. No se puede dialogar bajo las imposiciones del FMI. Rechazamos el acuerdo con los gobernadores, la designación del ministro Lavagna” (Entrevista a A, dirigente del MTA y de la CGTRA, realizada por la autora, 2012)

El 26 de junio de 2002, se llevó a cabo una protesta de desocupados para conseguir mejoras en su situación (particularmente un aumento en los subsidios) y dos piqueteros, Maximiliano Kosteki y Darío Santillán, fueron asesinados por la policía bonaerense.

Ante estos acontecimientos el país entró en un tenso clima político. El 2 de julio, Duhalde convocó a elecciones presidenciales anticipadas para el 27 de abril de 2003 y el traspaso del mando para el 25 de Mayo. Su liderazgo se vio consumido por las tareas de “enterrar una década de convertibilidad y sentar las bases de un modelo postneoliberal” (Baldioli y Leiras, 2012).

Marcos Novaro (Novaro, 2003), sostiene que es un lugar común hablar de la “vocación hegemónica” del peronismo y de la cultura de la ilegalidad que reina en sus filas. Para el autor, simplemente se trata de un carácter “incorregible”<sup>37</sup> que se manifiesta de modos más o menos violentos y perjudiciales para las instituciones y la convivencia social, según las circunstancias, pero que está siempre presente, inevitablemente, por ser parte esencial de la identidad peronista. “Ella no

---

<sup>37</sup> Hace referencia a la frase atribuida a Borges: “Los peronistas no son ni buenos, ni malos; son incorregibles.”

es, en última instancia, más que un “deseo irrefrenable de poder”, una pragmática del poder en estado natural —Vicente Palermo (Palermo, 2001), se ha referido al pragmatismo como rasgo último de la “identidad” peronista precisamente en este sentido—, lo que convertiría entonces a los peronistas, en particular a sus líderes, en algo así como “animales políticos” hobbesianos, no aristotélicos, es decir, personas en las que la naturaleza desborda toda convención”. (Novaro, 2003: 344)

La reflexión es en torno a la lucha por la sucesión del liderazgo entre Menem, Duhalde y Kirchner de principios de este siglo. ¿Fueron maneras o modelos diferentes de mirar los problemas internos y externos y otorgar soluciones atinentes o fuertes internas partidarias? Para algunos académicos como Marcos Novaro la cuestión pasa por las hegemonías dentro del partido y la idea que Menem y Duhalde encarnaron “dos modelos de país” en pugna solo tuvo una eficacia retórica en aquel momento. (Novaro, 2003)

El peronismo perdió las elecciones ante Alfonsín y De la Rúa. En 1988 recurrió a una compulsión interna para elegir a su líder nacional. En 1999 Eduardo Duhalde fue “ungido” como candidato presidencial por el congreso partidario, y en 2003 el peronismo presentó tres fórmulas presidenciales debido a la imposibilidad de llegar a acuerdos sobre los mecanismos para realizar las internas. (Novaro, 2003) La convocatoria a internas fue más habitual a niveles provinciales, en el marco de acuerdos de unidad que eliminaron o acotaron en gran medida la competencia, y transformaron las elecciones en un rito de confirmación (Mustapic, 1996 en Novaro, 2003).

Tuvo mucho de lucha hegemónica dentro del partido. En enero de 2003, Duhalde anunciaría su apoyo a la candidatura de Kirchner. Las elecciones se realizaron el 27 de abril de 2003. Carlos Menem obtuvo el 25% de los votos, mientras que en segundo lugar, con el 22,2%, se ubicó Néstor Kirchner, quien contaba con el respaldo de Eduardo Duhalde. Esos resultados obligaban a convocar a una segunda vuelta. Sin embargo, ante una derrota de antemano, Menem decidió no presentarse. Así, el 25 de mayo de 2003, Néstor Kirchner asumió la presidencia.

Este período de intercesión entre las presidencias de Menem y Kirchner estuvo caracterizado por una crisis donde muchos argentinos estaban bajo la línea de la pobreza. En este capítulo hemos analizado particularmente los programas sociales implementados durante el año 2002 y parte del 2003, particularmente el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados, para garantizar el derecho social a un nivel de vida adecuado. Si bien la normativa que da origen a este plan refiere la creación de un “derecho familiar a la inclusión social”, coincidimos con el oportuno informe del CELS (CELS, 2003) que en modo alguno los beneficios asignados alcanzan para definir el reconocimiento de un auténtico derecho social.

El Plan Jefes y Jefas implicó un esfuerzo importante del Gobierno Nacional por extender prestaciones asistenciales a un número significativo de personas, esfuerzo pensado y gestionado de manera conjunta entre varios actores. El plan nace no sólo como herramienta de la política social, sino principalmente como instrumento para apaciguar un conflicto social de características inéditas que ponía en juego la continuidad del sistema político institucional.

De esta manera, se transformó en un aspecto central de la política del Gobierno de transición. El plan se limita a distribuir beneficios asistenciales precarios, que no alcanzan a cubrir las necesidades mínimas de la población en situación de indigencia.

El decreto 565/02 asimilaba el Plan Jefes y Jefas a un derecho: el “Derecho Familiar de Inclusión Social”, aunque éste no se encontraba definido en la reglamentación que le daba origen y no encontraba correlato en la normativa constitucional, ni en los tratados internacionales de derechos humanos incorporados a la Constitución Nacional.

Según el Informe del CELS, en tanto y en cuanto se adecuara a ciertos estándares y cumpliera con contenidos mínimos, podría

considerárselo como integrante del “derecho a un nivel de vida adecuado”, previsto en el artículo 11 del PIDESC<sup>38</sup>.

Los considerandos del decreto se limitan a hacer referencia a la gravísima crisis que enfrentaba Argentina y que alcanzaba niveles de “pobreza extrema, agravados por una profunda parálisis productiva”. Se establecía entonces que “resultaba obligatorio instrumentar las medidas necesarias y adecuadas para paliar la difícil situación por la que atraviesa un importante sector de la población”.

Si bien lo anterior resultaba un objetivo de política pública, el Poder Ejecutivo no avanzó en delimitar qué se entendía por derecho familiar de inclusión social. El hecho de que se otorgara un magro subsidio y que se exigiera a la persona acreedora de esta ayuda económica el desempeño de una tarea no implicaba que la misma genere “inclusión social” o que otorgara bienestar o las derechos que surgen de las dimensiones de la ciudadanía bajo estudio.

Un Programa tuvo un impacto social innegable, especialmente en épocas de elevada desocupación y pobreza. Pero no se debería caer en errores de interpretación. Una lectura lineal de los informes correspondientes a los meses de mayo y octubre de 2002, concluiría sosteniendo que, en dicho período, el desempleo se redujo casi un 20%. La distorsión es de tal magnitud que obligó al INDEC a incluir un análisis de la situación del empleo excluyendo la incidencia del Programa de Jefes y Jefas. (CELS, 2003)

La conclusión de este análisis es que, a pesar de la implementación de este programa, las condiciones socioeconómicas imperantes en el país se han mantenido iguales en cuanto a la pobreza y la indigencia, y no se ha producido ningún tipo de efecto “redistributivo”.

---

<sup>38</sup> El derecho a un nivel de vida adecuado está garantizado en el art. 11 del PIDESC y en el art. 25.1 de la Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH) .

## Capítulo IV. Kirchner en el poder. El eje en las políticas de empleo

Tras la crisis del 2001, la asunción de Néstor Kirchner en el año 2003 trajo cambios importantes en las políticas públicas vinculadas al empleo. La primera novedad fue el tratar de reemplazar el paradigma asistencialista por otro que pusiera eje en el empleo, formara a las personas pensando en el mercado laboral, logrando que fueran empleables.<sup>39</sup>

La política de empleo sufrió cambios con respecto a la de años anteriores. Hubo un innegable protagonismo estatal en comparación al período que se inicia en los ´70, se profundiza en la década menemista y se prolonga hasta el caótico final de la administración de la Alianza en 1976. (Repetto, 2011).

“El gobierno de Kirchner se encontró con una sociedad fragmentada, empobrecida y con una tendencia a la baja en materia de acceso a bienes y servicios propios de la política social” (Repetto, 2011: 229). Es muy interesante lo que plantea Fabián Repetto en la compilación que efectuaron de Miguel de Luca y Andrés Malamud en 2011, “a medida que analizamos los indicadores que reflejan una mejora en el bienestar de la población, no podemos decir con absoluta claridad cuáles son reflejo del crecimiento económico y cuáles deben atribuirse a las políticas activas del Estado”. (Repetto, 2011: 229). Aunque su análisis se remite a las políticas sociales es aplicable a las de empleo. Voluntad y decisión política por un lado que permitieron diseñar y gestionar un Plan como el Más y Mejor Trabajo con todas las complicaciones que significaba; abundancia de recursos fiscales por otro lado que favoreció las finanzas estatales.

El gobierno de Néstor Kirchner tuvo además un contexto favorable “debido a un mercado internacional, ávido de nuestras commodities sujetas a una continua suba de precios como a una situación política

---

<sup>39</sup> La empleabilidad describe en realidad el proceso de cualificación a varones y mujeres que permitía su ingreso en el mercado laboral. Este concepto tiene una raíz neoliberal pero comienza a utilizársela en este período presidencial.



caracterizada por una oposición fragmentada y demandas sociales bastante moderadas, por lo menos en sus primeros años” (Tonelli, 2011:10, en Malamud y de Luca, 2011)

### **A. Los inicios del Kirchnerismo**

El período que se inicia en el año 2003 pone fin a una de las crisis institucionales más graves de la Argentina democrática. “Este amplio consenso, que comprende tanto a los actores sociales, políticos y económicos, como a los analistas académicos, sitúa en la crisis de fines de 2001 y principios de 2002, el punto culmine de un largo proceso de deslegitimación popular de las normas centrales de la institucionalidad democrática argentina, enmarcado en una crisis económica de impresionante magnitud.” (Abal Medina, 2003)

Si bien la ciudadanía expresaba su confianza en el presidente Néstor Kirchner y eso evidentemente reducía con claridad los efectos nocivos de la crisis, no llegaba a solucionarla. Al iniciar su gestión, como sostiene Liliana De Riz, la acefalía del Partido Justicialista y la pasividad de su Consejo Nacional dieron un importante margen de autonomía al movimiento político creado por Juan Perón. (De Riz, 2008). El nuevo Presidente había sido gobernador de Santa Cruz, y su identidad se definía por oposición a Menem.

Néstor Kirchner comenzó su mandato con un poder débil, sostenido por un bajo índice de votos pero con el apoyo del Partido Justicialista bonaerense, liderado por Eduardo Duhalde. Lo acompañaba en la fórmula Daniel Scioli, un deportista que había arribado a la política con el auspicio menemista.

Los pocos votos que obtiene en la elección daban un débil poder a Kirchner, que supo cómo consolidarlo con el tiempo. Quizás dos puntos clave que ayudaron en ese proceso fueron la renovación de la Corte Suprema de Justicia y la anulación por vía legislativa de la Ley de Obediencia Debida y de Punto Final que respondieron a la demanda de la sociedad de respeto a los Derechos Humanos y de una justicia independiente del poder político. Steven Levitsky y María Victoria Murillo afirman que la presidencia de Néstor Kirchner se caracterizó por una

significativa concentración del Poder Ejecutivo. Al igual que Carlos Menem durante su primer período presidencial (1989-1995), Kirchner gobernó en los márgenes del Congreso y de otras instituciones de rendición de cuentas horizontal. Hasta noviembre de 2007, Kirchner promulgó 232 decretos supremos, una tasa correspondiente a 4,3 decretos por mes que es equiparable a la de Menem, de 4,4 por mes. Kirchner conservó los poderes de emergencia delegados al Ejecutivo por el Congreso durante la crisis de 2001, y en 2006 el Congreso le otorgó un amplio poder discrecional para modificar el presupuesto luego de su aprobación legislativa. (Levitsky y Murillo, 2008). Pero es real también que la combinación de la concentración de poder efectuada por Kirchner y el creciente dominio electoral del PJ jamás hizo que durante el período 2003 – 2007, la política argentina tomara un giro autoritario. El gobierno de Kirchner en todo momento preservó las libertades civiles.

En su Discurso ante la Honorable Asamblea Legislativa del 25 de mayo de 2003, Kirchner muestra cuáles serán los ejes directrices de gestión: “Concluye en la Argentina una forma de hacer política y un modo de cuestionar al Estado. Colapsó el ciclo de anuncios grandilocuentes, grandes planes seguidos de la frustración por la ausencia de resultados y sus consecuencias: la desilusión constante, la desesperanza permanente [...] Hay que reconciliar a la política, a las instituciones y al Gobierno con la sociedad” (Kirchner, 2003)

Cuando Kirchner mencionaba la necesidad de hacer esta reconciliación, para algunos autores fue su manera de justificar su “decisionismo concentrado”. En un reportaje que concedió a la Revista Debate – uno de los pocos que concedió como Presidente- expresó: “Todas las mañanas me doy cuenta que no ha quedado nada. Que no hay Estado. Que solo estoy yo”. (Reportaje revista Debate - junio 2003, en Tonelli 2011). Para autores como Luis Tonelli, esto es una interesante glosa de la frase de Luis XIV “El Estado soy yo”, superpuesta a la de Carl Schmitt, “el soberano es quien decide en el Estado de Excepción”. (Tonelli, 2011:12, en Malamud y de Luca, 2011).

Siguiendo con el discurso inaugural de Kirchner, sostenía: “Ningún dirigente, ningún gobernante, por más capaz que sea, puede cambiar las

cosas si no hay una ciudadanía dispuesta a participar activamente de ese cambio. Desarmado de egoísmos individuales o sectoriales, la conciencias y los actos deben encontrarse en el amplio espacio común de un proyecto nacional que nos contenga, un espacio donde desde mucha ideas pueda contribuirse a una finalidad común. Para eso es preciso promover políticas activas que permitan el desarrollo y el crecimiento económico del país, la generación de nuevos puestos de trabajo y la mejor y más justa distribución del ingreso. Como se comprenderá el Estado cobra en eso un papel principal, en que la presencia o la ausencia del Estado constituyen toda una actitud política. Reinstalar la movilidad social ascendente que caracterizó a la República Argentina requiere comprender que los problemas de la pobreza no se solucionan desde las políticas sociales sino desde las políticas económicas” (Kirchner, 2003)

Es necesario resaltar algunas cuestiones importantes en este discurso, la primera es la convocatoria a la ciudadanía a participar, y ser oída; la segunda, el eje en las políticas públicas vinculadas al empleo y la última la necesidad de poner fin al ilimitado clientelismo de aquel momento, y la estrecha vinculación de este fenómeno con la desocupación.

Estaba en manos del nuevo gobierno el rediseño institucional de nuestro país y la posibilidad que perdurara en el tiempo. Es interesante el análisis que hace Juan Manuel Abal Medina de aquel momento, donde sostiene que las opiniones negativas de los ciudadanos frente al funcionamiento global del sistema político democrático, se inscribían en tres grandes núcleos de sentido interconectados: improductividad, autorreferencialidad y corrupción. (Abal Medina, 2003: 6)

Por **improductividad de la política** podemos entender la percepción ciudadana que la política es incapaz de mejorar las condiciones de vida de la población. (Abal Medina, 2003). Esa idea puede relacionarse con lo que Peter Mair llama la “democracia despolitizada”, ese desdén hacia los partidos y la militancia y un cierto compromiso con la democracia “asociativa o deliberativa”. (Mair, 2000). Los argentinos creían que era más probable hallar soluciones objetivas a los problemas sociales, económicos o culturales estableciendo una prudente mezcla de

corrección institucional y juicios emitidos por expertos no partidistas. “El partidismo se hace superfluo y la democracia se despolitiza” (Mair, 2000:159)

Pero lo concreto, era que en el año 2003, quedaba al descubierto “el fracaso de las organizaciones políticas de traducir en políticas públicas los programas electorales y las demandas de la sociedad” (Abal Medina y Suárez Cao, 2002:433). Ya Guillermo O’Donnell sobre fines de los noventa afirmaba que la mayoría de las nuevas poliarquías latinoamericanas estaban pobremente institucionalizadas. (O’Donnell, 1996).

Al respecto, quisiéramos mencionar las conclusiones del Informe del PNUD “La democracia y los argentinos”, que advierten ya que “la democracia argentina es frágil, y la magnitud de la crisis desatada en los últimos tiempos no hizo más que profundizar la brecha que separa a los ciudadanos de la política, construyendo un escenario de desconfianza que es el menos propicio para encarar la tarea de urgente reconstrucción del tejido social y económico del país. La insatisfacción que expresan los argentinos con el funcionamiento de su democracia no alcanza a cuestionar su adhesión a ella, sino todo lo contrario. Sin embargo, ese delicado equilibrio entre el rechazo a un sistema político que se juzga inadecuado y el anhelo de preservar el apoyo democrático resulta un borde demasiado peligroso para obviarlo”. (PNUD, 2002: 211-280)

“¿En qué grado esa desconfianza frente a la política no puede devenir en rechazo a la democracia? ¿Hasta qué punto la visión negativa sobre el presente comienza a aparecer como un debilitamiento del apoyo a la democracia en tanto régimen?... a pesar del colapso económico, el apoyo a la democracia se ha incrementado, aunque no asuma con exclusividad, como veremos, los rasgos de la democracia de partidos... En las dos mediciones realizadas para este estudio (octubre de 2001 y febrero de 2002), antes y después de los sucesos que terminaron con el gobierno de De la Rúa, las cifras obtenidas sufrieron algunas modificaciones significativas. Mientras en octubre el 57% de los encuestados declaraba que la democracia era preferible a cualquier otra forma de gobierno, en febrero, tras la crisis, esa cifra había subido a 62%,

los mismos cinco puntos que se restaban de los ciudadanos que en un 18% habían señalado en la primera encuesta que en algunas circunstancias un gobierno autoritario podría ser preferible a uno democrático y que en la segunda muestra descendían a 13%. Simultáneamente con ese crecimiento de la adhesión a la democracia, decrecía la convicción sobre la necesidad de los partidos. En octubre, el 60% de los encuestados opinaba que sin partidos no podía haber democracia, cifra que descendía a 47% en febrero. La convicción de que la democracia podía funcionar sin partidos políticos subía en exacta proporción: 41% de los argentinos lo señalaba, contra 28% que pocos meses antes pensaba lo contrario. Como complemento que torna más inteligible esta percepción que, por un lado, hace crecer la valoración de la democracia y al mismo tiempo decrecer el peso de los partidos políticos, el 20% de la población respondía que había participado en alguna reunión pública vecinal o marcha de protesta en los dos meses anteriores y un 57% sostenía que dichas manifestaciones colectivas y espontáneas influían bastante o mucho en las decisiones de los dirigentes. Gran parte de la ciudadanía se halla a la búsqueda de otras formas democráticas complementarias, más directas y horizontales de asociación y protesta, en sustitución de la oferta brindada por los partidos” (PNUD, 2002:211-280),

“Cuando los argentinos son interrogados respecto de qué entienden por democracia, surgen dos rasgos significativos. Por un lado, valoran casi del mismo modo a los derechos civiles, sociales y políticos como sus principios constitutivos. Pero por otro, en el momento de jerarquizarlos, el acento se coloca sobre los derechos sociales: salud, educación, vivienda y trabajo. En consecuencia, 6 de cada 10 consideraban que hay democracia cuando se garantizaba el bienestar de la gente, atribuyéndole al voto y a la libertad de expresión un carácter secundario.

Solo 3 de cada 10 consideraba que había democracia cuando se garantizan los derechos políticos aunque mengüen los derechos sociales. Esta prioridad de los derechos sociales se advertía más aún cuando el 63% de los argentinos consideraba que había democracia si se

garantizaba el bienestar de la gente con trabajo, salud y educación y, en ese sentido, el voto y la libertad de opinión son secundarios, mientras que sólo el 29% sostenía que había democracia cuando se garantizaba el voto y la libertad de expresión, aunque existan problemas como el desempleo y la falta de salud o educación. De tal modo, a 49% de los ciudadanos 'personalmente' no le importaba que llegara al poder un gobierno autoritario si pudiera resolver los problemas económicos del país, y cuanto menor era el nivel socioeconómico, mayor es la probabilidad de apoyo a una alternativa autoritaria: las cifras de nuestra encuesta indican que hay una probabilidad de 67% que un argentino en el nivel socioeconómico más bajo apoye a un gobierno no democrático, mientras que sólo el 33% de los sectores más acomodados lo apoyarían". (PNUD, 2002:211-280)

Juan Manuel Abal Medina menciona en segundo lugar la **autorreferencialidad de la política**, y alude a la creencia ciudadana que los políticos se ocupan sólo de "sus cosas", entendiendo por éstas a las actividades que les representan a ellos mismos mayor poder, desentendiéndose de los temas que preocupan al ciudadano común. Esto está vinculado con la existencia de prácticas corruptas o clientelares, que alcanza grados que dañan fuertemente la legitimidad democrática y la pone en cuestión. (Abal Medina, 2003: 7). Como sostiene Javier Auyero (Auyero, 2002), las prácticas clientelares en Argentina eran denunciadas pero desconocidas en su funcionamiento más concreto. Ya James C. Scott and Benedict J. Kerkvliet, habían sostenido la necesidad de prestar atención a este "tipo de lazos sociales" que se generaban y podían ser dominante en algunas circunstancias y marginal en otras. (Scott y Kervliet, 1977). En la medida que el intercambio material y simbólico crecía (se otorgaba una cosa o favor y se comunicaba un mensaje), se fue legitimando un equilibrio de poder desigual. El acto de dar ayuda a un necesitado se transformó en una relación reconocida y duradera. Y ese dar, según Javier Auyero, era parte del dirigente, "una manera de poseer" (Auyero, 2002:). ¿Era un ejercicio de poder de violencia simbólica? Tal vez. Ya Pierre Bourdieu decía que "todo poder que logra imponer significados e imponerlos como legítimos, disimulando las relaciones de

fuerza en que se funda su propia fuerza, añade su fuerza propia, es decir, propiamente simbólica a estas relaciones de fuerza” (Bourdieu, 1977:44)

Finalmente, la **cuestión de la corrupción** es sin duda la que más profundamente había deslegitimado a la política argentina. La certeza social (y judicial, en gran medida) sobre los grandes negociados de la década pasada, sumada a la permanente aparición mediática de políticos, jueces y policías enriquecidos, terminó por convencer a los argentinos de que la dirigencia se había dedicado a mejorar su vida a cuenta del futuro de todos. (Abal Medina, 2003). Una de las consecuencias más evidentes de la corrupción política fue la pérdida de legitimidad ante el pueblo. (Gray y Kaufmann, 1998).

Coincidimos en que el proceso de crisis política que atravesaba nuestro país era el resultado del impacto simultáneo de estos tres factores. También Ricardo Sidicaro analiza esta crisis como un proceso de descomposición en el “campo político” – definido en la perspectiva conceptual de Bourdieu, donde se profundizaron las tendencias a la descomposición de los partidos de alcance nacional, la sociedad expresaba esa profunda desconfianza a los dirigentes de la cual habla Juan Manuel Abal Medina y las “clases sociales se encerraban en sus propios intereses” (Sidicaro, 2011)

La agenda institucional que debería acompañar la reconstrucción del país tendría que orientarse en dos direcciones; por un lado hacia la reforma y reconstrucción del Estado; y por el otro hacia la relegitimación del régimen político. (Abal Medina, 2003)

La necesaria reconstrucción estatal, debía hacerse en un sentido amplio. Como señalara Guillermo O`Donnell, la arquitectura institucional del Estado y sus decisiones (y no decisiones), son por una parte expresión de su complicidad estructural y, por la otra, el resultado contradictorio y sustantivamente irracional de la modalidad, también contradictoria y sustantivamente irracional, de existencia y reproducción de su sociedad.(O`Donnell, 1997 :16). Estábamos ante una crisis social y el Estado debía dar una respuesta. Pero el Estado es, como toda relación social, una relación de fuerzas. Y por eso, también, su derecho y sus instituciones, a pesar de la faz de neutralidad que recomponen

continuamente, estaban atravesados por las luchas y las contradicciones de la sociedad. . (O'Donnell, 1997:17). Pero, el proceso de ajuste estructural iniciado en los noventa no solo había reducido sensiblemente las funciones estatales, sino que al mismo tiempo había afectado las capacidades del Estado en su aspecto estrictamente administrativo. (Abal Medina, 2003, 2006). La crisis argentina de aquel momento, como otros conflictos, "con sus triunfos y derrotas de clases dominantes y dominadas, suelen tejerse alrededor de un radio limitado y sesgado de sus causas y consecuencias. Casi todo ocurre en la superficie de la sociedad, desde la cual -ya lo sabemos - es difícil Llegar a las causas subyacentes que, con el ruido de sus manifestaciones como "crisis", abruman la capacidad de atención de los sujetos y no aparecen como lo que son: el modo contradictorio de reproducción de la sociedad capitalista". (O'Donnell,:19). Las medidas que se adoptan pueden o no ser "acertadas", pueden atenuar o alimentar el conflicto específico que se quiso resolver o prevenir, pueden o no ser implementadas y ser más o menos ostensiblemente incongruentes con las que se adoptaron antes o con las que está adoptando otra institución estatal. Pero había que darle una solución a la crisis.

Por otro lado, esa (re)legitimación que consigue la política mediante la decisión de Kirchner de enfrentar los límites existentes y ensanchar su marco de acción, debía ser acompañada por reformas institucionales que superaran los déficit previos y le dieran sustentabilidad en el largo plazo. Es decir, el cambio en el contenido de las políticas debía ser acompañado por un cambio en el mismo sentido en su forma de elaboración institucional. "La necesaria tarea de reconstruir y fortalecer la credibilidad ciudadana requería de la rápida y eficaz puesta en práctica de una serie de medidas de reforma que mejoraran el diseño institucional del país e hicieran posible su perdurabilidad en el tiempo, permitiendo, de esta manera, crear una institucionalización que superara la voluntad política de quien ocupara circunstancialmente los cargos de gobierno, y lograra proyectar los resultados a más largo plazo." (Abal Medina, 2003:2)

Una reforma institucional que pretendiera acompañar la reconstrucción del país debía al menos abarcar la reconstrucción del



estado y del régimen político mismo, instrumentos de aplicación, elaboración y legitimación de las políticas públicas que el país necesitaba. Los objetivos deberían ser el fortalecimiento tanto del estado en todos sus aspectos, como de los mecanismos de control y participación popular, directa o indirecta, que en forma conjunta generaran una ciudadanía de mayor intensidad capaz de impedir que en el futuro volvieran a generarse las situaciones que se vivieron la década pasada. (Abal Medina, 2003)

La asunción presidencial de Néstor Kirchner, generó un nuevo escenario político, para poder llevar a cabo la (re)legitimación de la política y la reestructuración del Estado, “interpelando fuertemente a la sociedad y a las organizaciones sociales movilizadas (la vuelta a la «normalidad», la emergencia de un discurso progresista «desde arriba» y el retorno tímido de lo nacional-popular)” (Svampa, 2011). El devenir nacional-popular del kirchnerismo fue paulatino. A principios de 2003, el declive de las nuevas movilizaciones, así como la fragmentación de las organizaciones de desocupados, fueron diluyendo la expectativa de una recomposición política “desde abajo”, para dar paso a una fuerte demanda de orden y normalidad. En este sentido, apenas asumió, Kirchner se hizo eco de este mensaje social, como aparecía ilustrado en su consigna “Por un país en serio, por un país normal”. (Svampa, 2008)

## **B. El eje en las políticas de empleo**

A partir de 2003 se inicia un nuevo período de recuperación económica, con fuerte impacto social y laboral. En efecto, las políticas implementadas dieron lugar a un nuevo régimen de acumulación productiva con inclusión social, donde se destacaban la mayor importancia del mercado interno, la progresiva reindustrialización y mayores requerimientos unitarios de trabajo. “Algunos de los pilares del nuevo modelo de desarrollo han sido el sostenimiento de un tipo de cambio real competitivo; el apoyo al desarrollo de la negociación colectiva y aumento del salario mínimo vital y móvil; la renacionalización del sistema previsional, aumento y mayor cobertura de las jubilaciones y pensiones; el incremento del salario indirecto, universalización de las

asignaciones familiares y multiplicación de programas de asistencia e inclusión social; el sostenimiento del superávit fiscal, sin ajuste recesivo; la regulación de sectores clave de la economía, con retenciones, compensaciones y acuerdos de precios”. (Narodowski, y Panigo (2010) en Madoery; 2011: 5)

El nuevo ciclo expansivo de la economía permitió la re-dinamización de actividades productivas capital intensivo y actividades mano de obra intensiva y una significativa recuperación del empleo, con tasas elevadas de ocupación. “La evolución del empleo y de las remuneraciones indujo a una importante reducción de los índices de pobreza e indigencia y la elasticidad empleo-producto promedio en estos años alcanzó niveles altos que no se habían dado en otras fases expansivas”. (Madoery, 2010)

Las políticas y programas que comienzan a implementarse a partir del cambio de patrón de crecimiento están relacionadas con el espíritu normativo que surge con la derogación de la Ley 25.250 y la promulgación de la Ley 25.877. (Sancionada el 2 de Marzo de 2004 y promulgada en Marzo 18 de 2004) de Ordenamiento del régimen laboral. Esta normativa se aplica particularmente a contratos de trabajo, pero en el Artículo 6º, determina una acción vinculada al empleo de gran importancia: “la empresa que emplee hasta ochenta trabajadores, cuya facturación anual no supere el importe que establezca la reglamentación y que produzca un incremento neto en su nómina de trabajadores, gozará de una reducción de sus contribuciones a la Seguridad Social por el término de doce meses, con relación a cada nuevo trabajador que incorpore hasta el 31 de diciembre de 2004. La reducción consistiría en una exención parcial de las contribuciones al sistema de la Seguridad Social, equivalente a la tercera parte de las contribuciones vigentes”

Por otro lado determina que, cuando el trabajador que se contratare para ocupar el nuevo puesto de trabajo fuera un beneficiario o beneficiaria del Programa Jefes de Hogar, la exención parcial se elevará a la mitad de dichas contribuciones. Una clara acción para comenzar la lucha contra el asistencialismo, intentando reemplazar planes por empleo.

En junio de 2004, en ocasión de la Conferencia Internacional del Trabajo, el Ministro de Trabajo Empleo y Seguridad Social y los representantes argentinos en el Consejo de Administración de empleadores y de trabajadores suscribieron con el Director General de la OIT, un nuevo Memorando de Entendimiento en el cual se acordó la ejecución del “Programa Nacional de Trabajo Decente” (2005- 2007).

Entre los compromisos asumidos estaban las siguientes líneas de acción para redefinir el sentido de las políticas emanadas de la esfera del MTEySS:

- Políticas activas de empleo y formación. Incluía la transformación de los programas de empleo transitorio en otros de reinserción laboral y la instrumentación de políticas activas de empleo dirigidas a sectores vulnerables.

- Políticas de regularización del trabajo no registrado y de mejora de las condiciones de trabajo. Comprendía el diseño y ejecución de estrategias tendientes a la formalización de las distintas formas de trabajo no registrado y al mejoramiento de las condiciones de trabajo.

- Programa Nacional de Erradicación del Trabajo Infantil. Planteaba la coordinación y ejecución de acciones tendientes a la detección, cuantificación y erradicación del trabajo infantil.

- Políticas para la mejora de los ingresos del trabajo, a través del fortalecimiento de la negociación colectiva el incremento del salario mínimo y una mejor distribución del ingreso.

- Políticas para la ampliación del sistema de protección social y del seguro de desempleo, y las referidas a la adecuación del sistema de previsión social. (OIT, 2007)

La implementación de medidas a nivel macroeconómico y otras distintivas de las políticas de empleo basadas en el consenso y la concertación sugirieron desde entonces un retorno a políticas universales tales como las relativas a protección social e ingresos que se compatibilizan con las políticas focalizadas necesarias como herramientas para permitir la inserción de los sectores excluidos.

En la Argentina hacía falta generar políticas activas de empleo para que los Programas no fueran meros subsidios y para que se movilizara a

la población económicamente activa que estaba en ese momento desocupada. Se trataba de un escenario complejo que presentaba dos esquemas identificables, que los explica el Ministro Tomada en una entrevista que le realizaron desde el CELAB, sostiene que si “se desactivaban los planes sociales de un día para otro en forma compulsiva, se corría el peligro de generar un conflicto social de dimensiones impredecibles que pondría en riesgo el mismo sistema democrático; por otra parte, si se mantenía el status quo del modelo exclusivamente asistencial, se podría perpetuar un esquema de ayuda social que en poco tiempo atentaría contra la cultura del trabajo y afectaría la capacidad creativa y la dignidad de amplios sectores de la sociedad”. (Tomada, 2014)

La generación de empleo requería de la identificación de sectores de actividad y empresas con potencial para la generación del mismo, que buscaran trabajadores calificados para distintos puestos de trabajo. (MTEySS,s/f) Para esto, el MTEySS convocó a los actores públicos y privados de todo el país, a desarrollar proyectos y acciones que permitan capacitar e incorporar a trabajadores desocupados. También identificó empresas y sectores que atravesaran coyunturas de crisis para apoyar proyectos orientados a recuperar y fortalecer su viabilidad y competitividad para sostener el empleo que ellos generaban. El plan promovía la inclusión de los trabajadores en empleos formales y de calidad, que era condición básica para todas las acciones que proponía.

Como sostiene Alejandro Bonvecchi, la trayectoria de las relaciones Estado – empresarios durante el kirchnerismo sugiere el desarrollo de una concepción precisa sobre “las funciones de esos actores y sobre la naturaleza de la organización económica argentina. En esta concepción, la función del empresariado sería maximizar la producción y las posibilidades de consumo y empleo, y la del Estado apoyar a aquellos sectores capaces de alcanzar en cada coyuntura, esos objetivos” (Bonvecchi, 2011: 151)

No podemos desconocer el rol importante que cupo al sindicalismo argentino. Sebastián Etchemendy sostiene que “la alianza entre el gobierno y el liderazgo de la CGT fue el principal ordenador de la

coalición de gobierno inaugurada en 2003” (Etchemendy, 2011: 156). Para otro autor como Fabián Repetto (Repetto, 2011), en realidad el factor aglutinante fue el gran aporte que trajo al sindicalismo la incorporación de trabajadores formales al sistema previsional.

Más allá de la vigorosa relación del gobierno con los diferentes actores (que en el caso del Ministerio de Trabajo tuvo un condicionante especial que fue la pericia negociadora del Ministro Carlos Tomada), es importante considerar que a partir del tercer trimestre del año 2002, la evolución de las principales variables de la economía mostraron un quiebre en la tendencia negativa verificada entre 1998 y 2002 y la consolidación de una vigorosa etapa de crecimiento sostenido. Entre los terceros trimestres de 2002 y 2004 el PBI se incrementó un 19% y la inversión bruta interna fija creció un 94%.

La nueva etapa, con el cambio en el patrón crecimiento económico se reflejó claramente en la expansión del empleo asalariado registrado y en el crecimiento de la población de empresas que operan en la economía argentina. Entre los terceros trimestres de 2002 y 2004 el empleo acumuló una variación del 20% (unos 587 mil puestos); y el número de empresas en operaciones se expandió un 10% (adicionando unas 31 mil nuevas firmas). (MTEySS, 2006)

## **C. Los planes de empleo del período**

### **1. El plan integral de empleo “Más y Mejor Trabajo”**

El gobierno de Kirchner tuvo una estrategia basada en el desarrollo. Es interesante analizar la primera publicación que se realiza en el marco del Programa AREA (Asistencia a la Reactivación del Empleo en la Argentina), financiado por la Organización Internacional del Trabajo y por Italia Lavoro donde Francisco Albuquerque sostenía que “el desarrollo económico depende esencialmente de la capacidad para introducir innovaciones al interior de la base productiva y tejido empresarial de un territorio” (Albuquerque, 2003:1). Tradicionalmente se había tendido a reducir el concepto al señalar que el desarrollo económico dependía de la inversión de recursos financieros. Sin embargo, “la disponibilidad de los mismos no es suficiente por sí sola, ya que pueden dirigirse hacia

aplicaciones de carácter improductivo o especulativo, sin asegurar la inversión productiva real. Así pues, la orientación de los recursos financieros hacia la inversión productiva depende de otros factores básicos". (Albuquerque, 2003:1).

Además, la introducción de innovaciones no era únicamente resultado de la investigación y desarrollo tecnológico realizado por las grandes empresas o los principales laboratorios públicos o privados. Para que las innovaciones se produzcan era necesario que los agentes productivos y empresariales, se involucraran en la adaptación y utilización de los resultados de las actividades de investigación y desarrollo para la innovación (I+D+i) en los diferentes procesos productivos concretos. De ahí la importancia, cada vez mayor, de los sistemas territoriales de innovación. (Albuquerque, 2003)

Finalmente, cuando se planteaba el tema territorial o regional, se hacía por lo general, desde una lógica compensatoria o asistencial, tratando de acortar la distancia entre los indicadores promedio de una región respecto a otras, interesándose más por la posible convergencia o divergencia de situaciones que por intentar entender las potencialidades de cada territorio." (Albuquerque, 2003: 1).

Estos planteamientos fueron utilizados en el diseño de los Planes para favorecer el empleo en la Argentina en este período: el trabajo fue el principal factor de inclusión social y la recuperación de la Argentina se logró a través del empleo, en un marco de dinamismo económico y políticas activas.

"El Programa intentaba terminar con el Programa Jefes de Hogar que comenzó a gestionarse a principios de 2002 como respuesta a una crisis histórica de nuestro país. Buscaba generar estrategias de empleabilidad al lograr que se fortaleciera el entramado productivo y la capacidad institucional de los municipios. Para ello contaríamos con una red de servicios de empleo que ayudara a incluir aquellas personas con una desvalorizada calificación en el mercado del trabajo." (Entrevista a Enrique Deibe, Secretario de Empleo del MTEySS, realizada por la autora, 2009)

El **Plan Integral** contemplaba en un primer momento, tres tipos de acuerdos:

a. **Acuerdos Sectoriales:**

Éstos “comprometían y vinculaban a representantes de sectores nacionales y regionales representados por cámaras empresarias y sindicatos con potencial de generación de empleo, concretándose en proyectos específicos con empresas y trabajadores en las áreas geográficas donde se concentraba la actividad del sector” Un proyecto sectorial de calificación era un compromiso de acciones sostenidas entre el Ministerio y representantes del sector privado y público. (MTEySS, 2003; AREA, 2008)

La finalidad era entonces, responder a las necesidades de calificación que un sector de actividad determinado requiriera, en el marco de situaciones territoriales particulares. Y de esta manera fortalecer su productividad, competitividad y capacidad en la generación de empleos de calidad.

Tal como se describe en el Informe del Programa AREA y en los informes del MTEySS, la formulación, coordinación, ejecución y seguimiento del proyecto sectorial es responsabilidad directa de los actores del sector que plantean las necesidades de calificación: 1) Representantes del sector empresario: cámaras u organismos representativos; grupo de empresas del sector; 2) Representantes de los trabajadores: sindicatos que agrupan a los trabajadores del sector por actividad. (AREA, 2008)

Se firmaron numerosos acuerdos sectoriales, desde lo más tradicionales, vinculados a la construcción, el sector extractivo, forestal, etc. hasta algunos mucho más de vanguardia como los de industrias culturales o el turismo

El principal objetivo era “capacitar a trabajadores ocupados y desocupados de acuerdo a las demandas de calificaciones del sector, determinadas por las distintas realidades locales. En segundo lugar, se intentaba facilitar la incorporación de trabajadores desocupados a empleos de calidad en empresas del sector, promoviendo acciones que mejoraran la calidad del empleo y el desarrollo y reconocimiento de la

calificación”. (MTEySS, 2006). Es interesante considerar que el Proyecto Sectorial coordinaba técnica y administrativamente el conjunto de los componentes del Sistema de Formación Continua.

La justificación del proyecto debería estar fundamentada debidamente en la capacidad potencial de las empresas del sector respecto de generar empleo en las distintas localidades involucradas. (MTEySS, 2009) El objetivo de inserción laboral de un proyecto, tenía como supuesto indiscutible que dicha inserción se cumpliera mediante formas de contratación acordes a la normativa laboral vigente. A tales efectos, podían participar en él: a) empresas que no registraran ningún tipo de irregularidad en la contratación de sus empleados; b) sectores que desarrollen activamente estrategias para combatir la irregularidad. (AREA, 2008; MTEySS, 2006)

**b. Acuerdos Empresariales:** Comprometían a una empresa o grupo de empresas en la calificación e inserción laboral de trabajadores beneficiarios de planes sociales. (La participación de las empresas era vital para conseguir emplear a las personas subocupadas y desocupadas).

**c. Acuerdos Territoriales:**

Incluían a gran número de actores de la localidad o microrregión<sup>40</sup>: empresarios, organizaciones sindicales, ONG, Institutos de formación profesional, Universidades de una determinada región o territorio, bajo el liderazgo del gobierno local. Se concretaban en proyectos que, en el marco de procesos de desarrollo local, respondían a las necesidades de distintos grupos de población. El principal objetivo era el fortalecimiento de los gobiernos locales y provinciales para la generación y mejora del empleo

Se buscaba fortalecer su capacidad institucional para ampliar las capacidades de la gestión para el desarrollo de políticas de empleo y

---

<sup>40</sup> Algunas comunas se asociaban entre sí para conseguir mayor impacto en el empleo conformando una microrregión. Un caso interesante fue la microrregión de “El Arazá” en el norte de la provincia de Santa Fe, conformada por varias comunas.



producción a nivel territorial. Se financiaron propuestas que incentivaran el desarrollo de la economía social, los corredores productivos y el desarrollo económico. (Ejemplos de ello fueron el proyecto de floricultura en Pérez, provincia de Santa Fe; el corredor alimentario en la provincia de Córdoba, entre otros muchos). Para llevar a cabo los Acuerdos Territoriales, se realizó un interesante proceso de descentralización de las políticas públicas a través de las Gerencias de Empleo (Delegaciones Regionales del MTEySS) que promocionaba la firma de los Acuerdos Territoriales en los municipios.

“Esto les permitía realizar un Diagnóstico Socio- Económico contratando consultores externos que hicieran un mapeo de instituciones, revisaran las condiciones locales de empleo, identificaran problemas y particularmente recursos y a partir de allí generaran junto a los actores locales públicos y privados una estrategia de desarrollo local con énfasis en el empleo. (Entrevista a Beatriz Luna de Almada, Gerente de Empleo y capacitación de Santa Fe, MTEySS, realizada por la autora, 2010)

“Estas estrategias de desarrollo “desde abajo”, de carácter difuso y sustentadas por factores no solamente económicos, sino también sociales, culturales y territoriales, tuvieron una importancia decisiva, sobre todo en términos de empleo. El surgimiento de dichas iniciativas de desarrollo económico local ha dependido esencialmente de los agentes territoriales, mediante la concertación de esfuerzos diversos” (Vázquez Barquero y Madoery, 2001). Se concebía el territorio como un agente de transformación social y no únicamente como simple espacio o soporte funcional. (Albuquerque, 2005). Tras el diagnóstico se realizaban mesas de concertación que permitían difundir los resultados y conseguir el consenso y el compromiso para llevar a cabo proyectos en el marco de una Propuesta Territorial. Esa propuesta estaba teñida de las características del territorio y mostraba una “sociedad local” con iniciativas propias.

“Para la identificación del potencial endógeno de las ciudades había que disponer de la información suficiente sobre los aspectos más sustantivos del tejido empresarial tales como el censo de establecimientos o unidades productivas; su localización territorial; eslabonamientos

productivos; mercado de trabajo local; grado de vinculación entre el sistema de formación de los recursos humanos y las necesidades productivas locales; instituciones de capacitación empresarial y tecnológica; sistema territorial de investigación y desarrollo para la innovación (I+D+i); inventario de recursos naturales y ambientales; estructura social y política local; tradición cultural local; organizaciones representativas de empresarios y trabajadores, entre otros aspectos relevantes. (Entrevista a Francisco Yofre; Gerente de Empleo y Capacitación de Córdoba, MTEySS, realizada por la autora, 2009)

El Programa AREA – Programa Integrado de Apoyo para la Reactivación del Empleo en Argentina –, antes mencionado, tenía un objetivo concreto que era brindar asistencia técnica al MTEySS en la puesta en marcha de sus políticas activas de empleo, particularmente su Plan Más y Mejor Trabajo. “Su objetivo era diseñar e implementar estrategias de desarrollo económico local a partir de un enfoque territorial y la participación activa de los distintos actores locales, públicos y privados, que valoren los recursos y potencialidades existentes en los territorios de actuación y articulen propuestas con los diferentes niveles de gobierno (nacional, provincial, municipal), a fin de crear condiciones adecuadas para la generación de empleo. Su implementación se apoyaría en la Red de Oficina de Empleo” (Programa AREA, 2007)

“Fue complejo internalizar el proceso de desarrollo económico local: diagnóstico – mesa de concertación para acordar el Diagnóstico y las líneas de trabajo estratégicas vinculadas al empleo y la preparación de los proyectos que tenía que aprobar el MTEySS. Tuvimos que partir de cero, hasta aprendimos a elaborar proyectos con marco lógico” (Entrevista a José Freyre, intendente de Venado Tuerto realizada por la autora, 2010)

Además de estos Planes, el MTEySS puso en marcha dos proyectos de gran importancia: la **Red de Oficinas de Empleo** y la **Red de Formación Continua** (ésta muy vinculada a los Acuerdos Sectoriales)

#### **d. La Red de Servicios de Empleo**

Esta Red surge con la creación de las Oficinas de Empleo Municipales, a partir de la resolución 176/05 MTEySS, que las define como entidades municipales con dependencia técnica de la Unidad de Servicios de Empleo, USE. Cumplían el rol de Agencias de Colocación ya que su misión era la intermediación y colocación laboral.

“El objetivo de los Servicios Públicos de Empleo era dar servicios eficientes y gratuitos que contribuyeran al buen funcionamiento del mercado laboral. Nunca en Argentina hubo instituciones públicas de esta naturaleza.” (Entrevista a Enrique Deibe, Secretario de Empleo del MTEySS, realizada por la autora, 2008)

El Gobierno Nacional al jerarquizar el problema del empleo asumió el desafío de desarrollar una Red de SPE que permitiera llevar adelante políticas activas concebidas como políticas de Estado. Esta Red, de base municipal en la Argentina, surge a mediados del año 2004 con la puesta en marcha de las primeras Oficinas de Empleo (OE) en los municipios más importantes del país.

“Se llegaron a tener 300 oficinas en diciembre de 2009, la idea era dar una cobertura nacional amplia y suficiente”. (Entrevista a Elena Soto, Coordinadora de la Oficina de Empleo de Curuzú Cuatiá, Corrientes, realizada por la autora, 2009)

“Un objetivo de las Oficinas de Empleo es generar puentes entre los que buscan activamente un trabajo y quienes los ofrecen. Es decir, ayudan a cubrir vacantes en empresas y organizaciones públicas o privadas, mediante la selección y/o capacitación del personal que reúna los perfiles adecuados a los puestos solicitados. Para esto, se vale de procesos de intermediación e inserción laboral.” (Entrevista a Francisco Yofre, Gerente de Empleo y Capacitación de Córdoba realizada por la autora, 2010)

La implementación de Servicios de Empleo contaba con antecedentes en el MTEySS, y fue el resultado del convenio 88 suscripto por la OIT –ratificado por nuestro país– y lo prescripto por la Ley de Empleo. La Resolución de la Secretaría de Empleo (SE) N° 316/05

posibilitó la puesta en marcha de la Red Federal de Servicios de Empleo, que nucleaba a todas las Oficinas de Empleo Municipales con convenio firmado con el MTEySS a través de la Secretaría de Empleo.

En este marco, “los procesos de creación y fortalecimiento de Oficinas de Empleo (OEs) impulsaron la consolidación de nuevos espacios institucionales que permitieron garantizar la prestación de servicios de empleo, orientados a interrelacionar un conjunto de herramientas de políticas activas de empleo articulando tres ejes fundamentales: orientación laboral, calificación/formación profesional e inserción laboral.” (MTEySS, Resolución de la Secretaría de Empleo N° 316/05)

Las Oficinas de empleo tenían como destinatarios y potenciales usuarios a personas con problemas de empleo (Desocupados, Subocupados, Beneficiarios de Programas, Personas que desean cambiar de empleo, etc.) y a empleadores (Empresas grandes, PYMES, Particulares, Estado, Cooperativas, etc.)

A las empresas les ofrecía una preselección de postulantes con los perfiles y requisitos adecuados para ocupar la vacante que ofrece, así como información sobre legislación laboral, programas de empleo e incentivos para la contratación de personal. A los postulantes, información sobre acciones de capacitación disponibles en la localidad, asesoramiento y Orientación Laboral. (MTEySS, 2003)

Se inauguraron cerca de 300 Oficinas de Empleo municipales en todo el país. Aunque su objetivo principal era asistir a las personas que presentaran dificultades para el ingreso en el mercado laboral, el mayor logro ha sido la orientación brindada para iniciar el proceso de definición del perfil ocupacional, detectar oportunidades de empleo en el ámbito local de residencia y definir acciones a seguir (plan de acción) con el objeto de prepararse mejor para la búsqueda de empleo. Se les proporcionaba además orientación y derivación a Servicios Sociales o hacia otros programas a personas con problemáticas no vinculadas con el empleo pero que dificulten su inserción laboral en cuestiones relacionadas por ejemplo a alimentación, salud, cuidado de niños, documentación, etc. (AREA, 2008)

#### **e. La Red de formación continua**

El segundo proyecto de gran importancia fue la Red de formación continua. Estaba integrada por el conjunto de Instituciones de Formación Profesional que fueron fortalecidas por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social para brindar cursos de oficios, en articulación con la demanda de los sectores productivos y las necesidades de formación de los trabajadores ocupados y desocupados. El Sistema de Formación Continua tenía las siguientes características:

- Consolidaba la Red de Instituciones de Formación Continua.
- Articulaba acciones a nivel territorial con las Oficinas de Empleo, las Instituciones de Formación Continua y con las empresas del sector. (MTEySS, 2003)

Junto con la Red de Oficinas de Empleo y las Gerencias de Empleo desarrollaban un trabajo que favorecía la inclusión social de los grupos menos favorecidos y el desarrollo de la competitividad de los sectores productivos.

Se buscaba impulsar la formación continua de los trabajadores como instrumento para lograr el empleo decente y la competitividad de la economía argentina. Para ello asumió un rol estratégico en la promoción de las condiciones de formación, evaluación y reconocimiento de las competencias laborales que eran exigidas a los trabajadores en los sectores productivos de nuestro país.

La capacitación permanente de los trabajadores que se inicia en 2003 permitió que miles de trabajadores se formaran en cursos de alto nivel técnico profesional, o se certificaran de acuerdo a normas de competencia, y que muchos trabajadores finalizaran sus estudios primarios y secundarios en el marco de estas políticas.

Se normalizaron sectorialmente 381 Oficios y cerca de 200 currículos se diseñaron basados en normas de competencia laboral con sus respectivos materiales didácticos. (AREA, 2008)

El Plan Integral de Empleo Más y Mejor Trabajo tenía como objetivo “promover la inserción laboral de trabajadores desocupados en

empleos de calidad mediante la generación de las calificaciones requeridas por regiones y ramas de actividad, fortaleciendo el entramado productivo a nivel local” (MTEySS, 2003). La definición de calidad involucraba al conjunto de metodologías y criterios de gestión vinculadas con las competencias laborales y con las instituciones de formación y de empleo relacionadas con el proceso de Certificación de Competencias Laborales.

“Este Programa fue una respuesta a la inquietud planteada por las cámaras empresarias y las asociaciones sindicales respecto de la necesidad de conocer profundamente las características que adopta, en la actualidad, el trabajo en las principales ocupaciones críticas de cada sector de actividad” (Entrevista a Beatriz Luna de Almada, Gerente de Empleo de Santa Fe, MTEySS, realizada por la autora, 2010)

Se pusieron en marcha entonces los Acuerdos Territoriales, Acuerdos Sectoriales de Calificación y Acuerdos con empresas. De estos acuerdos participaron prioritariamente personas del Seguro de Capacitación y Empleo, beneficiarios del Programa Jefes de Hogar y otros desocupados.

Por otro lado, se emprendieron acciones de fortalecimiento Institucional, consolidando las instituciones a través de un programa de calidad certificado que buscaba mejorar la formación de los desempleados y los Programas de formación profesional y de terminalidad educativa.

De acuerdo a datos oficiales de 2007, en el ámbito de la formación se firmaron 22 convenios para dar asistencia a las distintas provincias, con una inversión de 47 millones de pesos de los cuales 21 millones correspondían a transferencias directas a los beneficiarios. Las personas incorporadas a la capacitación fueron 124.254 y las capacitadas o en estado de capacitación 104.426 a través de 81.478 programas. (AREA, 2008)

#### **f. Programas para el trabajo en el sector público y en el sector privado**

Se pusieron en marcha los Programas de entrenamiento para el trabajo en el sector público y en el sector privado. El primero tenía como

propósito entrenar a los trabajadores desocupados mediante la práctica en puestos de trabajo en el sector público, para la adquisición de experiencia laboral y de nuevos conocimientos. El segundo tenía un el mismo objetivo pero en el sector privado.

Se implementó también el PIL (Programa de Inserción laboral), que estaba en la Línea de Promoción del Autoempleo o el desarrollo de emprendimientos individuales y colectivos. Los trabajadores que deseaban desempeñarse en un oficio o concretar un proyecto de autoempleo podrían recibir en forma anticipada y en un solo pago, el monto de las cuotas que le restaba cobrar del Seguro de Capacitación y Empleo.

El Programa de Trabajo autogestionado estaba dirigido a Empresas o fábricas recuperadas por los trabajadores que se encontraran en funcionamiento o en proceso de reactivación. Por último, el Programa de Recuperación Productiva, brindaba a los trabajadores de las empresas adheridas una suma fija mensual no remunerativa de hasta 600 pesos y por el plazo de hasta 12 meses, destinada a completar el sueldo de su categoría laboral, mediante el pago directo por ANSES.

Para acceder a este beneficio las empresas debían acreditar la situación de crisis por la que atraviesan, estipulando las acciones que pensaban desarrollar para su recuperación y comprometerse a no despedir personal. El programa fue creado en el marco de la Emergencia Ocupacional Nacional para sostener y promocionar el empleo genuino, apoyando la recuperación de sectores privados y áreas geográficas en crisis. El Ministerio controlaba mensualmente que la empresa mantuviera el número de trabajadores registrados al momento de adhesión al programa, a través Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones. (MTEySS, 2004; AREA, 2008)

#### **g. Plan Nacional de Regularización del Trabajo**

No podemos dejar de mencionar al Plan Nacional de Regularización del Trabajo (aunque no dependía del área de Empleo sino de Trabajo del MTEySS), que fue una de las acciones más significativas para marcar el quiebre entre los que fue el “Régimen de precarización” y el retorno a la protección social. El Plan era la materialización de la

decisión de reinstalar la presencia del MTEySS como agente de contralor de las relaciones laborales mediante la incorporación de un mayor número de trabajadores al Sistema de Seguridad Social accediendo a los beneficios sociales: asignaciones familiares, obra social para el trabajador y su familia, aguinaldo, vacaciones pagas e indemnización. Este plan, al igual que la política de fijación de Salario Mínimo, se basaba en el diálogo social entre los actores del trabajo, es una de las acciones que más contribuye al mejoramiento de las condiciones de vida de la población.

## **2. El Seguro de Capacitación y Empleo**

En el año 2006, se pone en marcha el Seguro de Capacitación y Empleo (SCyE). Era un esquema integrado de prestaciones por desempleo no contributivo para apoyar a diferentes públicos en la búsqueda activa de un empleo, a través de la actualización de sus competencias laborales y de su inserción en empleos de calidad.

Mediante el Decreto N°- 1506 del 28 de octubre de 2004, se instruyó al MTEySS y al Ministerio de Desarrollo Social para que, en forma conjunta, realizaran un proceso de inclusión de las personas beneficiarias del Programa Jefes de Hogar en otros programas o acciones de acuerdo a las condiciones de empleabilidad y vulnerabilidad que reunieran las mismas. Esta iniciativa permitió que las personas beneficiarias pudieran optar por ser incluidas en las acciones y programas creados o a crearse en el ámbito de cada uno de los mencionados Ministerios que atendieran sus necesidades prioritarias.

Por la Ley 26.077 se prorrogó hasta el 31 de diciembre de 2006 la vigencia del Programa Jefes de Hogar en los términos del Decreto 565/02, sus modificatorios y sus normas reglamentarias y el proceso de traspaso de los beneficiarios mencionado en los considerandos precedentes.

La regulación del sistema, de base contributiva, destinado a la protección del desempleo no permitía incluir a un amplio grupo de trabajadores desocupados que desde hacía muchos años habían transitado por trabajos no registrados y precarios, muchos de los cuales eran actualmente beneficiarios de los programas sociales. Se pensó que



con esta medida, la institución de un Seguro de Capacitación y Empleo de base no contributiva, se podía fortalecer una estrategia más inclusiva que atendiera la contingencia del desempleo, fortaleciendo las políticas activas de promoción del empleo y formación profesional.

Esta medida requirió de una actividad conjunta del Gobierno Nacional junto a las Provincias, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y los Municipios, a través de acuerdos que permitieran optimizar los recursos disponibles.

En una primera etapa, este Seguro se orientó a los/as beneficiarios/as del Programa Jefes de Hogar que optaran por incorporarse al mismo, de forma gradual a través de las Oficinas de Empleo municipales. El seguro instituido articularía las prestaciones dinerarias y el reconocimiento a los fines previsionales del tiempo de permanencia en el mismo, con acciones de formación profesional, entrenamiento laboral, orientación y apoyo a la búsqueda de empleo e inserción laboral.

Las prestaciones fueron:

- dinerarias de carácter no remunerativo (las personas beneficiarias percibirían una prestación dineraria mensual no remunerativa por un período máximo de veinticuatro meses. Durante los primeros dieciocho meses el monto de la prestación ascendería a la suma de pesos doscientos veinticinco mensuales y luego se reduciría a pesos doscientos mensuales hasta completar el período máximo).
- de apoyo a la inserción laboral a través de las Oficinas de Empleo municipales y de la Red de Servicios de Empleo mediante: a) servicios de orientación y asistencia en la búsqueda de empleo; b) servicios de intermediación laboral para la incorporación al empleo en el sector público y privado; c) servicios de formación básica y profesional; d) participación en actividades de entrenamiento para el trabajo; e) asistencia técnica para la formulación de proyectos de autoempleo.

Esta asignación entonces, era acompañada por acciones (prestaciones) que debe realizar el participante:

- Finalización de estudios primarios y/o secundarios con entrega de certificación de estudios formales.

- Actividades de formación profesional y capacitación laboral.
- Servicios brindados por la Oficina de Empleo: orientación laboral (OL); apoyo a la búsqueda de empleo (ABE); orientación al trabajo independiente (OTI)
  - Participación en los cursos de trayectos de orientación laboral (TOL)
  - Profesionalización del Trabajo Doméstico (Resolución N° 876/06). El objetivo central es jerarquizar y profesionalizar a las personas participantes del seguro que realizan estas tareas.
  - Entrenamiento para el trabajo en el sector público, privado y ONG.
  - Apoyo a la inserción laboral en el sector público, privado y ONG según la cantidad de horas de actividad diarias.
  - Programa Empleo Independiente con la entrega de las cuotas en su totalidad según el proyecto. (MTEySS, 2004)

Se entendía que el Seguro de Capacitación y Empleo era una auténtica política superadora de propuestas asistencialistas desarrolladas durante la crisis del 2001.

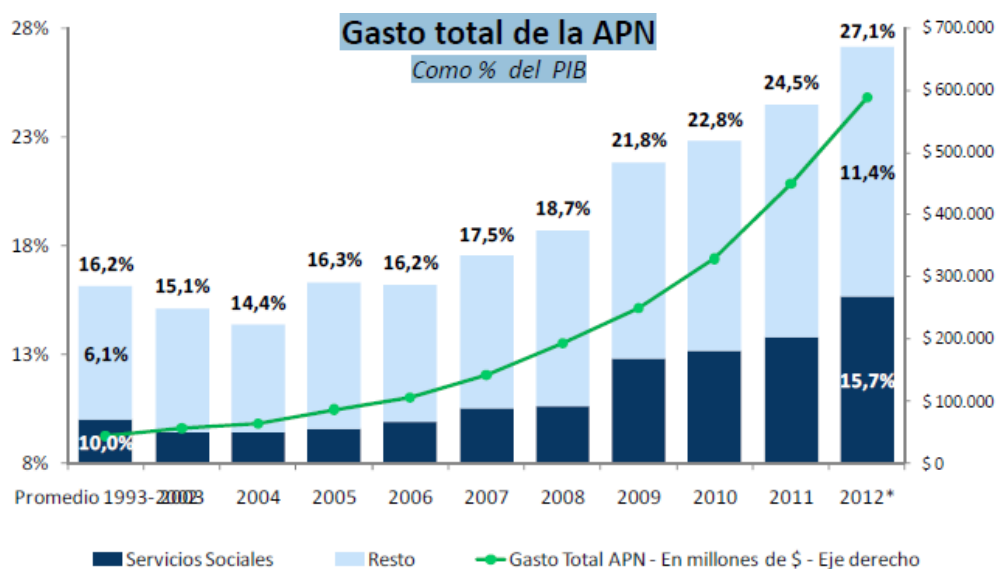
#### **D. El impacto de las políticas de empleo**

En este período se logró avanzar a una política de Estado que recuperara la búsqueda de soluciones para el empleo para toda la sociedad. Es posible clasificar las intervenciones de la gestión Kirchner en dos ejes, por un lado se estructura la política asistencial de empleo o para las personas desocupadas, bajo la órbita del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTESS), y por el otro la política asistencial para la población pobre, bajo la jurisdicción del Ministerio de Desarrollo Social (MDS).

En los siguientes gráficos elaborados por el Ministerio de Economía y que llegan hasta el año 2012 pueden observarse dos cuestiones interesantes: en primer lugar que el aumento del gasto total de la Administración Pública Nacional (APN) a partir de 2003 se debe

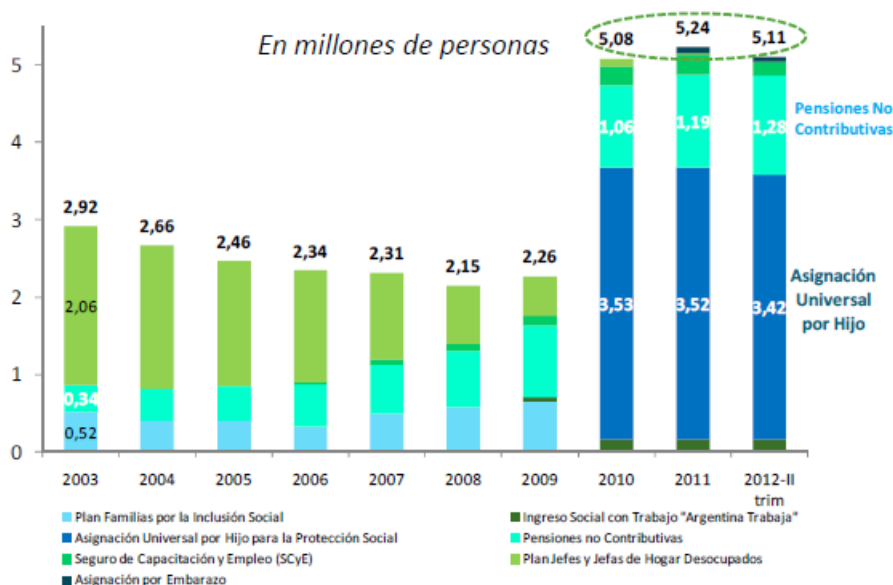
principalmente al impulso del Gasto Social, y en segundo lugar se destaca el incremento del Gasto en Previsión Social, Educación, Salud y Asignaciones Familiares. La vertiente positiva es que habla del compromiso con la integración y el bienestar de la ciudadanía. La duda que surge es si ese gasto social no termina aplicándose solo a políticas asistencialistas. La continuidad en la línea del tiempo más allá del período bajo estudio nos permite visualizar la influencia de la Asignación Universal por Hijo.

**Gráfico Nro. 1 Gasto total de la APN Como % del PIB**



Fuente: MECON

**Grafico Nro. 2. .Gasto público incluyendo políticas de transferencias**



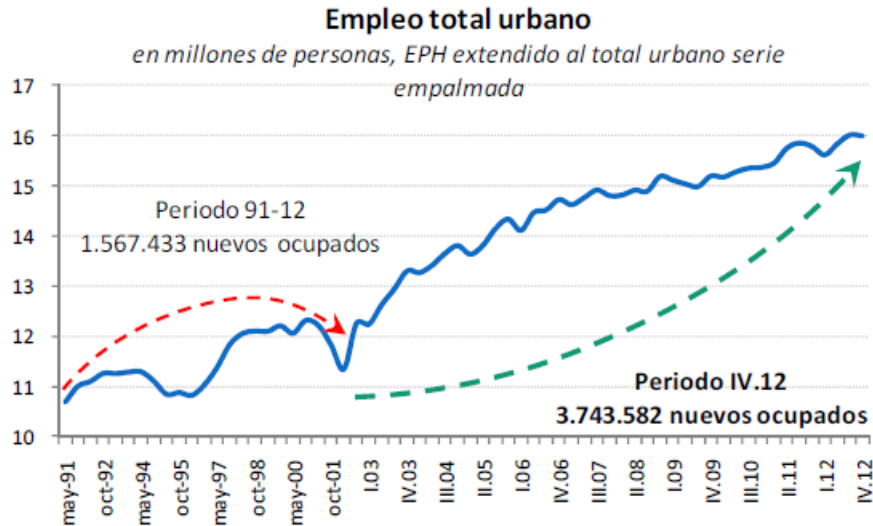
Fuente: MECON

La intervención a través del MTEySS y del Ministerio de Desarrollo Social, evidencian características asistencialistas en la política para la población desocupada, y muestran que el impacto de la cuestión del empleo atraviesa en buena medida las acciones destinadas a la población pobre. Esta intersección en las acciones de ambas jurisdicciones también se evidencia en los valores que promueven y los aspectos centrales que las caracterizan.

En los siguientes Gráficos podemos observar en primer lugar el aumento en el nivel de empleo, que muestra que mientras que en el período 1991-2002 los ocupados se incrementaron en 1,5 millones de personas (+15%), en el período 2003-2011 sólo en empleo urbano se sumaron 3,7 millones (+31%). El siguiente Gráfico nos muestra un hecho fehaciente como fue el crecimiento del empleo registrado, comparado con el máximo de los 90s, los puestos de trabajo registrados en el SIJP se incrementaron un 60% y alcanzaron para el tercer trimestre de 2012 los 7,8 millones de puestos. Entre 2002 y 2012 los puestos privados se incrementaron en un 80% pero también se incrementaron los públicos en un 69%. Ello nos permite interrogarnos si los puestos públicos son

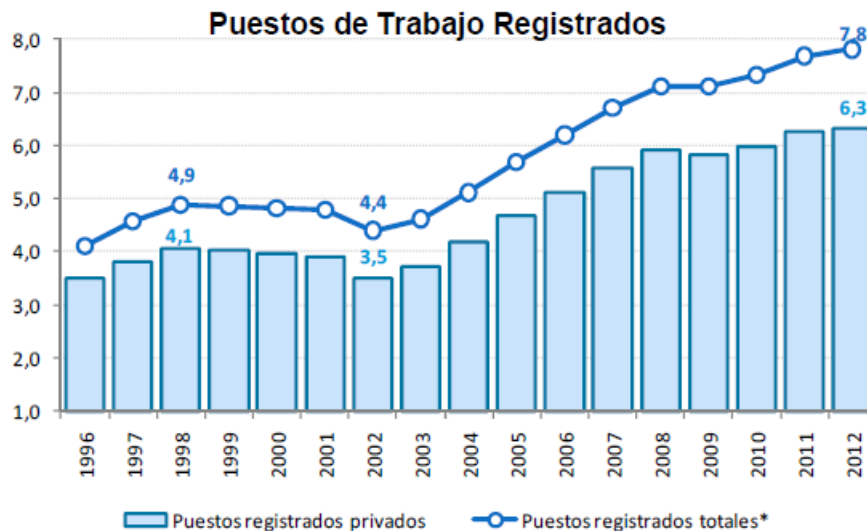
consecuencia de la política o de la necesaria generación de empleos porque no existe demanda en el mercado.

Gráfico Nro. 3 Empleo total urbano (período 1991 – 2012)



Fuente: MECON en base a EPH – INDEC

Gráfico Nro. 4 Puestos de Trabajo Registrado

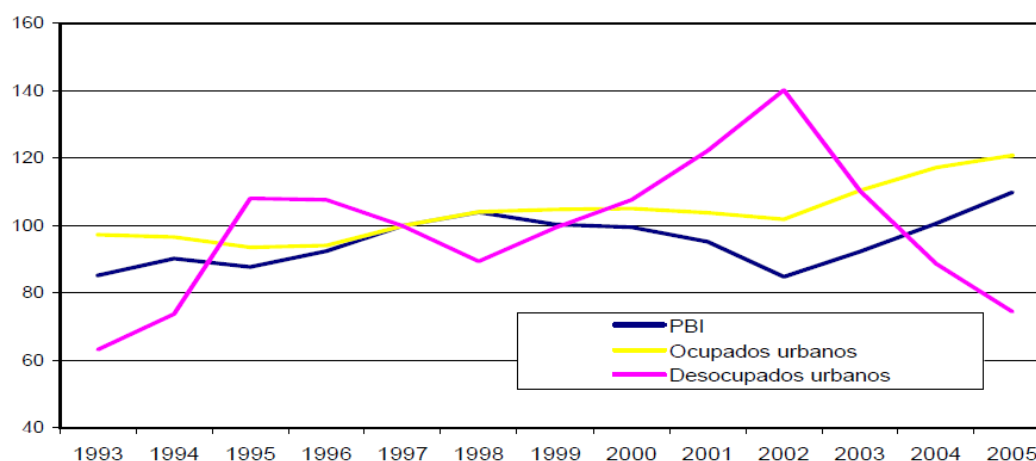


Fuente: MECON en base a EPH – INDEC

Kirchner al asumir se enfrenta a problemas estructurales para generar empleo productivo aún con períodos de crecimiento del producto, afianzado por años de des-industrialización y una distribución del ingreso

regresiva que redujo la capacidad de gasto de amplios sectores de la población; el aumento del desempleo; el incremento de la tasa de empleo asalariado no registrado en empresas pymes y microempresas; una normativa laboral que avaló la flexibilización laboral “legal” e ilegal, tanto sea por la acción de modificaciones en la legislación protectora, o por la omisión de actividades de control y fiscalización del cumplimiento de las leyes vigentes (Giosa Zuazúa, 2006) Específicamente durante el gobierno de Néstor Kirchner, se recuperaron puestos de empleo junto al crecimiento del producto. Solo que entre 2003 y 2005 el producto acumuló un crecimiento del 27 % y el empleo aproximadamente del 10 %. Conjuntamente el desempleo abierto se redujo en forma sistemática.

**Gráfico Nro.5 - Evolución del Producto Bruto Interno (PBI), población ocupada y desocupada. Índice 1997=100**



Fuente: CIEPP en base a serie de población activa, ocupada y desocupada de la Dirección Nacional de Programación Macroeconómica. Ministerio de Economía

En los primeros momentos de la recuperación económica el empleo creció a tasas que promediaron el 7 % interanual; esta expansión se sostuvo principalmente por el crecimiento del empleo asalariado precario. Ya en el año 2005 la tasa de generación de empleo bajó al 3 % promedio, y la proporción de empleo precario dentro de los asalariados disminuyó unos puntos, pero continúa en estándares elevados. Un ritmo de crecimiento del 9 % anual durante tres años consecutivos derivó una disminución de la tasa de empleo no registrado del 49% al 47 %. Por otro

lado, la generación de puestos de trabajo mostró un comportamiento notablemente expansivo durante el período 2003-2004, acumulando un total de 40.000 nuevas oportunidades laborales en ese período. Por otra parte, “tenemos que resaltar que de las oportunidades laborales creadas durante el 2004, una porción importante surge de la conversión de puestos de trabajo que eran de tiempo parcial involuntario (subempleo horario o visible -menos de 35 horas semanales-) a puestos de trabajos de tiempo completo”. (Entrevista a Enrique Deibe, Secretario de Empleo del MTEySS, realizada por la autora, 2008)

En este sentido se observó una caída de la tasa de subempleo horario o visible que entre el segundo semestre de 2003, y el mismo periodo del 2004 disminuyó 2,4 puntos porcentuales (del 15,5 al 13,1% de la PEA), alcanzando a unas 12.000 personas. (MTEySS, 2011)

La política de empleo estuvo vinculada a la política macrocambiaria para la generación de puestos de empleo, y para el empleo no registrado se desarrollaron campañas de regularización de trabajadores y fiscalización difundidas por el Ministerio de Trabajo. (CIEPP, 2006)

De las políticas aplicadas, destacamos el Plan “Más y Mejor Trabajo”, que ha sido uno de los ejes fundamentales de las políticas de empleo junto al Seguro de Capacitación y Empleo para mejorar la empleabilidad de las personas desocupadas y de las que poseen planes de empleo, y promover su inserción laboral en empleos de calidad. Las acciones que se determinaron fueron la inserción en empleos formales; el apoyo para la formación profesional y terminalidad educativa; la orientación laboral y apoyo para la búsqueda de empleo, y el fortalecimiento de unidades productivas autogestionadas por sus trabajadores.

En el Más y Mejor Trabajo, la reinserción laboral como asalariados se implementa como acción de política la reducción de la alícuota de las contribuciones patronales que deben pagar los empleadores, y además durante los primeros 6 meses de contratación el Estado continúa pagando

los \$ 150 al empleado, suma que es descontada del salario que paga el empleador. Esto rige para los contratados que son beneficiarios del Plan.

El Seguro de capacitación y Empleo (ScyE) es un esquema integrado de prestaciones por desempleo no contributivo para apoyar a diferentes públicos en la búsqueda activa de un empleo, a través de la actualización de sus competencias laborales y de su inserción en empleos de calidad. Esto implicaba una asignación monetaria mensual no remunerativa de \$225 durante los primeros 18 meses y de \$200 durante los últimos 6 meses, que era acompañada por acciones (prestaciones) que debía realizar el participante, como la finalización de estudios primarios y/o secundarios con entrega de certificación de estudios formales, o actividades de formación profesional y capacitación laboral. Al respecto es interesante la lectura de los resultados de una encuesta realizada en la ciudad de Mar del Plata que recaba la visión de los beneficiarios acerca de si por el hecho de recibir la capacitación, sus posibilidades de conseguir trabajo mejoraron. Las respuestas obtenidas, fueron negativas en casi el 60% de los casos. Si sumamos la opinión que tenía el total de quienes respondieron sobre su situación económica en el último año, surge que el contexto resultó condicionante, ya que el 80% de los beneficiarios consideró que su situación había empeorado o no evidenció cambios. La alta tasa de desocupación persistente influye inevitablemente en las percepciones de este grupo de personas.

La transición entre este programa y el trabajo genuino se planteó como mencionábamos con antelación en el 2006 a través del “Seguro de Capacitación y Empleo”.

“Buscábamos poner en marcha una instancia que generara nuevas condiciones, eso nos decía el Ministro, que permitieran acompañar el traspaso del Programa Jefes de Hogar a la inserción en el mercado laboral con trabajos genuinos a través del fortalecimiento de competencias en la población desocupada” (Entrevista a Beatriz Luna de Almada, Gerente de Empleo de Santa Fe, MTEySS, realizada por la autora, 2010)



Se requería para ello, “el consenso de los actores de la producción y el trabajo alcanzado en el marco del diálogo social. Eso significaba que en las mesas de concertación, necesariamente tenían que estar presentes los representantes del municipio, el poder legislativo o concejo para que la oposición se sintiera parte de este proceso y representantes de las empresas, los sindicatos, las entidades de formación profesional”. (Entrevista a Francisco Yofre, Gerente de Empleo y Capacitación de Córdoba realizada por la autora, 2009)

En una entrevista realizada a Carlos Tomada, el Ministro de Trabajo que pervive desde el año 2003 por el CELAB en el año 2014, dice que: “Primero, el 25 de mayo de 2003 va a quedar como un hito de la historia del trabajo en la Argentina. Las convicciones, tanto de Néstor Kirchner como de la Presidenta, en relación a la trascendencia de recuperar, reparar y consolidar las instituciones y la cultura del trabajo, fueron increíbles. [...] Todos nosotros pensábamos que había que hacer algo transformador.” (Tomada, 2014) Entrevista realizada a Carlos Tomada Publicada en Revista CELAB, 15 de Octubre de 2014)

Por último, una cuestión que quisiéramos destacar es que en el discurso de Kirchner y particularmente en el de su Ministro de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Carlos Tomada, se instauró el hecho que en Argentina se debe instalar el trabajo como fuente de derechos de inclusión social para todos. Y el empleo era concebido como el eje de la inclusión social. En ese sentido podría comprobarse en parte una de nuestras hipótesis.

Las políticas de empleo intentaron ser en este período un instrumento de desarrollo inclusivo, buscando articular competitividad con solidaridad. “Se ha formulado, también, la hipótesis según la cual una “sociedad del trabajo”, que descansa en estándares de generalización del empleo y de promoción de su calidad constituye la visión movilizadora que da sentido a la política pública del desarrollo”. (Tomada, 2006) En ese

contexto, se presentaron las líneas principales de la gestión de la política laboral en torno a sus cuatro objetivos clave:

***El crecimiento del empleo en general y del formal en particular;*** se buscó incrementar la masa salarial, a través de una drástica reducción del desempleo y creación neta de puestos de trabajo.

***La mejora en la distribución del ingreso*** La política de redistribución de los ingresos – en la cual estuvieron en el centro el incremento del salario y las prestaciones de la seguridad social – ha tenido como objetivo explícito estimular la demanda efectiva para producir incrementos en la producción, la inversión y la creación de puestos de trabajo. “Cada vez más, las argentinas y los argentinos se vuelcan al trabajo como base de derechos y de ciudadanía y dan, por tanto, pasos significativos en la dirección de la llamada “sociedad del trabajo”. Derechos que sólo se gozan en el marco de un trabajo “en blanco”, registrado y que califica como decente”. (Tomada, 2006)

El empleo registrado acumulado se incrementó de un 27,7 % desde el año 2003, junto a un drástico cambio de tendencia del empleo industrial, que pasó de disminuir en un 17,0 % entre 1991 y 2001, a crecer un 16,7 % en el período del actual gobierno.

***El fortalecimiento de las instituciones del trabajo.*** La institucionalidad del mercado de trabajo era una cuestión de gran importancia tras el declive financiero, económico y social de nuestro país. En realidad, la reglamentación del mercado de trabajo abarca a las instituciones, así como a parte de las políticas del mercado de trabajo, e incluye a las entidades encargadas de establecer los salarios, las prestaciones sociales obligatorias, el sistema de seguro de desempleo, además de distintos aspectos de la legislación laboral (por ejemplo, las leyes de salario mínimo, la legislación sobre la protección del empleo y el cumplimiento de la ley). (Tomada, 2007) Las políticas del mercado de trabajo, por otra parte, comprenden todo el espectro de políticas regulatorias que influyen en la interacción entre la oferta y la demanda de

trabajo. Se trata de políticas que proporcionan una sustitución de ingresos (generalmente denominadas políticas pasivas del mercado de trabajo), así como medidas de integración en el mercado de trabajo destinadas a las personas desempleadas o que están en riesgo de sufrir el desempleo.

Es importante considerar además el hecho que el sindicalismo haya recobrado el protagonismo perdido al reabrirse las negociaciones colectivas, entre otros avances (Etchemendy, 2011) y al maximizarse los efectos expansivos de corto plazo de su esquema macroeconómico, aprovechando las oportunidades para preservar o expandir los niveles de actividad y empleo utilizando el gasto público como estímulo de la demanda agregada. (Bonvecchi, 2011)

***La formación profesional y laboral de los trabajadores***, La meta de reconstruir una “sociedad del trabajo” ponía en el centro la idea tradicional de “empleabilidad”: “el trabajo recupera en este tipo de sociedad su estatuto no sólo de dignidad de las personas, sino el de un ámbito de desarrollo del talento humano productivo. Pero para que tal objetivo se concretara, era necesario un marco de diálogo social. La organización del trabajo se constituía en espacio calificante, la negociación colectiva posibilitaba condiciones de acceso y desarrollo en la ocupación, la empresa se volvía un ámbito de aprendizaje que podía ser valorizada socialmente”. (Tomada, 2007)

En este punto, hacemos mención a una entrevista realizada al Ministro Tomada en la Revista Umbrales de América del Sur, en el año 2010. “[...] Pero yo diría que sí hay un punto de inflexión en esta gestión, con relación a las del período democrático, y no pretendo con esto poner un contenido valorativo moralizante, sino decir que, tal vez, el rasgo principal de esta gestión es que se inserta en un proceso, en un proyecto político, uno de cuyos rasgos –si no el rasgo principal- es haber puesto al trabajo como eje y como centro de las políticas públicas vinculadas al crecimiento y al desarrollo económico. Esto le da por fuerza al Ministerio un lugar importante. Claro, que no es el Ministerio el que crea el trabajo, pero sí el que asume la responsabilidad -en el caso de nuestro equipo,

también la vocación- por la reconstrucción de las instituciones laborales en nuestro país; por buscar mecanismos para que ese trabajo se distribuya mejor, y por empeñarse para que el empleo no sea cualquier empleo sino un trabajo “digno”. Y ahí sí aparecen las diferencias con las otras gestiones, ¿por qué? Porque en general, las gestiones anteriores estuvieron más vinculadas con la idea de mejora de la competitividad, con la idea de la búsqueda de la flexibilidad laboral como una forma de permitir bajas en los costos laborales frente a una política económica que era muy cerrada por el lado de la política cambiaria, el uno a uno. Entonces, en la búsqueda de hacer competitiva a la economía, los gobiernos anteriores tomaban a la cuestión laboral como uno de los campos del ajuste estructural. También desde el punto de vista de las instituciones laborales, creo que estamos dejando un legado que está vinculado básicamente con el diálogo en su sentido más amplio: la negociación colectiva y el Consejo del Empleo, la Productividad y Salario Mínimo; así como la construcción y la recuperación de un conjunto de espacios y de ámbitos tripartitos o de búsquedas de campos de consensos vinculados con la erradicación del trabajo infantil, la igualdad y la equidad de género y de trato, y sobre todo, los Consejos Sectoriales de Formación Profesional y Competencias; es decir, todas instituciones que están y van a seguir en marcha y con una presencia valorada por los actores sociales.” (Entrevista realizada a Carlos Tomada Publicada en Revista Umbrales de América del Sur, n. 10, Julio 2010.)

Como sostiene María de los Ángeles Yannuzzi (Yannuzzi, 1999: s/p), “Si la política es el espacio en el cual se define la vida en común, el momento de unidad final dependiente de aquélla y que incluye a todos aparece hoy amenazado por la fragmentación debido a la exclusión impuesta por el mercado y por la desarticulación de los lazos sociales. Es por ello que encontramos nuevas fronteras imaginarias a partir de las cuales se determinan en el interior de una misma sociedad la exclusión y la inclusión, definiendo así el grado de marginalidad social y política que puede producirse. Es aquí que se puede constatar en las sociedades actuales, amenazadas en su integridad, una fuerte paradoja que cuestiona la posibilidad misma de insertar el conflicto en el espacio

público en tanto que espacio de debate, en tanto que espacio racionalizado y pacífico de resolución de las diferencias. En ese contexto, el problema que se plantea nos obliga a repensar el sentido mismo de la política ya que se trata de una reducción peligrosa del espacio de conciliación en la sociedad.”

Para algunos autores, el kirchnerismo se presentó como “un intenso fenómeno de poder a secas antes que como voluntad de construcción política e institucional con aspiraciones a una cierta permanencia” (Tonelli, 2011:11, en Malamud y de Luca, 2011). Y solo fue un emergente de la crisis de 2001, que en una fuerte demostración de capacidad gubernativa “brindó respuesta a la preocupación existencial que sigue asolando a la conciencia colectiva argentina: el terror al vacío de poder”. (Tonelli, 2011:11, en Malamud y de Luca, 2011). Para Marcos Novaro, la crisis de 2001 hizo que los actores sociales y políticos se hallaran deslegitimados o debilitados por “sus responsabilidades reales o aparentes en esta crisis” (Novaro, 2011:132) y el kirchnerismo hizo solamente uso de esa oportunidad.

## **Capítulo V. Una comparación del impacto de las políticas de empleo de los gobiernos de Menem y de Kirchner**

En el capítulo anterior analizamos las políticas de empleo del gobierno de Néstor Kirchner, donde apreciamos algunos cambios en el empleo en general, y la mejora en la distribución del ingreso, el fortalecimiento de las instituciones del trabajo y la formación profesional. Aunque hacemos referencia a los gobiernos de la Alianza y de Duhalde, esta Tesis compara el período de Kirchner con el de Menem. Un Programa importante que surge en el gobierno de Duhalde es el Plan Jefes y Jefas de Hogar, eje fundamental de su accionar durante su corto período presidencial, pero dado que tienen continuidad en el gobierno de Kirchner analizamos su impacto vinculado a este período.

Tal como mencionamos en nuestro marco teórico, partimos de una mirada que comprende al Estado como actor clave en el proceso de mejora del empleo y en el conjunto de relaciones que lo vinculan con los diferentes actores del mercado de trabajo.

Nuestro objetivo principal por tanto, era analizar cuál fue el impacto de las políticas públicas de empleo en la integración, el bienestar y el disfrute de la ciudadanía en los períodos seleccionados. La mayoría de los autores en materia de análisis de políticas públicas coinciden que no existe una separación radical entre la implementación y su previa formulación. Susan Barret y Colin Fudge consideran a ambas “como un continuo de elaboración y acción en el cual tiene lugar un proceso negociador entre aquellos que quieren llevar la política a la práctica y aquellos de los que depende la acción” (Barret y Fudge, 1981, en Pallares, 1988: 15)

Los insumos teóricos para el análisis empírico fueron: los regímenes de bienestar, las Políticas de Empleo, y los conceptos de bienestar, integración y ciudadanía que operacionalizamos para una mejor lectura del impacto de las políticas.

#### **A. Primera unidad de análisis: régimen de bienestar en Argentina**

Las primeras unidades de análisis, tal como lo determinamos en el apartado metodológico de la introducción son los regímenes de bienestar, considerados como esas constelaciones, más o menos robustas, de mercados, políticas públicas y trabajo no remunerado (Esping Andersen, 1990).

Realizamos el análisis empírico del régimen de bienestar en la Argentina, basado sólo en información estadística agregada a nivel nacional para ambos períodos presidenciales, considerando las cuatro dimensiones descriptas: La determinación del grado de mercantilización de la fuerza de trabajo lograda, el grado de desmercantilización del bienestar, es decir, su autonomía del intercambio mercantil debido a la reasignación de los recursos que realizan las políticas públicas (Esping-Andersen, 1990); y el grado de familiarización del bienestar, es decir, su autonomía entre la disponibilidad de trabajo femenino no remunerado basado en la división sexual del trabajo (Orloff, 1993). La cuarta dimensión es el desempeño del régimen, independientemente del tipo de prácticas, mercantiles o no, a las que se deba.

**Cuadro Nro. 11. Régimen de bienestar en Argentina. Un análisis comparado para Argentina**

<b>Dimensiones</b>	<b>Indicadores</b>	<b>Gobierno de Menem 1996</b>	<b>Gobierno de Kirchner 2006</b>	<b>Observaciones</b>
<b>Mercantilización</b>	Tasa neta de actividad nivel nacional (15 a 64 años)	57.5	61.5	
	Tasa de desempleo nacional	17.3	8.7	
	PEA femenina (15 a 64 años)		47.5	
	Trabajadores independientes no calificados	43.5	40.5	
	PIB por habitante (US\$ 1995)	19.2	16.7	
	Población nacional bajo línea de indigencia	11	10.3	
	Coefficiente de Gini	0.486	0.475	
<b>Desmercantilización</b>	Gasto público social como porcentaje del PBI	20	21	
	Gasto público social total consolidado	66	64	
	Gasto público en educación	24	20	
	Gasto público en agua potable	11.9	17.9	
	Gasto público en vivienda	3.1	1.0	
	Gasto público en promoción y asistencia social	28.0	25.3	
	Gasto público en programas de empleo	84.5	82.6	
<b>Familiarización</b>	Mujeres activas de 15 a 34 años Jefatura femenina	26	31.4	
	Emparejamiento (assortive mating) Coeficiente de correlacion lineal entre parejas Horas de trabajo	0.12	0.13	
	Emparejamiento (assortive mating) Coeficiente de correlacion lineal entre parejas	0.34	0.46	



	Salarios por hora			
	Emparejamiento (assortive mating) Coeficiente de correlacion lineal entre parejas	0.65	0.68	
	Horas de trabajo			
	Población menor de 12 años por hogar	1.5	1.3	
	Razón de dependencia (población 12 a 64 años)	2.4	2.1	

Fuente: Elaboración propia según la propuesta teórico – metodológica de Martínez Franzoni (2008)

Esto nos permitió definir determinadas características del régimen de bienestar en la Argentina y concluir que aunque ambos regímenes de bienestar son mercantilizados, con Kirchner Argentina se acerca a la desmercantilización.

El primer interrogante que surge y que esperamos responder en este punto es ¿En qué medida las políticas públicas intervinieron desligando el bienestar del intercambio mercantil? Si consideramos la proporción de la PEA ocupada en el sector público, Argentina tiene un Estado grande, con un gasto público social por habitante elevado y una población a quien le interesa (según lo marcaba la Corporación Latinobarómetro en el 2008), estar más vinculada al Estado que al mercado.

En relación inversa al consumo privado, tiene una alta proporción de matrícula privada.

Respecto a la familiarización del bienestar, la pregunta que podemos hacernos es ¿En qué medida el bienestar está sujeto al trabajo no remunerado? Es importante la existencia de familias nucleares sin mujeres cónyuges con trabajo remunerado. Sugiere que la presencia de familias con división sexual tradicional del trabajo, al menos en términos de promedios nacionales, no necesariamente disminuye por elección sino más bien por necesidad económica: alta informalización de las relaciones laborales, bajos salarios, y escasa o nula inversión pública, aparece acompañada de mayor participación laboral de las mujeres y, a la vez, de una mayor demanda de trabajo no remunerado como lo sugiere la presencia de niños y niñas menores de 12 años. (Martínez Franzoni, 2008)

Una característica que se detecta respecto a la composición de la inversión social es que el país destina muchos recursos a programas focalizados. Si observamos el porcentaje del gasto social con respecto al PIB, este es de alrededor del 18%. La inversión social era de US\$ 1650 en Argentina.

El trabajo no remunerado, fuertemente basado en la división sexual del trabajo, existe de manera permanente.

El indicador de trabajadores/as independientes sin calificación permite un acercamiento a la transformación del hogar en unidad productiva, es decir, al autoempleo.

Argentina tiene un alto porcentaje de la población ocupada en esta situación, lo que evidencia una ampliación del ámbito doméstico para hacer propias actividades generadoras de ingresos que compensen las «fallas» del mercado laboral y la distribución de los ingresos.

Es a esta ampliación del ámbito doméstico y del trabajo no remunerado, en tanto esfuerzo por adaptarse y compensar insuficiencias de los mercados laborales y de las políticas públicas, a lo que se alude como «informalidad» del bienestar. Dicho de otra forma, la informalidad del bienestar está dada por una ampliación de una práctica de asignación de recursos para compensar otras.

Argentina, como la mayoría de los regímenes latinoamericanos son, en alguna medida, informales, en tanto una proporción de la población no puede luchar con los riesgos sociales a través de su participación en los mercados laborales o en los servicios públicos (Gough y Wood, 2004). Por lo tanto una proporción variable de la población en alguna medida depende de arreglos familiares y comunitarios para asumir prácticas cuyas lógicas corresponden a los mercados, en particular laborales, o a los estados, locales o nacionales.

#### **B. Segunda unidad de análisis: Políticas públicas de empleo en los regímenes de bienestar y su efecto sobre integración, bienestar y ciudadanía**

En segundo lugar, analizamos las políticas de empleo en Argentina para comprobar por último el impacto que han tenido sobre el bienestar, la integración y la ciudadanía. (objeto de estudio de nuestra tesis) Una gran ayuda desde el punto de vista metodológico ha sido organizar las políticas de empleo en meramente declaratorias de intereses (Martínez Nogueira,

1997), de promoción de actividades (programas de transferencia de bienes y recursos, etc.) (Martínez Nogueira, 2004), normativas, sustantivas, y de enfoque de derechos (NNUU, 2006) (para dividir las que tuvieran un objetivo integrador de las que poseían propósitos reguladores del empleo o leyes). A ello sumamos la existencia (o no) de articulación con otros sectores: Público con social y empresarial (Cunill Grau, 2005) y Serrano y Fernández (2005). En torno a ello, utilizaremos el siguiente cuadro:

**Cuadro Nro. 12: Aproximación a las políticas públicas durante los períodos de Menem y Kirchner con impacto en el empleo y en la integración, bienestar y ciudadanía**

Régimen de bienestar	Políticas Públicas	Tipo de política					Articulación con otros sectores (Policy Network)	
		Sustantivas	Promoción de actividades (programas de transferencia de bienes y recursos, etc.) (Martínez Nogueira, 2004)	Normativas y regulatorias	Declaratoria de intenciones (Martínez Nogueira, 1997)	Basadas en enfoque de derechos (NNUU, 2006)	Público, social, empresarial (Cunill Grau, 2005)	Gobiernos provinciales y locales (Serrano y Fernández, 2005)
Mercantilista: Menem (1989 – 1999)	Ley de Emergencia Económica	Si	-	Si	-	-	-	-
	Ley de Emergencia Administrativa o Reforma del Estado	Si	-	Si	-	-	-	-
	Ley de convertibilidad	Si	-	Si	-	-	-	-
	Dec/ley 9/93 libre elección de obras sociales			Si				
	Dec 470/93 Salarios/negociación colectiva			Si			Si	
	Dec 2609/93 reducción de aportes patronales			Si			Si	
	Ley 24240/93 Jubilaciones y pensiones (AFJP)			Si				
	Acuerdo marco para el				Si		Si	

	empleo, la productividad y la equidad social							
	Ley 24.465 Ley de Contrato de Trabajo	Si		Si			Si	
	Dec 292/95 Disminución de aportes patronales			Si			Si	
	Dec 372/95 Disminución de la rebaja de los aportes patronales			Si			Si	
	Dec 492/95 Exceptúa las obras sociales de las rebajas decretadas			Si			Si	
	Ley de Reforma laboral	Si		Si				
	Servicio Público de colocación			Si				
	Res. MT 313/93 de Formación profesional			Si			Si	
	Programa de desarrollo Institucional : Talleres ocupacionales, Consejos de Formación Profesional, Categorización de competencias, Formujer			Si		Si (Formujer)	Si	Si

	Programa Trabajar		Si					Si
Mercantilista con tendencia a la desmercantilización: Kirchner (2003 – 2007)	Programa JyJH (surge en el gobierno de Duhalde pero fue prorrogado hasta el 31 /12/06)		Si				Si	Si
	Ley 25.877/04 de Ordenamiento del Régimen Laboral	Si		Si				
	Programa Nacional de Trabajo Decente				Si		Si	
	Plan Integral de Empleo Más y Mejor Trabajo: Acuerdos Sectoriales Acuerdos Empresariales Acuerdos Territoriales			Si			Si	Si
	Red de Oficinas de empleo Res. 176/05			Si			Si	Si
	Red de Formación Continua			Si			Si	Si
	Programa de entrenamiento para el trabajo en el sector público y privado			Si			Si	Si
	Programa de inserción laboral			Si			Si	Si
	Programa de trabajo gestionado			Si			Si	Si

	Plan Nacional de Regularización del Trabajo			Si			Si	
	Seguro de Capacitación y Empleo		Si				Si	Si

Fuente: elaboración propia siguiendo distintos autores: Acuña y Repetto (2002), Acuña (2010), Martínez Nogueira (1997, 2004), NNUU (2006), Cunill Grau (2005), Serrano y Fernández (2005)



En una segunda comparación que realizamos podemos afirmar que las políticas públicas que se llevaron a cabo durante el gobierno de Menem eran normativas o regulatorias en su mayoría, y vinculadas a regular el mercado laboral, que tenía una consecuencia directa a posteriori sobre el empleo. En la mayoría de ellas puede observarse la influencia de otros actores, particularmente empresarios o sindicalistas. Un detalle de cada una de ellas se hace en el capítulo 1. Durante los períodos presidenciales de Carlos Menem, como mencionamos en el capítulo 1 las políticas públicas surgieron en su mayoría de los numerosos decretos – leyes y de dos leyes nacionales de empleo que buscaron incentivar la participación de otros actores a través del Acuerdo marco y la creación del Consejo del Trabajo y del Empleo. Las políticas tenían especiales características: los conceptos de productividad, costo unitario, competitividad eran comunes en sus argumentaciones.

La ley 24.013/ 91 determinaba que las acciones del Poder Ejecutivo estuvieran dirigidas a mejorar la situación socioeconómica de la población adoptando como un eje principal la política de empleo. Ya en su artículo 1 establecía que la ley tiende a hacer operativo el derecho constitucional a trabajar, y a integrar en forma coordinada las políticas económico sociales.

Es notorio que en esta ley claramente se mencionaban los principios que articularon sus políticas de empleo, y otras políticas asociadas (economía, fiscal, producción), ya que no solo se buscaba fomentar el empleo sino “inducir la transferencia de las personas ocupadas en actividades urbanas o rurales de baja productividad e ingresos, a otras actividades de mayor productividad” (art. 2do.). El art. 22 de la misma ley determinaba que es facultad del Poder Ejecutivo, “elevar los niveles de utilización de la capacidad instalada, en un contexto de crecimiento económico; facilitar la inversión productiva en el sector privado, en particular la que genere mayor impacto ocupacional directo o indirecto; establecer la exigencia, para los proyectos de inversión pública y para

aquéllos del área privada que reciban apoyo crediticio del Estado nacional, de cuantificar sus efectos ocupacionales y el costo por unidad de empleo; incluir proyectos de alta incidencia ocupacional en la programación de la inversión pública nacional; atender a los efectos sobre el empleo de las políticas tecnológicas de modo que, a la par de buscar una mayor eficiencia económica en áreas prioritarias, preserve para otros sectores un balance más equilibrado en el uso de recursos; y atenuar los efectos negativos en el empleo de los sectores en declinación y áreas geográficas en crisis”. Las ideas de productividad y costo unitario del empleo aparecían ya claramente determinados.

La ley 24.465/95 incorporaba el artículo 92 bis, con un período de Prueba de tres meses y como medida de fomento del empleo autoriza la contratación de trabajadores mayores de 40 años, de personas con discapacidad, de mujeres y de ex - combatientes de Malvinas para la creación de nuevos empleos. La implementación de estas leyes se haría a través del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

Durante el gobierno de Kirchner, aunque hay un reordenamiento del mercado laboral, el énfasis a partir de la aceptación del Programa Nacional de Trabajo Decente fue el empleo. Así lo muestra la puesta en marcha del Plan integral de Empleo “Más y Mejor Trabajo”, que más allá de las confusiones retóricas que implica, marca la existencia de una política de la cual dependerá la puesta en marcha de numerosos acuerdos (sectoriales, empresariales, territoriales), la Red de Oficinas de Empleo (que amplía y mejora “el Servicio Público de Colocación” del gobierno de Menem, llegando a tenerse 300 Oficinas de empleo en el país). Se han adoptado asimismo el Programa de Entrenamiento para el trabajo en el sector privado y público con resultados desparejos y el Programa de Inserción laboral, que no deja de ser un intento mejorado de otros planes de autoempleo. Las políticas del período se completan con el Plan Nacional de Regularización del Trabajo y con el Seguro de Capacitación y Empleo, que fue una herramienta poderosa en el 2006 para concretar la finalización del Plan Jefes y Jefas. Pero no podemos

pensar en esta iniciativa como una auténtica política de empleo sino en un Programa de Tránsferencias de Bienes y Recursos.

El 25 de mayo de 2003 asume Néstor Kirchner, hasta el 10 de diciembre de 2007, siendo el Ministro de Trabajo, Empleo y Seguridad Social Carlos Tomada. El gobierno de Kirchner tenía el desafío de terminar con la pobreza y el desempleo estructural en la Argentina, pero también el de configurar un nuevo modelo socio-productivo, con el objetivo de “armonizar los requerimientos de la economía globalizada, de competitividad y eficiencia, con la necesidad imperiosa de mejorar las condiciones de vida de la población”. (MTEySS, 2010)

Se colocó al empleo como un determinante de la política pública, y se posicionó al Estado tanto como promotor del desarrollo económico como coordinador de actores y políticas, por ejemplo, a través del estímulo a la inversión y la mejora de la competitividad.

Entre las medidas que se tomaron, estaban aquellas que permitieran aumentar la productividad para promover la extensión de la protección social, la determinación de salarios dignos y la ampliación de la formación profesional. También se consideró ineludible para asegurar la cohesión e inclusión social propender a una distribución del ingreso más equitativa, a través del diálogo social, la negociación colectiva; y la articulación de la política salarial con la protección social. (MTEySS, 2003, 2006, 2010)

Argentina es un país heterogéneo en término de desigualdades territoriales (Repetto, 2011). Para poder solucionar los graves problemas existentes, hizo falta una estrategia que complementara las deficiencias en el empleo a través de otros Ministerios como el de Desarrollo Social, el de Salud y el de Educación. Aunque no pretendemos abarcar estas líneas de acción, no podemos dejar de mencionar que desde 2003 se dio una respuesta a problemas sociales que existían desde décadas atrás. Coincidimos con Repetto cuando afirma que las respuestas relevantes del gobierno de Kirchner “se expresó en diversos hitos de carácter sectorial, entre los que cabe destacar la ley de financiamiento educativo que llevó a una meta (ya cumplida) del 6% del PBI destinado a este campo

estratégico de acción estatal; la puesta en marcha de programas masivos de salud pública, donde se destacó en un inicio el Remediar (destinado a proveer medicamentos gratuitos a personas en situación de vulnerabilidad), y el Plan Nacer, que ha permitido bajo apropiadas modalidades de gestión una mayor atención a los niños en situación de pobreza.” (Repetto, 2011: 229 y ss.)

Cabe aclarar que sin desconocer las otras dimensiones del régimen de bienestar, ponemos énfasis en este análisis por ser el objeto de la Tesis. .

En tercer lugar, incorporamos un cuadro que sigue las definiciones operativas correspondientes a cada uno de los principios propuestos para medir bienestar, integración y ciudadanía, respecto a la estructura del régimen de bienestar. En este sentido, todas las definiciones operativas enfatizan el rol de las políticas públicas de empleo, aunque haciendo algunas menciones específicas al mercado laboral. Tomamos la decisión metodológica de no vincularlo con la producción doméstica que nos presentaba dificultades en su cuantificación y que esperamos darle continuidad en el futuro.

**Cuadro Nro. 13: Bienestar, Integración y Ciudadanía en Argentina en los regímenes de bienestar de Menem y Kirchner**

			Régimen de bienestar Menem (1989 – 1999)			Régimen de bienestar Kirchner (2003 – 2007)		
Conceptos	Principios		Mercado laboral	Política pública de empleo	Producción doméstica	Mercado laboral	Política pública de empleo	Producción doméstica
Integración o cohesión social	Componente Distancia	Pobreza e ingresos	-	Énfasis en Planes y Programas	Comienza asociación de actores	Mayor involucramiento de actores	El Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados (PJyJHD), el Seguro de Capacitación y Empleo (181.722 beneficiarios)	Se incrementa la labor de actores
		Acceso al empleo	Mercado laboral mercantilizado	La Ley Nacional de Empleo (LNE) Nº 24.013, adoptada en 1992, creó el Fondo Nacional de Empleo, y el Consejo Nacional del Salario, el Empleo y la Productividad	Comienza asociación de actores	Mercado laboral mercantilizado con tendencia a la desmercantilización	Plan Más y Mejor Trabajo y el SCyE,	Interés de actores por incrementar su participación
		Acceso a la educación	Privatización de la educación	Busca lograr una educación de calidad para todos y vinculada al mundo del trabajo, pero	-	Tendencia a desprivatización	Educación vinculada al mundo del trabajo	Participación desde el Estado

				elimina la educación técnica y limita la formación profesional				
<b>Componente mecanismos institucionales de inclusión y exclusión</b>	<b>Dimensiones funcionales del mercado</b>	-Importancia del Índice de productividad del trabajo - Remuneraciones medias reales bajas -Percepción de incumplimiento de la ley laboral -Ocupados preocupados por perder el empleo	-	Iniciativas a través de protestas	-Índice de productividad del trabajo se reemplaza por idea de empleabilidad en el discurso -Mejora en las Remuneraciones medias reales - Percepción del cumplimiento de la ley laboral - Ocupados preocupados por perder el empleo	Alto involucramiento	Propuestas de organismos sociales	
	<b>Políticas públicas</b>	Participación del mercado en las políticas públicas	La Ley Nacional de Empleo (LNE) Nº 24.013,	Iniciativas a través de protestas	Participación del mercado en las políticas públicas	Políticas activas	Mayor participación de otros actores que comienzan a organizarse	
	<b>Funcionamiento de la</b>	Colaborativo	Alto interés	- Índice de democracia	Colaborativo	Alto interés en favorecer la	- Índice de democracia	

		<b>democracia</b>			<ul style="list-style-type: none"> <li>- Percepción del nivel de democracia existente en el país</li> <li>- Satisfacción con la democracia</li> <li>- Actitudes hacia la democracia</li> </ul>		democracia	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Percepción del nivel de democracia existente en el país</li> <li>- Satisfacción con la democracia</li> <li>- Actitudes hacia la democracia</li> </ul>
<b>Componente sentido de pertenencia</b>	<b>Capital social y participación</b>	Relación con los sindicatos y empresas muy fuerte	-	Inicio de los movimientos sociales	Vínculo con sindicatos y empresarios dispar	Políticas para incentivar la participación ciudadana	Los movimientos sociales son incluidos en el gobierno	
	<b>Expectativas de futuro y movilidad social</b>	Alta	Estado intenta mantener una estructura social abierta e igualitaria y con ciudadanos con expectativas de movilidad	Baja	Alta	Interés del Estado por mantener una estructura social abierta e igualitaria y con ciudadanos con expectativas de	Media	

				intergeneraciona l ascendente a través de su discurso de justicia social			movilidad intergeneraciona l ascendente a través del Empleo como eje de gobierno	
<b>Bienestar (vinculado a equidad) (Fraser)</b>	<b>Anti – pobreza</b>	<b>Mínimo acceso a recursos materiales</b>	Participación femenina en el mercado laboral	Acceso directo a transferencias sociales	-	Participación femenina en el mercado laboral	Acceso directo a transferencias sociales	-
	<b>Anti – desigualdad de ingreso</b>	<b>Cierre de brechas en el acceso a recursos</b>	Superación de ingreso asociadas al género	-	Superación del sesgo de género en el acceso a los ingresos y la propiedad familiar	-	-	Superación del sesgo de género en el acceso a los ingresos y la propiedad familiar
<b>Ciudadaní a</b>	<b>Ciudadanía Civil</b>		Goce de los derechos civiles	Políticas de empleo que faciliten los derechos civiles	Goce de los derechos civiles para toda la ciudadanía	Goce de los derechos civiles	Políticas de empleo que faciliten los derechos civiles	Goce de los derechos civiles para toda la ciudadanía
	<b>Ciudadanía Política</b>		-Agencia Política e identidad colectiva (Arendt) - Cultura	“Esfera pública” - Políticas de empleo que faciliten los derechos políticos(Arendt)	-“El punto de vista del otro concreto colectivo” (Fraser)	-Agencia Política e identidad colectiva (Arendt) - Cultura política (Arendt)	“Esfera pública” - Políticas de empleo que faciliten los derechos políticos	-“El punto de vista del otro concreto colectivo” (Fraser)



		politica(Arendt)		-Capacidad de formar opiniones en espacios públicos válidos (Arendt)		(Arendt)	-Capacidad de formar opiniones en espacios públicos válidos (Arendt)
	<b>Ciudadanía Social</b>	-Generación de puestos de trabajo -Crecimiento del empleo por actividad -Evolución del empleo privado	Políticas de empleo que faciliten los derechos sociales -Empleabilidad		-Generación de puestos de trabajo -Crecimiento del empleo por actividad -Evolución del empleo privado	Políticas de empleo que faciliten los derechos sociales -Empleabilidad	

Fuente: elaboración propia

Por último, comparamos a través de indicadores las dimensiones y variables seleccionadas a los efectos de conocer el impacto que tuvieron en cada etapa bajo estudio

**Cuadro Nro. 14 El impacto de las políticas públicas de empleo en el bienestar, la integración y la ciudadanía durante los regímenes de Menem y Kirchner**

	Principios	Dimensiones	Indicadores	Régimen de bienestar Menem (1989 – 1999)	Régimen de bienestar Kirchner (2003 – 2007)	Variación
<b>Integración o Cohesión Social (Laeken, 2001; CEPAL/ EUROsociAL, 2007; CEPAL, 2011)</b>	Componente distancias	Pobreza e ingresos	-Porcentaje de la población en situación de pobreza	42.6 (1990)	33.6 (2006)	
			- Brecha de pobreza	0.356	0.416	
			- Relación de ingresos entre el quintil más rico y el más pobre	13.0	14.3	
			-Porcentaje de la población en situación de indigencia	12.7	8.7	
			- Brecha de indigencia	1.6	1.0	
			- Coeficiente de Gini	0.481	0.545	
		Acceso al empleo	- Tasa de desempleo abierto en zonas urbanas	17.7 (1996)	9,4 (2006)	
			- Ocupados urbanos en sectores de baja productividad	43.5	40.8	
			- Desempleo de larga duración	8,4	9,2	
			- Relación de salarios entre los sexos	2.04	1.66	
			- Tasa de desempleo abierto modificada	14.9	11.9	
			- Tasa de subempleo	13.2	12.6	
			- Mujeres en empleo asalariado no agrícola	15.8	8.4	
		Acceso a la educación	Porcentaje de conclusión de la educación secundaria	74.5	82.2	

	Componente mecanismos institucionales de inclusión y exclusión	Dinámicas de funcionamiento del mercado <sup>55</sup>	- Índice de productividad del trabajo	113	107	
			Evolución Salario por hora	4.3	6.5	
			- Percepción del cumplimiento de la ley laboral			
			- Ocupados preocupados por perder el empleo	45%	21%	
		Políticas públicas: financiamiento e impacto distributivo	- Porcentaje que representa la carga tributaria en relación con el PIB	16.2% (1993)	17.5% (2006)	
			- Composición de la carga tributaria			
			- Proporción de personas que cree que los impuestos serán bien gastados por el Estado			
			- Gasto público social como porcentaje del PIB	10% en servicios sociales (1990)	12% (2006)	
		El funcionamiento de la democracia	- Índice de democracia (la democracia funciona mejor que en el resto de América Latina)	-	Lugar 56 a nivel mundial	
			- Percepción del nivel de democracia existente en el país	-	60%	
	- Satisfacción con la democracia		76%	34%		
	- Actitudes apoyo hacia la democracia (Latinobarómetro)			63%		
	Componente sentido de pertenencia	Capital social y participación	- Confianza ciudadana en las instituciones del Estado y los partidos políticos		37%	
			- Índice de activación política	Alto	Alto	
			- Porcentaje de votos válidos en las elecciones parlamentarias	70%	63%	

<sup>55</sup> Aunque estas dimensiones pertenecen al mercado laboral, creemos que tienen consistencia para vincularlo a las políticas de empleo y ayudan en el objeto de estudio de esta Tesis

		Expectativas de futuro y movilidad social	- Porcentaje de ciudadanos que cree que la estructura social es abierta e igualitaria		63%	
			- Porcentaje de ciudadanos con expectativas de movilidad intergeneracional ascendente	39%	37%	
<b>Bienestar Vinculado a la equidad (Fraser, 1994)</b>	Anti - pobreza	Mínimo acceso a recursos materiales para varones y mujeres: Participación femenina en el mercado laboral	-Brecha en el desempleo femenino respecto al masculino (vinculado al mercado laboral)	Mujeres: 15,8 Varones: 12,3 (1996)	Mujeres: 8,2 Varones: 5,3 (2006)	
			-Brecha en la participación de las mujeres respecto a los varones (vinculado al mercado laboral, fuerza laboral según género)	Mujeres: 44 Varones: 38,6 (1996)	Mujeres: 41.4 Varones: 35.6 (2006)	
	Anti – desigualdad de ingresos	Cierre de brechas en el acceso a los recursos	Proporción de ingreso familiar contribuido por mujeres	40.4	35.0	
<b>Ciudadanía (Marshall, Fleury)</b>	<b>Ciudadanía civil</b>	Incluye la igualdad ante la ley, la libertad personal, la libertad de pensamiento, palabra y culto y el derecho de propiedad, entre otros derechos	Índice de libertad humana (complementa lo estudiado a través de los indicadores de cohesión social)	3.0	3	
	<b>Ciudadanía política</b>	Los indicadores se asocian a lo investigado según los indicadores de integración y cohesión social				
		Vinculado a las políticas públicas	Tasa de actividad	41.7	40.4	
			Tasa de empleo	47.3	51.7	
			Tasa de desocupados	14.1	9.4	

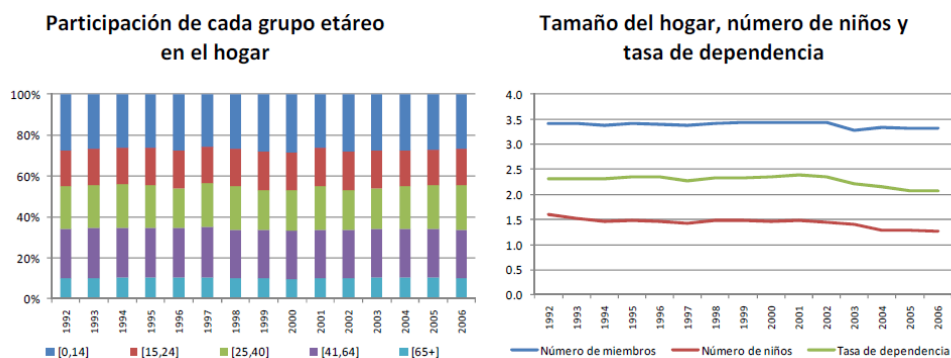
Fuente: Elaboración propia en base a Indicadores de Cohesión Social de Laeken (...), Cepal (2008 – 2011), Martínez Franzoni (2014), Fraser (1998) y Arendt (....)

Antes de analizar estos indicadores, quisiéramos caracterizar rápidamente a la población argentina en el año 2001. De acuerdo a datos publicados por el INDEC en base a microdatos del Censo 2001, la población argentina ascendía en ese momento a más 36 millones de habitantes (se estima que actualmente supera los 40 millones). Había una mayor proporción de mujeres en la sociedad: 51.3% del total de argentinos eran mujeres y 48.7% eran hombres. A su vez, cerca del 62% tenían entre 15 y 64, 28% eran niños de hasta 14 años, y sólo 10% eran adultos mayores (más de 65 años).

Según datos relevados por la EPH, para el período 1992-2006, sobre algunas características de la composición de los hogares relevados., la edad promedio se mantiene en torno a los 32 años. Dentro del hogar, el grupo etario con mayor participación es el de los niños hasta 14 años (cercano al 27%). El grupo de 41 a 64 años concentra cerca del 24% del total en este período. Los adultos mayores representan poco más del 10%.

Con respecto al número de miembros en el hogar, se observa que, si bien se mantuvo relativamente estable y cercano a 3.5 miembros, el tamaño del hogar ha experimentado una leve reducción en los últimos años. En particular, se encuentra que desde 2001 el número de niños menores de 12 años se ha reducido sostenidamente, hasta ubicarse cercano a 2 niños por hogar en 2006. Finalmente, la tasa de dependencia (número de miembros del hogar por cada perceptor de ingresos) se ha mantenido estable hasta 2002 (con un valor de 1.5) y se redujo desde entonces.

**Gráfico Nro. 6. Participación de cada grupo etario en el hogar  
Tamaño del hogar, número de niños y tasa de dependencia**



Fuente: Conconi (2007) en base a microdatos de la EPH.

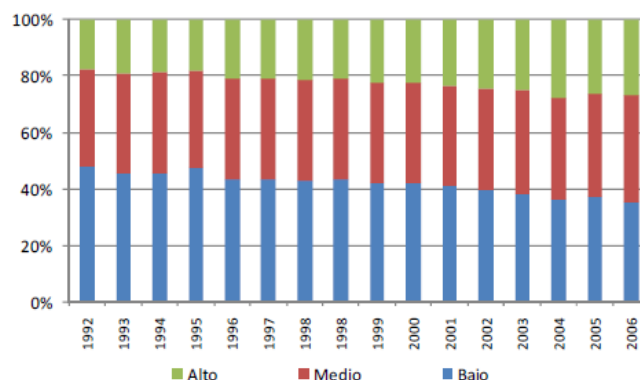
De acuerdo a los resultados educativos relevados por la EPH para ese período más del 98% de los argentinos sabe leer y escribir (con una leve diferencia a favor de las mujeres). Se encuentra una relación negativa entre la tasa de alfabetismo y la edad, aunque se mantienen igualmente muy elevadas. Para individuos de 15-24 años esta tasa es de 99.5% (tras un crecimiento desde 1992), pero es menor a 97% para mayores de 65 años. (Conconi, 2007)

Los años de educación promedio de la población han crecido de 9.5 en 1992 a 10.7 en 2006 y, aunque se incrementaron para los dos géneros, se mantiene una brecha positiva para las mujeres.

Pese a esta mejora en los años de educación, hasta 2006 la mayor parte de la población contaba con un nivel educativo bajo (hasta 8 años). Sin embargo la proporción de individuos con bajo nivel educativo se redujo fuertemente en el período bajo análisis (de casi 48% en 1992 a 35.4% en 2006), a la vez que se incrementó la proporción de individuos con nivel educativo medio (entre 9 y 13 años de educación) y, especialmente, de alto nivel educativo. Para este último grupo el aumento fue de más de un 50%, pasando de 17.8% en 1992 a 27% en 2006. En el siguiente gráfico se observa la evolución en la participación de cada nivel educativo desde 1992.

## Gráfico nro. 7. Participación de los distintos niveles educativos

Participación de los distintos niveles educativos



Fuente: Conconi (2011) en base a microdatos de la EPH.

Nota: nivel educativo bajo: hasta 8 años de educación; nivel educativo medio: entre 9 y 13 años de educación; nivel educativo alto: más de 13 años de educación.

A continuación analizaremos la Tabla Nro. 14 de indicadores de integración, bienestar y ciudadanía.

### 1. Respecto a la integración social:

#### a) Componente distancias

##### - Pobreza e ingresos

El porcentaje de la población en situación de pobreza mejoró en la Argentina en el período 1990 – 2006 que marca el inicio del gobierno de Menem y casi la finalización del de Kirchner de 42.6 a 33.6.

Las mediciones de pobreza y las políticas públicas destinadas a terminar con ella en los últimos años han cobrado importancia, sobre todo a partir que uno de los Objetivos de Desarrollo del Milenio instó a los países adscriptos a reducir a la mitad el nivel de pobreza hacia 2015.

Recientemente, el énfasis de la literatura sobre pobreza se ha puesto en las medidas multidimensionales. Por ello estas estimaciones de pobreza basadas únicamente en privaciones de ingreso o Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) resultarían limitadas, puesto que la pobreza va más allá de estas definiciones.



Tal como afirma Amartya Sen, una persona podría enfrentar distintas privaciones en su vida (Sen, 1996), como su educación, su capacidad de obtener un empleo y sus condiciones de salud. Estas dimensiones no son consideradas en esta medición tradicional de la pobreza. Sería demasiado sencillo determinar que en ese período aumentó la pobreza. Este nuevo enfoque “ampliado” en el cómputo de la pobreza trata de acercarse más a una interpretación de bienestar y ha dado origen a diversas metodologías de estimación. (Amartya Sen, 1992, 1996 y 1999; Bourguignon y Chakravarty, 2003)

En este punto de la tesis nos encontramos con el hecho que la incidencia de la pobreza estima el número de pobres, pero no dice nada en cuanto al grado o la intensidad de su pobreza; en otras palabras, no refleja cuán pobres son los pobres y qué diferencias existen entre los pobres. La brecha de la pobreza fue una medida complementaria que contribuyó a analizar de una manera más cabal el fenómeno de la pobreza, aunque insuficiente. Para el mismo período, la brecha de pobreza fue de 0.356, pero de 0.416 en 2006.

Respecto al Porcentaje de la población en situación de indigencia disminuyó de 12.7 a 8.7, y la Brecha de indigencia de 1.6 a 1.0.

A este análisis deberíamos agregar la aparición de hogares considerados como los “nuevos pobres” sobre el cual nos alertan algunos economistas (Conconi, 2011; Battistón, D., G. Cruces, L.F. Lopez-Calva, A.M Lugo y M.E. Santos, 2009; Conconi, A. y A. Ham, 2007; Sen, 1999).y que no son considerados pobres por los métodos tradicionales de estimación por ingresos o NBI pero sí lo son con las medidas multidimensionales. Este nuevo grupo llevaría a que la población se dividiera ahora en tres grupos: pobres por ingresos, nuevos pobres y no pobres.

Los resultados indican que la mayor proporción de los hogares que se convierten en nuevos pobres tienen jefes jóvenes (menores de 15 años), mujeres y de menor edad (-5 años) que aquellos que no caen en la pobreza. La proporción de hogares con jefa mujer que pasan a identificarse como pobres al usar medidas multidimensionales (cerca del

43%) es mayor que en los hogares no pobres (cerca de 28%). (Conconi, 2011)

Con respecto a la composición del hogar, los nuevos hogares pobres son de mayor tamaño -especialmente por el mayor número de niños-, y la tasa de dependencia casi duplica a aquella de los no pobres. Asimismo, las regiones con mayores tasas de nuevos pobres son NEA y NOA, aunque la mayor proporción de nuevos pobres se concentra en GBA y la región Pampeana.

A su vez, el porcentaje de propietarios es menor entre los nuevos hogares pobres, al mismo tiempo que el número de personas por habitación es superior. En términos generales, todas las variables relacionadas con la vivienda muestran peores resultados para los hogares que caen bajo la definición de pobreza multidimensional (más porcentaje de viviendas en zonas precarias, de viviendas con materiales de baja calidad, y menor acceso a agua, baño en la vivienda y cloacas).

Para el período bajo estudio, las variables educativas presentan peores valores para los jefes de los hogares que resultan nuevos pobres, evidenciándose en menos años de educación, mayor proporción de individuos con bajo nivel educativo, menor tasa de alfabetismo y menores tasas de asistencia escolar para aquellos jefes en edad de educarse.

Las tasas de participación laboral y empleo son menores para este grupo, para todos los grupos de edad. Las tasas de desempleo son claramente superiores y mayores al 20% (40% para los jefe de hogar jóvenes, menores de 25 años). Adicionalmente a enfrentar mayores problemas para ingresar al mercado laboral, los empleos que tienen los jefes de los hogares que caen en la pobreza son de menor calidad. Esto se observa en que suelen consistir en trabajos con jornadas incompletas (pocas horas de trabajo por semana), en los que perciben un salario horario que es la mitad que el de los no pobres, con un mayor porcentaje de trabajadores informales, y empleados más fuertemente en sectores de baja calificación (construcción, comercio y servicio doméstico, principalmente).

Es decir, en términos generales los hogares sensibles a la definición de pobreza están en una situación de mayor precariedad, en

términos de sus viviendas, composición del hogar, variables educativas y laborales. Son aquellos hogares con peores resultados en estas dimensiones y que por lo tanto cambian de condición pobre/no pobre al incluir estos nuevos atributos.

Esto indica que existen hogares cuyos ingresos superan las líneas de pobreza estándar, pero que sufren de privaciones y precariedad en otros aspectos fundamentales de su vida. Asimismo, es esperable que eventualmente (ante escenarios de contracción económica y crisis) estos hogares con menor acceso al mercado laboral y menor nivel educativo se vean afectados fuertemente, limitándose incluso sus posibilidades de generar ingresos. (Conconi, 2011)

La aparición de los nuevos pobres implicó un incremento de la polarización en la Argentina. Esta nueva categoría que aparece en los gobiernos de Menem comenzó a definirse como una nueva categoría para abordar sectores sociales que históricamente habían accedido a la vivienda, a la educación y a vacaciones pagas, a vivir en barrios con todos los servicios básicos (agua, electricidad, teléfono y transporte), pero a los que el crecimiento del desempleo y la caída del poder adquisitivo del salario iban colocando en un estándar de vida cada vez más cercano a los pobres estructurales (Minujin y Kessler, 1994). Es indudable que junto a ellos aparecen “los nuevos ricos”, quienes se manifiestan espacialmente en un fenómeno también nuevo que son los *countries* y barrios cerrados.

Otro indicador que consideramos es la relación de ingresos entre el quintil más rico y el más pobre, que aumentó en el período de 13.0 a 14.3. El Coeficiente de Gini varía en el período de 0.481 a 0.545.

A partir del análisis de la información del MTEySS se observa que a lo largo de la década de los '90 el crecimiento económico, tanto a nivel agregado como per cápita, fue significativo. De \$7.100 dólares por habitante en 1993, se llega a \$8.203 en 1998, para luego empezar a declinar. Pero al aumentar la pobreza, esto implica un aumento del 15,5% entre las puntas, equivalente a un 2,4% anual. Se llega al fin del modelo de convertibilidad con la pobreza afectando al 33% de las personas (26% de los hogares) (MTEySS, 2005). Estos datos describen con mucha

claridad que quienes se apropiaron del crecimiento del período fueron los sectores de mayores ingresos.

Respecto al coeficiente de Gini, la herramienta estadística más utilizada para medir y analizar la desigualdad en los ingresos de los habitantes de un país, la desmejora conseguida durante el gobierno de Kirchner muestra un acercamiento a la desigualdad.

La conclusión más inmediata de este período es una profunda diferenciación-polarización social que se inicia en el período de Menem y no termina de ser resuelta en el período de Kirchner.

#### - **Acceso al Empleo**

La Tasa de desempleo abierto en zonas urbanas es de 17.7 para el año 1996 y desciende al 9,4 en el año 2006. Los ocupados urbanos en sectores de baja productividad logran una disminución del 43.5 al 40.8. La relación de salarios entre los sexos disminuye del 2.04 al 1.66 y hay una disminución en la tasa de desempleo abierto modificada, del 14.9% al 11.9% y de la Tasa de subempleo, del 13.2% al 12.6%. El porcentaje de mujeres en empleo asalariado no agrícola disminuyó del 15.8% al 8.4%.

Hubo un incremento del desempleo de larga duración del 8,4% al 9,2%, que no termina de solucionarse.

Vinculado al nivel de empleo, en el gobierno de Menem parece haberse disociado empleo y crecimiento económico. La recuperación de la actividad económica de ese período no redundó en la creación de puestos de trabajo, independientemente del ciclo económico, la política laboral imperante, o la capacidad de focalización e intervención de los programas sociales, de empleo o de reconversión laboral. (Salvia et al, 2005, 2007). Al aumento de la desocupación y la inestabilidad laboral, se sumaron una creciente flexibilización de los contratos y de los despidos, reducción de los “costos laborales” debilitamiento político del movimiento sindical, y necesidad de desplegar cientos de miles de subsidios tendientes a contener a una gran masa flotante privada de inserción.

Hubo un descenso importante en la tasa de desocupación (un 7,4% desde el 2° trimestre de 2003 al 2° trimestre de 2006) y la de subocupación (un 5,8% para el mismo período según el INDEC), lo que significa que 2 de cada 5 desocupados y 1 por cada 3 subocupados dejaron de serlo.

- **Acceso a la educación**

El porcentaje de conclusión de la educación secundaria se incrementó del 74.5% al 82.2%, indicador altamente favorable que se complementa con otros datos como por ejemplo la ecuación de Mincer, vinculado a la teoría del capital humano pero que permite ver que entre el período 1996 y 2006 – II se ha incrementado la finalización de la educación primaria para los varones en un 0,1 (de 0,159 a 0,243), manteniéndose estable para la educación secundaria y terciaria. Pero el aumento se da en la mujer quien presenta incrementos en los tres niveles educativos.

**b) Componente mecanismos institucionales de inclusión y exclusión**

Ha habido entre ambos períodos una serie de medidas que facilitaron tanto las dinámicas del funcionamiento del mercado (a través de la mejora en las remuneraciones por ejemplo), el financiamiento e impacto distributivo de las políticas públicas y el adecuado funcionamiento de la democracia. Argentina ocupaba el lugar 56 en 2006 según The Economist.

- **Dinámicas de funcionamiento del mercado**

El Índice de productividad del trabajo para ambos períodos fue del 113 en 1996 y de 107 en 2006. La evolución del Salario por hora fue favorable (pasó del 4.3 al 6.5). Durante el gobierno de Kirchner, hubo una evolución favorable de las tasas de empleo que fue acompañada de una recomposición salarial en todos los grupos de trabajadores definidos según la categoría ocupacional, siendo levemente mayor entre los asalariados no registrados en la seguridad social. Uno de los factores que ha contribuido a este proceso fue la política de ingresos implementada a

través de incrementos de suma fija y de recomposición del salario mínimo, medidas que impactaron con mayor intensidad en los estratos de ingresos más bajos.

Otro logro importante fue la mejora en el empleo registrado: en un documento que publica el MTEySS en 2010, muestra que el crecimiento del empleo registrado fue el más elevado de los últimos 35 años: 67% desde 2002 y 43% desde el mejor momento de la década del '90. (MTEySS, 2010). Es destacable la expansión que comienza a tener el empleo formal, que fue protagonizada principalmente por el dinamismo del empleo asalariado formal del sector privado. Dos tercios (66%) de la totalidad de los puestos creados durante 2002/07 fueron empleos formales en empresas del sector privado (2,3 millones de puestos).

Otro indicador importante de la época es el porcentaje de ocupados preocupados por perder el empleo, que descendió notoriamente del 45% al 21%.

- **Políticas públicas: financiamiento e impacto distributivo**

El porcentaje que representaba la carga tributaria en relación con el PIB en 1993 era el 16.2% y el 17.5% en 2006.

En los gráficos 1 y 2, incluidos durante el período de Kirchner en nuestra tesis y elaborados por el Ministerio de Economía y que llegan hasta el año 2012 pueden observarse dos cuestiones interesantes: en primer lugar que el aumento del gasto total de la Administración Pública Nacional (APN) a partir de 2003 se debe principalmente al impulso del Gasto Social, y en segundo lugar se destaca el incremento del Gasto en Previsión Social, Educación, Salud y Asignaciones Familiares. La vertiente positiva es que habla del compromiso con la integración y el bienestar de la ciudadanía. La duda que surge es si ese gasto social no termina aplicándose solo a políticas asistencialistas. La continuidad en la línea del tiempo más allá del período bajo estudio nos permite visualizar la influencia de la Asignación Universal por Hijo.

La intervención a través del MTEySS y del Ministerio de Desarrollo Social, evidencian características asistencialistas en la política para la población desocupada, y muestran que el impacto de la cuestión del empleo atraviesa en buena medida las acciones destinadas a la población pobre. Esta intersección en las acciones de ambas jurisdicciones también se evidencia en los valores que promueven y los aspectos centrales que las caracterizan.

Respecto a la percepción de la carga tributaria, en las conclusiones de un estudio realizado por la Fundación de Investigaciones Latinoamericanas se identificó la presión tributaria para el sector formal de negocios en la Argentina. Las opiniones reflejaron que la presión para este grupo de empresas era casi un 30% superior a la presión agregada de la economía, lo que mostraba que la Argentina se caracteriza por una fuerte heterogeneidad. Los sectores informales se beneficiaban con impuestos efectivos muy bajos, mientras que las empresas que operaban en la formalidad tributaban como si estuviesen en un país con un 26.800 dólares de PBI per cápita. (FIEL, 2008) El malestar respecto de la presión tributaria, según este estudio es generalizado.

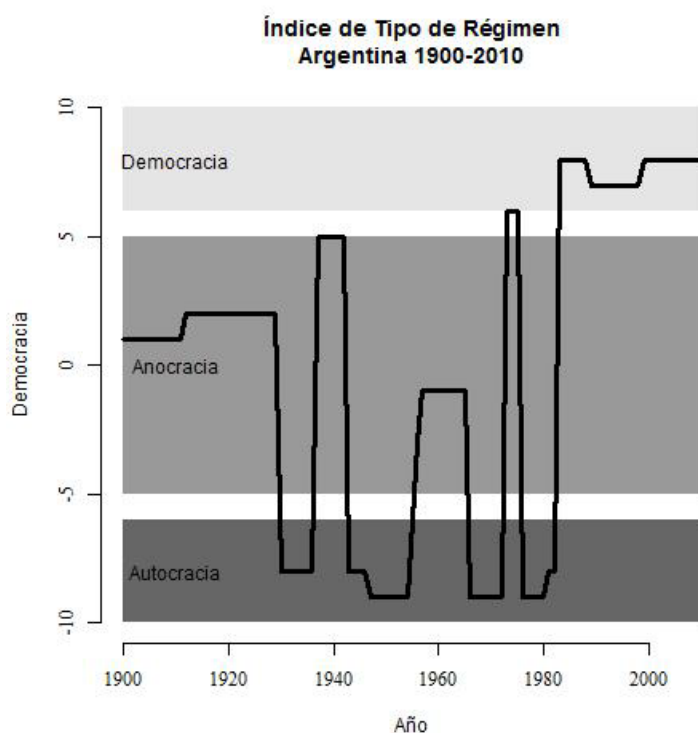
#### - **El funcionamiento de la democracia**

Respecto al **Índice de democracia**, es indudable que los años de los gobiernos de Menem podrían definirse por la continuidad de la restauración de las instituciones democráticas iniciadas por Alfonsín en 1983. Pero además llevó a cabo una doble reforma (política y económica), a través de leyes y de la reforma de la Constitución en 1994, que, entre otras cosas posibilitó la reelección presidencial, eliminó el Colegio Electoral para la elección del presidente, introdujo el tercer Senador por provincia (también elegidos por voto popular), e instituyó nuevos derechos políticos, sociales y civiles (referéndum e iniciativa ciudadana, entre otros) con rango constitucional. La democracia se ha ido fortaleciendo a través del tiempo.

Existen varios índices de democracia. De acuerdo a The Economist, Argentina ocupaba el lugar número 56 a nivel mundial durante el año

2006 con un 6,84 (no encontramos registros para el período de Menem), calificada como una democracia defectuosa (se ubican aquellas entre 6 y 7,9 puntos). No encontramos el índice para el período de Menem por lo que hemos acudido al Polity IV.

**GRÁFICO Nro. 8. Tipo de régimen según Polity IV. Argentina 1900-2010**

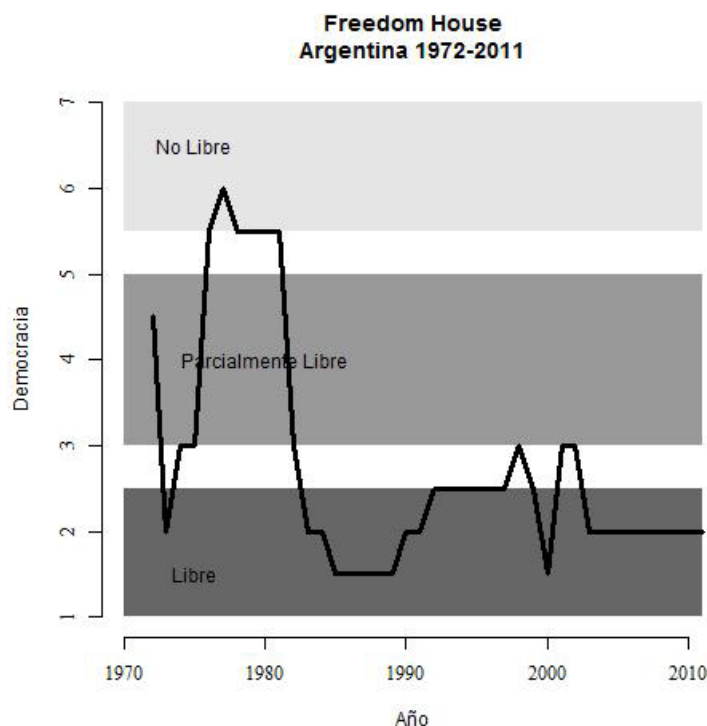


**Fuente; UCA (2011)**

El gráfico presenta la evolución del tipo de régimen en Argentina entre 1900 y 2010 según Polity IV y sólo muestra un leve descenso en los últimos años del gobierno de Menem.



## Gráfico Nro. 9: Grado de libertad según Freedom House – Argentina 1972 - 2011



Fuente: UCA (2011)

La percepción del nivel de democracia existente en el país no ha variado en ambos períodos según Latinobarómetro y se ubica alrededor de un 60%. La satisfacción con la democracia es de un 76% y las actitudes de apoyo hacia la democracia (Latinobarómetro) en el período de Kirchner fue de un 63%

### c) Componente sentido de pertenencia

#### - Capital social y participación

En este aspecto, la confianza ciudadana en las instituciones del Estado y los partidos políticos fue del 37% en el año 2006 (no se tienen registros para el período de Menem).

El índice de activación política es alto para ambos períodos.

El porcentaje de votos válidos en las elecciones parlamentarias fue del 70% en el período de Menem y del 63% en el de Kirchner.

La participación democrática, que puede definirse como la intervención o incidencia de la sociedad civil (individuos y grupos sociales) en las diferentes etapas en las que se resuelven asuntos de interés público, es decir, en la consulta, discusiones, planteo de propuestas, y todo tipo de actividades que en las cuales interrelacionan el Estado y los ciudadanos para el progreso de la comunidad.

A pesar que en el período de los gobiernos de Menem, de desempleo estructural, precarización de las relaciones laborales, polarización social extrema, no hubo demasiados cambios en la participación electoral en estos años.

En la Constitución de 1994, se incorporaron derechos de Tercera Generación y se le dieron rango constitucional a las garantías, como el Habeas Data y el Habeas Corpus. Algunos de los derechos más importantes se pueden resumir en la Creación de la figura del Defensor del Pueblo (ombudsman), la preservación del medio ambiente, la defensa de la competencia del usuario y del consumidor, y el reconocimiento de los derechos políticos. Por último, queremos recordar que en su Art. 39 se establecía la incorporación de la consulta popular como forma de democracia semidirecta. Este es un hecho importante para el protagonismo del ciudadano aunque no se previeron desde el Estado la institucionalización de espacios para ello.

En los últimos años del gobierno menemista, los cambios que se habían generado en la estructura social (“nuevos pobres, nuevos ricos”) implicaron cambios en la participación política. Edward Gibson y Ernesto Calvo, por ejemplo, han destacado la importancia de las “ya establecidas redes de apoyo político” en la obtención de votos en las provincias. (Gibson y Calvo, 2000) Pese a que estos autores hacen hincapié en las provincias periféricas, las organizaciones locales también fueron fundamentales para el mantenimiento del apoyo popular en las áreas urbanas pobres (como el Gran Buenos Aires y el Gran Rosario). La vasta infraestructura de Unidades Básicas, sindicatos, comedores, clubes y redes sociales informales no solo proveyó al PJ de importantes recursos

humanos y organizacionales para campañas, sino también sirvió para canalizar el patronazgo, la implementación política, contactos sociales y culturales, y (aunque con menor frecuencia) la participación política. Por ejemplo, durante la crisis hiperinflacionaria de 1989-1990, decenas de miles de militantes del partido se movilizaron para desalentar las protestas de las clases bajas y trabajadoras ante dicha crisis y los planes de ajuste del gobierno. Esto fue hecho por medio de la persuasión, la expulsión de activistas de izquierda de los barrios, (Gibson y Calvo, 2000 en Levitsky, 2008) y una serie de medidas de beneficencia en el ámbito barrial. (Auyero, 1997)

Una reflexión que podemos hacer es que el ejercicio de la ciudadanía no era consecuencia de políticas de empleo inclusivas sino de búsqueda de incentivos materiales selectivos. Así se buscaba fomentar la participación activista que creció significativamente durante la década de 1990. “Más de dos tercios (68,6%) de las Unidades Básicas relevadas por este estudio estaban dirigidas por un militante con empleo gubernamental, y más de un tercio (34,3%) tenía dos o más militantes con empleos en el gobierno. Además, tres cuartos (75,6%) de las Unidades Básicas estaban financiadas por agrupaciones con cuadros en los gobiernos municipales o provinciales” (Levitsky, 2008)

“Es cierto que el PJ tiene una estructura descentralizada. Esto tiene vinculación con el tema de participación política. Mucha gente no adhería a la línea nacional del Partido, pero se vinculaba con agrupaciones de distinto origen. La gente seguía militando, para apoyar huelgas o protestas o a veces para organizar eventos, cosas que tenían más que ver con el ser peronistas de centro, de izquierda o de derecha pero peronistas. Seguir participando” (Entrevista a F, política del conurbano bonaerense realizada por la autora, 2013)

Una forma de participación característica durante esta época estuvo vinculada a la movilización social. Todos los grupos afectados por las políticas aplicadas por el gobierno de Carlos Menem o por sus efectos expresaron su protesta de alguna manera, buscando evitar la pérdida de

conquistas logradas hace décadas y el empeoramiento en las condiciones de vida y de trabajo. Desde movilizaciones como los saqueos a supermercados, organizados por el Movimiento Independiente de Jubilados y Pensionados, que lideraba Raúl Castells hasta movimientos sociales que se fortalecieron e institucionalizaron durante esta época marcan una característica distintiva del período.

La dinámica del conflicto social de la primera mitad de los años noventa tuvo a una parte del sindicalismo como principal actor (como en la Marcha Blanca o la Marcha Federal) y también fueron sindicatos locales los que por ejemplo tuvieron protagonismo en acontecimientos como el Jujeñazo. Sin embargo, uno de los sujetos políticos más novedosos fue el “Movimiento de Trabajadores Desocupados” o movimiento piquetero (su origen puede tomarse en los pobladores que cortaron rutas a mediados de la década del noventa en localidades como Cutral Co y Plaza Huincul (1996-1997) y Salta (1997-1998). (Retamozo, 2011). Se fueron creando organizaciones en torno al problema del desempleo, adoptando el corte de rutas como uno de los principales repertorios de acción. La demanda articulante del movimiento era “trabajo digno” aunque cada una de las organizaciones suministraba un sentido particular a dicho reclamo. (Retamozo, 2011)

Por otro lado, no podemos dejar de considerar la aparición de algunas organizaciones de Derechos Humanos como HIJOS que potenció un discurso que politizó la demanda de los organismos de derechos humanos, ya que construyeron una narrativa que marcó la continuidad entre el proyecto económico, político y cultural de la dictadura con la profundización del neoliberalismo en la década del noventa. (Pereyra, 2005) Esto incentivó una expansión del movimiento de derechos humanos, que demandó acciones sobre cuestiones como la criminalización de la protesta social y la situación de niños y jóvenes en situaciones de vulnerabilidad.

Con respecto a la participación en partidos políticos y otros grupos, debemos sostener que los primeros dos años del gobierno de Kirchner fueron de reconstrucción del consenso y del poder de estado. Fue mostrándose una lógica de satisfacción gradual de demandas de reivindicaciones democráticas y populares forjadas desde la resistencia al neoliberalismo en los años noventa. Entendemos que uno de los mayores logros del kirchnerismo es sin lugar a dudas un aumento de la participación política.

Este proceso puede comprenderse mencionando hechos vinculados como el hecho que “el sistema de partidos se mantuviera en pie, aunque con muestras de desarticulación y desacoples. Entre los partidos, el justicialismo conservó sus bastiones y extendió los años de su primacía”. (Tula y de Luca, 2011). Lo real es que ha sido uno de los logros más importantes del gobierno de Kirchner: el incremento de los militantes. A veces el fundamentalismo militante. Para María Victoria Murillo, es indudable que el kirchnerismo trajo al electorado de clase media, tradicionalmente no peronista, hacia el PJ. Eso ayudó a consolidar al PJ al traerle votos que tradicionalmente iban hacia otras opciones mientras que mantenían los votantes tradicionales del peronismo. Lo hizo a partir de ciertas políticas como la defensa de los derechos humanos, la reforma de la corte suprema, una política de precios de servicios públicos que subsidia a la clase media, la política de seguridad social, así como una política económica que aumenta su poder de compra. (Murillo, 2006)

Los jóvenes también se fueron sumando a la política con mucho entusiasmo y compromiso. En el año 2006 se funda La Cámpora, una agrupación política kirchnerista, que compone junto a otras fuerzas y partidos políticos el frente nacional Unidos y Organizados, una alianza de militantes propios del kirchnerismo.

Su nombre es indudablemente un homenaje al ex - presidente argentino Héctor J. Cámpora. “Para poner a un hombre duro, busca al hombre menos duro que tiene entre los dirigentes peronistas que es Cámpora. [...] Un tipo profundamente leal y que sabe que tiene tendencia

a conciliar". (Galasso, 2011:87). ¿Por qué eligió Kirchner a Cámpora? Miguel Bonasso sostiene que "Héctor Cámpora, el Tío de aquellas horas, el candidato vicario que puso Perón en su lugar cuando lo proscibieron los milicos, terminó ganándose a la "juventud maravillosa" del "luche y vuelve" por su honestidad y su lealtad. Dos virtudes que escasean entre los dirigentes políticos. Tal vez por eso fue relegado al olvido por su propio partido hasta que el kirchnerismo lo rescató, vaciándolo de toda sustancia". (Bonasso, 2013). El ideario de la organización pone énfasis en la defensa de los derechos humanos, la Patria Grande latinoamericana, la soberanía industrial, la fuerza de los trabajadores organizados y la justicia social y define a la política como una "herramienta de los pueblos para la transformación social". (La Cámpora, 2012)

El resurgimiento del conflicto de clase en Argentina luego de 2003 es, por lo tanto, notable al menos por dos razones. En primer lugar, los trabajadores que lo promovieron fueron aquellos pertenecientes al relativamente privilegiado sector formal, que en casos como los trabajadores de los subterráneos, de la industria automotriz, del petróleo o del neumático, percibían un ingreso considerablemente por encima del salario medio. (Etchemendy y Collier, 2008: s/p)

Especialmente significativo fue el giro en la política hacia las organizaciones de desocupados, que comenzaron a ser reconocidas por las autoridades del poder ejecutivo. No pretendemos polemizar acerca de la "cooptación" manifestada por algunos autores (Svampa, 2004) respecto a estas organizaciones. Quisiéramos poner énfasis en las posibilidades de participación democrática de las que dota el empleo a los ciudadanos por un lado, y por otro en la postura de Kirchner quien en el acto de presentación del decreto "Mejora de la calidad de la democracia y de sus instituciones" sostuvo la necesidad de corporizar un funcionamiento institucional y una cultura diferente en nuestra sociedad (Kirchner, 2003)

Este Decreto, el N° 1172/2003 (BO 04/12/2003), surge del intercambio fructífero entre distintas organizaciones de la sociedad civil y organismos públicos; el punto es relevante porque precisamente la

función de la Subsecretaría era “fortalecer la relación entre el Estado y la Sociedad Civil a fin de proponer reformas institucionales para desarrollar una democracia gobernable, transparente, legítima y eficiente”. En otras palabras, la norma que regulaba el acceso a la información pública en el Poder Ejecutivo Nacional era el resultado claro del objetivo principal de la Subsecretaría: la articulación Estado-Sociedad Civil. A partir de este decreto se reglamentaron cinco herramientas de participación ciudadana: la Audiencia Pública; la gestión de intereses; la elaboración participativa de normas; las reuniones abiertas de los entes reguladores de servicios públicos y el acceso a la información pública.

Para Sebastián Etchemendy, hay un criterio vinculado a la mayor participación de los actores en el kirchnerismo y que tiene en cuenta dos criterios, uno económico – cuantitativo, vinculado a si un gobierno ha bajado la pobreza o ha mejorado la distribución del ingreso. Y un segundo criterio más “sociológico-político” y cualitativo que depende más directamente del accionar concreto del gobierno: la activación de actores populares y la (re)creación y fortalecimiento de derechos económico-sociales. (Etchemendy, 2010)

### **- Expectativas de futuro y movilidad social**

El porcentaje de ciudadanos que cree que la estructura social es abierta e igualitaria en el año 2006 era del 63% y el porcentaje de ciudadanos con expectativas de movilidad intergeneracional ascendente disminuye de 39% en 1996 al 37% en el 2006.

La reforma constitucional del '94 incluía en sus Art. 75, inc. 19, y art. 125 una definición política acerca de la necesidad de favorecer el desarrollo humano; el Art. 75, inc. 19 hablaba de progreso económico con justicia social y mencionaba la necesidad de generar empleo y proveer lo conducente a la formación profesional de los trabajadores en general.

2. **Respecto al Bienestar**, vinculado a la equidad (Fraser, 1994), medimos dos dimensiones:

a) **Anti – pobreza** (Mínimo acceso a recursos materiales para varones y mujeres)

Desde una perspectiva dinámica, es interesante observar que en algunas de las actividades de servicios la tasa de feminidad aumentó notablemente en el período 1996-2008. Un ejemplo elocuente es el servicio de intermediación financiera que ha atravesado un proceso de feminización sostenido en el lapso indicado: desde 38,1% de participación femenina en 1996 a 47,7% en 2008; aunque subsiste una brecha salarial, entre varones y mujeres, mayor que en el promedio de los servicios. Otra rama donde las mujeres han ganado participación es “Hoteles y restaurantes”, pasó desde apenas algo más del 33%, en 1996, hasta un 42,7% de participación femenina en 2008.

Un aspecto que merece atención en relación con la inserción de las mujeres en el sector servicios, es la existencia de una gran disparidad en las brechas salariales entre ramas de actividad. Por un lado, “Enseñanza” es la única rama donde las mujeres reciben remuneraciones superiores a los hombres; que se nivelan en valores muy bajos. En efecto, junto con “Hoteles y restaurantes”, esta es la rama que presenta las remuneraciones más bajas.

Si bien en el sector de “Servicios” se da la mayor participación femenina en el empleo, también es el que presenta la mayor brecha salarial, de 26% en 2008.

La intervención de las mujeres en el sector de “Comercio” presenta una evolución muy dinámica en los últimos años. En términos de brechas salariales, en este sector, las mujeres presentan la menor disparidad salarial frente a los empleados hombres (19,5% en 2008).

La industria sigue siendo un sector con baja presencia de empleo femenino (18,6% en 2008). No obstante, en los últimos quince años, este



sector atravesó un proceso de modernización donde los cambios técnicos y organizacionales alentaron la participación femenina (Raithelhuber y Weller, 2005).

De acuerdo a esto, se distinguen ramas no tradicionales, relativamente más intensivas en el uso de conocimiento y que pagan salarios más elevados, como “Maquinaria de oficina”, “Radio y TV”, “Instrumentos médicos”, “Productos de petróleo” y “Productos químicos”, que han atravesado procesos de feminización de su empleo. Por su parte, las ramas tradicionales para el trabajo de las mujeres como “Confecciones”, “Productos textiles” y “Edición”, muestran una leve reducción en la tasa de feminización a lo largo del período. De esta manera, la aparente estabilidad de la participación femenina en la industria, en realidad es el resultado de una movilidad desde actividades tradicionales a no tradicionales.

Respecto del salario medio pagado en las ramas y la participación femenina en este rubro, se da un resultado paradójal. Si bien ha aumentado la presencia femenina en el empleo de ramas que presentan los salarios promedio más elevados, son estos los que muestran una mayor brecha de ingresos entre hombres y mujeres. Esto habla de una mayor inserción acompañada por una –todavía presente– segregación de género, al interior de las ramas, expresada en el nivel salarial. Contrariamente, aquellas ramas en las que las mujeres perdieron participación, como “Confecciones” y “Productos textiles”, exponen un salario inferior al promedio de la industria. Ello sugeriría, nuevamente, un desplazamiento –aunque tímido– del empleo femenino desde áreas de baja calidad relativa hacia sectores de la industria con mejores condiciones de trabajo.

Un cambio importante en nuestra sociedad ha sido el avance en la igualdad entre mujeres y varones. Mayor presencia de las mujeres en los diversos campos de la actividad humana y acciones emprendidas y dirigidas específicamente a las mujeres han originado esa diferencia. No

obstante, la brecha salarial se mantuvo en ambos períodos alrededor del 34%.

b) **Anti – desigualdad de ingresos**

La proporción de ingreso familiar contribuido por mujeres fue del 40.4% en 1996 y del 35% en 2006.

La incorporación de las mujeres al mercado de trabajo durante el período menemista fue analizado a través de documentos del Consejo Nacional de las Mujeres (CNM), de la OIT, de CINTERFOR y del MTySS. Según el CSN (CSN; 2000), aumentó la tasa de empleo de las mujeres levemente, como así su participación en el total de ocupados. La tasa de empleo para las mujeres pasó de 25,3 puntos en 1990 a 27.6 en 2001.

Es real que ese período demostró a nivel mundial que las mujeres estaban asumiendo roles claves tanto en el proceso de desarrollo económico como en la manutención de sus propios hogares; presentaban un mayor nivel de educación y de escolaridad que el alcanzado por los varones. Por ejemplo la tasa de asistencia escolar de las mujeres era mayor que la de los varones. Por tramo de edad y por sexo, en los principales aglomerados urbanos para los/as jóvenes de 15 a 17 años era de 78,6 para los varones y de 84,6 para las mujeres, en tanto que para el tramo de 18 a 24 años era de 41,5 y 48,6 respectivamente. (Mayo 1999 - Fuente SIEMPRO).

Las mujeres se encontraban todavía sobre-representadas en actividades vinculadas al sector servicio de baja calificación laboral, donde el servicio doméstico ocupaba un lugar preponderante, ya que sobre el total de la ocupación femenina el sector representa el 18%. Al mismo tiempo según el CSM, se observaba un mercado laboral muy segmentado verticalmente. Concentración de las mujeres en los puestos de menor jerarquía de cada ocupación, lo cual implicaba puestos de trabajo peor remunerados y más inestables. Esta situación se manifestaba sobre todo en el sector privado. (Consejo Nacional de las Mujeres, 2000)

Respecto a la brecha salarial entre varones y mujeres, el ingreso percibido por las mujeres durante su vida activa, era inferior al de los varones, en promedio, alrededor de un 30 % menos. Esto se explica porque las mujeres están concentradas en los grupos de ingresos bajos y medios mientras que los varones se concentraban principalmente en los grupos de ingresos medios y altos. (CNM, 2000)

Se llevaron a cabo en este período: el Programa de Igualdad de Oportunidades para la Mujer en el Empleo (PIOME), que surgió de la acción coordinada del Consejo Nacional de las Mujeres y el MTSS en el año 1993; los Programas Intensivos de Trabajo (PIT) del MTSS; el Sub-Programa Servicios de Orientación Laboral para Mujeres (SOLAM), y el Sub-Programa "Viveros de Empresas de Mujeres" dirigido a promover la creación de empleos de carácter asociativo y generar espacios para planificar y desarrollar proyectos de microemprendimientos productivos gerenciados por mujeres (año 1994).

En 1997, se alcanzan dos Protocolos adicionales, el Programa de Orientación Laboral para Mujeres y el Protocolo Adicional Programa Servicios Comunitarios. Es notorio que estas acciones contribuían en general con la asistencia de mujeres beneficiarias pero no las dotaban de empleabilidad, o sea de la posibilidad de reinsertarse en el mercado laboral. (CNM, 2000)

Respecto a los otros públicos, la reforma a la Constitución de 1994 expresa claramente en el marco de Derechos y Garantías la protección a los pueblos indígenas (art. 75, inc. 17). El Art. 75, inc. 23 mencionaba la necesidad de introducir medidas protectoras que le permitieran alcanzar la igualdad de oportunidades y de trato de "los niños, las mujeres, los ancianos y las personas con discapacidad".

La ley de empleo Nro. 24013, establecía en su capítulo 3: Programas de empleo para grupos especiales de trabajadores que el MTSS establecería periódicamente programas destinados a fomentar el empleo de los trabajadores que presenten mayores dificultades de inserción laboral. Estos programas podrán contemplar, entre otras

medidas: a) actualización y reconversión profesional hacia ocupaciones de expansión más dinámica; b) orientación y formación profesional; c) asistencia en caso de movilidad geográfica; d) asistencia técnica y financiera para iniciar pequeñas empresas, principalmente en forma asociada.

El MTSS en un Informe evaluativo de las prácticas realizadas en el año 1998 sostiene el valor del Plan para la Igualdad de Oportunidades entre Varones y Mujeres en el Mundo Laboral y el Plan Nacional para la Inserción Laboral y el Mejoramiento del Empleo de las Personas Discapacitadas. (MTSS, 1998)

En la Argentina, el modelo de desarrollo implementado a partir de 2003, introdujo una nueva concepción del trabajo como articulador entre la esfera económica y social, como base de la cohesión, como fuente de dignidad y como factor constitutivo de la ciudadanía (Novick y Tomada, 2007). A continuación se presentan algunos datos del Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial de la Dirección General de Estudios y Estadísticas Laborales (DGEyEL) de la Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales (SSPTyEL) del MTEySS sobre la base del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA), donde pueden verse claramente las desventajas que aún enfrentaban las mujeres en el mercado de trabajo en el período 2003-2008. (Bustamante, 2009)

**Cuadro Nro. 15. Segregación y brecha de género.  
Tasa de empleo femenino por sector, brecha salarial y salario  
relativo, tomando en cuenta el empleo asalariado en situación  
de dependencia**

Período 2003 – 2008

SECTOR	TASA DE FEMINIDAD			DIFERENCIA		2008	
	2003	2006	2008	2003-2006	2006-2008	Brecha salarial	Salario relativo
Industrias manufactureras	18,4	18,5	18,6	0,03	0,10	21,4	110,7
Comercio y reparaciones	31,1	32,6	33,9	10,49	10,34	19,5	80,8
Servicios	<b>42,3</b>	<b>41,7</b>	<b>42,0</b>	<b>-0,53</b>	<b>0,31</b>	<b>26,0</b>	<b>147,9</b>
Hoteles y restaurantes	39,3	40,4	42,7	10,12	20,28	14,1	64,5
Transporte, almacenam. y comunic.	13,8	14,8	15,2	10,04	00,35	17,9	123,8
Intermediación financiera	44,0	46,0	47,7	10,96	10,74	33,1	191,5
Servicios empresariales	31,7	32,2	33,2	0,56	0,98	22,0	83,4
Enseñanza	73,9	73,7	73,6	-0,29	-0,09	-1,5	63,9
Servicios sociales y de salud	71,1	70,7	71,0	-0,39	0,27	21,8	103,1
Otras actividades de servicios	42,9	43,4	44,5	0,54	10,07	23,4	86,4
<b>Total</b>	<b>34,0</b>	<b>34,0</b>	<b>34,6</b>	<b>0,03</b>	<b>0,59</b>	<b>24,6</b>	<b>100,0</b>

Fuente: Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial, DGEyEL, SSPTyEL, MTEySS, sobre la base del SIPA.

Desde el MTEySS se ha puesto énfasis en la solución de estas desigualdades, a través de la creación de la Coordinación de Equidad de Género e Igualdad de Oportunidades del Trabajo (CEGIOT) y el fortalecimiento de la Comisión para el Trabajo con Igualdad de Oportunidades (CTIO)

El MTEySS ha desarrollado asimismo una política específica para mejorar la Empleabilidad de las Personas con Discapacidad, en orden a procurar para ellas la igualdad de oportunidades laborales. Las acciones se desarrollan en forma conjunta con organizaciones gubernamentales y ONG, a través de la red de Oficinas de Empleo para garantizar una amplia territorialización.

Este compromiso ha tenido una expresión concreta en el ámbito del Ministerio de Trabajo con el programa INTEGRANDO, que permitió alcanzar la meta del 4% del personal conformado con hombres y mujeres con capacidades diferentes (Ley 25.689) y establecer una referencia a replicar en el sector público y privado.

El compromiso de este gobierno ha sido una política inclusiva hacia diferentes públicos. Los jóvenes han sido una preocupación del Ministerio de Trabajo que llevó a que unos años después implementaran el Plan Joven para la inserción laboral de jóvenes entre 18 y 24 años.

En este período se han expandido los derechos sociales para la vejez y la infancia, así como la igualdad de opciones independientemente de la orientación o identidad sexual. La expansión de estos derechos será un legado duradero porque genera procesos de movilización que van más allá del gobierno de turno. (Murillo, 2013).

### **3. Respeto a Ciudadanía (Marshall, Fleury)**

#### **a) Ciudadanía civil**

El Índice de libertad humana (complementa lo estudiado a través de los indicadores de cohesión social) de Freedom House no mostró cambios para ambos períodos: 3 en 1996 y 3 en 2006.

#### **b) Ciudadanía política**

Los indicadores se asocian a lo investigado según los indicadores de integración y cohesión social. En este aspecto, quisiéramos mencionar que siguiendo a Canovan y Passerin (Passerin, 2014) Argentina ha sido un país donde desde 1983 ha existido libertad política en el marco de instituciones democráticas. La ciudadanía pudo encontrarse en el ámbito público, intercambiar sus opiniones y debatir sus diferencias. No creemos que se haya conseguido en el período menemista hallar soluciones colectivas a los problemas sociales de aquella época, ni que las políticas públicas o programas como el Trabajar hayan realmente fortalecido a algunos colectivos o grupos de personas de manera tal que sus opiniones hayan sido tomadas totalmente en cuenta en el ejercicio del poder político. Sí es real que se vislumbró una necesidad de incrementar la participación política en busca de mayor bienestar de toda la población (el concepto de “felicidad pública”).

Es real que se visualizó en ese período una necesidad de considerar el “punto de vista del otro concreto colectivo” (Fraser, 1994),

donde las identidades colectivas se construyeran para la base de recursos narrativos y vocabularios específicos de esos grupos más vulnerables o desfavorecidos. Esta necesaria ética de la solidaridad tuvo su consecuencia directa en la representación de estos grupos (piqueteros, movimientos de desocupados, etc). El fortalecimiento de la cultura política fue parte de crecimiento o madurez de la población en formar opiniones válidas y reactivar la capacidad política que se concreta durante el gobierno de Kirchner.

### **c) Ciudadanía social , vinculado a las políticas públicas**

La Tasa de actividad disminuye entre 1996: 41.7 y 2006: 40.4, mientras que la tasa de empleo se incrementa de 47.3 a 51.7 para el mismo período. La tasa de desocupados disminuye de 14.1 en 1996 a 9.4 en 2006.

### **d) La ciudadanía en Argentina. Una aproximación histórica**

Respecto a la ciudadanía en Argentina, los derechos civiles se adquirieron con la Constitución de 1853, con la Ley Sáenz Peña los derechos políticos para los varones. En septiembre de 1947, se sancionó la ley 13.010, que permitió a las mujeres acceder a las urnas, participando políticamente en el sistema democrático argentino. La reforma constitucional de 1949, legalizó la participación de las mujeres, que por primera vez votaron el 11 de noviembre de 1951, en elecciones a nivel nacional. El advenimiento del peronismo en 1945 significó la conquista de los derechos sociales a nivel constitucional, ya que era una demanda que desde el socialismo por ejemplo se hacía desde fines del siglo anterior.

A principios del siglo xx, la ciudadanía en Argentina no surgió tanto de las demandas de la sociedad, como de la acción del Estado. Algunos autores como Leandro Gutiérrez y Luis Alberto Romero, sostienen que esta versión canónica debe ser revisada.

“Por una parte, de procesos político – institucionales generales, que se desarrollan en el marco del Estado. Pero además, visto “desde

abajo” desde la perspectiva de sus protagonistas populares, hablamos de la formación de una cultura política específica, cimentada en prácticas de diversa índole, desarrollada en ámbitos variados, no exclusivamente políticos, de las que derivan instituciones específicas y también actitudes, valores e ideas que conforman un modelo de ciudadano.” (Gutiérrez y Romero, 2007: 155-156).

En torno a esta idea, consideran dos etapas en la Argentina, la primera entre 1912 y 1945, donde se menciona la lucha del radicalismo por la ampliación de la ciudadanía y por lograr la representación de sectores hasta entonces excluidos. Esa consolidación de la ciudadanía no pudo impedir la dictadura militar de 1930 y lo que Leandro Gutiérrez y Luis Alberto Romero llaman la “hibernación de la vida política” hasta el año 1943 en el cual se crean condiciones para la emergencia participativa que tendrá lugar en 1945. Lo interesante de estos autores es su análisis sobre la Ley Sáenz Peña, que a través de su formulación “Quiera el Pueblo votar” está en realidad generando un elemento coactivo para convertir a los habitantes varones de Argentina en ciudadanos. Además de excluirse a las mujeres, se excluía a los extranjeros. “Muy pocos de éstos ejercieron su derecho de naturalización...” (Gutiérrez y Romero, 2007: 158)

Aunque esto no significaba desinterés por la cosa pública, cabe recordar la participación de los extranjeros especialmente a nivel gremial. Los sectores populares hacen un avance importante en el campo de la ciudadanía política (no solo a través de la institucionalización del voto masculino sino también a través de la participación en espacios barriales que articulaban las demandas de las sociedad hacia las cúpulas) pero también en el campo de la ciudadanía social, empezando a sentarse las bases de lo que sería el período que comienza en el año 1945. La adquisición de la ciudadanía social se hizo a través del ejercicio de derechos en áreas como la vivienda, la salud, la cultura y por el desarrollo de la justicia social. Pero hay algo que marcan estos autores que consideramos esencial, fundante, de la concepción de ciudadanía tal como la interpretamos: “la acción solidaria, cooperativa y racional” por



mejorar la realidad, fue llevando a la apropiación de algunos espacios urbanos, “convertidos por su acción en forma real o simbólica, en públicos: plazas, calles pavimentadas, parques, iluminación, bibliotecas o escuelas. De este modo, los habitantes fueron transformando el espacio urbano en ciudad y a su vez por su gestión en la conformación de un espacio público, integrado e igualitario, se hicieron ellos mismos ciudadanos. Dos procesos, el edilicio y el político, se manifiestan como caras de una misma identidad ciudadana.” (Gutiérrez y Romero, 2007: 162)

En el período 1945 a 1955, es interesante e ineludible el análisis que hace Gino Germani de esta época, donde surge un nuevo tipo de identidad popular vinculada a las fábricas: el obrero. (Gutiérrez y Romero, 2007)

En “La integración de las masas a la vida política y el totalitarismo”, Gino Germani sitúa el problema sintetizado por el título de su trabajo en el marco de la crisis contemporánea, delineando sus aspectos económicos, internacionales, morales y políticos. Aunque no utiliza todavía el lenguaje que adoptó poco más adelante, esa crisis es la crisis de la modernización, el surgimiento de la sociedad de masas. (Germani 1962: 234) En el orden político, las nuevas dimensiones de la sociedad hicieron surgir a las masas como actor político, fuese por su voluntad de no estar excluidas del ejercicio del poder político o por la necesidad de los gobernantes de tenerlas en cuenta para gobernar. El problema de la integración de las masas a la vida política, señala, resumía los otros aspectos de la crisis y era el problema central del período histórico que atravesaban la Argentina y el mundo. En la distancia entre “el hombre común” y sus gobernantes, acentuada por la dificultad de comunicación entre ambos por la complejización y burocratización del gobierno, residía “uno de los más graves peligros para la democracia”. La construcción de la democracia de masas, “en que realmente todos participen”, requería que los gobernantes se esforzaran para abrir los canales de participación, ya que si no se lograba la plena participación se corría el riesgo “de caer en tiranías mucho peores que las formas oligárquicas del pasado”. Esas tiranías,

aunque anunciadas para el futuro, se asemejaban a las del pasado inmediato (las décadas del veinte al cincuenta), tanto en la Argentina como en Europa, que para Gino Germani eran consecuencia de las demandas de participación de las masas y de la falta de satisfacción de esas demandas por la democracia. (Germani, 1962:235) La democracia, para Gino Germani, debe tratar de resolver el problema de la participación de una manera genuina, mientras que el totalitarismo solo puede resolverlo de una manera ilusoria.

El Estado daba muestras de keynesianismo y welfare state con una política de redistribución de ingresos y seguridad social. Se constituye un nuevo actor social, ciudadano político y social, y que abarca a las clases medias y a los marginados. Ese Estado benefactor, si seguimos mirando la relación entre el espacio urbano y la ciudadanía, “alteró los procesos de gestión urbana, aunque ciertamente no eliminó su necesidad” Para Leandro Gutiérrez y Luis Alberto Romero, lo esencial de la nueva ciudadanía se encuentra en la fuerte interpelación desde el Estado y en general en la espectacularidad de la práctica política (Gutiérrez y Romero, 2007: 169). Aparecen las unidades básicas, que más allá de la acción que ejercían en el terreno de la afiliación partidaria se convirtieron en “agencias de acción social directa”. Testimonios de aquella época muestran la utilidad para resolver problemas sociales que tuvieron estas unidades básicas. Respecto a las personas que van llegando a la ciudad, en busca de un modo de vida que le era adverso, fueron tildados de “cabecitas negras”, de “lumpen”, de “proletariado”. “Llegaron con el reclamo de un ejercicio pleno de su ciudadanía política, no por la vía de los partidos políticos, sino a través de la movilización en el centro mismo del poder. Reclamaron sus derechos sociales y también su derecho a la ciudad”. Ese derecho lo empezaron a ejercer el 17 de octubre en la Plaza de Mayo. Mientras, el Estado, los integraba socialmente a través de “la afirmación de los sectores obreros como fuerza social nacional y de la consolidación de valores como la justicia social y la dignidad del trabajo; por otro lado, a través del reconocimiento de la figura del pobre,

históricamente desposeído, al cual apuntaban las políticas sociales compensatorias” (Martucelli y Svampa; 1997:27).

Es interesante la reflexión de Leandro Gutiérrez y Luis Alberto Romero acerca de un concepto de Daniel James que retomamos: Perón “refunde el problema total de la ciudadanía en un molde nuevo, de carácter social”. (Gutiérrez y Romero: 2007: 169; James, 1990). Ciudadanía fue sinónimo de igualdad.

El trabajador tenía una serie de nuevos derechos impensados unos años atrás: podía tener un salario, atención médica, ir de vacaciones. ¿Pero hasta dónde participaba de las decisiones políticas? Lo hacía a través de espacios que antes le eran ajenos. En un Discurso que Perón pronuncia en la Plaza de mayo el 1ero de Mayo de 1949, enuncia su mirada sobre la Constitución Justicialista, y sostiene que esta “Constitución ha hecho de la Patria Argentina una tierra sin privilegios y sin escarnios” (Perón, 1949). La ciudadanía estuvo ligada a ciudadanía social en ese período y a la posibilidad de movilidad social.

La Ciudadanía política a partir del año 1955 (salvo en los interregnos democráticos, particularmente Frondizi – Illia – Cámpora – Perón) tuvo una disminución en la participación y movilización, donde primaron intereses individuales, en detrimento de los asuntos públicos. Quienes detentaron los principios de la ciudadanía social durante este período fueron principalmente los sindicatos, quienes enfocaron su lucha en cuestiones más relacionadas con lo estrictamente laboral (negociaciones colectivas, etc)

A partir de 1976, los sucesivos gobiernos militares se dedicaron a elaborar y sostener una política laboral coactiva tendiente a disciplinar y fragmentar un movimiento obrero que se había mostrado en los años inmediatos con una alta capacidad de presión, movilización y negociación. El gobierno militar creó un sistema económico organizado alrededor de un sistema financiero de tipo especulativo, en perjuicio de los sectores productivos fabriles. Los salarios pasaron de representar el 42% del PBI en 1974 al 25% en 1976 y al 19% en 1981.

Como sostiene Arturo Fernández, “los terribles sucesos que marcaron la vida nacional y sindical entre 1976 y 1982 acentuaron los rasgos negativos de la estructura política – ideológica del gremialismo surgido después de 1945, empujándolo a un maridaje no siempre querido con grupos militares que conducían la dictadura y generando un discurso sindical ambiguo, a veces temeroso de las represalias (caso de los derechos humanos) y puramente inmediatista. La imagen de la cúpula gremial “moderada”, seriamente deteriorada por su accionar entre 1973 y 1976, empeoró en el seno de la propia clase obrera y entre vastos sectores medios por lo que no pudieron hacer y decir durante la dictadura [...]. La represión diezmó los cuadros intermedios y cortó la comunicación entre la cúpula dirigente y las bases obreras” (Fernández, 1988:7)

A partir de 1981 y con mayor énfasis luego de la derrota en la guerra de Malvinas, la crisis del gobierno militar se incrementa, ampliándose el espacio de acción sindical y partidaria.

La llegada de la democracia con Alfonsín trajo a la Argentina una serie de ventajas como el reconocimiento de los derechos humanos y el regreso de la democracia. Como sostuvo Alfonsín el 30 de Octubre de 1983: "Hemos ganado, pero no hemos derrotado a nadie... todos juntos hemos recuperado nuestros derechos" (Alfonsín, 1983).

Ya con Menem en el poder, la expansión de la ciudadanía pudo entenderse como parte de la ampliación de sus competencias: en buena medida las regulaciones sociales que antes eran patrimonio de las tratativas corporativas pasaron a ser objeto de decisiones de los órganos políticos y jurídicos: el poder legislativo, el ejecutivo y la justicia. Muchos de los temas sectoriales dependían en su resolución de la representación política que daba la ciudadanía. Esta politización de lo social pudo ser, y de hecho al menos la ha sido en el caso argentino, la ocasión para un retroceso y no una reformulación de los derechos. Ello sucede en la medida en que esa politización formal se produjo en momentos de congelamiento o despolitización (Cheresky 1997, Yannuzzi 1999)

Sin embargo, para Sonia Fleury, la cuestión social fue y continúa siendo el lugar de constitución de actores sociales que buscan insertar en la arena política sus necesidades, transformadas políticamente en demandas. De la misma forma, es a través de las políticas públicas que el Estado interpela a los ciudadanos, resignificando los contenidos conflictivos por medio de tecnologías apropiadas, despolitizando las demandas que le dirigen y, finalmente, redefiniendo el significado de la ciudadanía. La política pública y en particular la política social y las de empleo pueden ser una metapolítica, ya que establece criterios para inclusión y/ o exclusión de los individuos en la comunidad política de los ciudadanos. (Fleury, 2004)

La constitución de actores políticos, formas organizativas y articulaciones innovadoras entre Estado, mercado y sociedad, demuestra que la conciencia y participación de la ciudadanía se están procesando en el ámbito de las políticas y derechos sociales, reafirmando que este continúa siendo nuestro curso particular de construcción de la democracia. Para Sonia Fleury, en Argentina esa construcción de la democracia introduce la reivindicación ciudadana de un derecho de quinta generación (además de los derechos civiles, políticos, sociales y difusos), que corresponde a la demanda de una gestión deliberativa de las políticas públicas. (Fleury, 2004)

Por último, la estrategia del gobierno de Kirchner para afrontar la crisis del 2001 – 2002, representó un punto de inflexión constituyendo “las bases de un nuevo modelo económico y social y un patrón de crecimiento basado en una nueva política macroeconómica y en la centralidad del trabajo de calidad como factor principal de inclusión social”. (Novick, 2005, 2009)

Con relación al modelo macroeconómico, la salida del régimen de convertibilidad propició cambios en los precios relativos a partir de la fijación de un tipo de cambio competitivo, por lo que diferentes sectores postergados durante los últimos años, fundamentalmente aquellos productores de bienes transables, lograron recuperar competitividad en

los mercados internacionales, incidiendo positivamente en los niveles de actividad económica y, fundamentalmente, sobre el empleo. Esta situación se produjo a través de: i) el abaratamiento de los bienes producidos localmente y sus consiguientes efectos expansivos sobre una economía con capacidad ociosa; ii) el desarrollo de las exportaciones y del sector industrial productor de bienes sustitutivos de importaciones; y iii) la sustitución de factores productivos por la utilización de más trabajadores a causa de la disminución relativa del precio del trabajo (Palomino y Trajtemberg, 2006).

Se introdujo una nueva concepción del trabajo como articulador entre la esfera económica y social, como base de la cohesión, como fuente de dignidad y como factor constitutivo de la ciudadanía (Novick y Tomada, 2007).

Este proceso fue posible tanto por el contexto macroeconómico internacional, políticas heterodoxas en lo económico y al activo papel del Estado en la coordinación y orientación económica. En la dimensión laboral, hubo una fuerte promoción de la negociación colectiva y, en líneas generales, al fortalecimiento de las instituciones laborales orientadas hacia la configuración de un nuevo régimen de empleo. Como resultado de estas reformas, y con una economía creciendo al 9% anual, en sólo cuatro años se crearon más de tres millones de puestos de trabajo, con la tasa de desocupación en continuo descenso y situada en un dígito, junto con un incremento notable del empleo asalariado registrado en todos los sectores de actividad. Sobre este último factor, según datos de la Encuesta Permanente de Hogares, el incremento del empleo registrado entre el primer trimestre de 2003 y el primer trimestre de 2007 fue superior al 50%, representando en la actualidad el 51,4% del total de asalariados del sector privado. (Novick y Tomada, 2007)

De esta forma, así como en los noventa se produjeron importantes cambios en los institutos reguladores del mercado de trabajo y se asistió a una política de retiro de la intervención estatal en muchas de las esferas económicas y sociales que regulan el empleo asalariado (Cortés y

Marshall, 1991), en el período de Kirchner se observa un proceso diferente caracterizado por un nuevo patrón de crecimiento y un Estado activo y participativo en los distintos ámbitos económicos y sociales.

### **C. Retomando a Fraser y Arendt en la comparación**

Algunas conclusiones generales respecto a ambos regímenes de bienestar, nos permitirían retomar algunos conceptos vertidos en el Marco Teórico.

Al respecto, acordamos que la teoría de la justicia de Nancy Fraser, así como su posicionamiento respecto a las esferas de la justicia (redistribución, reconocimiento y representación) está desarrollada desde la teoría feminista, haciendo foco en el sistema de género, y que su producción parte de considerar y evidenciar críticamente cómo y por qué la división sexual del trabajo (trabajo productivo/trabajo reproductivo) excluyó a las mujeres, a diferencia de los varones, de las esferas de la redistribución (económica), el reconocimiento(cultural) y la representación (política). Su perspectiva de análisis es la de género, pero tal como enunciamos en nuestro marco teórico, entendemos que este enfoque puede colaborar en pensar el impacto de las políticas públicas sobre el bienestar, la integración y la ciudadanía desde este triple enfoque de la justicia. En la base de la integración está la redistribución, en el bienestar el reconocimiento y en la ciudadanía el reconocimiento y la representación, desde el punto de vista que hemos adoptado.

En Argentina, como en otros países latinoamericanos, el neoliberalismo ha redibujado algunas variables y tal como menciona Nancy Fraser (Fraser en Carbonero Gamundí y Levin, 2014), se han entrecruzado género, raza y etnia, la familia con el trabajo remunerado, y el mercado atravesó el Estado. Uno de nuestros interrogantes en este trabajo de tesis era determinar si el Estado podía reposicionarse respecto al mercado o incluso lo había hecho en el marco de estos dos regímenes de bienestar bajo estudio.

Otra cuestión importante era la afirmación de Fraser respecto a los dos escenarios futuros que plantea respecto al feminismo. Uno en el cual la emancipación de género iba acompañada de democracia participativa y



de solidaridad social. Otro escenario era aquel en el cual se anunciaba una nueva forma de liberalismo, capaz de asegurar para las mujeres bienes que los varones ya disfrutaban, mayor libertad de elección, entre otros logros. (Fraser en Carbonero Gamundí y Levín, 2014). Esta división de escenarios también colabora a pensar escenarios futuros en la Argentina.

Por último, conocemos que el eje de los problemas de inclusión social para Fraser no es el empleo como relación salarial de dependencia sino el trabajo considerado como actividades socialmente útiles y económicamente productivas. Trabajo y empleo no son términos sinónimos, pero el trabajo comprende el empleo. Esto permite vincular esta postura teórica con nuestra propuesta. En esta investigación las políticas de empleo no son abordadas desde un enfoque de género, en términos teóricos y metodológicos, sino solamente se incluye alguna información sobre el tema en algunos apartados.

Estos conceptos de Fraser nos ayudaron a pensar en el bienestar, la integración y la ciudadanía que pretendían o deberían pretender alcanzar las políticas públicas de empleo.

Un aporte importante fue su activa participación teórica en el debate entre reificación y reconocimiento por un lado y entre redistribución y reconocimiento por otro, que implicó a otros autores como Axel Honneth.

Nancy Fraser pensó a la justicia en torno a tres dimensiones: redistribución, reconocimiento y representación. (Fraser y Honneth, 2008; Fraser, 2010, 2014). Coincidimos con Laura Pautassi (Pautassi, 2012) al respecto que al tratarse de un enfoque tan innovador podría aplicarse a la situación de marginalización de otros grupos además de las mujeres.

Vinculado a **la redistribución**, se cuestiona el Qué: “¿Qué grado de desigualdad económica es compatible con la justicia? ¿Qué nivel de redistribución es exigible, y conforme a qué principio de justicia redistributiva? La injusticia socioeconómica, determinada por una

inadecuada estructura político – económica y la privación del acceso a determinado nivel de vida.

Relacionado a la dimensión cultural del **reconocimiento**, los interrogantes que surgen son: ¿Qué constituye un respeto igual para todos, qué tipo de diferencias merecen un reconocimiento público y mediante qué dispositivos debe llevarse éste a efecto? Por otro, el quién de la justicia, ¿Quiénes son los sujetos depositarios del derecho a una distribución justa o a un reconocimiento recíproco llegado el caso?” (Fraser, 2004: 34).

Por último, las dimensiones se tornan tridimensionales porque a la dimensión económica de la distribución y la dimensión cultural del reconocimiento se le agrega la dimensión política de la **representación**. (Fraser, 2005, 2008, 2010)

Por lo tanto, más allá del “qué” y del “quién” de la justicia, surge la cuestión del “cómo”. Este planteo abre las puertas a una teoría de la justicia democrática post westfaliana <sup>56</sup> que altera la gramática de la discusión pre - existente. (Fraser, 2005)

Si nos cuestionáramos entonces, ¿de dónde provinieron los obstáculos que impidieron superar la injusticia en la Argentina?, podríamos afirmar que parecerían originarse en las estructuras económicas (que impiden la plena participación de las personas negándoles los recursos necesarios para interactuar con otros sujetos como sus iguales). Algunas políticas públicas consideraron esta dimensión para evitar una injusticia distributiva o una distribución inadecuada de los recursos. ´

---

<sup>56</sup> En la obra de Fraser es interesante la aclaración que hace respecto a la locución “marco keynesiano-westfaliano”, ya que no se refiere a los logros del Tratado de Westfalia ni al proceso secular a través del cual evolucionó el sistema que con él se inauguró. Fraser aclara que apela a “Westfalia” en tanto que un imaginario político que cartografió el mundo como un sistema de Estados territoriales soberanos que se otorgaban un reconocimiento mutuo. En su opinión, este imaginario informó el marco de los debates en torno a la justicia en el Primer Mundo, aunque se revelaran los primeros indicios de un régimen de derechos humanos post westfaliano. Un autor que cita Fraser para profundizar la distinción entre Westfalia como “acontecimiento”, como “idea / ideal”, como “proceso de evolución” y como “acta arbitral”, es Richard FALK, “Revisiting Westphalia, Discovering Post- Westphalia”, *Journal of Ethics* 6, 4 (2002), pp. 311-352.

Si el impedimento proviniera de sistemas jerárquicos institucionalizados que les confirieran un valor cultural inferior, negándoles la posibilidad de ocupar la posición indispensable para ello; en este caso, sufrirían una desigualdad de *status* o una falta de reconocimiento. (Fraser, 2004, 2006). En diciembre de 2008, la revista del Trabajo del Ministerio de Trabajo<sup>57</sup> publica por primera vez un artículo de Nancy Fraser: “La justicia social en la era de la política de identidad: redistribución, reconocimiento y participación”, e integran esta segunda dimensión. (Fraser, 2008)

Nancy Fraser ha trabajado en una tercera dimensión de la justicia: la política<sup>58</sup>. Aquí el interrogante planteado sería: ¿cómo se relaciona la democracia con la justicia? “La dimensión política de la justicia especifica el alcance de aquellas otras dimensiones: nos dice quién está incluido y quién excluido del círculo de los titulares del derecho a una distribución justa y a un reconocimiento mutuo. Asimismo, al establecer las reglas que rigen la toma de decisiones, la dimensión política insta los procedimientos para recrear y resolver las disputas tanto en la dimensión económica como en la cultural: nos dice no sólo quién puede reivindicar la redistribución y el reconocimiento, sino también cómo estas reivindicaciones van a ser sometidas a debate y enjuiciadas”. (Fraser; 2004)

Tal como afirmamos en nuestro marco teórico, en la medida en que la dimensión política de la justicia gira en torno a cuestiones de inclusión y de procedimiento su principal objeto es, pues, la *representación*. “En un primer nivel, relativo al aspecto de lo político implicado en el establecimiento de fronteras, la representación es una cuestión de pertenencia social. En este punto, lo que se debate es la exclusión o la inclusión en la comunidad de los sujetos legitimados para exigirse justicia

---

<sup>57</sup> Revista de Trabajo. Nueva Época - Año 4 - Nº 6. Número dedicado a la Equidad en el Trabajo, Género y Juventud, disponible en [http://www.trabajo.gov.ar/left/estadisticas/descargas/revistaDeTrabajo/2009n06\\_revistaDeTrabajo.pdf](http://www.trabajo.gov.ar/left/estadisticas/descargas/revistaDeTrabajo/2009n06_revistaDeTrabajo.pdf)

<sup>58</sup> Coincidimos con Nancy Fraser que la ignorancia de lo político es especialmente flagrante en el caso de teóricos de la justicia que suscriben premisas filosóficas comunitaristas o liberales. A diferencia de estos autores, los defensores de la democracia deliberativa y de la agonista (en este sentido adherimos a la concepción de Chantal Mouffe), han intentado teorizar en su trabajo lo político.

mutuamente. En un segundo nivel, referido al aspecto de las reglas relativas a la toma de decisiones, la representación versa sobre los procedimientos que estructuran los procesos de contestación pública. Aquí, lo que está en tela de juicio son los términos en que los sujetos incluidos en la comunidad política ventilan sus reivindicaciones y resuelven sus disputas. En ambos niveles, puede presentarse la cuestión de si las relaciones de representación existentes son justas”. (Fraser, 2004: 35).

Ahora bien, tal como plantea Nancy Fraser, si la representación es aquello que define lo político, entonces, la injusticia política característica es la *ausencia de representación*. “Ésta se produce cuando las fronteras políticas y / o las reglas decisorias sirven para negar a algunas personas, de manera incorrecta, la posibilidad de participar en pie de igualdad con el resto de los miembros de la comunidad en el proceso de interacción social; incluido, aunque no sólo, en la arena política”. (Fraser, 2004: 36)

Creemos que en el período de Menem, ante un régimen de bienestar mercantilista las políticas no estuvieron basadas en mejorar el empleo pero tampoco en mejorar ninguno de estos aspectos: siguió existiendo una profunda desigualdad social (injusticia socioeconómica), no se han reconocido todos los participantes de la sociedad argentina, en tanto el reconocimiento que se requiere no es solamente la identidad de grupo sino el estatus de cada uno de los miembros del grupo, como participantes plenos de la integración social. La falta de reconocimiento durante el período no ha significado subordinación social, sino la imposibilidad de muchos de participar como igual en la vida social (Fraser, 2000; Pautassi, 2012). Tal como afirma Ruth Sosa, no es casual la aparición de movimientos sociales durante este período (Sosa en Levin, 2014) En el régimen de bienestar de Kirchner, se ha iniciado un proceso de redistribución del ingreso para paliar en parte esa injusticia socioeconómica al cual contribuyeron las políticas de empleo y se dio paso a un proceso de reevaluación de las necesidades de las minorías para comenzar a comprender las injusticias culturales o simbólicas existentes en nuestro país (proyectos de empleo para ciertas

comunidades que fueron fortalecidos gracias a las políticas territoriales del MTEySS).

No podemos afirmar a través de datos directos que las políticas de empleo hayan mejorado la representación, pero es cierto y lo advertimos a través del estudio de las políticas, de las entrevistas efectuadas y de la lectura de los trabajos académicos realizados en nuestro país que el Estado ha intentado mejorar las desigualdades sociales, dándole voz propia y logrando su participación en determinados espacios para solucionar los temas del empleo. A ese efecto, en el marco del Programa Más y Mejor Trabajo, las propuestas territoriales de los municipios incluían una mesa de concertación donde participaban todos los actores con una afirmación de sus necesidades y una participación en la búsqueda de soluciones.

Arendt al hablar de la dimensión política de la ciudadanía menciona la importancia de la generación de espacios construidos por las personas para que la acción y el discurso político libre pudieran florecer. La participación política era importante porque permitía el establecimiento de relaciones de coordinación y solidaridad entre los ciudadanos, donde pudieran debatir y buscar soluciones colectivas a sus problemas. (Arendt, 1968, 1978, 2007; Passerin d'Entrèves, 2014 y Canovan, 1985).

Por último, volvemos a retomar el concepto de ciudadanía como algo “en perpetua construcción” (Van Gusteren, 1998 en Balibar, 2012). Una construcción que entendemos parte del Estado y también de la ciudadanía. Hoy en día la concepción de la misma como un estado de insurrección, como una práctica democrática en dirección a la democratización de las instituciones, a la capacidad activa de reclamar los derechos en la esfera pública o a no ser excluidos del derecho a reivindicar los derechos es fundamental. Tener empleo permite alcanzar la dignidad del ser humano y participar de forma libre y consciente en estos debates.

La ciudadanía es fundamento del deber político y del orden social, es parte de la relación entre gobernantes y gobernados, un principio de articulación entre ambos que respeta y fortalece las dimensiones cívicas,

políticas y sociales y considera las nuevas tendencias de reconocimiento de la diferencia y el pluralismo.

En Argentina, durante mucho tiempo, las fronteras de la comunidad política han excluido de manera injusta a personas que en realidad tenían derecho a estar representados. Pero estamos evolucionando. De los dos regímenes bajo estudio, fue sin dudas el de Kirchner el que fue dando a través de sus políticas algunas reglas que rigieran la toma de decisiones por parte de la comunidad y concedieran a todos sus miembros una mejor capacidad de intervención en las deliberaciones públicas.

Durante el gobierno de Carlos Menem, las leyes de Emergencia Económica y de Reforma del Estado, e incluso la Ley Nacional del Empleo Nro. 24.013/91 intentaron ser redistributivas, pero no permitieron a gran parte de la población salir de la pobreza. El reconocimiento que se hizo se notó en la forma de focalizar la política en los desocupados, los jefes y jefas de hogar o personas pertenecientes a regiones en crisis. Esa postura fue parcial, como sostiene Nancy Fraser, éste sería el paradigma popular del reconocimiento, a través del cual “las víctimas de la injusticia se parecen a los grupos de estatus weberianos” (Fraser, 2008: 88). Estos desocupados parecen distinguirse del resto por el respeto, estima y prestigio de menor entidad que disfrutaban, en relación con otros grupos de la sociedad. Pero Nancy Fraser insiste en que la concepción actual del reconocimiento abarca otros casos también: gays y lesbianas, que sufren los efectos omnipresentes del estigma institucionalizado; los grupos racializados, marcados como diferentes e inferiores, las mujeres, y las relaciones de reconocimiento donde la “raza”, el género y la sexualidad, en cuanto códigos culturales se intersectan. (Fraser, 2008).

En el año 2003 se hizo un rediseño institucional de nuestro país. En ese marco en el cual Ricardo Sidicaro habla de una búsqueda de “relegitimar lo político” (Sidicaro, 2012), Néstor Kirchner inicia una estrategia con políticas públicas que intentar lograr la credibilidad de la ciudadanía y el fortalecimiento de su participación. Una estrategia macroeconómica adecuada y cambios legislativos con un eje en el empleo

## **VI. Conclusiones generales**

El objetivo general de esta tesis ha sido analizar y comparar la incidencia de las políticas públicas de empleo en el bienestar e integración de los grupos más desfavorecidos en la sociedad argentina y la incidencia sobre el ejercicio de la ciudadanía en los gobiernos de Carlos Menem y de Néstor Kirchner.

En tal sentido, el problema de investigación planteado fue la paradójica tensión de la sociedad argentina que tiende a abolir masivamente el empleo y al mismo tiempo mantiene ligado a él todo derecho a tener derechos (integración, ingreso, ciudadanía plena e identidad), durante los gobiernos de Carlos Menem. Esta tensión ha sido mejorada pero no resuelta durante la presidencia de Néstor Kirchner, donde se puso énfasis en la integración social y política de los grupos más desfavorecidos, sin llegar a constituirlos como auténticos ciudadanos en un marco de democracia.

Este problema central se desagregó en interrogantes específicos que se abordaron a lo largo de los capítulos centrales de esta Tesis. Entre ellos, nos preguntamos ¿Cuál fue el impacto del gran deterioro del Estado de Bienestar social y el avance del neoliberalismo a nivel global y en nuestro país? y; si las políticas de empleo de Carlos Menem ¿tuvieron un efecto negativo sobre la integración, bienestar y ciudadanía en un régimen de bienestar mercantilizado? ¿Qué soluciones se ofrecieron a la crisis durante el período que inicia la Alianza con Fernando de la Rúa como Presidente y que concluye con el mandato de Eduardo Duhalde en 2003? ¿Las políticas públicas de empleo del gobierno de Néstor Kirchner pusieron su eje solo en la redistribución del ingreso; o abarcaron otras dimensiones que facilitarían la integración, el bienestar y el ejercicio de la ciudadanía en Argentina?

Para colaborar en la búsqueda de respuestas, hemos abordado un marco de referencia teórico, cuyos aportes conceptuales fueron en torno a conceptos como los de bienestar y regímenes de bienestar, inclusión, integración y cohesión social, ciudadanía y políticas públicas.

Desde nuestra perspectiva, el empleo tiene un efecto integrador si va acompañado claramente de políticas redistributivas del ingreso y si

pueden pensarse desde el reconocimiento de las diferencias e individualidades existentes. Asimismo, consideramos de vital importancia, la puesta en marcha de mecanismos de representación que fortalezcan aún más a la ciudadanía.

Sin embargo, el acceso a un empleo formal se ha tornado cada vez más complejo. Este es el verdadero desafío que los países como Argentina, deben enfrentar. Para ello se requiere de un Estado que actúe en un marco de democracia sustantiva, y con capacidad para fortalecer su autoridad como actor fundamental en el diseño de las políticas

En torno al objetivo mencionado, y en relación al marco teórico esbozado, nos han guiado dos hipótesis. La Hipótesis principal planteada era, si durante los años 90 las políticas neo-liberales económico - sociales generaron una fuerte tensión entre la destrucción del empleo y las prácticas democráticas que se sustentan en la existencia de derechos derivados del trabajo; el gobierno de Néstor Kirchner, a través de políticas laborales y sociales de inclusión, atenuó dicha tensión sin poder resolver totalmente la reconstrucción de la ciudadanía.

Una segunda hipótesis es que si las políticas de empleo del gobierno de Menem incrementaron el trabajo informal y facilitaron la flexibilización laboral, en el gobierno de Kirchner se puso eje en la redistribución del ingreso y en otras variables que facilitaron el ejercicio de la ciudadanía a través del incremento del reconocimiento y de la representación, propiciando un cambio en la concepción de la justicia social.

Creemos haber comprobado ambas hipótesis, aunque después de tantas revisiones, relecturas, entrevistas, análisis de nuevos indicadores, la certeza que teníamos con respecto a los avances de las políticas de empleo durante el régimen de bienestar kirchnerista se ha puesto en duda.

En la década de los '90, Argentina experimentó una transformación institucional y productiva, consecuencia de una serie de medidas macroeconómicas. Pero éstas no permitieron que la población alcanzara mejores estándares del mercado de trabajo ni recobrar el nivel de ingreso de décadas pasadas. La pobreza se fue incrementando,



consecuencia del desempleo y las normas de precarización laboral, hasta caer en el estallido social de 2001 y 2002. En nuestro marco teórico acordábamos en que la pobreza era mucho más que indigencia; era un estado de constante indiferencia y miseria extrema, cuya principal característica, según Hannah Arendt, era su poder deshumanizante. Es innegable en este punto la vinculación que puede hacerse en este punto entre ciudadanía y pobreza. La población argentina sumida en la pobreza tenía una privación fundamental de los derechos humanos, que se manifestó en la inexistencia de un espacio mediado institucionalmente que hiciera significativas las opiniones y efectivas las acciones. No se ejercía una ciudadanía activa, era un clima casi de “desafectación política” de estas personas sumidas en la pobreza. Apelaron a formas exacerbadas de violencia (corte de la circulación en las rutas, piquetes), en los márgenes de la sociedad política.

Hubo además una fuerte intervención estatal durante estas presidencias a través de los DNU y leyes como las de Emergencia Económica y de Reforma del Estado sumadas al plan de convertibilidad, entre otros. Esas acciones en suma llevaron a una redefinición del Estado que colaboró en ampliar el rol del mercado en esa época. Mientras se requería su intervención, con políticas públicas vinculadas al mercado laboral (empleo, salarios, protección social), a la educación, a la salud y que lograran en suma un justo nivel de ingreso para cada uno de los habitantes de la Nación; éste fue un modelo caracterizado por el desempleo masivo, la precarización de las relaciones de trabajo, la inadecuación de sistemas de protección, la privatización de universidades, la desaparición de la formación profesional, que incrementó la cantidad de personas inempleables.

Kirchner inicia una etapa en el 2003, en el marco de una gran inestabilidad social, con políticas públicas vinculadas al empleo. Se avanzó en el marco de un Plan de Trabajo decente para nuestro país, aunque no se llegó a niveles que permitieran decir que la generación de empleo haya sido dinamizadora y socialmente integradora.

Aun existiendo múltiples avances hacia un modelo de crecimiento integrador, con mayor igualdad y cohesión social, quedaron importantes

desafíos para las políticas públicas, que enumeramos en una visión prospectiva respecto al empleo en la Argentina:

En primer lugar, se necesita mejorar en una visión prospectiva para Argentina, está la de promover el empleo creando un entorno institucional y económico sostenible en cuyo marco las personas puedan adquirir y actualizar sus competencias. Sentir y disfrutar de una auténtica ciudadanía, estar incluido/integrado/cohesionado en la sociedad y disfrutar del bienestar que genera la equidad.

No se han fortalecido totalmente las relaciones entre las instituciones públicas y los ciudadanos, de manera que incite a estos últimos a dedicar tiempo y esfuerzo a asuntos de interés público. A su vez, la información, la consulta y la participación activa incrementan la transparencia de la administración pública y la vuelven responsable, fortaleciendo en última instancia la democracia.

En segundo lugar, no se han fortalecido los ejes integradores de la sociedad. Si ésta hubiera estado cohesionada, se hubieran podido prever los sucesos del 2008. Nuestro país vivió un alto nivel de polarización social a partir del conflicto desatado entre el gobierno y el sector agropecuario por la decisión de elevar los impuestos a las exportaciones rurales (“retenciones”), la división entre kirchneristas y no kirchneristas se incrementó. Este proceso se redujo durante los primeros meses de 2009, pero la crispación política permaneció latente y se expresó en elecciones que dejaron a Cristina Fernández de Kirchner en minoría parlamentaria.

En tercer lugar, dar sostenibilidad a las políticas con eje en el empleo. Tras el gobierno de Néstor Kirchner, Argentina pasó de ser el país que crecía más rápido a uno de los que evolucionaba más lentamente. El superávit fiscal se redujo, dificultando el pago de los servicios de la deuda pública. Por ello resultó necesario buscar financiamiento externo, pero los mercados privados estaban cerrados porque un porcentaje de la deuda de 2001 no había sido renegociado y el país continuaba formalmente en cesación de pagos.

El escenario se complicó también por la pérdida de la mayoría parlamentaria y de la lealtad vicepresidencial (Cobos) que dificultaron la

implementación de su agenda legislativa y de la dinámica política en general.

Hubo logros en una decisión como fue la Asignación Universal por Hijo (AUH), puesta en vigencia en octubre del 2009 y que ha desatado gran polémica porque las opiniones se dividieron entre quienes creían que esta política favorecía a la población objetivo a la cual se dirigía –los niños/as y adolescentes (hasta 18 años) sin cobertura del sistema de asignaciones familiares–, como por las características de los hogares a los que estaba dirigida, y quienes creían que solo se fomentaba que las personas se mantuvieran alejadas del mercado laboral. Aunque no está incluida dentro de las políticas de empleo, creemos que fue un logro importante en tanto fue incluida en el sistema de Asignaciones Familiares como un subsistema no contributivo para los hijos/as de trabajadores informales, desocupados y a otros colectivos vulnerables.

Quedaron en cuarto lugar dos temas pendientes de gran magnitud: el desempleo juvenil, por un lado, vinculado a que los jóvenes no concluyen sus estudios y a que existe una gran informalidad e inestabilidad ocupacional que impide su ingreso en el mercado. Por el otro, la problemática del género en el empleo, a pesar de los esfuerzos realizados no solo desde el Estado sino desde organizaciones sociales y al empuje que se ha dado a los estudios de género desde numerosos centros académicos (sumada la influencia de las organizaciones internacionales), no ha podido resolverse. El desempleo juvenil también muestra una persistente heterogeneidad por género. Las mujeres jóvenes han enfrentado tasas de desocupación sustancialmente mayores que la de sus pares hombres. Es importante remarcar que las mujeres jóvenes participan del mercado laboral en menor medida que los hombres (35% y 55% respectivamente) y que las brechas de género son mayores en el ámbito rural de algunas provincias. Uno de ellos es la cuestión del género. Esta preocupación se debe a la inserción desventajosa que tienen muchas mujeres en el mercado laboral. Sin embargo, más allá del incremento en las tasas de participación, el sector de servicios y las actividades no reguladas siguen concentrando el empleo femenino.

El trabajo en hogares particulares es la característica distintiva en esta actividad. Los empleadores no son unidades productivas, sino generalmente familias. Por otro, están habitualmente al margen de la legislación laboral y, además, es una forma de empleo que, en teoría, no compite con otros tipos de trabajos. Además de ser una ocupación feminizada en extremo, prácticamente la totalidad de quienes desarrollan esta actividad son mujeres. La elevada precariedad se manifiesta en empleos de elevada inestabilidad, bajos ingresos mensuales, ausencia de cobertura en salud y protección para la vejez, y reducida incidencia – debido a la baja antigüedad y a que se transforma en una prerrogativa de los empleadores– de vacaciones pagas y del pago del sueldo anual complementario

Asimismo, crecientemente se reconoce que la condición de género es un fuerte determinante de situaciones de pobreza y vulnerabilidad. Entre estos factores, pueden mencionarse los patrones culturales que desincentivan el trabajo femenino, las menores oportunidades de formación profesional, la desigual distribución de las responsabilidades domésticas en el ámbito de la familia y la ausencia de servicios adecuados de apoyo al cuidado infantil. Estos elementos, a su vez, son consistentes con la persistencia de intensos patrones de segmentación ocupacional que limitan la entrada de las mujeres a ocupaciones y funciones más valorizadas social y económicamente

En quinto lugar, el otro grave problema sin resolver en nuestro país es el empleo no registrado. Aunque se ha reducido en relación a los valores del año 2003, es un problema que no se termina de resolver.

El sexto lugar en esta enumeración es el fomento a la representatividad de todas las minorías existentes en la sociedad, garantizándoles, además un espacio público que las incluya, un lugar que asegure la instancia necesaria, racional y pacífica de conciliación de intereses. Para ello, reconocer efectivamente para toda la ciudadanía los derechos fundamentales es condición necesaria para que un estado democrático pueda desarrollarse.

Respecto a las conclusiones finales de esta Tesis, nos queda afirmar que:

Una **primera conclusión** a la que arribamos es que las políticas neo-liberales económico - sociales generaron una fuerte tensión entre la destrucción del empleo y las prácticas democráticas que se sustentan en la existencia de derechos derivados del trabajo. Un Presidente peronista como fue Carlos Menem, en cuyo discurso existía el convencimiento de actuar con justicia social y ser continuador del mensaje de Juan D. Perón, y que logró al menos en el primer período un fuerte respaldo popular, aplicó medidas que no solo no fueron redistributivas sino que no contribuyeron en nada a que gran parte de la población alcanzara la autonomía necesaria para ejercer sus derechos de ciudadanía. Fue en parte una respuesta al entorno internacional, pero también fue el ejercicio mayúsculo del poder presidencial en un Estado que luego tendría un rol mínimo frente al mercado. El uso excesivo de los DNU sin lugar a dudas, ha sido la ocasión para un retroceso y no una reformulación de los derechos de los ciudadanos. Además, la casi destrucción del sistema de formación profesional, la privatización de las universidades, la falta de institucionalidad de las organizaciones del trabajo y la ausencia de políticas de empleo activas llevaron a una crisis que llevó años superar (y que no estamos seguros que haya sido superada para un porcentaje de la población, el nudo más duro de la pobreza, los más pobres entre los pobres).

No fue un fenómeno ajeno a los que ocurría en otros países latinoamericanos. Sí una novedad en un gobierno peronista. Aunque Menem tenía las condiciones para generar ese crecimiento con fortalecimiento de la integración y la dimensión social de la ciudadanía, que prometía en sus discursos, y que podría haber conseguido con políticas públicas vinculadas al mercado laboral (empleo, salarios, protección social), a la educación, a la salud, las consecuencias más inmediatas fueron precarización y flexibilización laboral. Recordemos que en su segundo mandato tenía mayoría en ambas cámaras; el apoyo de casi todos los actores del momento: empresarios, sindicalistas y la seguridad que la cúpula castrense no intervendría.

Los últimos años del segundo gobierno de Menem provocaron además levantamientos, movilizaciones y piquetes. El pueblo manifestaba su pobreza mediante la violencia. Esto ha sido la ocasión para un retroceso y no una reformulación de los derechos de los ciudadanos

El Censo del año 2001 mostró cifras devastadoras, más de 16 de los 36 millones de habitantes de la Argentina se hallaban bajo la línea de pobreza, y más de cinco millones habían caído por debajo de la línea de indigencia. Desde la asunción en 1999, De la Rúa, mostraba su empeño en generar empleos de calidad, y lograr disminuir la pobreza en nuestro país. Pero sus políticas no tuvieron efecto. Eso, sumado a la Ley 25.250 de Reforma Laboral o “Ley Banelco” manchó una reputación de transparencia e hizo que el gobierno cayera en una de las crisis de credibilidad más fuertes de nuestra historia. Pero si para cada trabajador en la Argentina tener condiciones dignas de trabajo era señal de ciudadanía, no logró alcanzarlo. Y para aquellos que no estaban en el mercado laboral, las condiciones fueron aún más graves.

Este período, que en 2001 muestra el fracaso de la Alianza en las elecciones legislativas, especialmente en cuestiones vinculadas a la voluntad política. Este fracaso se mostró también a través de otras formas de movilización y protesta social. Toda la población tenía porqué manifestarse. Los más pobres con piquetes, las clases medias con cacerolazos. El primero se lleva a cabo en Diciembre de 2001, protagonizado por ciudadanos de clase media en protesta por el congelamiento de las cuentas bancarias. Estas expresiones mostraban que la población podía rechazar al gobierno no solo electoralmente sino también extra – electoralmente. Tanto desde los márgenes de la vida política, en barrios carenciados o en las rutas, como frente a la Casa Rosada, el pueblo se expresaba. Se da inicio a un proceso que culmina en una crisis institucional con la renuncia de De la Rúa.

Aunque el gobierno de Duhalde priorizó la atención a los sectores más vulnerables, es real que el Plan Jefes y Jefas de Hogar es la solución asistencialista a una crisis que parecía no tener fin. Fue un subsidio focalizado para las personas jefas de hogar que no tenían trabajo, por lo tanto ni alcanzó la inclusión social de las personas que recibían los

Planes ni colaboró en que se insertaran en el mercado laboral a través de un empleo. Un Plan que generó un alto nivel de clientelismo. El espacio público se hallaba con una gran marginalidad política y social, y por lo tanto con gran cantidad de excluidos, que facilitó el intercambio de planes, a pesar que se tomaron medidas para dotarlo de transparencia absoluta. Quizás este problema se vio incrementado por los propios cambios del partido peronista en la Argentina que ya desde mediados de la década de los '80 comienza a desindicalizarse (proceso que nunca llega a revertirse) y a recibir la influencia de nuevos líderes que utilizan las redes clientelares para conseguir votos. Este cambio en el partido peronista, estuvo acompañado por la atomización del partido radical (particularmente tras la Constitución de 1994), la desaparición de la Alianza y la aparición de pequeños partidos. Los esfuerzos de Duhalde por poner punto final a una crisis tuvieron éxito en lo inmediato pero hizo falta de las políticas de empleo del gobierno de Kirchner para que la pobreza disminuyera en nuestro país.

Una **segunda conclusión** a la cual hemos arribado vinculada a este período es que no pudieron resolver la crisis estructural de falta de empleo en la Argentina y que los esfuerzos del gobierno de Duhalde aportaron una solución focalizada para acabar con la crisis. Las políticas pasivas de empleo aplicadas colaboraron en la transferencia de ingresos pero para dotar a todo el pueblo argentino de la ciudadanía en un marco de enfoque de derechos se requería de una auténtica mediación institucional. Particularmente el Plan Jefes y Jefas de Hogar fue una política focalizada para frenar una crisis acuciante, que no tuvo un impacto positivo en la ciudadanía porque en la mayoría de los casos, aumentó el clientelismo político, a pesar de todas las garantías de que este programa se manejaría con total transparencia. El espacio público se hallaba con una gran marginalidad política y social y por lo tanto con gran cantidad de excluidos

Kirchner asume en el año 2003 y es real que lleva a cabo un esfuerzo por rediseñar el Estado poniendo eje en las políticas de empleo para incluir a un número importante de argentinos que había quedado en la marginalidad, y tratar de relegitimar lo político. Ya no podían utilizarse

políticas asistencialistas focalizadas ni medidas de emergencia. Era cierto que existía un proceso de descomposición en el campo político, que era necesario reconstruir el Estado y relegitimar lo político. Kirchner entendemos toma las medidas acertadas para darle solución a la crisis. Tenía que recuperar la credibilidad de la ciudadanía por un lado, y generar políticas que fueran sustentables en el tiempo. Esto fortalecería el Estado y permitiría afianzar una serie de mecanismos de control y de participación ciudadana.

Se reestructura el Estado a través de políticas activas de empleo y de la participación de distintos actores, entre ellos las empresas y los sindicatos. Las primeras colaborarían con la generación del empleo, una vez maximizada su producción. Los sindicatos con alianzas que ordenaran el régimen laboral. Se generan además espacios que incluyen una serie de mecanismos de control y de participación ciudadana. El gobierno de Kirchner podía proveer la institucionalidad que se requería para mediar en el logro de la ciudadanía para todos los argentinos.

La **tercera conclusión** a la cual arribamos es que el gobierno de Kirchner consiguió a través de un conjunto de políticas macroeconómicas, tener un papel activo interviniendo en ámbitos abandonados por el Estado en los años anteriores, e ir transformando el objeto y las características de sus políticas, pasando de un esquema de política social y de transferencias de ingresos, a un sistema basado en la mejora de las condiciones de acceso al mercado de trabajo. La implementación del Plan Más y Mejor Trabajo y el Seguro de Capacitación y Empleo y la sanción de normas como la Ley Nro. 25877 trajeron una mejora notoria en el empleo, el fortalecimiento de las instituciones de trabajo, el fomento de la formación profesional y laboral y la mejora en la distribución del ingreso son las características más importantes de este período.

Al comparar los gobiernos menemistas y el período de Kirchner a través de algunos hechos sociales y políticos que tomamos como variables, mientras en el segundo gobierno de Menem se muestran como indicadores significativos el incremento del nivel de empleo privado, particularmente en los sectores productores de servicios como los servicios financieros; en el gobierno de Kirchner el crecimiento de los



empleos ha sido también en áreas de producción secundaria lo que permitió crecimiento económico e incremento del empleo. En los gobiernos menemistas, la caída en el costo laboral unitario y la sanción parlamentaria de normas que permitieron reducir ineficiencias y costos de litigiosidad produjeron una notoria precarización en el empleo; en el gobierno de Kirchner se realizaron acciones para brindar las condiciones de promoción de trabajo formal y en condiciones de dignidad. La adopción de la estrategia de trabajo decente está vinculada a ese espíritu.

El nivel de ingresos durante la década de los '90, fue tan dispar que llevó no solo a una gran inequidad sino también a una gran polarización entre los "nuevos pobres" y los "nuevos ricos". A partir de 2003, se pone el eje en la redistribución del ingreso, lo cual hace que mejore el nivel en los hogares de los argentinos y también el ingreso a nivel individual.

Respecto al desempleo, en los gobiernos de Menem, era el centro de las demandas sociales. Tal como mencionamos, el Plan Jefes y Jefas que se inicia durante el gobierno de Duhalde, no contribuyó a la solución del desempleo de la población sino que se focalizó en los más pobres para mitigar la crisis existente en el 2001. En el gobierno de Kirchner, la tasa de desocupación descendió notoriamente. Este fue uno de los logros más importantes de su gobierno.

Una **cuarta conclusión** a la que arribamos es que es que en la Argentina, el modelo de desarrollo implementado a partir de 2003, introdujo una nueva concepción del trabajo (del trabajo digno o decente, que incluía el empleo) como articulador entre la esfera económica y social, como base de la cohesión y como factor constitutivo de la ciudadanía. Las mejoras de calidad en el empleo y en el nivel de ingreso han sido significativas. A ello se suma el incremento de políticas inclusivas que permitieron terminar con la marginación política y social de muchos argentinos y dotarlos de derechos. Fue muy importante además la búsqueda de medios para mejorar la calidad de la democracia y sus instituciones. El rediseño institucional del Estado y las políticas públicas de empleo atenuaron la tensión entre la destrucción del empleo y las prácticas democráticas, que se sustentan en la existencia de derechos

derivados del trabajo, pero no ha podido resolver totalmente la reconstrucción de la ciudadanía.

En ese marco la constitución de actores políticos, formas organizativas y articulaciones innovadoras entre Estado, mercado y sociedad, llevaría necesariamente en un futuro a una mayor participación de la ciudadanía, como parte fundamental de la construcción de la democracia. La reivindicación ciudadana correspondería a la demanda de una gestión deliberativa de las políticas públicas. Este objetivo ha sido atendido pero no puesto en práctica (salvo en las políticas locales).

A lo largo de este trabajo hemos hecho una búsqueda bibliográfica amplia sobre distintos conceptos. La obra de Arendt y de Fraser, entre otros teóricos, nos ayudaron a replantearnos y a ampliar no solo la concepción de la integración, el bienestar y la ciudadanía sino también a reflexionar sobre qué aportan realmente las políticas públicas.

Nos ha resultado difícil pero especialmente grato en los inicios de la investigación entrevistar a algunos de los actores claves de un período de casi 20 años en la historia argentina. Algunos de esos testimonios fueron contundentes para nuestra tesis, ya sea porque oportunamente acordamos con su postura o porque diferimos completamente. Este proceso nos dio la suficiente libertad para dejar que el estudio se desarrollara más naturalmente en un inicio y nos dio información detallada y rica en sus descripciones. Luego comparamos algunos hechos políticos y sociales que utilizamos como variables de ambos períodos presidenciales. Entendemos que el enfoque puede suscitar nuevos estudios que profundicen y mejoren su aplicación.

## Referencias Bibliográficas

AA.VV. (2008), *Aportes a una nueva visión de la informalidad laboral en la Argentina*. Buenos Aires: Banco Mundial; Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

AA.VV. (2007), *Argentina 2003-2006: Crecimiento económico con empleo decente. ¿Un nuevo modelo para América Latina?* Buenos Aires: Organización Internacional del Trabajo (Instituto Internacional de Estudios Laborales).

ABAL MEDINA, Juan Manuel, "La Crisis Política Argentina y La Reforma Institucional Pendiente" Trabajo Preparado Para El VI Congreso Nacional De Ciencia Política De La Sociedad Argentina De Análisis Político (SAAP), Rosario, Argentina, Disponible en <http://www.saap.org.ar/esp/docs-congresos/congresos-saap/VI/areas/08/abal-medina.pdf> Consultada por última vez en Diciembre de 2014.

ABAL MEDINA, Juan y SUÁREZ CAO, Julieta (2003) "Análisis crítico del sistema electoral argentino. Evolución histórica y desempeño efectivo", en *Revista de Ciencias Sociales* 14. UNQ.

ABOY CARLÉS, Gerardo (1991), "Sistema de partidos: la otra crisis", en *Revista Ciudad Futura*, Buenos Aires, N° 25/26.

ABOY CARLÉS, Gerardo (2001), *Las dos fronteras de la democracia argentina. La reformulación de las identidades políticas de Alfonsín a Menem*. Rosario: Homo Sapiens.

ABRAMOVICH, V. y COURTIS, C. (2006), *El umbral de la ciudadanía: el significado de los derechos sociales en el Estado social constitucional*, Buenos Aires, Editores del Puerto.

ACUÑA, Carlos H. (1995), *La Nueva Matriz Política Argentina*. Buenos Aires: Nueva Visión.

ACUÑA, Carlos H. (1995), "Política y economía en la Argentina de los noventa" en ACUÑA, Carlos (comp.), *La nueva matriz política de la Argentina*. Buenos Aires: Nueva Visión.

ACUÑA, Carlos H. (2001), "Riesgos Socio-Políticos que enfrentan procesos de empoderamiento y desarrollo inclusivo (con algunas recomendaciones)", presentado en el Taller Internacional sobre

Participación y Empoderamiento para un Desarrollo Inclusivo, organizado por el Banco Mundial -y auspiciado por los gobiernos de Perú, Holanda y Gran Bretaña-, Lima, Perú, 9 - 11 de Julio.

ACUÑA, Carlos H. (Comp.) (2011), *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*. Buenos Aires: Proyecto de Modernización del Estado.

ACUÑA, Carlos H., JELIN, Elizabeth y KESSLER, Gabriel, (eds.) (2007), *Políticas sociales y acción local: Diez estudios de caso*. Buenos Aires: CLASPO Argentina / Instituto de Desarrollo Económico y Social / Universidad de San Andrés / Universidad de General Sarmiento.

ACUÑA, Carlos H. y SMITH, William C. (2011), “La economía política del ajuste estructural: la lógica de apoyo y oposición a las reformas neoliberales”, en ACUÑA, Carlos H. (comp.) *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*. Buenos Aires: Proyecto de Modernización del Estado.

ADELANTADO, José, (2000) *Las políticas sociales*, disponible en <https://campus.usal.es/~dpublico/areacp/materiales/6.2.laspoliticassociales.pdf>

ADELANTADO GIMENO, José y CALDERÓN, Eduardo (2005) Globalización y estados del bienestar: ¿respuestas semejantes a problemas parecidos?, Cuadernos de relaciones laborales, Vol. 23, Nº 2, 2005, págs. 15-44

ADELANTADO GIMENO, José (Coord.) (2000) *Cambios en el estado del bienestar: políticas sociales y desigualdades de España*, Icaria: Universitat Autònoma de Barcelona, Servei de Publicacions, 2000.

ADROGUÉ, Gerardo (1995), “El nuevo sistema partidario argentino” en ACUÑA (comp.), *La nueva matriz sociopolítica Argentina*. Buenos Aires: Nueva visión.

AGUILAR VILLANUEVA, Luis (1992) *El Estudio de las Políticas Públicas*. México: Porrúa.

AGUILAR VILLANUEVA, Luis (1993), *Problemas Públicos y Agenda de Gobierno*. México: Porrúa.

ALBURQUERQUE, Francisco (2002), *Desarrollo económico territorial. Guía para agentes. Instituto de Desarrollo Regional*. Sevilla: Fundación Universitaria.

ALBURQUERQUE, Francisco (2005), *Desarrollo local en América Latina: oportunidades y desafíos para el trabajo decente*. Ginebra: Organización Internacional del Trabajo, Departamento de Integración de Políticas.

ALESSANDRO, Martín (2011), “La reforma de la política en los años kirchneristas”, en MALAMUD, Andrés y DE LUCA, Miguel (coord.), *La política en tiempos de los Kirchner*. Buenos Aires: Eudeba.

ALFORD, Robert R. y FRIEDLAND, Roger (1991), *Los poderes de la teoría. Capitalismo, estado y democracia*. Buenos Aires: Manantial.

ALMEYRA, Guillermo (2004), *La protesta social en Argentina (1990-2004)*. Buenos Aires: Peña Lillo - Ediciones Continente.

ALTIMIR, Oscar y BECCARIA, Luis (1999), *El mercado de trabajo bajo el nuevo régimen económico en Argentina*. Santiago de Chile: CEPAL.

ALTIMIR, Oscar y BECCARIA, Luis (1999), “El mercado de trabajo bajo el nuevo régimen económico en Argentina”, en *Serie Reformas Económicas*, N° 28. Naciones Unidas/CEALS. Santiago de Chile.

ALTIMIR, Oscar y BECCARIA, Luis, “La distribución del ingreso en Argentina, 1974-2000”, en *Revista de la CEPAL*, 78, Disponible en [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/10851/078055085\\_es.pdf?sequence=1](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/10851/078055085_es.pdf?sequence=1) Consultada por última vez en Noviembre de 2014.

ALTIMIR, Oscar y BECCARIA, Luis. (2000); “La distribución del ingreso y el nuevo orden económico”, en *Socialis Revista Latinoamericana de Política Social*, N° 2, Buenos Aires, Mayo.

ALTAMIRANO, Carlos (2004), “La lucha por la idea: el proyecto de la renovación peronista” en NOVARO, Marcos y PALERMO, Vicente (comps.), *La historia reciente. Argentina en democracia*, Buenos Aires: Edhasa.

ANDREANACCI, Luciano (1997), “Ciudadanos de Argirópolis”, en *Agora*, Buenos Aires, N° 7.

ANDRENACCI, Luciano y REPETTO, Fabián (2006), *Universalismo, ciudadanía y Estado en la política social latinoamericana*. Washington DC: INDES-BID.

ANDREWS, Geoff (editor) (2011), *Citizenship*. Londres: Lawrence & Wishart.

ANNUZIATA, Rocío, MAURO, Sebastián, y SLIPAK, Daniela, (2006), “Blumberg y el vínculo representativo. Liderazgos de opinión en la democracia de audiencia” en CHERESKY, Isidoro, (comp), *Ciudadanía, sociedad civil y participación política*. Buenos Aires: Milo y Dávila.

ARDITI, Benjamín (2009), “El giro a la izquierda en América Latina ¿una política post-liberal?”, en *Ciencias Sociales Unisinos*. 45(3). Pp. 232-246

ARENDT, Hannah (1976), *The Origins of Totalitarianism*. San Diego: Harcourt Brace & Company.

ARENDT, Hannah (1988), *Sobre la revolución*. Madrid: Alianza.

ARMELINO, Martín (2005), “Resistencia sin integración: protesta, propuesta y movimiento en la acción colectiva sindical de los noventa. El caso de la CTA”, en Francisco NAISHTAT, Federico SCHUSTER, Gabriel NARDACCHIONE et al. (comp.), *Tomar la palabra. Estudios sobre protesta social y acción colectiva en la Argentina contemporánea*. Buenos Aires: Prometeo.

ARRIAGADA, Irma (2006), “Cambios de las políticas sociales, políticas de género y familia”, en *Serie Políticas sociales*, N° 119 (LC/L.2519-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

AUYERO, Javier (1997), *¿Favores por Votos? Estudio sobre clientelismo político contemporáneo*. Buenos Aires: Manantial.

AUYERO, Javier (2000), “Los estallidos en provincia: globalización y conflictos locales”, en *Punto de Vista*, Núm. 67, Pp. 41-48.

AUYERO, Javier (2001), *La política de los pobres. Las prácticas clientelares del peronismo*. Buenos Aires: Manantial.

AUYERO, Javier (2002), *La protesta. Retratos de la beligerancia popular en la Argentina democrática*. Buenos Aires: Libros del Rojas.

AUYERO, Javier (2002a), “Los cambios en el repertorio de la protesta social en la Argentina”, en *Desarrollo Económico*, Vol. 42, Núm. 166, julio-septiembre, Pp. 187-210.

AUYERO, Javier (2004), *Clientelismo político*. Buenos Aires: Ariel, Colección Claves para Todos.

AZPIAZU, Daniel (1994), “La Industria Argentina ante la privatización, la desregulación y la apertura asimétricas de la economía. La creciente polarización del poder económico”, en AZPIAZU, Daniel y NOCHTEFF, Hugo, *El desarrollo ausente*. Buenos Aires: FLACSO-Tesis-Norma.

AZPIAZU, Daniel (Comp.) (2002), *Privatizaciones y poder económico. La consolidación de una sociedad excluyente*. Buenos Aires: FLACSO-Universidad Naciones de Quilmes-IDEA. AZPIAZU, Daniel, BASUALDO, Eduardo y SCHORR, Martín (2001) La industria argentina durante los años noventa: profundización y consolidación de los rasgos centrales de la dinámica sectorial post-sustitutiva, Buenos Aires: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales Disponible en <[http://legacy.flacso.org.ar/uploaded\\_files/Publicaciones/Azpiazu.Basualdo.Schorr.Industria.Argentina90.pdf](http://legacy.flacso.org.ar/uploaded_files/Publicaciones/Azpiazu.Basualdo.Schorr.Industria.Argentina90.pdf)> Consultada por última vez en Noviembre de 2014.

BALIBAR, Etienne (1991) “La forma nación: historia e ideología” en BALIBAR, Etienne y WALLERSTEIN, Immanuel (comp.) *Raza, Nación y Clase*. Madrid: Iepala.

BARBA, Estela (2007) *Enseñar a trabajar. Las competencias de quienes forman para el trabajo*. Montevideo: CINTERFOR/ILO. (Herramientas para la formación, 32)

BARBALET, J. M. (1988), *Citizenship. Rights, Struggle and Class Inequality*. Minneapolis: University of Minnesota Press.

BARBEITO, Armando (1995) “La integración de los sistemas de transferencias fiscales como instrumento de integración social”, en Lo Vuolo R. (comp.), *Contra la Exclusión. La propuesta del ingreso ciudadano*. Buenos Aires: Ciepp - Miño y Dávila.

BARBEITO, A., N. GIOSA ZUAZÚA y C. RODRÍGUEZ ENRÍQUEZ (2003), *La cuestión social en la Argentina y el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados*. Buenos Aires: OIT – Gobierno Argentino.

BARBEITO, A. y LO VUOLO, R (1992), *La modernización excluyente. Transformación económica y Estado de Bienestar en Argentina*, Buenos Aires: UNICEF-CIEPP-LOSADA.

BARBER, B. (2000), *Un lugar para todos. Cómo fortalecer la democracia y la sociedad civil*. Barcelona: Paidós.

BARBETTA, Pablo; BIDASECA, Karina (2004), "Reflexiones sobre el 19 y 20 de diciembre de 2001 "Piquete y cacerola, la lucha es una sola": ¿emergencia discursiva o nueva subjetividad?" *Revista Argentina de Sociología* 2004, 2 (002), Disponible en <http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=26920205> Consultada por última vez en Noviembre de 2014.

BASUALDO, Eduardo (2001a), *Modelo de acumulación y orden político en la Argentina. Notas sobre el transformismo argentino durante la valorización financiera*. Buenos Aires: FLACSO-Universidad Naciones de Quilmes-IDEP.

BASUALDO, Eduardo (2001b), *Sistema político y modelo de acumulación en la Argentina: Notas sobre el transformismo argentino durante la valorización financiera 1976-2001*. Buenos Aires: UNQ, FLACSO.

BASUALDO, Eduardo (2001c), *Sistema político y modelo de acumulación en la Argentina*. Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes.

BASUALDO, Eduardo; SCHORR Martín y LOZANO, Claudio (2002), "Las transferencias de recursos a la cúpula económica durante la Administración Duhalde. El nuevo plan social del gobierno", Aporte presentado en la asamblea nacional del FRENAPO, IDEF-CTA, Buenos Aires.

BAUMAN, Z. (2003), *Comunidad*. Madrid: Siglo XXI.

BECCARIA, Luis et al (1990), "Precarización laboral y estructura productiva en la Argentina: 1974 - 1988" en Galín, Pedro y Novick, Marta (comp.) *La precarización del empleo en Argentina*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.

BECCARIA, L. (2001) *Empleo e integración social*. Buenos Aires: FCE.

BECCARIA, Luis (2002), "Empleo, remuneraciones y diferenciación social en el último cuarto del siglo XX", en Beccaria, Luis et al., *Sociedad y sociabilidad en la Argentina de los 90*. Buenos Aires: UNGS.



BECK, Ulrich (1998a) *La invención de lo político*. México: Fondo de Cultura Económica.

BECK, Ulrich, (1998b) *La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad*. Buenos Aires: Paidós.

BECK, Ulrich (2002) “Libertad o capitalismo: el incierto futuro del trabajo” en el diario “El país”, 24 de Febrero de 2002, Disponible en <[http://elpais.com/diario/2002/02/24/opinion/1014505209\\_850215.html](http://elpais.com/diario/2002/02/24/opinion/1014505209_850215.html)>. Consultado por última vez en Diciembre de 2014.

BEINER, Ronald (editor) (1995), *Theorizing Citizenship*. Albany: State University of New York Press.

BENABIB, S. (1992), *Models of Public Space. Situating the Self*, Polity Press: Cambridge.

BENDIX, Reinhard, 1996 (1964), *Nation-building and Citizenship. Studies of Our Changing Social Order*, New Brunswick: Transaction.

BENHABIB, Seyla (2005) *Los derechos de los otros*. Barcelona: Gedisa.

BERGER, Peter y LUCKMANN, Thomas (1968), *La construcción social de la realidad*. Buenos Aires: Amorrortu.

BERTRANOU, F. (coord.) (2010), *Aportes para la construcción de un piso de protección social en Argentina: el caso de las asignaciones familiares*. Buenos Aires: OIT.

BOBBIO, Norberto (1986), *El futuro de la democracia*. México: Fondo de Cultura Económica.

BOBBIO, Norberto (1989), *Liberalismo y democracia*. México: Fondo de Cultura Económica.

BONNET, Alberto (2008), *La hegemonía menemista*. Buenos Aires: Prometeo.

BONFIGLIO, Nicolás y FERNÁNDEZ, Ana Laura. (2003), *Sí, señor. Precarización y flexibilización laboral en la década del noventa*. Trabajo presentado al 6to Congreso Nacional de Estudios del Trabajo, Buenos Aires, Argentina, 13 al 16 de agosto de 2003. Disponible en <<http://www.econ.uba.ar/www/institutos/economia/ceped/publicaciones/cu>>

[adernosceped/cuad%208/flexibilizacion%20Bonofiglio%20y%20Fern%20E1nde.pdf](http://adernosceped/cuad%208/flexibilizacion%20Bonofiglio%20y%20Fern%20E1nde.pdf)> Consultado por última vez en enero de 2015.

BONVECCHI, Alejandro (2011), “Del gobierno de la emergencia al capitalismo selectivo: las relaciones Estado-empresarios durante el kirchnerismo”, en MALAMUD, Andrés y DE LUCA, Miguel (coord.) *La política en tiempos de los Kirchner*. Buenos Aires: Eudeba.

BORÓN, Atilio (1991), “Los axiomas de Anillaco”, en VV.AA., *El Menemato*. Buenos Aires: Letra Buena.

BORÓN, Atilio (1995), “El experimento neoliberal de Carlos Saúl Menem”, en VV.AA., *Peronismo y menemismo*. Buenos Aires: El Cielo por Asalto.

BOUR, J. (1995), “Los cambios en la oferta de trabajo”, en *El libro blanco sobre el empleo en Argentina*. Buenos Aires: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

BOURDIEU Pierre et al. (2002), *El oficio del sociólogo. Presupuestos epistemológicos*. Buenos Aires: Siglo XXI.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos (2011), “La reforma del Estado de los años noventa: lógica y mecanismos de control”, en ACUÑA, Carlos H. (comp.), *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*. Buenos Aires: Proyecto de Modernización del Estado.

BUSTELO, Eduardo (2000) *De otra manera: ensayos sobre política social y equidad*. Rosario: Homo Sapiens.

BUSTAMANTE, Sandra (2011), *Género y Promoción del empleo*. Buenos Aires: OIT, Cuaderno de Trabajo, Disponible en [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---ilo-buenos\\_aires/documents/publication/wcms\\_bai\\_pub\\_100.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---ilo-buenos_aires/documents/publication/wcms_bai_pub_100.pdf) Consultada por última vez en Noviembre de 2014.

BUSTAMANTE, Sandra (2004), Informe de gestión anual, Programa AREA (Asistencia a la reactivación del empleo en la Argentina) – OIT, MTEySS e Italia Lavoro, Buenos Aires: OIT. Inédito

BUSTAMANTE, Sandra (2005), Informe de gestión anual, Programa AREA (Asistencia a la reactivación del empleo en la Argentina) – OIT, MTEySS e Italia Lavoro, Buenos Aires: OIT. Inédito

BUSTAMANTE, Sandra (2006), Informe de gestión anual, Programa AREA (Asistencia a la reactivación del empleo en la Argentina) – OIT, MTEySS e Italia Lavoro, Buenos Aires: OIT . Inédito

BUSTAMANTE, Sandra (2007), Informe de gestión anual, Programa AREA (Asistencia a la reactivación del empleo en la Argentina) – OIT, MTEySS e Italia Lavoro, Buenos Aires: OIT . Inédito

BUSTAMANTE, Sandra (2008), Informe de gestión anual, Programa AREA (Asistencia a la reactivación del empleo en la Argentina) – OIT, MTEySS e Italia Lavoro, Buenos Aires: OIT. Inédito

BUSTAMANTE, Sandra (2009), Informe de gestión anual, Programa CEA (Consolidación del Empleo en la Argentina) – OIT y MTEySS, Buenos Aires: OIT. Inédito

BUSTAMANTE, Sandra (2010), Informe de gestión anual, Programa CEA (Consolidación del Empleo en la Argentina) – OIT y MTEySS, Buenos Aires: OIT. Inédito

BUSTAMANTE, Sandra (2011), Informe de gestión anual, Programa CEA (Consolidación del Empleo en la Argentina) – OIT y MTEySS, Buenos Aires: OIT. Inédito

BUSTAMANTE, Sandra (2009), Informe de gestión anual, Programa de empleabilidad femenina en la Argentina, Buenos Aires: Banco Mundial. Inédito

BUSTAMANTE, Sandra, (2009 – 2010) Informe de investigación indicadores de género en la industria de la provincia de Santa Fe, Rosario: FISFE . Inédito

BUSTAMANTE, Sandra (2012) Informe de la situación del empleo en la Argentina, Buenos Aires: CGT. Inédito

BUSTAMANTE, Sandra (2013) Informe de la situación del empleo en la Argentina, Buenos Aires: CGT. Inédito

BUSTAMANTE, Sandra (2014) Informe de la situación del empleo en la Argentina, Buenos Aires: CGT. Inédito

BUSTAMANTE, Sandra (2015) Informe de la situación del empleo en la Argentina, Buenos Aires: CGT. Inédito

BUTLER, Judith, 'Contingent Foundations', in Seyla Benhabib, Judith Butler, Drucilla Cornell and Nancy Fraser, *Feminist Contentions: A Philosophical Exchange*. London 1994.

CAFIERO, Antonio (2007), *Razones para ser peronista. Medio siglo de escritos sobre doctrina*. Buenos Aires: Copppal/Sudamericana.

CAFIERO, Antonio (2011), *Militancia sin tiempo. Mi vida en el peronismo*. Buenos Aires: Planeta.

CALDERÓN, Fernando y JELIN, Elizabeth (1987), *Clases y movimientos sociales en América Latina: perspectivas y realidades*, Buenos Aires: Cedes.

CALVO, Ernesto y ESCOLAR, Marcelo (Mayo 2005) “La Nueva Política de Partidos en la Argentina: Crisis Política, Realineamientos Partidarios y Reforma Electoral”, Mayo 2005, Universidad de Buenos Aires/UNL/PEEL – UTDT, Buenos Aires/Houston, disponible en <http://www.gvpt.umd.edu/calvo/calvo-escolar-final-completo-mayo-30.05.pdf> Consultado por última vez en Febrero de 2015

CALVO, Ernesto y MURILLO, María Victoria (2004), “Who Delivers? Partisan Clients in the Argentine Electoral Market”, *American Journal of Political Science*. 48, 4: 742-757.

CAMOU, Antonio (1998), “Saber técnico y política en los orígenes del menemismo”, en *Perfiles Latinoamericanos*, México, Vol. 7, N° 12.

CAMOU, Antonio (2004), “Estado, mercado y sociedad civil en la Argentina actual. Una mirada desde la universidad y algunas tesis para la discusión”, en GONZÁLEZ BOMBAL, Inés (ed.), *Fortaleciendo la relación Estado-sociedad civil para el desarrollo local*, Buenos Aires: Cedes / Cenoc / Universidad de General Sarmiento: 69-86.

CAMOU, Antonio (2006), “El Saber detrás del Trono. Intelectuales-expertos, tanques de pensamiento y políticas económicas en la Argentina democrática (1985-2001)”, en GARCÉ, Adolfo y OÑA, Gerardo (comps.), *Think tanks y políticas públicas en Latinoamérica*, Buenos Aires: Prometeo.

CANELO, Paula (2003), “¿Dónde está el enemigo?: La rearticulación menemista de los clivajes políticos y la disolución del antagonismo social. Argentina, 1989-1995”, Red de Bibliotecas Virtuales de Ciencias Sociales de América Latina y el Caribe, Buenos Aires: CLACSO, disponible en <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/becas/2000/canelo.pdf>.

CANELO, Paula (2002), *La construcción de lo posible: identidades y política durante el menemismo. Argentina, 1989-1995*, Buenos Aires: Serie Documentos e Informes de Investigación, FLACSO.

CANELO, Paula (2005), “Las identidades políticas en la Argentina de los años noventa: continuidades y ruptura entre peronismo y menemismo”, en *Annios. Regué de Civilización Contemporaine*, N° 5.

CANELO, Paula, (2011) “Consideraciones sobre la subordinación de las Fuerzas Armadas argentinas durante los años noventa” en PUCCIARELLI, Alfredo (Comp.) *Los años de Menem: la construcción del orden neoliberal*, Buenos Aires: Siglo XXI.

CANELO, Paula, (2011) “Son palabras de Perón. Continuidades y rupturas discursivas entre peronismo y menemismo” en PUCCIARELLI, Alfredo (Comp.) *Los años de Menem: la construcción del orden neoliberal*, Buenos Aires: Siglo XXI.

CANELO, Paula, HEREDIA, Mariana, GENÉ, Mariana y SOSA, Pamela (2011) “Introducción. Perplejidades y persistencias del peronismo durante los años noventa” en PUCCIARELLI, Alfredo (Comp.) *Los años de Menem: la construcción del orden neoliberal*, Buenos Aires: Siglo XXI.

CANITROT, Aníbal (1995) “Presentación general”, en Libro blanco sobre el empleo en la Argentina, Buenos Aires: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

CARBONERO GAMUNDI, M.A. y LEVIN, S. (2014) *Injusticias de género en un mundo globalizado*, Homo Sapiens: Rosario.

CASTEL, Robert (1997), *La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*, Buenos Aires: Paidós

CASTEL, Robert (2004), *Las trampas de la exclusión*. Buenos Aires: Topía.

CASTELLANI, Ana (2002), “Implementación del modelo neoliberal y restricciones al desarrollo en la Argentina contemporánea”, en SCHORR, Martín, CASTELLANI, Ana, DUARTE, Marisa y DEBROTT SÁNCHEZ, David, *Más allá del pensamiento único. Hacia una renovación de las ideas económicas en América Latina y el Caribe*, Buenos Aires: CLACSO-UNESCO.

CASTELLANI, Ana y GAGGERO, Alejandro (2011), "Estado y grupos económicos en la Argentina de los noventa" en PUCCIARELLI, Alfredo (Comp.) *Los años de Menem: la construcción del orden neoliberal*. Buenos Aires: Siglo XXI.

CASTELLS, Manuel (1998), *El poder de la identidad*. Madrid: Alianza.

CASTELLS, Manuel (2002): "La crisis de lo político", en diario El País, Madrid, 25 de abril.

CECCHINI, S. (2005), "Propuesta para un compendio latinoamericano de indicadores sociales", serie Estudios estadísticos y prospectivos, N° 41 (LC/L.2471-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

CECCHINI, S. (2006), "La medición de la cohesión social en la Unión Europea (indicadores Laeken) y su aplicación en América Latina", inédito.

CELS (2003), *Plan Jefes y Jefas ¿Derecho social o beneficio sin derechos?*, Buenos Aires: CELS

CEPAL (2006) *La protección social de cara al futuro. Acceso, financiamiento y solidaridad*. Santiago de Chile: Cepal

CEPAL (2008) *Cohesión social: inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile

CEPAL (2010): Anuario estadístico de América Latina y el Caribe.

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2004a), Desarrollo productivo en economías abiertas (LC/G.2234(SES.30/3)), Santiago de Chile.

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2005), Panorama social de América Latina 2005 (LC/G.2288-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.05.II.G.161.

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2006a), Panorama social de América Latina 2006 (LC/G.2326-P), Santiago de Chile, diciembre.

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2006b), La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad (LC/ G.2294(SES.31/3)), Santiago de Chile.

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe), “Indicadores Macroeconómicos de la Argentina”, Enero-Marzo 1995, Oficina de la CEPAL en Buenos Aires.

CERRUTTI, Marcela (2002), “El problema del desempleo; el caso argentino en el contexto latinoamericano”, ponencia presentada al Seminario Latin American Labor and Globalization: Trends Following a Decade of Economic Adjustment, organizado por el Social Science Research Council y Flacso, San José. Disponible en <<http://lanic.utexas.edu/project/etext/llilas/vrp/cerrutti.pdf>>. Consultado por última vez en abril 2006.

CERRUTTI, Marcela y GRIMSON, Alejandro (2004), “Buenos Aires, neoliberalismo y después. Cambios socioeconómicos y respuestas populares”. *Cuadernos del IDES*, N° 5, Buenos Aires. Disponible en <[http://www.ides.org.ar/shared/doc/pdf/cuadernos/Cuaderno5\\_Cerrutti\\_Grimson.pdf](http://www.ides.org.ar/shared/doc/pdf/cuadernos/Cuaderno5_Cerrutti_Grimson.pdf)> Consultada por última vez en Noviembre de 2014.

CHERESKY, Isidoro, (1992) “La emergencia de los derechos humanos y el retroceso de lo político”, en Punto de Vista, N° 43, Buenos Aires, Agosto 1992.

CHERESKY, Isidoro et al. (2003), *De la ilusión reformista al descontento ciudadano*. Rosario: Homo Sapiens Editores.

CHERESKY, Isidoro (2004), “Argentina: cambio de rumbo y recomposición política”, *Revista Nueva Sociedad*, Caracas. <[http://www.nuso.org/upload/articulos/3215\\_1.pdf](http://www.nuso.org/upload/articulos/3215_1.pdf)>. Consultada por última vez en Diciembre de 2014.

CHERESKY, Isidoro (2006), “Un signo de interrogación sobre la evolución del régimen político” en CHERESKY, Isidoro (comp.), *La política después de los partidos*. Buenos Aires: Edhasa.

CHITARRONI, Horacio y CHIMILLO, E. (2005), *Probables trayectorias laborales futuras de los beneficiarios del PJyJHD*, Buenos Aires: SIEMPRO.

COMARI, Claudio, *Indicadores 2006, Una perspectiva*. Libres del Sur, Disponible en <[http://libresdelsur.org.ar/archivo/IMG/pdf/indicadores\\_oct06.pdf](http://libresdelsur.org.ar/archivo/IMG/pdf/indicadores_oct06.pdf)> Consultada por última vez en Noviembre de 2014.

CONSEJO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN, EJECUCIÓN Y CONTROL DEL DERECHO FAMILIAR DE INCLUSIÓN SOCIAL (enero/marzo 2003), Sexto Informe al P.E.N., Disponible en <<http://www.trabajo.gov.ar/programas/sociales/jefes/index.htm>> Consultada por última vez en Octubre de 2013.

CROUCH, Colin (1999), "La ampliación de la Ciudadanía Social y Económica y la Participación" en GARCÍA, Soledad y LUKES, Steven (comps.), *Ciudadanía: justicia social, identidad y participación*, Madrid: Siglo XXI.

CROUCH, Colin (2004) *Postdemocracia*, Madrid: Taurus.

CUNILL, Nuria (1991a) *Participación Ciudadana*, Caracas: CLAD.

CUNILL, Nuria (1991b) *Participación ciudadana, dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados latinoamericanos*, Caracas: CLAD

CUNILL, Nuria (1991c) *Participación ciudadana, dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados Latinoamericanos*, Caracas: CLAD.

CUNILL GRAU, Nuria (2011), "La democratización de la administración pública. Los mitos a vencer" en ACUÑA, Carlos H. (comp.) *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*. Buenos Aires: Proyecto de Modernización del Estado.

DAMIL, Mario y FRENKEL, Roberto (septiembre 2003), *Notas sobre salarios, inflación y costos laborales*, Buenos Aires: Serie Materiales de Capacitación, Proyecto de cooperación técnica OIT/Gobierno Argentino - MTEySS. Buenos Aires: MTEySS

DAMILL, M.; FRENKEL, R.; MAURIZIO, R. (2003). *Política macroeconómica y vulnerabilidad social*. CEPAL. Serie Financiamiento del desarrollo. N° 135.

DAHRENDORF, Ralf (1994), "Citizenship and Beyond: The Social Dynamics of an Idea" en TURNER, Bryan y HAMILTON, Peter (editores), *Citizenship. Critical Concepts*, Tomo II, Londres: Routledge.

DE IPOLA, Emilio (1989) *Crisis y discurso político en el peronismo actual: el pozo y el péndulo*, Buenos Aires: Hachette.



DE IPOLA, Emilio (1989), "Entre la pena y la nada. Los dilemas del peronismo renovador", en *Ciudad Futura*, Buenos Aires, N° 18.

DE IPOLA, Emilio y DE RIZ, Liliana (1982), "Un juego de cartas políticas. Intelectuales y discurso autoritario en la Argentina actual", en CAMACHO, Daniel et al. (comp.), *América Latina. Ideología y Cultura*, San José de Costa Rica: FLACSO.

DE LA GARZA TOLEDO, Enrique y NEFFA, Julio César (Comps.) (2001) *El trabajo del futuro. El futuro del trabajo*. Buenos Aires: CLACSO

DE LA GARZA, Enrique (1988), *Hacia una metodología de la reconstrucción*. México: Porrúa-UNAM

DE LA O MARTINEZ, Ma. Eugenia, (2001) "Hacia un nuevo modelo de organización de trabajo: ¿Cambio radical o moda pasada?", en *Revista Estudios sociológicos*, 55 (Vol. XIX núm. 1), Enero-abril.

DE LEÓN, Peter (2011), "Una revisión del proceso de las políticas: de Laswell a Sabatier", en ACUÑA, Carlos H. (comp.) *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*, Buenos Aires: Proyecto de Modernización del Estado.

DE LUCA, Miguel y MALAMUD, Andrés (2009) *Argentina: Turbulencia económica, polarización social y realineamiento político*. *Revista de Ciencia Política / volumen 30 / N° 2 / 2010* Disponible en: <<http://www.scielo.cl/pdf/revcipol/v30n2/art01.pdf>>. Consultada por última vez en Febrero de 2015

DE RIZ, Liliana (1993) "Los partidos políticos y el gobierno de la crisis en Argentina", en *Sociedad*, Buenos Aires, N° 2.

DE RIZ, Liliana (2008) "Argentina: entre la crisis y la renovación" en *Material Historia Política*, UNSAM, Disponible en <[http://www.unsam.edu.ar/escuelas/politica/centro\\_historia\\_politica/material/164.pdf](http://www.unsam.edu.ar/escuelas/politica/centro_historia_politica/material/164.pdf)>, Consultado por última vez en Diciembre de 2014 (Una versión previa fue publicada en Varios Autores: "Cultura Política y Alternancia en América Latina" Editorial Pablo Iglesias, 2008)

DE RIZ, Liliana y FELDMAN, Jorge (1991), "El partido en el gobierno: la experiencia del radicalismo 1983-1989", en *Documento CEDES*, Buenos Aires, N° 64.

DE RIZ, L. y PORTANTIERO, J. *Aportes para el Desarrollo Humano de la Argentina* (2002) Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD. Buenos Aires.

DE RIZ, Liliana y SMULOVITZ, Catalina (1991), “El presidencialismo argentino” en NOHLEN, Dieter, ADROGUÉ, Gerardo y DE RIZ, Liliana (comps.), *Reforma institucional y cambio político*, Buenos Aires: Legasa.

DEL BONO, C (2004) *Reconocer los derechos sociales: Asignación universal a menores y mayores sin cobertura previsional*. Instituto de Estudios y Formación CTA.

DELAMATA, Gabriela (2004), *Los barrios desbordados*, Buenos Aires: Libros del Rojas, EUDEBA.

DGEyFPE (2003), *Encuesta de Evaluación del Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados –Perfil Educativo y ocupacional de los beneficiarios*, Buenos Aires: Secretaría de Empleo. Buenos Aires: MTEySS

DI MARCO, Graciela y PALOMINO, Héctor (2004) *Reflexiones sobre los movimientos sociales en la Argentina* Buenos Aires: Jorge Baudino Ediciones-UNSAM.

DOS SANTOS, M. (1994). “Estrategias de gobernabilidad en la crisis; análisis comparado de las políticas de integración social en América Latina: Fondos sociales de emergencia y tendencias a la focalización”. En Desempleo estructural, pobreza y precariedad, Editorial Nueva Visión, CEUR, Buenos Aires

DRAIBE, S. Y RIESCO, M. (2006), “Estado de bienestar, desarrollo económico y ciudadanía: Algunas lecciones de la literatura contemporánea”, serie Estudios y perspectivas, N° 55 (LC/L.2601-P), México, D.F., sede subregional de la CEPAL en México.

DUBET, François y MARTUCCELLI, Danilo (2000) *¿En qué sociedad vivimos?*, Buenos Aires, Losada, 2000.

DUHALDE, Eduardo (2007) *Memorias del Incendio – Los primeros 120 días de mi presidencia*, Buenos Aires: Sudamericana

DUPAS, Gilberto, (2005) "Tensiones democráticas y sociedad global de la información", en Revista Nueva Sociedad. Separatas, N° 196, Marzo-abril.

ESPING ANDERSEN, Gosta (2000) *Fundamentos sociales de las economías postindustriales*. Barcelona: Ariel.

ESPING-ANDERSEN, G. (2005), "Inequalities of incomes and opportunities", *The New Egalitarianism*, Anthony Giddens y Patrick Diamond (eds.), Londres, Polity Press.

ESPING-ANDERSEN, Gosta (1990) *The three worlds of welfare capitalism* Princeton: Princeton University Press.

ESPING-ANDERSEN, Gosta (2001), *Fundamentos sociales de las economías postindustriales*, Barcelona: Ariel.

ETCHEMENDY, Sebastián (2001), "Construir coaliciones reformistas: la política de las compensaciones en el camino argentino hacia la liberalización económica", en *Desarrollo Económico*, Buenos Aires, Vol. 40, N° 160.

ETCHEMENDY, Sebastián, (2010), "La concertación y la negociación colectiva: perspectiva histórica y comparada", *Revista de Trabajo*, Buenos Aires: MTEySS, Año 6, Nro. 8, julio.

ETCHEMENDY, Sebastián (2010), "Izquierda, kirchnerismo y la sombra del pasado", en *Diario Página 12*, Disponible en <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-146740-2010-06-01.html> Consultado por última vez en Diciembre de 2014.

ETCHEMENDY, Sebastián (2011), "El sindicalismo argentino en la era pos-liberal (2003-2011)", en MALAMUD, Andrés y DE LUCA, Miguel (coord.) *La política en tiempos de los Kirchner*. Buenos Aires: Eudeba.

EVANS, Peter (2011), "El Estado como problema y solución", en ACUÑA, Carlos H. (comp.) *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*, Buenos Aires: Proyecto de Modernización del Estado.

FERNÁNDEZ, Arturo (1997), *Flexibilización laboral y crisis del sindicalismo*, Buenos Aires: Espacio.

FERRAJOLI, L. (2002), *Derechos y garantías: la ley del más débil*. Madrid: Editorial Trotta.

FERRARI, Marcela, (2009) "Entre la reorganización y la derrota. El Partido Justicialista de la provincia de Buenos Aires, 1982-1983", *Estudios Sociales*, N° 37, p. 97-125.

FERRARI, Marcela (2013), "Eduardo Duhalde antes del duhaldismo. Trayectoria individual y transformaciones partidarias (1983-1991)" en *Nuevo Mundo Mundos Nuevos, Questions du temps présent*. Disponible en <http://nuevomundo.revues.org/65243> ; DOI : 10.4000/nuevomundo.65243 Consultado por última vez en Febrero de 2015.

FILGUEIRA, Fernando et al. (2006) "Estructura de riesgo y arquitectura de protección social en el Uruguay actual: crónica de un divorcio anunciado" en *Revista Prisma* (San Pablo) N° 21.

FILGUEIRA, F. (2006), "Cohesión, riesgo y arquitectura de protección social en América Latina", informe de consultoría, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), inédito.

FILGUEIRA, Fernando (2007), *Cohesión, riesgo y arquitectura de protección social en América Latina*. Serie Políticas Sociales N° 135, Santiago de Chile, CEPAL.

FILGUEIRA, Fernando (2009), *El desarrollo maniatado en América Latina: Estados superficiales y desigualdades profundas*. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.

FILGUEIRA, Fernando y MARTÍNEZ FRANZONI, Juliana (2002), "Paradigmas globales y filtros domésticos: las reformas administrativas de las políticas sociales en América Latina" en *Revista de Ciencias Económicas* (San José) Vol. XVIII, N° 2.

FITOUSSI, Jean-Paul y ROSANVALLON, Pierre (1998), *La nueva era de las desigualdades*, Barcelona: Manantial.

FLEURY, Sonia (1998), "Política Social, Exclusión y Equidad en América Latina", *Revista Nueva Sociedad*, No. 156, Caracas.

FLEURY, Sonia (1994), *Estados sem Ciudadãos*. Rio de Janeiro: Fiocruz.

FLEURY, Sonia (1999), *Políticas Sociales y Ciudadanía*. Washington: INDES, BID.

FLEURY, Sonia (2002), *Legitimidad Política, Estado e Cultura*. Bolivia: IDH/ PNUD, Bolivia.

FLEURY, Sonia (2004), "Ciudadanías, exclusión y democracia, en *Nueva Sociedad* 193, septiembre-octubre, pp. 62-75. Disponible en: <<http://www.plataformademocratica.org/Publicacoes/22961.pdf>>  
Consultado por última vez en Diciembre de 2014.

FONT, Joan (2002). *Ciudadanos y políticas públicas*, Madrid: Ariel.

FRANCO, Rolando y LANZARO, Jorge (2006) *Política y Políticas Públicas en los Procesos de Reforma de América Latina*, Buenos Aires: FLACSO/ONU.

FRASER Nancy (1996), "Redistribución y reconocimiento: hacia una visión integrada de justicia de género" en *Revista Internacional de Filosofía Política*, N: 8, Universidad Autónoma de Madrid.

FRASER, Nancy (1997), *Iustitia Interrupta: reflexiones críticas desde la posición postsocialista*. Siglo del Hombre Editores, Universidad de los Andes, Bogotá, Colombia.

FRASER, Nancy (2000), "Repensando el reconocimiento", en *New Left Review*, N°4 (septiembre-octubre).

FRASER, Nancy (2000), "¿De la redistribución al reconocimiento? Dilemas de la justicia en la era postsocialista", en *New Left Review*, N°0 (septiembre-octubre).

FRASER, Nancy (2001), "Social Justice in the Knowledge Society: Redistribution, Recognition, and Participation", Disponible en <<http://wissensgesellschaft.org/themen/orientierung/socialjustice.pdf>>  
Consultado por última vez en Febrero de 2015.

FRASER, Nancy, (2002) Reinventar la justicia en un Mundo globalizado, en *New Left Review*, Disponible en <http://newleftreview.org/static/assets/archive/pdf/es/NLR27003.pdf>  
Consultada por última vez en Febrero de 2015

FRASER, Nancy (2004), "Reinventar la justicia en un mundo globalizado". Conferencia en la Universidad de Ámsterdam. Disponible en <<http://www.cesarrodriguez.net/docs/clases/Fraser--JusticiaGlobal.pdf>>  
Consultado por última vez en Febrero de 2015.

FRASER, Nancy (2005), "Democratic Justice in a Globalizing Age: Thematizing the Problem of the Frame", en Karagiannis, NATALIE y WAGNER, Peter (eds.), *Varieties of World-Making: Beyond Globalization*, Liverpool.

FRASER, Nancy (2005), "Reframing Justice in a Globalizing World", en *New Left Review*, N°36 (noviembre - diciembre).

FRASER, Nancy (2006), "Democratic Justice in a Globalizing Age» y «Abnormal Justice», *Critical Inquiry* 32, 3 (primavera).

FRASER, Nancy y HONNETH, Axel (2006), *¿Redistribución o reconocimiento? Un debate político-filosófico*. Madrid: Ediciones Morata.

FRASER, Nancy, (2008), *Escalas de justicia*. Barcelona: Herder.

FRASER, Nancy (2009), "Feminism, Capitalism and the Cunning of History" en *New Left Review*, N°56 (marzo - abril).

FRASER, Nancy (2012), "On justice", en *New Left Review*, N°74 (marzo - abril).

FRASER, Nancy (2013), "A triple movement?" en *New Left Review*, N°81 (mayo - junio).

FRASER, Nancy (2014), "Behind Marx's Hidden Above" en *New Left Review*, N°86 (marzo - abril).

FRENKEL, R. (2005). Una política macroeconómica enfocada en el empleo y el crecimiento. En: Revista de Trabajo, Año 1, Número 1, Nueva Epoca, 2005.

GARCÍA Delgado, Daniel, *Estado y Sociedad. La nueva relación a partir del cambio estructural*. Tesis Norma FLACSO, Buenos Aires, 1994.

GARCÍA, Brígida; DE OLIVEIRA, Orlandina y MUÑOZ, Humberto (1982), "Familia y trabajo en México y Brasil" en Estudios Sociológicos, México: El Colegio de México, Vol. 1, N° 3, setiembre-diciembre.

GARGARELLA, R. (2005), "El derecho de resistencia en situaciones de carencia extrema", *El derecho a resistir el derecho*, Roberto Gargarella (ed.), Buenos Aires, Miño y Dávila.

GERMANI, Gino (1963) *Política y sociedad en una época de transición*, Buenos Aires: Paidós.

GERMANI, Gino (1973) *El concepto de marginalidad*, Buenos Aires: Nueva Visión.

GERMANI, Gino. (1964). *Clases populares y democracia representativa, en La industrialización en América Latina*, México: Fondo de Cultura Económica.

GERNUCHOFF, Pablo y LLACH, Lucas (1998), *El ciclo de la ilusión y el desencanto. Un siglo de políticas económicas argentinas*, Buenos Aires: Ariel.

GERCHUNOFF, Pablo y MACHINEA, José Luis (1995), “Un ensayo sobre la política económica después de la estabilización”, en BUSTOS, Pablo (comp.), *Más allá de la estabilidad. Argentina en la época de la globalización y la regionalización*, Buenos Aires: Fundación Friedrich Ebert.

GERCHUNOFF, Pablo y TORRE, Juan Carlos (1996), “La política de liberalización económica en la administración de Menem”, en *Desarrollo Económico*, Buenos Aires, Vol. 36, N° 143.

GIBSON, Edward. (1997), “The populist road to market reform. Policy and electoral coalitions in Mexico and Argentina”. *World Politics* 49: 339-70.

GIBSON, Edward y CALVO, Ernesto (2000), “Federalism and Low-Maintenance Constituencies: Territorial Dimensions of Economic Reform in Argentina”. *Studies in Comparative International Development*, Vol. 35, N°3: 32-55.

GIDDENS, Anthony (1999), *Sociología*. Madrid: Alianza.

GIOSA ZUAZÚA, N. (2005), “De la marginalidad y la informalidad como excedente de fuerza de trabajo, al empleo precario y el desempleo como norma de crecimiento. Los debates en América Latina. Los debates en Argentina.”, Serie Documentos de Trabajo N° 47. En: [www.ciepp.org.ar](http://www.ciepp.org.ar)

GODIO, Julio, (1992), “Transformaciones. El mundo ha cambiado sustancialmente. Líneas de fuerza en la globalización y desafíos al socialismo”, en *Revista La Ciudad Futura*, N° 33, Buenos Aires, Julio.

GOLBERT, Laura (2004), “¿Derecho a la inclusión social o paz social? Plan Jefas y Jefes de Hogar desocupados” en *Serie Políticas Sociales* (Santiago de Chile: CEPAL) N° 84.

GOLBERT, Laura y ROCA, Emilia (2010), “La Seguridad Social: desde la Sociedad de Beneficencia hasta los derechos sociales”, *Revista de Trabajo – Nueva Época*, Año 6, N° 8. Enero/Julio 2010 edición Bicentenario, Buenos Aires: MTEySS.

GÓMEZ, Marcelo (2001), “Conflictividad laboral y comportamiento sindical en los 90: transformaciones de clase y cambios en las estrategias políticas y reivindicativas”, Seminario Mercado de Trabajo e Intervención Sindical: ¿Nuevas Pautas?, IDES, Buenos Aires, octubre.

GONZÁLEZ BOMBAL, Inés (1988), *Los vecinazos. Las protestas barriales en el Gran Buenos Aires, 1982-83*. Buenos Aires: IDES.

GORZ, André (1997), *Miserias del presente, riqueza de lo posible*. Buenos Aires: Paidós.

GRASSI, Estela (2003), *Políticas y problemas sociales en la sociedad neoliberal. La otra década infame*, Buenos Aires: Espacio.

GRÜNER, Eduardo (1991), “Las fronteras del (des)orden. Apuntes sobre el estado de la sociedad civil bajo el menemato”, en AAVV, *El Menemato. Radiografía de dos años de gobierno de Carlos Menem*. Buenos Aires: Letra Buena.

GUÉHENNO, Jean-Marie (1995), *El fin de la democracia. La crisis política y las nuevas reglas del juego*. Barcelona: Paidós.

GUTIÉRREZ, Leandro y ROMERO, Luis Alberto (2007), *Sectores populares, cultura y política*. Buenos Aires: Siglo XXI.

HABERMAS, J. (2001), *Facticidad y validez. Sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso*. Madrid: Trotta.

HALPERIN DONGHI, Tulio (1994), *La larga agonía de la Argentina peronista*. Buenos Aires: Ariel.

HARDT, Michael y NEGRI, Toni (2002), *Imperio*. Buenos Aires: Paidós.



HELD, David (1995), *Democracy and the Global Order. From the Modern State to Cosmopolitan Governance*. California: Stanford University Press.

HELD, David (2004), *Global Covenant: The Social Democratic Alternative to the Washington Consensus*. Cambridge: Cambridge University.

HEREDIA, Mariana (2011), "La hechura de la política económica. Los economistas, la Convertibilidad y el modelo neoliberal" en PUCCIARELLI, Alfredo (Comp.) *Los años de Menem: la construcción del orden neoliberal*, Buenos Aires: Siglo XXI.

HONNETH, Axel (2007), *Reificación: un estudio en la teoría del reconocimiento*, Buenos Aires: Katz.

HONNETH, Axel, (1997), *La lucha por el reconocimiento: por una gramática moral de los conflictos sociales*. Barcelona: Crítica

HOPENHAYN, M. (2005), *América Latina: desigual y desconcentrada*, Buenos Aires, Grupo Editorial Norma.

HOROWICZ, Alejandro (1985), *Los cuatro peronismos*, Buenos Aires: Legasa.

INZA BARTOLOMÉ, Amaia, Los derechos sociales y los emergentes modelos de estado. Límites a un modelo de bienestar ideológicamente diferenciado, presentado en VII Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración: Democracia y Buen Gobierno. Disponible en [http://www.aecpa.es/uploads/files/congresos/congreso\\_07/area01/GT01/INZA-BARTOLOME-Amaia%28UPV%29.pdf](http://www.aecpa.es/uploads/files/congresos/congreso_07/area01/GT01/INZA-BARTOLOME-Amaia%28UPV%29.pdf) Consultada por última vez en Septiembre de 2014.

ISUANI, E., y otros (1989), *Estado Democrático y Política Social*. Buenos Aires: Eudeba.

ISUANI, E., LO VUOLO, R., Y TENTI, E. (1991), *El estado de Bienestar: crisis de un paradigma*. CIEPP/Miño, Buenos Aires: Dávila.

JELIN, Elizabeth (1985), *Los nuevos movimientos sociales*. Buenos Aires: CEAL.

JESSOP, Bob (1999), *Crisis del Estado de Bienestar. Hacia una nueva teoría del Estado y sus consecuencias sociales*. Santa Fe de Bogotá: Siglo del Hombre Editores y Universidad Nacional de Colombia.

JORDANA, Jacint (2011), "El análisis de los policy networks: una nueva perspectiva sobre la relación entre políticas públicas y Estado", en ACUÑA, Carlos H. (comp.), *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*. Buenos Aires: Proyecto de Modernización del Estado.

KABEER, Naila (1998), *Realidades trastocadas. Las jerarquías de género en el pensamiento sobre el desarrollo*. México: Editorial Paidós, PUEG.

KIRCHNER, Alicia (2007), *Políticas Sociales en Acción*. L A B I S A G R A, Buenos Aires: Ministerio de Desarrollo Social.

KIRCHNER; Néstor, (2003), Discurso en el acto de presentación del decreto "Mejora de la calidad de la democracia y de sus instituciones, Disponible en <http://www.presidencia.gov.ar/discursos-2007/11096>> Consultado por última vez en Diciembre de 2014.

KYMLICKA, Will et al. (1997), "El retorno del ciudadano. Una revisión de la producción reciente en teoría de la ciudadanía" en *Revista Ágora*, Buenos Aires, invierno de 1997, págs. 5-42.

LACLAU, Ernesto (2005), *La razón populista*. Buenos Aires: FCE.

LACLAU, Ernesto y MOUFFE, Chantal (1987), *Hegemonía y Estrategia Socialista*. Madrid: Siglo XXI.

LANARI, María Estela (s/f), *Políticas de empleo para la igualdad de géneros y Raza/etnia en los países del Mercosur y Chile*. Estudio nacional para Argentina Buenos Aires: OIT - Proyecto Regional RLA/06/04M/SPA Oficina Subregional de la OIT Del Cono Sur.

LANARI, María Estela (2003), *Las políticas de empleo en los países del Mercosur 1990-2003*. Estudio analítico sobre programas de empleo ejecutados en Argentina, Universidad de Mar del Plata. Disponible en [ulan.mdp.edu.ar/1033/](http://ulan.mdp.edu.ar/1033/)> Consultado por última vez en Febrero de 2014.

LANARI, María Estela et al (2005), *Trabajo Decente: Diagnóstico y aportes para la medición del mercado laboral local*, Mar del Plata: Ediciones Suárez.

LANARI, María Estela y ACTIS DI PASQUALE, Eugenio (s/f), "Un avance en las políticas de empleo en la Argentina desde lo focal al 'mainstreaming de género'" en SMITH, Yamile y GONZÁLEZ, María Cristina (coord.), *Mujeres en el mundo: migración, género, trabajo, mimeo*.

LECHNER, Norbert (1992), "¿La política debe y puede representar a lo social?", en DOS SANTOS, Mario R. (coord.), *¿Qué queda de la representación política?* Buenos Aires: Centro Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO-Argentina).

LECHNER, Norbert (1995), "La reforma del Estado y el problema de la conducción política", en *Perfiles Latinoamericanos*, FLACSO, núm. 7, Diciembre.

LEFFORT, Claude (1987), "Los derechos del hombre y el Estado benefactor" en *Revista Vuelta Sudamericana*, N° 12, Buenos Aires, Julio.  
LEFFORT, Claude (2004), *La incertidumbre democrática: ensayos sobre la política*. Barcelona: Anthropos Editorial.

LEIRAS, Marcelo (2007), "Relaciones entre Estado y Sociedad Civil en la Argentina: un marco de análisis" en *Construyendo confianza. Hacia un nuevo vínculo entre Estado y Sociedad Civil*. Volumen I. PNUD, Buenos Aires: Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia, Jefatura de Gabinete de Ministros, Presidencia de la Nación, Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC).

LEVITSKY, Steven (1998), "Crisis, Party Adaptation and Regime Stability in Argentina: the Case of Peronism, 1989-1995", en *Party Politics*, N° 4.

LEVITSKY, Steven (2003), *La transformación del justicialismo. Del partido sindical al partido clientelista, 1983-1999*, Buenos Aires: Siglo XXI.

LEVITSKY, Steven y HELMKE, Gretchen (2006), *Informal Institutions and Democracy: Lessons from Latin America*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

LEVITSKY, Steven y MURILLO, María Victoria (2005), *Argentine Democracy: The Politics of Institutional Weakness*. Pennsylvania: Penn State University Press.

LEVITSKY, Steven (2005), *Transformación del Justicialismo: Del Partido Sindical al Partido Clientelista*. Buenos Aires: Siglo XXI.

LEVITSKY, Steven (2008), "El peronismo durante el gobierno de Menem. 3° Parte de Una "Des-Organización Organizada". Septiembre, disponible en <http://reconstruccion2005.com.ar/0809/desorganizacion3.htm> Consultada por última vez en Noviembre de 2014.

LEVITSKY, Steven y MURILLO, María Victoria (2008), "Argentina: de Kirchner a Kirchner", publicado originalmente como "Argentina: From Kirchner to Kirchner", *Journal of Democracy*, Vol. 19, No. 2, April 2008: 16-30. National Endowment for Democracy and The Johns Hopkins University Press. Disponible en:

LINDENBOIM, Javier (1995), "La desocupación: ¿un flagelo insuperable?" en *Realidad Económica*, No. 134, Buenos Aires.

LINDENBOIM, Javier (2002), "El mercado de trabajo en la Argentina de la transición secular" en LINDENBOIM, Javier y DANANI, Claudia (coords.), *Entre el trabajo y la política*. Buenos Aires: Biblos.

LINDENBOIM, Javier y GONZALEZ, Mariana (2004), "El neoliberalismo al rojo vivo: mercado de trabajo en Argentina", Cuaderno del Ceped, núm. Nº 8, FCE-UBA, págs. 27-48.

LINDEMBOIN, Javier (2013), "El empleo y la distribución del ingreso en debate", en *Voces en el Fénix*, Nº 23, *Nosotros los pobres*. Disponible en <<http://www.youblisher.com/p/616267-Voces-en-el-Fenix-N-23-Nosotros-los-pobres/debate>> Consultada por última vez en Febrero de 2015.

LLACH, Juan (1980), *El mercado de trabajo argentino en el largo plazo. Una revisión interpretada de la literatura*. Documento de Trabajo Nº 9, Buenos Aires: CEIL.

LLACH, Juan (1978), "Estructura ocupacional y dinámica del empleo en la Argentina: sus peculiaridades. 1947-1970", *Desarrollo Económico*, Nº 68.

LLACH, Juan (1996), *Otro siglo, otra Argentina*. Buenos Aires: Ariel.

LLACH, Juan y KRITZ, Ernesto (1997), *Un trabajo para todos. Empleo y desempleo en la Argentina*. Buenos Aires: Consejo Empresario Argentino.

LO VUOLO Rubén et. al. (1999), *La pobreza... de las políticas contra la pobreza*. Buenos Aires: Ciepp - Miño y Dávila Editores.

LO VUOLO, R. (1994), "Crisis del Estado de Bienestar: De la seguridad en el trabajo a la seguridad en el ingreso. Desempleo estructural, pobreza y precariedad". Buenos Aires: Editorial Nueva Visión, CEUR.

LO VUOLO R. (1998), "¿Una nueva oscuridad? Estado de Bienestar, crisis de integración social y democracia", en *La Nueva oscuridad de la política social*, Buenos Aires: Ciepp/Miño y Dávila.

LO VUOLO, Rubén (1998), "Apéndice Teórico" en LO VUOLO, Rubén, *La nueva oscuridad de la política social. Del estado populista al neoconservador*. Buenos Aires: Ciepp-Miño y Dávila.

LO VUOLO, Rubén (2001), *Alternativas. La economía como cuestión social*. Grupo Buenos Aires: Editor Altamira.

LÓPEZ ZADICOFF, Pablo y PAZ, Jorge (2003), *El Programa Jefes de Hogar. Elegibilidad, participación y trabajo*. Universidad del CEMA. Disponible en <http://www.ucema.edu.ar/publicaciones/download/documentos/242.pdf> Consultada por última vez en Diciembre de 2014.

LOBATO, Mirta Z. et al. (2003), *La protesta social en la Argentina*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económico.

LOZANO, Claudio (1996), "Crisis del Estado-providente y reestructuración de la intervención pública", en S. Peñalva y A. Rofman (comp.), *Desempleo estructural, pobreza y precariedad*. Buenos Aires: Nueva Visión.

MADOERY, Oscar (2010), Informe de consultoría OIT 2010, Más y mejor trabajo para todos (Del Programa Jefes de Hogar al Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo) "Políticas Activas de Empleo. Argentina 2003-2010". Sistematización y análisis integrado, Diciembre 2010. Disponible en <http://www.conectadel.org/wp-content/uploads/downloads/2013/02/madoeryinformedeconsultoriaoit2010-120908133847-phpapp02.pdf>. Consultada por última vez en Diciembre de 2014.

MAIR, Peter (s/f), *Democracia sin partidos. Aparentes paradojas del nuevo laborismo*, Disponible en [newleftreview.es/article/download\\_pdf?language=es&id=2227](http://newleftreview.es/article/download_pdf?language=es&id=2227) Consultada por última vez en Diciembre de 2014.

MALAMUD, Andrés y DE LUCA, Miguel (coord.) (2011), *La política en tiempos de los Kirchner*, Buenos Aires: Eudeba.

MALLIMACCI, Fortunato y SALVIA, Agustín (Comps.) (2005) *Los nuevos rostros de la marginalidad*, Buenos Aires: Biblos.

MANIN, Bernard (1992), “Metamorfosis de la representación” en DOS SANTOS, Mario (comp.), *¿Qué queda de la representación política?*, Caracas: Nueva Sociedad.

MANIN, Bernard (1998), *Los principios del gobierno representativo*. Madrid: Alianza.

MANN, Michael (2011), “El poder autónomo del Estado: sus orígenes, mecanismos y resultados”, en ACUÑA, Carlos H. (comp.) *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*, Buenos Aires: Proyecto de Modernización del Estado.

MARQUES-PEREIRA, Jaime (1993), “Les limites de l’État en Amérique latine. Citoyenneté, intervention sociale et croissance économique”, en *Cahiers des Amériques Latines*, París, N° 15.

MARSHALL, Adriana (1985), Políticas públicas y transferencias de ingresos: el “salario indirecto” antes y después de 1976, Buenos Aires: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Documento de investigación N° 34.

MARSHALL, A. (1988), *Políticas sociales: el modelo neoliberal*. Buenos Aires: Legasa.

MARSHALL, Adriana (2013), “Desigualdad salarial en la Argentina: efectos de cambios económicos e institucionales” en *Voces en el Fénix*, N° 23, *Nosotros los pobres*, Abril. Disponible en <http://www.youblisher.com/p/616267-Voces-en-el-Fenix-N-23-Nosotros-los-pobres/debate> Consultada por última vez en Febrero de 2015.

MARSHALL, Thomas H. (1965), “Class, Citizenship and Social Development”, Nueva York: Anchor. Traducción en castellano en *Revista de Investigaciones Sociológicas*, 79, pp. 297-344.

MARSHALL, Thomas H. (1998), *Ciudadanía y clase social*, Madrid: Alianza.

MARTÍNEZ FRANZONI, Juliana (2006), *Regímenes de bienestar en América Latina: ¿cuáles son y cómo son?*, San José: Instituto de Investigaciones Sociales/Fundación Carolina.

MARTÍNEZ FRANZONI, Juliana (2008), *¿Arañando Bienestar? Trabajo remunerado, protección social y familias en América Central*. Buenos Aires: CLACSO.

MARTÍNEZ FRANZONI, Juliana (2008), *Domesticar la Incertidumbre en América Latina. Mercado laboral, política social y familias*. San José: Editorial UCR.

MARTÍNEZ FRANZONI, Juliana y SÁNCHEZ-ANCOCHEA, Diego (2013), “Desigualdad social en América Latina: el reto de la doble incorporación, social y de mercado” en *Voces en el Fénix N° 23 Nosotros los pobres*. Disponible en <<http://www.youblisher.com/p/616267-Voces-en-el-Fenix-N-23-Nosotros-los-pobres/debate>> Consultada por última vez en Febrero de 2015.

MARTÍNEZ NOGUEIRA, R. (1997), “Análisis de Políticas Públicas”. Buenos Aires: INAP.

MARTUCCELLI, Danilo y SVAMPA, Maristella (1997), *La plaza vacía. Las transformaciones del peronismo*, Buenos Aires: Losada.

MATSUSHITA, Hiroshi (1999), “Un análisis de las reformas obreras en la primera presidencia de Menem: la perspectiva de opción estratégica” y “Conclusión”, en SENÉN GONZÁLEZ, Santiago y BOSOER, Fabián, *El sindicalismo en tiempos de Menem. Los ministros de trabajo en la primera presidencia de Menem: Sindicalismo y Estado (1989-1995)*, Buenos Aires: Corregidor.

MAURIZIO, Roxana et al. (2009) *Dinámica de la pobreza y Mercado de trabajo en Argentina Post-Convertibilidad* Buenos Aires: PNUD

MENEM, Carlos (1990), *La esperanza y la acción*, Buenos Aires: Emecé.

MENEM, Carlos y DUHALDE, Eduardo (1989), *La Revolución Productiva*, Buenos Aires: Peña Lillo.

MERKLEN, Denis (2004), “Sobre la base territorial de la movilización popular y sus huellas en la acción”. *Laboratorio on line. Revista de Estudios sobre Cambio social*, Año IV, Núm. 16, verano. <[http://www.catedras.fsoc.uba.ar/salvia/lavbo/textos/16\\_2.htm](http://www.catedras.fsoc.uba.ar/salvia/lavbo/textos/16_2.htm)> Consultada por última vez en Septiembre de 2014.

MERKLEN, Denis (2005), *Pobres ciudadanos. Las clases populares en la era democrática (Argentina, 1983-2003)*, Buenos Aires: Editorial Gorla.

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

MESSNER, Dirk, (2001), "Globalización y gobernabilidad global", en Revista *Nueva Sociedad*, N° 176, Caracas, Noviembre-Diciembre.

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y OBRAS Y SERVICIOS PÚBLICOS (1993), *Argentina en crecimiento 1993-1995*, Buenos Aires: Ministerio de Economía, Obras y Servicios Públicos.

Ministerio del Interior de la República Argentina (2008), *Historia electoral argentina (1912-2007)*, Diciembre. Disponible en <http://mininterior.gov.ar/asuntospoliticos/pdf/HistoriaElectoralArgentina.pdf>. Consultada por última vez en Enero de 2015.

MINUJÍN, A. y otros. (1992) *Cuesta Abajo. Los nuevos pobres: efectos de la crisis en la sociedad argentina*. Losada/UNICEF. Bs. As.

MINUJÍN, Alberto y KESSLER, Gabriel (1995) *La nueva pobreza en la Argentina*. Buenos Aires: Planeta.

MOCHKOFISKY, Graciela (1999), "De la Rúa lleva el empleo como eje de su discurso", Diario La Nación, 7 de Agosto de 1999. Disponible en <http://www.lanacion.com.ar/148711-de-la-rua-lleva-el-empleo-como-eje-de-su-discurso>. Consultada por última vez en Septiembre de 2014.

MONZA, Alfredo (1995), "Situación actual y perspectivas del mercado de trabajo en la Argentina", en *Libro Blanco sobre el empleo en la Argentina*. Buenos Aires: MTSS.

MONZA, Alfredo y GIACOMETTI, Claudia (2003), *Los beneficiarios del Plan Jefas y Jefes de Hogar*, Buenos Aires, Serie Documentos de Trabajo, Proyecto de cooperación técnica OIT/Gobierno Argentino (MTEySS). Buenos Aires: MTEySS

MORA Y ARAUJO, Manuel (1995), "De Perón a Menem. Una historia del peronismo", en VV.AA., *Peronismo y menemismo*. Buenos Aires: El Cielo por Asalto.

MORENO MÁRQUEZ, Gorka (2003) *Trabajo y Ciudadanía: un debate abierto*. Vitoria Gasteiz: Araterko



MOUFFE, C. (1999), *El retorno de lo político. Comunidad, ciudadanía, pluralismo, democracia radical*. Barcelona: Paidós

MTySS (1998), *El trabajo en la Argentina. La transformación laboral*, Buenos Aires: MTySS.

MTESS (2003), *Costos laborales en la Argentina 2003. Un análisis comparativo*. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

MTEySS (2003), *El componente de formación Programa Jefes de Hogar. Estado de Situación*. Buenos Aires: MTEySS

MTEySS (2003), *Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados. Un año de gestión: mayo 2002-mayo 2003*. Buenos Aires: MTEySS

MTESS (2005), *Principales logros laborales de la gestión del Presidente Néstor Kirchner. 2003/2007. Más y Mejor Trabajo*. Buenos Aires: Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

MTEySS – SSPTyEL – DGEyFPE (2004), *Análisis del mercado de trabajo y del Programa Jefas y jefes de hogar*. Buenos Aires: MTEySS.

MTEySS – SSPTyEL – DGEyFPE (2004), *Diagnóstico del desempleo en la argentina*. Buenos Aires: MTEySS.

MTEySS – SSPTyEL – DGEyFPE (2005), *Caracterización del empleo no registrado*. Buenos Aires: MTEySS.

MTEySS (2005), *Enfrentando los retos al trabajo decente en la crisis argentina*, Serie Documentos de Trabajo N° 1. Buenos Aires: MTEySS.

MTEySS (2005), *Análisis y seguimiento del Programa Jefes de Hogar (PJH). Estudio de la inserción laboral de los beneficiarios en empleos registrados con información del SIJyP y de la Encuesta de Evaluación del PJH*. Buenos Aires: MTEySS.

MTEySS (2010), *Informes Trimestrales de Dinámica del empleo y rotación de empresas (2003 - 2009)*, Observatorio de Empleo y Dinámica de Empresas. Dirección General de Estadísticas y Estudios Laborales, Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales, Buenos Aires: Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación.

MTEySS (2011), *Comportamiento del empleo registrado en la actual etapa de recuperación económica – EIL – 2° trimestre 2010*, Dirección

General de Estadísticas y Estudios Laborales, Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales, Buenos Aires: Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación.

MTEySS –SSPTyEL – DGEyFPE (2005), *Dos años de crecimiento del empleo*. Buenos Aires: MTEySS.

MTEySS (2010), *Trabajo y Empleo en el bicentenario*, Buenos Aires: MTEySS, Disponible en: <[http://www.trabajo.gov.ar/left/estadisticas/bicentenario/Texto\\_Publicacion\\_TRABAJO\\_Y\\_EMPLEO\\_EN\\_EL\\_BICENTENARIO.pdf](http://www.trabajo.gov.ar/left/estadisticas/bicentenario/Texto_Publicacion_TRABAJO_Y_EMPLEO_EN_EL_BICENTENARIO.pdf)> Consultada por última vez en Diciembre de 2014.

MTEySS (2010), *Trabajo y Empleo en el Bicentenario*. Disponible en: <[http://www.trabajo.gov.ar/left/estadisticas/bicentenario/Texto\\_Publicacion\\_TRABAJO\\_Y\\_EMPLEO\\_EN\\_EL\\_BICENTENARIO.pdf](http://www.trabajo.gov.ar/left/estadisticas/bicentenario/Texto_Publicacion_TRABAJO_Y_EMPLEO_EN_EL_BICENTENARIO.pdf)> Consultada por última vez en Octubre de 2014.

MTEySS (2011), *La complejidad del empleo, la protección social y las relaciones laborales*. Disponible en <[http://www.trabajo.gov.ar/left/estadisticas/descargas/toe/toe\\_10\\_completo.pdf](http://www.trabajo.gov.ar/left/estadisticas/descargas/toe/toe_10_completo.pdf)>. Consultada por última vez en Diciembre de 2014.

MURILLO, María Victoria (1997), “La adaptación del sindicalismo argentino a las reformas de mercado” en *Desarrollo Económico* N° 147, Buenos Aires.

MURILLO, Victoria (1997), “La adaptación del sindicalismo argentino a las reformas de mercado en la primera presidencia de Menem”, en *Desarrollo Económico*, Buenos Aires, Vol. 37, N° 147.

MURILLO, M. Victoria (2001), “La fortaleza institucional argentina en 2003-2011”, en MALAMUD, Andrés y DE LUCA, Miguel (comp.), *La política en tiempos de los Kirchner*. Buenos Aires: Eudeba.

MURILLO, Maria Victoria (2013), “Cambio y continuidad del sindicalismo en democracia” *Revista SAAP*, Vol. 7, N° 2. Noviembre 2013. Disponible en <<http://www.saap.org.ar/esp/docs-revista/revista/pdf/7-2/murillo.pdf>>. Consultada por última vez en Noviembre de 2014.

MUSTAPIC, Ana María (2000), “Oficialistas y diputados: Las relaciones Ejecutivo-Legislativo en la Argentina” en *Desarrollo Económico*, 39 (156): 571-595.

MUSTAPIC, Ana María (2002), "Del partido peronista al partido justicialista. Las transformaciones de un partido carismático", en CAVAROZZI, Marcelo y ABAL MEDINA, Juan M. (eds.), *El asedio a la política*. Rosario: Homo Sapiens.

NEGRI, Toni, (2001), "Decidir un nuevo sujeto", en Revista *Logos*. Anales del Seminario de Metafísica, Nº 34, Facultad de Filosofía, Madrid: Universidad Complutense.

NEFFA, Julio (2008), *Desempleo, pobreza y políticas sociales. Fortalezas y debilidades del Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados*. Buenos Aires: Miño y Dávila/CEIL-PIETTE/Trabajo y Sociedad.

NEFFA, Julio César (2009), *Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJyJHD). Análisis de sus características y objetivos. Fortalezas y debilidades*. Buenos Aires: CLACSO. Disponible en <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/coedicion/neffa2/15.pdf>. Consultado por última vez en Enero de 2015.

NEFFA, Julio César; MONZA, Alfredo; MURMIS, Miguel (2003). Transformaciones en la estructura social argentina: Desempleo, pobreza y exclusión. *Cuestiones de Sociología* 2003 (1) : 21-46

NINO, Carlos (1995), *Un país al margen de la ley. Estudio de la anomia como componente del subdesarrollo argentino*, Buenos Aires: Emecé.

NOVARO, Marcos (1994), *Pilotos de tormentas. Crisis de representación y personalización de la política en Argentina*. Buenos Aires: Letra Buena.

NOVARO, Marcos (1999), "Crisis y renovación de los partidos. Una perspectiva comparada sobre los años del menemismo" en VV.AA., *Entre el abismo y la ilusión. Peronismo, democracia y mercado*. Buenos Aires: Norma.

NOVARO, Marcos (2000), *Representación y liderazgo en las democracias contemporáneas*. Rosario: Homo Sapiens.

NOVARO, Marcos (2000), *Liderazgo y representación en las democracias contemporáneas*. Rosario: Homo Sapiens.

NOVARO, Marcos (2001), "Presidentes, equilibrios institucionales y coaliciones de gobierno en Argentina (1989-2000)" en LANZARO, Jorge, *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*.

Buenos Aires: CLACSO. Disponible en <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/gt/20101028013651/lanzaro.pdf>.

Consultado por última vez en Enero de 2015.

NOVARO, Marcos (2003), "Continuidades y discontinuidades tras el derrumbe político" en Revista SAAP, Vol. 1, Nº 2. 342, Octubre. Disponible en <http://www.saap.org.ar/esp/docs-revista/revista/pdf/1-2/Novaro.pdf>. Consultada por última vez en Febrero de 2015.

NOVARO, Marcos (2004), "Menemismo, pragmatismo, romanticismo", en NOVARO, Marcos y PALERMO, Vicente, *Historia reciente. Argentina en democracia*, Buenos Aires: Edhasa.

NOVARO, Marcos (2006), *Historia de la Argentina contemporánea. De Perón a Kirchner*. Buenos Aires: Edhasa.

NOVARO, Marcos (2011), "La cultura política y el sentido común bajo el kirchnerismo", en MALAMUD, Andrés y DE LUCA, Miguel (comp.), *La política en tiempos de los Kirchner*, Buenos Aires: Eudeba.

NOVICK, Marta; SPAGNOLO, Laura y VILLAFañE, Soledad (2013), "Recuperando la inclusión social. Avances y cuestiones pendientes" en *Voces en el Fénix, Nº 23, Nosotros los pobres, Abril*. Disponible en <http://www.youblisher.com/p/616267-Voces-en-el-Fenix-N-23-Nosotros-los-pobres/debate>. Consultada por última vez en Febrero de 2015.

NUN, José (1987), "La teoría política y la transición democrática" en NUN, José y PORTANTIERO, Juan Carlos (eds.), *Ensayos sobre la transición democrática en la Argentina*. Buenos Aires: Puntosur.

NUN, José (1995), "Populismo, representación y menemismo" en VV.AA., *Peronismo y menemismo*. Buenos Aires: El Cielo por Asalto.

NUN, José (2001), *Marginalidad y Exclusión social*. Buenos Aires: FCE.

O'DONNELL, Guillermo (1992), "¿Democracia delegativa?", en *Cuadernos del CLAEH*, Nº 61, Montevideo.

O'DONNELL, Guillermo (1993), "Estado, democratización y ciudadanía" en Revista Nueva Sociedad Nº 128. Buenos Aires.

O'DONNELL, Guillermo (1995), "Horizontal Accountability in New Democracies" en *Journal of Democracy*, 9 (3): 112-126.

O'DONNELL, Guillermo (1997), *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democracia*. Buenos Aires: Paidós.

O'DONNELL, Guillermo (2000), "Teoría democrática y política comparada" en Revista *Desarrollo Económico*, Vol. 39, N°156, Buenos Aires.

O'DONNELL, Guillermo (2001), "Accountability Horizontal: La institucionalización legal de la desconfianza política" en *Revista de reflexión y análisis político*, Nro. 7, Buenos Aires.

O'DONNELL, Guillermo (2004), "Notas sobre la democracia en América Latina". En Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, (ed.) *La democracia en América Latina: Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, el debate conceptual sobre la democracia. New York: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.

O'DONNELL, Guillermo (2011), "Acerca del estado, la democratización y algunos problemas conceptuales", en ACUÑA, Carlos H. (comp.) *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*, Buenos Aires: Proyecto de Modernización del Estado.

O'DONNELL, Guillermo, IAZZETTA, Osvaldo y VARGAS CULLELL, J. (eds.) (2003), *Democracia, desarrollo humano y ciudadanía*. Rosario: Editorial Homo Sapiens.

OFFE, Claus (1988), *Partidos políticos y nuevos movimientos sociales*. Madrid: Sistema.

OFFE, Claus (2011), "Democracia competitiva de partidos y estado de bienestar keynesiano. Reflexiones acerca de sus limitaciones históricas", en ACUÑA, Carlos H. (comp.), *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*, Buenos Aires: Proyecto de Modernización del Estado.

OFFE, Claus (1985), "New social Movements: Challenging the Boundaries of Institutional Politics", en *Social Research*, Vol. 52. Núm. 1. Pp. 817-868.

OIT - Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización (2004), *Por una globalización justa: crear oportunidades para todos*, Informe final. Ginebra: OIT.

OIT (1997), *Costos laborales y competitividad industrial en América Latina*, Ginebra: OIT.

OIT (2000), *Informe sobre el Trabajo en el mundo 2000. La seguridad de los ingresos y la protección social en un mundo en plena transformación*. Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo.

OIT, *Declaración de OIT para la Justicia social en una sociedad globalizada*. Disponible en <[http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---cabinet/documents/genericdocument/wcms\\_099768.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---cabinet/documents/genericdocument/wcms_099768.pdf)>. Consultada por última vez en Noviembre de 2014.

OLIVA, Miguel (1998), "Consecuencias de las políticas públicas sobre el mercado laboral en el área metropolitana en el período 1989 - 1995". Tesis de Maestría en Administración Pública.

OLIVA, Miguel (2000), "Reforma del estado y políticas públicas con impacto en el desarrollo regional en la década del '90 en Argentina". Ponencia publicada en "Los desafíos de la integración", Jornadas Preliminares del 50 Congreso Americanista de Varsovia. UNTREF – UNLM

OLIVA, Miguel, "Consecuencias de las políticas públicas sobre el mercado laboral en Argentina en el período 1989 - 1999", *Cuadernos CEPED*, Facultad de Ciencias Económicas de la UBA, Buenos Aires. Disponible en <<http://www.econ.uba.ar/www/institutos/economia/ceped/publicaciones/cuadernosceped/Cuad%204/2%20Oliva.PDF>>. Consultada por última vez en Noviembre de 2014.

OLLIER, María Matilde (2008). "La institucionalización democrática en el callejón: la inestabilidad presidencial en el Cono Sur (1992-2003)", en *América Latina Hoy*, N° 49.

OSZLAK, Oscar (1997), *La formación del estado argentino: Orden, progreso y organización nacional*. Buenos Aires: Planeta.

OSZLAK, Oscar (2003), "El mito del Estado mínimo", en *Desarrollo Económico*, Vol. 42, Núm. 168, Enero-Marzo, Buenos Aires, 519-544.

OSZLAK, Oscar (2011), "Formación histórica del Estado en América Latina. Elementos teórico-metodológicos para su estudio", en ACUÑA, Carlos H. (comp.) *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*, Buenos Aires: Proyecto de Modernización del Estado.

OYHANARTE, Marta (1992), *Cómo ejercer su Poder Ciudadano. Autoayuda democrática*, Buenos Aires: Tesis-Grupo Editorial Norma.

PALERMO, Vicente (1987), “Los movimientos sociales y los partidos políticos. Aspectos emergentes de la acción en la democracia emergente en la Argentina”, en JELÍN, ELIZABETH (comp.), *Movimientos sociales y democracia emergente*. Buenos Aires: Biblioteca Política Argentina.

PALERMO, Vicente (1992), “El menemismo ¿perdurará?” en ITURRIETA, Aníbal (comp.), *El pensamiento político contemporáneo*. Buenos Aires: GEL.

PALERMO, Vicente (1999), “¿Mejorar para empeorar? La dinámica política de las reformas estructurales argentinas”, en NOVARO, Marcos, CHERESKY, Isidoro, TORRE, Juan Carlos y PALERMO, Vicente (comps.), *Entre el abismo y la ilusión. Peronismo, democracia y mercado*. Buenos Aires: Norma.

PALERMO, Vicente y NOVARO, Marcos (1996), *Política y poder en el gobierno de Menem*. Buenos Aires: Norma.

PALOMINO, Héctor (1995), “Quiebres y rupturas de la acción sindical: un panorama desde el presente sobre la evaluación del movimiento sindical en Argentina”, en Acuña (comp.), *La nueva matriz sociopolítica Argentina*. Buenos Aires: Nueva visión.

PALOMINO, Héctor (2003), “Las experiencias actuales de autogestión en Argentina”, en *Nueva Sociedad*, Núm. 184. Marzo-Abril, 115-128.

PALOMINO, Héctor (2005), “Los sindicatos y los movimientos sociales emergentes en el colapso neoliberal en Argentina”, en De la Garza, E. *Sindicatos y nuevos movimientos sociales en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO.

PALOMINO, Héctor (2013), “Informalidad laboral y desigualdad en la Argentina hoy” en *Voces en el Fénix*, N° 23, *Nosotros los pobres*, Abril, Disponible en <<http://www.youblisher.com/p/616267-Voces-en-el-Fenix-N-23-Nosotros-los-pobres/debate>>. Consultada por última vez en Febrero de 2015.

PAUTASSI, Laura (2003), *Plan Jefes y Jefas de Hogar. Análisis de impacto en términos de género*, Documento de Trabajo. Proyecto de Cooperación Técnica OIT / Gobierno Argentino. Buenos Aires: MTEySS.

PAUTASSI, Laura y GAMALLO, G. (2012), *¿Más derechos, menos marginaciones?*, Buenos Aires: Biblos.

PAUTASSI, L. (2013), "Midiendo Derechos Sociales. Los indicadores de progreso previstos en el Protocolo de San Salvador" en *Hablando de Derechos, Hilando Derechos*. Montevideo: Ministerio de Desarrollo Social del Uruguay. Disponible en <<http://es.scribd.com/doc/144997823/DESC-A-20-Midiendo-derechos-sociales>>.

PÉCAUT, Daniel (2002), *Guerra contra la sociedad*. Bogotá: Espasa.

PÉREZ-LIÑÁN, Aníbal (2012), "Crisis, delegación y trayectoria histórica", en Leiras, Santiago (comp.), *Democracia y estado de excepción: Argentina 1983-2008*. Buenos Aires: Prometeo.

PERÓN, Juan Domingo (1958), *La fuerza es el derecho de las bestias*. Montevideo: Cicerón.

PITKIN, Hanna Fenichel (1967), *The Concept of Representation*, Berkeley: Berkeley University.

PNUD (2004), *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. Buenos Aires: PNUD.

PNUD (2005), *La Democracia en América Latina: Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. Buenos Aires: PNUD.

PNUD (2007), *Democracia/Estado/Ciudadanía: Hacia un Estado de y para la Democracia en América Latina / Coordinado por Rodolfo Mariani*. Lima: Sede PNUD.

POK, C. (1992), "Precariedad laboral: Personificaciones sociales en la frontera de la estructura del empleo". Documento de trabajo, Agosto. INDEC.

PORTANTIERO, Juan Carlos (1977), "Economía y política en la crisis argentina", en *Revista Mexicana de Sociología*, México, Vol. 39, N° 2.

PORTANTIERO, J. C. (1986), *La consolidación de la democracia en sociedades conflictivas. Escenarios políticos y sociales del desarrollo latinoamericano*. Buenos Aires: Eudeba.



PORTANTIERO, Juan Carlos (1991), "Menemismo y peronismo" en VV.AA., *Peronismo y menemismo*. Buenos Aires: El Cielo por Asalto.

POUSADELA, Inés M., (2001), "La globalización y las transformaciones en el capitalismo contemporáneo. La política entre la desigualdad social y la diferencia cultural", en *Res publica*, N° 1, Buenos Aires.

POUSADELA, Inés (2004), "¡Los partidos políticos han muerto! ¡Larga vida a los partidos!" en Cheresky, Isidoro y Blanquer, J.M. (comps), *¿Qué cambió en la política argentina? Elecciones, instituciones y ciudadanía en perspectiva comparada*. Rosario: Homo Sapiens.

POUSADELA, Inés (2004), "¿Crisis o metamorfosis? Aventuras y desventuras de la representación en la Argentina (1983-2003)" en POUSADELA, Inés et. al., *Veinte años de democracia: ensayos premiados*, Buenos Aires: FLACSO-Fundación OSDE.

POUSADELA, Inés (2005), *Mutaciones de la representación política en la Argentina contemporánea*. Buenos Aires: Universidad de Belgrano.

POUSADELA, Inés (2008), "¿Participación vs. Representación? La experiencia de las asambleas barriales de Buenos Aires, 2001-2003" CLACSO-Asdi sobre Partidos, Movimientos y Alternativas Políticas en América Latina y el Caribe. En *Innovación democrática en el Sur: participación y representación en Asia, África y América Latina / compilado por Ciska Raventós*. - 1a ed. – Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales – CLACSO. Traducido por: Inés Pousadela. Disponible en <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/sursur/democra/08pous.pdf> . Consultado por última vez en Enero de 2015.

POUSADELA, Inés (2010), *Entre la deliberación política y la terapia de grupo: la experiencia de las asambleas barriales-populares en la Argentina de la crisis*. Buenos Aires: CLACSO. Disponible en <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/clacso/becas/20120417033152/deliberacion.pdf> . Consultado por última vez en Enero de 2015.

POZAS; Ma. de los Ángeles (2001), "Globalización, industria y organización del trabajo. Reflexiones sobre la construcción de un marco teórico", en *Estudios sociológicos*, 55 (vol. IX núm. 1), Enero-abril.

PRZEWORSKI, Adam (2011), "Acerca del diseño del Estado: una perspectiva principal-agente", en ACUÑA, Carlos H. (comp.), *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer*

*para fortalecer el actual*. Buenos Aires: Proyecto de Modernización del Estado.

PUCCIARELLI, Alfredo (2002), *La democracia que tenemos. Declinación económica, decadencia social y degradación política en la Argentina actual*. Buenos Aires: Libros del Rojas-UBA.

PUCCIARELLI, Alfredo (2011), “Menemismo. La construcción política del peronismo neoliberal” en PUCCIARELLI, Alfredo (coord.), *Los años de Menem: la construcción del orden neoliberal*. Buenos Aires: Siglo XXI.

PUPPO, José María et al. (2007), *Evaluación independiente del Programa de país para la OIT (2001 – 2006)*. Disponible en <[http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed\\_mas/@eval/documents/publication/wcms\\_087340.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_mas/@eval/documents/publication/wcms_087340.pdf)>. Consultada por última vez en Diciembre de 2014.

PUTNAM, H. (2004), *El desplome de la dicotomía hecho–valor y otros ensayos*. Barcelona: Paidós.

QUEVEDO, Luis (1997), “Videopolítica y cultura en la Argentina de los noventa” en WINOCOUR, Ricardo (comp.), *Culturas políticas a fin de siglo*. México: Juan Pablos.

QUIROGA, Hugo (2005), *La Argentina en emergencia permanente*. Buenos Aires: Edhasa.

QUIROGA, Hugo (2006), “La arquitectura del poder en un gobierno de la opinión pública” en CHERESKY, Isidoro (comp.), *La política después de los partidos*. Buenos Aires: Prometeo.

RAMÍREZ, Alfredo (2006), “Programa Jefes y Jefas de Hogar en Argentina: un modelo de política social universal”, en *Revista de Estudios Regionales y Mercado de Trabajo* Nro. 2, Buenos Aires.

RAPOPORT, Mario (2008), *Historia económica, política y social de la Argentina, 1880-2003*. Buenos Aires: Emecé, 3da. Edición

RAWLS, John (1979), *Teoría de la justicia*. Madrid: FCE.

RAWLS, John (1986), *Justicia como equidad*. Madrid: Tecnos.

RAWLS, John (1993), *Political Liberalism*. New York: Columbia University Press.

REPETTO, Fabián (2011), "Las políticas sociales de transferencias de ingresos: avances hacia una mayor equidad", en MALAMUD, Andrés y DE LUCA, Miguel (coord.) *La política en tiempos de los Kirchner*. Buenos Aires: Eudeba.

RETAMOZO, Martín (2009), "Movimientos sociales. Subjetividad y acción en el movimiento de desocupados en Argentina", FLACSO, México, *Revista Venezolana de Gerencia*, Año 9, Nro. 26, Centro de Estudios de la Empresa, FCEyS, Universidad de Zulia, pp. 229-253, Maracaibo.

RIFKIN, J. (1997). *El fin del trabajo. Nuevas tecnologías contra puestos de trabajo: el nacimiento de una nueva era*. Editorial Paidós, Estado y Sociedad. Lanús.

RINESI, Eduardo y NARDACCHIONE, Gabriel (2007), "Teoría y práctica de la democracia en Argentina" en RINESI, Eduardo, NARDACCHIONE, Gabriel y VOMMARO, Gabriel (comps.), *Los lentes de Víctor Hugo, Transformaciones políticas y desafíos teóricos en la Argentina reciente*. Buenos Aires: Prometeo.

ROCA, Emilia (2013), "Políticas de protección social y su impacto en la reducción de la pobreza en la Argentina" en *Voces en el Fénix*, N° 23, *Nosotros los pobres*, Abril. Disponible en <http://www.youblisher.com/p/616267-Voces-en-el-Fenix-N-23-Nosotros-los-pobres/>. Consultada por última vez en Febrero de 2015.

ROCA, Emilia y MORENO, Juan Martín (2003), *Cuadro general de mecanismos institucionales de determinación de salario*, Serie Materiales de Capacitación, Proyecto de cooperación técnica OIT/Gobierno Argentino, Buenos Aires: MTEySS.

RODRÍGUEZ, Darío (2011), "Cambios en la vida política argentina y la constitución de los liderazgos de Carlos Menem (1989-1995) y Néstor Kirchner (2003-2007)", en CHERESKY, Isidoro y DABENE, Olivier, *Ciudadanía y representación política. Argentina en perspectiva comparada*. Centro de Estudios Políticos, Disponible en <http://www.centrodeestudiospoliticos.org/wp-content/uploads/2011/08/Ciudadan%C3%ADa-y-representaci%C3%B3n-pol%C3%ADtica.pdf>. Consultada por última vez en Noviembre de 2014.

ROSANVALLON, Pierre (1995), *La nueva cuestión social. Repensar el Estado providencia*, Buenos Aires: Manantial.

ROSANVALLON, Pierre, y FITOUSSI, Jean Paul (1997), *La nueva era de las desigualdades*, Buenos Aires: Editorial Manantial.

ROSE-ACKERMAN, S. (1996), *The Political Consequences of Corruption. Causes and Consequences*. Washington: World Bank.

RUGGIE, John (1993), *Territoriality and Beyond: Problematizing Modernity in International Relations*, International Organization.

SADER, Emir y GENTILI, Pablo (comps.) (2001), *La trama del neoliberalismo: mercado, crisis y exclusión social*. Buenos Aires: Eudeba.

SALVIA, Agustín (s/f), *Crisis del empleo y fragmentación social en la argentina. Diagnóstico necesario y condiciones para su superación*, Buenos Aires: FSOC- UBA. Disponible en <http://www.catedras.fsoc.uba.ar/salvia/Biblio/catedra/series/x1.htm>. Consultada por última vez en Diciembre de 2014.

SALVIA, Agustín (2002), “Argentina: Un orden fragmentado y en crisis alejado del equilibrio... y qué hacer con el sin trabajo” en *Laboratorio* Año 4, Número 8, Verano 2002, Disponible en [http://www.catedras.fsoc.uba.ar/salvia/lavbo/textos/8\\_5.htm](http://www.catedras.fsoc.uba.ar/salvia/lavbo/textos/8_5.htm). Consultada por última vez en Diciembre de 2014.

SALVIA, Agustín et al. (2007) “Ganadores y perdedores en los mercados de trabajo en la Argentina post devaluación” en *Revista Laboratorio. Estudios sobre Cambio Estructural y Desigualdad Social*, 9 (21) 1-1. Disponible en <http://www.aacademica.com/agustin.salvia/92.pdf> Consultada por última vez en Diciembre de 2014

SALVIA, Agustín (2007), “Consideraciones sobre la transición a la modernidad, la exclusión social y la marginalidad económica. Un campo abierto a la investigación social y al debate político” en SALVIA, Agustín y CHÁVEZ MOLINA, Eduardo (comps.), *Sombras de una marginalidad fragmentada. Aproximaciones a la metamorfosis de los sectores populares de la Argentina*, Buenos Aires: Miño y Dávila.

SALVIA, Agustín et al. (2008), “Cambios en la estructura social del trabajo bajo los regímenes de convertibilidad y post-devaluación. Una mirada desde la perspectiva de la heterogeneidad estructural” en LINDEMBOIM, Javier (comp.), *Trabajo, Ingresos y políticas en Argentina. Contribuciones para pensar el siglo XXI*, Buenos Ares: Eudeba.

SALVIA, Agustín, DONZA, Eduardo y PHILIPP, Ernesto (1997), *Cambio estructural y distribución del ingreso: 1980-1996. Un análisis de la Evolución de la Desigualdad Social en el Gran Buenos Aires*, Documento De Trabajo N° 6, Buenos Aires: Instituto de Investigaciones Gino Germani- FCS- UBA.

SALVIA, Agustín y DONZA, Eduardo (1999), "Alcances, cambios en el sesgo estadístico y otras derivaciones de la no declaración de ingresos personales en la EPH (1990-1997)" en Revista *Estudios Del Trabajo*, N° 18, ASET (Asociación de Especialistas en Estudios del Trabajo), Buenos Aires.

SALVIA, Agustín y CHÁVEZ MOLINA, Eduardo (Comp.) (2007), *Sombras de una marginalidad fragmentada. Aproximaciones a la metamorfosis de los sectores populares de la Argentina*. Buenos Aires: Miño y Dávila.

SAMANIEGO, Norma, (2002) *Las políticas de mercado de trabajo y su evaluación en América Latina*, Santiago, Chile: CEPAL - Naciones Unidas

SCHMITT, Carl (1984), *El concepto de lo político*. México: Folios.

SCHNAPPER, Dominique (2007), *Qu'est-ce que l'integration?*, París: Gallimard.

SEN, A. (1988), "¿Igualdad de qué?", en McMurrin, S. M. (ed.), *Libertad, Igualdad y Derecho. Las conferencias Tanner sobre filosofía moral*. Barcelona: Ariel pp. 133–156.

SEN, A. (1996), "Capacidad y Bienestar", en Nussbaum, M. C. y Sen, A. (comp.), *La Calidad de Vida*. México: The United Nations University/Fondo de Cultura Económica, pp. 55–79.

SEN, A (2000), *Desarrollo y Libertad*. Barcelona: Planeta.

SEN, A. (1995), *Nuevo examen de la desigualdad*. Madrid: Alianza.

SEN, A. (1976), *Elección colectiva y bienestar social*. Madrid: Alianza.

SENNETT, Richard (2000), *La corrosión del carácter. Las consecuencias personales del trabajo en el nuevo capitalismo*, Barcelona: Anagrama.

SERRANO, C. (2005), "La Política Social de la Sociedad Global en América Latina. Nuevos programas de protección social", mimeo, CEPAL, Santiago de Chile.

SERRANO, C. y FERNÁNDEZ, I (2005), "Estudio Comparativo. Descentralización de las Políticas y Programas de Reducción de la Pobreza en América Latina"; Diálogo Regional de Política, Red para la Reducción de la Pobreza y la Protección Social, BID, mimeo, Junio.

SIDICARO, Ricardo (1990), "Identidades políticas y adversarios sociales", en *Relato de Hechos e Ideas*, Buenos Aires, N° 1.

SIDICARO, Ricardo (1994), "El menemismo, tres objetos de análisis", en *Punto de Vista*, Buenos Aires, N° 47.

SIDICARO, Ricardo (1995), "Poder político, liberalismo económico y sectores populares, 1989-1995", en VV.AA., *Peronismo y Menemismo. Avatares del populismo en Argentina*, Buenos Aires: El Cielo por Asalto.

SIDICARO, Ricardo (2001), *La crisis del Estado y los actores socioeconómicos en la Argentina (1989-2001)*. Buenos Aires: Libros del Rojas, Universidad de Buenos Aires.

SIDICARO, Ricardo (2002), *Los tres peronismos. Estado y poder económico 1946-55/1973-76/1989-99*, Buenos Aires: Siglo XXI.

SIDICARO, Ricardo (2011), "El partido peronista y los gobiernos kirchneristas" en la revista *Nueva Sociedad*, No 234, julio-agosto de 2011, ISSN: 0251-3552, Disponible en [http://www.nuso.org/upload/articulos/3787\\_1.pdf](http://www.nuso.org/upload/articulos/3787_1.pdf). Consultada por última vez en Diciembre de 2014.

SIGAL, Silvia y SANTI, Isabel (1985), "Del discurso en un régimen autoritario. Un estudio comparativo", en CHERESKY, Isidoro y CHONCHOL, Jacques (comps.), *Crisis y transformación de los regímenes autoritarios*, Buenos Aires: EUDEBA.

SVAMPA, Maristella (2003), "El análisis de la dinámica asamblearia. Las asambleas de Villa Crespo y Palermo" en GONZÁLEZ BOMBAL, Inés (comp.), *Entre la deliberación política y la terapia de grupo. Nuevos movimientos sociales y ONGs en la Argentina de la crisis*, Buenos Aires: CEDES.

SVAMPA, Maristella (2004), "Cinco tesis sobre la nueva matriz popular", en *Revista de Estudios Sobre Cambio Social*, N° 15, primavera, en: <[http://laboratorio.fsoc.uba.ar/textos/15\\_6.htm](http://laboratorio.fsoc.uba.ar/textos/15_6.htm)>. Consultada por última vez en Septiembre de 2014.

SVAMPA, Maristella (2005), *La sociedad excluyente*, Buenos Aires: Taurus.

SVAMPA, Maristella (2007), "Las fronteras del gobierno de Kirchner", en Cuadernos del Cendes 65, Año 24, Tercera Época, Caracas, Mayo-Agosto 2007, <<http://www.scielo.org.ve/pdf/cdc/v24n65/art03.pdf>> Consultada por última vez en Octubre de 2014

SVAMPA, Maristella (2008), "Argentina: una cartografía de las resistencias (2003-2008). Entre las luchas por la inclusión y las discusiones sobre el modelo de desarrollo, en OSAL XVII, Año IX, Nro. 24, Octubre. Disponible en <<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/osal/osal24/02svampa.pdf>>. Consultada por última vez en Diciembre de 2014.

SVAMPA Y PEREYRA (2003), *Entre la ruta y el barrio. La experiencia de las organizaciones piqueteras*. Biblos.

TAYLOR, Charles (1990a), "Lo Justo y el Bien", *Revista de Ciencia Política*, N° 1-2, Universidad Católica de Chile.

TAYLOR, Charles (1993), *El multiculturalismo y la "política del reconocimiento"*, México: Fondo de Cultura Económica.

TCHINTIAN, C. (2013), *Los índices de democracia y la política argentina: sobre la validez de las mediciones*, Colección N° 23, 2013 UCA. Biblioteca Digital de la Universidad Católica Argentina.

TILLY, Charles (2000) *La desigualdad persistente*. Buenos Aires Ed. Manantial

TILLY, Charles (2004), *Contention & Democracy in Europe, 1650-2000*. Cambridge: Cambridge University Press.

TOMADA, Carlos (2007), "La recuperación del trabajo y de sus instituciones rectoras" en *Revista de Trabajo*, Nueva Época - Año 3 - N° 4: Pensar el Trabajo, Buenos Aires: MTEySS. Disponible en <<http://www.trabajo.gov.ar/left/estadisticas/descargas/revistaDeTrabajo/20>>

[07n04\\_revistaDeTrabajo.pdf](#)>. Consultada por última vez en Diciembre de 2014.

TOMADA, Carlos (2014), "El equipo de gestión de este Ministerio de Trabajo es la cristalización de toda una generación que se formó en la historia laboral de la Argentina contemporánea" en *Revista de Estudios Laborales*, 15 de octubre de 2014 Disponible en <<http://estudioslaborales.com.ar/el-equipo-de-esta-gestion-del-ministerio/>>. Consultado por última vez en Enero de 2015.

TORRADO, Susana (1998), *El enfoque de las estrategias familiares de vida en América Latina. Orientaciones teórico-metodológicas*. Buenos Aires: Eudeba.

TORRE, Juan Carlos (1998), *El proceso político de las reformas económicas en América Latina*, Buenos Aires: Paidós.

TORRE, Juan Carlos (2002), "Introducción a los años peronistas" en TORRE, Juan Carlos (dir.), *Los años peronistas (1943-1955)*, tomo VIII, Buenos Aires: Sudamericana, Nueva Historia Argentina.

TORRE, Juan Carlos (2003), "Los huérfanos de la política de partidos. Sobre el alcance y la naturaleza de la crisis de representación partidaria". *Desarrollo Económico*, Núm. 168. Vol. 42. Ene-Marzo. Pp. 647-666

TOURAINÉ, Alain (1995), *¿Qué es la democracia?*, Montevideo: Fondo de Cultura Económica.

TULA, Jorge, (1990), "Individualismo económico + autoritarismo político. El neoliberalismo es más que una receta económica", en *Revista La Ciudad Futura*. Revista de Cultura Socialista, N° 20, Buenos Aires, Diciembre 1989 - Enero 1990.

VALLESPIN, Fernando (2000), *El futuro de la política*. Madrid: Taurus Pensamiento.

VASILACHIS de Gialdino, Irene (1992), *Métodos cualitativos I. Los problemas teórico-epistemológicos*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.

VASILACHIS de Gialdino, Irene (2003), *Pobres, pobreza, identidad y representaciones sociales*. Barcelona: Gedisa.



WALZER, Michael (1993), *Las Esferas de la Justicia. Una Defensa del Pluralismo y de la Igualdad*. México: Fondo de Cultura.

WORLD BANK (1996), *Poverty & Inequality*. Annual World Bank Conference on Development in Latin America and The Caribbean. Bogotá (Colombia), Washington: World Bank.

YANNUZZI, María de los Ángeles (1995), *La modernización conservadora*. Rosario: Fundación Ross.

YANNUZZI, María de los Ángeles, (1996), *Política y dictadura. Los partidos políticos y el 'Proceso de Reorganización Nacional'. 1976-1982*. Rosario: Editorial Fundación Ross.

YANNUZZI, María de los Ángeles (1999), “Ciudadanía y derechos fundamentales: las nuevas condiciones de la política” en *Revista Kairos*, Nro. 4, Año 3, 2do. Semestre '99 de la Universidad Nacional de San Luis, disponible en <<http://www.revistakairos.org/k04-01.htm>>. Consultada por última vez en Septiembre de 2014.

YOUNG, Iris Marion (1989), “Polity and Group difference: A Critique of the Ideal of Universal Citizenship”, en *Revista Ethics*, No. 99.

YOUNG, Iris Marion (1990), *Justice and the politics of difference*. NJ: Princeton University Press.

ZIBECHI, Carla (2003), *Genealogía de la revuelta. Argentina: la sociedad en movimiento*, Buenos Aires: Letra Libre.

ZELAZNIK, Javier (2011), “Las coaliciones kirchneristas”, en MALAMUD, Andrés y DE LUCA, Miguel (coord.), *La política en tiempos de los Kirchner*, Buenos Aires: Eudeba.

ZELAZNIK, Javier (2011), “Materiales para el estudio del sistema político argentino (1999-2011)”, en MALAMUD, Andrés y DE LUCA, Miguel (coord.) *La política en tiempos de los Kirchner*, Buenos Aires: Eudeba.

ZOLO, Danilo (1994), “La strategia della cittadinanza”, en ZOLO, Danilo (coordinador), *La cittadinanza. Appartenenza, identità, diritti*, Roma: Editores Laterza. Col. Libri del Tempo.

## Anexo metodológico: entrevistas realizadas

En este anexo se describen en primer lugar las entrevistas realizadas, indicando fecha, duración y algunas referencias sobre los entrevistados. En muchos de los casos lamentablemente tuvimos que recurrir al anonimato por pedido de los entrevistados. Algunas se realizaron personalmente y pudieron ser grabadas, otras fueron telefónicas o solo se pudo tomar apuntes por pedido de los entrevistados.

Esta recolección de datos primarios, durante la fase inicial y exploratoria de esta investigación se hizo a partir de una muestra intencional, cuyo rango de experiencias individuales permitió, entendemos, dar cuenta de las políticas de cada período vinculadas al empleo. En este sentido, a través de un diseño multivocal, o polifónico de la muestra, se pudieron cruzar las referencias y los relatos de los diferentes actores. Bajo estas premisas, el trabajo de campo culminó una vez alcanzada la instancia de saturación teórica (Vasilachis de Gialdino, 2006).

Se realizaron 24 entrevistas (semiestructuradas), entre los años 2006 y 2013, algunas de las cuales por el interés despertado o la buena voluntad del entrevistado se convirtieron en entrevistas en profundidad, que significaron casi 30 horas de grabación. Para abordarlas, se elaboraron distintos instrumentos de recolección de datos que permitieron seleccionar las dimensiones consideradas relevantes para esta Tesis.

<b>Entrevistado</b>	<b>Observaciones</b>	<b>Fecha y duración</b>
<b>Carlos Menem</b>	Presidente de la Nación 1989 - 1995 y 1995 – 1999 Senador Nacional por la Provincia de La Rioja 2005 - 2015 Entrevista telefónica	2009 15 minutos
<b>Eduardo Duhalde</b>	Presidente de la Nación entre 2002 y 2003 por aplicación de la Ley de Acefalía Vicepresidencia de la Nación durante el primer mandato de Carlos Saúl Menem, aunque renunció a este cargo para asumir como gobernador de la provincia de Buenos Aires Intendente de Lomas de Zamora	2009 1 hora
<b>Hilda Fernández</b>	Senadora Nacional	2008 - 2009

<b>de Duhalde</b>	Coordinadora de Políticas Sociales – Presidencia de Duhalde	3 horas
<b>Antonio Cafiero</b>	En el período bajo estudio fue designado Embajador en la República de Chile en el período 1991 – 1993. 1993 – 2001 Senador Nacional Jefe de Gabinete durante el gobierno de Eduardo Camaño 2002 – 2005 Senador Nacional 2005 - 2013 Presidencia de la Conferencia Permanente de los Partidos Políticos de América Latina y el Caribe (COPPPAL).	2010 0,30 horas
<b>Alberto Atanasof</b>	Diputado Nacional Ministro de Trabajo - Presidencia de Duhalde	2008 1 hora
<b>Graciela Camaño</b>	Diputada Nacional Ministra de Trabajo - Presidencia de Duhalde	2009 1 hora
<b>Enrique Deibe</b>	2003 – 2007 Secretario de Empleo MTEySS	2008 0,30 horas
<b>A</b>	Dirigente sindical del MTA y la CGTRA	2012 1 hora
<b>B</b>	Dirigente sindical de la CGTRA	2012 1 hora
<b>C</b>	Dirigente sindical de la CGTRA	2012 1 hora
<b>D</b>	Dirigente Sindical provincia de Santa Fe	2007 1 hora
<b>Julio</b>	Secretario privado de Saúl Ubaldini en CGTRA	2012 3 horas
<b>Daniel Funes de Rioja</b>	Miembro del Comité Ejecutivo de la Unión Industrial Argentina (UIA); Presidente del Departamento de Política Social (UIA); Presidente del Comité Empresarial de Asesoramiento Técnico de Asuntos Laborales de la Organización de Estados Americanos (CEATAL/OEA). Vicepresidente Ejecutivo de la Organización Internacional de Empleadores. Vicepresidente del Consejo de Administración de la Organización Internacional del Trabajo y Presidente del Grupo Empleador del Consejo de Administración y de la Conferencia.	2012 1 hora
<b>E</b>	Político santafesino en el período del gobierno menemista	2007 0,30 horas
<b>F</b>	Política del conurbano bonaerense	2013 2 horas
<b>José Freyre</b>	Intendente de Venado Tuerto, Santa Fe	2010 0.30 horas
<b>Marcelo Luis de Cándido</b>	Intendente de Carcarañá, Santa Fe	2009 1 hora
<b>Amado Zorzón</b>	Intendente de Malabrigo, Santa Fe	2010 1 hora
<b>Darío Corsalini</b>	Intendente de Pérez, Santa Fe	2010

		1 hora
<b>Carlos De Grandis</b>	Intendente de Puerto San Martín, Santa Fe	2010 0.30 horas
<b>Camilo Busquet</b>	Intendente de Ceres, Santa Fe	2010 0.30 horas
<b>Stella Clérico</b>	Intendenta de Cañada de Gómez, Santa Fe	2010 0.30 horas
<b>Oscar Rubén Cuello</b>	Intendente de Calchaquí, Santa Fe	2010 0.30 horas
<b>Alicia Locatelli de Rubín</b>	Intendenta de Curuzú Cuatiá, Corrientes	2009 1 hora
<b>María Fermín</b>	Coordinadora de Acuerdos Territoriales para la Región Centro MTEySS	2009 1 hora
<b>Beatriz Luna de Almada</b>	Gerente de Empleo y Capacitación de Santa Fe MTEySS	2010 2 horas
<b>Francisco Yofre</b>	Gerente de Empleo y capacitación de la provincia de Córdoba MTEySS	2010 1 hora
<b>Elena Soto</b>	Responsable de la Oficina de Empleo de Curuzú Cuatiá	2009 1 hora

Al mismo tiempo, se realizó una observación participante a través de la presencia en numerosas mesas de concertación a las cuales se asistió en diferentes municipios como integrante del Programa de Asistencia a la Reactivación del Empleo en la Argentina de OIT/Italia Lavoro (Carcarañá, Venado Tuerto, Rosario, Santa Fe, Reconquista). Los datos no están particularmente volcados pero fueron de suma utilidad para abordar el trabajo de investigación y responder a los interrogantes planteados.

Las Mesas Territoriales eran parte del proceso instaurado por el Plan Más y Mejor Trabajo del MTEySS. Tras la realización de un Mapeo de instituciones y de un Diagnóstico del territorio, el Intendente convocaba a los principales actores vinculados al mundo del empleo en el municipio, se presentaban los resultados del Diagnóstico (para lo cual se contrataba generalmente a consultores externos) y se organizaba una Propuesta territorial con distintos proyectos que tendrían un impacto concreto en el empleo. Hubo desde proyectos de fortalecimiento de la floricultura en la ciudad de Pérez hasta una planta de producción del huevo líquido en Venado Tuerto, ambos financiados por el MTEySS. Se buscaba que las

propuestas fueran integrales de manera de conseguir que fueran sustentables, tanto por el grado de involucramiento de los actores participantes como por la calidad de los proyectos, que involucrara la incorporación de personas al mercado laboral, su formación y el otorgamiento de condiciones dignas de trabajo.