

LA POLÍTICA DE LAS REFORMAS KIRCHNERISTAS

Alejandro Rossi*

Introducción.

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

Considero que algunas de las innovaciones que se producen a partir de Mayo del 2.003 están vinculadas no solo con el intento de articularlas con el proyecto económico a implementarse sino con el contexto económico y social disímil en el que se adoptaron y en el tipo de alianzas que el gobierno estructura con los distintos actores sociales y políticos. En tal sentido, analizaré algunos de los condicionantes para la selección y puesta en práctica de medidas en el plano educativo y laboral durante el gobierno de Néstor Kirchner.

En el trabajo, en primer término analizaré algunos de los antecedentes de cambios en las políticas consideradas realizados durante los años noventa. Posteriormente haré un examen de cada una de estas reformas, en el período, resaltando el contexto en que las iniciativas fueron implementadas, enfatizando los problemas que existían y las posibles soluciones que se planteaban. Asimismo, también enfatizaré el análisis de las coaliciones que favorecieron al mismo tiempo que condicionaron las reformas. Finalmente, terminaré con algunas consideraciones que surjan de las variables analizadas en el artículo.

Enfatizaré ciertos aspectos institucionales en el trabajo, por considerar que las políticas públicas no son decisiones autónomas de los gobiernos, sino que son el resultado de procesos de negociación que se desarrollan en diferentes contextos, entre actores públicos y privados que tiene disímiles capacidades para influir en la formulación e implementación de las iniciativas. Además la lógica de la adopción de ciertas decisiones no solo debe ser analizada en relación a la eficacia intrínseca para resolver alguna situación considerada insatisfactoria por la administración sino que puede convertirse en una estrategia para consolidar una coalición gubernamental o para garantizar la adhesión de aliados, que de otro modo podrían optar por otras alternativas desde el punto de vista político.

En tal sentido, las situaciones críticas generan una pérdida de capacidad de iniciativa o de veto del Parlamento, centrándose el manejo de la crisis en el Poder Ejecutivo, a lo que se agrega una mayor predisposición de la población a pagar costos que no estaría dispuesta a pagar en momentos de estabilidad política o económica, debido a que en

* UBA

momentos de extrema dificultad se lesionan las certezas de los individuos y los grupos, y los hacen temer por las posesiones que tienen y por su nivel de vida.

Asimismo, la lucha en torno a la definición del problema a considerar, condiciona claramente las medidas a tomar o incluso el modo en que van a ser implementadas, por lo que las políticas a poner en práctica reflejan los distintos puntos de equilibrio alcanzados por los participantes en la negociación. Los diferentes grupos o sectores intentarán que el tema sea tratado de determinada forma, con el fin que la solución a adoptarse sea la más favorable a sus intereses o responda a la concepción que tienen sobre lo que es o no conveniente.

Por ende los distintos contextos políticos y sociales en los que se implementaron las transformaciones durante el kirchnerismo (que en algunos casos son llamadas por los opositores como contrarreformas) viabilizaron no solo la puesta en práctica de distintas medidas, sino que requirieron de la articulación y posterior consolidación de alianzas que fortalecieran la capacidad de decisión del gobierno central.

Antecedentes en los noventa.

Los cambios en las políticas públicas durante los dos gobiernos de Carlos Menem estuvieron caracterizados por el intento de orientar las políticas sociales a partir de criterios de descentralización, privatización y focalización hacia los sectores menos beneficiados de la sociedad. El objetivo de favorecer el fortalecimiento de mecanismos de mercado en la asignación de recursos en estas áreas fue llevado a cabo tanto en materia educativa como laboral, aún cuando los resultados no siempre hayan sido coincidentes con los perseguidos por la administración menemista.

Asimismo, el gobierno de Carlos Menem sacrificó en muchos casos la posibilidad de profundizar determinadas transformaciones en materia de políticas sociales, para asegurarse el apoyo de ciertos miembros de la coalición gobernante para transformaciones en el plano macroeconómico, en las que particularmente los sindicatos podían convertirse en importantes actores de veto de las iniciativas.

Políticas en materia educativa.

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

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

en el ámbito nacional por todas las autoridades educativas del país, serían el marco común a partir del cual las provincias desarrollarían sus propios programas de estudio.

Asimismo, para remediar las desigualdades educativas, el Ministerio de Cultura y Educación creó en 1993 el Plan Social Educativo que promovió políticas compensatorias, construyendo y refaccionando escuelas, ofreciendo cursos de perfeccionamiento docente y distribuyendo material didáctico y libros de texto a los alumnos de bajos recursos. Por otra parte, se construyeron bibliotecas populares y se instalaron gabinetes informáticos, otorgándose además subsidios para actividades complementarias de formación laboral, aportes para favorecer a aquellos adultos que no terminaron su educación básica y equipamiento para alumnos con discapacidades (Rivero, 1999).

Con el mismo objetivo, en función de los problemas ligados a la deserción escolar en los sectores pobres, comenzó a funcionar en 1997 el Programa Nacional de Becas de Retención Escolar, a partir del cual se otorgaban becas a alumnos entre 13 y 19 años de edad, intentando no sólo incrementar los años de escolaridad sino también mejorar la empleabilidad de los jóvenes necesitados (Repetto, 2001).

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

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

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

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

Además, se introdujeron criterios de evaluación externa para la Universidad, con la creación de cuerpos de especialistas que analizarían la calidad y pertinencia de los contenidos impartidos en las altas casas de estudios. Para ello se creó la Comisión

Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU), una entidad autónoma e independiente del gobierno integrada por especialistas reconocidos en diferentes temáticas.

Cambios en el plano laboral.

Durante la primera parte de la presidencia de Menem, las políticas vinculadas con el mercado de trabajo ocuparon un lugar complementario con respecto a las prioridades gubernamentales de la época: las privatizaciones y la búsqueda de estabilidad macroeconómica. En sintonía con la celeridad que caracterizó el proceso de reforma del Estado en esos primeros años de gobierno, las medidas que allanaban el camino para alcanzar uno y otro objetivo se establecieron por decreto: la limitación del derecho a huelga en los servicios públicos (21841/90), orientada a disciplinar los conflictos gremiales surgidos de la venta de empresas públicas; y la reglamentación de las negociaciones paritarias (1334/91), que buscaba controlar la inflación a través de la restricción de los aumentos salariales a mejoras en la productividad¹.

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

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

En ese marco surgió en primer término el Programa Intensivo de Trabajo, destinado a provincias o municipios declarados en emergencia ocupacional, para trabajadores desempleados inscriptos en el Servicio de Empleo. A partir de 1994, se establecieron otros programas específicos, como el Programa de Empleo Privado, el Programa Interinstitucional de Interés Social, el Programa de Empleo de Interés Social y el Programa Nacional de Pasantías. El Poder Ejecutivo, decidió vetar partes de la ley 24.013 por considerarlas negativas para el sector empleador, el cual planteaba la insuficiencia de la reforma emprendida (González y Bosoer, 1999).

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

Asimismo, ante los conflictos con el sindicalismo, negoció una nueva política salarial, ya que mediante el decreto N° 470/93 estableció que el incremento de

¹ Ya desde el año 1.989 se empezó a hacer mención acerca de la necesidad de flexibilizar el mercado laboral, que estaba muy distorsionado a fines de los ochenta por el fuerte incremento del empleo público, la caída de la productividad y el importante desempleo oculto(Díaz, 1.995).

productividad pase a ser un componente de la negociación y no su determinante². Se pensaba además en la utilización de módulos que pudieran medir con más precisión los incrementos de la productividad, mejorando de ese modo la posibilidad de negociación de los actores relacionados con los trabajadores.

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

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

Por otra parte, el 13 de Septiembre de 1995 se promulgó la Ley 24.557, conocida como Ley de Riesgos de Trabajo, que establecía la prevención y reparación de los daños sufridos por los trabajadores, así como su reinserción en la fuerza de trabajo. Se crearon las Aseguradoras de Riesgos de Trabajo (ART), las que garantizaban los pagos establecidos por la ley, aseguraban que un empleado que hubiera sufrido accidentes recibiera atención médica y farmacéutica, atención ortopédica, rehabilitación, recalificación profesional y en caso que fuera necesario servicios funerarios.

Para contrarol del sistema, la Ley 24.557 creó la Superintendencia de Riesgos del Trabajo (S.R.T.), con estructura y personal que le permitieran actuar con autonomía, produciéndose a posteriori la situación en la que la Superintendencia procuraba actuar con independencia de la estructura del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, aunque formalmente debía estar bajo jurisdicción de éste (Díaz, 2.002). Algunos de los problemas que la Superintendencia tuvo que afrontar desde su creación fueron el impacto de las enfermedades generadas durante el régimen anterior pero declaradas luego de la entrada en vigencia de la Ley de Riesgos de Trabajo, las estrategias comerciales de las Aseguradoras a partir de la fijación de las alícuotas y la posibilidad de variar éstas; y la falta de información confiable sobre siniestralidad en función de los parámetros impuestos en la nueva normativa.

Puede decirse que los últimos cambios que se produjeron como consecuencia de los acuerdos firmados en 1.994 fueron la sanción de la Ley de Concursos 24.522 del 9 de Agosto de 1.995 y la Ley 24.576, promulgada el 18 de Octubre de 1.995, referida a las normas de contratación. La primera permitía la apertura de un concurso preventivo sin acreditar el pago de remuneraciones y deudas previsionales, habilitando además la

² Desde el decreto 1334 de 1991, sólo algunos sindicatos grandes (Comercio, Textil) habían logrado incrementos de sueldo por productividad, lo que dejaba a un grueso importante de trabajadores con un estancamiento, o deterioro, en sus niveles de ingreso (Matsushita, 1999).

renegociación de los contratos laborales, presentándose la situación en la que el adquirente no sería considerado sucesor del dueño anterior respecto de los contratos de trabajo ni por los aportes personales.

En cuanto a la Ley 24.576, publicada el 13 de Noviembre de 1.995, le agregaba el Capítulo VIII al Título II de la Ley de Contrato de Trabajo referido a la formación profesional. Se remarcaba como derecho fundamental de todos los trabajadores, independientemente de su género o edad, la promoción profesional y la formación en el trabajo en condiciones igualitarias de acceso y trato. Además se especificaba, que en caso de cese de la relación laboral, se debía incluir la certificación profesional obtenida por el trabajador en el o los puestos desempeñados, hubiere o no realizado acciones regulares de capacitación.

Durante 1996, el gobierno, jaqueado por exigencias del FMI, una importante crisis fiscal y cifras récord de desempleo, el gobierno comienza nuevamente a presionar por la sanción de legislaciones tendientes a flexibilizar las condiciones de trabajo y bajar los costos del empleador. En diciembre, y luego de fracasar los intentos de acuerdo con la CGT (que había hecho 3 paros en 5 meses)³ y de lograr la aprobación de las leyes en el Congreso, el presidente Menem y su ministro de Trabajo, Armando Caro Figueroa, apoyados por el grupo de los 8, deciden imponer la flexibilización por decreto (1553, 1554, Y 1555). A través de ellos se estableció que todos los convenios de trabajo que siguen vigentes por ultraactividad serían revisados por el Ministerio de Trabajo (autorizado para ajustarlos de acuerdo a las “reglas del mercado”); se reglamentó la descentralización de las convenciones colectivas en el ámbito de las PYME; y se habilitó que la cartera laboral, ante la falta de acuerdo entre las partes, pueda decidir cual es la negociación más conveniente (La Nación, 20/12/96).

Por una parte, la C.G.T. convocó a un paro general para el 26 de Diciembre, con apoyo del M.T.A. y la C.T.A., en rechazo de los tres decretos flexibilizadores. La adhesión fue muy alta en Córdoba y en la Capital Federal (donde alcanzó un 70%), aunque fue dispar en el interior del país. Por otra, un juez laboral suspendió la feria judicial para declarar la inconstitucionalidad de los decretos⁴

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

³ Desde julio de 1996, y luego de que el ministro de Economía Domingo Cavallo decretara la reestructuración de las asignaciones familiares (eliminándolas de los sueldos que superaran los \$1000) y la derogación del régimen impositivo especial para tickets, la CGT, apoyada por la CTA y el MTA organizó 3 paros generales; la misma cantidad que había enfrentado Menem durante todo su primer mandato.

⁴ Paradójicamente al tiempo en que esto ocurría, el sector mercantil acordaba un convenio colectivo para sus trabajadores, que contenía cláusulas vinculadas con los decretos suspendidos por el juez (Grassi, 2.006).

Modificaciones durante el kirchnerismo.

Transformaciones en el área educativa.

En el plano educativo, se han propuesto una serie de transformaciones, que si bien no plantean una ruptura frontal con la política adoptada en los noventa, representan una corrección de algunos de sus puntos más controvertidos. Implementado a lo largo de dos etapas, el proceso de reforma educativa se propuso atender los problemas de financiamiento, fragmentación e inequidad que había generado la aplicación, en 1991, de la ley de Transferencia Educativa y, dos años más tarde, de la Ley Federal de Educación.

En relación a la educación superior, aún cuando se realizó una dura crítica respecto de la Ley de Educación Superior de 1.995, no pudieron tomarse decisiones que implicaran una reversión de muchas de sus consecuencias, generándose un ámbito de discusión que podría dar lugar a cambios durante el mandato de Cristina Fernández, a partir de Diciembre de 2.007⁵.

A diferencia de ciertas modificaciones realizadas por el gobierno de Néstor Kirchner en distintas áreas de la administración, la reforma educativa, que tuvo lugar entre mayo del 2005 y diciembre del 2006, estuvo acompañada de una mayor apertura del debate hacia sectores relevantes de la sociedad civil; y resultó en cambios más profundos y abarcativos hacia el interior del sistema. Se abrieron antes del tratamiento de la ley en el Congreso jornadas de debate sobre la iniciativa, con discusión de propuestas y alternativas aunque no quedaron claros los mecanismos a través de los cuales se incorporarían las propuestas que surgieran de esos espacios de debate generados en las escuelas. El 21 de Mayo de 2.005 se anunció un plazo de 180 días de discusión y debate de propuestas en las escuelas entre docentes, trabajadores no docentes y el resto de la comunidad educativa y se presentó un documento con “10 ejes para orientar el debate” que concentraban los principios que debían orientar la nueva ley (Clarín, 22 de Mayo de 2.005).

La cuestión del financiamiento, prioritaria a raíz del contexto de conflictividad docente con el que Kirchner llega al poder en el 2003⁶, fue el eje de la primera parte de la reforma. Las presiones para mejorar las remuneraciones de los llamados trabajadores de la educación se convertían en una precondition para poder discutir cambios de mayor envergadura, tanto en los mecanismos de financiamiento como en las características del sistema a implementarse en cuanto a nuevos estándares de calidad.

Se hace mención en la iniciativa a la elevación del porcentaje destinado a educación, como surge de la Ley de Financiamiento Educativo, que prevé un incremento

⁵ Sobre finales de la gestión de Juan Carlos Pugliese como Secretario de Políticas Universitarias en Diciembre de 2.005, se dieron a conocer tres documentos para su discusión, que procuraban encuadrar a la gestión en una línea más proclive a la transformación del legado de los años noventa. En ellos se recalca la necesidad que el Estado recuperara su compromiso con las universidades nacionales (Chiroleu, 2.006).

⁶ A tres días de asumir la presidencia, Néstor Kirchner y su ministro de Educación, Daniel Filmus, viajan a Entre Ríos para destrabar un conflicto docente que ya llevaba 70 días (Clarín, 28/05/03). Una semana después, repiten la operación en San Juan (Clarín, 04/06/03). En ambas ocasiones, el problema se soluciona con partidas especiales de fondos que permitieron a las provincias saldar sus deudas salariales con los maestros.

progresivo de los fondos orientados al sistema hasta 2.010⁷. La participación de la financiación privada no parece estar suficientemente explicitada lo cual genera importantes discrepancias acerca de la magnitud que ésta podría adquirir, así como las características y capacidades de determinación de contenidos que podrían adoptar. Ciertos sectores de la oposición remarcaron la posibilidad que aquellos grupos que financiaran los programas terminaran orientándolos en interés propio, alterando los objetivos de igualdad que podrían plantearse originalmente.

En septiembre de ese año, en ocasión del envío de la propuesta de reforma al Congreso, el gobierno realizó, de cara al debate parlamentario, una importante demostración de fuerza política: el mismo Kirchner encabezó, junto al ministro de Educación, Daniel Filmus, en el Salón Blanco de la Casa Rosada, la presentación oficial del proyecto de financiamiento ante un auditorio compuesto por 23 gobernadores (faltó el gobernador de San Luis, Alberto Rodríguez Saá), gremialistas, empresarios, artistas, intelectuales, miembros del gabinete y la primera dama, Cristina Fernández.

Hugo Yasky, titular de la Confederación de Trabajadores de la Educación, abrió la ronda de discursos, de la que participaron varios gobernadores provinciales. El gran despliegue mediático de este evento fue interpretado por representantes de la oposición como un acto de campaña con miras a las elecciones legislativas de octubre de ese año (Página 12, 10/09/05)⁸. Es relevante observar que, como veremos posteriormente, la reforma en la educación contó con un fuerte apoyo sindical, convirtiéndose en un puente de acercamiento con ciertos sectores del CTA.

Una vez en el Senado, la aprobación del proyecto se demoró tres meses. La oposición, representada por el bloque de la UCR y algunos justicialistas cercanos al menemismo, presentó cuestionamientos hacia uno de los puntos centrales de la ley: el artículo 7, que determinaba la nueva distribución de responsabilidades financieras entre la Nación, que quedaría a cargo del 40% del presupuesto educativo, y las Provincias, obligadas a cubrir el 60% restante. El bloque radical propuso establecer una responsabilidad compartida en un 50/50 entre el Estado y las provincias, pero la iniciativa no prosperó y el Senado aprobó el proyecto del Ejecutivo, sin modificaciones, en noviembre. El radicalismo, acompañado del ARI, siguió insistiendo con su propuesta en la Cámara Baja pero, para fines del 2005, la nueva ley de Financiamiento Educativo fue sancionada, por amplia mayoría y sin modificaciones.

En la reforma a la Ley Nacional de Educación se intentó corregir la excesiva fragmentación introducida durante los noventa, a partir de la fijación de un conjunto de conocimientos mínimos y de un rol más activo por parte del Ministerio de Educación de la Nación⁹. De esa manera, se consideraba que podrían subsanarse las limitaciones del Consejo Federal de Educación que tantos problemas habían generado en la formulación y puesta en práctica de los Contenidos Básicos Comunes en las diferentes jurisdicciones, que tantos problemas de equidad habían generado en los años noventa.

⁷ 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.

⁸ “Es importante que el Gobierno se haya acordado de la educación, al menos cuarenta días antes de las elecciones”, ironizó la líder del ARI, Elisa Carrió (Página 12, 10/09/05)

⁹ Como un caso paradigmático se plantea el apoyo a la transformación del sistema introducido en la provincia de Buenos Aires que instituía un ciclo de Educación general Básica y uno Polimodal

Asimismo, como un mecanismo para intentar generar mayores posibilidades para los alumnos que asistían a escuelas públicas, se decidió instaurar el sistema de jornada extendida, en el que se fijaba un mínimo de seis horas reloj de presencia en los establecimientos, durante los que se incorporarían conocimientos extraprogramáticos, además de optimizar la utilización del tiempo de estudio¹⁰.

Por otra parte, a partir de la premisa que la actividad docente estaba desigualmente remunerada en las distintas provincias, produciendo una injusta discriminación para los de provincias más pobres, se decidió mejorar el salario docente a partir de la fijación de un salario básico de 1.040 pesos para todos los maestros del país, con el objetivo de jerarquizar la tarea, favoreciendo la capacitación de los trabajadores y permitiendo una dedicación mayor de los docentes en su relación con los alumnos¹¹.

Sin embargo, este aumento generó conflictos en diferentes provincias, que no contaban con las mismas posibilidades para cumplir con la nueva obligación por carecer de fondos para salarios o por buscar priorizar erogaciones destinadas al mejoramiento de la infraestructura escolar. Este escenario puede repetirse de no modificarse la estructura fiscal de la cual depende el esquema de financiamiento educativo diseñado por el gobierno kirchnerista. El régimen de coparticipación actual mantiene pautas de inequidad que arrastra desde hace décadas, y que profundizan la fragmentación regional del país, fortalecen la desigualdad entre los ciudadanos y favorecen la dependencia de las provincias con respecto a la distribución arbitraria, y desproporcionada, que hace el gobierno nacional de los fondos fiscales.

Contexto en el que se produjeron las propuestas.

Los proyectos de reforma educativa durante el kirchnerismo, fueron planteados sobre la base de un muy crítico diagnóstico sobre los efectos desintegradores que habían tenido las reformas en los años noventa, en el sentido, que aún cuando habían permitido disminuir los niveles de analfabetismo, habían profundizado las diferencias entre regiones y habían disminuido las capacidades de los estudiantes para insertarse en la educación superior, al diferenciar muy fuertemente los contenidos en la enseñanza media, con carencias marcadas en determinadas disciplinas.

Además, el gobierno argumentaba que el país estaba atravesando un cambio radical en su modelo económico¹², para lo que era necesario fortalecer ciertas disciplinas que habían perdido peso durante la década de los noventa como las técnicas, fuertemente vinculadas con actividades industriales. Se argumentaba que si quería construirse un nuevo país era indispensable reformar áreas como la educativa, que tenían que conectarse con una transformación en las capacidades productivas.

¹⁰ En la actualidad la modalidad de jornada extendida está todavía muy poco desarrollada, existiendo además enormes diferencias entre regiones en su implementación (Clarín, 21 de Julio de 2.008).

¹¹ El hecho que el Ministro de Educación Daniel Filmus sea candidato a Jefe de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires genera suspicacias dentro de las fuerzas opositoras sobre el carácter electoralista de la medida en un año de elecciones.

¹² En palabras de la entonces Primera Dama Cristina Fernández de Kirchner, se estaba cambiando un modelo de transferencia por otro de acumulación.

Por otra parte, el país ya había superado la parte más dura de la crisis financiera de finales de 2.001 y principios de 2.002, habiendo generado la devaluación una fuerte caída del gasto público en términos reales y existiendo una creciente solvencia fiscal a partir del proceso de reactivación que estaba produciéndose. De ahí que fuera factible una expansión del gasto público en áreas en las que el gobierno consideraba que era necesaria una recomposición salarial o bien una recuperación en el proceso de inversión que permitiera un mejoramiento en las condiciones de igualdad. La mayor holgura fiscal del gobierno central, favorecía además el condicionamiento que los gobernadores tenían para apoyar o rechazar algunas de las transformaciones impulsadas desde la administración kirchnerista.

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

En tal sentido, el aumento del sueldo básico docente a \$1040 fue efectuado casi en paralelo con la oficialización de la candidatura de Daniel Filmus como Jefe de Gobierno porteño, situación que polarizó las discusiones al generar la reacción de algunos gobernadores que no querían quedar atrapados dentro de esa discusión política, y de líderes de la oposición que argumentaban la inconveniencia de discutir reformas educativas a largo plazo en una perspectiva electoral.

Papel de los distintos actores.

Como mencionábamos anteriormente, la reforma educativa, que tuvo lugar entre mayo del 2005 y diciembre del 2006, estuvo acompañada de una mayor apertura del debate hacia sectores relevantes de la sociedad civil. Se intentó resaltar la diferencia entre el carácter tecnocrático, que parecían haber tenido las transformaciones introducidas durante el menemismo y la dinámica participativa, que incluía la opinión de algunos de los sectores directamente involucrados por las reformas que querían implementarse en la administración de Néstor Kirchner.

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

La consulta al sector empresario contó con la presencia de representantes de cámaras industriales, instituciones financieras, medios de comunicación y empresas tecnológicas, que manifestaron su apoyo al planteo gubernamental de establecer nuevas reglas de financiación para el sector educativo. Al mismo tiempo, el Ministerio de Educación mantuvo reuniones de trabajo con los gremios docentes más representativos

a nivel nacional, y consensuó con ellos el contenido de la ley (Pagano, Sverdlick y Costas, 2007).

En el caso de la Ley Nacional de Educación, el Poder Ejecutivo buscó consensuar una normativa que reemplazara a la ley Federal sancionada en 1993, con el fin de revertir la tendencia fragmentadora que la sanción de esa norma había introducido en el sistema educativo. Para esto se generó una amplia campaña de difusión pública del proyecto, se organizaron jornadas de discusión en las escuelas, se recolectó la opinión de la sociedad a través de una encuesta sobre los lineamientos que debería tener la nueva ley, se instituyeron espacios de discusión para ampliar el debate hacia sectores influyentes de la sociedad civil (sindicatos, universidades, organizaciones de Derechos Humanos, iglesias, movimientos sociales, etc.). La propuesta generó un amplio grado de apoyo, sobre todo entre los gremios docentes, que la consideraron como una continuidad del proceso iniciado con la ley de Financiamiento. Pero también se señaló, y no sólo desde la oposición, que los tiempos y las formas del debate confabularon con el objetivo de instalar un verdadero debate en la sociedad¹³.

Para la presentación oficial del proyecto también se recurrió a un evento de alto perfil político y mediático. En la Casa Rosada, Néstor Kirchner, Cristina Fernández, el vicepresidente, Daniel Scioli, 23 gobernadores, todo el gabinete, ministros de Educación de varios distritos, representantes de organizaciones gremiales, empresariales, sociales y miembros de la academia, de la ciencia y de la cultura aplaudieron la exposición del Ministro de Educación, Daniel Filmus, que ya se perfilaba en ese entonces como el candidato del oficialismo a la Jefatura de Gobierno de la ciudad de Buenos Aires (Clarín, 20/02/07).

La iniciativa obtuvo media sanción del Senado, en noviembre: la sesión fue rápida, a pesar de las críticas de tres senadores cercanos a la Iglesia, sobre aspectos vinculados al contenido secular de la ley.¹⁴ El 6 de diciembre CTERA realizó una marcha a favor de la aprobación definitiva de la ley. Una semana después, las disidencias de los bloques del ARI y la UCR nada pudieron hacer frente a la mayoría que juntó el oficialismo, y la Ley de Educación Nacional fue aprobada en la Cámara de Diputados.

La alianza con ciertos gobernadores radicales, conocidos como “Radicales K”, favoreció el tratamiento legislativo, no solo por el apoyo en legisladores que podía contribuir a la conformación de una mayoría en la Cámara de Diputados (la cual ya era bastante amplia), sino porque algunos de estos gobernadores podían influir sobre la decisión de los senadores de sus provincias, dándole de esa manera una mayor legitimidad desde el punto de vista federal a la iniciativa.

¹³ Desde sectores del ámbito universitario, docentes, investigadores y estudiantes, así como también desde algunos movimientos sociales se planteó que la encuesta contuvo ítem muy generales e indujo respuestas obvias; que el documento para el debate tuvo un contenido de carácter muy general y no especificó los mecanismos de implementación de sus objetivos políticos; también se señaló el insuficiente tiempo establecido para el debate, y la ausencia de herramientas necesarias para generar un auténtico debate (Pagano, Sverdlick y Costas, 2007).

¹⁴ La Iglesia ya había manifestado su rechazo a la ley de Educación Sexual votada por el Senado en octubre del 2006 (Clarín, 06/10/06); con respecto a la Ley Nacional de Educación, sus reservas estaban concentradas en asegurar la continuidad de los subsidios a la educación privada (que incluye a una gran mayoría de colegios religiosos) como una forma de asegurar la libertad de los padres de enviar a sus hijos a un establecimiento que corresponda a sus propias convicciones (Clarín, 12/11/06).

Pero la entrada en vigencia de la nueva ley, en el 2007, estuvo opacada por la conflictividad que trajo aparejada la cercanía del inicio del ciclo lectivo en muchas provincias del país. En medio de un clima de reclamos y protestas, el Ministro de Educación, comunicó, luego de una reunión con líderes sindicales del sector, un aumento del sueldo básico docente a \$1040.

La medida profundizó los reclamos docentes en las provincias, y la imposibilidad, o negativa, de algunos gobernadores a atenderlos profundizó una crisis que puso en evidencia la insolvencia del sistema educativo argentino. Se desataron conflictos en Buenos Aires, Salta, Corrientes, Chaco y La Rioja¹⁵, que obligaron al Ejecutivo a emitir partidas especiales por 800 millones de pesos (300 millones fueron sólo para Buenos Aires), para ayudar a las provincias en apuros.

Cambios en el plano laboral.

En materia laboral, se sancionó la Ley 25.877, la cual en su primer artículo derogaba la Ley 25.250 y sus normas reglamentarias, que habían sido el último intento flexibilizador durante la presidencia de Fernando De la Rúa¹⁶. Algunos de los cambios que se introdujeron fueron la autorización a los trabajadores a hacer valer el convenio colectivo de ámbito mayor si sus normas fueran más favorables y la reducción del período de prueba a tres meses sin posibilidad de extenderlo.

Asimismo, se garantizó la continuidad de los convenios que seguían vigentes luego de varios años por falta de acuerdo entre las partes, comprometiéndose solo a establecer un mecanismo de mediación para favorecer una nueva renegociación; y se incrementaron las indemnizaciones de aquellos trabajadores empleados después de Septiembre de 1.998. Además se creó un Sistema Integral de Inspección del Trabajo y la Seguridad Social para controlar y fiscalizar el cumplimiento de las normas del trabajo y de la Seguridad Social en todo el territorio nacional.

Como un elemento de continuidad con la filosofía de los años noventa, se establecía en el artículo 6, un descuento para las empresas de menos de ochenta empleados un descuento del 33% en los aportes patronales por cada trabajador nuevo que incorporaran antes del 31 de Diciembre de 2.004, siendo el descuento del 50% si el trabajador fuera un beneficiario del Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupado. De ese modo, se mantenía la convicción que el costo laboral era un fuerte condicionante para la incorporación de nuevos trabajadores, particularmente en el caso de las pequeñas y medianas empresas, que tenían menor capacidad para protegerse frente a cambios repentinos en la actividad económica.

Por otra parte, se puso en marcha el Plan de Regularización del Trabajo, con el objetivo de combatir el trabajo no registrado, verificar el cumplimiento de las condiciones de trabajo que garanticen los derechos del trabajo y la protección social,

¹⁵ Más tarde se sumarían Neuquén, donde tendría lugar, en los primeros días de abril del 2007, la trágica muerte del docente Carlos Fuentealba en un operativo represivo ordenado por el gobernador Jorge Sobisch; y Santa Cruz, provincia que el presidente Kirchner gobernó durante 12 años (hasta el 2003), y en la que el conflicto docente se extendió durante 41 días, tuvo un alto impacto nacional, e incluyó episodios de represión que provocaron la renuncia del gobernador Carlos Sancho.

¹⁶ La justificación para esta derogación la proporcionó el ex Secretario Parlamentario del Senado Mario Pontaquarto al afirmar que el gobierno de la Alianza había pagado cinco millones de dólares a ciertos legisladores para que se aprobara la reforma laboral.

alcanzar mayor eficiencia en la detección y corrección de incumplimientos a la normativa laboral y a la de Seguridad Social y lograr la incorporación al sistema de Seguridad Social de los trabajadores excluidos.

Asimismo, se introdujeron una serie de iniciativas para reformular el Plan de Jefes y Jefas de Hogar Desocupados. En primer lugar, el Plan Más y Mejor Trabajo apunta a mejorar la empleabilidad de las personas desocupadas y las que poseen planes de empleo y promover su inserción laboral en empleos de calidad; siendo las acciones llevadas a cabo, la inserción en empleos formales, el apoyo para la formación profesional, la orientación laboral y el apoyo a la búsqueda empleo y el fortalecimiento de unidades productivas autogestionadas por los trabajadores. Se apuntaba centralmente a mejorar las condiciones de empleabilidad de los beneficiarios de esos planes, intentando favorecer su inserción en el mercado de trabajo formal, que el gobierno suponía que se ampliaría como consecuencia de la recuperación de la actividad económica.

Contexto en el que se adoptaron las medidas.

En relación con la política laboral, es importante tener en consideración que la devaluación instrumentada a partir del año 2.002 y el mantenimiento de un tipo de cambio real alto, disminuyó el costo laboral en dólares permitiendo la ganancia de competitividad a partir de salarios depreciados a nivel internacional. Por ello, las presiones para que los costos se redujeran sobre la base de una creciente flexibilización en las condiciones de trabajo adquirieron mucha menor intensidad. Además el encarecimiento de las maquinarias importadas provocó la utilización de esquemas de trabajo mucho más intensivos en mano de obra.

Además el país había iniciado a partir del último trimestre del año 2.002 un fuerte proceso de recuperación económica, ayudado por el alto precio de las materias primas internacionales y la incorporación del mercado asiático como importante consumidor de los bienes exportables argentinos. De ese modo, el proceso mencionado en el párrafo anterior tuvo una enorme capacidad para generar un fuerte crecimiento en la oferta de empleo, permitiendo un mejor posicionamiento de los sindicatos para negociar mejoras en el derecho laboral.

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

Por otra parte, la necesidad de ir diferenciándose del duhaldismo, para no depender del caudillo bonaerense que lo había llevado a la presidencia, fue un incentivo para romper los tradicionales patrones clientelistas generados durante el gobierno de Duhalde, situación que requirió la reformulación del Plan Jefes y Jefas de Hogar y su reemplazo por otros mecanismos que permitieran la incorporación de nuevos actores que respondieran a la nueva administración.

Papel de los distintos actores.

En cuanto a los actores sociales que intervinieron durante el kirchnerismo en el tema laboral podemos decir que la iniciativa del Ejecutivo comenzó a fines del primer año de la gestión kirchnerista, y estuvo marcada por la búsqueda, y el logro, del apoyo de los sindicatos al proyecto. Para cumplir este objetivo, el Ejecutivo sólo tuvo que ceder al cuestionamiento del sector de la CGT liderado por Hugo Moyano, que logró la eliminación del artículo que otorgaba al Ministerio de Trabajo la facultad de arbitrar cuando las partes no llegaban a un acuerdo¹⁷. Pero la restauración del poder de negociación de los sindicatos¹⁸, así como la disminución del contrato de prueba, fue suficiente para convencer a las tres centrales¹⁹ de promover el proyecto oficialista.

Los empresarios, excluidos de las negociaciones oficiales, lograron, sin embargo, beneficios importantes, ya que se mantuvo la modalidad de contratación temporaria (aunque reducida), disminuyó el piso indemnizatorio para despidos sin causa justa (en contrataciones posteriores al 2003), y se instituyó hasta un 50% de reducción de aportes patronales para empresas que ocuparan hasta 80 trabajadores, generando una caída de los costos laborales, acompañada de una fuerte devaluación de su magnitud en dólares a partir de la fuerte devaluación de principios de 2.002.

Hugo Moyano aprovechó su protagonismo en la negociación para inclinar la balanza a su favor en la lucha interna cegetista: unos meses después de la aprobación de la ley, el líder camionero logró quedar al frente de la CGT unificada²⁰, y adhirió a la candidatura de Cristina Kirchner como senadora por la provincia de Buenos Aires²¹.

Esos cambios, no solo se vieron materializados por la consolidación de ciertos gremios que en la década del noventa habían formado parte del Movimiento de Trabajadores Argentino, sino que inclusive figuras muy cercanas a Moyano como el abogado laboralista Héctor Recalde, alcanzaron fuerte relevancia en el universo kirchnerista, ocupando una banca como Diputado por la Provincia de Buenos Aires y

¹⁷ Moyano y Recalde consideraron que este artículo lesionaba la autonomía colectiva y la libertad sindical (La Nación, 06/02/04).

¹⁸ Producto de 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); y de la restauración de la cláusula de ultraactividad.

¹⁹ En ese momento, la CGT se encontraba dividida entre una central "oficial", liderada por Rodolfo Daer, y una "rebelde o disidente", que respondía a Hugo Moyano, y que se vio beneficiada con la llegada de Néstor Kirchner a la Casa Rosada. La fractura se había producido como resultado del apoyo de Daer a la sanción del proyecto de flexibilización laboral del gobierno de la Alianza. Como consecuencia del escándalo de corrupción que rodeó la aprobación de esa ley, más tarde conocida como la "Ley Banelco" (en referencia al pago de sobornos), la CGT oficial, comprometida con ese proceso, apoyó, sin condicionamientos, la iniciativa kirchnerista de derogarla y reemplazarla por una nueva legislación (Página 12, 30/12/03).

²⁰ El sector de la CGT oficial conocido como los "gordos" (Armando Cavalieri, West Ocampo, Oscar Lescano y el mismo Daer), logra atenuar este triunfo instituyendo un gobierno compartido (Triunvirato) por un año (Clarín, 15/07/04). En julio del 2005, Moyano logra posicionarse como único Secretario General de la central obrera. Los "gordos" forman entonces un grupo opositor interno (Clarín, 07/07/05).

²¹ Esta elección resuelve la interna peronista entre Kirchner y Duhalde a través de sus esposas: Cristina Fernandez de Kirchner obtuvo un 25% más de votos que Hilda Chiche Duhalde (La Nación, 24/10/05). Kirchner también afianza su poder a nivel nacional: las listas del Frente para la Victoria y las del PJ aliado lograron el apoyo del 40,1% del electorado (Clarín, 25/10/05).

convirtiéndose en un participante central de las negociaciones relacionadas con los cambios en la legislación laboral.

Conclusiones.

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

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

Por otro lado, la coalición “periférica” del menemismo, conformada por los gobiernos de provincias pequeñas, se amplía de la mano de Kirchner ya que las alianzas regionales del Presidente se extendieron aún hasta provincias gobernadas por el radicalismo, produciéndose el hecho que uno de esos gobernadores, conocidos como los “radicales K”, completó la fórmula del Frente para la Victoria para las elecciones de octubre del 2007.

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

En la actualidad, el régimen de coparticipación mantiene pautas de inequidad que arrastra desde la década del 90, y que favorecen la dependencia de las provincias con respecto a la distribución arbitraria, y desproporcionada, que hace el gobierno nacional de los fondos fiscales. Esta situación profundiza la fragmentación regional del país, fortalece la desigualdad entre los ciudadanos y contradice objetivos esenciales de equidad e integración planteados en la reforma educativa kirchnerista²².

Durante el kirchnerismo, los mecanismos de construcción del poder político que permitieron impulsar con éxito las reformas estuvieron caracterizados por una fuerte unilateralidad y discrecionalidad de por parte del Poder Ejecutivo. Este nuevo “decisionismo”, se vio fortalecido además por el creciente peso que en materia fiscal tienen impuestos no coparticipables como el “impuesto al cheque y las retenciones. A la prolongación de leyes de emergencia y sus atribuciones especiales (los llamados

²² La crisis que se produjo con el inicio del ciclo lectivo del 2007 reveló las contradicciones de un esquema de financiación que pretende resolver la desintegración del sistema educativo sin modificar un esquema fiscal que profundiza la dependencia provincial de fondos del Estado nacional.

“superpoderes”), y la multiplicación del recurso del decreto de necesidad y urgencia, este gobierno se reservó, en cada una de las reformas analizadas, facultades discrecionales a la hora de definir políticas de alto impacto social, como lo son el aumento de salarios, jubilaciones, limitaciones a los cargos de las AFJP y el incremento de las partidas de coparticipación para financiar el gasto educativo en las provincias (si bien la ley de Financiamiento establece responsabilidades precisas, la continuidad del patrón fiscal sigue dejando en manos del Ejecutivo los porcentajes de distribución de los recursos coparticipables mediante los cuales las provincias hacen frente a los gastos).

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

Bibliografía.

- Aguilar Villanueva Luis (1993): *Problemas Públicos y Agenda de Gobierno*, Porrúa Grupo Editorial, Méjico.
- Chiroleu Adriana (2006): “Políticas de educación superior en Argentina y Brasil: de los '90”, *Revista SAAP*, N°3, Agosto.
- Díaz Rodolfo (1995): "El empleo: cuestión de Estado", en *Libro Blanco sobre el empleo en la Argentina*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Buenos Aires.
- Díaz Rodolfo (2002): *¿Prosperidad o ilusión?. Las reformas de los 90 en la Argentina*, Editorial Abaco, Buenos Aires.
- Godio Julio (2006): *El tiempo de Kirchner. El devenir de una “revolución” desde arriba*, Ediciones Letra Grifa, Buenos Aires.
- Grindle Merilee y Thomas John (1989): "Policy makers, policy choices and policy outcomes", *Policy Sciences* 22.
- Matsushita, Hiroshi (1999): “Un análisis de las reformas obreras en la primera presidencia de Menem: la perspectiva de opción estratégica”, Conclusión, en Senén González, Santiago; Bosoer, Fabián; Torre, Juan Carlos, *El sindicalismo en tiempos de Menem: los ministros de trabajo en la primera presidencia de Menem. Sindicalismo y Estado [1989-1995]*, Editorial Corregidor, Buenos Aires.
- Novaro Marcos (2006): *Historia de la Argentina contemporánea. De Perón a Kirchner*, Edhasa, Buenos Aires.
- Olson Mancur (1998): “La lógica de la acción colectiva”, en Sebastián Saiegh y Mariano Tomassi, *La nueva economía política: racionalidad e instituciones*, EUDEBA, 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.
- Pruzzo, Vilma (2006): *Cuestionamiento de la Unión Cívica Radical al documento oficial sobre la modificación de la Ley Federal de Educación*, 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.
- Repetto Fabián (2001), *Gestión pública y desarrollo social en los noventa*, Prometeo, Buenos Aires.
- Rivero José (1999): *Educación y exclusión en América Latina: reforma en tiempos de globalización*, Miño y Dávila Editores, Madrid.
- Rodríguez, Alejandro (1998): *Reformas Educativas en contextos democráticos: los casos de Argentina y Chile*, Documento N°40, Serie III, Políticas Públicas, Dirección de Estudios e Investigación, Dirección Nacional de Estudios y Documentación, Buenos Aires.
- Rossi Alejandro y Madera Nancy (2005): *Los noventa o el mito del Estado ausente*, Ponencia presentada en el XII Encuentro de Cátedras de Ciencias Sociales y Humanísticas para las Ciencias Económicas, Buenos Aires, 8, 9 y 10 de Junio de 2005.
- Rossi Alejandro y Morales Nora (2004): “Algunas contradictorias reformas de los noventa”, en *Revista Debates Latinoamericanos* n° 3, Red Latinoamericana de Cooperación Universitaria, publicación digital, Octubre.
- Senén González, Santiago; Bosoer, Fabián; Torre, Juan Carlos (1999): *El sindicalismo en tiempos de Menem: los ministros de trabajo en la primera presidencia de Menem. Sindicalismo y Estado [1989-1995]*, Editorial Corregidor, Buenos Aires.
- Subirats, Joan (1992): *Análisis de políticas públicas y eficacia de la Administración*, Ministerio de Administración Pública, Madrid.
- Tiramonti Guillermina (1998): *Reestructuración del sistema educativo argentino en la tensión del cambio y la permanencia de las tradiciones políticas*, *Revista Sociedad* n° 12/13, Buenos Aires.
- Zuazúa Giosa, Noemí (2004): *La Reforma Laboral versus la necesidad de generar empleo y promover su institucionalidad*, Análisis de Coyuntura N°2, Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas (Ciepp), Buenos Aires.
- 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.