

# Condicionantes y motivaciones en dos procesos de reforma

Alejandro Rossi y Nancy Madera

## I. Introducción

Existe un debate acerca de las características innovadoras del gobierno de Néstor Kirchner en distintos aspectos relativos a la aplicación de políticas públicas referidas a temas tan diversos como la política de derechos humanos o la relación con las empresas privatizadas y los organismos de crédito. Sin embargo, también aparece una controversia acerca de la profundidad de los cambios en el campo de las políticas sociales, orientados a terminar con algunos criterios de mercantilización introducidos en la década de los 90 y a incluir componentes de igualación para distintos sectores de la sociedad, independientemente de su nivel de ingresos o de su vinculación con el sector laboral formal.

Consideramos que algunas de las modificaciones que se producen a partir de mayo de 2003 están vinculadas no solo con el intento de articularlas con el proyecto económico a implementarse sino con el contexto económico y social distinto en el que se adoptan y en el tipo de alianzas que estos gobiernos estructuran con los distintos actores sociales y políticos. En tal sentido, analizaremos algunos de los condicionantes para la selección y puesta en práctica de medidas en el plano previsional, educativo y laboral en clave comparativa entre la década menemista y el gobierno de Néstor Kirchner.

En el trabajo, haremos un análisis de cada una de estas reformas, en cada uno de los períodos considerados, resaltando el contexto en que las iniciativas fueron implementadas, enfatizando los problemas que existían y las posibles soluciones que se planteaban. Asimismo, también enfatizaremos el análisis de las coaliciones que favorecieron al mismo tiempo que condicionaron las reformas. Finalmente, terminaremos con algunas consideraciones que surjan de las variables analizadas en el artículo.

## II.1) Reformas en materia previsional

### II.1.a) Principales transformaciones durante el menemismo

Para resolver el problema de los juicios previsionales contra el Estado y lograr un mejor funcionamiento del sistema, Carlos Menem creó la Comisión Nacional de Seguridad Social y dispuso la cancelación de la deuda al 1° de abril de 1991, en diferentes condiciones según el monto adeudado.

El 5 de junio de 1992 fue presentado por el Poder Ejecutivo un proyecto de reforma del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones, que incluía la determinación de un beneficio jubilatorio integrado por una Prestación Básica Universal a cargo del Estado y una prestación adicional proveniente de los aportes capitalizados en la cuenta individual de los afiliados. Se establecía que los trabajadores autónomos y en relación de dependencia (con excepción de algunas cajas) menores de 45 años a la fecha de la sanción de la Ley, estarían obligatoriamente comprendidos en el nuevo sistema. Asimismo, se postulaba que la prestación jubilatoria comenzara a abonarse a partir de los 65 años de edad del aportante para ambos sexos y luego de 30 años de imposiciones.

Ante el rechazo de los diputados oficialistas, el Poder Ejecutivo envió en agosto una iniciativa en la que se incorporó la Prestación Compensatoria (a cargo del Estado), reconociéndoles a los trabajadores los años de aporte efectuados. Además, se decidió un cambio en las posibilidades de inversión de las administradoras, ya que se especificó que el activo de los fondos capitalizados no podría ser invertido en títulos valores emitidos por las administradoras.

A partir del envío de ese nuevo proyecto, se inició en las comisiones de Presupuesto y Hacienda y de Previsión y Seguridad Social un proceso de modificaciones a la iniciativa. Entre estas pueden mencionarse la elevación de la Prestación Básica Universal, la disminución de la Prestación Compensatoria y el cambio en las condiciones de acceso al retiro por invalidez de los afiliados. Asimismo, se modificó el artículo 39 para habilitar a diversas organizaciones y sociedades a constituirse como administradoras y se creó la Administradora de Fondos de Jubilaciones y Pensiones controlada por el Estado para resguardar los fondos capitalizados. Por otra parte, para los entonces jubilados, se establecía una fórmula de movilidad de los haberes, ligada al crecimiento de los salarios.

En el tratamiento en el recinto, se introdujeron cambios en el proyecto oficial. En principio, se modificaron o derogaron artículos para no perjudicar las cuotas correspondientes a la coparticipación federal y se incrementó el porcentaje en el portafolio, de títulos que podrían ser destinados a financiar economías regionales y se aumentaron los márgenes a ser invertidos en cédulas hipotecarias.

Entre otras modificaciones, se recogió la propuesta de la Confederación General del Trabajo, respecto de la continuidad del sistema de reparto, estableciendo que el 11% del salario que se destinara al sistema de reparto, fuera retribuido con una Prestación Adicional por Permanencia<sup>1</sup>. Además, se decidió bajar la edad jubilatoria para las mujeres a 60 años, permitiéndoles seguir trabajando hasta los 65 años (Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados, 5 y 6 de mayo de 1993).

---

<sup>1</sup> Esta medida impactaba sobre la formación de un mercado de capitales y la búsqueda oficial de lograr una menor injerencia del Estado en el sistema previsional.

Una vez sancionada la Ley 24.241, el Ejecutivo aprovechó el período de su implementación para asemejarla al proyecto original por vía reglamentaria. Para ello, en el período de 8 días hábiles posteriores a la sanción de la norma, se efectuó una observación de la misma, eliminándose varias incorporaciones realizadas, entre las que se encontraban la observación total de la garantía que determinaba un haber mínimo equivalente al 40% del salario medio de la economía, así como del artículo que obligaba a recomponer los haberes de los jubilados a los porcentajes legalmente vigentes, con lo recaudado en la privatización de YPF (Isuani y San Martino, 1995). En la implementación se buscó un mecanismo de opción entre los sistemas de capitalización y reparto que favoreciera claramente a aquel, produciendo una transferencia de todos los aportantes al esquema de capitalización, del cual debían optar explícitamente por salir. Además, ante la presión de grupos ligados al sector financiero y de representantes del Ministerio de Economía, en mayo de 1994 Menem dictó el Decreto N° 660, por el cual derogó la parte correspondiente a la garantía en dólares del artículo 40 de la Ley 24.241, quedando solo la establecida en pesos.

Ante las dudas que generaba la implementación de esta ley, se sancionó la 24.347, que posibilitó la incorporación de las amas de casa al sistema, cotizando como trabajadoras autónomas. Asimismo, se instituyó la Prestación por Edad Avanzada para trabajadores que hubieran cumplido 70 años y acreditaran 10 años de servicios con aportes computables, con una prestación de servicios de al menos 5 de los últimos 8 años anteriores al cese de la actividad (Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados 16 y 17 de junio de 1994). Además, se prolongaba por 90 días la fecha de opción entre los regímenes de capitalización y reparto, y se permitía que en el lapso de 2 años los que optaran el primero pudieran volver al segundo. Por otra parte, en el artículo 40, se recogían los argumentos sostenidos por el gobierno en contra de la doble garantía otorgada a los afiliados a la AFJP del Banco Nación, quedando solamente la establecida en pesos.

En 1995, frente a los desequilibrios en las finanzas del sistema previsional, se sancionó la Ley 24.463 de Solidaridad Previsional, la cual postulaba modificaciones referidas al financiamiento del sistema previsional público y relacionadas con los procedimientos para la resolución de conflictos en el área de Seguridad Social. Entre los cambios más importantes, se encontraba que la movilidad de las prestaciones del régimen previsional público estaría determinada cada año según la Ley de Presupuesto. Con relación al procedimiento judicial en diferendos referidos a la seguridad social, se establecía que ANSES podría articular en su defensa la limitación de recursos en el régimen de reparto para atender el mayor gasto. Además, se le daba a la Corte Suprema la posibilidad de intervenir en las causas por recurso extraordinario, siendo sus sentencias de seguimiento obligatorio para jueces inferiores en causas análogas.

En su segundo mandato, Menem buscó modificar algunas de las características con las que había quedado el sistema previsional. Procuró el establecimiento de una Prestación Básica Solidaria equivalente al 82% del salario mínimo para aquellos que no tuvieran ningún ingreso o que este fuera inferior a determinado monto, la fijación de un tope para las jubilaciones estatales de 2.500 pesos y terminar con el sistema de reparto.

## **II.1.b) Contexto en el que se adoptaron las medidas**

En cuanto al régimen previsional, este enfrentaba una serie de problemas, algunos de los cuales eran similares a los de los países más desarrollados, mientras que otros se relacionaban con el funcionamiento del sistema y con algunos de los desequilibrios macroeconómicos que habían afectado a la Argentina en las últimas décadas. Estos inconvenientes pueden ser clasificados en estructurales, por una parte, y coyunturales y de funcionamiento, por otra.

Los problemas estructurales se relacionaban, en primer término, con la transición demográfica, ya que se habían producido cambios que tenían que ver con el envejecimiento de la población. A estos problemas se le sumaron otros, como la entrada más tardía de los jóvenes al mercado laboral, que redujo la relación de contribuyentes por beneficiario. Asimismo, la tercerización de la economía había generado un incremento de la informalidad que perjudicaba la relación entre aportantes y beneficiarios.

En relación con los problemas coyunturales y de funcionamiento, la inestabilidad de la economía con una caída de los salarios mínimos y sectoriales en términos reales, había reforzado la tendencia hacia el deterioro de la solvencia financiera de los sistemas de pensiones. Por otra parte, se encontraban múltiples esquemas, con diversidad de instituciones de cobertura, con condiciones, prestaciones y diversas formas de financiamiento. Además, existía una descompensación entre los porcentajes reconocidos por la ley y el aporte realizado por los trabajadores, la cual también generó enormes dificultades de financiamiento (Isuani y San Martino, 1993).

Un primer resultado de los inconvenientes mencionados fue el alto costo presupuestario que se generaba. El nivel de gastos de la Seguridad Social pasó del 9% del Producto Bruto Interno en 1980 al 13% en 1991, siendo el 80% de tales gastos destinado a pensiones. Por otra parte, encontrábamos un nivel muy bajo en los haberes previsionales, ya que pese a las crecientes erogaciones por parte del Estado, la caída del nivel real de pensiones ha sido de un 25% entre 1980-1988 y de un 30% en el período 1989-1993. Además, existían importantes problemas de equidad, tanto entre los beneficiarios de diferentes regiones como por aquellos que estaban protegidos por diferentes regímenes (Isuani y San Martino, 1993).

A ello, se agregaba que más de 20.000 reclamos habían sido fallados judicialmente y otros 60.000 se encontraban pendientes, costándole al Estado aproximadamente 300 millones de pesos mensuales (Demarco y Schulthess, 1993). Finalmente, existían desigualdades entre los diferentes individuos según estos estuvieran o no cubiertos por el sistema previsional, existiendo una relación estrecha entre los niveles de desarrollo económico de las regiones del país y la cobertura de la seguridad social.

La modificación del sistema previsional no solo estaba pensada para buscar mejoras a nivel fiscal, sino que surgía como un instrumento útil para superar algunas limitaciones del programa económico. Se abría la posibilidad de instaurar un sistema de capitalización que ayudara a incrementar el nivel de ahorro interno, con el objetivo

de disminuir la dependencia del capital externo para sostener el nivel de actividad. En tal sentido, el fuerte crecimiento de la economía en los inicios del Plan de Convertibilidad, motorizado en buena medida por el consumo, hacía necesario asegurar la formación de un mercado de capitales, que permitiera que los niveles de inversión se mantuvieran altos. Sin embargo, dicho crecimiento y la estabilidad permitieron la recuperación del Parlamento en su relación con el gobierno, que de allí en más en más debió movilizar recursos para imponer sus proyectos frente a otras alternativas que comenzaban a surgir, tanto desde la oposición como de socios subordinados del propio oficialismo, viéndose forzado a negociar.

Asimismo, la transformación del sistema de seguridad previsional, al afectar los intereses de la mayoría de la población, se veía influida por los tiempos electorales. Los comicios para senador en la Ciudad de Buenos Aires tuvieron lugar en junio de 1992, a lo que se sumó que las elecciones legislativas de octubre de 1993 eran relevantes para forzar una reforma constitucional que habilitara la reelección presidencial.

La crisis económica de 1995 permitió la recuperación de la iniciativa a nivel gubernamental, abriéndose un espacio para la imposición de ciertas medidas relacionadas con el funcionamiento del sistema previsional público, que se materializaron con la Ley de Solidaridad Previsional. La reactivación posterior y las necesidades de fortalecer la coalición menemista en su segundo mandato, cancelarían posteriores transformaciones.

### **II.1.c) Papel de los distintos actores**

Para analizar las posibles reacciones ante una reforma del sistema de jubilaciones y pensiones, el gobierno organizó una Mesa de Diálogo Político con representantes de los partidos con representación parlamentaria y organizaciones sectoriales (Alonso, 2000).

La conformación de un equipo técnico en la Secretaría de Seguridad Social, encabezado por Schultess, dio una ventaja al gobierno frente a los otros actores involucrados en el proceso. Este grupo lideró, por un lado, la incipiente negociación de la reforma, tanteando las posiciones frente a la misma sin revelar los rasgos más conflictivos de un proyecto ya elaborado en sus principios básicos y, en forma paralela, supo sacar provecho de otros mecanismos decisorios, para preparar el terreno legal y burocrático que permitiría su implementación.

El rechazo a la ley fue canalizado, principalmente, hacia la esfera de la opinión pública, mediante movilizaciones, reunión de firmas, y exposición en los medios de comunicación. Pero el arco opositor supo trascender el momento de crítica para confluir en el apoyo a un proyecto alternativo al del oficialismo, elaborado por el Consejo Federal de Previsión Social, que proponía modificar el sistema previsional sin abandonar al régimen de reparto (Alonso, 2000).

En el contenido del segundo proyecto de reforma, presentado ante el Congreso en agosto de 1992, se materializaron las dificultades que enfrentó el gobierno para equilibrar

las exigencias que surgían al interior de sus propias filas. De cara al mercado, los grupos económicos y el sector financiero, se habían revelado incapaces para sostener políticamente la iniciativa original del gobierno. Su apoyo al primer proyecto de ley fue insuficiente, ante la articulación de un arco opositor que incluyó partidos políticos, sindicatos y movimientos sociales.

La experiencia modificó la estrategia del Ejecutivo, que comenzó a pactar concesiones con diversos actores para lograr la sanción de la ley, a sabiendas que cualquier modificación que contradijera su objetivo principal podría ser vetada luego de la aprobación legislativa. Con los sindicatos se repitió una fórmula que ya se había revelado exitosa en el caso de las privatizaciones: atender algunos de los reclamos de los sectores dispuestos al diálogo (representados en este caso por la CGT y sus afiliados) e incorporarlos al negocio; y, con los opositores (sindicatos incorporados a la CTA), impulsar su fragmentación a través de la distribución de alicientes, y promover el aislamiento de los grupos más duros (Murillo, 2005). El gobierno también utilizó una propuesta de reforma del sistema de obras sociales<sup>2</sup> para presionar a los sindicatos amenazando su principal fuente de financiamiento.

La reforma del sistema previsional fue una de las iniciativas más negociadas que llevó adelante el gobierno menemista durante el proceso de transformaciones estructurales. Desde el plan de convertibilidad en adelante, la modificación de la coyuntura económica resultó, en el plano político, en una mayor oposición hacia el decisionismo que caracterizó la primera etapa del gobierno de Menem, y obligó al Poder Ejecutivo a buscar vías de compromiso que le permitieran seguir con el proceso reformista sin desarticular su sistema de alianzas.

## **II.2.a) Cambios durante el kirchnerismo**

En el plano previsional la administración kirchnerista realizó incrementos para los jubilados y pensionados, intentando que los haberes no quedaran rezagados frente al aumento de precios producido luego de la devaluación de principios de 2002. Además, para intentar solucionar el problema de aquellos que han estado desempleados por largo plazo, se han introducido mecanismos de jubilación anticipada para las mujeres de más de 55 años y hombres de 60 con más de 30 años de aportes. Este régimen, llamado Prestación Anticipada por Desempleo les permite cobrar la mitad del haber que les correspondería cuando alcancen la edad jubilatoria, con un piso equivalente al haber mínimo, existiendo la condición de que, si consiguen un empleo dejan de cobrar el beneficio -aunque si siguen desempleados- cuando alcanzan los 60 o 65 años, pasan a cobrar la jubilación completa.

Asimismo, se han abierto moratorias previsionales, con el objetivo de que algunos potenciales beneficiarios, que habían sido afectados por las frecuentes crisis económicas

---

<sup>2</sup> En 1992, el gobierno propuso permitir que los asalariados eligieran entre obras sociales y prestadores privados, al tiempo que establecía un aporte universal, ante lo que la CGT se unificó con el propósito explícito de rechazar la reforma.

podieran regularizar su situación y acceder a una prestación previsional. Por un lado, se establece la moratoria Ley 25.994, por la cual las mujeres de más de 60 años y los hombres de más de 65 al 31 de diciembre de 2004 pueden completar los 30 años de aportes<sup>3</sup>.

Por otra parte, se plantea la aplicación de una prórroga a la Ley 24.476, que abarca a los aportes adeudados a partir de los 18 años de edad, por el período de enero de 1955 hasta septiembre de 1993, situación que comprende tanto a los afiliados al sistema de reparto como a aquellos de la Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones. Asimismo, se instituye que las AFJP deberán transferir los saldos acumulados por los aportes obligatorios recibidos de docentes primarios y secundarios, investigadores científicos, diplomáticos y trabajadores del Poder Judicial.

Como una propuesta transformadora puede mencionarse la reapertura de la opción entre los sistemas de reparto y capitalización, la cual se ejercerá hasta el 31 de diciembre de 2007, opción que se repetirá cada cinco años. La primera no tendrá límites de edad, mientras que a partir de la segunda podrá ser ejercida hasta 10 años antes de alcanzar la edad jubilatoria (50 años en el caso de las mujeres y 55 en el de los hombres). Se postula que los varones mayores de 55 años y las mujeres de más de 50 que estén en una AFJP y que tengan en su cuenta menos de 20.000 pesos pasarán al régimen estatal, salvo que antes del 10 de junio manifiesten su interés de quedarse en la AFJP.

Por otra parte, se establece que los nuevos trabajadores aportarán el 11% del sueldo y, si son indecisos, queden en el Estado salvo que expresen su voluntad de estar en una AFJP. Para mejorar el monto del salario a capitalizar se instituye que desde el mes de abril las comisiones de las administradoras no podrán superar el 1% del salario, a lo que se agrega el costo del seguro, por lo que se estima que en promedio la comisión total pasaría de del 2,54 a un 2,40 del sueldo.

Con el objetivo de fortalecer la opción de reparto, el cálculo de la jubilación estatal sube del 0,85 al 1,5 del sueldo promedio de los últimos 10 años, a los que ya tienen el beneficio y a los que se les otorgue adelante, a partir del 1 de julio. Además, se eleva de 4.800 pesos a 6.000 el tope salarial sobre el cual se realiza el descuento jubilatorio desde abril. En cuanto al menú de inversiones, se indica que las AFJP deberán destinar entre el 5 y el 20% de los fondos administrados a proyectos de infraestructura.

## **II.2.b) Contexto en el que se adoptaron las medidas**

El contexto en el que Néstor Kirchner tomó las principales medidas en relación con las áreas consideradas en el trabajo fue claramente distinto al de la década que lo precedió. En tal sentido, consideramos que el muy amplio superávit fiscal con el que actualmente cuenta el gobierno le permite tomar una serie de decisiones encaminadas

---

<sup>3</sup> Esa moratoria finalizó el 30 de abril de 2006.

a ampliar el grado de cobertura del gobierno previsional, fundamentalmente hacia algunos sectores que estaban excluidos de los beneficios. Asimismo, la posibilidad de volver al sistema de reparto, puede ser una hábil estrategia oficial para conseguir un buen flujo de aportes hacia el sector público de anteriores aportantes a las AFJP<sup>4</sup>.

Por otra parte, los desequilibrios producidos en el mercado laboral en las últimas décadas generaron la necesidad de dar una solución a aquellos que, por haber estado desocupados o trabajando en el sector informal, no cumplen con los requisitos para acceder a una prestación. Es importante tener en cuenta que este fue un terreno en el que el oficialismo utilizó hábilmente su estrategia de diferenciarse discursivamente de lo ocurrido en los años 90, particularmente en un área en la cual las reformas habían sido un símbolo de un nuevo paradigma en la aplicación de las políticas sociales.

### **II.2.c) Papel de los distintos actores**

La reforma previsional se construyó sumando apoyos a través de una fórmula que resultó muy efectiva para el gobierno de Kirchner: la oposición con respecto a las políticas de los 90. Este eje fue fundamental para que líderes sindicales que durante la década menemista se opusieron a la reforma del sistema de previsión social, como el jefe de la CGT Hugo Moyano y Hugo Yasky de la CTA, se refirieran a estas modificaciones parciales de aquella reforma como “históricas” (*Clarín*, 25/01/07).

El Senado dejó caer, durante el gobierno de Kirchner, un proyecto similar al del oficialismo impulsado por la UCR que ya había logrado media sanción en Diputados en el 2002 (*Clarín*, 01/02/07). Asimismo, otras iniciativas, que proponían cambios más radicales (como la de los diputados Lozano y María América González), tampoco fueron tenidas en cuenta en el Congreso (*Clarín*, 25/01/07). El rédito político por el retoque del sistema previsional quedó así en manos del gobierno.

El Poder Ejecutivo ingresó el proyecto de reforma por el Senado, con la suposición de que allí se presentarían menos resistencias para una rápida aprobación, logrando el voto unánime de los representantes de la Cámara Alta (*Página 12*, 14/02/07). La única concesión del gobierno con respecto a su proyecto original fue la de incluir, a pedido del bloque radical, una cláusula de garantía para que el Estado no pueda utilizar para fines no previsionales los recursos que ingresen como consecuencia de la reforma (*La Nación*, 05/02/07).

Dos semanas después, diputados opositores se encargarían de expresar las objeciones más fuertes que recibió la iniciativa en su meteórica carrera para convertirse en ley. Tanto desde la derecha, como desde la centro-izquierda e izquierda coincidieron en una crítica común acerca del riesgo de un desfinanciamiento del sector previsional público por las deudas implícitas que contraía el Estado a futuro. El Ejecutivo había

---

<sup>4</sup> Esta interpretación puede generar serias dudas sobre la sustentabilidad del sistema a largo plazo, ante la dificultad para asegurar el financiamiento de las prestaciones en el futuro.

intentado evitar esta discusión al no presentar un pronóstico de las consecuencias de la reforma sobre las finanzas públicas. Desde la ANSES, su titular, Sergio Massa, se encargó de simplificar este debate, y el que se originó a raíz de la ausencia de una respuesta al tema de la movilidad de los haberes jubilatorios<sup>5</sup>, al expresar que “la dignidad no puede medirse en términos fiscales” (*Clarín*, 22/02/07).

Desde el sector empresario, por otro lado, la postura de las AFJP y el sector financiero osciló entre el silencio y un tibio apoyo a la reforma, que se expresó particularmente sobre la posibilidad de que afiliados al régimen de capitalización volvieran al Estado. Como es obvio, las empresas no dejaron de señalar al sistema privado como la mejor opción jubilatoria, en especial para los más jóvenes que, en su categoría de indecisos, quedarían automáticamente, a partir de la implementación de la nueva ley, en el sistema de reparto (*Clarín*, 01/04/07). El silencio sobre los otros puntos del proyecto es entendible cuando se observa la coincidencia entre algunas de las modificaciones aprobadas en el 2007 y los cambios que las mismas AFJP consideraban necesarios en 2006. Durante ese año, el titular de las Unión de AFJP, Oscar Schmidt, mencionó algunos de los temas que tendría que tener en cuenta una futura reforma previsional. Luego de elogiar al sistema jubilatorio argentino por su carácter mixto y por contar con la participación del Estado, el empresario abogó por la equiparación de los aportes en el 11%; la modificación el sistema de seguros por invalidez o muerte; y la necesidad de que el Estado analice la situación de los afiliados con pocos aportes capitalizados. Cada uno de estos puntos formaron parte de la reforma previsional kirchnerista.

Existen aspectos importantes del sistema de jubilaciones y pensiones que, por acción u omisión, quedaron en manos del Poder Ejecutivo, como la movilidad de los haberes jubilatorios, o las políticas para mejorar la cobertura de la población. La discrecionalidad del Ejecutivo y la complicidad del Congreso para legislar sin debate sobre temas tan sensibles a la opinión pública representan un riesgo no solo porque expresan la ausencia de respuestas a largo plazo para estos problemas, sino también porque los transforma en una potencial fuente de manipulación electoral en el futuro.

### **III. Modificaciones en el área educativa**

#### **III.1.a) Principales cambios durante el menemismo**

El primer paso de la transformación educativa fue la aprobación en Diciembre de 1991 de la Ley 20.049 (Ley de Transferencia de los Servicios Educativos Nacionales a las Provincias), por la cual se descentralizaba el sistema traspasando las escuelas secundarias y los institutos terciarios a los Estados provinciales. Este proceso terminó su instrumentación en 1994, instaurándose además la competencia regulatoria sobre más de 2.000 universidades privadas.

---

<sup>5</sup> En agosto del 2006, un fallo de la Corte Suprema ordenó al Poder Ejecutivo establecer, “en un plazo razonable”, “una fórmula que permita mantener el valor de las prestaciones”. El gobierno responde con un incremento a las jubilaciones del 13%. Expertos en materia previsional opinaron que no se puede llamar “movilidad” al hecho de que el Poder Ejecutivo disponga, cada vez que lo crea conveniente, el momento y la cuantía de una suba (*La Nación*, 02/04/07).

Para encarar cambios de tipo curricular en 1993 el Congreso aprobó la Ley Federal de Educación que implicaba extender la obligatoriedad de la escolarización a 10 años, al tiempo que la institución escolar se proponía como eje del cambio educativo. Se instituyó un sistema educativo descentralizado e integrado, que apuntaba a eliminar las desigualdades regionales y a desarrollar y difundir innovaciones tecnológicas y científicas. Para ello, se intentaba garantizar igual calidad entre las diferentes regiones en materia educativa, mediante el establecimiento de un acuerdo nacional sobre los Contenidos Básicos Comunes (CBC) aplicables en todo el país. Estos CBC, acordados en el ámbito nacional por todas las autoridades educativas del país, serían el marco común a partir del cual las provincias desarrollarían sus propios programas de estudio.

Asimismo, para remediar las desigualdades educativas, el Ministerio de Cultura y Educación creó en 1993 el Plan Social Educativo que promovió políticas compensatorias, construyendo y refaccionando escuelas, ofreciendo cursos de perfeccionamiento docente y distribuyendo material didáctico y libros de texto a los alumnos de bajos recursos. Por otra parte, se construyeron bibliotecas populares y se instalaron gabinetes informáticos, otorgándose además subsidios para actividades complementarias de formación laboral, aportes para favorecer a aquellos adultos que no terminaron su educación básica y equipamiento para alumnos con discapacidades (Rivero, 1999). Con el mismo objetivo, en función de los problemas ligados a la deserción escolar en los sectores pobres, comenzó a funcionar en 1997 el Programa Nacional de Becas de Retención Escolar, a partir del cual se otorgaban becas a alumnos entre 13 y 19 años de edad, intentando no solo incrementar los años de escolaridad sino también mejorar la empleabilidad de los jóvenes necesitados (Repetto, 2001).

Además, la Ley Federal introdujo por primera vez la evaluación de la calidad de la educación, incluyendo el nivel de los estudiantes. Le asignaba al Ministerio de Educación y a los gobiernos provinciales la responsabilidad de investigar y garantizar la calidad de la educación y la aplicación de los nuevos lineamientos introducidos en ella (Díaz, 2002).

Por otra parte, en referencia al ámbito universitario, en el año 1995 se sancionó la Ley de Educación Superior. La misma, introducía modificaciones en el sistema de gobierno de las casas de estudios, con la posibilidad de seleccionar autónomamente sus sistemas de ingreso y de financiamiento y con ciertos aspectos curriculares que podían influir en la actividad académica.

En este sentido, en 1995 se puso en marcha el Programa FOMEC, que asignó fondos a las universidades de gestión estatal mediante proyectos concursables a partir de convocatorias anuales. Este tuvo como objetivos centrales la reforma académica, la mejora de la enseñanza tanto a nivel de grado como de posgrado, la modernización de bibliotecas y centros de documentación y el fortalecimiento y desarrollo institucional. Para el cumplimiento de esos fines financió diferentes proyectos mediante la adquisición de bienes, el otorgamiento de becas y pasantías y la provisión de servicios de consultoría (Castro, 2000).

Asimismo, en los 90 se observó un importante incremento en el número de universidades al eliminarse la prohibición existente para crear instituciones de este tipo. Esto fue muy evidente en el conurbano bonaerense, donde surgieron numerosos establecimientos, con buenos presupuestos para su funcionamiento, con un criterio distinto en materia de gobierno (incluso con características gerenciales en algunos casos) y también con énfasis en la actividad de posgrado en ciertas entidades.

Además, se introdujeron criterios de evaluación externa para la universidad, con la creación de cuerpos de especialistas que analizarían la calidad y pertinencia de los contenidos impartidos en las altas casas de estudios. Para ello se creó la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU), una entidad autónoma e independiente del gobierno integrada por especialistas reconocidos en diferentes temáticas.

### **III.1.b) Contexto en el que se adoptaron las medidas**

Durante los años 80 se había intentado llevar a cabo ciertas modificaciones en el plano educativo, fundamentalmente a partir de la concreción de un Congreso Pedagógico Nacional, aunque las posibilidades de éxito habían sido complejas debido al peso que en él había tenido la Iglesia Católica, generando tensiones con algunos sectores reformistas vinculados con el Poder Ejecutivo Nacional.

Por otra parte, a finales del gobierno de Raúl Alfonsín, se había producido una importante seguidilla de huelgas, en los diferentes niveles de la educación, que dificultaban un debate concreto acerca de las características estructurales que debía adquirir el sistema<sup>6</sup>. La superación de la crisis de finales del gobierno alfonsinista permitiría replantear las estrategias de cambio que alinearán el proyecto educativo con los lineamientos generales del gobierno que se iniciaba.

En tal sentido, las transformaciones del menemismo hacían un fuerte hincapié en devolverle a las regiones sus posibilidades de crecimiento, por lo que se veía al sistema educativo como un componente importante de los cambios que permitirían una mayor adecuación entre el desarrollo de las regiones y las capacidades requeridas para ello<sup>7</sup>. Además, en el marco de la focalización de las prestaciones en materia de políticas sociales, la educación aparecía como un terreno apto para la implementación de políticas compensatorias hacia los más vulnerables.

### **III.1.c) Papel de los distintos actores**

Respecto de la educación, los escenarios en los que tuvo lugar la negociación estuvieron casi exclusivamente definidos por la estructura política del federalismo

---

<sup>6</sup> Durante el año 1988 se había producido una acción conjunta de los gremios docentes en los distintos niveles educativos, que llevó a un paro de más de 40 días, luego de lo cual se procuró desactivar la protesta logrando acuerdos con los sectores de la educación primaria y secundaria, apostando al desgaste de los profesores universitarios.

<sup>7</sup> Esto era planteado de esta manera en el discurso oficial aunque, como veremos posteriormente, las tensiones con el tema de la financiación estarán siempre presentes.

argentino, ya que el Congreso y el Consejo Federal de Cultura y Educación fueron los ámbitos en los que se oficializaron los compromisos sobre el financiamiento y la modalidad de los cambios a producirse. Los principales actores involucrados en la puesta en marcha de la reforma educativa respondían a la lógica del poder federal: el gobierno nacional, representado por el presidente, Domingo Cavallo y los sucesivos titulares de la cartera de Educación; y los estados provinciales, representados por gobernadores, ministros de Economía y Educación, y legisladores, secundados ambos grupos por sus equipos técnicos. Existieron también mecanismos que posibilitaron la participación de otros sectores relacionados con la educación (universidades, Iglesia, sindicatos), aunque su influencia estuvo siempre supeditada a los acuerdos elaborados entre la Nación y las provincias.

La aprobación de la Ley de Transferencia de los Servicios Educativos supuso un primer momento de negociación, en el cual los gobernadores buscaron asegurarse garantías de financiamiento por parte del Estado nacional antes de aceptar el traslado de las escuelas a sus provincias. El aumento progresivo de los recursos coparticipables, resultado de la estabilidad económica alcanzada a partir del Plan de Convertibilidad, funcionó como aliciente. Pero fue el compromiso del gobierno nacional de cubrir de forma automática el costo mensual de los servicios transferidos, toda vez que el nivel de impuestos recaudado no alcanzara el promedio mensual de la recaudación de abril-diciembre de 1991, lo que posibilitó la aprobación de la ley el 6 de diciembre de ese año (Falleti, 2001).

La ley sancionada establecía que los términos específicos de la descentralización se resolvieran mediante acuerdos bilaterales entre la Nación y cada una de las provincias. Se abrió, entonces, otro proceso de negociaciones durante el cual el gobierno nacional logró su primer acuerdo con La Rioja, a un mes y medio de la promulgación de la ley; y celebró el último, dos años después, con Buenos Aires. Analizando los montos de cada transferencia, las provincias que más se demoraron en firmar fueron las mejor posicionadas al negociar con el Poder Ejecutivo nacional y alcanzar mejores acuerdos (Falleti, 2001).

El traspaso de las escuelas primarias y secundarias formó parte de un proceso de descentralización más amplio, mediante el cual el gobierno de Carlos Menem buscó racionalizar el gasto público trasladando responsabilidades financieras a las provincias. Pero la primera concesión que hizo el Ejecutivo para lograr la aprobación de la Ley de Transferencia (la garantía de cubrir la diferencia en caso de una recaudación menor a la del año 92) demuestra que, si bien la reforma respondió a un objetivo principalmente económico, este fue muchas veces sacrificado según las necesidades de la negociación con los gobernadores. Esta situación fue una constante durante toda la década, ya que la centralidad de los gobiernos provinciales dentro de la coalición menemista determinó que la estrategia de ajuste fiscal del gobierno tuviera más en cuenta la necesidad de no perjudicar a estos socios que el equilibrio en las cuentas públicas.

Con la sanción, en abril de 1993, de la Ley Federal de Educación (24.195), se pone en marcha la segunda etapa de la reforma. El Consejo Federal de Cultura y Educación

se convirtió en el marco oficial de las negociaciones que llevaron adelante la Nación y las provincias para efectuar las transformaciones del sistema educativo que establecía la ley. Se adoptó, entonces, un sistema de concertación que, si bien reservó los roles decisorios para los miembros del Consejo (los ministros de Educación y los poderes ejecutivos que estos representaban), involucró a otros sectores de la sociedad en el debate, aunque siempre desde una posición consultiva. Elaborado un proyecto por el Ministerio de Educación, este era presentado al Consejo, y luego discutido al interior de las provincias. Cada una evaluaba su contenido con sus equipos técnicos y consultas a miembros de la comunidad educativa, y generaba los cambios que creyera necesarios. Estas modificaciones se discutían luego por regiones, en reuniones entre ministros de Educación provinciales y funcionarios del ministerio nacional. Lo acordado entre ellos se elevaba al Consejo, donde se aprobaba la propuesta que alcanzara el consenso mayoritario.

Para la definición de los Contenidos Básicos Comunes, este mecanismo de consulta se amplió para incluir, por un lado, la opinión de expertos (académicos, investigadores y profesores universitarios), cuyas posiciones fueron recogidas por el ministerio de Educación para elaborar las propuestas; y, por el otro, la de la sociedad civil, que fue indagada sobre su percepción de los nuevos contenidos mediante encuestas a nivel nacional y consultas realizadas a través de los diarios de mayor tirada del país (Rodríguez, 1998).

Sin participación en los escenarios institucionales, y fuera del proceso de toma de decisiones, los sindicatos docentes desde un primer momento se opusieron a la descentralización de la educación planteada en la reforma. Según la opinión oficial de CTERA, el proyecto gubernamental generaría el desfinanciamiento y fragmentación del sistema educativo, a nivel programático y salarial. Las acciones sindicales apuntaron, entonces, a la defensa de la educación pública frente a lo que consideraba un primer paso hacia su privatización. Presentaron una resistencia permanente a la implementación de las reformas, y expresaron su rechazo con medidas de fuerza tradicionales (paros, movilizaciones) como novedosas (Carpa Blanca, huelgas de hambre, Marcha Blanca).

Desde la asunción de Menem, CTERA había formado parte de la opositora CGT Azopardo, para luego pasar a ser uno de los sindicatos fundadores de la Central de Trabajadores Argentinos (CTA). Esta Central participó en la fundación del FREPASO, un partido formado por peronistas disidentes y partidos minoritarios que le disputó el espacio de la oposición a la Unión Cívica Radical. Como fruto de esta alianza, una figura sindical docente, Mary Sánchez, fue elegida convencional constituyente en las elecciones de 1994, y llegó al Congreso como diputada en 1997.

El activismo militante de CTERA se materializó en una estrategia que chocó con la del oficialismo, que se negaba a discutir con grupos opositores para evitar una imagen de debilidad. En forma paralela, el gobierno profundizó las diferencias entre la CTERA y los gremios docentes no afiliados a la central, a través de la distribución de alicientes de forma diferencial entre aquellos sindicatos dispuestos a disminuir su militancia y entablar negociaciones. Estos mecanismos determinaron que, a pesar de

haber sido uno de los sectores más movilizadas y de mayor exposición mediática durante el período en el que se implementó la reforma, los docentes fueron incapaces de ejercer influencia sobre la política educativa del gobierno (Murillo, 2005).

### **III.2.a) Modificaciones durante el kirchnerismo**

En el plano educativo, se han propuesto una serie de transformaciones, que si bien no plantean una ruptura frontal con la política adoptada en los 90, representan una corrección de algunos de sus puntos más controvertidos. Se abrieron antes del tratamiento de la ley en el Congreso jornadas de debate sobre la iniciativa, con discusión de propuestas y alternativas aunque no quedaron claros los mecanismos a través de los cuales se incorporarían las propuestas que surgieran de esos espacios de debate generados en las escuelas. El 21 de mayo de 2005 se anunció un plazo de 180 días de discusión y debate de propuestas en las escuelas entre docentes, trabajadores no docentes y el resto de la comunidad educativa y se presentó un documento con “10 ejes para orientar el debate” que concentraban los principios que debían orientar la nueva ley (*Clarín*, 22 de mayo de 2005).

Se hace mención a la elevación del porcentaje destinado a educación, como surge de la Ley de Financiamiento Educativo, que prevé un incremento progresivo de los fondos orientados al sistema hasta 2010<sup>8</sup>. La participación de la financiación privada no parece estar suficientemente explicitada, lo cual genera importantes discrepancias acerca de la magnitud que esta podría adquirir, así como las características y capacidades de determinación de contenidos que podrían adoptar.

En la reforma a la Ley Nacional de Educación se intenta corregir la excesiva fragmentación introducida durante los 90, a partir de la fijación de un conjunto de conocimientos mínimos y de un rol más activo por parte del Ministerio de Educación de la Nación<sup>9</sup>.

Por otra parte, se decidió mejorar el salario docente a partir de la fijación de un salario básico de 1.040 pesos para todos los maestros del país, con el objetivo de jerarquizar la tarea, favoreciendo la capacitación de los trabajadores y permitiendo una dedicación mayor de los docentes en su relación con los alumnos<sup>10</sup>.

### **III.2.b) Contexto en el que se produjeron las propuestas**

Los proyectos de reforma educativa durante el kirchnerismo fueron planteados sobre la base de un muy crítico diagnóstico sobre los efectos desintegradores que habían

---

<sup>8</sup> Es importante recordar que este aumento a nivel presupuestario ya estaba previsto en las reformas propuestas durante los años 90, aunque tanto en ese caso como en la reforma kirchnerista no parecen quedar totalmente claros los mecanismos a través de los cuales ese incremento sea efectivizado.

<sup>9</sup> Como un caso paradigmático se plantea el apoyo a la transformación del sistema introducido en la provincia de Buenos Aires que instituyó un ciclo de Educación General Básica y uno Polimodal.

<sup>10</sup> El hecho de que el Ministro de Educación Daniel Filmus sea candidato a Jefe de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires genera suspicacias dentro de las fuerzas opositoras sobre el carácter electoralista de la medida en un año de elecciones.

tenido las reformas en los años 90, en el sentido de que aun cuando habían permitido disminuir los niveles de analfabetismo, habían profundizado las diferencias entre regiones y habían disminuido las capacidades de los estudiantes para insertarse en la educación superior, al diferenciar muy fuertemente los contenidos en la enseñanza media, con carencias marcadas en determinadas disciplinas.

Asimismo, es importante no desvincular el tipo de modificaciones introducidas de la necesidad de realzar la figura de Daniel Filmus, quien desde los inicios del gobierno no apareció como un potencial candidato a diferentes cargos en la Ciudad de Buenos Aires, tanto a nivel legislativo como ejecutivo, convirtiéndose, además, en un fuerte vínculo entre la administración nacional y la local de la cual él había sido funcionario en el primer gobierno de Ibarra.

En tal sentido, el aumento del sueldo básico docente a \$1.040 fue efectuado casi en paralelo con la oficialización de la candidatura de Daniel Filmus como Jefe de Gobierno porteño, situación que polarizó las discusiones al generar la reacción de algunos gobernadores que no querían quedar atrapados dentro de esa discusión política, y de líderes de la oposición que argumentaban la inconveniencia de discutir reformas educativas a largo plazo en una perspectiva electoral.

### **III.2.c) Papel de los distintos actores**

Como mencionábamos anteriormente, la reforma educativa, que tuvo lugar entre mayo de 2005 y diciembre de 2006, estuvo acompañada de una mayor apertura del debate hacia sectores relevantes de la sociedad civil.

Cuando el gobierno oficializa su decisión de modificar el sistema, en 2005, ya contaba con el apoyo de los gremios docentes más influyentes a nivel nacional, luego de la sanción, el año anterior, de la Ley N° 25.919, que asegurara la continuidad del incentivo docente. Esta iniciativa, considerada por CTERA como una respuesta a sus reivindicaciones históricas, convirtió al sindicato en el aliado principal del gobierno a la hora de impulsar el proyecto de financiamiento educativo, en mayo de 2005. Desde ese momento el Poder Ejecutivo habilitó diversos canales de participación con el fin de incluir en el debate sobre la financiación educativa a sectores relevantes de la sociedad civil.

La consulta al sector empresario contó con la presencia de representantes de cámaras industriales, instituciones financieras, medios de comunicación y empresas tecnológicas, que manifestaron su apoyo al planteo gubernamental de establecer nuevas reglas de financiación para el sector educativo. Al mismo tiempo, el Ministerio de Educación mantuvo reuniones de trabajo con los gremios docentes más representativos a nivel nacional, y consensuó con ellos el contenido de la ley (Pagano, Sverdlick y Costas, 2007).

En el caso de la Ley Nacional de Educación, el Poder Ejecutivo buscó consensuar una normativa que reemplazara a la ley federal sancionada en 1993, con el fin de

revertir la tendencia fragmentadora que la sanción de esa norma había introducido en el sistema educativo. Para esto se generó una amplia campaña de difusión pública del proyecto, se organizaron jornadas de discusión en las escuelas, se recolectó la opinión de la sociedad a través de una encuesta sobre los lineamientos que debería tener la nueva ley, se instituyeron espacios de discusión para ampliar el debate hacia sectores influyentes de la sociedad civil (sindicatos, universidades, organizaciones de derechos humanos, iglesias, movimientos sociales, etc.). La propuesta generó un amplio grado de apoyo, sobre todo entre los gremios docentes, que la consideraron como una continuidad del proceso iniciado con la Ley de Financiamiento. Pero también se señaló, y no solo desde la oposición, que los tiempos y las formas del debate confabularon con el objetivo de instalar un verdadero debate en la sociedad<sup>11</sup>.

La iniciativa obtuvo media sanción del Senado, en noviembre: la sesión fue rápida, a pesar de las críticas de tres senadores cercanos a la Iglesia, sobre aspectos vinculados con el contenido secular de la ley<sup>12</sup>. El 6 de diciembre CTERA realiza una marcha a favor de la aprobación definitiva de la ley. Una semana después, las disidencias de los bloques del ARI y la UCR nada pudieron hacer frente a la mayoría que juntó el oficialismo, y la Ley de Educación Nacional fue aprobada en la Cámara de Diputados.

Pero la entrada en vigencia de la nueva ley, en 2007, estuvo opacada por la conflictividad que trajo aparejada la cercanía del inicio del ciclo lectivo en muchas provincias del país. En medio de un clima de reclamos y protestas, el Ministro de Educación, comunicó, luego de una reunión con líderes sindicales del sector, un aumento del sueldo básico docente a \$1.040.

La medida profundizó los reclamos docentes en las provincias, y la imposibilidad, o negativa, de algunos gobernadores a atenderlos profundizó una crisis que puso en evidencia la insolvencia del sistema educativo argentino. Se desataron conflictos en Buenos Aires, Salta, Corrientes, Chaco y La Rioja<sup>13</sup>, que obligaron al Ejecutivo a

---

<sup>11</sup> Desde sectores del ámbito universitario, docentes, investigadores y estudiantes, así como también desde algunos movimientos sociales se planteó que la encuesta contuvo ítems muy generales e indujo respuestas obvias; que el documento para el debate tuvo un contenido de carácter muy general y no especificó los mecanismos de implementación de sus objetivos políticos; también se señaló el insuficiente tiempo establecido para el debate, y la ausencia de herramientas necesarias para generar un auténtico debate (Pagano, Sverlick y Costas, 2007).

<sup>12</sup> La Iglesia ya había manifestado su rechazo a la Ley de Educación Sexual votada por el Senado en octubre de 2006 (*Clarín*, 06/10/06); con respecto a la Ley Nacional de Educación, sus reservas estaban concentradas en asegurar la continuidad de los subsidios a la educación privada (que incluye a una gran mayoría de colegios religiosos) como una forma de asegurar la libertad de los padres de enviar a sus hijos a un establecimiento que corresponda a sus propias convicciones (*Clarín*, 12/11/06).

<sup>13</sup> Más tarde se sumarían Neuquén, donde tendría lugar, en los primeros días de abril de 2007, la trágica muerte del docente Carlos Fuentealba en un operativo represivo ordenado por el gobernador Jorge Sobisch; y Santa Cruz, provincia que el presidente Kirchner gobernó durante 12 años (hasta 2003) y en la que el conflicto docente se extendió durante 41 días, tuvo un alto impacto nacional, e incluyó episodios de represión que provocaron la renuncia del gobernador Carlos Sancho.

emitir partidas especiales por 800 millones de pesos (300 millones fueron solo para Buenos Aires), para ayudar a las provincias en apuros.

## **IV. Cambios en el plano laboral**

### **IV.1.a) Reformas en el gobierno de Menem**

En 1991 se promulgó la Ley de Empleo, que instituía el Seguro de Desempleo e introducía modalidades que permitían contratos por tiempo determinado, disminuían los montos de indemnizaciones al momento de finalización de los plazos convenidos y reducían los aportes patronales, al tiempo que incorporaba incentivos para la regularización del empleo no registrado.

Las modalidades de contratación promovidas eran las de Fomento del Empleo, Nueva Actividad, Práctica Laboral y la de Trabajo- formación. Asimismo, se preveía la creación de un Fondo Nacional de Empleo, con recursos provenientes de una parte de los aportes antes destinados a las asignaciones familiares y de otras contribuciones sobre el salario (Golbert, 1998).

En ese marco surgió en primer término el Programa Intensivo de Trabajo, destinado a provincias o municipios declarados en emergencia ocupacional, para trabajadores desempleados inscriptos en el Servicio de Empleo. A partir de 1994, se establecieron otros programas específicos, como el Programa de Empleo Privado, el Programa Interinstitucional de Interés Social, el Programa de Empleo de Interés Social y el Programa Nacional de Pasantías.

En 1993, el gobierno dictó el Decreto 206/93 que preveía la disminución de las contribuciones patronales para la producción primaria, la industria, la construcción, el turismo y las investigaciones científicas y tecnológicas. De acuerdo con el Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento firmado por el gobierno nacional con las provincias, el porcentaje de la reducción variaba entre un 30 y un 80% según el desarrollo relativo de las diferentes regiones.

En 1994, se firmó el Acuerdo Marco para el Empleo, la Productividad y la Equidad Social, con representantes de los sindicatos, los empresarios y el Poder Ejecutivo, que incluía un estatuto para la pequeña y mediana empresa y un sistema de seguros para los accidentes de trabajo administrado por Aseguradoras de Riesgos de Trabajo (ART).

En el mes de marzo de 1995 se aprobó la Ley 24.465 de Promoción del Empleo, la cual planteó nuevas modalidades contractuales, con menores exigencias, favoreciendo la contratación de trabajadores bajo la figura de período de prueba y/o aprendizaje. También en marzo se sancionó la Ley 24.467, que introducía modificaciones para las pequeñas y medianas empresas con el objetivo de favorecer la creación de empleos. Esta proponía que las nuevas modalidades de contratación no requirieran la previa habilitación por convenio colectivo de trabajo, ni el registro de contrato, como tampoco regiría en el caso de despido, la indemnización prevista en la Ley Nacional de Empleo, creándose para ello un régimen especial. Se introducían, además, modificaciones en el

régimen de licencias, el posible fraccionamiento en el pago del aguinaldo y el régimen de extinción del contrato de trabajo.

Por otra parte, el 13 de septiembre de 1995 se promulgó la Ley 24.557, conocida como Ley de Riesgos de Trabajo, que establecía la prevención y reparación de los daños sufridos por los trabajadores, así como su reinserción en la fuerza de trabajo.

Tras la asunción como Ministro de Trabajo de Antonio Erman González, se inició un proceso de negociaciones con la CGT y se llegó a un proyecto consensuado con numerosos sindicalistas, que eliminaba algunos de los cambios que se habían introducido en los años anteriores, al tiempo que mantenía un alto nivel de concentración para la negociación colectiva. Como contrapartida, se disminuían las indemnizaciones para los despidos, con el objetivo de disminuir el costo laboral.

#### **IV.1.b) Contexto en el que se adoptaron las medidas**

Hasta principios de la década del 90 el problema de la desocupación no aparecía como prioritario para la opinión pública aunque podían advertirse importantes tensiones que preanunciaban la existencia de potenciales problemas. En tal sentido, puede decirse que a lo largo de los años 70 y 80 el empleo a tiempo completo tendió a estancarse y el desempleo a crecer, al tiempo que la inestabilidad macroeconómica alentaba las prácticas clandestinas del empleo informal y del subempleo (Canitrot, 1994). Por otra parte, entre 1976 y 1990 la Población Económicamente Activa (conjunto de individuos que busca insertarse en el mercado laboral) creció más rápido que el empleo, generando así una oferta excedente, fenómeno que se profundizó dramáticamente en los 90.

El aumento del empleo con un producto estancado en la década del 80 tuvo como consecuencia un descenso de la productividad en el total de los empleados, el cual se materializó en parte como aumento del subempleo y en parte como caída de la productividad de los empleados a tiempo completo. La variable de ajuste a ese descenso de la productividad fue el salario real que se redujo en 14% en la década del 80, producto de la alta inflación del período.

Justamente, la alta inflación daba “flexibilidad” al mercado de trabajo, al reducir los costos laborales a través del rezago en los pagos salariales y en los aportes relacionados con el trabajo. Esa flexibilidad habría permitido poner en segundo plano otros componentes centrales del costo laboral, manteniendo importantes rigideces en el mercado de trabajo, sin tener un fuerte correlato en los índices de desocupación abierta, aunque impactando negativamente en los niveles de pobreza.

Asimismo, se había venido produciendo una erosión en la eficiencia del modelo regulatorio del Estado sobre el mercado de trabajo. Los ajustes del salario real por encima o por debajo de la propia indexación contribuyeron a la flexibilización y descentralización de hecho de la negociación salarial y a la gradual marginación del convenio colectivo y la consiguiente pérdida de participación del sindicato nacional en las posteriores convenciones.

Algunas de las manifestaciones de esta pérdida de centralidad sindical fueron la crisis de los seguros vinculados con los accidentes de trabajo, el congelamiento de las negociaciones colectivas hasta mediados de los años 90, la ineficacia de los controles de la policía laboral, la problemática de los juicios laborales y las deudas contraídas por el Estado con las entidades sindicales intervenidas por los gobiernos militares (Zéller, 2.001).

La necesidad de resolver algunos de los problemas macroeconómicos requerirá que durante los 90 se ponga el foco en las características del funcionamiento del mercado laboral, particularmente por el impacto que podían tener sobre estas medidas que afectaran en forma directa los márgenes de productividad o que repercutieran sobre la tasa de actividad de la población.

Es importante remarcar que la orientación de la política laboral postulada durante el gobierno de Menem, se basó en un diagnóstico que señalaba al alto costo laboral y a las rigideces en la legislación relacionada con el trabajo, como las causas fundamentales del problema, por lo que las medidas a adoptarse estaban dirigidas a flexibilizar el funcionamiento del mercado laboral. Se consideraba que, ante el incremento de la productividad, era necesario articular mecanismos que compensaran la menor creación de puestos de trabajo en aquellas áreas que estaban modernizándose más aceleradamente.

A lo largo de la década, los objetivos de los distintos proyectos de modificación laboral estuvieron determinados, en gran parte, por las variaciones del contexto económico y político del país. En sintonía con la celeridad que caracterizó el proceso de reforma del Estado en esos primeros años de gobierno, las medidas se establecieron por decreto: la limitación del derecho a huelga en los servicios públicos (21.841/90), orientada a disciplinar los conflictos gremiales surgidos de la venta de empresas públicas; y la reglamentación de las negociaciones paritarias (1.334/91), que buscaba controlar la inflación a través de la restricción de los aumentos salariales a mejoras en la productividad.

En los meses que siguieron a las elecciones en 1991, el gobierno aprovechó el empuje electoral y decretó la desregulación de la economía nacional (que habilitaba los convenios de trabajo por empresa), al tiempo que presionó por la aprobación de la ley de empleo. La situación financiera de las obras sociales sindicales complementó esta presión ya que, urgidos de la ayuda económica del Estado nacional, los diputados de extracción sindical no solo se ven obligados a apoyar el proyecto de Ley Nacional de Empleo, aprobado en noviembre, sino que también aceptan sancionar la Ley de Accidentes de Trabajo (24.028), con sus topes indemnizatorios en caso de accidentes o muerte en el ámbito laboral (González y Bosser, 1999).

El aumento de las cifras de desempleo modificaría una vez más el eje de las políticas laborales y, con la presentación de una nueva tentativa de reforma, el Ejecutivo se propuso atender ciertos reclamos empresarios bajo la pretensión teórica

que una mayor flexibilización facilitaría la generación de puestos de trabajo. Con el mismo argumento se establece por decreto (2609) la reducción de aportes patronales (Matsushita, 1999), y se envía al Congreso un proyecto de reforma de la Ley de Accidentes de Trabajo.

Hacia 1994, el escenario político comienza a estar determinado por la intención de Menem de acceder a un segundo mandato presidencial. En este nuevo contexto, la lógica económica perdió terreno ante la necesidad de consolidar la base de apoyo partidaria, sectorial y electoral que sustentara esta ambición reeleccionista. En mayo de 1995, por más del 50% de los votos, Carlos Menem sería reelegido, trepando la desocupación en ese momento al 18,4% (González y Bosoer, 1999). Esa situación fue esencial para permitir la sanción de las Leyes 24.465 y 24.467. El crecimiento en la tasa de desempleo abierto generó, además, las condiciones para que el gobierno impulsara sus iniciativas frente al Poder Legislativo y a los actores sociales.

Durante 1996, jaqueado por exigencias del FMI, una importante crisis fiscal y cifras récord de desempleo, el gobierno comienza nuevamente a presionar por la sanción de legislaciones tendientes a flexibilizar las condiciones de trabajo y bajar los costos del empleador.

La búsqueda de obtener un tercer mandato presidencial condicionó el espacio para el debate con los actores sociales, siendo el nombramiento de Antonio Erman González como ministro de Trabajo una muestra concreta del cambio en las condiciones de negociación, al abandonarse el perfil esencialmente técnico de su antecesor Caro Figueroa, por una presencia mucho más política.

#### **IV.1.c) Papel de los distintos actores**

La aprobación de la Ley de Empleo habilitó la participación de distintos actores en el proceso decisorio: el gobierno negoció su sanción con organizaciones sectoriales y políticas durante casi 2 años. Pero el paquete final de modificaciones estuvo tan determinado por las idas y vueltas de las discusiones que su reglamentación dejó insatisfechos tanto a los sindicatos, que con el establecimiento de los contratos temporarios veían desvanecerse tanto la estabilidad de los puestos de trabajo como sus ingresos por afiliación; como a los empresarios, que no consideraron suficiente esta flexibilización de los derechos laborales, y permanecieron con dudas sobre el financiamiento del seguro de desempleo que la CGT había logrado incluir dentro de la ley.

La estrategia que utilizó el gobierno en su negociación de la reforma laboral con los sindicatos tuvo como eje el “divide y vencerás”, una política que se vio beneficiada por el quiebre que ya se había producido al interior de la CGT en 1989. Durante el tiempo que duró la ruptura, el presidente promovió la competencia entre las dos líneas al privilegiar el diálogo, y atender los reclamos, de la vertiente oficialista (la CGT San Martín). La CGT Azopardo, crítica con respecto a la política económica implementada por el gobierno, quedó, por lo tanto, excluida de las negociaciones, y la correspondiente distribución de alicientes, que trajo consigo la discusión de la nueva ley.

La discusión de la reforma laboral enfrentó al menemismo con algunos de los líderes sindicales en la reivindicación del “verdadero peronismo”. Asimismo, tres históricos del movimiento, Luis Barrionuevo, Lorenzo Miguel y Saúl Ubaldini, relanzaron un símbolo de la unión entre Perón y los sindicatos como eran las 62 organizaciones. Finalmente, el importante triunfo del PJ en las elecciones de septiembre de 1991 fue interpretado como un aval al rumbo económico del gobierno; mientras que la aplastante derrota de Ubaldini a manos de Eduardo Duhalde en la provincia de Buenos Aires asestó un golpe mortal al sindicalismo opositor.

La política laboral no quedaría al margen de este cambio de aire: la aparición de un frente sindical opositor obligó al gobierno a reconsiderar su relación con la CGT, ya que invitó a la central obrera a sumarse a una ronda de negociaciones con los sectores empresarios de la que surgió el Acuerdo Marco para el empleo, la productividad y la equidad social, un convenio que habilitaría la negociación tripartita de las políticas de empleo y derechos del trabajador. La vuelta al diálogo con la CGT le costó al gobierno el replanteo de la reforma laboral y la modificación del proyecto de Ley de Accidentes de Trabajo; consiguiendo, a cambio, el apoyo a la desregulación gradual de las obras sociales y a la flexibilización de las condiciones de trabajo en las pequeñas y medianas industrias. Pero, sobre todo, se aseguró la permanencia dentro de la coalición menemista de los socios sindicales.

Se produjo a lo largo de 1998 un agitado proceso de negociación para acercar las posiciones del gobierno y el sindicalismo, y sacar adelante una nueva reforma laboral. La CGT, que promovió junto con el gobierno su aprobación, y los sectores empresarios, junto a un heterogéneo grupo conformado por el sindicalismo militante, la ya conformada alianza entre la UCR-FREPASO y sectores de izquierda, quedó del lado de la oposición.

Los representantes de las empresas más importantes del país, conocidos como el Grupo de los 8, presentaron en el Congreso un proyecto de reforma alternativo. Menem se encontró en la disyuntiva de elegir entre conformar a los empresarios más poderosos del país, o a las fuentes del poder sectorial, que inclinaría en su favor una posible lucha interna dentro del justicialismo.

El gobierno volvió a apelar a la “estrategia del paquete” para presionar por una rápida sanción de la ley, e intentó apurar a los diputados mediante la amenaza del “decretismo”. La presión del Fondo Monetario Internacional para que las transformaciones fueran tramitadas en el Congreso condicionó la acción de la administración menemista.

Tras tres intentos fallidos, la reforma finalmente fue aprobada en la Cámara de Diputados a fines de agosto. Era la primera legislación promovida por el Ejecutivo en ser sancionada desde la derrota electoral de 1997 en manos de la Alianza: la creciente dificultad del oficialismo para lograr quórum se cristalizó en el tratamiento de esta ley<sup>14</sup>, que puso en evidencia el agotamiento de la coalición de gobierno menemista.

---

<sup>14</sup> El quórum se pudo completar recién en el cuarto intento, con la presencia de Claudio Sebastiani, diputado por el PJ bonaerense y titular de la UIA, que debió renunciar a su cargo luego de permitir con///

#### **IV.2.a) Cambios durante el gobierno de Kirchner**

En materia laboral, se sancionó la Ley 25.877, la cual en su primer artículo derogaba la Ley 25.250 y sus normas reglamentarias, que habían sido el último intento flexibilizador durante la presidencia de Fernando de la Rúa<sup>15</sup>. Algunos de los cambios que se introdujeron fueron la autorización a los trabajadores a hacer valer el convenio colectivo de ámbito mayor si sus normas fueran más favorables y la reducción del período de prueba a tres meses sin posibilidad de extenderlo.

Asimismo, se garantizó la continuidad de los convenios que seguían vigentes luego de varios años por falta de acuerdo entre las partes, comprometiéndose solo a establecer un mecanismo de mediación para favorecer una nueva renegociación; y se incrementaron las indemnizaciones de aquellos trabajadores empleados después de septiembre de 1998. Además, se creó un Sistema Integral de Inspección del Trabajo y la Seguridad Social para controlar y fiscalizar el cumplimiento de las normas del trabajo y de la Seguridad Social en todo el territorio nacional.

Como un elemento de continuidad con la filosofía de los años 90, se establecía en el artículo 6, un descuento para las empresas de menos de 80 empleados un descuento del 33% en los aportes patronales por cada trabajador nuevo que incorporaran antes del 31 de diciembre de 2004, siendo el descuento del 50% si el trabajador fuera un beneficiario del Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupado.

Por otra parte, se puso en marcha el Plan de Regularización del Trabajo, con el objetivo de combatir el trabajo no registrado, verificar el cumplimiento de las condiciones de trabajo que garanticen los derechos del trabajo y la protección social, alcanzar mayor eficiencia en la detección y corrección de incumplimientos a la normativa laboral y a la de Seguridad Social y lograr la incorporación al sistema de Seguridad Social de los trabajadores excluidos.

Asimismo, se introdujeron una serie de iniciativas para reformular el Plan de Jefes y Jefas de Hogar Desocupados. En primer lugar, el Plan Más y Mejor Trabajo apunta a mejorar la empleabilidad de las personas desocupadas y las que poseen planes de empleo y promover su inserción laboral en empleos de calidad; siendo las acciones llevadas a cabo, la inserción en empleos formales, el apoyo para la formación profesional, la orientación laboral y el apoyo a la búsqueda empleo y el fortalecimiento de unidades productivas autogestionadas por los trabajadores.

#### **IV.2.b) Contexto en el que se adoptaron las medidas**

En relación con la política laboral, es importante tener en consideración que la devaluación instrumentada a partir del año 2002 y el mantenimiento de un tipo de

---

///su presencia la aprobación de una ley a la que los empresarios se habían opuesto desde el principio.

<sup>15</sup> La justificación para esta derogación la proporcionó el ex secretario parlamentario del Senado Mario Pontaquarto al afirmar que el gobierno de la Alianza había pagado cinco millones de dólares a ciertos legisladores para que se aprobara la reforma laboral.

cambio real alto disminuyó el costo laboral en dólares permitiendo la ganancia de competitividad a partir de salarios depreciados a nivel internacional. Por ello, las presiones para que los costos se redujeran sobre la base de una creciente flexibilización en las condiciones de trabajo adquirieron mucha menor intensidad. Además, el encarecimiento de las maquinarias importadas provocó la utilización de esquemas de trabajo mucho más intensivos en mano de obra.

Asimismo, el carácter controvertido de la reforma laboral luego de las acusaciones de corrupción formuladas por la presunta cobra de sobornos por parte de senadores en la aprobación de la Ley 25.250 durante la presidencia de Fernando de la Rúa, otorgó un amplio espacio para la fijación de la agenda en el tema laboral en los inicios de la presidencia kirchnerista. El descalabro producido durante el gobierno duhaldista a nivel laboral permitió que la rápida recuperación económica fuera “generosa” en creación de puestos de trabajo, habilitando una discusión más profunda en relación con las condiciones de trabajo.

#### **IV.2.c) Papel de los distintos actores**

En cuanto a los actores sociales que intervinieron durante el kirchnerismo en el tema laboral, podemos decir que la iniciativa del Ejecutivo comenzó a fines del primer año de la gestión kirchnerista, y estuvo marcada por la búsqueda, y el logro, del apoyo de los sindicatos al proyecto. Para cumplir este objetivo, el Ejecutivo solo tuvo que ceder al cuestionamiento del sector de la CGT liderado por Hugo Moyano, que logró la eliminación del artículo que otorgaba al Ministerio de Trabajo la facultad de arbitrar cuando las partes no llegaban a un acuerdo<sup>16</sup>. Pero la restauración del poder de negociación de los sindicatos<sup>17</sup>, así como la disminución del contrato de prueba, fue suficiente para convencer a las tres centrales<sup>18</sup> de promover el proyecto oficialista. Los empresarios, excluidos de las negociaciones oficiales, lograron, sin embargo, beneficios importantes: se mantuvo la modalidad de contratación temporaria (aunque reducida), disminuyó el piso indemnizatorio para despidos sin causa justa (en contrataciones posteriores al 2003), y se instituyó hasta un 50% de reducción de aportes patronales para empresas que ocupan hasta 80 trabajadores.

Hugo Moyano aprovechó su protagonismo en la negociación para inclinar la balanza en su favor en la lucha interna cegetista: unos meses después de la aprobación

---

<sup>16</sup> Moyano y Recalde consideraron que este artículo lesionaba la autonomía colectiva y la libertad sindical (*La Nación*, 06/02/04).

<sup>17</sup> Producto de la preeminencia del convenio “más favorable” para el trabajador (que la Ley 25.250 había anulado en favor del convenio de ámbito menor, por empresa); y de la restauración de la cláusula de ultraactividad.

<sup>18</sup> En ese momento, la CGT se encontraba dividida entre una central “oficial”, liderada por Rodolfo Daer, y una “rebelde o disidente”, que respondía a Hugo Moyano, y que se vio beneficiada con la llegada de Néstor Kirchner a la Casa Rosada. La fractura se había producido como resultado del apoyo de Daer a la sanción del proyecto de flexibilización laboral del gobierno de la Alianza. Como consecuencia del escándalo de corrupción que rodeó la aprobación de esa ley, más tarde conocida como la “Ley Banelco” (en referencia al pago de sobornos), la CGT oficial, comprometida con ese proceso, apoyó, sin condicionamientos, la iniciativa kirchnerista de derogarla y reemplazarla por una nueva legislación (*Página 12*, 30/12/03).

de la ley, el líder camionero logró quedar al frente de la CGT unificada<sup>19</sup>, y adhirió a la candidatura de Cristina Kirchner como senadora por la provincia de Buenos Aires<sup>20</sup>.

## V) Conclusiones

Del proceso de construcción de las bases de apoyo político y social hacia las reformas introducidas durante los últimos cuatro años, se desprenden elementos tanto de ruptura como de continuidad con respecto al proceso que tuvo lugar en la década del 90. El contexto en el que las medidas fueron adoptadas constituye, asimismo, un inevitable condicionante de esas decisiones.

Una importante diferencia radica en los actores que forman parte de la coalición “nacional” de los distintos gobiernos. La CGT en los años 90 quedó claramente vinculada con las estrategias de sindicalismo de negocios en muchas de las transformaciones puestas en práctica. Por otra parte, en la actualidad encabezada por Hugo Moyano, que en el período menemista desarrollara un rol combativo y opositor, es un socio privilegiado del gobierno, e impulsó junto a él las reformas educativa, laboral y previsional.

Por otro lado, la coalición “periférica” del menemismo, conformada por los gobiernos de provincias pequeñas, se amplía de la mano de Kirchner: las alianzas regionales del presidente se extienden aún hasta provincias gobernadas por el radicalismo, especulándose con la posibilidad de que uno de estos gobernadores, conocidos como los “radicales K”, complete la fórmula del Frente para la Victoria para las elecciones de octubre del 2007.

Esta coalición de base regional tuvo, durante los 90, importantes consecuencias en relación con las reformas analizadas. Determinó que la estrategia de ajuste fiscal del gobierno tuviera más en cuenta la necesidad de no perjudicar a estos socios que el tan promocionado equilibrio en las cuentas públicas. En el caso de la educación (como también en el plano previsional) el peso de lo político (que incluyó intereses económicos) determinó la forma y el alcance de los objetivos de racionalización del gasto planteados desde el gobierno menemista.

En la actualidad, el régimen de coparticipación mantiene pautas de iniquidad que arrastra desde la década del 90, y que favorecen la dependencia de las provincias con respecto a la distribución arbitraria, y desproporcionada, que hace el gobierno nacional

---

<sup>19</sup> El sector de la CGT oficial conocido como los “gordos” (Armando Cavalieri, West Ocampo, Oscar Lescano y el mismo Daer), logra atenuar este triunfo instituyendo un gobierno compartido (Triunvirato) por un año (*Clarín*, 15/07/04). En julio de 2005, Moyano logra posicionarse como único secretario general de la central obrera. Los “gordos” forman, entonces, un grupo opositor interno (*Clarín*, 07/07/05).

<sup>20</sup> Esta elección resuelve la interna peronista entre Kirchner y Duhalde a través de sus esposas: Cristina Fernández de Kirchner obtuvo un 25% más de votos que Hilda Chiche Duhalde (*La Nación*, 24/10/05). Kirchner también afianza su poder a nivel nacional: las listas del Frente para la Victoria y las del PJ aliado lograron el apoyo del 40,1% del electorado (*Clarín*, 25/10/05).

de los fondos fiscales. Esta situación profundiza la fragmentación regional del país, fortalece la desigualdad entre los ciudadanos y contradice objetivos esenciales de equidad e integración planteados en la reforma educativa kirchnerista<sup>21</sup>.

Durante el kirchnerismo, los mecanismos de construcción del poder político que permitieron impulsar con éxito las reformas estuvieron caracterizados por una fuerte unilateralidad y discrecionalidad por parte del Poder Ejecutivo. Este nuevo “decisionismo” se vio fortalecido, además, por el creciente peso que en materia fiscal tiene impuestos no coparticipables como el “impuesto al cheque y las retenciones”. A la prolongación de leyes de emergencia y sus atribuciones especiales (los llamados “superpoderes”), y la multiplicación del recurso del decreto de necesidad y urgencia, este gobierno se reservó, en cada una de las reformas analizadas, facultades discrecionales a la hora de definir políticas de alto impacto social, como lo son el aumento de salarios, jubilaciones, limitaciones a los cargos de las AFJP y el incremento de las partidas de coparticipación para financiar el gasto educativo en las provincias (si bien la ley de Financiamiento establece responsabilidades precisas, la continuidad del patrón fiscal sigue dejando en manos del Ejecutivo los porcentajes de distribución de los recursos coparticipables mediante los cuales las provincias hacen frente a los gastos).

Asimismo, muchas de las reformas introducidas en la gestión kirchnerista, son viables no solo por el diferente contexto en que las medidas son tomadas, sino porque durante los años 90 las transformaciones introducidas generaron algunas mejoras en los problemas que se planteaban en ese momento, que si bien dejaron evidentes sectores insatisfechos, permitieron afrontar crisis que, como hemos visto, se arrastraban por décadas y que empezaron a replantearse en sus posibilidades de resolución.

## **Bibliografía**

Alonso, G., *Política y seguridad social en la Argentina de los 90*, Madrid, Editorial Miño y Dávila, Serie FLACSO, 2002.

Balduzzi, J. y Vazques, S., *Neoliberalismo, resistencia y democracia: El caso de los trabajadores de la educación en Argentina*, Trabajo final del Curso: “Estructura social y de poder en América latina”, Cátedra Roitman, CLACSO, Buenos Aires, 2001.

Castro, Javier, (2002), “Fondos competitivos y cambio académico e institucional en las universidades públicas argentinas”, Buenos Aires, Mimeo, 2002.

Demarco, G. y Schulthess, W., *Sistema de pensiones en América latina. Propuesta de Reforma*, Proyecto Regional de Políticas Financieras para el Desarrollo, CEPAL-PNUD, Santiago de Chile, 1993.

---

<sup>21</sup> La crisis que se produjo con el inicio del ciclo lectivo del 2007 reveló las contradicciones de un esquema de financiación que pretende resolver la desintegración del sistema educativo sin modificar un esquema fiscal que profundiza la dependencia provincial de fondos del Estado nacional.

Díaz, R., *¿Prosperidad o ilusión? Las reformas de los 90 en la Argentina*, Buenos Aires, Abaco, 2002.

Falleti, T., “Federalismo y descentralización educativa en Argentina. Consecuencias (no queridas) de la descentralización del gasto en un país federal”, en Calvo, Ernesto; Abal Medina, Juan Manuel y Botana, Natalio, *El federalismo electoral argentino: sobrerrepresentación, reforma política y gobierno dividido en la Argentina*, Instituto Nacional de la Investigación Pública, Buenos Aires, Eudeba, 2001.

Filmus, D., “La descentralización educativa en el centro del debate” en *La Argentina que viene*, Buenos Aires, Grupo Editorial Norma, 1998.

Fundación Argentina de Investigaciones de la Seguridad Social (FAISS), Documento de opinión sobre el Proyecto de Reforma (Expte. del Senado PE- 753/06) a la Ley Previsional 24.241, Buenos Aires, 2007.

Gibson, E. y Calvo, E., “Federalismo y sobrerrepresentación: La dimensión territorial de la reforma económica en Argentina”, en Calvo, Ernesto; Abal Medina, Juan Manuel; Botana, Natalio, *El federalismo electoral argentino: sobrerrepresentación, reforma política y gobierno dividido en la Argentina*, Instituto Nacional de la Investigación Pública, Buenos Aires, Eudeba, 2001.

Golbert, L., “La agenda social de la Argentina a finales de los 90”, Documento presentado en el seminario sobre “Las políticas y la administración de las políticas sociales: Lecciones del caso argentino”, Buenos Aires, 7 y 8 de mayo, 1998.

Golbert, L., *Aunque lo vistan de seda... Una crítica a la propuesta de reforma previsional*, Página 12, Suplemento *Cash*, 25/02/07.

Isuani, E. y San Martino, J., *La reforma previsional argentina. Opciones y riesgos*, Buenos Aires, Miño y Dávila Editores/CIEPP, 1993.

Llach, J., *Otro siglo, otra Argentina*, Buenos Aires, Ariel, 1997.

Matsushita, H., “Un análisis de las reformas obreras en la primera presidencia de Menem: la perspectiva de opción estratégica”, Conclusión, en Senén González, Santiago; Bosoer, Fabián y Torre, Juan Carlos, *El sindicalismo en tiempos de Menem: los ministros de Trabajo en la primera presidencia de Menem. Sindicalismo y Estado [1989-1995]*, Buenos Aires, Corregidor, 1991.

Murillo, M.V., *Sindicalismo, coaliciones partidarias y reformas en América Latina*, Madrid, Siglo XXI, 2005.

Pagano, A.; Sverdllick, I. y Costas, P., *Participación e incidencia de la sociedad civil en las políticas educativas: el caso argentino*, Buenos Aires, Fundación Laboratorio de Políticas Públicas (FLAPE), Libros FLAPE, N° 1, 2007.

Palermo, V. y Novaro, M., *Política y poder en el gobierno de Menem*, Buenos Aires, Norma, Serie FLACSO, 1996.

Pruzzo, V., *Cuestionamiento de la Unión Cívica Radical al documento oficial sobre la modificación de la Ley Federal de Educación*, Buenos Aires, FLAPE, 2006.

Rivas, A. y Mezzadra, F., *Coparticipación y equidad educativa: un debate pendiente en el campo de la educación*, Buenos Aires, Centro de Implementación de Políticas Públicas (CIEPP), Análisis N° 8, Política Educativa, Políticas Públicas, 2005.

Repetto, F., *Gestión pública y desarrollo social en los noventa*, Buenos Aires, Prometeo, 2001.

Rivero, J., *Educación y exclusión en América Latina: reforma en tiempos de globalización*, Madrid, Miño y Dávila Editores, 1999.

Rodríguez, A., *Reformas Educativas en contextos democráticos: los casos de Argentina y Chile*, Buenos Aires, Dirección Nacional de Estudios y Documentación, Dirección de Estudios e Investigación, Documento N° 40, Serie III, Políticas Públicas, 1998.

Rossi, Al. y Madera N., “Los noventa o el mito del Estado ausente”, Ponencia presentada en el XII Encuentro de Cátedras de Ciencias Sociales y Humanísticas para las Ciencias Económicas, Buenos Aires, 8, 9 y 10 de junio de 2005.

Senén González, S.; Bosoer, F. y Torre, J.C., *El sindicalismo en tiempos de Menem: los ministros de trabajo en la primera presidencia de Menem. Sindicalismo y Estado [1989-1995]*, Buenos Aires, Corregidor, 1999.

Torre, J.C. y Gerchunoff, P.: *La política de liberalización económica en la administración de Menem*, en *Revista de Ciencias Sociales Desarrollo Económico*, Buenos Aires, IDES, Vol. 36, N° 143, 1996.

Torre J.C., *El proceso político de las reformas económicas en América latina*, Buenos Aires, Paidós, 1998.

Zeller, N. (coordinador), *Principales normas y planes formulados por el Estado Nacional en materia laboral durante los años noventa*, Buenos Aires, Dirección Nacional de Estudios e Investigación, Dirección de Estudios e Investigación, Documento N° 64, Desarrollo Institucional y Reforma del Estado, Serie I, 1994.

Zuazúa Giosa, N., *La reforma laboral versus la necesidad de generar empleo y promover su institucionalidad*, Buenos Aires, Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas (CIEPP), Análisis de Coyuntura N° 2, 2004.

Zuazúa Giosa, N., *La estrategia de la administración Kirchner para enfrentar los problemas del mercado de empleo*, Buenos Aires, CIEPP, Análisis de Coyuntura N° 12, 2006.