

Instituto de Investigaciones Gino Germani

VI Jornadas de Jóvenes Investigadores

10,11 y 12 de Noviembre de 2011

Nombre y apellido: Alejandro Rossi

Afiliación institucional: Universidad de Buenos Aires

Correo electrónico: alemrossi@yahoo.com.ar

Eje problemático propuesto: Estado. Instituciones. Actores

Título de la ponencia: Límites y potencialidades en las políticas kirchneristas.

Los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández introdujeron un amplio conjunto de transformaciones desde el año 2.003, orientadas a modificar algunas de las líneas centrales del modelo socioeconómico implementado durante los años noventa en la Argentina, así como a garantizar la solidez de un gobierno que había llegado al poder con una legitimidad puesta en discusión por ciertos sectores de la población¹. Además, era necesario para el nuevo presidente dotarse de una base de poder político propia para incrementar sus niveles de autonomía respecto de Eduardo Duhalde, quien lo había ungido como el único peronista con posibilidades de derrotar a Carlos Menem².

Por esas razones , el kirchnerismo procuró cooptar grupos que habían contribuido al deterioro de la administración aliancista, manifestado por vías no institucionales como cortes de calle, saqueos y movilizaciones violentas, en un contexto en el que los partidos políticos tenían problemas de legitimidad, visibles con el incremento del denominado “voto bronca” en las elecciones parlamentarias de 2.001.

Asimismo, organizó una coalición con ciertos actores sociopolíticos, que no solo le permitió ampliar su legitimidad, sino que fue central para posibilitar algunas transformaciones que se encararon frente a las políticas implementadas durante el menemismo. Estas mutaciones se vincularon con la política de derechos humanos y de funcionamiento del Poder

¹ El candidato del Frente de la Lealtad Carlos Menem, que había obtenido el primer lugar en la primera vuelta, decidió no presentarse al ballotage a mediados del mes de Mayo.

² El apoyo a la candidatura de Néstor Kirchner había sido un recurso de última instancia del entonces presidente Eduardo Duhalde, ante el peligro que Carlos Menem obtuviera el grueso del voto justicialista, debido a la baja intención de voto de José Manuel De la Sota y la resistencia a presentar su candidatura de Carlos Reutemann.

Judicial, a la estrategia macroeconómica (particularmente al rol del mercado como asignador de recursos) y al esquema de políticas sociales, que implicaban un aspecto central de la relación del peronismo con los sectores populares.

1) Transformaciones en el campo de la política económica

En relación con el proyecto económico, la administración de Néstor Kirchner produjo algunas modificaciones importantes respecto de lo sucedido en los noventa, fundamentalmente en lo vinculado al rol del Estado como asignador de recursos, y los mecanismos para controlar el funcionamiento del mercado. Durante el período kirchnerista, el Estado recuperó un rol activo como asignador de recursos en el campo socioeconómico, utilizando dispositivos como el control de precios y tarifas de los servicios públicos, la concesión de subsidios o la intervención en el comercio exterior a través de aranceles, derechos de exportación o cupos, argumentando que era indispensable asegurar la provisión del mercado interno sin quedar subordinado a los vaivenes de la economía internacional.

Por otra parte, se estatizaron sociedades prestadoras de servicios públicos o productoras de bienes juzgados como estratégicos para el desarrollo, ya sea porque se consideró que no cumplían con las condiciones impuestas en los pliegos de concesión o porque las empresas prefirieron negociar su salida del país, sin iniciar acciones legales en tribunales internacionales, aunque obteniendo algún tipo de resarcimiento económico. En tal sentido, también es importante mencionar otra práctica usual que fue la venta de empresas por parte de grupos internacionales a ciertos empresarios vinculados con el gobierno³.

La forma para conseguir estos propósitos fue la puesta en práctica de medidas discrecionales, habilitadas por la Ley de Emergencia Económica⁴, en cuanto al régimen tarifario, los programas de inversión y los mecanismos de subsidio para la implementación de precios diferenciales a los distintos beneficiarios. También, se utilizó la vinculación entre el gobierno kirchnerista y algunos gremios claves en el funcionamiento de esas actividades para, a través de una estrategia de confrontación, dificultar el funcionamiento de muchas de esas

³ Ese proceso fue analizado de forma exhaustiva en Di Mateo, 2.009)

⁴ Ésta fue dictada durante el gobierno de Eduardo Duhalde y prorrogada durante la administración de Néstor Kirchner

actividades, provocando el incumplimiento de muchos de los compromisos contraídos en los pliegos de licitación que habían dado lugar a las privatizaciones.

La decisión de estimular a modificación en el marco de funcionamiento de las empresas proveedoras de servicios públicos le permitió a la administración incorporar en su coalición a ciertos núcleos empresariales, que recibieron beneficios en cuanto a acceso a mercados, créditos baratos para su desarrollo y subsidios, garantizando a cambio un espacio privilegiado para los sindicatos y una política, que como veremos, derivó en una permanente suba de los salarios nominales⁵.

Con el fin de asegurar la sustentabilidad del programa económico implementado por el Ministro de Economía en la administración duhalista, Roberto Lavagna, sosteniendo el crecimiento del sector industrial vinculado con el mercado interno, Kirchner planteó la necesidad de dinamizar el consumo local, lo que requería el incremento de la capacidad de compra de los asalariados, aunque sin poner en discusión el mejoramiento de la competitividad logrado con la devaluación, que había derivado en una baja en el costo laboral en términos de moneda extranjera.

Para aumentar el poder de compra de los asalariados, el gobierno kirchnerista adoptó políticas activas, como incrementos de sueldos y la elevación del salario mínimo, por medio de decretos de necesidad y urgencia; así como el impulso a la realización de negociaciones colectivas por actividad, que permitieron reunir a sindicatos y cámaras empresarias en el Consejo del Salario. En esas negociaciones, el Ministerio de Trabajo tuvo una postura propicia para las demandas de los trabajadores, intercediendo para que se diera respuesta favorable a muchos de sus reclamos, e incluso tramitando con otras áreas del gobierno, la concesión de subsidios para posibilitar los incrementos reclamados por los gremios afines, sin impactar en los precios, aunque generando un incremento de erogaciones difícil de sostener con el paso del tiempo.

En materia salarial, los sindicatos consiguieron aumentos en las remuneraciones de trabajadores del sector formal, que estaban empleados en sectores que rápidamente estaban

⁵ Este mecanismo de subsidios fue diluyendo el peso que la tarifa tiene en el resultado operativo de la empresa, disminuyendo los incentivos para eficientizar las prestaciones y el énfasis en garantizar la incorporación de tecnología que permitiera el abaratamiento de costos

recuperando sus niveles de producción previos a la crisis y que estaban vinculados con actividades que se habían beneficiado de la caída de los costos en términos reales producto de la devaluación, aún cuando siempre se buscó que dichos incrementos fueran consistentes con los objetivos antiinflacionarios del gobierno, que temía que una espiralización de la inflación pudiera dañar la capacidad de compra de los haberes y por ende ahogar el proceso de reactivación económica, además de acelerar el conflicto social por los mayores reclamos de grupos piqueteros ante el rezago de las prestaciones brindadas por los programas sociales.

El rol moderador de los reclamos de los núcleos obreros más radicalizados en las negociaciones colectivas, se sumó a la presión de determinados sindicatos para conseguir el reencuadramiento de los trabajadores de ciertas actividades⁶. La estrategia de los sindicatos más cercanos al gobierno se vio favorecida por una posición “complaciente” de la cartera laboral⁷, la cual no solo tuvo una mediación activa en defensa de los trabajadores en las situaciones conflictivas, sino que propició el funcionamiento de los mecanismos de negociación colectiva, creando instancias para la interacción permanente entre trabajadores y empresarios a partir del llamado a Convenciones Colectivas, en un marco de recuperación de la actividad económica, de abaratamiento de los costos laborales en términos internacionales y de encarecimiento de los bienes de capital importados (revirtiendo los condicionantes de la década pasada).

Asimismo, la administración permitió el ejercicio de medidas de presión como bloqueos a empresas para favorecer el traspaso de afiliados de un gremio a otro, que ofrecía mayores beneficios. Las pérdidas que implicaban la paralización de actividades y la imposibilidad de recibir insumos o distribuir productos elaborados, llevaron a que los empresarios presionaran a los trabajadores para que resolvieran los conflictos por el encuadramiento, favoreciendo a los gremios con mayor capacidad de movilización.

2) Políticas sociales.

⁶ Esto permitía no solo asegurarse el acceso a fondos provenientes de distintos aportes, sino también el reforzamiento del gremio para determinadas negociaciones.

⁷ Acompañada de una renuencia a utilizar distintos mecanismos represivos para desalentar mecanismos violentos para reivindicar derechos.

En el plano de las políticas sociales, la administración kirchnerista procuró cambiar algunos de los criterios que habían orientado las reformas noventa, intentando revertir procesos de descentralización, focalización y mercantilización que habían primado en la década anterior.

2-a) Cambios en materia educativa.

En relación con la temática educativa, si bien el gobierno kirchnerista no revirtió por completo muchas de las alteraciones introducidas durante el menemismo, desarrolló iniciativas para incorporar mayores niveles de equidad y concertación con los actores involucrados, además de desplegar una serie de mecanismos centralizadores que permitieran disminuir las diferencias entre regiones. El Ministerio de Educación de la Nación, procuraría en su gestión generar instancias de participación del conjunto de actores del sistema educativo en el debate e implementación de las políticas relacionadas con dicho sistema, particularmente de los sindicatos docentes y de las agrupaciones de padres y estudiantes.

Además, convocó a las fuerzas políticas, sociales y productivas, para confeccionar un Proyecto Educativo Nacional que se constituyera en una política de Estado para el desarrollo cultural, económico y social (Pagano, Sverdlick y Costas, 2.007). De ese modo, aparecía la idea de transformar la reforma educativa en parte de una transformación más amplia en el modelo de desarrollo del país. Se argumentaba, que en los noventa había predominado una lógica financiera en la economía, que había tenido su correlato con la falta de incentivos a los alumnos para que se volcaran a carreras ligadas con la actividad productiva.

CTERA había organizado una caravana por todo el país, para presionar por su participación en la formulación de la ley que apuntaba a mejorar el financiamiento educativo, dando lugar a una ronda de consultas en la que participaron además de los gremios, organizaciones empresariales, sociales y académicas. La iniciativa de ese modo pudo recoger no solo las demandas de estos diferentes sectores, sino que permitió articular una mayoría sólida para favorecer su aprobación, argumentando que se buscaba la implementación de una política de largo aliento, que trascendiera a las sucesivas administraciones, independientemente de las relaciones que establecieran con los distintos gobiernos provinciales.

Se planteaba la elevación del porcentaje destinado a educación, como surgía de la Ley de Financiamiento Educativo, que preveía un incremento progresivo de los fondos orientados al

sistema hasta 2.010⁸. La participación de la financiación privada no estaba suficientemente explicitada lo cual generó importantes discrepancias acerca de la magnitud que ésta podría adquirir, así como las características y capacidades de determinación de contenidos que podrían adoptar. En la misma línea, se creó el Programa Nacional de Compensación Salarial Docente, para homogeneizar el salario inicial de los maestros, reduciendo las desigualdades entre jurisdicciones, y se conformó una comisión, integrada por funcionarios del Ministerio de Educación, miembros del Consejo Federal y los sindicatos docentes, destinada a elaborar un convenio sobre las condiciones laborales, carrera docente, salario mínimo y calendario escolar.

Dicha iniciativa fue importante no solo para intentar resolver unos de los problemas que había complicado la relación entre gobiernos provinciales y sindicatos, y para mejorar los ingresos de un sector de la sociedad que podía actuar como dinamizador del consumo, sino que operó como un mecanismo que permitió ampliar el espacio de negociación en otros aspectos vinculados con el quehacer educativo.

En la implementación de la iniciativa, puede verse que el incremento de la inversión en el área educativa se ha dirigido primordialmente al aumento de salarios, particularmente el de aquellos que estaban en peores condiciones en cuanto a sus ingresos, buscando disminuir diferencias entre provincias y beneficiando a los docentes más jóvenes y con menor antigüedad, enfatizando de ese modo un carácter equitativo de la decisión.

Por otra parte, sectores vinculados con la actividad industrial hacían hincapié en la necesidad de mejorar las condiciones de desarrollo de instituciones relacionadas con la actividad productiva. Para la sanción de la legislación referida al ámbito técnico, el gobierno kirchnerista confeccionó un proyecto de ley que fue debatido en el Consejo Nacional de Educación Técnica y en el Encuentro Federal de Educación y Trabajo, , participando de este encuentro entre otros, representantes de los gremios de alcance nacional, la Unión Industrial Argentina y la Cámara Argentina de la Mediana Empresa.

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

Igualmente, en la Comisión de Educación de las Cámaras de Diputados y Senadores, esos grupos fueron consultados de nuevo, particularmente en lo referido a los mecanismos más eficientes para la implementación de la iniciativa, con el objetivo de poder articularla de manera exitosa con el mercado de trabajo, que estaba modificándose en línea con las transformaciones en el programa económico, con una recuperación de la actividad fabril y un ritmo de crecimiento más pausado en el área de los servicios.

En cuanto a los apoyos sociales, contó con la clara adhesión de gremios como CTERA y AMET (este último vinculado con la enseñanza técnica), quienes consideraban que la iniciativa permitía superar algunos de los aspectos más negativos que para la enseñanza técnica había tenido la Ley Federal de Educación de 1.993, con su tendencia a la fragmentación y al debilitamiento de ciertos contenidos básicos. Por otra parte, algunas de las recomendaciones de esas organizaciones durante el proceso de debate sobre la norma fueron incorporadas por el oficialismo (Ferrari y Rossi, 2.009). Además, los gremios veían a este cambio como un primer paso para la modificación de la Ley Federal de Educación, con sus características fragmentarias y generadoras de heterogeneidad entre diferentes jurisdicciones, abriendo un espacio de negociación para incorporar mecanismos que permitieran lograr mayores niveles de integración.

A diferencia de los sindicatos, los centros de estudiantes se convirtieron en críticos de la nueva ley, particularmente en lo referido a la posibilidad que los convenios con empresas privadas para realizar pasantías se convirtieran en mecanismos para la existencia de mano de obra barata, profundizando los mecanismos de precarización laboral existentes. Asimismo, enfatizaban la falta de precisión para la puesta en práctica de la educación de seis años, en un contexto de gran heterogeneidad de los sistemas educativos provinciales, que podrían ajustar la nueva norma a sus necesidades coyunturales, de acuerdo a las limitaciones de infraestructura y personal que tuvieran.

Todo el proceso de reforma educativa estuvo acompañado de una apertura del debate hacia sectores relevantes de la sociedad civil. Cuando el gobierno oficializó su decisión de modificar el sistema, ya contaba con el apoyo de los gremios docentes más influyentes a nivel nacional, luego de que la sanción, el año anterior, de la ley N° 25.919, asegurara la

continuidad del incentivo docente⁹. Por ello, la presentación de la Nueva Ley de Educación Nacional contó con el apoyo de importantes actores sociales, entre los que los sindicatos tuvieron un papel muy destacado.

Esta iniciativa, considerada por CTERA como una respuesta a sus reivindicaciones históricas, convirtió al sindicato en aliado del gobierno a la hora de impulsar el proyecto de financiamiento educativo¹⁰. Desde ese momento el Poder Ejecutivo habilitó diversos canales de participación con el fin de incluir en el debate sobre la financiación educativa a sectores relevantes de la sociedad civil. La consulta al sector empresario contó con la presencia de representantes de cámaras industriales, instituciones financieras, medios de comunicación y empresas tecnológicas, que manifestaron su apoyo al planteo gubernamental de establecer nuevas reglas de financiación para el sector educativo.

En relación con el nuevo marco regulatorio, la iniciativa mantiene la descentralización de los establecimientos y no se alteran las funciones del Ministerio de Educación establecidas anteriormente por la Ley Federal, aunque se introducen cambios de importancia como el no establecimiento de la duración de los ciclos primario y secundario, la inclusión como potestad ministerial de la declaración del estado de emergencia educativa para dar asistencia a la jurisdicción que lo necesite y la asunción de responsabilidad junto con el Consejo Federal de Educación de asegurar niveles de calidad para la educación en zonas rurales. De ese modo, algunas de las ideas que se postulaban en la iniciativa eran la estructuración de un modelo unificado en todo el país, la obligatoriedad del nivel secundario, la universalización de educación inicial y la mayor intervención de docentes, padres y la comunidad en general en la gestión educativa, eliminando la visión tecnocrática que habría predominado hasta entonces (Ferrari y Rossi, 2.009).

Como una clara señal de ese apoyo a nivel gremial, se destaca la presentación conjunta de la iniciativa por el Ministro de Educación Daniel Filmus, el secretario de CTERA Hugo

⁹ Éste había sido creado durante el segundo gobierno de Carlos Menem, como una estrategia para frenar los reclamos formulados en la Carpa Blanca de mejoramiento salarial en las provincias menos desarrolladas. El incentivo se mantuvo durante la administración aliancista y fue posteriormente confirmado por el kirchnerismo.

¹⁰ Ese acercamiento de CTERA con el gobierno kirchnerista planteó disidencias al interior de la C.T.A., en donde había sectores muy ligados con la administración nacional y otros profundamente enfrentados con ella.

Yasky y el dirigente de la Unión de Trabajadores de la Educación (UTE) Francisco Nenna¹¹. Yasky demostró la conformidad de su gremio, calificando a la sanción de la iniciativa oficial como un “hecho histórico” que marcaba una ruptura con el pasado reciente.

Entre los contenidos de la nueva normativa que reivindicaba CTERA se encontraban la responsabilidad conjunta de nación y provincias sobre el funcionamiento del sistema educativo; la transición hacia la reunificación de la estructura del sistema educativo nacional mediante el reconocimiento de solo dos variantes en sus ciclos primario y secundario, el objetivo de universalización de la educación inicial, la extensión de la obligatoriedad del cursado y la incorporación de formas de participación democráticas en el gobierno educativo. El gremio resaltaba que la ley recuperaba muchas de sus demandas históricas como la definición de la educación como un derecho social y un bien público que no puede ser mercantilizado, la reivindicación del papel del Estado como proveedor y financista de la educación, la incorporación del derecho a la negociación colectiva nacional y provincial y la capacitación permanente y gratuita (Ferrari y Rossi, 2.009).

2-b) Transformaciones en el campo previsional

El sector ligado con la previsión social es otro en el que el gobierno kirchnerista implementó un conjunto de mutaciones importantes en el área de las políticas sociales. En el plano previsional, en un primer momento, la administración de Néstor Kirchner puso en práctica incrementos para jubilados y pensionados, pretendiendo que los haberes no perdieran capacidad adquisitiva frente al aumento de precios que había tenido lugar luego de la devaluación de principios de 2.002.

Asimismo, con el propósito de subsanar la complicación de aquellos trabajadores que habían estado desempleados mucho tiempo o habían estado trabajando informalmente, se implementaron estrategias de jubilación anticipada para las mujeres de más de 55 años y hombres de 60, con más de treinta años de aportes. Este régimen, llamado Prestación Anticipada por Desempleo permite a esos trabajadores cobrar la mitad del haber que les correspondería cuando alcancen la edad jubilatoria, dejando de cobrar el beneficio si

¹¹ Este último será elegido en los comicios de Junio de 2.009, legislador de la Ciudad de Buenos Aires a través de una lista con claro apoyo kirchnerista, que llevaba como candidato a diputado nacional al banquero Carlos Heller y que alcanzó aproximadamente el 11% de los sufragios

consiguen un empleo, aunque si siguen desempleados, cuando alcanzan los 60 o 65 años pasan a cobrar la jubilación completa.

También, se efectuaron moratorias previsionales, con el fin que potenciales beneficiarios, afectados por las frecuentes crisis económicas, pudieran regularizar su situación y acceder a una prestación previsional, pagando las deudas previsionales contraídas durante su período laboral. Por un lado se estableció la moratoria Ley 25.994, por la cual las mujeres de más de 60 años y los hombres de más de 65 al 31 de Diciembre de 2.004 pudieran completar los treinta años de aportes, con una fecha tope para acogerse a ella¹². Por otra parte, se preveía la aplicación de una prórroga a la Ley 24.476, que abarcaba a los aportes adeudados a partir de los dieciocho años de edad, por el período de Enero de 1.955 hasta Septiembre de 1.993. Asimismo, se instituyó que las AFJP deberían transferir los saldos acumulados por los aportes obligatorios recibidos de docentes primarios y secundarios, investigadores científicos, diplomáticos y trabajadores del Poder Judicial, los cuales tenían regímenes previsionales especiales.

Una iniciativa que planteaba una modificación sustantiva para el esquema fue la reapertura de la elección entre los sistemas de reparto y capitalización, la cual se ejercería hasta el 31 de Diciembre de 2.007, y se repetiría cada cinco años. La primera posibilidad para ejercer dicha opción no tendría límites de edad, mientras que a partir de la segunda podrá ser ejercida hasta diez años antes de alcanzar la edad jubilatoria. Como un elemento que reforzaba el componente público, se postulaba que los varones mayores de 55 años de edad y las mujeres de más de 50 que estuvieran afiliados a una AFJP y tuvieran en su cuenta menos de 20.000 pesos pasarían al régimen estatal, salvo que antes del 10 de Junio manifestaran su voluntad de quedarse en la AFJP.

Además, se instituía que los nuevos trabajadores deberían aportar el 11 % del sueldo, y si eran indecisos quedarían cubiertos por la opción que reforzaba la prestación directa del Estado, salvo que expresaran su voluntad de estar en una AFJP. Para mejorar el monto del salario a capitalizar se estableció que las comisiones de las Administradoras no podrían superar el 1% del salario, a lo que se agregaba el costo del seguro, por lo que se estima que en promedio la comisión total pasaría de del 2,54 a un 2,40 del sueldo. La propuesta, con el

¹² Esa moratoria finalizó el 30 de Abril de 2.006.

objetivo de fortalecer la opción de reparto, postulaba que el cálculo de la jubilación estatal subiera del 0,85 al 1,5 del sueldo promedio de los últimos diez años. Además, se elevaba de 4.800 pesos a 6.000 el tope salarial sobre el cual se realizaría el descuento jubilatorio desde Abril, para fortalecer la capacidad financiera del sistema para mejorar las erogaciones.

El Poder Ejecutivo decidió ingresar el proyecto de reforma previsional por el Senado, suponiendo que en esa Cámara se presentarían menos resistencias para una rápida aprobación de la iniciativa. Esa presunción se mostró acertada, ya que en sólo un mes se conoció la propuesta, se discutió en el Congreso, y se transformó en ley. La única concesión gubernamental con respecto al proyecto enviado inicialmente fue la inclusión, a pedido del radicalismo, de una cláusula que garantizara que el Estado no utilizaría para fines no previsionales los recursos ingresados como consecuencia de la reforma (La Nación, 05/02/07).

La iniciativa gubernamental no estuvo expuesta ni al debate público (pese a que la sociedad en general se manifestó a favor de los puntos más publicitados del proyecto); ni al técnico (no se presentó ninguna estimación, ni económica ni en términos de cobertura, del impacto de las medidas¹³), procurando que el paso por el Congreso no provocara distorsiones en el proyecto oficial. Dos semanas más tarde, legisladores de la oposición se encargarían de expresar las objeciones más fuertes que recibió la iniciativa en su tránsito parlamentario antes de convertirse en ley. Tanto desde las agrupaciones de derecha, como desde los partidos de centro-izquierda e izquierda se formuló una advertencia acerca del riesgo de un desfinanciamiento del sector previsional público por las deudas implícitas que contraía el Estado a futuro.

Para viabilizar el proceso de transformación que quería encararse, la definición sobre la necesidad de realizar cambios en el sistema previsional se fundamentó en un diagnóstico muy crítico respecto de la Ley 24.241 de 1.993 y de los efectos que aquella había tenido en el tejido social. El proyecto fue asociado a la necesidad de que el Estado protegiera los derechos de los sectores más vulnerables a través de un Sistema de Reparto fortalecido frente a la opción de las AFJP. El planteo sobre los cambios que la reforma implicaba para los distintos sectores de la población fue un condicionante muy importante para que ciertos líderes

¹³ El Director de la ANSES, Sergio Massa, planteó que la temática considerada era de tanta importancia que no podía quedar subordinada a cálculos macroeconómicos de corto plazo.

sindicales que durante la década menemista se habían opuesto cerradamente a la reforma del sistema de previsión social, como Hugo Moyano y Hugo Yasky, de la CTA, se refirieran a las modificaciones parciales de aquella reforma como medidas “históricas” y apoyaran públicamente el proyecto gubernamental (Clarín, 25/01/07).

Distintas iniciativas de reforma previsional¹⁴, con contenían características de cambio más profundas y más cercanas a la ruptura con el sistema previo, tampoco lograron tener ningún impacto fuerte en el Congreso o en la opinión pública (Clarín, 26/01/07). La definición de la reforma como un quiebre con las políticas aplicadas en los años noventa¹⁵ fue suficiente para que el gobierno lograra el consenso necesario para aprobar la ley, monopolizando así el rédito político por modificaciones al sistema previsional que todos los actores, incluso aquellos que desde el oficialismo fueron presentados como los grandes perdedores, consideraban necesaria para garantizar un funcionamiento aceptado por importantes sectores.

Los efectos buscados por el gobierno no fueron alcanzados, ya que desde Abril de 2.007 hasta Enero de 2.008, solo se habían pasado del sistema de Administradoras al público 1.263.478, de una población de 11,4 millones de personas (Madera, 2.010). Ese bajo nivel de traspasos no solo permitía la continuidad de un sistema de capitalización predominante, sino que dificultaba la estrategia gubernamental de apropiarse de un importante flujo de fondos que podía ser útil para fomentar el desarrollo de determinados sectores de la economía que el gobierno consideraba centrales en su esquema productivo.

En el año 2.008, en el marco de una crisis económica internacional y ante el fracaso para implementar un sistema de movilidad en las retenciones a los productos cereales, que permitiera un aumento en la recaudación, se decidió la eliminación del sistema de capitalización y la creación de un nuevo esquema previsional, con un fuerte peso del Estado y una posición marginal de las Administradoras de Fondos de Jubilación y Pensión, a partir de la controversia por el manejo de los aportes voluntarios de los afiliados.

¹⁴ Los diputados Claudio Lozano (CTA) y María América González (ARI) habían presentado proyectos alternativos que nunca llegaron a ser discutidos en el recinto.

¹⁵ *“Si esa gente del Pro gobernara volveríamos a los 90, volveríamos a sufrir todo lo que sufrimos desde el 76 en adelante. Hay que tener buena memoria”*. Esta crítica de Kirchner al voto en contra del proyecto de reforma previsional por parte del bloque de Propuesta Republicana, se inscribió en un contexto de disputa electoral por la Ciudad de Buenos Aires, en el cual el presidente de PRO, Mauricio Macri, era el candidato mejor posicionado y principal competencia del candidato oficialista y Ministro de Educación del gobierno nacional Daniel Filmus (La Nación 01/03/07).

Se creó de ese modo el Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA), a partir de un discurso caracterizado por las críticas al esquema de AFJP, al cual se hacía responsable de la inequidad en el sistema y de los potenciales riesgos de los ahorros previsionales en un contexto de gran volatilidad financiera. Por ello, se decidía centralizar en el Estado la recaudación y distribución de los fondos, argumentando que dicha decisión brindaría mayores niveles de previsibilidad para los beneficiarios.

La propuesta contó con el apoyo de legisladores del Frente para la Victoria y de diputados de otros partidos que tenían una identificación con una reforma que fortaleciera la presencia del Estado en materia previsional, entre los que pueden mencionarse Claudio Lozano y María América González (quienes habían luchado contra la existencia de un sistema de capitalización). Algunos sectores de la oposición como el radicalismo y la Coalición Cívica, criticaron aspectos del proyecto que no se vinculaban con el predominio de una estrategia de reparto, sino con el posible deterioro de la seguridad jurídica y la falta de previsibilidad de las inversiones que la ANSES podía desarrollar (Madera, 2.010).

En último lugar, con el fin de disminuir las presiones de legisladores de la oposición y de distintas organizaciones previsionales, la administración de Cristina Fernández de Kirchner propuso un cambio en el sistema de movilidad de las prestaciones previsionales. En tal sentido, se planteó la posibilidad de recalcular el beneficio dos veces por año en función de los ingresos recibidos por el sistema. La Ley 26.417, promulgada en Octubre de 2.008, modifica el monto de las prestaciones en los meses de Marzo y Septiembre de cada año, en base a un promedio entre las variaciones producidas en los recursos del SIPA y el índice general de salarios determinado por el INDEC o la variación de la Remuneración Imponible Promedio de los Trabajadores Estables, según cual sea la más favorable para los trabajadores.

Esa iniciativa gubernamental se produjo en una circunstancia en la cual varios partidos opositores y distintas organizaciones sociales (entre las que se encontraban sindicatos y organizaciones de jubilados) habían presentado diferentes proyectos para reintroducir el 82% móvil. La administración de Kirchner adoptó una estrategia de rechazo de esas propuestas, privilegiando un proyecto propio sin tomar en consideración muchas de las previsiones planteadas en los proyectos opositores.

En el año 2010 las agrupaciones opositoras lograron consensuar un proyecto que reintroducía el 82% móvil, el cual fue vetado por la Presidenta, argumentando que no garantizaba mecanismos para el financiamiento, pudiendo alterar el equilibrio de las cuentas previsionales. Se priorizó el objetivo de no ceder protagonismo a expresiones opositoras que pudieran beneficiarse ante la opinión pública por las mejoras, consolidándose además la estrategia de realizar concesiones a ciertos actores sociales que se encontraban en condiciones desventajosas, sin alterar aspectos sustanciales del programa económico.

2-c) Mutaciones laborales y en el sistema de obras sociales

En relación con las temáticas laboral y de funcionamiento del sistema de obras sociales se produjeron cambios que se dirigieron tanto a remediar problemas derivados de la salida de la Convertibilidad como a replantear algunos de los legados derivados de los intentos de reforma previos. Inicialmente, se intentó amortiguar las consecuencias de la devaluación, con un incremento del desempleo, la fuerte caída del salario real y el consiguiente aumento de la pobreza. La duplicación del monto indemnizatorio en caso de despido injustificado de trabajadores formales, fue una medida sancionada durante la presidencia duhaldista, prorrogada por Kirchner mediante decretos de necesidad y urgencia, con el objetivo de garantizar un mínimo de ingresos a los grupos que perdían posiciones en el mercado de trabajo formal.

Asimismo, para marcar un punto de quiebre con las experiencias previas desarrolladas durante los años noventa, se sancionó la Ley 25.877, la cual derogaba la 25.250, último intento flexibilizador durante la presidencia de Fernando De la Rúa¹⁶, que había generado una enorme controversia dentro de la Alianza por las acusaciones de pago de sobornos para su sanción. Algunas de las modificaciones introducidas fueron la autorización a los trabajadores a hacer valer el convenio colectivo de ámbito mayor si sus normas eran más favorables y la reducción del período de prueba a 3 meses sin posibilidades de extensión.

Igualmente, para incrementar la capacidad negociadora de los gremios, se garantizó la continuidad de los convenios que seguían vigentes luego de varios años por falta de acuerdo entre las partes (manteniéndose el principio de ultraactividad que había sido criticado por las

¹⁶ La ley 25.250 había sido de muy difícil implementación, debido a las denuncias de cohecho que se habían producido tras su aprobación en la Cámara de Senadores.

organizaciones empresariales); y se ampliaron las indemnizaciones de aquellos trabajadores empleados después de Septiembre de 1.998, que se habían visto perjudicados por la caída del monto para las indemnizaciones incorporado en la Ley 25.013¹⁷.

La propuesta del Poder Ejecutivo fue condicionada por sectores del sindicalismo encabezados por el dirigente camionero Hugo Moyano, que habían confrontado con el gobierno durante el menemismo en la década del noventa y se habían escindido de la C.G.T., durante la presidencia de De la Rua, adoptando una posición de creciente oposición al programa económico y la política de flexibilización laboral. En las consultas previas al envío del proyecto al Congreso el gobierno recibió a las dos CGT y a la CTA¹⁸, con quienes discutió el borrador de la ley, abriendo un espacio de negociación con el sindicalismo organizado.

En el marco de esas negociaciones, el gobierno kirchnerista privilegió las demandas de la corriente cegetista liderada por Hugo Moyano, lo cual anticipó el peso de este actor en la estructura de poder de la alianza en formación¹⁹, así como la relevancia que adquiriría el abogado laboralista Héctor Recalde desde el punto de vista técnico en la formulación e implementación de la política laboral. Las otras dos centrales obreras también acompañaron el proyecto. La CGT oficial, comprometida con el escándalo de corrupción que había rodeado la aprobación de la “Ley Banelco” en el año 2.000, no tenía suficiente poder para negociar cambios de fondo, por lo que decidió apoyar sin mayores resquemores la iniciativa kirchnerista de derogarla y reemplazarla por una nueva legislación. Asimismo, algunos de los sindicalistas pertenecientes a esta entidad ya habían establecido puentes rápidamente con el kirchnerismo, para reestructurar sus alianzas y posicionarse en un espacio cercano a la nueva administración.

¹⁷ Como una decisión discordante con el resto de la iniciativa se establecía un descuento en los aportes patronales que llegaba al 33% en las empresas de menos de ochenta empleados, alcanzando el 50% si el nuevo trabajador fuera un beneficiario de un Plan Jefes y Jefas de Hogar.

¹⁸ Central de Trabajadores Argentinos, liderada en ese momento por Víctor de Gennaro.

¹⁹ Fue a raíz de las críticas de Moyano y del abogado de la CGT, Héctor Recalde, que se eliminó un artículo que otorgaba al Ministerio de Trabajo la facultad de arbitrar cuando las partes no llegaran a un acuerdo, y que fue considerado como una lesión a la autonomía colectiva y la libertad sindical (La Nación, 06/02/04). Asimismo, la preeminencia del convenio “más favorable” para el trabajador (que la ley 25.250 había anulado a favor del convenio de ámbito menor, por empresa), la restauración de la cláusula de ultraactividad, la estipulación de que sólo con el acuerdo sindical una empresa en quiebra podría quedar exenta del convenio colectivo de trabajo, y la obligación empresarial de brindar información económica a los sindicatos con personería gremial, eran todas medidas tendientes a reestablecer el poder sindical frente al de los otros actores sectoriales.

La Central de Trabajadores Argentinos, pese a que la iniciativa oficial mantenía el monopolio de la representación sindical que afectaba a la Central, y no daba una respuesta satisfactoria a la demanda original que había formulado de una mayor democratización interna de los sindicatos, acompañó la iniciativa pensando que su aprobación significaba un replanteo frente a la estrategia flexibilizadora que había predominado en el pasado²⁰. En ese sentido, algunos de los sectores técnicos de la central, como Claudio Lozano²¹, consideraban que ese replanteo también implicaba un cambio en la mirada sobre el funcionamiento de la economía y una revisión en cuanto a las estrategias de búsqueda de obtención de ventajas en cuanto a la competitividad relacionada con el costo laboral. Se suponía que ese replanteo estaba además vinculado con la caracterización del salario como un componente central de la demanda agregada y no meramente como un costo de producción y un condicionante de la competitividad.

Asimismo, con el propósito de combatir la informalidad en materia laboral, se implementó el Plan de Regularización del Trabajo, orientado a luchar contra el trabajo no registrado, verificar el cumplimiento de las condiciones de trabajo que garantizaran los derechos de los trabajadores y la protección social, alcanzar mayor eficiencia en la detección de incumplimientos a la normativa laboral y a la de Seguridad Social y lograr la incorporación al sistema de Seguridad Social de los trabajadores excluidos del mismo²².

Se creó un Sistema Integral de Inspección del Trabajo y la Seguridad Social para fiscalizar el cumplimiento de las normas del trabajo y de la Seguridad Social en todo el territorio nacional, además de fortalecerse los mecanismos de toma de conciencia de trabajadores y empleadores sobre la conveniencia de formalizar el trabajo y las nuevas opciones que se abrían para alcanzar ese propósito, estableciéndose un consenso sobre la necesidad de garantizar el predominio de la legalidad en materia laboral.

Además, se reformuló el Plan de Jefes y Jefas de Hogar Desocupados, procurando vincular a los beneficiarios con el mercado de trabajo formal y por ende con las organizaciones sindicales con las que se habían establecido buenas relaciones, alejándolos de los grupos

²⁰ Por otra parte, existían sectores dentro de la CTA que consideraban que la posibilidad de mantener una buena relación con el gobierno sería una buena herramienta para el logro de su reconocimiento futuro.

²¹ Quien había sostenido durante la década del noventa una postura fuertemente crítica frente a cualquier intento de flexibilización laboral que procurara disminuir el costo del trabajo para los empleadores

²² Esta medida alimentaría las arcas fiscales, favoreciendo el proceso de expansión de la cobertura previsional que se analizó previamente.

piqueteros que tenían posiciones más confrontativas con el gobierno. Para conseguir ese fin, el Plan Más y Mejor Trabajo, apuntaba a mejorar la empleabilidad de las personas desocupadas (que en muchos casos arrastraban varios años de desconexión con el trabajo, lo que había deteriorado sus capacidades) y las que poseían planes de empleo y promover su inserción laboral en empleos de calidad, con mejor cobertura y mayores niveles de productividad.

Las acciones desarrolladas para ello se vinculaban con la inserción en empleos formales, el apoyo para la formación profesional de los que demandaban trabajo y tenían problemas desde el punto de vista de su calificación, la orientación laboral y el fortalecimiento de unidades productivas autogestionadas por los trabajadores, que tuvieran algún tipo de viabilidad para permitir la incorporación al mercado formal.

Asimismo, se lanzó el Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social “Manos a la Obra”, que estaba orientado a la inclusión social, sobre la base de la generación de trabajo, promoviendo la creación y el apoyo a emprendimientos productivos y comunitarios de menor escala. Para lograr ese objetivo, se decidió impulsar dichos emprendimientos mediante actividades de capacitación, asistencia financiera y técnica, inserción en circuitos productivos dinámicos con énfasis en nuevos mercados, que favorecieran la diversificación de la producción; y coordinación con otras iniciativas de apoyo al desarrollo local y regional (Ministerio de Desarrollo Social, página web, www.ministeriodedesarrollosocial.gov.ar). En la implementación de esta decisión, se le confería un papel central a las organizaciones sociales que tenían buenos vínculos con la administración kirchnerista, como el Frente Tierra y Vivienda, el Movimiento Evita y Barrios de Pie, estableciéndose como un objetivo medular de la iniciativa superar la precariedad en la producción y consolidar la autosustentabilidad de la misma, considerando sus trayectorias productivas.

Luego de la sanción de la Ley de Ordenamiento Laboral, la coalición política y social que respaldó al kirchnerismo para la puesta en práctica de políticas vinculadas con el mercado laboral cambió, limitándose el número de sus miembros, aunque ampliándose el grado de cohesión que la constituía. La CGT liderada por Moyano, se constituyó en un actor primordial, que monopolizó los espacios que sostenían los arreglos salariales y de condiciones de trabajo, a la vez que impulsó en el ámbito legislativo, desde la Comisión de Trabajo de Diputados

presidida por el ex abogado de la Confederación Héctor Recalde, una serie de proyectos que procuraba reforzar los derechos del trabajador frente a las atribuciones de las empresas²³.

El papel central protagonizado por los sindicatos durante las administraciones kirchneristas no se limitó al núcleo que tenía mejores relaciones con el oficialismo. Por fuera de la coalición gubernamental estructurada, diferentes organizaciones expresaron demandas que no tuvieron que mantener el tenso equilibrio entre la presión salarial y la política inflacionaria del gobierno y, por lo tanto, presionaron por expandir los límites que frenaban las reivindicaciones de la organización sindical peronista.

Ciertos gremios ligados con la Central de Trabajadores Argentinos consiguieron satisfacción para algunas de sus reivindicaciones salariales²⁴, aunque no se logró transformar la lógica de derrame de los sectores más acomodados hacia los postergados, que hubiera permitido alterar con mayor fuerza la distribución del ingreso, más allá de avances parciales y limitados que pudieron alcanzarse, particularmente en gremios vinculados con actividades que habían incrementado vigorosamente su rentabilidad, como consecuencia del cambio en los precios relativos de la economía.

La falta de reconocimiento pleno de esta central obrera con derechos iguales a la CGT, también representó una limitación de su capacidad para negociar mejores condiciones de trabajo con grupos empresariales o con el Estado, priorizándose en muchos casos a organizaciones que incluían a trabajadores de similar rama de actividad, pero que habían establecido una relación más cercana con el kirchnerismo²⁵. Los gremios de la CTA que no se alinearon con el kirchnerismo accedieron a menores espacios de negociación, que permitieran garantizar la satisfacción de sus principales reivindicaciones

Por otra parte, en lo relacionado con el funcionamiento del sistema de obras sociales, se introdujeron modificaciones que impactaron en los vínculos que podían establecerse con los

²³ Entre las leyes promovidas por Recalde se encuentran la restricción la capacidad del empleador para modificar las condiciones de trabajo sin el consentimiento del empleado y el fortalecimiento de los derechos del trabajador ante la quiebra empresarial (Etchemendy y Collier, 2007). Muchas de las iniciativas de este legislador fueron dilatadas en su tratamiento en el Senado, provocando tensiones dentro de la coalición kirchnerista en cuanto a la verdadera voluntad de producir cambios más profundos en materia laboral.

²⁴ Como hemos visto, en el caso de los docentes, quienes articularon una relación privilegiada con el Ministro de Educación Daniel Filmus.

²⁵ En este sentido es indispensable comparar la respuesta a las demandas de la Unión del Personal Civil de la Nación frente a la conflictiva relación con la Asociación de Trabajadores del Estado

distintos sindicatos y que estaban fuertemente ligadas con la temática laboral. En tal sentido, si bien se mantuvo el esquema desregulador introducido durante los años noventa²⁶, se produjo un conjunto de cambios, dirigido a consolidar la vinculación entre la administración kirchnerista y los sindicatos afines, a partir de garantizar un mejor posicionamiento para retener sus afiliados o de optimizar los mecanismos que favorecieran financieramente a las obras sociales de aquellos sindicatos con los que existían mejores relaciones.

En tal sentido, se implementaron dispositivos que eran funcionales para controlar mejor el sistema de traspasos de afiliados, desincentivando los movimientos masivos y favoreciendo la continuidad en la obra social de origen. Para ello, se fijaba un período de solo tres meses para que el afiliado optara por cambiar de obra social, mientras que la posibilidad de volver a la obra social de origen quedaría abierta permanentemente en cualquier época del año.

Por otra parte, el gobierno se aseguró la continuidad de la estrecha relación con ciertos núcleos del sindicalismo, a través del nombramiento al frente de la Administración de Programas Especiales de funcionarios afines con dichas entidades. Dichas designaciones le aseguraban a las obras sociales el acceso a los subsidios destinados a tratamientos de alta complejidad o la cobertura de enfermedades crónicas o que requerían medicaciones especializadas. En este área, los diferentes funcionarios que estuvieron a cargo de dicha administración tuvieron originalmente buenos vínculos con el líder camionero Hugo Moyano, quién pareció gozar de un importante poder de veto sobre esas designaciones.

Asimismo, otra iniciativa que repercutió en el funcionamiento del sistema de obras sociales es la reciente regulación del esquema de medicina prepaga. Algunas de las modificaciones más importantes son que no se podrán rechazar afiliaciones de personas con enfermedades preexistentes, ni incrementar las cuotas a los mayores de 65 años si tienen una década de estabilidad en la institución, debiéndose asegurar la prestación del Programa Médico Obligatorio sin establecer períodos de carencia en la cobertura.

Esas medidas pueden alterar sustancialmente los márgenes de rentabilidad de las empresas de medicina prepaga y por ende condicionar los incentivos para la continuidad de muchos de los convenios con las obras sociales de origen sindical. Esta situación se produciría porque se

²⁶ Que habilitaba el traspaso de afiliados entre distintas obras sociales.

rompería el esquema de financiamiento, basado en que los afiliados pagan una cuota de acuerdo con un riesgo que está disperso, donde hay una población que durante el tiempo que permanece sana o requiriendo pocos servicios hace sustentable la atención médica de los que tienen enfermedades con tratamiento de alto costo.

Debe considerarse que otros cambios implementados en el mercado laboral, como fueron los programas de regularización del empleo, así como la aplicación de medidas que favorecieron la creación de empleos, fortalecieron a las obras sociales al incrementar el monto de los aportes que ellas recibían, permitiendo incrementar la cobertura e incluso saldar algunas obligaciones que tenían con importantes prestadores.

3) Conclusiones

Los gobiernos kirchneristas aumentaron el margen de intervención del Estado en materia económica y centralizaron la implementación de determinadas políticas sociales, ambicionando reducir los niveles de desigualdad que se habían ampliado en la década anterior. Ese conjunto de políticos fue posible, no solo por el aprovechamiento de las reformas en la estructura productiva que habían tenido lugar durante el menemismo (que habían corregido parcialmente algunos problemas que aquejaban a los diferentes sistemas), sino que decisiones tomadas por el duhaldismo, como la devaluación con pesificación asimétrica permitieron viabilizar medidas de ampliación de derechos laborales al haber bajado abruptamente los costos laborales para el empresariado.

En el mismo sentido, la devaluación acrecentó la rentabilidad de sectores exportadores, a los que se le impusieron tributos como la retención a las exportaciones, que permitió una expansión del gasto público dirigido a las políticas sociales. Estos nuevos impuestos y el incremento del gasto desarrollado a partir de ellos, permitieron afianzar un esquema de alianzas que tuvo un alto grado de solidez durante el período 2.003-2.007, produciéndose a partir del año 2.008 ciertas tensiones que marcan los límites de esa coalición gobernante, con la aparición de sindicatos que se vinculan con agrupaciones opositoras o que demandan más de los que la administración está dispuesta a otorgar sin poner en riesgo la continuidad del modelo económico.

Un aliado central , en el plano sindical, para la puesta en práctica de muchas de esas iniciativas fue la Confederación General del Trabajo, la cual logró, en los años de administración de Néstor y Cristina Kirchner, defender tanto el modelo sindical centralizado como su posición dentro de él, reforzándose una CGT que monopoliza y controla las demandas de los trabajadores, en un arreglo para mantener la

movilización social institucionalizada y salvaguardar las metas del gobierno en materia de política económica²⁷, sin poner en riesgo las variables fundamentales del programa.

Asimismo, la vinculación con las otras centrales sindicales estuvo caracterizada por la búsqueda de obtener mayores apoyos entre los trabajadores. En tal sentido, el acercamiento con la Central de Trabajadores Argentinos sugería un cambio de rumbo que anticipaba la futura personería para la Central y un lugar protagónico en el mapa sindical del kirchnerismo. Esta percepción definió el apoyo de este actor sindical a la Ley de Ordenamiento Laboral y a la reforma educativa del 2006, aún cuando subsistieran diferencias en torno al reconocimiento oficial de la entidad.

Sin embargo, las iniciativas oficiales evidenciaron una táctica diferente, más cercana a los objetivos de la CGT, que tuvo como resultado la fragmentación en el posicionamiento de la CTA. Este alejamiento de las visiones más progresistas y democráticas dentro del movimiento obrero establecieron una relación de dependencia con respecto al poder de la CGT que puso en discusión ciertas capacidades gubernamentales en materia de gobernabilidad, lo volvió parte de la interna cegetista y lo relacionó a hechos de violencia de que repercutieron negativamente en la opinión pública²⁸.

La persistencia de los planes sociales implementados por el gobierno duhaldista, así como la decisión de distribuirlos a través de las organizaciones sociales con las que se podían establecer buenas relaciones, así como la incorporación en cargos públicos de algunos de sus líderes más representativos²⁹, fueron los ejes principales de la política del Ejecutivo para con los nuevos movimientos sociales surgidos en la década del 90. El otro componente de la estrategia orientada a disminuir la conflictividad en las calles, se desarrolló a partir del aislamiento y disciplinamiento de los grupos menos proclives a acordar con el gobierno (Svampa, 2007; Escudé, 2007). Lentamente, se logró un retroceso de la protesta autoconvocada y la consolidación de un modelo de conflicto más institucionalizado que, en un contexto de crecimiento económico, favoreció la reemergencia del sindicalismo como articulador de la movilización social (Etchmendy y Collier, 2008)³⁰.

²⁷ El control en la evolución de los salarios le permite, por un lado, proteger una capacidad de consumo interno que es parte fundamental de su ‘modelo intensivo de empleo’ y, por el otro, establecer límites a los aumentos que estén en sintonía con sus metas inflacionarias (Zuazúa, 2006).

²⁸ El 17 de octubre del 2006, durante el traslado de los restos de Juan D. Perón, se enfrentaron patotas del sindicato de camioneros, liderado por el hijo de Hugo Moyano, Pablo, y de la UOCRA.

²⁹ Los más representativos de estos líderes fueron Luis D’Elia, de la Federación Tierra y Vivienda; Jorge Ceballos del movimiento Barrios de Pie, Corriente Patria Libre y Libres del Sur; y Emilio Pérsico, del Movimiento Evita.

³⁰ Estos autores muestran que ya en el 2004 la estrategia del gobierno y el desarrollo de la economía habían logrado revertir la tendencia de la protesta social no sindical como predominante que había caracterizado los dos años anteriores (Etchmendy y Collier, 2008).

Finalmente, puede decirse de los inconvenientes primordiales para conseguir una distribución más igualitaria del ingreso, es la continuidad de un proceso inflacionario, que afecta más fuertemente a los sectores de ingresos fijos, que se ven fuertemente perjudicados por el incremento de precios, especialmente en los alimentos. Asimismo, la continuidad de subsidios a ciertos grupos de clase media, encubre la dificultad en la provisión de servicios básicos a aquellos que ocupan los escalones más bajos de la pirámide social.

Es importante remarcar que la formidable discrecionalidad que ha tenido el Poder Ejecutivo para implementar muchas de las políticas mencionadas, ayudó a la formación de una coalición que garantizó un alto grado de gobernabilidad, aunque dificultó en muchas ocasiones la posibilidad de optimizar la asignación de recursos a los sectores empobrecidos. Existirían en tal sentido algunas tensiones entre el objetivo de generar crecientes niveles de igualdad y la necesidad de sostener una relación privilegiada con actores sociales y políticos que conforman el núcleo duro de la coalición kirchnerista.

Bibliografía.

- CTERA (2006): Informe sobre el Proyecto de Ley de Financiamiento Educativo, www.ctera.org.ar.
- Di Mateo Lucio (2009): “Gracias Néstor”: La política de los negocios, Sudamericana, Buenos Aires.
- Escudé Carlos (2.007): “Kirchner y la cooptación de piqueteros 2003-2007”, Serie Documentos de Trabajo nº 359, Universidad del CEMA, Diciembre.
- Etchemendy Sebastián y Berins Collier Ruth (2.008): “Golpeados pero de pie. Surgimiento sindical y neocorporativismo fragmentado en Argentina (2.003-2007)” en Revista Post Data nº 13, Agosto Buenos Aires.
- Fundación Argentina de Investigaciones de la Seguridad Social (FAIIS) (2007): *Documento de opinión sobre el Proyecto de Reforma (Expte. del Senado PE- 753/06) a la Ley Previsional 24.241*, Buenos Aires.
- Ferrari Paola y Rossi Adolfo (2009): “La relación gobierno sindicatos en la nueva reforma educativa”, ponencia presentada en el IX Congreso Nacional de Ciencia Política, Sociedad Argentina de Análisis Político, Santa Fe, 19 al 22 de Agosto.
- Godio Julio (2.006): El tiempo de Kirchner. El devenir de una “revolución” desde arriba, Ediciones Letra Grifa, Buenos Aires.
- Madera Nancy (2010): “La política del cambio: Estrategias presidenciales en la promoción de reformas al régimen previsional en la Argentina (1989-2008), V Congreso Latinoamericano de

Ciencia Política, Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, Buenos Aires, 28 al 30 de Julio.

- Massa Tomás y Fernández Pastor Sergio (2007): De la exclusión a la inclusión social. Reformas de la reforma de la Seguridad Social en la República Argentina, TELAM/Prometeo Libros, Buenos Aires.
- Pagano, Ana; Sverdlick, Ingrid y Costas, Paula (2007): Participación e incidencia de la sociedad civil en las políticas educativas: el caso argentino, Libros Flape N°1, Fundación Laboratorio de Políticas Públicas (Flape), Buenos Aires.
- Rivas, Axel y Mezzadra, Florencia (2005): Coparticipación y equidad educativa: un debate pendiente en el campo de la educación, Análisis N°8, Política Educativa, Políticas Públicas, Centro de Implementación de Políticas Públicas (Ciepp), Buenos Aires.
- Rossi Alejandro y Madera Nancy (2008): “Condicionantes y Motivaciones en dos proceso de reforma”, Revista Científica de UCES, Vol. XII, N° 1, Buenos Aires.
- Suarez Daniel (2005): “Reforma del Estado, protesta social y conflicto docente en la Argentina (1997-2003). Un caso para el estudio de la conflictividad educativa en América Latina. Serie de ensayos e investigaciones n° 5, LPP Buenos Aires.
- SUTEBA (2005): “Posicionamiento de CTERA/SUTEBA sobre la reglamentación de la Ley Técnico profesional”, Revista La Educación en nuestras manos, N° 74, Buenos Aires.
- Svampa, Maristella (2007) “Las fronteras del Gobierno de Kirchner: entre la consolidación de lo viejo y las aspiraciones de lo nuevo”, Cuadernos del Cendes, Año 24, N°65, mayo-agosto, pp.39-61.
- Torre Juan Carlos (2003): “Los huérfanos de la política de partidos. Sobre los alcances y la naturaleza de la crisis de representación partidaria”, Desarrollo Económico, Vol. 42, N° 168, Enero- Marzo.
- Zuazúa Giosa, Noemí (2006): La estrategia de la administración Kirchner para enfrentar los problemas del mercado de empleo, Análisis de Coyuntura N°12, Ciepp, Buenos Aires.