

CAMBIO Y CONTINUIDAD EN LA POLÍTICA LABORAL Y DE PROTECCIÓN SOCIAL EN ARGENTINA

Leopoldo Díaz-Moure

Instituto Nacional de Administración Pública (Madrid)

leopoldo.diaz@inap.map.es

Palabras clave

Redes de políticas públicas, sindicalismo, estilo de decisión, política social

Resumen

Se parte de la hipótesis de que no se puede generalizar la idea de que el estilo del gobierno menemista es *decisionista*; sino que su estilo depende de las características del contexto como del tipo de red política en la que los procesos de negociación tienen lugar. En el caso de la política laboral menemista, la transición a la democracia y la puesta en marcha de un nuevo modelo de desarrollo socioeconómico, por sí mismos, no supusieron un cambio en la forma de hacer política laboral debido a los recursos y habilidades del gobierno, los sindicatos y empresarios para retrasar y canalizar la dirección política del cambio de modelo de Estado.

1- INTRODUCCIÓN

Las investigaciones acerca del análisis de las políticas públicas en Argentina están en conexión con la agenda política del país. Tras la instauración de la democracia en 1983, el interés de los actores fue la consolidación de las reglas del juego democrático; pero superada esta fase política, la preocupación se centró en cómo estabilizar la economía. Ello se debe a que Argentina entra en un período de hiperinflación durante el segundo mandato de Alfonsín, obligándolo a renunciar a la Presidencia seis meses antes de lo establecido en la Constitución.

La victoria de Menem, en 1989, supuso un cambio estructural en las prioridades de la agenda política: reducir la inflación, disminuir el tamaño del Estado y reformar la constitución política. De aquí, que los primeros estudios de políticas públicas se hayan centrado en la dimensión simbólica o en la construcción de la agenda política de las reformas económicas en detrimento de los dedicados a la política laboral (Palermo, 1991; Gerchunoff y Torre, 1996; Rubio y Goretti, 1996; Torre, 1998; Llanos y Margheritis; 1999).

GRUPO DE TRABAJO 18

Las políticas de los Estado del Bienestar en perspectiva comparada.

El interés por introducir los temas de política laboral en la agenda política se debe a que los buenos resultados económicos logrados en la primera etapa menemista se traducen en magros resultados sociales. Y son estos resultados –en términos de mayor desigualdad salarial y educativa–, los que dificultan la reinserción de los trabajadores al mercado laboral (iniciándose, de esta manera, un proceso de precariedad de las estructuras familiares). Por lo tanto, la cuestión laboral se define como problema porque es instrumental para el mantenimiento del nuevo modelo de desarrollo económico, y no tanto por sus implicaciones socioculturales.

Por una parte, el conocimiento acerca de las concepciones, intereses, recursos y estrategias utilizadas por los sindicatos y empresarios ante el impacto del nuevo modelo de desarrollo socioeconómico no deriva tanto de su rol en el proceso de formulación e implementación de la política laboral (Etchemendy y Palermo, 1998; Palomino, 2000) como del papel que jugaron en el proceso de las privatizaciones (Palermo y Novaro, 1996; Murillo, 1997; Astudillo, 1999). Por otra parte, la literatura ha estado más interesada en describir el contenido de las reformas (Goldin, 1997; CEA, 1997; FIEL, 1997) y en explicar qué tipo de factores –socioeconómicos, políticos o institucionales– condicionan a los actores a articular sus intereses en diferentes modelos de representación (Berger, 1988).

Sin embargo, la configuración de sociedades más complejas conlleva un cambio en el significado tradicional de la Política: ya no es el Ejecutivo quien decide y la Administración la que ejecuta; sino que en la formulación e implementación de una política pública participan simultáneamente múltiples actores con desigual distribución de poder y recursos¹. Por eso, el reto está en la (re) definición de nuevos marcos de interpretación de la realidad política que legitimen a las políticas públicas no sólo desde el punto de vista de sus resultados (resolución de los problemas), sino también de cómo los actores utilizan el poder para conseguir determinados resultados.

En Argentina, el paso de un régimen autoritario a otro democrático, en 1983, significó, en teoría, el abandono de reglas y prácticas autoritarias. Sin embargo, Torre (1991) señala que en el continente latinoamericano hay una recurrencia al “decisionismo como estilo autocrático y discrecionalista de resolución de problemas

¹ Algunos autores creen que tal división no es posible debido a cuatro causas: a) la discrecionalidad de la Administración en la ejecución de lo definido; b) el poder de los funcionarios; c) la politización de la Administración; y d) la dificultad para diferenciar entre actos políticos y actos administrativos porque las elites burocráticas coparticipan de los actos políticos, mientras que asumen en solitario la decisión de los actos administrativos. Entonces, resulta “inevitable” y “deseable” que los funcionarios colaboren tanto en el establecimiento de los objetivos como en la construcción del consenso político para alcanzarlos, conforme a los valores de igualdad ante la ley y la no acepción de personas (Subirats, 1991; Beltrán, 2000).

públicos". Esta conclusión subraya una de las razones, entre otras, de abrir un debate acerca de la calidad de la democracia en Latinoamérica que se pregunte si gobernar por decreto equivale a un estilo decisionista de gobierno o, por el contrario, es una estrategia puntual del gobierno para mantener la gobernabilidad en ese momento (Maurich y Liendo, 1998).

De acuerdo a lo anterior, el objetivo de este trabajo es doble. Por un lado, comprender el uso del ejercicio del poder por parte de los actores que negocian el contenido de la política laboral argentina durante el Gobierno de Menem (1989-1998). Por otro lado, describir cómo los resultados de la política laboral menemista asociados a una crisis económica pusieron en marcha programas sociales asistenciales con la finalidad de amortiguar el impacto del ajuste económico.

2- ¿POR QUÉ ESTUDIAR LA DIMENSIÓN DE ESTILO DE LA POLÍTICA LABORAL EN ARGENTINA?

Toda política pública es "partidaria" (Lindblom, 1997) debido a que las decisiones que se toman siempre fomentan unos valores a expensas de otros y favorece a unos segmentos de la población a costa de otros. Por consiguiente, la importancia del estudio de la política laboral se basa en sus múltiples efectos sobre la vida de los ciudadanos porque el trabajo como actividad es el pilar del desarrollo personal y profesional de los individuos.

2.1. RAZONES POLÍTICAS

En primer lugar, los ciudadanos aceptan una política pública porque ellos comparten la *legitimidad del proceso político* (Easton, 1975; Gomá y Subirats, 1998; Vallés, 2000; Del Pino, 2004). Es decir, los ciudadanos muestran confianza y dotan de legitimidad al sistema político en su conjunto no sólo por el rendimiento que producen las instituciones, sino también por cómo los funcionarios prestan esos servicios, por la capacidad de los ciudadanos para participar en el proceso de toma de decisión, y por la confianza y la legitimidad que los ciudadanos encuentran tanto en el régimen político como en los actores que negocian las políticas públicas.

En el caso de la política laboral, ésta se constituye en una de las bases del Estado de Bienestar, que se caracteriza por producir beneficios a amplios sectores de la sociedad. De aquí, que los gobiernos la utilicen como un recurso electoral bien para

acceder al gobierno bien para mantener una imagen positiva de su gestión gubernamental que les permita la reelección².

En segundo lugar, la dimensión de estilo de una política pública cristaliza en la fase de negociación, pero ésta no se comprende si no se tiene en cuenta los nuevos modelos de gestión de las políticas públicas –el enfoque neoempresarial y neopúblico–, los cuales proporcionan los nuevos valores que deben guiar la acción del Estado en la provisión de bienes y servicios públicos dentro de un contexto globalizado.

Si bien ambas perspectivas están unidas por una crítica común al modelo burocrático-racional –identificar la legitimidad de la Administración Pública con cumplir la legalidad del procedimiento³–; su principal diferencia reaviva el sempiterno debate que plantea la separación entre la Política y la Administración. Por eso, el Estado como ente burocrático debe decidir qué uso hacer de las ideas como políticas públicas en el diseño de las políticas públicas: si potenciar los valores empresariales de economía-eficacia-eficiencia o incorporar valores políticos tanto en la gestión como en los fines de la Administración Pública e incluir al ciudadano en la toma de decisión (aunque ésta sea menos eficaz) por considerarlo miembro de la comunidad con sus derechos y obligaciones y no un mero cliente de los servicios públicos (Osborne y Gaebler, 1992; Majone, 2001; Frederickson y Smith, 2003; Del Pino, 2004; Ramió y Salvador, 2005).

El modelo de relaciones laborales proteccionista e intervencionista del primer gobierno peronista donde el Estado se reserva el derecho de otorgar la personería gremial al sindicato “más representativo”, la negociación colectiva es centralizada, la sindicalización es por rama de actividad, la estructura sindical es centralizada y lo acordado en las negociaciones se aplica a todos los trabajadores de esa rama de actividad se mantuvo durante el régimen militar⁴ (1976-1983) y, apenas sufrieron correcciones tras la restauración de la democracia en 1983 (Goldin, 1997; Godio, 2000). Esto demuestra que las decisiones de los gobiernos están condicionadas por “procedimientos estandarizados” basados en las experiencias históricas, sistema de

² Tanto Menem en Argentina como Uribe en Colombia tuvieron como objetivo prioritario en su segundo mandato presidencial la política social debido a las elevadas tasas de desempleo, nivel de pobreza y precariedad laboral.

³ El problema de la Administración Pública es pretender afrontar con un único modelo organizativo (racional-legal) y bajo la lógica del funcionamiento del Derecho Administrativo las diferentes funciones –regulación, intervención y negociación– que conviven en su interior (Subirats, 1991: 21).

⁴ Aunque los sindicatos fueron intervenidos (y muchos sindicalistas fueron encarcelados y desaparecieron) y la Ley 20.744/76 de Contrato de Trabajo (LCT) sufrió modificaciones, el principio pro-trabajador del primer gobierno peronista se mantuvo porque “como el modelo sindical es proclive a la dominación autoritaria, no tuvo necesidad el gobierno de la dictadura de cambiarlo sustancialmente. Le agrega algunos elementos para controlarlos mejor, pero no lo cambia sustancialmente porque la lógica del sindicato único es valiosa para el control autoritario”. Entrevista del autor con Adrián Goldin, Buenos Aires, Argentina, julio-octubre de 2001.

valores, inercias institucionales y formas de participación dominantes en una sociedad (Richardson et al., 1982).

Por último, el interés de la política laboral es relevante por la mayor capacidad de los sindicatos, respecto a otros grupos sociales, para efectuar una amplia y eficaz movilización mediante paros y huelgas (Valenzuela, 1990). Y también por el importante papel que juega como actor clave en la aparición de los regímenes democráticos. Collier y Mahoney (1995) llegan a la conclusión de que el rol del movimiento obrero fue fundamental para la democratización de los países de la tercera ola, y en menor medida durante la primera ola de democratización. Ello se debió a que el rol de la clase trabajadora durante la tercera ola no se redujo a un "juego de inclusión" en el sistema político, sino a un "juego de cambio de régimen": en algunos países, causaron la transición mediante la desestabilización del régimen autoritario; mientras que en otros fue la oposición política durante el proceso de transición en sí mismo.

En el caso argentino, el sindicalismo no sólo fue clave como promotor de la apertura democrática tras el final de la dictadura militar, sino también de la reconstitución del PJ para las elecciones de 1983 al quedar su dirección en manos de los sindicalistas debido a que Isabel Perón residía en España. La pérdida del PJ de las elecciones de renovación parlamentaria en 1985, condujo a una mayor división organizativa del partido, siendo el sindicalismo quien hizo oposición a las políticas económicas de Alfonsín.

2.2. RAZONES SOCIOECONÓMICAS

La implementación de las reformas estructurales en Argentina tuvieron un impacto sobre los trabajadores –en términos de empleo, salarios y condiciones sociolaborales–, ya que bajo la denominación de "retiro voluntario" más de 250.000 personas dejaron de trabajar para el Estado (Thwaites, 1995). Las indemnizaciones que percibieron no se acompañaron de programas de capacitación y reinserción laboral, lo que dificultó a los trabajadores la búsqueda de un nuevo empleo. El reducido número de trabajadores que lo consiguieron lo hizo en condiciones de manera transitoria. Por lo tanto, el empleador carece de los incentivos para mejorar su formación y capacidades; y el trabajador aún dispone de menos probabilidades de conseguir un mejor puesto de trabajo y, con él, aumentar sus ingresos.

Dentro de este contexto, los trabajadores jóvenes, mujeres y trabajadores de bajo nivel educativo tienen menos posibilidades de encontrar un trabajo, lo que conlleva a un aumento de la incertidumbre y la aceptación de empleos de mala calidad⁵. A su vez, dado que los ingresos percibidos por el desarrollo de una sola actividad de trabajo son insuficientes para mantener un nivel de vida aceptable, el trabajador o trabaja más o está abocado al pluriempleo. Esta situación aumenta el riesgo de accidentes laborales y la aparición de enfermedades causadas por excesos laborales (Zurbriggen et al., 2003).

La situación de pobreza, de desocupación del cabeza de familia o ya sea por cuestiones culturales hacen que muchos niños y niñas que viven en países subdesarrollados sacrifiquen sus años de educación básica por el trabajo. Esto contribuye, aún más, a la ampliación y perpetuación del círculo de pobreza porque la falta de educación no les permitirá ascender dentro de la escala social.

Asimismo, se necesita avanzar en la integración socio-laboral de los discapacitados y mujeres dotando de incentivos a los empleadores para que los contraten, habilitando los edificios a sus necesidades y darles formación para incrementar sus oportunidades laborales.

Por último, el desempleo es una variable explicativa de los índices de pobreza, desigualdad y delincuencia en un país. Si ésta es elevada, los ciudadanos tendrán la sensación de que sus vidas están en peligro y parte de la sociedad civil solicitará mayor represión policial porque saben que los poderes judiciales no son efectivos para la resolución de estos problemas; y los inversores no querrán invertir en ese país porque perciben que las instituciones no funcionan conforme a reglas democráticas (es decir, no aplican la ley).

3- MARCO TEÓRICO

Como consecuencia de la configuración de un mundo globalizado, los problemas de los gobiernos son más complejos no sólo por su naturaleza –multiplicidad de intereses interrelacionados-, sino también por el incremento de su número y, a su vez, el cuestionamiento de la capacidad de los estados para alcanzar soluciones que sean de interés general y que los procesos que conducen a esas soluciones sean democráticos.

⁵ Empleos sin cobertura de la Seguridad Social, salarios bajos y empleos temporales.

Este cambio en el contexto sugiere a los analistas políticos la búsqueda de un nuevo enfoque desagregado del poder: Análisis de Redes de Políticas Públicas (Scharpf, 1978; Atkinson y Coleman, 1992; Blom-Hansen, 1997). Por un lado, la política se divide porque en la actualidad el número de participantes en el proceso de elaboración de políticas públicas trascienden las relaciones políticos-burócratas y políticos-grupos de presión-burócratas (*Iron Triangles*). Por otro lado, se recompone la fragmentación con la finalidad de alcanzar eficacia en las intervenciones y eficiencia en los aparatos administrativos (Morata, 1991).

A pesar de que la red no presupone ninguna "idea preconcebida sobre cómo deben ser las relaciones Administración-Sociedad" (Jordana, 1995: 18), lo que sí es cierto es que la literatura dedicada al análisis de políticas públicas diferencia dos dimensiones del concepto: como una forma de intermediación de intereses o como una forma específica de relación entre el Estado-Mercado-Sociedad para intercambiar recursos bajo los principios de legitimidad, dirección estratégica, economía, eficacia, eficiencia, rendición de cuentas y Estado de Derecho en contraposición al de jerarquía y competencia del mercado (Börzel, 1993; Zurbriggen, 2003; Díaz-Moure, 2007).

3.1. LA RED COMO INSTITUCIÓN

La red (o *network*) es un concepto genérico que se refiere a un conjunto de elementos organizados para un determinado fin. El organizarse implica la creación de una *estructura* en la que diversos actores –públicos y privados- con recursos, metas y estrategias diferentes *interactúan* para alcanzar sus intereses. Es decir, la red representa un "mapa de la estructura del poder" (Dowding, 1994) en el que se describen quiénes participan en la red y cómo se distribuyen los recursos entre los actores dentro de la red. Por lo tanto, la red presupone, por un lado, un conjunto de reglas –formales e informales- que influyen en cómo se relacionan los actores que la componen. Y, por otro lado, recoge aspectos centrales de la organización del poder porque aquélla consta de un conjunto de actores que tienen sus intereses, valores, recursos y estrategias.

De acuerdo a lo anterior, se asume el carácter institucional de la red (Peters, 2003) por tres razones:

- 1- Las interacciones entre los actores son más o menos estables, ya que suelen ser los mismos actores los que desempeñan su papel en la misma red.
- 2- Es el propio carácter estable de las relaciones entre actores, lo que genera certidumbre, predicción y regularidad en la forma de cómo interaccionan. Ello se debe a la institucionalización de reglas, normas y valores dentro de la red, las cuales guían el comportamiento de los actores y condicionan la división de sus recursos.
- 3- Y dado que la naturaleza de la red es producto de actos políticos y sociales pasados, las decisiones que se tomen reflejarán esos “legados” con la finalidad de legitimar el resultado de la política y la forma de cómo se utiliza el poder para alcanzarlo.

Aproximarse al estudio del estilo de la decisión política desde el enfoque de Redes de Políticas Públicas implica aceptar la idea de Política Pública como proceso con la siguiente particularidad: la multiplicidad de actores que *interactúan* con distintas concepciones de la definición del problema, sus intereses, sus recursos y sus estrategias están “conectados con la red inter-organizacional en la que esos procesos tienen lugar” (Klijn, 1998). Por consiguiente, el enfoque de Redes de Políticas Públicas representa el doble intento de la Ciencia Política de contextualizar el enfoque del proceso (Lindblom, 1992) al considerar la red el contexto (*network structure*) que circunscribe las interacciones entre los actores para alcanzar sus metas; y de centrar la atención del estudio del *policy-making* en sectores y subsistemas en detrimento de las instituciones nacionales.

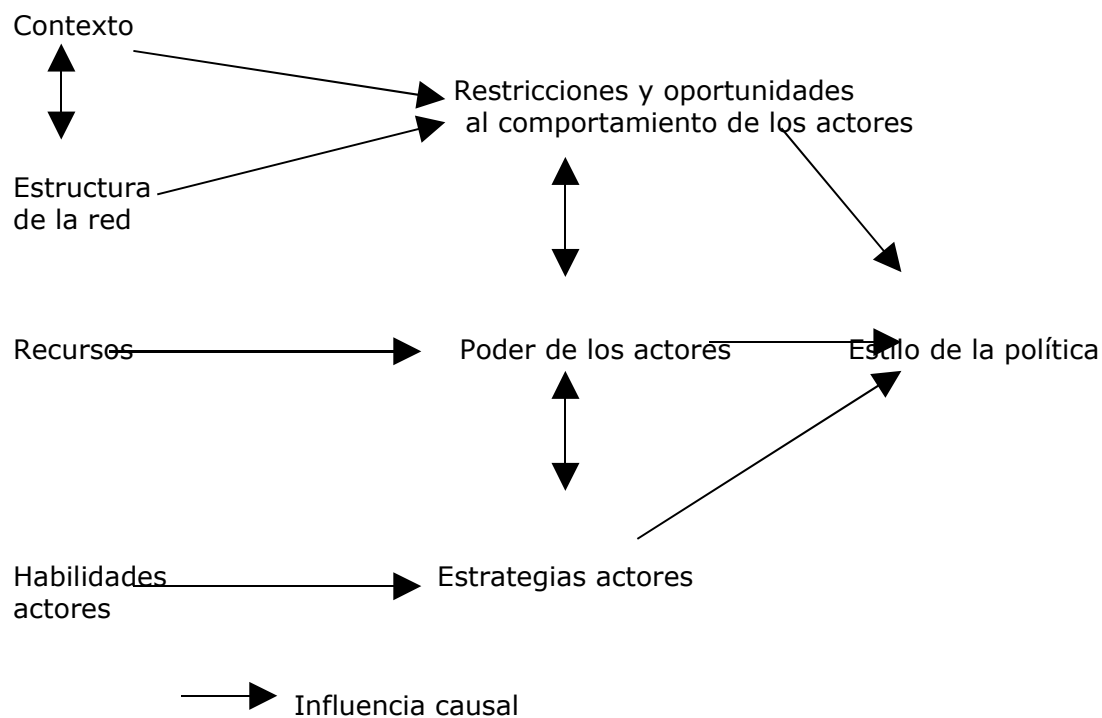
3.2. MODELO DE ANÁLISIS

La consideración de la red como una estructura plantea el dilema de si la red como concepto intermedio entre las teorías macro y micro es una variable explicativa útil para explicar el resultado de las políticas públicas o, por el contrario, lo que explica el resultado de una política no es la estructura de la red, sino las interacciones estratégicas entre los actores (Marsh y Rhodes, 1992; Dowding, 1994; Börzel, 1997).

Fruto de la discusión estructura vs. agente, se llega a la conclusión que para estudiar el resultado de una política pública es necesario *integrar* niveles de análisis macro (*Structural context*), intermedio (*Network structure*) y micro (*Network interaction*) debido a las "relaciones dialécticas" entre 1) la estructura de la red vs. interacciones entre los actores; 2) la estructura de la red vs. contexto estructural en el que desarrolla la red su actividad; y 3) la estructura de la red vs. resultado de la política pública (Evans, 1998 y 2001; Marsh y Smith, 2000).

La aplicación del Enfoque Dialéctico del Análisis de Redes de Políticas Públicas al estudio de la dimensión de estilo de la política laboral durante el gobierno de Menem se traduce en analizar cómo los actores negocian e interaccionan dentro de la red (*Network interaction*). Ello se debe a que la dimensión de estilo de una política pública se plasma en la fase de negociación, la cual resulta de la combinación de los recursos y habilidades de los actores en el marco de las oportunidades y restricciones institucionales derivadas de la propia red (*Network structure*) como del contexto político y socioeconómico en el que aquélla está inserta (*Structural context*).

Figura 1: Modelo de análisis de la dimensión de estilo de una política pública



Fuente: elaboración propia, a partir de Marsh y Smith (2000).

4- DISEÑO DE INVESTIGACIÓN, METODOLOGÍA Y FUENTES

El estudio de la dimensión de estilo de la política laboral durante el período menemista en Argentina (1989-1998) se debe a la trascendencia del movimiento sindical argentino como "columna vertebral" del sistema político argentino desde que Perón llega al poder, el 4 de junio de 1946.

Con la (re) instauración de la democracia en 1983, Alfonsín no logra reformar el modelo clásico de relaciones laborales vinculado al Estado. La gran paradoja es que será un gobierno peronista que comparte identidades, símbolos e historias con el movimiento sindical el que lleve a cabo reformas económicas y laborales contrarias a los intereses de los trabajadores y empresarios industriales. En principio, la etapa menemista tendría que ser muy conflictiva porque las reformas emprendidas van en contra de los *intereses creados* del movimiento sindical y del empresariado industrial; sin embargo, no fue así⁶.

Entonces, ¿qué factores explican que el estilo de decisión en materia laboral haya sido reactivo y consensuado? Se parte de la hipótesis de que no se puede generalizar la idea de que el estilo del gobierno menemista es *decisionista*; sino que su estilo depende de las características del contexto como del tipo de red política en la que los procesos de negociación tienen lugar. En el caso de la política laboral menemista, la transición a la democracia y la puesta en marcha de un nuevo modelo de desarrollo socioeconómico, por sí mismos, no supusieron un cambio en la forma de hacer política laboral debido a los recursos y habilidades de los actores para retrasar y canalizar la dirección política del cambio de modelo de Estado.

Por ello, la dimensión de estilo de la política laboral menemista comprende un estudio de su *policy making*, es decir, una descripción de los procesos de "regulación del conflicto y de formación del consenso" (Morata, 1991) . En este caso, se utiliza un enfoque explicativo-inductivo que reconstruye las interacciones entre los actores que participan en el diseño de la política laboral con roles y legitimidades diferentes conforme a dos dimensiones: 1) el gobierno ante la resolución de un problema, ¿adopta una actitud anticipada o reactiva? Y 2) si el gobierno tiende a alcanzar decisiones consensuadas con los grupos o, de lo contrario, les impone sus decisiones a pesar de la oposición de los actores que participan en el proceso de elaboración de la política laboral (Richardson et al., 1982).

⁶ La CGT convocó trece huelgas generales durante la presidencia de Alfonsín frente a las dos sufridas por Menem en 1992 y 1996, respectivamente. La CTA, en agosto de 1994, convocó una "Marcha Federal" que no contó con el respaldo de la CGT.

Por una parte, se entiende por actitud reactiva del Poder Ejecutivo, aquélla que tiene como finalidad recuperar el control de una situación apremiante. Por el contrario, una actitud anticipada del Poder Ejecutivo se da cuando los líderes están en situaciones económicas de desequilibrio, pero están dentro de una situación manejable.

Por otra parte, la dimensión "consenso-imposición" comparten la idea de conflicto. Sin embargo, la diferencia entre el consenso y la imposición es la intensidad del conflicto: mientras que para construir el consenso, las partes deben dejar de lado sus diferencias; en la imposición el juego es de suma-cero. Por lo tanto, imposición equivale a decisionismo porque "de manera autocrática y discrecional, [el Gobierno] decide, diseña e implementa todas las políticas públicas en el interior de un sistema político" (Maurich y Liendo, 1998).

La principales ventajas de medir el estilo de la política laboral conforme a estas dimensiones son: 1) su flexibilidad, ya que los indicadores utilizados para su identificación se ajustan al contexto en el que tiene lugar el proceso político; y 2) la comparación clara y sencilla de cómo se hace política en uno u otro sector dentro de un mismo sistema político y entre países.

A pesar de las ventajas señaladas, la propia flexibilidad de cómo medir los conceptos puede traducirse en errores de fiabilidad y validez en las conclusiones. Si un investigador deduce que el estilo de decisión de una política pública es consensual; entonces, deberá matizar las implicaciones de ese estilo sobre el régimen político. Esto significa que un estilo de decisión consensuado no siempre es sinónimo de Estado democrático de Derecho, sino más bien de apariencia democrática porque en la formulación e implementación de la política solo participan los actores previamente seleccionados por el gobierno (produciéndose un déficit de representatividad de la política) y, consiguientemente, se promocionan los valores e intereses de unos pocos en detrimento del interés general (déficit de contenido de la política).

Dado los objetivos de este trabajo el método más idóneo es el estudio de caso frente al método estadístico o método comparado. La literatura suele ser crítica con este tipo de método por su "sesgo hacia la verificación"; es decir, la tendencia por parte del investigador a testar sus ideas preconcebidas ante la imposibilidad de controlar los efectos de terceras variables⁷ (Van Evera, 1997). Sin embargo, los

⁷ Los métodos estadísticos tampoco escapan del sesgo hacia la verificación porque cuando se diseña el cuestionario es probable que el investigador no incluya todas las variables que la literatura señala como relevante bien por desconocimiento bien por no tener el control sobre su diseño. Consecuentemente, no siempre los conceptos contruidos a partir de un conjunto de indicadores incluidos en un cuestionario ofrecen resultados válidos. Por eso, los investigadores, hoy en día, para ofrecer una mejor respuesta a

análisis de estilo de la decisión de las políticas sectoriales argentinas no son, al igual que en España, suficientes para inferir generalizaciones por encima de los estilos sectoriales (Subirats, 1992; Gomá y Subirats, 1998). Por lo tanto, el uso del método de estudio de caso es el más adecuado para identificar estilos de decisión porque su enfoque en profundidad permite identificar las apariencias. Esto justifica que este trabajo no procura encontrar un estilo de decisión del sistema político argentino, sino de una política pública dentro de un espacio político determinado: el de la política laboral durante el gobierno de Menem (1989-1998).

Otra proposición del método científico es que la generalización de conclusiones es el único método legítimo de investigación científica. Aunque esta aseveración sitúa al estudio de caso en un segundo lugar como método de investigación, Flyvberg (2004) dice: "que el conocimiento no se pueda generalizar formalmente no significa que no pueda tomar parte en el proceso colectivo de la acumulación del conocimiento en un campo determinado o en una sociedad dada". O sea, muchas veces el realizar estudios de caso tienen un valor incalculable por su capacidad para formular nuevas preguntas de investigación que deberán ser probadas.

Por último, las fuentes utilizadas en esta investigación van desde la revisión bibliográfica de artículos de revistas, libros, periódicos, discursos de los diputados y senadores del Honorable Congreso de la Nación Argentina hasta el análisis de los contenidos de las entrevistas abiertas realizadas por el autor a sindicalistas, empresarios y académicos especializados en materia laboral, el análisis estadístico del tipo de programas de protección social, y audiovisuales de cine.

5- FACTORES EXPLICATIVOS DEL ESTILO DE DECISIÓN DE LA POLÍTICA LABORAL ARGENTINA

5.1. ACTITUD REACTIVA DEL PODER EJECUTIVO

El objetivo de este apartado es doble. Por una parte, describir los cambios económicos, institucionales, políticos e ideológicos del sistema político argentino durante el mandato de Menem (1989-1998). Por otra parte, explicar cómo esos factores impactan en una actitud reactiva por parte del Ejecutivo ante la resolución de los problemas laborales como consecuencia de cambios 1) en la estructura ocupacional de la sociedad argentina (aumento del desempleo y de la precariedad

sus preguntas suelen combinar los métodos.

laboral); 2) modificaciones en el contenido de las regulaciones laborales (paso de una legislación proteccionista a una desregulación del mercado de trabajo); y 3) transformaciones en las relaciones del Partido Justicialista con el movimiento obrero y las provincias.

1- CONDICIONANTES SOCIOECONÓMICOS: USO DEL DISCURSO NEOLIBERAL

Raúl Alfonsín, junto con la Unión Cívica Radical (UCR), asumieron la responsabilidad de la transición política desde un régimen militar a otro democrático. Sin embargo, los malos resultados económicos y el alto índice de conflictividad social materializado en 13 paros generales precipitaron el traspaso⁸ de mando de gobierno cuando apenas las elecciones presidenciales se habían celebrado dos meses antes (14 de mayo de 1989).

Poco tiempo después de ocupar la Presidencia de la República, Menem aprobó la Ley 23696/89 de Reforma del Estado y la Ley 23697/89 de Emergencia Económica con el apoyo de la UCR. Desde el punto de vista de su contenido, estas leyes supusieron un punto de inflexión en la vida política, económica y social argentina porque acortaron la transición presidencial de diciembre a julio y redujeron la presencia de diputados radicales en las sesiones legislativas a un número de setenta y cinco diputados (Llanos y Margheritis, 1999). Esto permitió que Menem iniciase un acelerado proceso de privatización de las empresas públicas, de liberalización comercial y reforma tributaria con la finalidad de proveer al Estado de recursos para hacer frente al pago de la deuda externa⁹ (y así, obtener la concesión de nuevos créditos) y transformar la imagen de Argentina en un país competitivo en los mercados internacionales.

Entonces, que Menem optara por el modelo neoliberal no se debió a algo arbitrario y casual, sino que dimanó de la superposición de la agenda social –la sociedad demandaba un cambio debido a su menor capacidad adquisitiva y la baja calidad en la prestación de los servicios por parte del Estado¹⁰- y la agenda política –

⁸ Menem asume la Presidencia de la República el mismo mes, en julio, que la inflación alcanza su valor porcentual mensual más alto (196,6%).

⁹ Es importante recordar que parte del déficit fiscal deriva de la estatización de la deuda contraída por los empresarios, cuyos intereses no son representativos del conjunto de la sociedad.

¹⁰ Uno de los grandes problemas del proceso de privatización fue la forma de cómo se hizo: no hubo transparencia ni control por parte de los entes reguladores porque la normativa era muy flexible y los directivos de esos entes eran personas “vinculadas a la empresa supervisada y no al estado nacional”. Entrevista del autor con Juan Tangari. Buenos Aires, Argentina, julio-octubre de 2001.

un "aprendizaje negativo" y una actitud pragmática y de "supervivencia política" de la elite gubernamental.

Por un lado, los continuos fracasos de ajustes a corto plazo durante el gobierno de Alfonsín¹¹ derivaron en la siguiente conclusión: el mantenimiento de la misma estrategia "tiene consecuencias más riesgosas que intentar el camino de la reforma" (Torre, 1998: 28). Por lo tanto, la adhesión al enfoque neoliberal no es fruto tanto de la eficacia que trae aparejada el documento "en sí", como de la vinculación de un problema público -la inflación- a determinados rasgos del modelo económico existente que hicieron inevitable el cambio de modelo de desarrollo económico. Por otro lado, la elite gubernamental sabía que la renegociación de la deuda externa estaba sujeta al cumplimiento de las cláusulas de condicionamiento, por lo que su cumplimiento se consideraron indispensables en un doble sentido: a) para que el Fondo Monetario Internacional (FMI) renovase las partidas presupuestarias; y de esta manera, b) la elite local tuviese la oportunidad de recuperar la legitimidad política (y el éxito electoral) mediante la gestión eficaz y eficiente de esos recursos.

Aunque las leyes de Reforma del Estado y de Emergencia Económica mostraron signos inequívocos de la transformación de un modelo de desarrollo económico de capitalismo asistido (o intervencionista) a otro neoliberal; estas leyes por sí mismas no garantizaban que la inestabilidad económica no se repitiese. Por eso, Menem, en 1991, decidió implementar el Plan de Convertibilidad¹² con la finalidad de transmitir un compromiso de "autoatamiento" a no emitir dinero ni devaluar el peso argentino sin el respaldo de divisas en las reservas del Banco Central (Gerchunoff y Torre, 1996).

El éxito del Plan de Convertibilidad fueron sus propios resultados económicos transformados en mejora de las condiciones económicas y sociales de los ciudadanos argentinos, y recuperación de la credibilidad y estabilidad del sistema político en su conjunto debido al apoyo social y a la entrada de inversiones extranjeras y concesiones de nuevos créditos (*Plan Brady*) para renegociar la deuda externa.

Los efectos positivos del Plan de Convertibilidad se estrecharon en 1995 debido a la crisis mexicana (o "efecto tequila") y a la subida de las tasas de interés en Estados

¹¹ Alfonsín rechazó un ajuste drástico a través de la apertura económica porque lo consideró una actitud antisocial y desestabilizadora que tendría graves repercusiones sobre el pueblo y el gobierno. Además, el debate acerca del agotamiento del modelo ISI no estaba cerrado porque consideró que el Estado debía contribuir a la definición de una política industrial nacional. Sin embargo, la aprobación del Plan Austral (1985-1986) significó un punto de inflexión en su pensamiento al aceptar el fin de la "ilusión keynesiana" (Smith, 1991).

¹² Consistió en equiparar la relación peso-dólar (1 peso = 1 dólar). "Pretender que el peso valiese un dólar fue sólo una estrategia rentable a sectores del capital financiero porque cada peso ganado significaba repatriar un dólar". Entrevista del autor con Juan Tangari. Buenos Aires, Argentina, julio-octubre de 2001.

Unidos. Estos acontecimientos disminuyeron las posibilidades de Menem para satisfacer las expectativas de sus votantes por dos razones fundamentalmente: a) el presupuesto nacional era menor porque lo que no se privatizó, se descentralizó a las provincias; y b) los ciudadanos no tenían la misma actitud que en el año ochenta y nueve para asumir los costos de otro ajuste debido a que la crisis derivaba de un acontecimiento transitorio y externo a la realidad argentina (Novaro, 2001).

Aunque la crisis económica argentina se asoció a factores externos, los ciudadanos mostraron un malestar creciente ante la incapacidad del gobierno peronista de crear empleo y redistribuir la riqueza. Para solucionar los problemas económicos y sociales derivados de la ejecución de las reformas estructurales, Menem decidió reformar la política laboral con el objetivo de que el mercado de trabajo no constituyese un obstáculo a la transformación productiva.

De la interrelación de la ejecución de la política de privatizaciones, apertura comercial y reforma laboral resultaron dos escenarios que impactaron en las condiciones sociolaborales de los trabajadores y, por ende, en el poder de negociación de los sindicatos:

a) Flexibilización de hecho

Las privatizaciones de las empresas públicas y la apertura comercial produjeron cambios en la estructura ocupacional –el paso de una sociedad industrial a una sociedad de servicios–, y una recuperación del poder adquisitivo de los trabajadores sin graves problemas de desempleo hasta 1995¹³. A partir de este momento, el incremento de la desocupación y del trabajo en negro significaron que el empresario no pudo cumplir con todas las obligaciones respecto a los derechos del trabajador porque “si lo hace, le irá mucho peor de lo que le va”. Y, al haber poca oferta laboral, la gente estuvo dispuesta a trabajar bajo cualquier condición sociolaboral¹⁴.

¹³ En este año se alcanzó el porcentaje más alto de población desempleada: un 18,6% de la población económicamente activa.

¹⁴ Esta situación socioeconómica adquiere su máxima expresión con la aparición de los cartoneros y botelleros en la Ciudad de Buenos Aires, quienes se dedican al trueque de cartón por pesos y alimentos. Este tipo de trabajo muestra el significado de la institucionalización de la economía informal porque este sector tiene establecido unas reglas de cómo trabajar: a) respeto entre ellos; b) rutas preestablecidas; c) mecanismos de solidaridad entre los cartoneros y los vecinos de los barrios, quienes les ponen a su disposición la basura; y d) el horario de trabajo es desde las 17:45h hasta las 20:30h, aunque llegan a medianoche a casa porque viven fuera de la capital. La aparición de la economía informal refleja la *ausencia* del Estado en la elaboración de políticas sociales y la crisis de una sociedad que está en fase de supervivencia. Véase “Caballos en la ciudad”. Documental de Ana Gershenson (2004).

Como consecuencia de lo anterior, "el sindicalismo pierde adeptos porque no hay posibilidades de trabajo. Y quien está trabajando, la patronal lo contrata en negro para evitar pagar el sindicato, la obra social...¹⁵". Por lo tanto, el movimiento sindical reduce la capacidad de afiliación (y de mantener las obras sociales) al no ser el empleo formal la forma predominante de trabajo.

b) Flexibilización de derecho

Paralelamente al deterioro de las condiciones sociolaborales de los trabajadores, se introdujeron modificaciones referidas a los derechos de los trabajadores y del funcionamiento y organización de los sindicatos. En cuanto a las reformas al derecho individual, éstas consistieron en la introducción de nuevos contratos por tiempo determinado¹⁶, el establecimiento de topes de indemnización en situaciones de despido, se exime al empresario del pago de las contribuciones a la seguridad social y de la obra social, se limitó el derecho constitucional de huelga en los servicios públicos con la finalidad de atenuar las presiones de los sindicatos afectados por las privatizaciones de los servicios públicos, y se acotaron las causales del despido por razones discriminatorias¹⁷.

Respecto a las leyes que regularon el funcionamiento y organización de los sindicatos, éstas apenas sufrieron correcciones. Y cuando las hubo, algunos provinieron de las nuevas interpretaciones del Poder Judicial a las "antiguas normas" (Palomino, 2000).

La principal crítica a esta decisión fue que su ejecución no estuvo en sincronía con las reformas estructurales; es decir, Menem no introdujo correcciones a los efectos negativos de las políticas macroeconómicas hasta que no aparecieron graves problemas de desempleo. Por lo tanto, su actitud reactiva ante la resolución de los problemas laborales es diametralmente opuesta a la actitud anticipada ante las reformas económicas. Su decisión no tuvo como finalidad el alcanzar resultados sociales, sino recuperar el control de la estabilidad económica vivida entre 1991 y

¹⁵ Entrevista del autor con Senén González. Buenos Aires, Argentina, julio-octubre de 2001.

¹⁶ El contrato temporal, el contrato a tiempo parcial, el contrato de aprendizaje, el contrato en prestación de servicios, y el período de prueba. Además de este tipo de contratos, es destacable mencionar cómo el Estado, y no sólo la empresa, fomenta la subcontratación y la precariedad del empleo mediante la concesión de becas de investigación. Ésta es una situación laboral donde el salario dejar de estar vinculado con garantías e institutos de protección laboral; al mismo tiempo, que retrasa la inserción del trabajador al mundo del trabajo formal.

¹⁷ Los tratados internacionales contemplan más supuestos que el proyecto de reforma de 1998, que sólo recoge tres: motivos raciales, sexuales y de religión.

1994 mediante una reducción de los costos laborales. De aquí, que la época menemista no sea más que un liberalismo disfrazado de peronismo que relega a un segundo plano la idea peronista de justicia social.

2- CONDICIONANTES INSTITUCIONALES: REFORMA DE LA CONSTITUCIÓN DE 1853

En 1985 se creó el Consejo para la Consolidación de la Democracia, organismo asesor pluralista, cuyo cometido fue la búsqueda de "soluciones que requerían de un amplio consenso acerca del diagnóstico de los problemas". En ese momento, el principal obstáculo fue la concentración excesiva de poder en manos del Presidente de la Nación, lo que imprimió falta de coordinación y eficacia entre los tres poderes del Estado: Ejecutivo, Legislativo y Judicial. De aquí, que este Consejo se centre, casi exclusivamente, en "la incorporación de instituciones de los sistemas parlamentarios para atenuar la acumulación de poderes en el presidente" (Alfonsín, 1996: 13-14).

En 1988 se alcanzó un acuerdo verbal entre los dos partidos mayoritarios en Argentina: la Unión Cívica Radical y el Partido Justicialista. Sin embargo, las condiciones políticas y económicas relegaron a un segundo plano la necesidad de reforma constitucional.

No fue hasta 1992, cuando Menem la incluyó en la agenda de gobierno. Su principal objetivo fue la reelección presidencial en 1995. Defiende su idea como la única forma de garantizar la estabilidad y de continuar el proceso de reformas iniciado en 1989. La UCR, en un primer momento, se mostró contraria a tal reforma constitucional porque lo consideró como "un paso más hacia la hegemonía presidencial". Después de varias negociaciones infructuosas, Menem decidió emplear la estrategia de la "amenaza", la cual se materializó en la convocatoria de un plebiscito no vinculante "a favor" o "en contra" de la Constitución para suprimir la cláusula de no reelección, legalizar los decretos de emergencia, promulgación parcial de las leyes por parte del Ejecutivo y aprobación de leyes propuestas por el Ejecutivo por la sola inacción del Congreso. Finalmente, Alfonsín ante la incapacidad de obtener una "reforma sin reelección" anticipó la negociación "si, a cambio, obtenía algo similar a la propuesta de reforma constitucional que había formulado durante su gobierno", y Menem suspendía la celebración del plebiscito y retiraba el proyecto de ley ya aprobado en el Senado (Negretto, 2001: 144-148).

En la conferencia inaugural sobre la reforma de la Constitución Nacional Argentina en 1994, Alfonsín justificó la finalidad de la reforma constitucional basándose en las dimensiones de legitimidad, control de poderes y gobernabilidad en contraposición al “hiperpresidencialismo” favorecido por la concentración del poder en manos del Presidente, la devaluación de las funciones legislativas y la politización del Poder Judicial.

Tabla 1: Contenido de la reforma de la Constitución de 1853

CONTENIDO DE LA REFORMA DE LA CONSTITUCIÓN DE 1853			
PODER EJECUTIVO	PODER LEGISLATIVO	PODER JUDICIAL	SISTEMA ELECTORAL

- | | | | |
|--|--|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> • Creación del Jefe de Gabinete de Ministros con responsabilidad política ante el Congreso de la Nación por el desempeño de sus funciones de apoyo técnico y político al Gobierno de la Nación. • El Poder Ejecutivo sólo puede emitir disposiciones de carácter legislativo en circunstancias excepcionales y en normas que no regulen la materia penal, tributaria, electoral y régimen de los partidos políticos • Prohibida la delegación legislativa en el Poder Ejecutivo, salvo en materias determinadas de administración o de emergencia pública • Aprobado un proyecto de ley por ambas Cámaras del Congreso de la Nación, éste pasa al Poder Ejecutivo de la Nación para su examen. Si éste lo desecha parcialmente, la parte restante tampoco podrá ser aprobada; salvo que ésta tenga autonomía normativa y su aprobación parcial no altera el espíritu ni la unidad del proyecto sancionado por el Congreso. En ese caso, se aplicará el procedimiento previsto para los decretos de necesidad y urgencia. • Fortalecimiento del régimen federal mediante: <ul style="list-style-type: none"> a) El reconocimiento constitucional de la autonomía municipal. b) la posibilidad que tienen las provincias de crear regiones económicas y sociales; y de celebrar convenios internacionales que no sean incompatibles con la política exterior de la Nación y no afecten las facultades delegadas al Gobierno federal o el crédito público de la Nación. c) Se reconoce a la Ciudad de Buenos Aires un régimen autónomo con facultades propias de legislación y jurisdicción. • Se faculta al Presidente de la Nación decretar la intervención federal a una provincia o a la Ciudad de Buenos Aires en | <ul style="list-style-type: none"> • Se agiliza el trámite de discusión y sanción de las leyes mediante: <ul style="list-style-type: none"> a) el paso de cinco a tres lecturas posibles de las Cámaras. b) Las sesiones ordinarias se amplían desde el 1 de marzo al 30 de septiembre, por lo que se reducen las extraordinarias. c) Las Cámaras pueden delegar en las comisiones la aprobación de un proyecto de ley con el voto de la mayoría absoluta del total de sus miembros. Una vez aprobado el proyecto en comisión, se seguirá el trámite ordinario. | <ul style="list-style-type: none"> • Creación del Consejo de la Magistratura, cuya finalidad es la selección de los Magistrados y la administración del Poder Judicial. • Creación del Jurado de Enjuiciamiento, cuya función es la remoción de los jueces de los tribunales inferiores de la Nación por mal desempeño o por delito en el ejercicio de sus funciones; o por crímenes comunes. | <ul style="list-style-type: none"> • Elección directa por doble vuelta del Presidente y Vicepresidente de la Nación. • Reducción del mandato del Presidente y Vicepresidente de la Nación de 6 a 4 años. • El Presidente y Vicepresidente de la Nación podrán ser reelegidos o sucederse recíprocamente por un solo período consecutivo. Si han sido reelectos o se han sucedido recíprocamente no puede ser elegidos para ambos cargos, sino con el intervalo de un período. • El Senado se compone de tres senadores por cada provincia y tres por la Ciudad de Buenos Aires elegidos de forma directa y conjunta. • La duración del mandato de los senadores pasa de 9 a 6 años, pero son reelegibles indefinidamente. • A diferencia de la Cámara de Diputados, el Senado se renueva a razón de 1/3 de los distritos electorales cada dos años. • Elección directa del Jefe y Vice-Jefe de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires por mayoría relativa. • Se reconoce el derecho de iniciativa popular para presentar proyectos de ley en la Cámara de Diputados, los cuales no podrán referirse a materias de reforma constitucional, |
|--|--|---|--|

Fuente: elaboración propia, a partir de la Constitución Nacional de la República Argentina, Convención Nacional Constituyente, Ciudad de Santa Fe, 22 de agosto de 1994.

3- CONDICIONANTES POLÍTICOS

Es necesario, también, describir los *recursos políticos* con los que Menem contó para distribuir los costos de estas reformas; de tal manera que pudo posponer la aprobación de una reforma laboral, cuyo contenido afectaba a los intereses y recursos de un actor clave en la consecución de sus metas políticas y económicas: el movimiento sindical.

3.1. RELACIÓN ENTRE EL PARTIDO JUSTICIALISTA Y EL MOVIMIENTO SINDICAL

El que los partidos políticos mantengan buenas relaciones con los sindicatos (y viceversa) tiene una explicación basada en el interés mutuo: por un lado, los sindicatos esperan obtener de los partidos políticos una legislación favorable a sus intereses para presionar tanto al Estado como a las organizaciones empresariales. Por otro lado, los sindicatos constituyen para los partidos políticos un actor clave para el éxito electoral debido a que son organizaciones con un electorado potencial numeroso y con intereses claramente definidos (Valenzuela, 1983).

En el caso argentino, al igual que el paso de un modelo de Estado intervencionista a otro neoliberal significó una menor participación del sindicalismo en la vida sociopolítica argentina; el cambio de un régimen autoritario a otro democrático, en 1983, alteró las relaciones entre el Partido Justicialista y el movimiento sindical. Es decir, las características del modelo de desarrollo económico neoliberal tuvieron un impacto tanto en el modelo del sindicalismo tradicional como en su rol de opositor político mediante el uso de las movilizaciones¹⁸ y las huelgas.

Hasta la década de los noventa, el poder del movimiento obrero argentino no derivó de las condiciones del mercado laboral, sino del tipo de relación que mantuvo con el Estado. Ello se debió a que el partido peronista y el movimiento obrero se formaron al mismo tiempo bajo el auspicio del Estado¹⁹. Por lo tanto, es este origen histórico, junto con el logro del peronismo en la formación de una clase trabajadora lo que explica que ésta se transforme en la "columna vertebral" del partido peronista hasta la asunción de Menem a la Presidencia de la República Argentina.

¹⁸ La movilización del 17 de octubre de 1945 fue una respuesta de los obreros argentinos a quienes los excluían y despreciaban en la sociedad, no contra los símbolos del Estado, los militares y las fábricas (De la Torre, 2006).

¹⁹ Según Valenzuela (1983), el sindicalismo auspiciado por el Estado sólo tuvo éxito en aquellos contextos donde los sindicatos fueron organizaciones embrionarias incapaces de penetrar a nivel de empresa; por lo que el Estado aprovechó este vacío organizativo, obligando a los empresarios a que aceptasen la organización sindical.

En 1989, Menem comenzó un “proceso de desindicalización del peronismo” y una transformación del perfil programático del Partido Justicialista (Gutiérrez, 1998; Levitsky, 2003). La gran contradicción de la implementación de estas medidas fue el debilitamiento del movimiento sindical como actor social y político sin que ello supusiese una ruptura y alta conflictividad entre el Partido Justicialista y el sindicalismo. La explicación de este hecho proviene de la capacidad de Menem por *adaptar* el tipo de relación entre el Estado y el sindicato en la época de Perón a un ambiente contrario a los intereses del sindicato como consecuencia de la reducción del tamaño del Estado y la apertura de las relaciones económicas.

En definitiva, que Menem postergase la decisión de ejecutar una reforma laboral simultánea al proceso de reformas económicas es explicado por su habilidad para aplicar la estrategia del *control del conflicto industrial a cambio de acceso al Estado* creada por Perón en la década de los cuarenta. La utilización de esta estrategia trasladada a la época menemista se materializó bajo la siguiente lógica de intercambio: los sindicatos apoyaron las reformas económicas a cambio de que pudiesen participar en las actividades mercantiles producidas por las propias reformas de mercado²⁰; y hacen concesiones en el marco de las relaciones individuales de trabajo con el fin de preservar el contenido de aquellas leyes que regularon su poder desde la época de Perón (Murillo, 1997 y 2001; Etchemendy y Palermo, 1998).

3.2. DÉBIL INSTITUCIONALIZACIÓN DEL PARTIDO JUSTICIALISTA

La vuelta a de la democracia en 1983 significó la quiebra de la *ley de hierro*, según la cual la realización de elecciones libres equivalía a una victoria peronista. La principal razón que explicó el fracaso justicialista se basó en su incapacidad para atraer a los nuevos trabajadores ocupados en el sector terciario e informal (y no sólo en el sector industrial) tras la implementación de las políticas de liberalización de la década de los setenta y la crisis de la deuda externa en la década de los ochenta (Gutiérrez, 1998; Levitsky, 2003).

El Partido Justicialista tuvo que esperar hasta 1989 para acceder a la Presidencia de la República porque fue la acción política del sindicalismo y no la del Partido la que ejerció el rol opositor a la UCR. Un año antes, en 1998, el Partido Justicialista celebró elecciones internas para candidato a Presidente y Vicepresidente de la República

²⁰ Por ejemplo, la compra de firmas privatizadas, la creación de administradoras de fondos de pensión y jubilación, crearon sus propias aseguradoras de riesgos laborales, entre otras.

Argentina mediante voto directo y tomando al país como distrito único. De la confrontación entre Carlos Menem-Eduardo Duhalde vs. Antonio Cafiero-José Manuel de la Sota ganaron los primeros con un 53,4% de los votos de los afiliados peronistas.

El resultado de esta victoria se tradujo en un hecho histórico: por primera vez, la conducción del partido peronista dejó de estar bajo el control del sindicalismo –las 62 Organizaciones peronistas y peronistas ortodoxos– para pasar a manos de una coalición de dirigentes políticos (Los Renovadores), cuya estrategia fue la de ganar elecciones.

Un año después, en 1989, Menem-Duhalde ocuparon la Presidencia y Vicepresidencia tras la celebración de elecciones presidenciales y a diputados y senadores nacionales²¹: Ya en el poder, Menem puso rápidamente en marcha un programa radical de liberalización de la economía y privatización de las empresas públicas²² con la finalidad de contrarrestar los efectos de la hiperinflación heredada por el gobierno radical de Alfonsín.

Este paquete de reformas económicas, sumados a los de la década de los setenta y ochenta, profundizaron todavía más los cambios de una sociedad industrial a una sociedad de servicios. Y son estos cambios en la estructura social, sumados al recuerdo del fracaso de las elecciones en 1983, los que actuaron como incentivos para que Menem amplíe las bases sociales del peronismo, más allá de los pobres y de la clase trabajadora.

A pesar de que el Partido Justicialista necesitó ampliar su espectro ideológico para ganar las elecciones, ello no pudo hacerse mediante la ejecución simultánea de reformas económicas y laborales por dos motivos: en primer lugar, Menem tuvo que ser leal con la facción del sindicalismo que apoyó las reformas económicas. Y, en segundo lugar, atendiendo al contexto, una reforma laboral significaría pedirle al sindicalismo más sacrificios, a los cuales responderían con enfrentamientos. Y fue la conflictividad, lo que el menemismo quiso evitar para que aquélla no resultase en una

²¹ El Partido Justicialista triunfó en las elecciones presidenciales (47,50%) y obtuvo un 47,2% (120 bancas de un total de 254) y un 56,5% (26 bancas de un total de 46) en las elecciones a diputados y senadores, respectivamente.

²² Aunque la mayoría de los líderes del Partido Justicialista estuvieron en contra, éstos no hicieron grandes esfuerzos por modificar el planteamiento de Menem por tres razones fundamentalmente: 1) la habilidad de Menem para presentar las recetas neoliberales como la única alternativa a la crisis hiperinflacionaria; 2) su capacidad para frenar la formación de coaliciones contrarias a sus ideas; y 3) los políticos peronistas que estuvieron en contra de su estrategia carecieron de los incentivos y de las oportunidades para desafiarlo debido a la débil institucionalización del partido (Llanos y Margheritis, 1999; Levitsky, 2003).

numerosa pérdida de votos del electorado más fiel al peronismo –los pobres y la clase trabajadora.

En definitiva, ante el dilema de cómo ampliar su base electoral sin perder a su electorado más estable, Menem encontró en la baja institucionalización del Partido Justicialista un recurso alternativo a la reforma laboral porque le permitió crear *redes de patronazgo*²³ (Levitsky, 2003) que amortiguasen los efectos negativos derivados de las reformas económicas y del reemplazo de la base sindical dentro del menemismo y, así, no perder los cuantiosos votos de los más pobres y la clase trabajadora.

Tabla 2: Participación sindical en el bloque peronista de la Cámara de Diputados, 1983-1999 (%)

	83-85	85-87	87-89	89-91	91-93	93-95	95-97	97-99
Diputados de origen sindical en el Bloque Peronista	25,23	26,73	23,30	19,17	15,20	9,37	7,69	5,88
Diputados peronistas de origen sindical en la Cámara	11,02	10,63	9,45	9,06	7,39	4,67	3,89	2,72
Diputados peronistas en la Cámara	43,70	39,76	40,55	47,24	48,64	49,81	50,58	46,30

Fuente: Gutiérrez (1998).

3.3. LA DISTRIBUCIÓN TERRITORIAL DEL PODER POLÍTICO

En términos generales, entre 1989-1999, la presencia de gobernadores peronistas fue mayoritaria en todas las elecciones. Y en aquéllas que quedaron en segundo lugar, los Partidos de Distrito se posicionaron como primeras fuerzas políticas, lo que posibilitó el establecimiento de coaliciones con el peronismo²⁴. En cambio, el radicalismo –desde 1997 se presentó bajo las siglas de la ALIANZA- no incrementó el número de gobernadores hasta el fin del gobierno menemista en 1999.

²³ Éstas proporcionaron trabajo, servicios gubernamentales, comida y medicinas a las personas que fueron marginadas de la economía formal y del Estado.

²⁴ Es el caso de las provincias de Catamarca (1991-1999), Chaco (1991), Neuquén (1991-1195), Salta (1991), Tierra del Fuego (1991-1995) y Tucumán (1995).

Respecto al número de escaños de los partidos políticos en cada una de las provincias, la situación política fue la siguiente: aunque el número de escaños varió sustancialmente de una elección a otra en cada provincia, ello no significó que los dos partidos de ámbito nacional –PJ y UCR- concentrasen la mayoría de la representación en los parlamentos provinciales a lo largo de las distintas convocatorias. Los Partidos de Distrito circunscribieron su representación a la provincia de la que son originarios²⁵, y ALIANZA, Acción por la República y UCeDé mantuvieron su representación en Buenos Aires y Capital Federal.

Teniendo en cuenta que el peronismo tuvo un control indiscutible en las provincias, Menem *jugó* con su distribución territorial con la finalidad de no hacer insoportable los costos de las reformas económicas a dos actores que necesitó para su implementación por razones de identidad histórica (el sindicalismo) y de diseño institucional (entidades sub-estatales).

La estrategia que utilizó Menem fue la del *escalonamiento de los costos de reformas económicas* (Farinetti, 1999; Gibson y Calvo, 2000), la cual se basó en una suspensión temporal del ajuste estructural en las regiones periféricas²⁶ mediante la ejecución de las siguientes acciones políticas:

- a) mantenimiento del empleo público: por una parte, hasta 1994 no se privatizaron las empresas públicas y los bancos provinciales, y tampoco se transfirieron los sistemas previsionales a la Nación. Por otra parte, en 1992, el Ejecutivo Nacional transfirió a las provincias las políticas de educación y sanidad, lo que resultó en un incremento de 200.000 empleos públicos.
- b) Firma del Pacto Fiscal en 1992 (y renovado en 1993): garantizó a los gobernadores la coparticipación en los ingresos procedentes de los impuestos nacionales; se rebajaron los impuestos provinciales a cambio de que las provincias eliminasen tributos propios que afectaron a la competitividad del sector exportador; y se creó un fondo de ayuda a las provincias con desequilibrio fiscal²⁷.

²⁵ Fuerza Republicana es un partido de origen tucumano, pero con representación en el Congreso de Jujuy (1989-1993).

²⁶ La "región metropolitana" incluye áreas urbanas y rurales del distrito federal de la Ciudad de Buenos Aires y las provincias de Córdoba, Mendoza y Santa Fe. Por contraposición, la "región periférica" se refiere al resto de las 19 provincias argentinas (Gibson y Calvo, 2000).

De lo anterior se infiere que los buenos resultados electorales obtenidos por el justicialismo en las regiones periféricas se transformaron en nuevas oportunidades para hacer política informal entre el centro y la periferia –dada la debilidad del movimiento obrero y la baja institucionalización del Partido Justicialista. Esto explicó, en parte, que Menem fuese capaz de conservar su capital político que los efectos de las propias reformas de ajuste económico minaron con el paso del tiempo.

5.2 LA NEGOCIACIÓN COMO ESTRATEGIA SINDICAL Y EMPRESARIAL

Se parte de la idea de que un cambio de modelo de desarrollo económico significó el establecimiento de nuevas reglas de juego contrarias a los intereses y recursos políticos del sindicalismo y empresariado industrial; sin embargo, los efectos del cambio se minimizaron debido a la puesta en práctica de las habilidades aprendidas desde la Presidencia de Perón: la idea de intercambio.

1- CRISIS DEL SINDICALISMO ARGENTINO: ACCIÓN GREMIAL vs ACCIÓN POLÍTICA

Cuando se habla de las relaciones entre el Partido Justicialista y el movimiento sindical respecto a la reforma laboral durante el Gobierno de Menem, la principal pregunta es ¿por qué Menem negoció la reforma laboral con los sindicatos y no utilizó la estrategia de la imposición? Dos son las posibles respuestas:

- a) Menem decidió negociar con los sindicatos la postergación de la reforma laboral porque aquellos apoyaron el proceso de privatizaciones.
- b) Menem negoció con los sindicatos porque éstos todavía tenían suficientes recursos políticos y económicos como para debilitar las iniciativas gubernamentales de reforma laboral. De lo contrario, no se entiende cómo un cambio radical en el modelo de desarrollo económico contrario a los intereses del sindicalismo peronista no se tradujo en una legislación más flexible a la hora de negociar los convenios colectivos de trabajo.

²⁷ Según Gibson y Calvo (2000: 28), el 43% de los presupuestos de las regiones metropolitanas fueron subsidiadas por el gobierno federal vía coparticipación; mientras que un 78% del gasto de las regiones periféricas fue financiado por el gobierno nacional con fondos discrecionales. Ello quedó reflejado en las diferencias porcentuales del gasto público destinadas al pago del sueldo de los funcionarios en regiones periféricas y metropolitanas: un 70% y 55%, respectivamente.

A diferencia de las respuestas dadas en el apartado anterior, en esta sección se describirán los recursos legales, políticos y económicos del sindicalismo, los cuales condicionaron al gobierno para que negociase con los sindicatos aquellos aspectos que pusieron en peligro su supervivencia organizativa dentro del sistema político.

Tradicionalmente, el poder sindical provino de la interrelación de tres elementos:

- a) la propia ley limitó el pluralismo sindical al otorgar la personería gremial al sindicato más representativo. Esto significó que quien se hacía con la representación se transformaba en el *único* interlocutor legal para negociar el convenio colectivo, declarar la huelga, someterse a conciliación y arbitraje, y administrar las obras sociales.
- b) La gestión de las obras sociales son del sindicato. Éstas fueron la caja de financiación de los sindicatos durante el peronismo porque el sistema de seguridad social no apareció ligado a la ciudadanía, sino al carácter de trabajador formal. Por eso, dependiendo del número de afiliados, la obra social de un sindicato respecto a la de otro difieren tanto en el número de prestación de servicios como en la calidad de la prestación.
- c) El acceso de sindicalistas a cargos electivos del Partido Justicialista y del Ministerio de Trabajo les proporcionó experiencia en el campo de la negociación. De aquí, que se hable del rol político del sindicalismo, ya que durante la etapa de Alfonsín actuó como opositor a sus políticas económicas estableciendo alianzas con los empresarios. Esto tuvo como resultado la recomposición del Partido Justicialista en 1987, la posibilidad de participar en el Estado y, desde él, promover la restauración de la legislación laboral anterior al golpe militar de 1976.

Por contraposición, la ejecución de las reformas neoliberales menemistas consolidaron la *crisis de representatividad en la sociedad argentina*: no sólo el descrédito de los partidos políticos, sino también el de las corporaciones. Concretamente, el poder tradicional del sindicalismo entró en crisis por tres motivos:

- 1) la falta de eficacia gremial se manifestó en la incapacidad para defender los derechos de los trabajadores formales e informales²⁸. Como consecuencia del alto número de personas que trabajaban en la economía sumergida, surgieron nuevas centrales sindicales²⁹ que entendieron que los derechos de la clase trabajadora trascendían la cubierta por los sindicatos tradicionales (la clase trabajadora registrada).
- 2) A su vez, la aparición del mercado negro se tradujo en menores tasas de sindicalización y, por ende, peores obras sociales.

"La situación económica influye en la prestación de los servicios sanitarios, tanto de la prepaga como de las obras sociales. Si la gente no tiene empleo, no puede recibir servicios de una obra social, por lo que ésta deja de tener ingresos. Por otra parte, si la situación económica no es buena, la gente no puede ir a la medicina privada porque el costo de entrada es superior al de la obra social: tenés que pagar \$ 100 de entrada, la familia del titular no es beneficiaria directa, el disfrute de los servicios no se da desde el primer día (el llamado período de carencia) y dependiendo del tipo de enfermedad tenés que pagar abono³⁰".

- 3) Y la falta de eficacia política se materializó en el menor peso de candidatos de origen sindical en las listas del Partido Justicialista y en el nombramiento de un sindicalista como Ministro de Trabajo³¹. Los sindicalistas, por el contrario, percibieron esta *mutación* como una crisis de la vinculación de la clase política del Partido Justicialista con el movimiento obrero. Por lo tanto, una parte del

²⁸ El movimiento obrero argentino es calificado como una organización antidemocrática y burocrática por dos razones: a) la toma de decisiones es centralizada; y b) cuando se celebran elecciones sindicales, hay una única lista de candidatos (por lo que no existe oposición). Y éstos suelen ser los mismos porque "cuando alguien se va se queda el delfín". Entrevista del autor con Héctor Domeniconi. Buenos Aires, Argentina, julio-octubre de 2001.

²⁹ Para una visión de la composición, objetivos y estrategias del Movimiento de Trabajadores Argentinos (MTA), Corriente Clasista Combativa (CCC) y de la Central de Trabajadores Argentinos (CTA); véase Palomino (2000).

³⁰ Entrevista del autor con Rubén Cortina. Buenos Aires, Argentina, julio-octubre de 2001.

³¹ La gestión de Jorge Triaca al frente del Ministerio de Trabajo representó el fin de los sindicatos ante esta cartera ministerial.

sindicalismo no lo consideró nunca conductor del Movimiento, ya que éste es una expresión orgánica del centro-izquierda y, en cambio, Menem representó el centro-derecha.

A pesar del debilitamiento del movimiento obrero durante el gobierno menemista, aquél fue capaz de redefinir el vínculo sindicatos-trabajadores utilizando siempre la negociación como un juego de supervivencia en el espacio político. El hecho de haber estado siempre en la mesa de negociación les permitió debilitar las iniciativas del gobierno, de tal manera que no perdiesen todos sus privilegios.

"Los convenios del 75 y las leyes laborales dicen que vos tenés el aguinaldo en dos cuotas. La realidad te dice que, a pesar de la existencia de esta norma, en la realidad el aguinaldo se paga en cinco, seis, siete, ocho cuotas o no se paga. Entonces, ¿qué hacés? ¿Negociás o no negociás? Tenés que negociar. Parar en algún punto (...) a partir del cual vos te volváis y empecés el proceso para fortalecerse³²".

Pero, no sólo la acción negociadora de los sindicatos fue fruto de un aprendizaje que tuvo su origen en cómo Perón los incorporó al sistema político argentino³³; sino que el menemismo –a pesar de la ejecución de un programa económico contrario a su base política- no desestimó incluir dentro de su estilo político la idea de intercambio peronista, aunque bajo una nueva lógica. Ésta se plasmó en los siguientes aspectos:

- a) la no oposición virulenta a las reformas laborales reflejadas en una baja conflictividad social: durante el gobierno de Menem no se registraron intentos de paro general, sino movilizaciones de protesta porque los grandes gremios no se separaron de la CGT³⁴. Las razones que explicaron la baja conflictividad social fueron 1) el alto índice de desempleo desalentó a la gente a perder sus puestos de trabajo porque la competencia por otro fue superior; 2) la disminución de la afiliación sindical como consecuencia de la precariedad laboral y el mercado de trabajo en negro; y 3) la

³² Entrevista del autor con Rubén Cortina. Buenos Aires, Argentina, julio-octubre de 2001.

³³ Una de las estrategias fue la praxis militar: "le pego para después sentarme a negociar" y, de esta forma, conquistar derechos. Consecuentemente, "el fin en sí, no es el pegar, [sino] pegar para voltear al otro". Entrevista del autor con Marcelino Galmes. Buenos Aires, Argentina, julio-octubre de 2001.

³⁴ La Marcha Federal del 6 de julio de 1994 fue convocada por las dos centrales sindicales (CTA y MTA) contrarias al modelo económico neoliberal.

aparición de nuevas formas de protesta laboral –estallidos sociales y cortes de ruta- pusieron en entredicho el monopolio sindical de la representación de los trabajadores (Farinetti, 1999; Delamata, 2002; Armesto, 2005).

- b) El movimiento sindical apoyó el proceso de flexibilización laboral a cambio de que Menem le facilitase la transformación de dirigentes sindicales a empresarios: ante la incapacidad del Estado para redistribuir recursos o favores entre el movimiento obrero (porque el Estado se había privatizado), el sindicalismo se acomodó en los grupos de empresarios en una nueva ofensiva al Estado. El resultado fue que se autorizó a los sindicatos a crear sus propias administradoras de fondo de pensiones, compraron empresas, postularon en las licitaciones de las empresas privatizadas con la finalidad de obtener la explotación de los servicios, crearon sus propias aseguradoras de riesgo de trabajo, entre otras.

"Cuando Menem estuvo preso durante el Proceso Militar, [éste] compartía la celda con dos dirigentes sindicales –Lorenzo de Miguel y Diego Ibáñez. El mejor amigo de Menem era un sindicalista, Diego Ibáñez. Y la privatización más exitosa fue YPF, y la acompañó Diego Ibáñez. Éste formó parte del primer directorio de YPF y se quedó con parte de los negocios colaterales de YPF, es decir, se las quedó el sindicato porque fue él quien administró a ese sindicato³⁵".

- c) Los sindicatos negociaron condiciones de salario a la baja a cambio de recibir prebendas para el mantenimiento de sus obras sociales³⁶: la defensa de las obras sociales se debió a que éstas le suministraron al dirigente sindical, lo que no le proveyó la acción gremial en contextos de mala situación económica (afiliados). En otras palabras, con independencia de las condiciones socioeconómicas, la "caja sindical" no dependió del afiliado, sino de los contratos que las obras sociales celebraron con las clínicas, farmacias, etc. porque detrás de estos

³⁵ Entrevista del autor con Enrique Arceo. Buenos Aires, Argentina, julio-octubre de 2001.

³⁶ El Poder Ejecutivo había aprobado el Decreto 2609/93, que disminuyó los impuestos de los empleadores sobre los salarios en los sectores primario, industrial y de la construcción.

contratos siempre hubo alguna prebenda. Además, el haber prestado los servicios de salud, complementos de jubilación... durante décadas les permitió consolidar una estructura burocrática de difícil desmantelamiento.

- d) Los sindicatos recibieron compensaciones monetarias de los empresarios a cambio de no ser denunciados por no cumplir los convenios colectivos³⁷: son los propios sindicatos, quienes con el fin de preservar sus intereses como organización contribuyeron a un mayor empeoramiento de las condiciones sociolaborales de los trabajadores.

- e) Y el sindicalismo hizo concesiones legales en los aspectos asociados a los derechos individuales del trabajo con el objetivo de conservar su propia institucionalidad interna: la *ausencia política* del sindicalismo en el Congreso de la Nación y en el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social fue compensada con su participación en las comisiones del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y en la Comisión Legislativa del Trabajo del Congreso de Diputados, las cuales se dedicaron a la redacción del texto del Acuerdo Marco para el Empleo, la Productividad y la Equidad Social, antes de su envío al Congreso³⁸. Es lo que se conoce con el nombre de "modernización concertada" porque el contenido del Acuerdo Marco resultó de una *negociación concordada* entre el Ministerio de Trabajo, los sindicatos y empresarios. Es decir, el avance de la reforma laboral sólo fue posible cuando el Congreso funcionó como un órgano confirmatorio de lo acordado previamente entre los actores. En caso contrario, se bloqueó la aprobación de la ley³⁹ o se retrasó su aprobación (Etchemendy y Palermo, 1998).

³⁷ Los sindicatos defendieron los convenios colectivos del año 1975 porque éstos regulan los aportes y contribuciones obligatorias a los sindicatos. En la práctica, los convenios colectivos de 1975 no se aplicaron en materia de condiciones de trabajo, pero sí en materia de obligación de aportes a las obras sociales. Por lo tanto, más que defender los intereses de los trabajadores, lo que protegieron fue un sistema económico que rewertió en su organización gracias al principio de ultraactividad de los convenios colectivos.

³⁸ Dado que había varios asuntos que ponían en juego el poder sindical, la CGT vio en la negociación una oportunidad para excluir de la reforma laboral los temas de la negociación colectiva y ultraactividad de los convenios colectivos, demorar la desregulación de las obras sociales y obtener compensaciones monetarias para sus obras sociales.

³⁹ En 1992, Cavallo impulsó un proyecto de flexibilización para las PyMES respaldado por la UIA, pero no logró el apoyo parlamentario. Y, en 1993, el Congreso bloqueó el proyecto Rodríguez que tenía como finalidad incrementar la productividad y el empleo poniendo fin a la ultraactividad de los convenios colectivos.

2- EL EMPRESARIADO ARGENTINO: ENTRE LA DIVERSIDAD Y LA TRANSFORMACIÓN

Cuando Menem asumió la Presidencia, el 14 de mayo de 1989, recurrió a la estrategia de colocar a sus "hombres de confianza"⁴⁰ en cargos que consideró claves para la gestión de la economía: designación y posicionamiento de cuadros técnicos que compartieron la orientación neoliberal, total lealtad a Cavallo y "virtual inexistencia" de disputas por los espacios de poder como consecuencia del nombramiento de Cavallo como Ministro de Economía en 1991 (Schvarzer y Sidicaro, 1987; Llanos y Margheritis, 1999).

Miguel Roig, representante del grupo empresarial *Bunge & Born*⁴¹, fue el primer Ministro de Economía nombrado por Menem. Este hecho indicó la profundización de la política económica implementada por el radicalismo, aunque con tintes más ortodoxos porque el Estado necesitó del apoyo de los acreedores internacionales y el empresariado local⁴².

La muerte de Roig, seis días después de jurar el cargo, abrió paso a Néstor Rapanelli, cuya legitimidad respondió, según Torre, a una manera de cómo el peronismo construyó el poder: con la intención de evitar el aislamiento político (sufrido por Alfonsín) se conformó "un gabinete [que reflejó] (...) aquello que existe en la vida política y social del país y [que] no puede ser ignorado sino a un alto costo". Por el contrario, Acuña piensa que esta estrategia contiene elementos de ruptura con el pasado, ya que el cargo de Ministro de Economía ya no está en manos de organizaciones de tercer y cuarto grado (p.ej. CGE y CGI) caracterizadas por su constante enfrentamiento con los grupos económicos más poderosos (p.ej. *Bunge & Born*, UIA y la SRA)⁴³. Por lo tanto, el nombramiento de un representante de la *Bunge & Born* "significó dejar de lado el equilibrio entre el Estado y los actores sociales".

⁴⁰ Lo que fue una novedad fue el alto número de profesionales técnicos dentro del gobierno de Menem. Pero, el nombramiento de personas de confianza en el Poder Ejecutivo se observó con Alfonsín: en marzo de 1987, Carlos Alderete fue designado Ministro de Trabajo con la finalidad de transmitir una imagen de reconciliación entre el radicalismo y el sindicalismo.

⁴¹ Multinacional productora/exportadora de granos y productos industriales ligados a la alimentación, por lo que las reformas fiscales no afectan directamente a sus negocios. Esta particularidad dio a Menem un mayor grado de autonomía.

⁴² Este grupo identificado como un grupo de éxito (eficiencia y claridad respecto a la dirección a seguir), históricamente ha sido identificado por el peronismo "como el modo de empresa capitalista cuyos beneficios se contraponían a los intereses nacionales" (Acuña, 1995: 372).

⁴³ Recuérdese la pretensión fallida de Perón de constituir a la UIA como la contrapartida de la CGT sindical.

La gestión de Erman González al frente del Ministerio de Economía se caracterizó por la puesta en marcha del *Plan Bonex*, símbolo de una “declaración de guerra” a un segmento del empresariado por no haber cumplido la promesa de movilizar 3.000 millones de dólares para la agricultura y 1.500 millones de dólares para la industria petrolera, y por resistirse a competir en el mercado.

El nombramiento de Domingo Cavallo como Ministro de Economía marcó un hito en la política económica argentina. La implementación del Plan de Convertibilidad (1991) desplazó la preocupación por crear pleno empleo a cómo controlar la inflación. Por una parte, se equiparó el peso con el dólar (1 peso = 1 dólar) y se garantizó la no emisión de moneda sin el respaldo de divisas. Por otra parte, se renunció a utilizar el tipo de cambio, la política monetaria y fiscal como variable de ajuste. A esto hay que añadirle el escaso grado de apertura de la economía argentina y, consiguientemente, el bajo número de divisas procedente de las exportaciones destinadas al pago de la deuda frente a los continuos “ajustes reales” del gasto público.

El anuncio del Plan Cavallo desencadenó la desaparición de la vertiente nacionalista-productiva del empresariado a favor de un nuevo empresariado de tintes liberales⁴⁴, el cual funcionó siguiendo la siguiente racionalidad:

"Hay un operador financiero (que es un acreedor externo), hay un operador técnico (que es generalmente una empresa extranjera) y hay un conjunto de grupos locales que son los que vehiculizan (sic) que puedan ganar la privatización el grupo extranjero. Lo que pierden es más que compensado por esa gigantesca ganancia patrimonial⁴⁵".

La nueva clase financiera se expresó a través del Fondo Monetario Internacional (FMI) en el escenario nacional. Su opinión no incidía en la vida política del país, si no era a través de lo impuesto por el FMI –lo cual se transformaba en legítimo. El Consejo Empresario Argentino (CEA) no era el grupo más institucionalizado; pero sí el que tuvo mayor incidencia en el panorama político y económico mediante la divulgación de sus ideas y el acceso directo a los funcionarios.

Aunque el gobierno temió un enfrentamiento con los empresarios, éstos pactaron los precios e iniciaron un diálogo con el gobierno para fijar la futura política económica: Gobierno y empresarios acordaron no modificar el tipo de cambio y la

⁴⁴ Los grupos empresariales de la época neoliberal simbolizaron el “renacimiento” del empresariado que nació en el año 76.

⁴⁵ Entrevista del autor con Enrique Arceo. Buenos Aires, Argentina, julio-octubre de 2001.

apertura económica, pero sí rebajar los costos indirectos a la producción por medio de desregulaciones del mercado laboral.

Si nos referimos a aquellos aspectos asociados a los derechos individuales del trabajo, los intereses y valores de los empresarios primaron en menoscabo del de los trabajadores por tres razones:

1. en los debates no se tuvieron en cuenta la opinión de todos los actores; especialmente, el de las nuevas centrales sindicales. Mugnalo, diputado por Buenos Aires, manifestó mucha tristeza al no ver a los trabajadores argentinos en las galerías del recinto del Congreso de la Nación cuando se debatió la Ley 24.013/91 Nacional de Empleo. Situación contraria a cuando Alfonsín intentó democratizar un movimiento obrero jerárquico, autoritario y politizado mediante la sanción de la Ley de Reordenamiento Sindical.
2. La falta de control por parte de los inspectores de trabajo para verificar el cumplimiento de las cláusulas contractuales, y la dilación de los juzgados y tribunales laborales para resolver las controversias permitió a los empresarios utilizar los contratos temporales no con el fin de crear nuevos puestos de trabajo, sino con el objetivo de obtener los beneficios económicos que este tipo de contratación le proporcionaban.

"Las empresas de servicios toman pibes de 17 años a \$250 por mes, no pueden sindicalizarse, les prohíben sindicalizarse, a los tres meses los echan y les hacen hacer jornadas laborales no de 8 horas, sino de 10, 11 ... con cualquier tipo de compromiso. Como saben que tenés un contrato de 3 meses, [te dicen] hoy te tenés que quedar hasta las once de la noche. Vos podés irte a las siete de la tarde, andá, pero a los tres meses te vas. El que se quedó, así no vale nada, así tené su contrato renovado⁴⁶".

3. Y los intereses del Partido Justicialista difirieron de los sindicales: mientras que éstos se comportaron con una finalidad de profundizar las conquistas sociales de los trabajadores, el Partido Justicialista buscó la rentabilidad del ciclo político.

⁴⁶ Entrevista del autor con Marcelino Galmes, Buenos Aires, Argentina, julio-octubre de 2001.

“Mientras los canales de televisión retransmitían en directo los debates hasta la una de la mañana, los diputados hacían unos discursos opositores que cualquiera que [los] escuchaba, [decía], esta ley no pasa. Ahora, a la una de la mañana cuando cualquier trabajador se va a dormir (...), los mismos que decían discurso de opositores, levantaban la mano. Y a las ocho de la mañana decían que la ley había sido aprobada⁴⁷”.

En 1998, como consecuencia de los altos índices de desempleo y de la proliferación del trabajo en negro, el Congreso de Nación decidió aprobar la Ley 25013/98 de Reforma Laboral. Ésta, contraria a la Ley Ley 24013/91 Nacional de Empleo, tuvo como objetivo la creación de empleo estable estimulando la contratación de los trabajadores por tiempo indeterminado.

La respuesta del empresariado fue de oposición total⁴⁸ porque suponía implementar medidas proteccionistas contrarias al modelo económico iniciado desde la asunción de Menem al poder. Sin embargo, en los debates del Senado se explicitó la necesidad de estas medidas ante “las reiteradas concesiones hechas a los empresarios argentinos a costa del sacrificio hecho por los trabajadores para la modernización del país⁴⁹”.

Antes de la aprobación de la Ley 25013/98 de Reforma Laboral, inesperadamente, se eliminó la cláusula transitoria, la cual transformaba los contratos promovidos en empleo indeterminado. Se dijo que fue una imposición del FMI, ya que la decisión se tomó tras una visita del Ministro de Trabajo a este organismo financiero internacional.

Igualmente, se criticaron el mantenimiento del principio de ultraactividad de los convenios colectivos y el cumplimiento de tener a más de 500 trabajadores para que la negociación del convenio colectivo se pudiera acordar a nivel de empresa. Esta última medida fue un gran problema porque la mayoría de las empresas argentinas eran inferiores a ese número establecido. Y aquéllas que cumplían el requisito, tuvieron que negociar a través de un delegado de empresa, no elegido por los trabajadores, sino por el sindicato. Por lo tanto, si se tiene en cuenta el diseño organizacional del sindicalismo argentino, siempre se privilegió a la organización

⁴⁷ Entrevista del autor con Marcelino Galmes, Buenos Aires, Argentina, julio-octubre de 2001.

⁴⁸ Por el lado empresario, el Grupo de los Ocho planteó un proyecto alternativo. Por el lado sindical, fueron los sindicatos más combativos: el MTA y la CTA.

⁴⁹ Palabras del discurso del senador Miranda, representante de la Provincia de Tucumán. Actas del Honorable Congreso de la Nación Argentina.

sindical con personería gremial en grado superior (mermando la acción de los sindicatos que están más próximos a los problemas de los trabajadores).

La supuesta injerencia del FMI en la decisión de eliminar los contratos por tiempo indeterminado no sólo se reflejó en la legislación laboral, también en las relaciones mantenidas entre el Ministerio de Economía y Ministerio de Trabajo. Las relaciones de conflicto entre los dos ministerios giraron en torno a la cantidad de presupuesto asignado anualmente para desarrollar sus actividades. Sin embargo, la pugna la ganó el Ministerio de Economía, por lo que estrechó los márgenes de maniobra del Ministerio de Trabajo.

"La reducción a la mitad del Plan Trabajar por razones de insuficiencia presupuestaria imposibilita la supervivencia del Ministerio de Trabajo, ya que genera un caos social⁵⁰".

Por último, si se tiene en cuenta que el modelo económico es el de reducción del tamaño del Estado y cercenamiento de los derechos del trabajador, se procuró que el Ministerio de Trabajo, "nunca [fuera] ocupado por funcionarios que [tuvieran] hambre o interpretación de lo social. Generalmente, termina[ron] siendo empleados del que dicta la política de economía, que es el Ministerio de Economía⁵¹".

6- LA SOMBRA DEL MENEMISMO EN LA ARGENTINA DEL SIGLO XXI

6.1 AÑO 2001: CRISIS ECONÓMICA

La implementación de las reformas económicas neoliberales –contracción del gasto público, liberalización de los mercados y privatización de los servicios públicos– durante el Gobierno de Menem llevó aparejado un cambio en los objetivos de la política social. Contrario a las políticas universales, proteccionistas y de inclusión social del modelo de Industrialización de Sustitución por Importaciones, la gestión de la política social menemista se subordinó al crecimiento económico: se creyó que consiguiendo un equilibrio macroeconómico, éste se "derramaría" sobre el conjunto de la población y, de esta manera, se reduciría la pobreza (Kliksberg, 1997).

⁵⁰ Entrevista del autor con Enrique Arceo. Buenos Aires, Argentina, julio-octubre de 2001.

⁵¹ Entrevista del autor con Marcelino Galmes. Buenos Aires, Argentina, julio-octubre de 2001.

Sin embargo, la realidad argentina mostró que puede haber crecimiento económico sin que ello revierta en una mejora de las condiciones socioeconómicas de la gente más pobre. Entre 1990 y 1998 el coeficiente Gini⁵² varió de 0.50 a 0.54 (CEPAL, 2006). Esto demuestra que durante el Gobierno de Menem, la polarización social en Argentina se hizo más grande, y ésta alcanza su grado mayor durante el Gobierno de Duhalde (0.59) y, apenas, se reduce durante el Gobierno de Kirshner (0.52).

En 1998, la economía argentina entró en recesión, la cual se agravó por la concatenación de los siguientes hechos económicos: devaluación de Brasil (1999), la moratoria en el pago de la deuda externa argentina (2001) y, finalmente, el abandono del régimen de convertibilidad monetaria (2002). El resultado final: crisis institucional (renuncia del Presidente De la Rúa) y socioeconómica⁵³.

El impacto social de la crisis se manifestó tanto en los sectores de infraestructura como en el sector salud, educación y sistema de pensiones. La población redujo el consumo de servicios de agua, electricidad, gas, telecomunicaciones y transporte con la finalidad de controlar los gastos; se aprecia el paso de un plan de pago normal a uno de consumo restringido como estrategia para evitar la desconexión del servicio; y frente a la incapacidad del pago de servicios de autobús, ferrocarril o metro, los viajeros se veían obligados a pagar una tarifa inferior a la que correspondería o no pagaban el servicio porque el control era menor. Además, desde que estalló la crisis, las empresas son más flexibles en la desconexión del servicio (Foster, 2003).

El deterioro del sector salud resulta de la interrelación de varios factores, tales como: la caída en la recaudación de aportes trabajadores-patronales debido al aumento del desempleo; el aumento del costo de los medicamentos; el incremento de la demanda de la sanidad pública frente a la privada al disminuir la capacidad de ingreso de los hogares para mantener la doble cobertura; y mayor riesgo epidemiológico como consecuencia del deterioro de las condiciones de vida de la población (Uribe y Schwab, 2002).

⁵² Mide el grado de desigualdad de la distribución del ingreso de una sociedad. Este coeficiente varía entre 0 (desigualdad mínima) y 1 (desigualdad máxima).

⁵³ Según el Ministro de Salud del Gobierno de Duhalde, "la desnutrición infantil y el hambre en Argentina no se solucionan sólo desde el Sistema de Salud porque es un problema de exclusión social, acceso a la salud y a la educación" (Citado por Fiszbein y Giovagnoli, 2003). En el año 2002, el 45,4% de la población era pobre, el coeficiente Gini subió a 0.59 y el 19% de la población estaba desempleada (CEPAL, 2006).

En el área de educación, las tasas de cobertura en educación se mantuvieron constantes con independencia del aumento progresivo de la pobreza. Tampoco la crisis tuvo un gran impacto sobre el nivel absoluto de gastos, pero sí en el destino de estos: comedores escolares y programas de becas.

Según una encuesta del Banco Mundial, cuando se preguntó a las familias acerca de los ajustes realizados que pudieran afectar a sus hijos, el 71,9% respondió que había disminuido su capacidad de gasto para comprar útiles escolares. Por contraposición, el porcentaje de familias que cambiaron a sus hijos de escuelas privadas a públicas o a otras privadas menos caras fue de un 2% y 3,1%, respectivamente (Parandekar et al., 2003).

Por último, el empeoramiento del mercado laboral, el déficit estructural del Gobierno Federal y las Provincias y la baja calidad en los servicios brindados por el sistema privado (Administradoras de Fondos de Pensiones y Jubilaciones, AFPJ) tienen efectos directos sobre la menor cobertura del sistema de pensiones.

Por un lado, ante el aumento del desempleo y la informalidad laboral, el Gobierno aprobó un esquema no contributivo que otorgó beneficios a personas mayores de setenta años, personas pobres, discapacitados, veteranos de la guerra de las Malvinas, mujeres con siete hijos o más, y miembros del Congreso.

Por otro lado, estuvieron los problemas fiscales derivados del déficit público de Nación y Provincias y de la incapacidad del Estado para recaudar eficientemente los impuestos.

Y, por último, el costo e ineficiencia del sistema privado para obtener beneficios derivados del cobro de una comisión para cubrir gastos administrativos y la demora en recibir los beneficios solicitados influyeron en la confianza que los ciudadanos tenían en las AFPJ (Rofman, 2003).

6.2 RESPUESTA GUBERNAMENTAL: ORÍGENES Y CARACTERÍSTICAS DE LOS PROGRAMAS DE PROTECCIÓN SOCIAL

6.2.1 ORÍGENES PROGRAMAS DE PROTECCIÓN SOCIAL

Hasta la década de los noventa, en Argentina la huelga se consideró el medio tradicional de reclamo social y político por parte de los trabajadores (McGuire, 1992). Pero éstas pierden eficacia en tanto y en cuanto las fábricas se quedaron vacías. Es decir, la desocupación y la desafiliación de los trabajadores "redefinieron las

limitaciones y oportunidades de utilización de los formatos clásicos de los trabajadores ocupados, y a la vez facilitaron la innovación espacial de las confrontaciones” (Armesto, 2005: 121).

La aparición de los estallidos sociales y los cortes de ruta como nuevas formas de reclamo laboral estuvieron ligadas al proceso de ajuste económico llevado a cabo por los gobiernos provinciales para lograr los objetivos macroeconómicos del Gobierno de la Nación.

Las principales semejanzas entre los estallidos sociales y los cortes de ruta están en el rechazo explícito a la política de abandono y de corrupción del gobierno menemista; y en el alto impacto en la vida política argentina. Aunque no existió un marco de identificación común entre los manifestantes de los estallidos sociales y los cortes de ruta, los medios de comunicación social –especialmente, la televisión– potenciaron los efectos simbólicos del lenguaje moral contra la elite política y el corte de la circulación de bienes y personas por el territorio argentino.

Por el contrario, las diferencias entre los estallidos sociales y los cortes de ruta se visualizan en la naturaleza de los actores que participan en estas nuevas prácticas espaciales, sus demandas, modo de expresión, alcance y destinatario.

Los estallidos sociales tienen sus orígenes en el déficit fiscal y en la falta de financiación de varias provincias a partir del año 2001⁵⁴, lo cual creó a los gobiernos provinciales dificultades para cumplir con el pago de salarios y la continuidad del empleo de los funcionarios públicos. Muchos pagos se fraccionaron, se segmentaron o se abonaron con bonos provinciales o mediante el ticket canasta (Parandekar et al., 2003). Sin embargo, los cortes de ruta fueron utilizados por el movimiento de desocupados como táctica de confrontación política contra el Estado, como medio para obtener dinero y planes sociales que los municipios eran incapaces de proveerles (Armesto, 2005).

⁵⁴ Según Farinetti (1999), los antecedentes más remotos de los estallidos sociales datan de 1989, cuando en varias provincias se produjeron movilizaciones, cuyas consecuencias fueron la modificación del sistema de partidos –Catamarca, Chubut, Mendoza, Río Negro, San Juan, Santiago del Estero, Tucumán y Santa Fe– o la renuncia del gobernador –Santa Cruz, Chubut y Jujuy.

Tabla 3: Diferencias y semejanzas entre los estallidos sociales y los cortes de ruta

	ESTALLIDOS SOCIALES	CORTES DE RUTA
ACTORES	Asalariados sector público	Desocupados
DEMANDAS	Defensa empleo y salarios	Soluciones puntuales
MODO DE EXPRESIÓN	Concentración callejera	Obstrucción carreteras nacionales
ALCANCE	Capitales de provincias	Ámbito local
DESTINATARIO	Contra la elite de las provincias	Contra la elite de la Nación y los gobiernos provinciales
IMPACTO	Alto	Alto
LENGUAJE	Rechazo política menemista	Rechazo política menemista

Fuente: elaboración propia, a partir de Farinetti (1999).

6.2.2 CARACTERÍSTICAS PROGRAMAS DE PROTECCIÓN SOCIAL

El objetivo de este apartado es hacer un análisis de los diferentes programas de protección social en Argentina durante el período 2002-2003, a partir de la selección de siete variables: 1) área social; 2) tipo de beneficio; 3) destinatario; 4) modalidad de ejecución; 5) costo para el beneficiario; 6) fuente de financiación; y 7) zona geográfica.

Análisis agregado

De un total de 117 programas de protección social en Argentina:

- a) El 36% corresponden al área de Salud, el 21,5% al área de Asistencia Social, y el 14% a Vejez, Invalidez y Sobrevivencia.
- b) Más del 50% entregan sus beneficios en especie, frente al 27,4% que los entregan exclusivamente en dinero.
- c) El 91,5% están dirigidos a grupos segmentados, frente al 8,5% que están orientados a la población en general.
- d) El 95% son ejecutados por el Gobierno Federal.
- e) El 17% tienen un costo para el beneficiario.

- f) El 77% están financiados con fondos internos. El 20,5% con fondos mixtos, y un 2,6% con fondos externos.
- g) El 79,5% tienen cobertura en todo el país, frente al 20,5% que sólo se ejecutan en algunas de las 24 provincias.

Tabla 4: Programas de protección social en Argentina, según cobertura del país (2002-2003)

ÁREA SOCIAL	TODO EL PAÍS	%	ALGUNAS PROVINCIAS	%	TOTAL	%
SALUD	35	37,63	7	29,17	42	35,9
DISCAPACIDAD	2	2,15	1	4,17	3	2,6
VEJEZ, INVALIDEZ y SOBREVIVENCIA	14	15,05	2	8,33	16	13,7
FAMILIA e HIJOS	1	1,08	4	16,67	5	4,3
DESEMPLEO y MERCADO LABORAL	10	10,75	1	4,17	11	9,4
VIVIENDA y SANEAMIENTO	5	5,38	2	8,33	7	6,0
ASISTENCIA SOCIAL	18	19,35	7	29,17	25	21,4
EDUCACIÓN BÁSICA	4	4,30	-	-	4	3,4
ALIMENTACIÓN y NUTRICIÓN	4	4,30	-	-	4	3,4
TOTAL	93	100	24	100	117	100

Fuente: elaboración propia, a partir de Inventario de Programas de Protección Social según área, 2002-2003.

Secretaría de Política Económica, Ministerio de Economía.

<http://www.mecon.gov.ar/peconomica/basehome/gastosocial.html>

Análisis específico

El análisis realizado en este apartado se basa en los resultados obtenidos mediante cruce de las diferentes variables enumeradas arriba, según "zona geográfica". Esta variable actúa como variable de segmentación.

1- Cobertura en todo el país

De un total de 93 programas de protección social con cobertura en todo el país:

- a) El 37,6% corresponden al Área de Salud, el 19,35% a Asistencia Social y el 15% a Vejez, Invalidez y Supervivencia.
- b) El 60% entrega sus beneficios en especie, en contraposición al 32,3% que son monetarios. Según las áreas sociales, Discapacidad, Vivienda y Saneamiento, y Alimentación y Nutrición entregan totalmente sus beneficios en especie. Por el contrario, Vejez, Invalidez y Supervivencia, Desempleo y Mercado Laboral, Asistencia Social, y Familia e Hijos son beneficios exclusivamente monetarios.
- c) El 89% están dirigidos a grupos específicos de la población frente al 11%, cuyos destinatarios son la población en general. Por áreas sociales, los programas de Discapacidad, Vejez, Invalidez y Supervivencia, Familia e Hijos, Desempleo y Mercado Laboral, Vivienda y Saneamiento, Educación Básica, y Alimentación y Nutrición están orientados en su totalidad a determinados grupos sociales. En cambio, $\frac{1}{4}$ de los programas de Salud son universales.
- d) El 84% están financiados por fuentes internas frente al 15% lo son con fondos internos y créditos externos. Los programas financiados en un 100% con fondos internos son el de Discapacidad, Vejez, Invalidez y Supervivencia, Familia e Hijos, y Vivienda. Sin embargo, la financiación de los programas de Educación Básica y Alimentación y Nutrición provienen de fuentes mixtas.

- e) El 60%⁵⁵ están ejecutados por el Gobierno Federal frente al 40% que los ejecutan los gobiernos provinciales. El único programa ejecutado por el Gobierno Federal en exclusiva es el de Familia e Hijos.
- f) El 83% no suponen ningún costo para el beneficiario por la contraprestación recibida. Los programas que están totalmente exentos de costos son el de Discapacidad, Familia e Hijos, Desempleo y Mercado Laboral, Educación Básica, y Alimentación y Nutrición.

2- Cobertura en algunas provincias

De un total de 24 programas de protección social con cobertura solamente en algunas provincias argentinas:

- a) El 58,34% corresponden a las áreas de Salud y Asistencia Social, y el 16,67% a Familia e Hijos.
- b) El 68% entrega sus beneficios en especie frente al 25% de beneficios mixtos (dinero y especie). Por áreas sociales, Discapacidad, Desempleo y Mercado Laboral, y Vivienda y Saneamiento entregan exclusivamente sus beneficios en especie. Por el contrario, Familia e Hijos, y Asistencia Social ofrecen beneficios en especie o en forma de dinero.
- c) Todos los programas analizados están dirigidos a grupos específicos de la población.
- d) El 50% están financiados con fondos internos, pero su viabilidad depende, en gran medida, de financiación mixta (fondos internos y crédito externo).
- e) El 65,2%⁵⁶ están ejecutados por los gobiernos provinciales frente al 35% que puso en marcha el Gobierno Federal. Salvo Salud y Vejez, Invalidez y Sobrevivencia, el resto o los ejecuta el Gobierno Federal (Discapacidad y Desempleo y Mercado Laboral) o el Gobierno Federal y gobiernos provinciales (Familia e Hijos, y Vivienda y Saneamiento).
- f) El 83,3% no suponen ningún costo para las personas que reciben los beneficios de los programas. A excepción de Vejez, Invalidez y Sobrevivencia, y Asistencia Social, el resto son gratuitos.

⁵⁵ Este porcentaje está subestimado, ya que por razones de información no se pudieron especificar el tipo de modalidad de tres programas sociales.

⁵⁶ Este porcentaje está subestimado, ya que por razones de información no se pudo especificar el tipo de modalidad de un programa.

6.2.3 DÉFICIT DEMOCRÁTICO EN LA GESTIÓN DE LOS PROGRAMAS DE PROTECCIÓN SOCIAL

A pesar de que el modelo de desarrollo económico neoliberal promueve la existencia de un "Estado mínimo", la globalización transformó los roles y estructuras de los estados, la política y la gestión haciendo necesario una redefinición de sus funciones tradicionales orientadas más hacia la capacidad de gestión de los problemas públicos que hacia el tamaño del Estado.

Al igual que se pasó del modelo burocrático al de Nueva Gestión Pública; hoy en día, existe un consenso generalizado en torno a que la eficacia y la legitimidad se fundamentan en la *interacción* entre los distintos niveles de gobierno. Por lo tanto, aunque no se niega la autonomía del Estado y la Sociedad, sí se reconoce su interdependencia y la necesidad de coordinación y negociación para la formulación, implementación y evaluación de las políticas públicas.

De acuerdo a lo anterior, el estado argentino adolece un déficit democrático tanto en el interior de sus instituciones como en las relaciones de éstas con el Mercado y la Sociedad Civil. Por ello, es necesario responder a la siguiente pregunta: ¿qué factores condicionaron la capacidad de gestión democrática del estado argentino en políticas sociales?

En primer lugar, la subordinación de la política social respecto a las políticas de reforma económica dentro de la agenda política del gobierno. Ello se debe a que el modelo neoliberal no concibe el desarrollo social como un fin en sí mismo ni como algo necesario para alcanzar un desarrollo económico satisfactorio; sino todo lo contrario.

En segundo lugar, la visión tecnócrata del proceso de elaboración de las políticas sociales implicó un déficit de participación de los beneficiarios directos, indirectos, excluidos y perjudicados. Esto tuvo como resultado la formulación e implementación de proyectos sociales con visiones parciales; así como, la colocación de recursos en regiones de fácil acceso, pero que no necesariamente necesitaban más los recursos⁵⁷.

En tercer lugar, la falta de especificidad en los objetivos de un proyecto a nivel de impacto (*outcome*), propósito y componentes (*output*) resulta de un mal análisis de las características del entorno interno y externo a la organización en términos de

⁵⁷ Según Kliksberg (2007), la percepción de los sectores desfavorecidos por parte de las elites desde el prejuicio y su miedo a compartir el poder son dos factores que explican la parálisis en la participación en América Latina.

debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades de los actores involucrados en la consecución de determinados objetivos⁵⁸.

En cuarto lugar, las pocas evaluaciones que se realizan de los resultados de los proyectos sociales se suelen hacer al final, por entender la evaluación como una fase más del proyecto y no como algo simultáneo a la ejecución de éste. Si las evaluaciones se realizaran al mismo tiempo que se ejecuta el proyecto, se comprobaría si el problema se ha definido sobre las causas (las raíces del problema) o, por el contrario, si se ha estado trabajando en los efectos de las causas.

Esto significa que un proyecto debe estructurarse a partir de una necesidad (= problema), la cual resulta del análisis de la realidad. Una vez hecho el diagnóstico de esa realidad se estará en condiciones de "visionar" las necesidades y no los deseos. Es decir, se analiza la realidad para conocerla y detectar qué se necesita o qué funciona mal, no basándonos en lo que nos gustaría, sino en lo que se puede hacer dentro del contexto político, social, económico y cultural en el que vamos a ejecutar nuestras acciones.

Entonces, si la fase de formulación del problema no está bien planteada, el resto de fases por las que transcurre el proyecto quedarán automáticamente "contaminadas", no tanto como consecuencia de una mala ejecución de las acciones, su monitoreo o evaluación (que, en sí mismos, también son problemas), sino por no trabajar en las raíces del problema.

Y, por último, hasta finales de la década de los ochenta, la principal característica del sistema federal argentino era de gran poder concentrado en la Nación. Sin embargo, la crisis fiscal de la Nación, en la década de los noventa, puso a prueba los mecanismos de cooperación y coordinación en el interior de las instituciones de la Nación Argentina; entre éstas y las provincias, y en el interior de las propias provincias. Según Repetto y Potenza (2003), la descentralización de la política social argentina se basó en la transferencia de fondos de la Nación a las provincias dentro de un "contexto de marcado deterioro institucional" que hizo que, por un lado, no se valorasen las capacidades institucionales de las provincias para gestionar los fondos recibidos y, por otro lado, tampoco la Nación definiese una estrategia que compensase las diferencias sociales y territoriales.

⁵⁸ Esto demuestra que una organización puede tener planes, pero estos no ser exitosos por no tener en cuenta las características del entorno que deben coadyuvar a la consecución de los objetivos.

En definitiva, ante un contexto de crisis socioeconómica, de incapacidad de la Nación, las provincias y los municipios de resolver los problemas de los ciudadanos y de dificultad para seleccionar a los beneficiarios de los programas debido a la falta de censos confiables, el clientelismo como técnica de gestión ha sustituido, por defecto, al Estado en la formulación y ejecución de los programas sociales limitando la capacidad de decisión de las comunidades acerca de lo que más les conviene (Alonso, 2007: 96; Kliksberg, 2007: 68).

CONCLUSIONES

El estilo reactivo y consensual de la política laboral menemista resulta del impacto del paso de un modelo de desarrollo socioeconómico proteccionista e intervencionista a otro de economía de mercado sobre el marco de regulación de las relaciones laborales. La interrelación de ambos cambios afecta no sólo a las funciones y recursos del Estado; sino a la relación de éste respecto a los recursos, estrategias y comportamiento de los sindicatos y empresarios.

Por una parte, Menem asume una actitud reactiva ante la resolución de los problemas laborales derivados de los efectos negativos de las reformas macroeconómicas por dos razones:

- a) la aprobación del Plan de Convertibilidad, en 1991, significa un período de estabilidad y bonanza económica. Sólo, cuando la situación económica empeora y la tasa de desempleo alcanza niveles inéditos (18,6%), Menem intenta recuperar el control de una situación apremiante.
- b) La débil institucionalización del Partido Justicialista, la falta de control del partido peronista por parte del sindicalismo y los buenos resultados electorales conseguidos en las provincias se convirtieron en los recursos necesarios para conservar su capital político y, por ende, posponer una reforma laboral que afecta a los intereses y recursos de un actor clave en la consecución de sus metas económicas y políticas: el movimiento sindical.

Por otra parte, la relación del gobierno con los sindicatos y empresarios es consensual debido a que los actores ponen en práctica las habilidades aprendidas desde tiempo de Perón: la idea de intercambio y negociación concertada como estrategia de las corporaciones para proteger sus "intereses creados" durante el primer gobierno peronista. De lo contrario, no se explica que el contenido de la

política laboral de los noventa sea un reflejo de los años cuarenta, aunque invertida la correlación de fuerzas: la defensa de las prerrogativas corporativas se traducen en una liquidación de las conquistas sociales de los trabajadores.

Por lo tanto, el estudio del estilo de la política laboral menemista desde el Análisis de Redes de Políticas Públicas muestra los siguientes resultados:

- a) el estilo de las políticas depende de la capacidad de los actores que participan en el proceso de elaboración de esa política para mediar o minimizar los efectos negativos del cambio estructural.
- b) El estilo de las políticas está en función del número de actores que están fuera o dentro del proceso de elaboración de las políticas públicas. El estudio de caso de la política laboral menemista nos permite identificar *relaciones aparentemente democráticas* entre los actores, ya que la forma de cómo se construye el consenso se basa en la exclusión de las nuevas centrales obreras surgidas de la división del movimiento sindical y de los partidos políticos.

7- BIBLIOGRAFÍA

AA. VV., 1996. *La constitución reformada. Primer seminario sobre la reforma de 1994*. Buenos Aires, Argentina: Ministerio del Interior.

AA. VV., 1984. Intereses industriales y gobernabilidad democrática en Argentina. *Boletín Informativo Techint*. Buenos Aires: Ministerio de Economía.

Acuña, Carlos H., 1988. La relación de las organizaciones empresarias con regímenes políticos en América Latina: los casos argentino y brasileño. *Boletín Informativo Techint*. Buenos Aires: Ministerio de Economía

Acuña, Carlos H. 1995. Intereses empresarios, dictadura y democracia en la Argentina actual (O sobre por qué la burguesía abandona estrategias autoritarias y opta por la estabilidad democrática) en Carlos H. Acuña, *La nueva matriz política argentina*, Buenos Aires, Argentina: Nueva Visión.

Alfonsín, Raúl, 1996. *Democracia y consenso. A propósito de la reforma constitucional*. Buenos Aires: Corregidor.

Alonso, Guillermo V. 2007. "Acerca del clientelismo y la política social: reflexiones en torno al caso argentino", *Reforma y Democracia* 37: 81-100.

Armesto, Melchor. 2005. "La productiva introducción del espacio en el análisis de las confrontaciones políticas. Apuntes sobre el movimiento de desocupados en la Argentina reciente", *Política y Sociedad* 42: 115-131.

Astudillo, Javier. 1999. "Elites políticas, sindicatos y reformas económicas en América Latina". *Zona Abierta*, 88/89: 75-139.

Atkinson, M., y W. Coleman. 1992. "Policy Networks, Policy Communities and the Problems of Governance", *Governance* 5: 154-180.

Beltrán Villalva, Miguel., 2000. *La acción pública en el régimen democrático*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Berger, Suzanne, comp., 1998. *La organización de los grupos de interés en Europa Occidental*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

Birle, Peter, 1997. *Los empresarios y democracia en la Argentina. Conflictos y coincidencias*. Buenos Aires: Editorial de Belgrano.

Blom-Hansen, Jens. 1997. "A 'New Institutional' Perspective on Policy Networks", *Public Administration* 75: 669-693.

Börzel, Tanja A. 1997. "What's So Especial About Policy Networks? An Exploration of the Concept and Its Usefulness in Studying European Governance". *European Integration* 1. Disponible en la página web: <http://eiop.or.at/eiop/texte/1997>

CEPAL, 2006. Panorama social de América Latina. Santiago de Chile: CEPAL.

Collier, Ruth B., y James Mahoney. 1995. "Labor and Democratization: Comparing the First and Third Waves in Europe and Latin America". University of California, Berkeley: Institute of Industrial Relations Working Papers Series, núm. 62.

Consejo Empresario Argentino, 1995. *El sistema de Seguridad Social. Una propuesta de reforma*. Buenos Aires, Argentina.

Constitución de la Nación Argentina, 2000. 16ª edición. Buenos Aires: A-Z editora.

De la Torre, Carlos. 2006. "¿Es el populismo la forma constitutiva de la democracia en América Latina?", *Latin American Studies Association*, San Juan, Puerto Rico.

Del Pino, Eloísa, 2004. *Los ciudadanos y el Estado. Las actitudes de los españoles hacia las Administraciones y las políticas públicas*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.

Delamata, Gabriela. 2002. "De los "estallidos" provinciales a la generalización de las protestas en Argentina", *Nueva Sociedad* 183: 121-138.

Díaz-Moure, Leopoldo. 2007. "Nuevos temas en el Análisis de Políticas Públicas". *Documento de Trabajo*. Salamanca: Área de Ciencia Política y de la Administración.

Dowding, Keith. 1994. "Policy Networks: Don't Stretch a Good Idea Too Far". Roundtable "The Theory of Policy Communities and Policy Networks". Disponible en la página web: www.psa.ac.uk/cps/1994/dowd1.pdf

Easton, David. 1975. "A Re-Assessment of the Concept of Political Support", *British Journal of Political Science* 5: 435-457.

Etchmendy, Sebastián, y Vicente Palermo. 1998. "Conflicto y concertación. Gobierno, Congreso y organizaciones de interés en la reforma laboral del primer gobierno de Menem (1989-1995)", *Desarrollo Económico* 37: 559-590.

Evans, Mark. 2001. "Understanding Dialectics in Policy Network Analysis", *Political Studies* 49: 542-550.

Evans, Mark. 1998. "Análisis de Redes de Políticas Públicas: una perspectiva británica", *Política y Gobierno* VII: 229-266.

Farinetti, Marina. 1999. "¿Qué queda del "movimiento obrero"? Las normas del reclamo laboral en la nueva democracia argentina", *Trabajo y Sociedad* I,.

Ferreira Rubio, Delia, y Mateo Goretti. 1996. "Cuando el presidente gobierna solo. Menem y los decretos de necesidad y urgencia hasta la reforma constitucional (julio 1989-agosto 1994)", *Desarrollo Económico* 36: 443-474.

Fiszbein, Ariel, y Paula Inés Giovagnoli. 2003. "Hambre en Argentina". Documento de Trabajo N.4/03. Buenos Aires: Oficina del Banco Mundial para Argentina, Chile, Paraguay y Uruguay. www.bancomundial.org.ar

Flyvbjerg, Bent. 2004. "Cinco malentendidos acerca de la investigación mediante los estudios de caso", *Revista Española de Investigaciones Sociológicas* 104: 33-62.

Foster, Vivien. 2003. "Impacto social de la crisis argentina en los sectores de infraestructura". Documento de Trabajo N.1/05. Buenos Aires: Oficina del Banco Mundial para Argentina, Chile, Paraguay y Uruguay. www.bancomundial.org.ar

Frederickson, H. George y Kevin B. Smith, 2003. *The Public Administration Theory Primer*. United States of America: Westview Press.

Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas, 1997. *El empleo en la Argentina: el rol de las instituciones laborales*. Buenos Aires, Argentina.

Gerchunoff, Pablo, y Juan Carlos Torre. 1996. "La política de liberalización económica en la administración de Menem", *Desarrollo Económico* 36: 559-590.

Gibson, Edward L., y Ernesto Calvo. 2000. "Federalism and Low-Maintenance Constituencies: Territorial Dimensions of Economic Reform in Argentina", *Studies in Comparative International Development* 35: 32-55.

Godio, Julio, 2000. *Historia del movimiento obrero argentino. Vol. 2*. Buenos Aires: Corregidor.

Goldin, Adrián O., 1997. *El trabajo y los mercados. Sobre las relaciones laborales en la Argentina*. Buenos Aires: EUDEBA.

Gomá, R. y Joan Subirats, 1998. *Políticas públicas en España: contenidos, redes de actores y niveles de gobierno*. Barcelona: Ariel Ciencia Política.

Gutiérrez, Ricardo. 1998. "Desindicalización y cambio organizativo del peronismo argentino, 1982-1995". XXI Congreso Internacional, LASA. The Palmer House Hilton Hotel, Chicago, Illinois.

Jordana, Jacint. 1995. "El análisis de los Policy Networks: ¿Una nueva perspectiva sobre la relación entre políticas públicas y Estado?", *Gestión y Análisis de Políticas Públicas* 3.

Klijn, E. 1998. "Policy Networks: An Overview", en Kickert, W. J. M y Koppenjan, J.F.,ed., *Managing Complex Networks*. London: Sage Publications.

Kliksberg, Bernardo. 1997. "Repensando el Estado para el desarrollo social; más allá de dogmas y convencionalismos", *Reforma y Democracia* 8: 121-163.

Kliksberg, Bernardo. 2007. "¿Cómo avanzar la participación en América Latina, el continente más desigual? Anotaciones estratégicas", *Reforma y Democracia* 37: 35-80.

Levitsky, Steven, 2003. *Transforming Labor-Based Parties in Latin America. Argentine Peronism in Comparative Perspective*. New York: Cambridge University Press.

Lindblom, Ch. E., 1992. *El proceso de elaboración de políticas públicas*. Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas.

Lindblom, Charles. 1997. "Cómo adecuar la política en el análisis de las políticas públicas", *Gestión y Política Pública* VI: 239-255.

Llanos, Mariana, y Ana Margheritis. 1999. "Liderazgo presidencial y dinámica institucional durante el primer periodo presidencial de Menem. El caso de las privatizaciones", *Política y Gobierno* VI: 441-475.

Majone, Giandomenico. 2001. "Políticas Públicas y Administración: ideas, intereses e instituciones", en Robert Goodin y Hans-Dieter Klingemann, ed., *Nuevo Manual de Ciencia Política*. Madrid: Istmo, Tomo II.

Marsh, David, y Martin Smith. 2000. "Understanding Policy Networks: Towards a Dialectical Approach. *Political Studies* 48: 4-21.

Maurich, Mario, y Gabriela Liendo. 1998. "¿Estilo decisionista de gobierno o estrategia decretista de gobierno? La Argentina de Alfonsín y Menem", en Eugenio Kvaternilc, ed., *Elementos para el análisis político: la Argentina y el Cono Sur en los '90*. Buenos Aires: Paidós.

McGuire, James W. 1992. « *The Causes of Strikes in Argentina, 1984-1991* ". University of California, Berkeley: Institute of Industrial Relations Working Papers Series.

Morata, Francesc. 1991. "Políticas Públicas y relaciones intergubernamentales", *Documentación Administrativa*, 224-225: 153-166.

Murillo, María Victoria. 2001. "La encrucijada del sindicalismo latinoamericano", *Política y Gobierno* VIII: 315-346.

Murillo, Victoria M. 1997. "La adaptación del sindicalismo argentino a las reformas de mercado en la primera presidencia de Menem", *Desarrollo Económico* 37: 419-446.

Negretto, Gabriel L. 2001. "Procesos constituyentes y distribución del poder: la reforma del presidencialismo en Argentina", *Política y Gobierno* VIII :117-166.

Novaro, Marcos. 2001. "Presidentes, equilibrios institucionales y coaliciones de gobierno en Argentina (1989-2000)", en Jorge Lanzaro, ed.,. *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO.

Osborne, David y Ted Gabler. 1992. *Reinventing Government. How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. United States of America: A William Patrick Boot.

Palermo, Vicente y Marcos Novaro, 1996. *Política y poder en el gobierno de Menem*. Buenos Aires: Grupo Editorial Norma y FLACSO.

Palermo, Vicente. 1991. "Argentina: democracia y populismo en tiempos difíciles. Algunas notas sobre la gestión menemista desde 1989", *Revista Estudios Políticos* 74: 211-240.

Palomino, Héctor. 1995. "Quiebres y rupturas de la acción sindical: un panorama desde el presente sobre la evolución del movimiento sindical en Argentina", en Carlos H. Acuña, ed., *La nueva matriz política argentina*. Buenos Aires: Nueva Visión.

Palomino, Héctor. 2000. "Relaciones entre sindicatos, empresarios y estado: cambio de actores y cambios de reglas de juego", en Birle, Peter; Carreras, Sandra. *Argentinien nach zehn Jahren Menem- Bilanz und Perspektiven*. Frankfurt am Main: Editorial Vervuert.

Parandekar, Suhas D.; Sergio España y María Paula Savanti. 2003. "El impacto de la crisis en el proceso educativo en Argentina". *Documento de Trabajo* N.3/03. World Bank: Oficina del Banco Mundial para Argentina, Chile, Paraguay y Uruguay. www.worldbank.org.ar

Peters, B. Guy, 2003. *El nuevo institucionalismo. La teoría institucional en Ciencia Política*. Barcelona: Gedisa Editorial.

Ramió, Carles y Miquel Salvador, 2005. *Instituciones y Nueva Gestión Pública en América Latina*. Barcelona: Fundación CIDOB.

Regonini, Gloria. 1991. "El estudio de las políticas públicas", *Documentación Administrativa* 224-225: 59-88.

Repetto, Fabián, y Fernanda Potenza Dal Masetto. 2003. "Problemáticas institucionales de la política social Argentina: más allá de la descentralización". VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, 28-31 Oct. 2003.

Rhodes, R.A.W., y David Marsh. 1992. "New directions in the Study of Policy Networks", *European Journal of Political Research* 21: 181-205.

Richardson, Jeremy; Gunnel Gustafsson y Grant Jordan. 1982. "The Concept of Policy Style", en Jeremy Richardson, ed., *Policy Styles in Western Europe*. London: George Allen & Unwin.

Rofman, Rafael. 2003. "El sistema previsional y la crisis de la Argentina". *Documento de Trabajo* N.7/03. Buenos Aires: Oficina del Banco Mundial para Argentina, Chile, Paraguay y Uruguay. www.worldbank.org.ar

Scharpf, F.W. 1978. "Interorganizational Policy Studies: Issues, Concepts and Perspectives", en K.L. Hanf y F.W. Scharpf, ed., *Policy Making: Limits to Coordination and Central Control*. London: Sage Publications.

Schvarzer, Jorge, y Ricardo Sidicaro. 1987. "Empresarios y Estado en la reconstrucción de la democracia en la Argentina". *El Bimestre*. Buenos Aires: Centro de Investigaciones Sociales sobre el Estado y la Administración.

Smith, William C. 1991. "Conflicto distributivo y política macroeconómica en Argentina", *Revista Mexicana de Sociología* 1: 71-106.

Subirats, Joan. 1991. "La Administración Pública como problema. El análisis de políticas públicas como propuesta", *Documentación Administrativa* 224-225: 15-57.

Subirats, Joan, 1992. *Un problema de estilo. La formación de políticas públicas en España*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Thwaites Rey, Mabel. 1995. "El rediseño de la relación Estado-sociedad: la política de privatizaciones en la Argentina (1989-1995)", *Gestión y Análisis de Políticas Públicas* 3: 91-104.

Torre, Juan Carlos. 1991. "América Latina. El gobierno de la democracia en tiempos difíciles", *Revista Estudios Políticos* 74: 145-161.

Torre, Juan Carlos, 1998. *El proceso político de las reformas económicas en América Latina*. Argentina-Barcelona-México: Paidós.

Uribe, Juan Pablo, y Nicole Schwab. 2002. "El sector salud argentino en medio de la crisis". Documento de Trabajo N.2/02. Buenos Aires: Oficina del Banco Mundial para Argentina, Chile, Paraguay y Uruguay. www.bancomundial.org.ar

Valenzuela, Samuel. 1983. "Movimientos obreros y sistemas políticos: un análisis conceptual y tipológico", *Desarrollo Económico* XXIII.

Valenzuela, Samuel. 1990. "El movimiento obrero en la transición hacia la democracia: un marco conceptual para su análisis" *Desarrollo Económico*. XXX.

Vallés, Josep, 2000. *Ciencia Política. Una Introducción*. Barcelona: Ariel. Ciencia Política.

Van Evera, Stephen, 1997. *Guide to Methods for Students of Political Science*. New York: Cornell University Press.

Zurbriggen, Cristina. 2003. "Las redes de políticas públicas. Una revisión teórica", *Colección Documentos*. Barcelona: I'Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya.

Zurbriggen, Cristina; Luis Senatore; Natalia Doglio y Gerardo Caetano, 2003. *Los sindicatos frente al impacto de la transformación del mercado. ¿Crisis de desaparición o crisis de transformación?* Uruguay: FESUR (Friedrich Ebert Stiftung).