



universität
wien

DIPLOMARBEIT

Titel der Diplomarbeit

Die Sozialpolitik Argentiniens.

***Arbeit und Sozialwirtschaft im Fokus von
Sozialprogrammen seit der Krise 2001/02.***

Verfasserin

Nina Merhaut, BA

angestrebter akademischer Grad

Magistra (Mag.)

Wien, 2014

Studienkennzahl lt. Studienblatt: A 057 390

Studienrichtung lt. Studienblatt: Individuelles Diplomstudium Internationale
Entwicklung

Betreuer: Univ.-Prof. Dr. Wolfram Schaffar

Kurzfassung

Gegenstand der vorliegenden Arbeit ist die Sozialpolitik Argentiniens mit einem Schwerpunkt auf sozialpolitische Pläne und Programme nach 2003. Untersucht wird die Rolle von Arbeit und Sozialwirtschaft vor und nach der Krise 2001/02, um die Auswirkungen der Krise und dadurch entstandene Veränderungen in der Sozialpolitik herauszuarbeiten.

In der sozialpolitischen Geschichte Argentiniens sind zwei Phasen von Bedeutung: die Periode Juan Peróns und die Dekade der 1990er Jahre. Unter Perón wurde der argentinische Wohlfahrtsstaat um die 1950er Jahre ausgebaut, in den 1970er Jahren fand ein Umbruch statt, der sich in den 1990er Jahre mit der Einführung des neoliberalen Modells niederschlug. Nach der Wirtschafts- und Finanzkrise 2001/02 fand eine Abkehr vom bisherigen politischen Diskurs statt.

Daher untersucht diese Diplomarbeit anhand des Faktors *Arbeit* - im Sinne von Beschäftigung und der Rolle von Arbeit in sozialen Politiken - ob und welche Auswirkungen die Krise auf die Sozialpolitik hatte. In Anlehnung an Esping-Andersens Theorie des Wohlfahrtsstaates werden dahingehend die Form der öffentlichen Sozialpolitik und potenzielle Veränderungen dieser, anhand der Art der Interventionen und verwendeten Programme des Staates diskutiert, und die Fragen nach der Loslösung der Individuen vom Markt und nach einer Umverteilung oder auch der sozialen Mobilität gestellt.

Abstract

The item of the present diploma thesis is the social policy of Argentina with a focus on socio-political plans and programs since 2003.

The role of *labour* and social economy before and after the crisis of 2001/02 is to be examined, to elaborate the impacts of the crisis and the thereby emerging institutional transformations of social policy.

In the socio-political history of Argentina two periods are of importance: the era of Juan Perón and the decade of the 1990s.

During the presidency of Perón in the 1950s an expansion of the Argentinian welfare state took place. The 1970s witnessed a situation of change that was reflected in the implementation of the economic model of neoliberalism in the 1990s.

After the economic and financial crisis of 2001/02 the political discourse changed, resulting in a shift away from previous policies.

Therefore, this thesis examines on the basis of *labour* – understood as employment and regarding the role of labour in social policy - if and what kind of impacts the crisis had on social policy. To that effect and following Esping-Andersens theory of the welfare state, the nature of Argentinian welfare policy and its potential changes are to be discussed by means of the specific kinds of public interventions and programmes used by the state. Key questions are the disentanglement of the individuals from the market and the question of redistribution of wealth.

Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung	1
2. Theoretische Einführung	7
2.1 Was ist Sozialpolitik?	7
2.2 Begriffserklärungen	9
2.3 Das wohlfahrtsstaatliche Modell nach Esping-Andersen	14
2.3.1 Ansätze und Thesen	14
2.3.2 Kriterien	16
a. Dekommodifizierung	17
b. Stratifizierung	18
c. Staat – Markt – Familie	19
2.3.3 Wohlfahrtsregime	20
a. Liberaler Wohlfahrtsstaat	21
b. Korporatistischer Wohlfahrtsstaat	22
c. Sozialdemokratischer Wohlfahrtsstaat	22
2.3.4 Klassifizierungskriterien der Wohlfahrtsregime	24
2.4 Erweiterungen der vergleichenden Wohlfahrtsregimeforschung	26
2.4.1 Wohlfahrtsregime in Lateinamerika	26
2.4.2 Der argentinische Wohlfahrtsstaat	31
3. Historischer Hintergrund	35
3.1 Die Bedeutung des historischen Moments und die Rolle der Kirche	36
3.2 Die Historische Entwicklung sozialer Leistungen und Sicherungssysteme	40
3.3 Peronismus und die 1960er Jahre	42
3.4 Hybrid des argentinischen Wohlfahrtsstaates und die Phase des Umbruchs	46
3.4.1 Kontext	47
3.4.2 Der Wohlfahrtsstaat als „institutioneller Mix“ und der Aspekt der „Pseudo-Abkommen“	48

3.5 Die Krise der 1970er Jahre und die Einführung der neoliberalen Strategie	52
4. Die lange Dekade der 1990er Jahre und die Krise 2001/02	55
4.1 Transformationsprozesse der 1990er Jahre	55
4.1.1 Strukturelle Anpassungen	56
4.1.2 Die Veränderung des Staates	58
4.1.3 Die Sozialpolitik der 1990er Jahre	60
4.2 Die Krise 2001/02 und ihre Auswirkungen	64
4.2.1 Das Aufkommen sozialer Bewegungen	65
4.3 Die Sozialpolitik ab 2003	67
5. Plan “Argentina Trabaja“	73
5.1 Programm “Ingreso Social con Trabajo“	74
5.1.1 Programminhalt	74
5.1.2 Implementierung	76
5.1.3 Evaluierung	79
a. Programmanalyse nach dem „Logical Framework Approach“	83
b. Qualitative Analyse von ExpertInneninterviews	86
6. Conclusio	97
Anhang	103
Interviewleitfaden_spanisch	103
Interviewleitfaden_deutsch	105
Interview – Patricia Fanghella	107
Interview – Juliana Andora	111
Interview – Diego Escobedo	121
Literaturverzeichnis	133
NINA MERHAUT	137

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Esping-Andersens Typologie der drei Welten des Wohlfahrtskapitalismus	24
Abbildung 2: „In Arbeitsaktivitäten des Programms inkludierte Personen“	81
Abbildung 3: „Anzahl der gebildeten Kooperativen“	82
Abbildung 4: „Unmittelbare Verbesserung der Lebensumstände durch den Anstieg der Einkünfte familiärer Gruppen“	82
Abbildung 5: „Ins Gesundheitssystem inkludierte EmpfängerInnen“	83

1. Einleitung

Unter Juan Perón (Präsident Argentiniens von 1946 - 1952, 1952 - 1955 und 1973 – 1974) wurde der argentinische Wohlfahrtsstaat ausgebaut. Während der Militärdiktatur des Generals Jorge Rafael Videlas (1976-1983) fand ein (sozial-) politischer Umbruch statt, der die Basis für das neoliberale Wirtschaftsmodell der Regierung Carlos Menem (Präsident Argentiniens von 1989 bis 1999) legte. Mit den Regierungen von Néstor Kirchner (2003 – 2007) und Cristina Fernández de Kirchner (2007 – 2011, 2011 – 2014) fand nach der Wirtschafts- und Finanzkrise 2001/02 eine Abkehr vom bisherigen politischen Diskurs statt. - Seit der Entstehung Argentiniens herrscht, mit Unterbrechungen durch verschiedene Militärdiktaturen, das System der präsidentiellen Demokratie.

Bis Mitte der 1970er-Jahre war das Ziel der Wohlfahrtspolitik in Argentinien *Integration*, im Sinne eines universellen Wohlfahrtsstaates. Ende des 20. Jahrhunderts verursachte die Einführung des neoliberalen Modells drastische politische und ökonomische Veränderungen, welche zu erhöhter Ungleichheit in der Gesellschaft führten. Die Rezession Ende der 1990er Jahre verschlechterte die sozialen Umstände stark. Dadurch rückte die *Inklusion* der Menschen über den Arbeitsmarkt und mittels formeller Beschäftigung und Einkommen ins Zentrum der Sozialpolitik und der *sozialen Frage*. Durch das Festhalten der Koppelung des Pesos an den US-Dollar geriet das Land schließlich in eine schwere Wirtschafts- und Finanzkrise, wodurch nicht nur der Anteil der Arbeitslosen (von 3,5% im Jahr 1975 auf 21,5% 2002), und der Prozentsatz der informell Erwerbstätigen (von rund 20% auf 32%), sondern auch die Armutsquote auf rund 55% anstieg. (vgl. Hintze 2007: 11 f.)

Die Geschichte der Sozialpolitik in Argentinien zeigt eine eindeutige Bevorzugung „assistenzialistischer“ Politiken, im Sinne klassischer, karitativer *Armenfürsorge*. Die Leistungen waren dabei „fokussiert“, also vorwiegend auf bestimmte (Problem)Bereiche, wie etwa Bildung oder die Wohnsituation, beschränkt. Seit einer Tendenz zur Integration und Universalisierung von Rechten in den 1950er Jahren entwickelte sich die Sozialpolitik Argentiniens danach in ebendiese Richtung einer

„assistenzialistischen Exklusion“. Assistenzialistisch aufgrund dem Verständnis und der Vergabe von Sozialleistungen von Seiten des Staates. Exkludierend, da Arbeit und somit Beschäftigte im Sinne einer „Einkommensgesellschaft“ priorisiert wurden. Dadurch kam es zur *Exklusion* von bestimmten Gesellschaftsgruppen. Sozialprogramme wurden nach der Krise zunächst weiterhin „assistenzialistisch“ organisiert bzw. vergeben. Großteils wurden sie von der Weltbank und der Interamerikanischen Entwicklungsbank finanziert und als „Workfare-Programme“, also mittels dem Prinzip von Leistung und Gegenleistung, an gemeinnützige Arbeit gekoppelt.

Ab 2003 wurde diese Art von Programmen reduziert und Leistungen und Unterstützungen wurden stattdessen vermehrt in Form von Mikrokrediten an Kooperativen vergeben. (vgl. Leubolt; Tittor 2008: 121 ff.)

Ausgangspunkte und Problembereiche der Diplomarbeit sind dementsprechend zunächst die Verortung und Transformation der argentinischen Wohlfahrtspolitik im historischen Prozess. Weiters die Bedeutung von *Arbeit* als Inklusions bzw. Exklusionsmechanismus. Außerdem die Auswirkungen der Krise 2001/02 auf die Sozialpolitik und die Rolle der Sozialwirtschaft in der Sozialpolitik ab 2003.

Die zentrale Fragestellung hierbei ist:

Welche Auswirkungen hatte die Krise 2001/02 auf die Sozialpolitik Argentiniens und welche Rolle spielte Arbeit (als Inklusionsmechanismus von Sozialleistungen) vor und nach der Krise?

In der vorliegenden Arbeit soll also herausgearbeitet werden, ob und wenn ja, wie sich die Sozialpolitik durch die Krise verändert hat. Gab es Abkehrungen von bisherigen Politiken, grobe Veränderungen? Diese Fragen nach einer Transformation der argentinischen Sozialpolitik werden anhand des Faktors *Arbeit* und seiner Bedeutung vor und nach der Krise untersucht.

Annahmen in Bezug auf besagte Fragestellung sind einerseits, dass die Sozialpolitik Argentiniens ein „historisches Produkt“ ist, stark geprägt durch ökonomische und auch internationale Einflüsse. Andererseits, dass die *Durchsetzung* (oder Anpassung) von Sozialpolitik von Seiten des Staates nicht nur als Eingreifen zur

„Verringerung sozialer Ungleichheit“ gesehen werden kann, sondern vielmehr als „Machtlegitimation“ politischer Eliten bzw. AkteurInnen. Schließlich basiert das sozialpolitische System auf einem Netz von öffentlichen Institutionen, WohlfahrtsproduzentInnen und –bereitstellerInnen, deren Ziel die „Reproduktion der argentinischen Gesellschaft“ (unter anderem in den Bereichen Bildung, Gesundheit, Wohnen oder Ernährung) ist. Jene Institutionen setzen politische Mittel nicht nur ein, um produktive bzw. reproduktive Rollen zu definieren und „soziales Verhalten“ zu *modifizieren*, sondern auch, um die Macht politischer Eliten zu legitimieren. Damit setzt die Arbeit an Gramscis Ansatz der „passiven Revolution“ an, wonach staatliche Eingriffe „von oben“ revolutionäre Bewegungen „von unten“ zu verhindern versuchen. In diesem Sinne werden die Bewegungen in staatliche Projekte und Strukturen integriert, wodurch es zwar zu Veränderungen im Machtapparat kommt, aber als „konservative Modernisierung“ und nicht als „revolutionäre Transformation“. Das bedeutet in weiterer Folge, dass Sozialpolitik vielmehr auf die Verbesserung der Lebensverhältnisse gewisser politisch bedeutsamer oder zumindest „artikulationsfähiger“ Gruppen, die eine Machtgefährdung darstellen könnten, abzielt, statt generell soziale Ungleichheit abzubauen. (Sassoon nach Leubolt; Tittor 2008: 117)

Die vorliegende Arbeit besteht aus fünf Abschnitten:

Der theoretische Rahmen umfasst Begriffserklärungen der Sozialpolitik als öffentliche Politik, das Modell des Wohlfahrtsstaates und der Wohlfahrtsregime von Esping-Andersen, sowie eine Verortung des argentinischen Wohlfahrtsstaates.

Der historische Teil gibt Überblick über die Entwicklung des argentinischen Staates und der Sozialpolitik. Von anfänglichen Entwicklungen sozialer Leistungen zu Beginn des 20. Jahrhunderts und der Bedeutung der Kirche, bis zum Ausbau des Wohlfahrtsstaates unter Perón und der Phase des Umbruchs in den 1960er und 1970er Jahren.

Der anschließende Abschnitt behandelt die Transformationsprozesse der 1990er Jahre und die Anpassungen der Sozialpolitik im Zuge des neoliberalen Modells, sowie die darauffolgende Krise in den Jahren 2001 und 2002 und ihre Auswirkungen. Der Fokus liegt auf den Änderungen der Sozialpolitik ab 2003.

Dahingehend wird im nächsten Teil das Programm „Ingreso Social con Trabajo“ („sozialer Einstieg mit Arbeit“) - als empirisches Beispiel von *Arbeit* im Zentrum

sozialer Programme - im Zuge des Plans „Argentina Trabaja“ („*Argentinien arbeitet*“, „*Arbeit für ArgentinierInnen*“) im theoretischen und historischen Kontext analysiert. Neben der Darstellung von Problembereichen (im Zusammenhang mit der Situation nach der Krise 2001/02), von Inhalten, der Implementierung, der Finanzierung und Evaluation des Programms werden die unterschiedlichen AkteurInnen herausgearbeitet und Resultate und Effekte diskutiert. Anhand der Analyse soll die Bedeutung von *Arbeit* in der Sozialpolitik seit 2003 herausgearbeitet werden.

Im letzten Teil der Arbeit, der Conclusio, wird schließlich auf die zuvor gestellte, zentrale Fragestellung nach Veränderungen der Sozialpolitik durch die Krise, anhand des Faktors *Arbeit*, eingegangen und diese potenziellen Transformationen vor dem historischen Hintergrund diskutiert.

Theoretisch lässt sich die Diplomarbeit in den Bereichen der Sozialpolitik, der Wohlfahrtsstaat- und Wohlfahrtsregimeforschung, wie auch der Staatstheorie verorten.

Zentrale theoretische Werke sind „The Three Worlds of Welfare Capitalism“ (1990) von Gøsta Esping-Andersen und Susana Hintzes Buch „Políticas sociales argentinas en el cambio de siglo“ (2007: „Argentinische Sozialpolitik um die Jahrhundertwende“).

Esping-Andersens sozialpolitisches Konzept des „Wohlfahrtsstaates“ untersucht staatliche Strukturen, nach denen Staaten je nach ihrer Wohlfahrtspolitik in Gruppen von „Wohlfahrtsregimen“ unterteilt werden können. Die drei relevanten Kriterien dieser Klassifizierung Esping-Andersens sind zum einen „De-Kommodifizierung“ oder der Grad der Loslösung der Individuen vom Markt. Zum anderen „Stratifizierung“; die „soziale Schichtung“ der Bevölkerung, je nach Wohlfahrtsregime im Sinne von Statusgleichheit oder sozialer Gegensätze. Ein Wohlfahrtsstaat stellt demnach durch die Art seiner Sozialpolitik „[...] ein eigenständiges System der Stratifizierung dar, indem er in aktiver und direkter Weise soziale Beziehungsmuster ordnet.“ (Esping-Andersen 1990: 39) Drittens begreift Esping-Andersen Wohlfahrtsstaat als ein Zusammenspiel, eine „Triade“ aus Markt, Staat und Familie. Diese Trias beschreibt sozialpolitische AkteurInnen, welche je nach (staatlichem) Wohlfahrtssystem unterschiedlich stark vertreten sind.

Im *liberalen Wohlfahrtsstaat* nimmt der Markt (mittels Arbeit) eine wichtige Rolle ein. Traditionelle Normen einer liberalen Wohlfahrt mit Fokus auf Arbeit anstelle von sozialen Leistungen stehen im Vordergrund. Die Sozialleistungen selbst sind gering, der Zugang streng geregelt und „universelle Transferleistungen“ im Sinne von Statusgleichheit niedrig. Der Staat trägt so zu einem „klassenpolitischen Dualismus“ zwischen dem in den Markt integrierten Teil der Bevölkerung und von der von staatlichen Unterstützung abhängigen BürgerInnen bei.

Im *korporatistischen Wohlfahrtsstaat* sind soziale Rechte und Leistungen stark „klassen- und statusgebunden“, wodurch sie zum „Erhalt von Statusunterschieden“ beitragen und Umverteilung verhindern. Der Staat nimmt die zentrale Rolle des „Wohlfahrtsproduzenten“ ein. Zudem ist das System eng an „traditionelle Familienformen“ gebunden.

Das dritte Modell des *sozialdemokratischen Wohlfahrtsstaates* baut auf Universalismus und „de-kommodifizierenden sozialen Rechten“ auf. Diese Prinzipien von *Gleichheit* und Loslösung vom Markt beinhalten zum einen ein universelles Versicherungssystem für alle „*Klassen* und *Schichten*“ und bauen andererseits auf der Idee der Vollbeschäftigung auf. Der Staat trägt die gesamte Verantwortung für jegliche Sozialleistungen und soziale Dienste. Zugleich führen die „[...] enormen Kosten eines solidarischen, universalistischen und de-kommodifizierenden Wohlfahrtssystems dazu, soziale Probleme zu minimieren und das Steueraufkommen [durch Vollbeschäftigung und Einbindung der Individuen in den Arbeitsmarkt] zu maximieren.“ (ebd.: 46; Anm. d. Verf.ⁱⁿ) Durch die *Abhängigkeit* aller von ein und demselben System und die Bereitstellung universeller Sozialleistungen spielt der Markt jedoch keine tragende Rolle als sozialpolitischer Akteur. (vgl. ebd.: 31 ff.)

Kann Esping-Andersens Modell des Wohlfahrtsstaates aufgrund des europäischen Staatsverständnisses, auf dem es aufbaut, zwar nicht ohne Weiteres auf das Beispiel Argentinien angewandt werden, ist es doch vor allem in Hinblick auf die Verortung der argentinischen Sozialpolitik hilfreich. Sowohl betreffend der Abhängigkeit bzw. Loslösung der Bevölkerung vom (Arbeits-)Markt und den Stratifizierungsgedanken des jeweiligen Wohlfahrtsregimes, als auch im Zusammenhang mit sozialpolitischen AkteurInnen und ihrer Relevanz im sozialpolitischen System. Zudem kann mithilfe dieser Typisierung von Sozialstaaten die Bedeutung der Wirtschaft bzw. des Marktes in Relation zur Wohlfahrtspolitik herausgearbeitet werden.

Susana Hintze erörtert in „Políticas sociales argentinas en el cambio de siglo“ die Sozialpolitik Argentiniens seit den 1950er-Jahren. Die historische Perspektive, die Untersuchung der Veränderung des Staates, der Politik und der Sozialprogramme mit Fokus auf die 90er und die Zeit nach der Krise untermauern den Fokus meiner Diplomarbeit auf *Arbeit* als Inklusionsmechanismus von Sozialleistungen und die Fragestellung nach den Auswirkungen der Krise 2001/02.

Hintze diskutiert weiters den Begriff „Economía Social y Solidaria“ („*Soziale und Solidarische Ökonomie*“) als Form der Sozialpolitik und Einbindung der Individuen in den Arbeitsmarkt. (vgl. Hintze 2007) Dadurch kann der Ökonomiebegriff in Hinblick auf Sozialpolitik ausgeweitet, *Arbeit* als Inklusionsmechanismus erwogen, sowie das Programm „Ingreso Social con Trabajo“ im historischen und typologischen Kontext von Sozialpolitik analysiert werden.

Neben den genannten zentralen Werken von Esping-Andersen und Hintze, sowie der Analyse von weiterer Literatur in Bezug auf den theoretischen und historischen Rahmen und die Verortung der Sozialpolitik und sozialer Programme in Argentinien, werden ExpertInnen- bzw. Leitfadeninterviews als empirische Basis zur Analyse des Programms „Ingreso Social con Trabajo“, der Auswirkungen der Krise 2001/02 und von *Arbeit* - als Thema im Fokus von Sozialprogrammen - verwendet und qualitativ per interpretativer Analyse ausgewertet. Interviewt wurden unterschiedliche sozialpolitische AkteurInnen auf Regierungsebene („Ministerio de Desarrollo Social“ - „*Ministerium für soziale Entwicklung*“) und der Ebene von Kooperativen und sozialen Organisationen. Da „Ingreso Social con Trabajo“ ein laufendes Programm ist, konnte dazu keine schon existierende wissenschaftliche Literatur ausfindig gemacht werden. Die Interviews bieten daher zusätzliche Informationen zu den Unterlagen des Ministeriums.

2. Theoretische Einführung

2.1 Was ist Sozialpolitik?

Das „Konzept Sozialpolitik“ kann laut Sonia Fleury mittels fünf konzeptuellen Ansätzen festgemacht werden. „Zielgerichtete und teleologische“ Herangehensweisen beschreiben Sozialpolitik hinsichtlich ihrer Ziele oder eines zu erreichenden Soll-Zustands. „Funktionale“ Formen lassen sich durch die zu erfüllende Funktion der Sozialpolitik einteilen. „Operationale“ anhand ihrer eingesetzten politischen Instrumente, während die „sektorale“ Art Sozialpolitik durch unterschiedliche Sektoren, die sie umfasst oder in denen sie wirkt, wie etwa Bildung oder Gesundheit, begreift. Die letzte, die „relationale“ Form wiederum, charakterisiert Sozialpolitik über die Machtbeziehungen innerhalb der Gesellschaften. (vgl. Fleury nach Danani 2009: 27)

Für Claudia Danani greifen diese fünf Ansätze zu kurz, sie definiert Sozialpolitik vielmehr über deren „Objekt“ und das „Spezifische“, das es herauszustreichen gilt.

„Das Feld der Sozialpolitik ist eines komplexer Politiken; im (epistemologischen) Sinn, dass es vielfältige Dimensionen beinhaltet, die wiederum in Beziehung stehen: politisch–kulturelle, ökonomische und institutionelle Prozesse, aber auch die Art der Sozialpolitik, die zeitliche Verortung, die ideologische Orientierung, etc. sind im Feld der Sozialpolitik präsent und verknüpfen und prägen sich gegenseitig.“ (ebd.: 27; Übersetzung d. Verf.ⁱⁿ)

Das Objekt gibt den Beziehungen im Feld, das es beschreibt, erst Sinn. Wobei sich weiters im Trennenden - dem Spezifischen - Positionen, Regeln und Beziehungen ergeben, die Sozialpolitik ausmachen. Somit reichen die angeführten Herangehensweisen nicht aus. Vielmehr sei es notwendig, diese Dimensionen, welche die Politikfelder voneinander unterscheiden, herauszuarbeiten, um sowohl die unterschiedlichen Formen – Ziele, Funktionen, Mittel und Instrumente -, wie auch die vielfältigen Beziehungen zwischen ihnen begreifen zu können.

Grundargument Dananis ist daher, dass das Objekt, über das Politikformen direkt agieren, auch erstes Unterscheidungsmerkmal zwischen diesen ist. Anders gesagt:

die Identifizierung der Beziehungen von Politikformen ermöglicht ihre Unterscheidung. (vgl. ebd.: 27 ff.)

Betrachtet man staatliche Interventionen als diese Politikformen, sind ihnen Handlungen in Bezug auf „Lebensumstände“ und die „Reproduktion des Lebens“ gemein. Lebensumstände sind dabei Objekt dieser Interventionen und die Art der Reproduktion des Lebens das Spezifische, welche zugleich Interventionen von einander unterscheidet.

An dieser Stelle ist wichtig zu erwähnen, dass Sozialpolitik nicht die einzige Interventionsform des Staates ist und *der* Staat nicht der einzige Akteur, der sozialpolitische Interventionen durchführt bzw. Sozialpolitik *betreibt*. Durch die Fokussierung oder Festlegung auf staatliche Interventionen wird Sozialpolitik in der vorliegenden Arbeit hauptsächlich als „öffentliche Politik“ betrachtet. (vgl. ebd.: 29)

Gerade in dem Prinzip von *Arbeit* finden sich die unterschiedlichen Aspekte der Lebensumstände. Das wird durch die „Risikofrage“ verdeutlicht: schließlich stellt die Abhängigkeit der Individuen vom Einkommen in kapitalistischen Gesellschaften den wesentlichen Risikofaktor dar. (vgl. Ruvalcaba nach Danini 2009: 29)

Der Zusammenhang von Arbeit und Kapital ist also die grundlegende Beziehung - in Bezug auf Lebensumstände und die Form der Reproduktion des Lebens -, die Arbeitskräfte als Waren versteht und somit das „kollektive Leben“ organisiert. Ziel dieser Beziehung ist Geld zu verdienen; ein Ziel, das durch die Merkantilisierung von Arbeitskräften ermöglicht wird.

Weiters bedeutet dies also, dass Lebensumstände durch das Arbeitsumfeld begründet werden. Durch zu erreichende Mittel und die Art der Befriedigung von Bedürfnissen. Andererseits werden in diesem Umfeld auch der Zugang zum Markt geregelt und Partizipationsmöglichkeiten durch die Verteilung von Profiten, sowie „Identität“, Anerkennung und Subjektivität geschaffen.

Zusammenfassend kann also gesagt werden, dass die Arbeitsmarktpolitik direkt über die Beziehung von Kapital und Arbeit operiert. Außerdem, dass soziale Interventionen des Staates demnach auf Lebensumstände und die Reproduktion des Lebens verschiedener sozialer Gruppen einwirkt. (vgl. ebd.: 32)

Dieses Einwirken geschieht – im Gegensatz zur „primären Einkommensverteilung“ über den Markt – als „sekundäre Einkommensverteilung“ über die Beziehung von

Arbeit und Kapital. Eine Verteilung, die also einer „staatlichen Vermittlung“ bedarf. (vgl. ebd.: 30 f.)

2.2 Begriffserklärungen

Wie zuvor schon festgestellt wurde, ist Sozialpolitik nicht die einzige staatliche Interventionsform und der Staat nicht der einzige sozialpolitische Akteur. An dieser Stelle ist nun wichtig, zwischen mehreren Begriffen zu unterscheiden:

Soziale Interventionen sind also generell institutionalisierte Aktionen, die auf Lebensumstände wirken und das „soziale Leben“ oder das von Individuen reproduzieren. Die Ziele dieser Produktion und Reproduktion bestimmen wiederum die sozialen Interventionen.

Über die **Arbeitsmarktpolitik** als Dreh- und Angelpunkt regelt der Staat (und andere Interessensgruppen) die „fundamentale Beziehung“ kapitalistischer Gesellschaften, die sich in der „Warenform der Arbeitskraft“ ausdrückt, und greift in die erste Einkommensverteilung ein.

Arbeitsmarktpolitiken bezeichnen spezielle Politiken innerhalb der Arbeitsmarktpolitik, wie zum Beispiel Lohnpolitiken, aber auch Schulungen oder Verträge.

Die **Sozialpolitik** wird als Gesamtheit sozialer Interventionen verstanden. Im Fall der vorliegenden Arbeit als öffentliche Politik, wobei der Fokus auf staatlichen Interventionen liegt.

Sozialpolitiken beziehen sich, wie schon Arbeitsmarktpolitiken, auf spezifische und sektorale Interventionen, wie etwa in den Bereichen Gesundheit oder Bildung. (vgl. ebd.: 32 ff.)

Weitere wesentliche Begriffe im Zusammenhang mit Sozialpolitik und den Untersuchungsgegenständen der vorliegenden Arbeit, der Veränderung von sozialen Politiken und der Rolle von *Arbeit*, sind Kooperativismus, Sozialwirtschaft, öffentliche Politiken, sowie Solidarwirtschaft im Kontext des letzteren Terminus.

Kooperativismus kann als der „Ausdruck unterschiedlichster Aktivitäten von Gruppen mit gemeinsamen ökonomischen und sozialen Bedürfnissen“ verstanden werden. (vgl. Vuotto 2009: 105) Im Vordergrund stehen die Interessen des Kollektivs, „Gleichheit“, „Solidarität“, „Demokratie“, sowie „Selbsthilfe“ und „Selbstbestimmung“. Deduktiv betrachtet stehen bei Kooperativen politisch-soziale Aspekte im Zentrum. Bei dieser Betrachtungsweise geht es weniger um die Interessen der Kooperativen, an denen sich ihre Aktivitäten orientieren. Ziel ist vielmehr die Transformation der AkteurInnen im ökonomischen Prozess vor dem Hintergrund einer sozialen und solidarischen Ökonomie („la economía social y solidaria“).

Historisch betrachtet bekamen kooperative Projekte, obwohl sie seit der Antike bestehen, mit der Industriellen Revolution, bzw. als Antwort auf diese, große Bedeutung. Im Mittelpunkt standen kollektive Besitze und Produktionen, die notwendig waren, um die Bedürfnisse ihrer Mitglieder zu stillen.

Etabliert wurden „kooperative Bewegungen“ in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts als Konsumkooperativen in Großbritannien, Produktionskooperativen in Frankreich und als Kreditkooperativen in Deutschland. Mit der Gründung des „Internationalen Genossenschaftsbundes“ (IGB) 1895 nahm die Internationalisierung der „Vereinigung aller *Klassen* aus allen Ländern“, welche auf Robert Owen (1771 – 1858) und seine Untersuchungen von autarken Gemeinschaften als Lösungsansatz sozialer Probleme zurückging, Formen an. Der IGB repräsentiert als unabhängige und nichtstaatliche Organisation weltweit Interessen von Kooperativen.

Mit der Entwicklung der „Modernen Ökonomie“ wurden Arbeitskooperativen als Instrument im Umgang mit dem Problem der Arbeitslosigkeit gesehen. (vgl. ebd.: 105 ff.)

In ihrer Rolle als „solidarische und soziale Alternativen“ haben Kooperationen zwei Bedeutungen. Einerseits sind sie sozioökonomische Organisationsformen in Abgrenzung zum Kapitalismus. Andererseits bieten sie Lösungen in Krisensituationen. Indem sie Arbeitsmöglichkeiten schaffen, tragen sie zu „lokaler Entwicklung“, „sozialem Zusammenhalt“ und der „Verteilung von Reichtum“ bei.

Dabei müssen sie ein Gleichgewicht zwischen „ökonomischen Anforderungen“ und den Bedürfnissen ihrer Mitglieder schaffen.

Existierten kooperativistische Arbeitsformen in Lateinamerika schon vor der Ankunft der EuropäerInnen, fand ihre Institutionalisierung vor allem im Zuge von Migrationsprozessen im späten 19. Jahrhundert, beginnenden 20. Jahrhundert statt. Regionale Initiativen tauchten hauptsächlich in zwei Bereichen auf: als agrarische und finanzielle Kooperativen. Entstanden erstere hauptsächlich durch regionale Gegebenheiten, wurden Finanzkooperativen stark durch genannte Migrationsprozesse, die katholische Kirche und treibende Finanzinstitutionen in den 1960er Jahren gefördert.

Zum Zeitpunkt der Veröffentlichung des Textes von Vuotto (2009) gab es in Lateinamerika etwa 141.000 eingetragene Kooperativen, rund 67.000 davon konzentrierten sich auf die Schaffung und Erhaltung von *Arbeit*. (vgl. ebd.: 111 ff.)

Sozialwirtschaft kann als Zusammenfassung „ökonomischer Aktivitäten einer Gesellschaft“ oder Personen definiert werden, die „ökonomische Demokratie“ in Bezug auf „soziale Nützlichkeit“ anstreben. Diese Definition umfasst somit Solidaritätskonzepte, sowie „merkantile, nicht-merkantile und nicht-monetäre Ressourcen“. (vgl. Defourney 2009: 163)

Gerade seit Ende des 20. Jahrhunderts zeigt sich in der Sozialwirtschaft neben den drei großen traditionellen AkteurInnengruppen, den Familien, Firmen und dem Staat, vor allem die Bedeutung von nicht gewinnorientierten Firmen, Organisationen und Kollektiven.

Die Entwicklungsprozesse in Europa im 19. Jahrhundert werden als der Höhepunkt der Entstehung von Sozialwirtschaft gesehen; wird diese Periode ja mit der Freiheit von Vereinen, Verbindungen oder Sozietäten verbunden. Eigentlich gehen ihre Ursprünge viel weiter zurück, allerdings begegneten politische Mächte vielen Versuchen in Richtung Zusammenschluss und Sozialwirtschaft zuvor in unterschiedlichsten Jahrhunderten und an verschiedensten Orten mit Repression.

In *westlichen* Ländern entwickelten sich kooperativistische und wechselseitige Initiativen im sozioökonomischen Bereich bereits in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts heraus und wurden von ArbeiterInnen- und Nachbarschaftsverbänden in ihrem politisch-kulturellen Pluralismus geprägt. Auch die Theorien von Marx, das Christentum - durch ihren Kampf gegen die Übernahme des Individuums durch den

Staat – aber ebenso liberale DenkerInnen und der „Solidarismus“ hatten ihren Einfluss auf die Entwicklung von Sozialwirtschaft. (vgl. ebd.: 163 f.)

Zwei Aspekte sind in Bezug auf Sozialwirtschaft von besonderer Bedeutung.

Erstens, die juristische und institutionelle Unterscheidung der Initiativen. Hier kann zwischen kooperativistischen Unternehmen, Genossenschaften, Verbänden und Stiftungen differenziert werden.

So wie Unternehmen, sind auch Genossenschaften in sämtlichen Bereichen als Kooperativen zu finden und mittels unterschiedlichster Initiativen tätig. Von Gesundheit, Sozialem, Kreditwesen bis zu Handel, ArbeiterInnenverbänden oder Versicherungen.

Als Vereinigungen oder Verbände werden sämtliche andere „Formen freier Vereinigung von Personen im Bereich der Güter- oder Serviceproduktion“, ohne dem primären Ziel einer Gewinnerzielung, bezeichnet.

Stiftungen wiederum sind private Institutionen, ebenfalls ohne zentralen Fokus auf Gewinne.

Der zweite Aspekt beschreibt die Charakterisierung dieser Unternehmen und Organisationen nach ihren Gemeinsamkeiten. Generell können diese nach ihren Aktivitäten oder Organisationsformen unterschieden werden. Von Bedeutung sind dabei vier Prinzipien. Einerseits, dass Leistungen den Mitgliedern des Kollektivs oder Begünstigten direkt zur Verfügung gestellt werden. Zweitens, die Autonomie der Sozialwirtschaft von öffentlichen Gewalten. Weiters die demokratische Kontrolle durch die Mitglieder und zuletzt die Verfügung oder Verteilung von Mehrerträgen unter den ArbeiterInnen oder Mitgliedern.

Im aktuellen Feld der Sozialökonomie wird vermehrt versucht, institutionalisierten Organisationen eine „neue Sozialwirtschaft“ („Economía Social“) oder „Solidarwirtschaft“ („Economía Solidaria“) entgegenzusetzen. Hauptaugenmerk wird dabei auf folgende Problembereiche gelegt: die Entwicklung von „nachbarschaftlichen Leistungen“, die „Wiederinstandsetzung“ ärmerer Stadtviertel, die Unterstützung älterer Personen oder von Personen mit Einschränkungen, „ethische und solidarische Finanzierungen“, nachhaltige Landwirtschaft oder die Ausbildung wenig bis nicht qualifizierter Personen. Gerade der letzte Bereich ist breit gefächert. In ihm findet die Mehrzahl der Initiativen statt. Mittels der Ausbildungen wird eine Politik der „Eingliederung“ - sowohl in die Wirtschaft bzw. den Arbeitsmarkt, als auch in die Gesellschaft - verfolgt. (vgl. ebd.: 166 ff.)

Öffentliche Politiken können als „Feld von Fragen und Themen“ bezüglich des Staates, seiner Rolle und staatlichen Institutionen betrachtet werden. Zugleich aber auch als Objekt dieser öffentlichen Politiken.

Sie basieren auf der Initiative von Regierungen und werden über Pläne, Programme und Handlungen organisiert. Wichtig ist an dieser Stelle, dass nicht nur staatliche Initiativen Teil der Politik sind, sondern auch die Abwesenheit des Staates in gewissen Angelegenheiten, sein „Aussetzen“ oder seine „Nachlässigkeit“.

Bereich der öffentlichen Politik, betrachtet von staatlicher Seite, ist die Bevölkerung, umgesetzt wird er in der „Beziehung zwischen Staat und Zivilgesellschaft“ und ist geregelt durch das Rechtssystem. (vgl. Schiochet 2009: 283)

Da sich die vorliegende Arbeit hauptsächlich auf staatliche Leistungen und Handlungen konzentriert, braucht es weiters eine Spezifizierung des Begriffes der **Sozialstaatlichkeit**. Als solche könnte man staatliche Interventionen bezeichnen, „[...] die in Produktion und Reproduktion eingreifen und die materiellen Lebensverhältnisse verbessern.“ (Leubolt; Tittor 2008: 116) Wie aber vor allem das nächste Kapitel über das wohlfahrtsstaatliche Modell Esping-Andersens zeigt, ist die *Art* der Intervention wesentlich. Generell kann zwischen „universalistischen“ und „assistenzialistischen“ bzw. „klientelistischen Tendenzen“ unterschieden werden. Erstere würde die gesamte Bevölkerung umfassen, mit dem Ziel soziale Rechte zu schaffen. Letztere vergeben Leistungen in Form von „Almosen“, wodurch ein Abhängigkeitsverhältnis der Bedürftigen von den GeberInnen entsteht. (vgl. ebd.: 116 f.; siehe 3.1 Die Bedeutung des historischen Moments und die Rolle der Kirche)

Vor dem Hintergrund der Bedeutung der Zivilgesellschaft und dem öffentlichen Diskurs rund um die Selbstverwaltung von Kollektiven als „Kampf um Rechte“ tritt **Solidarwirtschaft** als Verfechterin der Selbstverwaltung und Prinzipien wie „sozialer, ökonomischer und politischer Organisationen“ ein. (vgl. Schiochet 2009: 284) Durch diese Verbindung von Sozialwirtschaft und *Rechten* rückten Projekte nach dem Selbstverwaltungsprinzip auch ins Zentrum staatlicher Aufmerksamkeit.

Solidarwirtschaft, als Bereich öffentlicher Politiken, ist entstanden und somit geprägt durch ihren ökonomischen Kontext, in Europa aufgrund der „Neukonfigurierung der Rolle des Staates“, um soziale Sicherung im Sinne einer „neuen Solidarität“ angesichts der „Krise der Lohngesellschaft“ zu gewähren. In Lateinamerika

resultierte sie durch die Krise des Neoliberalismus als Kritik an diesem Modell Ende der 1990er Jahre.

Allerdings sind solidarwirtschaftliche Programme keine institutionalisierten oder verankerten BürgerInnenrechte oder staatlichen Politiken. Vielmehr sind sie Initiativen von Regierungen und somit auch abhängig von deren „politischem Willen“. Ob sie somit als öffentliche Politiken gelten, ist fragwürdig. „Diese Programme sind nicht wirklich eine neue Wirtschaftspolitik, sondern eher eine auf Arme fokussierte Sozialpolitik als neue Ordnung der Bedeutung: sie [*die Armen*] in denselben Markt zu integrieren, der sie ausschließt.“ (vgl. Coraggio nach ebd.: 285; Übersetzung und Anmerkung d. Verf.ⁱⁿ)

Solidarwirtschaft wird sowohl als Alternative zu Beschäftigungspolitiken, vor allem vertreten im Keynesianismus, als auch zu neoliberalen Arbeits- und Einkommenspolitiken verstanden. Dabei wird ihr die Schaffung kollektiv und selbstverwaltend-organisierter Arbeit zugeschrieben. Ziel ist einerseits die Stärkung von Organisationen dieses Bereiches und andererseits die gleichzeitige Sicherstellung des sozialen Schutzes der ArbeiterInnen. (vgl. ebd.: 287 f.)

Zudem ist Solidarwirtschaft nicht an einen gesellschaftlichen oder ökonomischen Sektor gebunden, sondern umfasst Regierungshandlungen in unterschiedlichsten Bereichen und Fragen der öffentlichen Agenda und ist somit „[...] eine Politik der sozialen und ökonomischen Entwicklung, begründet in der kollektiven, assoziativen und selbstverwaltenden Organisation von Personen.“ (ebd.: 288; Übersetzung d. Verf.ⁱⁿ)

2.3 Das wohlfahrtsstaatliche Modell nach Esping-Andersen

2.3.1 Ansätze und Thesen

Esping-Andersens Überlegungen zu Sozialpolitik bauen ebenfalls (vgl. 2.1 Theoretische Einführung – Was ist Sozialpolitik; 2.2 Begriffserklärungen) auf dem Verhältnis von Staat und Ökonomie auf und ziehen Begriffe der klassischen Politischen Ökonomie, wie „Klasse“, „Staat“, „Markt“ und „Demokratie“ und die

Verhältnisse von „Staatsbürgerschaft und Klasse“, „Effizienz und Gleichheit“, sowie „Kapitalismus und Sozialismus“, heran. (vgl. Esping-Anderson 1990: 19 ff.)

Systemische und strukturalistische Ansätze konzentrierten sich auf „gesellschaftliche und ökonomische Reproduktion“ und das Konzept der „Industriegesellschaft“, durch welches Sozialpolitik durch die (historische) Entwicklung von Gesellschaften notwendig wird. Der strukturalistische Ansatz nimmt an, dass wirtschaftliche Effizienz durch soziale Umverteilung bedroht wird. Der Staat wird Hauptakteur, ein „Medium der Bewirtschaftung kollektiver Güter“. Im Kern stehen dabei zwei Annahmen. Nämlich einerseits der „strukturelle Charakter von Macht“ und andererseits die „relative Autonomie“ des Staates gegenüber bestimmten Interessen unterschiedlicher *Klassen*.

Durch diesen Ansatz kommt Esping-Andersen zu der Überlegung, dass „[...] also mit jeglicher Form der Akkumulation bestimmte funktionale Erfordernisse [einhergehen], unabhängig davon, wie sie organisiert ist.“ (ebd.: 26)

Der *institutionalistische Ansatz* hingegen meinte, dass die Auseinanderentwicklung von Politik und Ökonomie die „menschliche Gesellschaft“ gefährde und es deshalb einer „Reintegration der Ökonomie in die Gesellschaft“ bedürfe. Durch die Annahme, dass Demokratie, im Sinne einer Institution unterschiedliche, mehrheitliche Forderungen annehmen muss, gewinnen „demokratische Strukturen“ ihre Bedeutung für den Wohlfahrtsstaat. Diese Koppelung von Demokratie und Wohlfahrt würde bedeuten, dass der Ausbau des Wohlfahrtsstaates umso wahrscheinlicher ist, je demokratischer ein System ist. Historisch betrachtet ist es jedoch so, dass viele sozialpolitischen Entwicklungen vor Demokratiebewegungen entstanden und diese Entwicklungen demokratische Strukturen sogar oft zu verhindern suchten. In Staaten hingegen, in denen die Demokratiebewegung schon früh eingesetzt hatte, entwickelten sich wohlfahrtsstaatliche Strukturen erst relativ spät. Diese Fehlannahme des institutionalistischen Ansatzes würde deshalb laut Esping-Andersen die „Bedeutung sozialer Klassen als Motoren des Wandels“ und der „Machtbalance“ zwischen ihnen im Hinblick auf (Um-)Verteilungsmechanismen zeigen. (vgl. ebd.: 26 ff.)

In der *Klassenmobilisierungs-These* wird dem Wohlfahrtsstaat nicht nur zugeschrieben, Ungleichheiten des Systems auszugleichen, er ist vielmehr selbst „Machtressource“, da soziale Rechte Macht und Kapital gegenüberstehen. Der

Wohlfahrtsstaat wird also als Voraussetzung für „Stärke“, „Einheitlichkeit“ (der Gesellschaft) und somit „kollektive Machtmobilisierung“ gesehen.

Problem bei dieser These ist, dass nicht davon ausgegangen werden kann, dass Sozialismus die Grundlage für die „Lohnarbeitschaft“ ist. Zudem beruht sie auf einer linearen Machtvorstellung, also auf der Annahme, dass der zahlenmäßige Zuwachs von Stimmen mehr Wohlfahrtsstaatlichkeit oder Macht bedeutet.

Die *Klassenkoalitions-These* schafft es, diese „Linearitäts- und Minderheits- bzw. Mehrheitsproblem“ zu lösen, indem sie auf die Bedeutung „politischer Allianzen“ und Koalitionen der unterschiedlichen *Klassen* hinweist. „Zusammenfassend bedeutet dies, daß [sic!] wir im Sinne sozialer Beziehungen und nicht bloß sozialer Kategorien denken müssen.“ (ebd.: 34; Anm. d. Verf.ⁱⁿ)

2.3.2 Kriterien

Aufbauend auf der klassischen Politischen Ökonomien und diesen Thesen kommt Esping-Andersen zu dem Schluss, dass es gewisser Konzepte von Staatsstrukturen und Kriterien bedarf, um nach diesen einteilen zu können, ob und ab wann ein Staat ein Wohlfahrtsstaat ist. Sozialausgaben alleine seien nur Begleiterscheinungen eines Wohlfahrtsstaates. Wichtig ist im Sinne eines Vergleiches also, unterschiedliche Arten von Staaten kategorisieren zu können und theoretische Bewertungskriterien zu entwickeln. Diese müssen auch die AkteurInnenebene, ihre jeweiligen Forderungen und die Gründe für die Forderungen nach Sozialausgaben mit einschließen.

Die zwei relevanten Kriterien bei dieser Klassifizierung sind für Esping-Andersen zum einen die „Gewährung sozialer Rechte“: die „Dekommodifizierung“ oder Loslösung der Individuen vom Markt. Andererseits die „Stratifizierung“, also die gesellschaftliche „Schichtung“ der Einzelnen in *Klassen*; im Verhältnis zu ihrem Status als BürgerInnen. Von Bedeutung sind zudem die „Universalität“ von sozialen Leistungen hinsichtlich dem Abdeckungsgrad der Bevölkerung und das „Ausmaß der Umverteilung“, gemessen am Einkommen und den Lebenschancen. Aufgrund der Kritik, Gender-Aspekte außer Acht gelassen zu haben, fügte Esping-Andersen in nachfolgenden Veröffentlichungen ein weiteres Kriterium, die „De-Familiarisierung“, hinzu. Sie beschreibt die Bedeutung der unbezahlten weiblichen (Haus-)Arbeit innerhalb der sozialen Versorgung.

Bei der Einteilung von Wohlfahrtsstaaten in unterschiedliche Gruppen von Wohlfahrtsregimes greift Esping-Andersen auf das Zusammenspiel der „Triade“ aus Markt, Staat und Familie zurück. (vgl. ebd.: 31 ff.; Wehr 2009: 169)

a. Dekommodifizierung

Da ArbeiterInnen - in Bezug auf Wohlfahrt über ihren Marktpreis definiert - vom Markt abhängig sind, beschreibt Dekommodifizierung das „[...] Maß, in dem Verteilungsfragen vom Marktmechanismus entkoppelt sind.“ (Esping-Anderson 1990: 36), sowie die Bereitstellung sozialpolitischer, „nicht-marktförmiger Mittel“. In anderen Worten die Loslösung der Individuen, der sozialen Rechte und der Wohlfahrt vom Markt.

Jedoch werden Leistungen zur Verfügung gestellt oder soziale Programme von Wohlfahrtsstaaten oft geschaffen, um „Arbeitsanreize“ zu schaffen. Die Abhängigkeit vom Markt führt in Folge zu einer Spaltung der Bevölkerung in Integrierte („Insider“) und Nicht-Integrierte („Outsider“). Dass Integrierte ihre Privilegien und ihre zur Verfügung stehenden Ressourcen schützen wollen, erschwert die Integration von „Outsidern“, sowie die Entwicklung einer ArbeiterInnenbewegung.

Bei dem Konzept der Sozialfürsorge steht zwar der Bedarf der Individuen im Vordergrund, jedoch führt diese Art der Fürsorge ebenso zu einer Stärkung des Marktes, da durch diese Form der Bedarfsregelung alle außer den „Bedürftig(st)en“ dazu angeregt werden, privat vorzusorgen,.

Auch das Modell von Versicherungen kann, trotz weit reichender Ansprüche, Dekommodifizierung nicht gewähren, da der Zugang zu diesen von Regeln und Leistungsvoraussetzungen - wie etwa vorherigen Beiträgen, Arbeit und Beschäftigung - abhängt.

Das dritte populäre Wohlfahrtsmodell, *gleiche Grundsicherung für alle*, mag zwar als das am dekommodifiziertesten erscheinen, stellt jedoch keine (wirkliche) Alternative zur Beschäftigung und Erwerbsarbeit und somit zur Marktabhängigkeit dar, da die Höhe der (Sicherungs-)Leistungen viel zu niedrig sind.

Esping-Andersen meinte deshalb, dass die „Existenz von sozialen Rechten“ an sich noch keine Alternative zur Marktabhängigkeit bedeute. Vielmehr sind entsprechende

Regeln und Voraussetzungen notwendig, um andere Möglichkeiten zu schaffen. (vgl. ebd.: 37 f.)

Eine Beschreibung dekommodifizierter Wohlfahrtsstaaten wäre in diesem Sinne laut Esping-Andersen, „[...] dass ihre Bürger ungehindert und ohne drohenden Verlust des Arbeitsplatzes, ihres Einkommens oder überhaupt ihres Wohlergehens ihr Arbeitsverhältnis verlassen können, wann immer sie selbst dies aus gesundheitlichen, familiären oder altersbedingten Gründen oder auch solchen der eigenen Weiterbildung für notwendig erachten; sprich: wenn sie dies für geboten halten, um in angemessener Weise an der sozialen Gemeinschaft teilzuhaben.“ (ebd.: 38)

b. Stratifizierung

Der Wohlfahrtsstaat sei nach Esping-Andersen weiters ein „System der Stratifizierung“, also ein System der „sozialen Schichtung“ der Bevölkerung in nach (meist) ökonomischen Merkmalen festgelegten Gruppen. Dies beschreibe das „Verhältnis zwischen Staatsbürgerrechten und sozialen Klassen“. Deshalb ist „[d]er Wohlfahrtsstaat [...] nicht allein ein Instrument zur Beeinflussung und gegebenenfalls Korrektur der gesellschaftlichen Ungleichheitsstruktur. Er stellt vielmehr ein eigenständiges System der Stratifizierung dar, indem er in aktiver und direkter Weise soziale Beziehungsmuster ordnet.“ (ebd.: 39) Von Bedeutung ist daher, welches System der Stratifizierung durch bestimmte Formen der Sozialpolitik bedingt und gefördert wird.

Armenhilfe führt so beispielsweise zu starken „sozialen Gegensätzen“, da EmpfängerInnen durch diese Form der Hilfestellung stigmatisiert werden. Wie diese, verfolgt auch das „korporatistische Sozialversicherungsmodell“ (siehe 2.3.3 Wohlfahrtsregime) „stratifizierende Absichten“ und Ziele. Einerseits werden Schichtungen innerhalb der Lohnabhängigen geschaffen und andererseits Individuen in ihrer Loyalität an die jeweilige „soziale Gruppe“ („Stand“) gebunden.

Das „universalistische System“ hingegen fördert die „Statusgleichheit“ der Individuen, unabhängig von ihrer „Klasse“ oder Stellung am Markt. Allerdings basiert dieses Modell des „egalitären Universalismus“ historisch auf einem bestimmten Bevölkerungssystem, in dem die Mehrheit der Leute ein geringes, einheitliches

„Leistungsniveau“ als ausreichend erachtete. Durch den Aufstieg der „neuen Mittelschichten“ und den darauf folgenden Verhandlungen über Zusatzleistungen und private Versicherungen als Ergänzung der Wohlfahrtsleistungen kam es jedoch zu einem „Dualismus“ innerhalb der Bevölkerung. „Die Armen verlassen sich auf den Staat, alle anderen auf den Markt.“ (ebd.: 41)

Angeichts dieser Problematik entwickelten sich zwei (lösungsorientierte) Ansätze. Einerseits wurde der Einfluss des Marktes zugelassen. Der Dualismus besteht dadurch nicht nur zwischen Staat und Markt, sondern in Folge der Steuererleichterungen für private Versicherungen bzw. Vorsorgen auch zwischen „wohlfahrtsstaatlichen Transfers“. „Der typischerweise sich ergebende politische Effekt ist die schwindende Unterstützung der Mittelschichten für ein immer weniger universalistische Züge tragendes System öffentlicher Sozialleistungen.“ (ebd.: 42)

Das zweite Modell versuchte, „[...] über die Errichtung eines luxuriösen, inklusiv-universalistischen, einkommensbezogenen zweiten Versicherungsprogramms, das auf dem einheitlich-egalitären System aufbaut, die neuen Mittelschichten einzubeziehen.“ (ebd.: 42) und so Universalismus und Befriedung der Forderungen abseits des Marktes zu vereinen. Das universalistische Konzept wird beibehalten und gleichzeitig ein Konsens geschaffen, durch den die dadurch relativ hohe Steuerbelastung legitimiert und unterstützt wird. (vgl. ebd.: 39 ff.)

c. Staat – Markt – Familie

Durch unterschiedliche Prinzipien der Legitimation der Wohlfahrtsstaaten, sowie der Stratifizierung und der Dekommodifizierung, ergeben sich in den Staaten unterschiedliche Konstellationen der drei Akteursgruppen Staat, Markt und Familie. Esping-Andersen unterscheidet dabei je nach Art der Zusammensetzung und Priorisierung der AkteurInnen und Komponenten zwischen unterschiedlichen „Wohlfahrtsregimen“. Je nach Regime übernimmt in der Sozialpolitik der Markt oder der Staat die Rolle des Hauptakteurs ein und stellt Leistungen zur Verfügung. Auch nimmt die Familie, im Sinne von „Selbsthilfefähigkeit“ und durch die Unterstützung der Familienmitglieder, eine wichtige, oder, im Fall der Loslösung innerfamiliärer Hilfestellungen, eine weniger wichtige Rolle ein. (vgl. ebd.: 43 ff.)

2.3.3 Wohlfahrtsregime

Esping-Andersen unterscheidet also zwischen Wohlfahrtsstaat und Wohlfahrtsregime, indem er, neben dem eigentlichen Wohlfahrtsstaatskonzept, das die Idee „sozialer Verbesserung“ mittels Politiken beinhaltet, auch die Art der Politiken und die Auswirkungen, welche diese Politiken auf die Arbeits- und Sozialstruktur haben, einbezieht:

Intention von Wohlfahrtsstaaten ist bzw. soll sein, die Lebensqualität von Individuen von deren Abhängigkeit vom Markt bzw. von Marktveränderungen loszulösen (Dekommodifizierung). Soziale Rechte sind in diesem Sinne als Mittel gegen den Status der Individuen als „Waren“ gedacht.

Marshall sieht in dem Konzept der Bürgerin/ des Bürgers und dem kapitalistischen System einen Widerspruch. Ersteres impliziere, dass sämtliche Mitglieder der Gesellschaft gleichberechtigt behandelt werden sollten. Zweiteres bedeute - durch das Klassensystem im Kapitalismus - an sich schon Ungleichheit. Die Spannung zwischen diesen beiden Konzepten führt folglich zu einem „ungleichen System“ und „unausgewogener Macht“. (vgl. Marshall nach Fernández Soto 2000: 77)

Soziale Politiken richten sich dementsprechend gegen gesellschaftliche Stratifizierung. Zugleich generieren sie diese jedoch auch. Denn um die Situation der gesellschaftlichen Stratifizierung zu verbessern, schaffen die Interventionen der Wohlfahrtsregime neue Formen der sozialen Stratifizierung. Ziel ist eine Wohlfahrtsverteilung, als Ergebnis der widersprüchlichen Gegebenheit, nämlich der bestehenden hierarchischen Ordnung und den Interessen der ArbeiterInnenklasse, welche durch soziale Rechte von BürgerInnen Gewicht erhält. Dieses Ziel der Verteilung wurde versucht durch die Schaffung von Institutionen umzusetzen, welche als Integrationsmechanismen agieren und die Forderungen von Individuen, Gruppen oder der Bevölkerung kanalisieren. Der Wohlfahrtsstaat nimmt dabei in sozialen Konflikten die Rolle einer „Vermittlungsinstanz“ ein und legitimiert sich selbst durch die „Integrationsstruktur“ dieser Institutionen und das Ziel der Wohlfahrtsverteilung. So erklärt er im Sinne der eigenen Legitimation, Eigentumsrechte durch BürgerInnenrechte und private Verträge durch die Vermittlung politischer Institutionen zu ersetzen. (vgl. ebd.: 78 f.)

Unter Berücksichtigung der Maßnahmen der sozialen Rechte und der Stratifizierung der Wohlfahrtspolitik, können drei Arten von Wohlfahrtsregimes unterschieden

werden: das „konservative“ bzw. „korporatistische“, das „liberale“ und das „sozialdemokratische“ Regime. Um die Unterschiede dieser zu beschreiben, zieht Esping-Andersen Titmuss (1958) Ansatz heran, in welchem er zwischen „Residualstaaten“, also *Minimalstaaten*, und „Institutionsstaaten“ unterscheidet. Erstere treten relativ zurückhaltend auf und greifen nur im Fall des Versagens von Familie oder Staat und in den marginalsten Sektoren ein. Institutionsstaaten hingegen haben einen universellen Charakter und ihr Wirkungsbereich umfasst die gesamte Bevölkerung.

Der „liberale Wohlfahrtsstaat“ wird von Esping-Andersen als derjenige definiert, der lediglich Gruppen, die erwiesenermaßen nicht für ihre Grundbedürfnisse aufkommen können, ein Minimum an sozialen Hilfsleistungen zur Verfügung stellt.

„Konservative Wohlfahrtsregime“ sind zumeist „korporativ“, also *Körperschaften* betreffend. In diesem Bedeutungssinn sind Rechte an den sozialen Status der Individuen und die jeweilige Stellung in der gesellschaftlichen „Hierarchie“ gebunden.

„Sozialdemokratische Regime“ richten ihre Sozialpolitiken universell und vom Markt losgelöst aus. Wohlfahrt und Beschäftigung sind aneinander gekoppelt.

Die Klassifizierung dieser Regimetypen erfolgt aufgrund der Art der Mobilisierung der gesellschaftlichen *Klassen*, den Formen und Gestaltungen von Koalitionen von politischen und gesellschaftlichen Gruppen und dem historischen Erbe des Institutionalisierungsprozesses von Wohlfahrtsregimen - also der gegebenen Situation, bestimmt durch die Geschichte. (vgl. ebd.: 79 ff.)

a. Liberaler Wohlfahrtsstaat

„Liberale Wohlfahrtsstaaten“ zeichnen sich durch geringe Sozialleistungen, „niedrige universelle Transferleistungen“ und wenig ausgeprägte Sozialversicherungsprogramme aus.

„Es handelt sich dabei um ein Modell, in dem die Reichweite sozialer Reformen in impliziter oder expliziter Weise durch traditionelle Normen einer liberalen Wohlfahrt mit der geringen Neigung, Sozialleistungen anstelle von Arbeiten einzufordern, korrespondieren.“ (Esping-Anderson 1990: 43) Der Zugang zu Sozialleistungen ist streng geregelt, die Leistungen selbst gering.

Der Markt nimmt in diesem System eine wichtige Rolle ein und wird vom Staat passiv, durch das Angebot minimaler Leistungen, oder aktiv, durch Subventionen, gefördert. Der Staat trägt so auch zu einem „klassenpolitischen Dualismus“ zwischen dem in den Markt integrierten Teil der Bevölkerung und den von staatlichen Unterstützungen abhängigen BürgerInnen, bei.

Neben den USA sind Kanada und Australien typische Vertreter dieses Modells. (vgl. ebd. 43 f.)

b. Korporatistischer Wohlfahrtsstaat

Im zweiten System der „korporatistischen“ oder „konservativen“ Wohlfahrtsstaaten sind soziale Rechte und Leistungen an sich nicht umstritten, jedoch stark „klassen- und statusgebunden“, wodurch sie zum „Erhalt von Statusunterschieden“ beitragen. „[...] Klassenkonflikte [sind dieser Ansicht nach] nicht naturgegeben, sondern es [sind] umgekehrt demokratische Beteiligungsrechte und die Auflösung anerkannter Rangstufen und Statusgrenzen, die die natürliche soziale Harmonie [bedrohten].“ (ebd.: 21; Anm. d. Verf.ⁱⁿ)

Der Staat nimmt hier die zentrale Rolle des „Wohlfahrtsproduzenten“ ein, ganz im Gegensatz zum Markt. Allerdings gibt es hinsichtlich des Erhalts der Klassenunterschiede keine „Umverteilungseffekte“ innerhalb der Gesellschaft. Durch den traditionellen Einfluss der Kirche auf die Wohlfahrt ist das System eng an „traditionelle Familienformen“ gebunden und benachteiligt so, unter anderem, nicht-erwerbstätige Frauen.

Europäische Beispiele für dieses System sind etwa Österreich, Frankreich oder auch Deutschland. (vgl. ebd.: 44)

c. Sozialdemokratischer Wohlfahrtsstaat

Das dritte und am wenigsten vertretene Modell ist das „sozialdemokratische System“, in dem sich „Prinzipien von Universalismus“ und „dekommodifizierende soziale Rechte“ auch auf die „neuen Mittelschichten“ übertragen haben.

„Gleichheit“ ist hierbei das wichtigste Prinzip. „Dies beinhaltet zum einen, daß [sic!] Leistungen und soziale Dienste so ausgestaltet sein mußten [sic!], daß [sic!] sie auch den kritischen Ansprüchen der neuen Mittelschichten genügen konnten; zum anderen war Gleichheit insofern herzustellen, daß [sic!] auch die Arbeiter in vollem Maße an den Rechtsansprüchen der Bessergestellten Anteil hatten.“ (ebd.: 45; Anm. d. Verf.ⁱⁿ) Dieses Konzept beinhaltet ein universelles Versicherungssystem für alle „*Klassen* und *Schichten*“. Durch die Abhängigkeit aller von ein und demselben System, spielt der Markt keine tragende Rolle im Zusammenhang mit Wohlfahrt. Der Staat trägt die gesamte Verantwortung für jegliche Sozialleistungen und soziale Dienste und setzt auf die Idee der Vollbeschäftigung. Das „Recht zur Arbeit“ hat deshalb denselben Stellenwert wie das Recht auf „Einkommenssicherheit“. „Andererseits zwingen die enormen Kosten eines solidarischen, universalistischen und de-kommodifizierenden Wohlfahrtssystems dazu, soziale Probleme zu minimieren und das Steueraufkommen zu maximieren.“ (ebd.: 46)

Argumentiert wird, dass Sozialpolitik im sozialdemokratischen Modell nicht nur die Emanzipation der Bevölkerung und die „Machtmobilisierung“, sondern auch die „ökonomische Effizienz“ steigere. „Indem er Armut, Arbeitslosigkeit und totaler Lohnabhängigkeit ein Ende setzt, steigert der Wohlfahrtsstaat politische Ressourcen und verringert zugleich jene sozialen Spaltungen, die die politische Einheit der Arbeiterschaft gefährden.“ (ebd.: 23)

Das bekannteste Beispiel des sozialdemokratischen Typs ist Schweden. (vgl. ebd.: 44 ff.)

Die drei Welten des (OECD-)Wohlfahrtskapitalismus nach Esping-Andersen			
	liberal	sozialdemokratisch	konservativ
Rolle von:			
Familie	marginal	marginal	zentral
Markt	zentral	marginal	marginal
Staat	marginal	zentral	subsidiär
Wohlfahrtsstaat:			
Solidaritätsmodus	individuell	universal	Verwandtschaft; Korporatismus
Solidarität vermittelt über:	Markt	Staat	Familie
Grad der De-Kommodifizierung	minimal	maximal	hoch (für männliche Lohnarbeiter)
Grad der De-Familiarisierung	mittel	hoch	niedrig
Ausmaß der Einkommensnivellierung	niedrig	hoch	mittel
Charakteristische Beispiele	USA, Neuseeland, Kanada	Schweden, Dänemark	Deutschland, Italien

Abbildung 1: Esping-Andersens Typologie der drei Welten des Wohlfahrtskapitalismus (nach Wehr 2009: 169)

2.3.4 Klassifizierungskriterien der Wohlfahrtsregime

Auch wenn sich die unterschiedlichen wohlfahrtsstaatlichen Systeme nach bestimmten Charakteristiken zusammenfassen lassen, treten sie doch nie in ihrer Reinform aus. So beinhalten beispielsweise die korporatistischen Systeme Europas auch liberale und sozialdemokratische Inhalte. (vgl. ebd.: 46 f.)

Als Ursachen für die Unterschiede zwischen den Regimetypen können drei Faktoren genannt werden: „Klassenmobilisierung“, „klassenpolitische Koalitionsstrukturen“ und das „historische Erbe der Regimeinstitutionalisierung“.

In Bezug auf Mobilisierung ist wichtig festzuhalten, dass ArbeiterInnen nicht generell und automatisch eine „sozialistische Klassenidentität“ entwickeln, sondern ihre „historische Ausprägung“, Ziele und „politischen Ressourcen“ vielmehr sehr unterschiedlich sind. Auch das „Verhältnis von Handwerker und Industriegewerkschaften“ beeinflusst unter anderem Handlungen und Forderungen von ArbeiterInnenparteien. Wie sehr Gewerkschaftsbewegungen die Herausbildung dieser Parteien beeinflussten oder auch nicht, „[i]n jedem Fall bleibt die Frage, unter welchen Bedingungen eine spezifische parteipolitische Konfiguration zu bestimmten

wohlfahrtsstaatlichen Ergebnissen führt.“ (ebd.: 49) Wesentlich ist hierbei vor allem die politische Koalitionsbildung, welche unter anderem von „Prozessen der Klassenformierung“ beeinflusst wurden. So ist gerade die „politische Positionierung“ der neuen Mittelschichten, wenn es um politische Mehrheit geht, von großer Bedeutung.

Im sozialdemokratischen oder skandinavischen Modell wurden die Mittelklasse und ihre Forderungen in das bestehende universalistische Modell integriert. „Durch die Ausdehnung sozialer Dienste und öffentlicher Beschäftigung gelang es dem Wohlfahrtsstaat sogar, an der Schaffung einer Mittelklasse mitzuwirken, die der Sozialdemokratie instrumentell verbunden war.“ (ebd.: 51)

Im liberalen, angelsächsischen Modell entwickelte sich, wie schon erwähnt, ein Dualismus zwischen vom Staat- und vom Markt-abhängigen Personen. Ärmere Teile der Bevölkerung und die ArbeiterInnenschaft sind abhängig von staatlichen Programmen, während die Mittelschicht privat und über Betriebe vorsorgt. „Angesichts der wahlpolitischen Bedeutung [der Mittelklasse] ist es einigermaßen logisch, daß [sic!] eine weitere Ausdehnung wohlfahrtsstaatlicher Aktivitäten auf Widerstand stößt.“ (ebd.: 51; Anm. d. Verf.ⁱⁿ)

Kontinentaleuropäische, korporatistische Wohlfahrtsstaatsregime hingegen entwickelten durch konservative Kräfte eine „Mittelklassenloyalität“, die sich unter anderem im „berufsständischen Sozialversicherungssystem“ zeigt.

Auch die „Institutionalisierung bestimmter Klassenpräferenzen“, die geprägt wurde durch frühere Reformen und Entwicklungen, zeigt diese Unterschiede der drei Regimetypen. „In den korporatistischen Regimen zementierte eine hierarchische, statusbezogene Sozialversicherung die Unterstützung der Mittelklasse für einen bestimmten Typus von Wohlfahrtsstaat.“ (ebd.: 52 f.) In liberalen Regimen ist die Absicherung der Mittelschichten an den Markt geknüpft und im sozialdemokratischen Regime Skandinaviens wurde, wie bereits erwähnt, Sozialdemokratie durch die „Errichtung eines Mittelklassen-Wohlfahrtsstaates“ sichergestellt.

Abschließend ist in Anbetracht dieses Modells von Esping-Andersen festzuhalten, dass „[d]as Risiko eines Rückschlags für den Wohlfahrtsstaat [...] nicht von dessen Ausgaben [abhängt], sondern von seinem Klassencharakter.“ (ebd.: 53) Korporatistische und sozialdemokratische Wohlfahrtsstaaten führen zu

„Mittelschichtsloyalitäten“, während liberale Wohlfahrtsregime von einer politisch häufig „residualen“ und schwachen Schicht abhängig sind. (vgl. ebd.: 53)

2.4 Erweiterungen der vergleichenden Wohlfahrtsregimeforschung

2.4.1 Wohlfahrtsregime in Lateinamerika

Die vergleichende Forschung zu Wohlfahrtsregimen ist im Allgemeinen relativ eurozentristisch. Dabei werden nicht nur „Länder des Südens“ - wie etwa lateinamerikanische Staaten, deren Wohlfahrtssysteme vor und nach dem Zweiten Weltkrieg entstanden - vernachlässigt. Auch werden die Auswirkungen der Globalisierung und der Integration in den Weltmarkt, sowie Faktoren, welche die Weiterentwicklung dieser Wohlfahrtsregime bestimmen, außer Acht gelassen.

Erste Publikationen zu dem Thema orientierten sich stark an Esping-Andersens Typologie. Da die Rahmenbedingungen der Länder im Vergleich zu OECD-Staaten anders waren mussten seine Unterscheidungskriterien an postkoloniale Kontexte angepasst werden. (Wehr 2009: 170 f.)

Gough und Wood (2006) wandten daher beispielsweise eine unterschiedliche Typologisierung von Wohlfahrtsregimen an und sprachen von „wohlfahrtsstaatlichen Regimen“ (vgl. Esping-Andersen), „informellen Sicherheitsregimen“ und „Unsicherheitsregimen“, wobei die letzten zwei sowohl staatliche als auch nicht-staatliche Institutionen und AkteurInnen in der „Reproduktion von Sicherheit und Unsicherheit“ umfassen. *Sicherheit* wird als „universelles menschliches Grundbedürfnis“ und als „Wohl“ von Individuen und der Allgemeinheit verstanden. (vgl. Gough; Wood 2006: 3 f.)

Während Unsicherheitsregime laut Gough und Wood unter anderem Voraussetzungen vieler subsaharischer, afrikanischer Länder beschreiben, beziehen sich informelle Sicherheitsregime auf staatliche und ökonomische Konditionen, wie sie in Süd- und Ost-Asien und in Lateinamerika vorgefunden werden können. Der *Staat* informeller Sicherheitsregime, zu denen, den Autoren nach, auch Argentinien zählt, gilt als „*schwach*“ und „*steuerungsunfähig*“, der stark von „externen Einflüssen“

(wie etwa internationale Organisationen) bestimmt wird. Die Entwicklung lateinamerikanischer Sicherheitsregime sei weniger „autonom“ und „pfadabhängig“ (vgl. Pierson 1996), also nur im geringen Maß von Kontinuität geprägt, als die wohlfahrtsstaatlicher Regime und wird begleitet von einem eventuellem „Regimeversagen“; und damit dem Wandel hin zu einem neuen System. Das Wohlfahrtssystem sei zudem gezeichnet von „Unsicherheit“: Teile der Bevölkerungsgruppen werden *exkludiert* oder aufgrund informeller Beschäftigungsverhältnisse nicht ausreichend eingegliedert. So sind Teile der Bevölkerung im staatlichen Sicherheitsnetz verankert während andere von formalen und informellen Einrichtungen ausgeschlossen und deshalb (mehr) auf die soziale Gemeinschaft und Familien angewiesen sind. Diese übernehmen also Schutzfunktionen, die der Staat und die Märkte nicht ausreichend abdecken. Mit dem Begriff der *Sicherheitsregime* kann so laut Gough und Wood nicht nur der Einfluss staatlicher, sondern auch nicht-staatlicher AkteurInnen, auf lokalen, nationalen und globalen Ebenen gezeigt werden. (vgl. Gough; Wood 2006: 3 f.; Wehr 2009: 171 f.) Nita Rudra (2007) wiederum meinte, dass in vielen „Ländern des Südens“ (noch) keine Kommodifizierung stattgefunden habe. Schließlich seien viele Menschen aufgrund informeller Arbeit von den formalen Arbeitsmärkten ausgeschlossen. Deshalb sei ein Fokus der Forschung auf De-Kommodifizierung nicht geeignet. (Rudra nach Wehr 2009: 172)

Stephen Haggard und Robert Kaufman (2008) verwiesen mittels einem historischen (ab dem Zweiten Weltkrieg) und interregionalem Vergleich von 20 unterschiedlichen Ländern Ostasiens, Osteuropas und Lateinamerikas auf die jeweiligen Besonderheiten der Regionen in der Bildung und Wandlung von Wohlfahrtsregimen. Sie untersuchten ökonomische und politische Faktoren, aber auch das „sozialpolitische Erbe“, welches die „Handlungsmöglichkeiten“ von AkteurInnen mitbestimme. So kommen sie etwa zu dem Schluss, dass eine Öffnung der Wirtschaft und eine Einbindung in den Weltmarkt sich „nicht unbedingt“ negativ auf die Sozialausgaben von Ländern auswirken müssen. Das hänge hauptsächlich von den stakeholders ab, deren Widerstand in Lateinamerika und auch Osteuropa einen Abbau von Leistungen und Ausgaben verhindert habe. (Haggard und Kaufman nach ebd.: 174)

Auch wenn die genannten Ansätze Modernisierungsvorstellungen durchbrechen, beherbergt die vergleichende Forschung zu Wohlfahrtsregimen in Ländern des *Südens* laut Ingrid Wehr drei Defizitbereiche: 1) den Umgang mit der *peripheren* oder *postkolonialen* Staatlichkeit, 2) Probleme, die sich durch Verteilungskonflikte innerhalb „wenig gefestigter politischer Institutionen“ ergeben und 3) die Frage der Umverteilung, die angesichts des Fokus auf Fragen der Armutsbekämpfung kaum beachtet wird.

Bezüglich der Staatlichkeit hebt Wehr die mangelnde „De-Zentrierung“ der Forschung hervor. So werde zwar oft auf historische Unterschiede der Länder hingewiesen, Folgen und Auswirkungen des Kolonialismus und der Form der Weltmarktintegration auf die Staatlichkeit werden jedoch nicht berücksichtigt. Auch finden die Beziehungen zwischen Staat und Gesellschaft (bzw. „institutionalisierten Kanäle für kontinuierliche Verhandlungen“) laut Wehr wenig Beachtung in der vergleichenden Forschung. Wehr appelliert hier für eine ausführlichere und kritische Diskussion „peripherer Staatlichkeit“ mit besonderem Augenmerk auf den Steuerstaat und auf Fiskalpolitiken. (vgl. ebd.: 175 ff.)

Auch werde die Begebenheit politischer Institutionen nicht ausreichend erforscht: Verteilungskonflikte gehen in „jungen Demokratien“ oder Demokratisierungsprozessen oft mit Koordinationsproblemen nicht gefestigter Institutionen einher und verlaufen daher anders als in etablierten demokratischen Systemen. (vgl. ebd.: 177)

Der dritte defizitäre Bereich betrifft die Umverteilungsfrage: Die Forschung zu Wohlfahrtsregimen konzentrierte sich zu stark auf die Armutsbekämpfung und lasse dabei die zentrale Frage der Umverteilung außer Acht. Gerade im neoliberalen Modell sind Strategien der Armutsbekämpfung, geknüpft an assistenzialistische Sozialleistungen, vorherrschend. „Durch die einseitige Konzentration auf den Versicherungsaspekt und damit zusammenhängende Umverteilungseffekte *bezogen auf den Lebenszyklus*, wird die bedeutsame Dimension der Umverteilung von Einkommen, Vermögen sowie Lebenschancen zwischen einzelnen Bevölkerungsgruppen vernachlässigt.“ (ebd.: 178; Hervorhebung d. Verf.ⁱⁿ)

Daher soll in der vorliegenden Arbeit auf die drei angesprochenen Defizitbereiche eingegangen werden:

Erstens auf die Entwicklung des argentinischen Staates und die Herauentwicklung seines „Nachkriegsmodells des Wohlfahrtsstaates“ (vgl. Lo Vuolo; Barbeito 1998: 119), sowie auf den Einfluss der Kirche und auf externe Einwirkungen (Europa und später vor allem die Weltbank). (siehe 3. Historischer Hintergrund; 4. Die lange Dekade der 1990er Jahre und die Krise 2001/02) Auch sollen im Hinblick auf Staatlichkeit die Beziehungen zwischen Staat und Gesellschaft herausgearbeitet werden. Zum einen anhand der Bedeutung und Macht der Eliten, welche die Handlungen des Staates wesentlich bestimmten, zum anderen anhand sozialer Bewegungen, die angesichts der Krise 2001/02 aufkamen, als Opposition zum Staat auftraten und später teilweise in staatliche Strukturen integriert wurden. (siehe 3.4.2 Der Wohlfahrtsstaat als „institutioneller Mix“ und der Aspekt der „Pseudo-Abkommen“; 4.2.1 Das Aufkommen sozialer Bewegungen)

Die Beziehungsformen bzw. die politische Institutionenlandschaft zeugen zudem von geringer Pfadabhängigkeit und wenig stabilen Institutionen, was zum zweiten Forschungsdefizit führt: dem Verlauf von Verteilungskonflikten. Der Ausbau von Institutionen unter Perón, die Veränderungen und Umstrukturierungen der 1990er Jahre, sowie die neuerlichen institutionellen Veränderungen nach der Krise zeigen, wie sich Institutionen und ihre Koordination auf Verteilungspolitiken und schlussendlich –konflikte auswirkten. (siehe 3.3 Peronismus und die 1960er Jahre; 4.1.2 Die Veränderung des Staates; 4.3 Die Sozialpolitik ab 2003)

Bezüglich Umverteilung ist der Fokus auf Armutsbekämpfung nicht nur in der Forschung (Anm.: Ingrid Wehrs Text drückt nicht explizit aus, dass sich nur die Forschung auf Armutsbekämpfung fokussiert, die Kritik konzentriert sich jedoch ausschließlich auf die vergleichende Forschung zu Wohlfahrtsregimen.) zu finden. Die Geschichte Argentiniens zeigte seit dem Ausbau des Wohlfahrtsstaates unter Perón eine Kontinuität assistenzialistischer Leistungen, die auf die Bekämpfung von Armut ausgerichtet waren. Daher soll innerhalb der Programmanalyse untersucht werden, ob die Strukturierung und Vergabe von Sozialleistungen weiterhin auf Armutsbekämpfung ausgerichtet wurden oder in Richtung Umverteilung gingen. – Eine Frage, die in der Conclusio aufgegriffen und diskutiert wird. (siehe 5. Plan “Argentina Trabaja“; 6. Conclusio)

Neben den drei Defizitbereichen der Forschung greift Ingrid Wehr auch das Thema der Eliten und des „exklusiven Wohlfahrtsstaates“ auf: Werde in Industrieländern der Einkommensunterschied über Steuern und Transferleistungen verringert, ist das in Lateinamerika nicht der Fall; die Reduktion der Schere durch Steuern beträgt lediglich 1,5 Prozent. (vgl. Goñi nach Wehr 2009: 179) Das liege vor allem an der Steuerstruktur: Die Steuereinnahmen Lateinamerikas (so auch Argentiniens) konzentrieren sich stark auf die Mehrwertsteuer, die sich mit 21% im internationalen Durchschnitt befindet. (vgl. Ministerio de Economía y Finanzas Públicas – Impuesto al Valor Agregado) Gleichzeitig liegen die restlichen Steuereinnahmen unter dem internationalen Niveau, vor allem die Einkommens- und Körperschaftssteuer sind vergleichsweise gering. So beträgt die Einkommenssteuer in Argentinien je nach Einkommen zwischen 9 und 35%. (vgl. Administración Federal de Ingresos Públicos) Durch diese Konzentration auf die Mehrwertsteuer werden ärmere Teile der Bevölkerung überproportional belastet. (Da sie bei geringerem Einkommen denselben Steuersatz zahlen und da die relativ niedrige Einkommenssteuer nur einen geringe Umverteilungsmechanismus darstellt.) Lateinamerikanische Vermögenseliten werden durch das vorherrschende Steuersystem also *proportional* nicht *ausreichend* besteuert bzw. „unterbesteuert“. An dieser Stelle sollte jedoch erwähnt werden, dass diese „Unterbesteuerung“ der Eliten nicht bedeutet, dass die Sozialausgaben lateinamerikanischer Staaten gering sind. Quantitativ gemessen liegen sie im internationalen Vergleich. (vgl. Wehr 2009: 180)

Die Ungleichheit lässt sich zudem nicht nur durch Steuersätze erklären, sondern auch die Zielausrichtung: Sozial abgesichert werden nur Beschäftigte im formellen Sektor. Dadurch fällt der ärmste Teil der Bevölkerung, wie ArbeiterInnen im informellen Sektor oder nicht arbeitstätige Frauen, aus dem sozialen Sicherungssystem.

So kann in Hinblick darauf und zusammenfassend für Lateinamerika gesagt werden, dass Sozialleistungen zwar relativ gut finanziert und breit gefächert sind, aber aufgrund der hohen Informalität der Beschäftigungsverhältnisse und der starken Segmentierung der Arbeitsmärkte nur einem geringen Anteil der Bevölkerung zugute kommen: „Im Gegensatz zu den europäischen Wohlfahrtsregimen fiel in Lateinamerika ein Großteil der Armen von vornherein durch das soziale Sicherungsnetz, musste aber gleichzeitig über indirekte Steuern und die Weitergabe dieser Kosten über die Verbraucherpreise die finanzielle Verantwortung für eine

exklusive Schicht der Begünstigten übernehmen.“ (Huber nach Wehr 2009: 182) Bei den *Begünstigten* handelt es sich um die „original stakeholders“, wie etwa öffentliche Angestellte oder Militärs, die ihre im Zuge der importsubstituierenden Industrialisierung erhaltenen privilegierten Leistungen des Wohlfahrtsstaates seitdem verteidigen.

Dies zeigt, dass Ungleichheit im Fall Lateinamerikas durch staatliche Interventionen nicht ausgleichen sondern sogar verstärkt werden. Der Staat nimmt aktiv an der Gestaltung sozialer Beziehungsmuster teil. (vgl. ebd.: 181 ff) - Ein Gedanke, den auch Esping-Andersen mit dem Begriff Stratifizierung prägte. (*siehe 2.3.2 Kriterien - b. Stratifizierung*)

Neben den zuvor genannten Defizitbereichen soll daher auch auf die Beziehungen innerhalb der argentinischen Gesellschaft eingegangen werden. (*siehe vor allem 3.4.2 Der Wohlfahrtsstaat als „institutioneller Mix“ und der Aspekt der „Pseudo-Abkommen*)

2.4.2 Der argentinische Wohlfahrtsstaat

Die argentinische Erfahrung hat viel mit der Situation europäischer Wohlfahrtsregime gemein, in welcher ökonomische Entwicklung und soziale Integration an staatliche Institutionen gekoppelt waren. Nichtsdestoweniger, was den argentinischen von europäischen Fällen unterscheidet, ist der Kontext militärischer Diktaturen, autoritärer politischer Praktiken und politischer Gewalt. So fanden signifikante Anstiege von Sozialausgaben, Regulierungen ökonomischer Prozesse und die Zunahme von Sozialleistungen unter erheblichen politischen Restriktionen und dem Ausschluss politischer Parteien statt. (vgl. Fernández Soto 2000: 82)

Besonders im Fall Argentiniens und seines Wohlfahrtsregimes ist, dass sowohl das Aufkommen von Sozialpolitiken, als auch deren Entwicklungsprozess ohne demokratische Mittel erfolgte.

Diese Gegebenheit führt, vor dem Hintergrund, dass Institutionen als Integrationsmechanismus des Wohlfahrtsstaates Bedürfnisse und Interessen der Bevölkerung kanalisieren (vgl. 2.3.3 Wohlfahrtsregime), zur Schlussfolgerung, dass die Sicherstellung gewisser sozialer Programme einen Weg bedeutet, die politische Mobilisierung der Bevölkerung gering zu halten. Anders ausgedrückt: Der

Wohlfahrtsstaat bietet die Möglichkeit, Interessen der Menschen abzufangen bzw. diese auf anderem Weg als politischer Partizipation der Bevölkerung zu kanalisieren.

Esping-Andersens Typologie zufolge gilt Argentinien als konservativer Wohlfahrtsstaat, in welchem der Staat eng mit Korporationen verbunden ist. Diese brachten nationale Wohlfahrtsinstitutionen hervor, die den Markt in dieser Rolle verdrängten. (vgl. ebd.: 82 f.)

Mit der starken Bindung zwischen staatlichen Institutionen und Individuen wurde die spätere „Loyalität gegenüber dem Staat“ sichergestellt. In diesem Prozess können üblicherweise Vorteile zu Gunsten spezieller Bevölkerungsgruppen beobachtet werden. Die daraus resultierende Art der Verbindung zwischen Staat und Individuen hat deshalb einen gewissen Druck der vom System bevorzugten Gruppen, den Status quo zu erhalten, zur Konsequenz. Eine Situation, die erklärt, warum ein besonderes korporativistisches Interesse besteht, Anpassungen bestimmter öffentlicher Politiken entgegenzuwirken.

Neben Dekommodifizierung und sozialer Stratifizierung, spielt Beschäftigung im Konzept des Wohlfahrtsstaates eine wichtige Rolle. Angestrebt wird Vollbeschäftigung, mit dem Ziel bzw. dem Grund der gleichmäßigen Verteilung von Wohlfahrt. Die Vorstellung des Wohlfahrtsstaates in Argentinien war in Anbetracht dessen eine „populistische Version“ des Keynesianismus, der das Konzept eines „virtuosen Kreises“ umfasst. Demzufolge können Einkommen, Vermögen und Staatskosten unendlich wachsen. Was wiederum einen Anstieg der nominalen Gehälter und die Beschäftigung mit niedriger Produktivität, also hauptsächlich im öffentlichen Sektor fördere.

Angesichts dem hohen Anteil an informeller Arbeit, Arbeitslosigkeit und der wirtschaftlichen Ereignissen, die starke Einbrüche in der Produktion bedeuteten, macht es die wirtschaftliche Lage Lateinamerikas bzw. Argentinien unmöglich, Vollbeschäftigung zu schaffen. Zudem wurde beobachtet, dass der argentinische Wohlfahrtsstaat sich vielmehr als eine „komplexe Verflechtung“ aus Verhandlungen zwischen Staat und Korporationen entwickelt hat. Wohlfahrtsstaatliche Politiken waren stark klassifiziert und das Ziel der Universalität wurde versucht, mittels Hinzufügen bzw. Zusammenfügen von unterschiedlichen oder neuen Bereichen zu erreichen. (vgl. ebd.: 84 ff.)

Die theoretischen Spezifika des argentinischen Wohlfahrtsstaates gilt es nun, unter Berücksichtigung der genannten Defizitbereiche, in einer Übersicht der jüngeren historischen Entwicklungen herauszuarbeiten.

3. Historischer Hintergrund

In der Geschichte der Sozialpolitik in Argentinien sind zwei Perioden von besonderer Bedeutung: Der Aufschwung des Wohlfahrtsstaates Mitte des 20. Jahrhunderts, sowie die neoliberale Phase der 1990er Jahre als Abgrenzung zur bisherigen Politik.

Der Wohlfahrtsstaat, als Recht der BürgerInnen auf soziale Sicherheit und staatliche Sozialleistungen, stellte einen Konsens zwischen wirtschaftlichem Wachstum - auf theoretischer Basis des keynesianischen Modells - und sozialer Sicherung dar. (vgl. Offe nach Hintze 2007: 21 f.) Gab es in Argentinien auch schon zuvor Entwicklungen in diese Richtung, sind vor allem die peronistische Phase von 1946 bis 1955 und die des „Desarrollismo“ (Vorstellung und Bemühungen von *Entwicklung* nach „westlichen“ Modellen) in den 1960er-Jahren von Bedeutung.

Gerade während der ersten peronistischen Regierung (1946 – 1955) wurden soziale Politiken forciert. So wurden das Gewerkschafts-, Gesundheits- und Vorsorgesystem ausgebaut, wie auch die Wohnungspolitik erweitert.

Zielt die Universalisierung der Sozialleistungen nach europäischem Wohlfahrtsstaatsverständnis auf die Rechte von BürgerInnen und deren Gleichstellung ab, ist das Individuum jedoch nicht Objekt des argentinischen Wohlfahrtsstaates. Statt der Kategorie eines BürgerInnentums ist vielmehr die „Kategorie der ArbeiterInnen“ von Bedeutung.

Zudem ist der Wohlfahrtsstaat ein „Hybrid“ des korporatistischen Modells und universeller Politiken (in den Bereichen Gesundheit und Bildung) nach sozialdemokratischem Vorbild, gemeinsam mit Wohnungspolitik und Sozialhilfe, jedoch (bis Ende der 1980er Jahre) ohne Arbeitslosenhilfe und Beschäftigungspolitik.

Mit der Militärdiktatur von 1976 bis 1983 wurde ein ökonomischer Prozess losgelöst, der sich in der demokratischen Regierungsperiode von Alfonsín (1983 – 1989), fortsetzte und seinen Höhepunkt in der „langen Dekade“ der 1990er Jahre unter Präsident Menem (1989 – 1999) fand. (vgl. Hintze 2007: 22 ff.)

3.1 Die Bedeutung des historischen Moments und die Rolle der Kirche

Der Wohlfahrtsstaat in Argentinien ist Ergebnis eines historischen Prozesses, der seit der Zeit der französischen Aufklärung des 18. Jahrhunderts bis zur ersten peronistischen Regierung eine relative Kontinuität aufwies. Der Wendepunkt durch Peróns erste Präsidentschaft von 1946 bis 1952 und die politischen Ideen dieser Regierung beruhen auf den zuvor entstandenen sozialen Ideen politischer, meist oppositioneller Bewegungen und intellektueller Gesellschaftskreise.

Der historische Prozess stellt somit also Spannungen innerhalb der Gesellschaft, oder auch zwischen Staat und Gesellschaft, dar. Im Fall der Sozialpolitik war und ist es ein Kampf, nicht nur um vorherrschende Ideen, sondern auch um die Antwort auf soziale Fragen.

Andererseits bedeutet Sozialpolitik nicht nur das Ergebnis eines historischen Prozesses, entstanden durch die Interaktion zwischen Staat und Gesellschaft, sondern ist auch Werkzeug zur „sozialen Regelung“. Also die *Ordnung* der Öffentlichkeit im Allgemeinen, wie der Arbeitskräfte im Speziellen. Mittel dieser Kontrolle sind, neben spezifischen Sozialpolitiken, etwa auch das Rechts- und Strafsystem, sowie die Institutionalisierung des sozialen Bereiches, in Form von beispielsweise Krankenhäusern, Kinderheimen oder Obdachlosenunterkünften. (vgl. Moreno 2004: 69 ff.)

Neben den zwei grundlegenden AkteurInnen, dem Staat und der Gesellschaft, gibt es laut Moreno zwei weitere Gruppen im AkteurInnenfeld in der Geschichte der argentinischen Sozialpolitik: die katholische Kirche und den „armen Teil der Bevölkerung“, der durch die schlechte ökonomische Stellung in der Gesellschaft als Akteursgruppe zusammengefasst werden kann.

Doch auch der „historische *Moment*“, also der Zeitpunkt in der Geschichte, ist von Bedeutung und kann als fünfte Gruppe, eine Art Überkategorie, verstanden werden. Seinen Stellenwert in der Sozialpolitik würde die Beschreibung eines historischen Prozesses schon an sich beinhalten. Doch bezieht sich der historische Moment, als übergreifende Kategorie, neben den historischen Rahmenbedingungen auch auf die AkteurInnen. So ist *der* Staat – oder auch die anderen Gruppen von AkteurInnen – kein festes Konstrukt, sondern wird je nach Epoche unterschiedlich verstanden oder

konstituiert. Anders gesagt: Je nach Zeitpunkt in der Geschichte sind auch die AkteurInnen verschieden.

Die Wichtigkeit des historischen Moments zeigt sich in der Veränderung der Sozialpolitik, welche nicht rein durch die AkteurInnen und ihre politischen Vorstellungen definiert wird. So ist beispielsweise bekannt, dass neoliberale Politiken der 1990er Jahre den Wohlfahrtsstaat abschafften. Doch auch die Militärdiktatur von 1976 und die erste darauf folgende demokratische Regierung von Präsident Alfonsín bewirkten schon strukturelle Veränderungen. Die Bezahlung der Auslandsschulden, verursacht durch die Militärregierung, endete im Finanzdebakel. Die (Hyper)Inflation führte zur Reduktion der zur Verfügung gestellten Leistungen vom Staat in den Bereichen der Gesundheit, Bildung und sozialer Absicherung, sowie dem Abbau von regulären Beschäftigungen. (vgl. ebd.: 71 f.)

In diesem Beispiel zeigt sich, neben den durch den historischen Moment bestimmten Faktoren, die Wichtigkeit des ökonomischen Prozesses. Auch die Bedeutsamkeit der Eingliederung der unterschiedlichen sozialen Gruppen in ihn, die mögliche Kapazität der Wirtschaft, Arbeitskräfte zu inkludieren, sowie die Bedeutung der Arbeitsbedingungen und der Bezahlung, lassen sich erahnen. Zusammen stellen sie das Szenario dar, in dem sozialpolitische AkteurInnen agieren.

Angesichts des historischen Moments, und wurden *die Armen* schon als AkteurInnengruppe festgemacht, scheint es sinnvoll, auch die Rolle der Armut in der Entwicklung der Sozialpolitik zu beleuchten. Armut war (und ist) Angelegenheit der Kirche. Dabei standen in der christlichen Welt vor allem die Wohlfahrt und das Spendentum im Vordergrund. Die Kirche, als Verteilerin von Almosen, konstruierte so eine „*Brücke*“ zwischen Arm und Reich. Allerdings war der Hintergedanke dieser Art der „Hilfestellung“ ein „assistenzialistischer“, also ein karitativer, nicht jedoch emanzipatorischer. Die „von Gott gewollte Ordnung“ sollte nicht verändert werden. Gesellschaftsstrukturen und Verhältnisse blieben dadurch gleich, Umverteilung gab es nicht.

Der spanische Staat - der spätere argentinische Strukturen durch die Kolonisierung wesentlich beeinflusste – war bis zur Machtübernahme der französischen Bourbonen in Spanien 1700 in Bezug auf Fragen der Wohlfahrt relativ „absent“. Mit dem aufkommenden Zeitalter der Aufklärung und der *Aufwertung* des

Bevölkerungswachstums als ein positiver gesellschaftlicher Faktor, griff auch der Staat, in Form von „Schutzhäusern“ für verstoßene oder abgegebene Kinder, das erste Mal ein. In Buenos Aires fand die Errichtung des „Casa de Niños Expósitos“ („Haus für Findelkinder“) 1779 auf Initiative der spanischen Krone statt. (vgl. ebd.: 72 f.)

Die Trennung der Kirche vom Staat (1823) führte zu einer starken Veränderung bisheriger Strukturen. Aus der „Philantropie“ des 18. Jahrhunderts bildete sich die „Wohltätigkeit“ heraus. Im Mittelpunkt stand der „Mitmensch“, nicht mehr die „Liebe zu Gott“. Leitspruch war: *Gutes zu tun*.

Die Säkularisierung der Sozialpolitik, repräsentiert durch den Begriff der Wohltätigkeit, fand im Zuge des aufkommenden Wohlstands des Bürgertums und durch die Eingliederung der gesellschaftlichen „Eliten“ in die, durch die von der Kirche geprägten, bereits bestehenden Strukturen statt. In Argentinien (jedoch konzentriert auf den städtischen Raum von Buenos Aires) war es die „Sociedad de Beneficencia“ („Gesellschaft der Wohltätigkeit“), die sich so als institutionelle Organisation herausentwickelte und die Administration bestimmter Bereiche zentralisierte, etwa Spitäler für Frauen oder auch das Casa de Niños Expósitos. Die Bildung von Mädchen wurde unter Bernardino Rivadavia (1826 – 1827; nach der Unabhängigkeit von Spanien am 9. Juli 1816 war er der erste Präsident Argentinien) ebenfalls der Sociedad de Beneficencia übertragen.

Trotz dieser Verknüpfungen zwischen Staat und Wohltätigkeitsgesellschaft, wurden die Aufgabenbereiche letzterer jedoch nicht (vollständig) in die Sozialpolitik des Staates eingebunden. Somit war die Sociedad de Beneficencia vielmehr eine Kollaboration zwischen der, durch revolutionäre Prozesse innerhalb der Gesellschaft entstandenen, Eliten und dem Staat, dessen Aufgaben und Regelungen in Bezug auf die provinziellen und nationalen Bereiche nicht eindeutig festgelegt waren.

Während der Regentschaft des Generals Juan Manuel de Rosas (1829 - 1852) wurde das Municipio de Buenos Aires (die Gemeinde Buenos Aires) errichtet und zugleich die Wirkungsbereiche der Sociedad de Beneficiencia reduziert. Dies bewirkte eine Konzentration auf die Hauptstadt und eine zentrale Verwaltung der Hilfsleistungen.

Doch trotz dieser administrativen Veränderungen waren die bisherigen Strukturen – die „Armenhilfe“ in den Händen der Eliten, eng geknüpft an die Kirche – weiterhin von Bedeutung.

Der Transformationsprozess fand vielmehr als Fusion der Tradition, dem religiösen Einfluss, und der Moderne, der Veränderung der Administration, statt. Auf theoretischer Ebene bedeutete dies eine Zusammenführung der Philanthropie und der christlichen Wohlfahrt. (vgl. ebd.: 73 f.)

Das institutionelle Anwachsen der Wohltätigkeit ist zugleich auch im Zusammenhang mit der kapitalistischen Entwicklung der Landwirtschaft und Eingliederung der aus Europa kommenden Arbeitskräfte zu betrachten. Durch Exporte wie Wolle, Weizen und Fleisch war Argentinien früh und auch intensiv in den Weltmarkt eingebunden. Im Zuge dessen entstanden relativ rasch Lohnarbeitsverhältnisse. Zugleich lebten zu dieser Zeit, der Jahrhundertwende vom 19. ins 20. Jahrhundert, kaum noch indigene Bevölkerungsgruppen in Argentinien; sie wurden in den Feldzügen zwischen 1810 und 1879 gezielt umgebracht. Gleichzeitig immigrierten zwischen 1856 und 1932 6,4 Millionen Menschen aus hauptsächlich Europa nach Argentinien, das als reich, prosperierend und in Bezug auf die Infrastruktur ausgebaut galt. (vgl. Leubolt; Tittor 2008: 118) Durch diese demographischen Veränderungen und die neuen sozialen AkteurlInnen, die europäischen ImmigrantInnen, veränderte sich auch die soziale Wohlfahrt in Argentinien. Soziale Leistungen und Politiken, wie der Schulbesuch oder Militärdienst, waren nun einerseits „Integrationsinstrument“. Andererseits aber auch Mittel zur „*Disziplinierung*“ der ImmigrantInnen, wurden sie oftmals als Ursache sozialer Probleme und als *Bedrohung* der Nation erachtet.

Weiters ist im Zuge kapitalistischer Entwicklungen und im Kontext eines produktivistischen Verständnisses auch die Betrachtung der Armen und der Entwicklung von Hilfeleistungen von Bedeutung. So gab (und gibt) es zwischen Buenos Aires und den Provinzen, durch die Konzentration der wirtschaftlichen Produktion auf die Hauptstadt, große soziale Unterschiede. Schließlich fokussierte sich nicht nur die Produktion und somit die Arbeitsplätze auf den Raum von Buenos Aires, sondern, durch seine an Beschäftigung geknüpften Sozialleistungen, ebenfalls der „Estado asistencial“ („assistenzialistischer Staat“).

Doch auch die Themenschwerpunkte, *Kinder* und *Mütter* als Objekte sozialer Leistungen (zwischen Wohltätigkeit und Disziplinierung), zeugen von der Bedeutung

der Produktivität. In Bezug auf Kinder steht die Schaffung „gesunder Arbeitskräfte“ im Vordergrund. Straßenkinder sind somit eine Gefahr für die Gesellschaft. Frauen wiederum rücken durch ihre Funktion als Mütter und der Reproduktion der Gesellschaft ins Zentrum des Interesses. Zuvor als privat erachtete Bereiche werden öffentlich gemacht. (vgl. Moreno 2004: 76 ff.)

Es zeigt sich also die Wichtigkeit des historischen Moments. In ihm finden Entwicklungen oder Bewegungen der Gesellschaft statt, werden Machtverhältnisse geregelt und zugleich beeinflusst er diese wiederum in Form von Rahmenbedingungen.

3.2 Die Historische Entwicklung sozialer Leistungen und Sicherungssysteme

Die Basis politischer Institutionen eines *modernen* Nationalstaats hat sich in Argentinien in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts herausgebildet. Die sozialen Bereiche wurden nach traditionellen Vorstellungen der Wohlfahrt und einer „ethisch-moralischen Ordnung“ der Gesellschaft weitergeführt. Die Strategie war eine Kombination aus „Zurückhaltung“, „Ausgrenzung“ und „Unterdrückung“ der *Begünstigten*, also den EmpfängerInnen von sozialen Leistungen.

Mit den Anpassungen Ende des 19. Jahrhunderts, dem beginnenden 20. Jahrhundert und der Wahlreform 1912 stieg der Druck bestimmter sozialer Gruppen auf staatliche Institutionen. Erstmals kamen Versicherungssysteme, Pensionen und Ausgleichs für Arbeitsunfälle für Eisenbahnarbeiter im privaten Sektor auf. Die Formulierung der Bedürfnisse bzw. Gesetzestexte war eine staatliche Initiative und konzentrierte sich auf die Anerkennung bestimmter Professionsgruppen, deren Gehalt und Arbeitsbedingungen. Die Begünstigten der sozialen Sicherungsleistungen waren an die Arbeitsmarktinteressen jener Zeit gekoppelt. Inkludiert waren also nur gewisse Berufsgruppen, wie Militärs, LehrerInnen und einige Gruppen des administrativen Bereiches.

1904 wurde das System auf alle ArbeiterInnen des öffentlichen Verwaltungssektors ausgeweitet, unter den Regierungen der Partei U.C.R. (Unión Cívica Radical) zwischen 1916 und 1930, auf den öffentlichen Dienstleistungsbereich und

Angestellte von Banken und Versicherungsgesellschaften. Allerdings ging dieser Inklusionsprozess sehr langsam vor sich. 1944 waren nur etwa 7% der arbeitsfähigen Bevölkerung durch Versicherungen abgesichert.

Auch die ersten Bildungsinstitutionen kamen auf staatliche Initiative hin auf. Inhalt war die Errichtung von Schulen und der Ausbau der sekundären und tertiären Bildungsebene. Der Analphabetismus wurde so von 80% der argentinischen Bevölkerung im Jahr 1869 auf weniger als 25% 1914 gesenkt.

Die ersten großen Gesundheits- und Sanitärinitiativen wurden nach Auftreten großer Epidemien, ausgelöst durch fehlende Wasseraufbereitung und Abwassersysteme, veranlasst. 1940 hatten so schon 90% der Bevölkerung in Buenos Aires Trinkwasserzugang. Auch in einigen Städten der Provinzen wurden die Trinkwasser- und Kloakensysteme ausgebaut.

In den 1920er-Jahren wurden außerdem etliche Bestimmungen zum Schutz von Kindern und auch dem Mutterschutz erlassen.

Die ersten Leistungen im Wohnbereich war die Vergabe von Hypotheken der Banco Hipotecario Nacional (BHN) ab 1886. (vgl. Lo Vuolo; Barbeito 1998: 115 ff.)

Die historischen Ereignisse Anfang bis Mitte des 20. Jahrhunderts hatten einen wesentlichen Einfluss auf die Sozialpolitik Argentiniens. Mit der Weltwirtschaftskrise 1929/30 brachen die Exporte ein. Infolgedessen ging das Importvermögen stark zurück, der Staat reduzierte die Ausgaben und Argentinien geriet in eine tiefe Rezession, wodurch die Arbeitslosigkeit und auch Konflikte um die politische Macht zunahmen. Die Militärdiktaturen in den 1930er Jahre wandten sich vom Export agrarischer Produkte ab und versuchten den nationalen Markt mittels Nationalisierungen zahlreicher Firmen auszubauen. All diese Veränderungen zeigten sich nach der Wirtschaftskrise in einem „sozialstrukturellen Wandel“: die Zahl der Industrien stieg und mit ihr auch die lohnabhängige Bevölkerung, die sich alleine zwischen 1935 und 1945 verdoppelte. (vgl. Leubolt; Tittor 2008: 118)

Doch nicht nur die Wirtschaftskrise der 1930er-Jahre, auch der Ausbruch des Zweiten Weltkriegs und die daraufhin entstandenen internationalen politischen Allianzen, sowie die folgende Militärdiktatur in Argentinien, welche erste demokratische Versuche im Land abbrach, bewirkten Veränderungen sowohl der politischen Diskurse als auch sozialer Politiken.

Staatliche Aktionen gingen im Allgemeinen in Richtung Zentralisierung und gleichzeitig wurde der *soziale Bereich* im Allgemeinen als Teil des staatlichen Verwaltungsapparats dargestellt. Einerseits zu Zwecken der Repräsentation der Regierung und andererseits als Kontrollmechanismus sozialer Probleme. (vgl. Lo Vuolo; Barbeito 1998: 119)

In diesem Wandel der Sozialstruktur wird der Grund für das Aufkommen des Peronismus als starke politische Kraft, die sozialreformerische, populistische, sowie semi-faschistische Elemente umfasst und vor allem in der ArbeiterInnenklasse und den ärmeren Teilen der Bevölkerung eine starke Basis hatte, gesehen. (vgl. Leubolt; Tittor 2008: 118) Mit seinem Aufkommen in der zweiten Hälfte der 1940er-Jahre begann dann die „embryonale Phase“ der Entwicklung der argentinischen Sozialpolitik. Diese stellt bis zu den 1980er-Jahren das „Nachkriegsmodell des Wohlfahrtsstaates“ dar. (vgl. Lo Vuolo; Barbeito 1998: 119)

Gab es also schon früher staatliche Eingriffe bzw. zur Verfügung gestellte Leistungen in den Bereichen Gesundheit und Bildung, wurde der Wohlfahrtsstaat Argentinien erst unter der Regentschaft Peróns ausgebaut und auch auf abgelegene Regionen des Landes ausgeweitet.

Nach der Auflösung der Sociedad de Beneficiencia 1948 wurden viele ihrer Gründungen in staatliche Ministerien integriert und die neu gegründete „Fundación Eva Perón“ (Stiftung Eva Perón) übernahm ihre Aktivitäten. Doch nicht nur diese wurden übernommen, auch die Art der *Umsetzung* von Sozialpolitik wurde weitergeführt; so wurden staatliche Strukturen benutzt, während Hilfsleistungen nach peronistisch-politischen Ansichten gestaltet wurden. (vgl. Moreno 2004: 78 f.)

3.3 Peronismus und die 1960er Jahre

Das politische System Juan Peróns (Präsident Argentinien von 1946-1952, 1952-1955 und 1973-1974), baute auf einer „paternalistischen und klientelistischen Beziehung“ zwischen Staat und Gesellschaft auf. Diese Beziehung fand hauptsächlich zwischen dem politischen Machtapparat und den Gewerkschaften statt. Der Staat gab die Richtlinien und die Rahmenbedingungen vor, die

Gewerkschaften wiederum beteiligten sich aktiv an der Frage der „öffentlichen Politiken“. Zudem organisierten sie sich als Korporationen, um Staatsmittel und Einrichtungen zur Durchsetzung eigener Interessen nutzen zu können. Dieses klientelistische Prinzip wurde durch diese *Umsetzungsdynamik* von Interessen auch im legislativen Bereich verankert und den Begünstigten, also der Bevölkerung, als Teil der „öffentlichen Politiken“ *verkauft*. (vgl. Lo Vuolo; Barbeito 1998: 119 ff.) Die Gewerkschaften wurden unter Perón zudem in der „Confederación General del Trabajo“ (CGT; dem argentinischen Gewerkschaftsbund) vereint und somit gestärkt. Kommunistische und anarchistische Gewerkschaften, die durchaus nicht unbedeutend waren, wurden zudem verboten.

Für die herrschenden und reicheren Bevölkerungsgruppen stellte der Peronismus eine Bedrohung, zugleich aber auch das einzige Mittel dar, Forderungen der Massen zu lenken und Gewerkschaftsstreiks zu unterbinden; was ihn zum wichtigsten Bündnispartner machte.

Durch das starke Wirtschaftswachstum, die Förderung des Binnenmarktes, die Erhöhung der Exportzölle und auch Maßnahmen, wie der Verstaatlichung der Zentralbank, stiegen die Reallöhne und gerade die Sozialausgaben während der Regentschaft Peróns stark an. Verglichen mit anderen Ländern Lateinamerikas gingen soziale Politiken und Sicherungssysteme in Argentinien deutlich weiter. So wurden die Arbeitsbedingungen der LandarbeiterInnen zum Nachteil der besitzenden Bevölkerungsteile verbessert, in vielen Bereichen Mindestlöhne eingeführt und die Lohndifferenz zwischen Männern und Frauen verringert, im Textilsektor sogar vollständig ausgeglichen. Weiters wurden Krankenkassen ausgebaut, ein soziales Wohnungsbauprogramm entwickelt, die Anzahl der Krankenhausbetten verdoppelt und auch die Zugangschancen zu Schulen wesentlich verbessert. Das Pensionssystem wurde auf 70 Prozent der ArbeitnehmerInnen ausgeweitet und in den öffentlichen Spitälern nicht nur die Anzahl der Krankenhausbetten verdoppelt sondern auch medizinische Services für die einkommensschwachen Bevölkerungsteile eingerichtet. (vgl. Leubolt; Tittor 2008: 119; Haggard; Kaufman 2008: 95 f.)

Diese „realen Verbesserungen“ mit gleichzeitiger „Identitätsstiftung“, die vor allem bei ärmeren Bevölkerungsgruppen zu einer großen Mobilisierung führte, erklären die große Zustimmung zur Politik Peróns, die nicht nur den Rahmen für

Gewerkschaftsforderungen sondern auch für die Wirtschafts- und Sozialpolitik festlegte und Argentinien über viele Jahrzehnte prägte. (vgl. Leubolt; Tittor 2008: 119) Respektive: Der rasche Ausbau von Leistungen sicherte die Unterstützung der bedeutenden und einflussreichen Gewerkschaftsbewegung, wodurch ein breites Feld an Forderungen etabliert wurde, welches bis Mitte der 1970er Jahre weder von militärischen Regimen noch demokratischen Regierungen verändert wurde; bzw. aufgrund des sozialen Widerstands nicht verändert werden konnte. (vgl. Haggard; Kaufman 2008: 96)

„Soziale Sicherung“ rückte mit dem Peronismus (als politische und gesellschaftliche Bewegung) also ins Zentrum des Interesses sozialer Politiken und entwickelte sich im ökonomischen Kontext als „autarke Entwicklung“, basierend auf den jeweiligen Berufsgruppen und in Richtung „Universalisierung“ des Sozialschutzes. (Der universelle Schutz wurde dabei als Summe aller Sozialversicherungen verstanden.) Soziale Absicherung war also an die Wirtschaft gekoppelt und folgte dem Prinzip der Arbeitsmarktsicherung.

Auch der Ausbau des Vorsorgesystems war mit *Arbeit* verknüpft. Versicherungen wurden nach Arbeitsbereichen unterteilt. Der Versuch der Zentralisierung und Vereinheitlichung des Systems erfolgte schließlich über die Zusammenführung der einzelnen Teilbereiche (wie schon bei den Gewerkschaften). Im „Instituto Nacional de Previsión Social“, dem nationalen Vorsorgeinstitut, wurden diese zentral verwaltet, behielten aber weiterhin ihre unabhängige Funktion bei.

Änderungen im Finanzierungssystem des Rentensystems, indem dafür vorgesehene Geldmittel für andere Sektoren verwendet wurden, führten in Kombination mit der herrschenden Inflation zu finanziellen Schwierigkeiten und aus dem zuvor existierenden Überschuss wurde ein Defizit. 1966 wurden, nach dem Putsch der Militärregierung, umgehend Reformen des Systems eingeleitet.

Auch die Gesundheitspolitik veränderte sich stark unter Perón. Ein öffentliches Gesundheitssystem, bestehend aus Spitälern, Krankenhäusern und Ambulatorien, wurde errichtet. Während dieses über Steuern finanziert, und die Leistungen für ärmere Bevölkerungsschichten indirekt über Abkommen mit medizinischen Verbänden organisiert wurden, entwickelten *bessergestellte* soziale Gruppen den Zugang zu Serviceleistungen direkt über externe, private Spitäler und ÄrztInnen.

Diese „bipolare Organisationsform“ der Gesundheitspolitik wich von der Idee des peronistischen „Assistenzialismus“ ab. (vgl. Lo Vuolo; Barbeito 1998: 119 ff.)

„Auf diese Weise wurde die assistenzialistische Politik der peronistischen Regierung auf institutionellem Gebiet *doppeldeutig*, da sie die formale Regelung der zuvorigen Sozialhilfe reproduzierte, indem sie den assistenzialistischen Auftrag durch eine Institution entwickelte, die sich in einem Zwischenraum, zwischen dem Öffentlichem und dem Privaten, befand.“ (ebd.: 122; Übersetzung und Hervorhebung d. Verf.ⁱⁿ)

Während sämtliche sozialen und wohltätigen Bereiche dem „Secretaría de Trabajo y Prevision Social“, dem Sekretariat für Arbeit und Vorsorge, das 1944 gegründet wurde, unterlagen, fungierte die Fundación Eva Perón weiterhin als Umsetzungs- und Verteilungsmedium der, eigentlich staatlichen Institutionen unterstellten, Programme und Leistungen.

Nach dem Sturz des Peronismus und der Machtübernahme der Militärregierung in 1955 wurden die sozialpolitischen Institutionen und ihre Funktionen in der darauffolgenden „Dekade der Instabilität“ (1955-1966) an sich nicht verändert oder angepasst. Jedoch wurden die Löhne und auch die Gelder für Gesundheit, Bildung und Wohnungsbau gekürzt. (vgl. Leubolt; Tittor 2008: 120) Auch wurde die Zuständigkeit von gewissen Serviceleistungen auf die Provinzen übertragen. Mit der Installierung der „zweckgebundenen Kassen“ wurde zudem ein dauerhafter und automatischer Verrechnungsmechanismus eingeführt. Ab nun mussten ArbeitgeberInnen zu einem festgelegten Prozentsatz Lohnsteuern an die Berufsgruppen gebundenen Kassen, also an die Gewerkschaften, zahlen, die dann für Ausgleichszahlungen der ArbeitnehmerInnen aufkamen. (vgl. Lo Vuolo; Barbeito 1998: 122 f.)

In den 1960er Jahren wurde ein Konzept in Bezug auf die „Entwicklung der Allgemeinheit“ eingesetzt. Einerseits vertrat dieses Modell den vorherrschenden Konsens der „korporativ-gemeinschaftlichen Ideologie“, demzufolge Korporationen und Gewerkschaften als „politische Subjekte“ in Abgrenzung zu politischen Parteien verstanden wurden. Gewerkschaften und Korporationen stellten also eine politische Alternative zu Parteien dar.

Andererseits wurde „Feldarbeit“ bevorzugt. Gemeint ist damit die themenspezifischen Mobilisierung und Unterstützung öffentlicher Sektoren und Gruppen, statt staatlicher

und institutionalisierter Sozialdemokratien. Ziel dabei war weiterhin die Schwächung des Staates zu Gunsten von Gewerkschaften und Korporativen. Das Gesundheitssekretariat wurde so beispielsweise in Untersekretariate aufgeteilt, wodurch dieses sein Budget nicht mehr selbstständig verwalten konnte und an Macht verlor.

1970 wurde weiters ein Gesetz in Bezug auf Gesundheitsversicherungen erlassen. Beschlossen wurde ein Minimum an Lohnsteuern, welche, je nach Berufsgruppen, an die jeweiligen Gewerkschaften gingen. Die Administration des Geldes war diesen unterstellt. Somit wurde ihnen mehr Macht zugesprochen und der Staat gleichzeitig geschwächt. (vgl. ebd.: 124 f.)

Abseits dieser politischen und institutionellen Veränderungen wurden Kürzungen von Sozialleistungen jedoch aufgrund des großen Protests gegen die Diktatur von General Onganía (1966-1970), sozialer Konflikte und mittels Streiks verhindert. (vgl. Leubolt; Tittor 2008: 129) Diese Verhinderung deutet auf eher geringe Abänderungen der institutionellen Einrichtungen des argentinischen Wohlfahrtsstaates hin, worauf das folgende Kapitel näher eingeht.

3.4 Hybrid des argentinischen Wohlfahrtsstaates und die Phase des Umbruchs

Anders als in europäischen Staaten entstanden Wohlfahrtsstaaten in Lateinamerika, so auch in Argentinien, mit der Unterdrückung politischer und demokratischer Rechte. Gemeinsam sind den europäischen und lateinamerikanischen Wohlfahrtsstaaten das schnelle Anwachsen von Sozialausgaben, der Anstieg von Entschädigungsleistungen und die Ausweitung von Regulierungen der Wirtschaft.

In Argentinien endete diese „expansive“ Zeit des Wohlfahrtsstaates in den 1970er- und 1980er-Jahren, als der technologische Wettbewerb zunahm und die Einfügung in internationale Märkte, sowie die Öffnung des Binnenmarktes erfolgte; die Zeit, in der Auslandsverschuldung, Steuerdefizite, Inflation und der Rückgang der Produktion als Gründe für ökonomische Restriktionen präsentiert wurden.

Gleichzeitig diente diese „neokonservative Natur“ den Interessensgruppen an der Macht und der Annahme dieser als ideologische Grundlage durch die regierenden Parteien. (vgl. Lo Vuolo 1998: 17 ff.)

Paradoxerweise trat die Krise des Wohlfahrtsstaates in Argentinien mit der Rückkehr zur Demokratie im Jahr 1983 auf. Dementsprechend ist die am längsten anhaltende demokratische Periode begleitet durch die „Unterdrückung öffentlicher Politiken“, welche in anderen demokratischen Systemen mit allgemeinem Wahlrecht traditionellerweise dazu verwendet wurden, die politische Macht zu legitimieren.

Von weiterer Besonderheit im Fall Argentinien ist zudem die „unübliche Geschwindigkeit“ des daraufhin eingeleiteten Reformprozesses unter der Regierung von Carlos Menem (Präsident Argentinien von 1989 bis 1999) und die Tatsache, dass dieser Prozess von einer politischen Achse zwischen Peronismus und Beamten der Militärdiktatur eingeleitet wurde. Peronismus, da mit Menem die peronistische Partei an der Macht war. (Wobei hinzugefügt werden muss, dass sich sein politisches Programm durch neoliberale Anpassungen stark von der zuvor präsentierten Linie unterschied.) In seiner Regierung waren zugleich jedoch auch Mitglieder der zuvor herrschenden Militärdiktatur.

Diese ideologischen Entwicklungen wurde bestimmt von lokalen neoliberalen VertreterInnen und der starken Verbindung dieser zur wirtschaftlichen *Macht*, welche den Prozess unter dem Vorwand der „Modernisierung und Pragmatisierung“ vorantrieb. (vgl. ebd.: 19 ff.)

3.4.1 Kontext

Bis Mitte der 1970er-Jahre wurde Vollbeschäftigung als „wesentliches Charakteristikum“ des ökonomischen Prozesses, der in Argentinien stattfand, vorausgesetzt. (siehe 3.4.2 Der Wohlfahrtsstaat als „institutioneller Mix“ und der Aspekt der „Pseudo-Abkommen) Dementsprechend führte der argentinische Wohlfahrtsstaat zunächst weder eine Arbeitslosenversicherung noch „aktive Beschäftigungspolitiken“ ein.

Der argentinische Wohlfahrtsstaat stellte zudem kein typisches keynesianisches Modell dar. Es war vielmehr ein „duales Modell“, eine „institutionelle Mischung“ mit der Tendenz einer „exzessiven Erhöhung der Ausgaben“, ohne gleichzeitiger Sorge über die „Finanzierungsquellen“ oder „produktive Investitionen“. Darin unterschied sich das System von keynesianischem Gedankengut, das besonderen Wert auf

„antizyklische Phasen“ und somit die Schaffung eines Ausgleichs in Form von Rücklagen zwischen Perioden des Booms und der Rezession legt.

Duale Modelle verteidigen überdies die Übertragung der Erträge von Sektoren auf den „modernen“, städtisch-industriellen Sektor. Dieser Transfer sollte einen „automatischen Wachstumsprozess“ für den Rest der Gesellschaft generieren. Jener Prozess würde Investitionen ankurbeln, Arbeitskräfte inkludieren und so die Produktivität der Wirtschaft als Ganzes fördern. (vgl. Lo Vuolo 1998: 34 ff.)

Die „Hypothese des dualen Modells“ wurde an den speziellen Kontext Argentiniens angepasst. Erstens wurde der agrarwirtschaftliche Sektor, aufgrund der Gegebenheiten vor Ort und der somit *natürlichen* Vorteile in diesem Sektor, gefördert, um besonders wettbewerbfähig zu sein. So hatte dieser nicht die Eigenschaften eines „rückständigen Sektors“.

Zweitens gab es in Argentinien keinen Überschuss an unqualifizierten ArbeiterInnen, aber an qualifizierten Arbeitskräften. Deshalb konnte der städtische, industrielle Bereich nicht mit den niedrigen Löhnen der „rückständigen“ Basissektoren und dem Prinzip des Ertragtransfers arbeiten. Lediglich mit politischer Repression.

Um die steigende Produktivität der führenden Sektoren auf den Rest der Wirtschaft auszuweiten, wurden Lösungsansätze der nekeynesianischen Theorie herangezogen. Die Nominallöhne sollten angehoben werden um die höhere Produktivität einzelner Sektoren auf andere zu übertragen.

Das führte zur Politik der „importsostituierenden Industrialisierung“ in Argentinien, wodurch Einfuhrbeschränkungen erhoben wurden und der inländische Markt gefördert werden sollte. (vgl. ebd.: 36 f.)

3.4.2 Der Wohlfahrtsstaat als „institutioneller Mix“ und der Aspekt der „Pseudo-Abkommen“

Die wichtigsten Merkmale der Regulierungen der argentinischen Wirtschaft auf der Grundlage des importsostituierenden Modells sind laut Lo Vuolo (1998) demnach folgende: Zum einen sei das Ziel der Einkommensverteilung nicht ein Bestreben von Sozialpolitiken gewesen, sondern eine quasi *logische* Schlussfolgerung der

Lohnpolitik in Bezug auf Vollbeschäftigung. Um Vollbeschäftigung einsetzen und durchführen zu können, bräuchte es eine Einkommensverteilung.

Zum anderen wurden Sozialausgaben als „soziales Investment“, mit Auswirkungen auf die gesamte Gesellschaft, gesehen.

Drittens wurden finanzielle Mittel durch die Erhebung indirekter Steuern aufgebracht, etwa mittels der Lohnsteuer, dem inflationären Einkommen, dem Überschuss von Pensionsprogrammen oder Exportsteuern.

Zuletzt wurden die zyklischen rezessiven Perioden als „Hürden“ von kurzer Dauer gesehen, die mit Abwertung gehandhabt werden konnten. (vgl. ebd.: 38)

An diesen ökonomischen Merkmalen orientierten sich laut Lo Vuolo auch die öffentlichen Politiken. Die Organisation des sozialpolitischen Systems war demnach ein „institutioneller Mix“, inspiriert durch das „korporatistische Modell“.

So wurde das Versicherungssystem als „Summe einzelner Sozialversicherungen“ gegründet, finanziert durch Lohnsteuern. Dadurch unterstützte es die Spaltung der unterschiedlichen Angestelltengruppen, indem es verschiedene Programme für unterschiedliche Gruppen festlegte, je nach ihrer Position im Arbeitsmarkt. Von Bedeutung war dabei beispielsweise die Einführung einiger Privilegien für Angestellte des öffentlichen Dienstes.

Andere soziale Politiken, wie das Bildungs- und Gesundheitssystem, wurden mit Steuermitteln finanziert und auf universeller Basis zur Verfügung gestellt. Diese Politiken richteten sich nach dem Vorbild des sozial-demokratischen Modells.

Das Wohnungswesen und die Sozialhilfe hingegen wurden als „fokussierte“ Politiken organisiert. Unterstütztes Wohnen wurde mittels Lohnsteuern und Zuschüssen öffentlicher Institutionen finanziert. Sozialhilfe wiederum wurde als eine Art „Wohltätigkeit“ für diejenigen gesehen, die temporär arbeitslos waren oder sich in extremen Armutsverhältnissen befanden.

Diesen Punkten zufolge war das System öffentlicher Politiken ein äußerst „fragmentiertes, institutionelles System“, das nicht die Einführung universeller Standards oder Leistungen förderte, um die Grundbedürfnisse zu decken.

Das Fehlen einer Arbeitslosenversicherung und einer spezifischen Beschäftigungspolitik vervollständigten daher den „unklaren Status“ der argentinischen Sozialpolitik zwischen korporatistischen und sozialdemokratischen, fokussierten und universellen Merkmalen. (vgl. ebd.: 38 f.)

Die Frage, die sich daraus ergibt, ist, wie diese beiden Grundzüge der fokussierten und universellen Politiken, verknüpft wurden. Einerseits wurden mittels, auf manche Bereiche fokussierte Politiken gute Bezahlungen in bestimmten Sektoren eingeführt, die ArbeiterInnen aus anderen Sektoren als Anreiz dienen sollten, um zu wechseln. Andererseits wurden überschüssige Arbeitskräfte in den öffentlichen Sektor integriert. Weiters wurde der nationale Markt für den internationalen Wettbewerb gesperrt. Außerdem förderte der Ausbau öffentlicher Unternehmen die Subventionierung von Preisen in Bereichen wie Energie, Wasser, dem öffentlichen Verkehr oder dem Telefonnetzwerk. (vgl. ebd.: 39 f.)

Streitpunkte oder unterschiedlichen Meinungen zwischen dem Staat und den verschiedenen Interessensgruppen wurden mittels „bilateraler Abkommen“ zwischen dem Staat und der jeweiligen Gruppe geregelt. Diese waren keineswegs Kompromisse aller Parteien, vielmehr jedoch „Pseudo-Vereinbarungen“, gab es schließlich kein Gleichgewicht der Macht zwischen den beteiligten Parteien. Zwischen allgemeinen (der Bevölkerung) und besonderen Interessen (einzelner Parteien) wurde so nicht unterschieden. Anders ausgedrückt: Es kann nicht gesagt werden, dass die Interessen der Bevölkerung bzw. ihrer Gruppen dadurch tatsächlich vertreten waren. Durch diese Abkommen wurden vom Staat bestimmte Sektoren also bevorzugt.

Diese „Pseudo-Vereinbarungen“ verschlechterten die finanzielle Situation des Staates. Seine Mittel wurden hauptsächlich für bestimmte Sektoren und dort für das Herausschlagen von Vorteilen und Gewinnen benutzt. Ein Beispiel dafür sind, in Bezug auf die Sozialpolitik, Gesundheitsversicherungen. Diese waren an die jeweiligen Arbeitssektoren gebunden. Indem die Versicherungssysteme den einzelnen Gewerkschaften übertragen wurden, gewannen diese an Einfluss. Sie erhielten ab dann automatisch einen Prozentsatz des Gehalts der Menschen, die durch das Versicherungssystem je nach Arbeitssektor an eine bestimmte Gewerkschaft gebunden waren. Durch diese Machtübertragung wurde einerseits die Loyalität der Gewerkschaften gegenüber dem politischen Regime garantiert. Gleichzeitig und als Folge der Übertragung dieses Sektors an die Gewerkschaften, wurden private Gesundheitseinrichtungen unterstützt, welche notwendig für die Durchführung von Leistungen waren. Die Anzahl der privaten Gesundheitseinrichtungen stieg somit stark an. (vgl. ebd.: 40 f.)

Dieses Beispiel macht folgende Ereignisse und Konsequenzen verständlich: Die Steigerung der öffentlichen Ausgaben. Das Auftreten politischer Phänomene, wie etwa dem Klientelismus. Die Dynamik des Arbeitsmarktes, sowie den Raum für bürokratische und politische Korruption.

Beobachtet werden konnten diese Problematiken in den „systematischen Verletzungen“ der Verfassung, anhand von Steuerhinterziehungen, Korruptionsfällen und auch darin, dass der legislative und judikative Bereich der Exekutive unterstellt waren.

Um die unterschiedlichen Interessensgruppen und Systeme zusammen zu halten, wurden von der „hegemonialen, politischen Ideologie“ Begriffe, wie „nationales Interesse“, „Heimat“ oder „traditionelle Werte“, verwendet.

Bezüglich der Effizienz öffentlicher Ausgaben wurde angenommen, dass es keine „unproduktiven sozialen Kosten“ gibt. Diese Annahme beruhte auf der Idee einer positiven Beziehung zwischen Löhnen und Profit: die Reduzierung des Gewinns (durch eine Erhöhung der Löhne) würde durch den Anstieg der Nachfrage der VerbraucherInnen kompensiert werden.

Das erklärt zufolge Lo Vuolos, warum sich das institutionelle System Argentiniens trotz politischer Instabilität nicht großartig verändert hat. Er nimmt an, dass die Instabilität des politischen Systems mit einer fehlenden politischen Option, Alternative oder Wahl zusammenhängt. So würden sich, anstatt dass politische Parteien alternative Optionen präsentieren würden, unterschiedliche politische Regime abwechseln, die annehmen, die Legitimität zu besitzen, die gesamte Gesellschaft zu repräsentieren.

Demzufolge wurde die Nation als „überlegener Wert“, als „Körper mit nur einem Willen“ dargestellt, in der jede politische Kraft versucht, ihre einzige Repräsentanz zu sein.

In Anbetracht dessen meint Lo Vuolo, dass die Demokratie in Argentinien deshalb nicht von langer Dauer war, weil einerseits das peronistische System die Unterstützung der WählerInnen hatte und so den Anspruch erhob, die gesamte Gesellschaft zu vertreten. Andererseits baute die Opposition eine politische Alternative rund um das Militär auf, mit derselben hegemonialen Bestrebung, wie es schon die peronistische Bewegung tat.

Der Unterschied bestand in der Art der Legitimation: für *den* Peronismus war es die Mehrheit der WählerInnen. Für das Militär der Kampf gegen den Kolonialismus, der bereits vor der Einführung der Verfassung begann. Sein Recht auf Hegemonie läge also darin, dass „die Streitkräfte gemeinsam mit der Heimat geboren“ worden wären. (vgl. ebd.: 41 ff.)

Die Institutionen des Wohlfahrtsstaates waren für den Anspruch beider Gruppen „funktional“: die gesamte Gesellschaft zu repräsentieren, während tatsächlich nur die Interessen eines Teil davon vertreten wurden.

So wurden die institutionellen Einrichtungen des argentinischen Wohlfahrtsstaates im Laufe der Jahre unter wechselnder politischer Führung kaum abgeändert und wenn dann nur in einem geringen und „tolerierbaren“ Rahmen. Die „Konditionen für eine soziale Integrationskrise“ seien deshalb nicht gegeben gewesen.

Relevant war in diesem Zusammenhang der Sieg Alfonsíns (U.C.R.; Unión Cívica Radical; nach Parteiangaben mitte-links einzuordnen) 1983, wodurch die peronistische Vorherrschaft, zuvor durch Stimmmehrheit legitimiert, wegfiel und die militärischen Streitkräfte keine politische Option mehr boten.

Der Versuch Alfonsíns, ebenfalls eine „nationale Bewegung“ zu kreieren, mündete in der Wiederholung der „Pseudo-Abkommen“ mit einzelnen Interessensgruppen. Angesichts dieser Situation bildeten die autoritärsten Fraktionen der peronistischen Bewegung eine Koalition mit Beamten der Militärdiktatur. Das Bündnis gewann 1989 unter Carlos Menem (1989 – 1999) die Wahlen. (vgl. ebd.: 46 f.)

3.5 Die Krise der 1970er Jahre und die Einführung der neoliberalen Strategie

Ab Mitte der 1970er-Jahre gerieten kapitalistische Staaten in eine „sozioökonomische Nachkriegs Krise“, einhergehend mit einer tiefen Rezession und hoher Inflationsrate. Mit dieser Krise war der Höhepunkt des „monopolistischen Kapitalismus“, in dem „Abkommen zwischen Klassen“ entstanden, - zum Ausdruck gebracht durch *den* Wohlfahrtsstaat - vorbei. Das Erstarken des Neoliberalismus

stellte in diesem Kontext eine theoretische und politische Reaktion auf interventionistische Staaten und Wohlfahrtsstaaten dar. Neoliberales Gedankengut richtete sich somit gegen den zu dieser Zeit vorherrschenden Keynesianismus und Solidarismus und bereitete den Weg für eine andere Form von Kapitalismus, „frei von Regeln und äußeren Eingriffen“. (vgl. Anderson nach Fernández Soto 2000: 69) Allerdings implizierte dieser Kapitalismus Flexibilität in anderen Bereichen: der Arbeitsmarkt wurde umstrukturiert, wodurch sich das Verhältnis von darin inkludierten und exkludierten Arbeitskräften veränderte. Neue Beschäftigungsverhältnisse, Teilzeit oder temporäre Arbeitsverträge spielten eine größere Rolle. Zudem produzierten diese Veränderungen auch eine Unterteilung in Kategorien nach Gender, Alter und/ oder Herkunft. Die Strategie des Neoliberalismus dabei war zunächst, einen starken Staat zu behalten, jedoch mit der Aufgabe, Geld zu kontrollieren, Gewerkschaften zu schwächen, das Budget für Sozialprogramme gering zu halten und wirtschaftliche Interventionen des Staates zu verringern. Dieser wurde dann „umstrukturiert“. Durch die eingeleitete Sparpolitik, Einschnitte im Sozialbudget, Privatisierungsprozesse „öffentlicher Angelegenheiten“ und das Auftauchen der „natürlichen Arbeitslosenquote“. Diese beruhte auf der Annahme, dass es durch die Unvollkommenheit des Marktes ein gewisses Niveau von Arbeitslosen gibt. Weiters durch eingeschränkte Wirkungs- und Machtbereiche der Gewerkschaften und Steuerreformen, die den „dualen Charakter“ der Gesellschaft verstärkten und die Schere zwischen Arm und Reich vergrößerten. Der Staat wurde somit als öffentlicher Raum abgebaut, während der Markt als „sozialer Raum“ durch die Verantwortungsübertragung von „sozialen Fragen“ an Bedeutung gewann. (vgl. Fernández Soto 2000: 69 ff.)

In Argentinien initiierte die Militärregierung von 1976 – 1983 angesichts der globalen Transformationsprozesse eine Reihe von Reformen auf Kosten der ArbeitnehmerInnen. Diese Transformationen hatten wesentliche Auswirkungen auf die Dynamiken des Arbeitsmarkts, wodurch die Wohlstandsverteilung angepasst und Wohlstand stark konzentriert wurde. Um die prekären Beschäftigungsverhältnisse weiterführen zu können wurden Arbeitsgesetze angepasst. Mit Hilfe der neuen Gesetze war es möglich, Arbeitskosten zu verringern, Entlassungszahlungen zu streichen und ArbeiterInnen ohne „Stabilitätsgarantie“, zu ihrem Schutz, einzustellen.

Zeitgleich zu diesen Maßnahmen wurden Gewerkschaften geschwächt, unterteilt und umgewandelt. Allein in einem Jahr fielen die Reallöhne um 37 Prozent (1976), der Anteil der Lohnarbeitenden sank in weiterer Folge bis zum Jahr 1983 auf 27 Prozent; etwa 30 Jahre davor waren es noch 55 Prozent. Die Einführung von „Steuerbegünstigungen“ im Zuge von „Industrieförderungsplänen“ und die Konzentration von Staatsausgaben in lediglich eine geringe Anzahl von Firmen, führte zu einem Anstieg des Gewinns von „nationalen und transnationalen ökonomischen Gruppen“ und einer „Zentralisierung und Monopolisierung“ des Marktes. Die Militärs dankten schließlich nach der Niederlage im Malvinas-Krieg gegen das Vereinigte Königreich und nach anwachsenden Protesten und Streiks gegen die Diktatur ab. (vgl. Fernández Soto 2000: 72 ff.; Leubolt; Tittor 2008: 120)

Die folgenden Wahlen 1983 gewann Raúl Alfonsín, der Präsidentschaftskandidat der oppositionellen Partei „Unión Cívica Radical“ (UCR; Radikale Bürgerunion). Nach der Verschuldungspolitik der Militärdiktatur, stieg die Inflation in Argentinien stark an und die ökonomischen Probleme verstärkten sich. Einschnitte ins Sozialsystem wurden mit diesem Budgetdefizit gerechtfertigt; Sozialversicherungen und soziale Dienstleistungen waren stark unterfinanziert und Arbeitsschutzgesetze wurden untergraben. (vgl. Leubolt; Tittor 2008: 120)

Historisch betrachtet wurden soziale Politiken bis zu den 1970er bzw. 1990er Jahren nach vier Prinzipien strukturiert: Erstens, der Einteilung von Leistungen ja nach Sektor. Zweitens, der Vormachtstellung öffentlicher Bereiche im Vergleich zu privaten Bereichen. Weiters dem „staatliche Zentralismus“ und schlussendlich dem Prinzip der Universalität dieser Politiken. Mit der neuen sozioökonomischen Situation änderten sich auch die Prinzipien: Im Vordergrund standen nun „Integralität“, „Privatisierung“, „Dezentralisierung“ sowie „Fokussierung“.

Zudem wurden soziale Politiken im Allgemeinen reduziert. Um dies legitimieren zu können, wurde soziale Ungleichheit „naturalisiert“. (vgl. Fernández Soto 2000: 72 ff.)

4. Die lange Dekade der 1990er Jahre und die Krise 2001/02

4.1 Transformationsprozesse der 1990er Jahre

Ab den 1990er Jahren wurden bedeutsame Anpassungen der wirtschaftlichen und sozialen Struktur durchgeführt, die sich bereits seit Mitte der 1970er Jahre bemerkbar machten.

Diese Veränderungen, die hauptsächlich in der Wirtschaftspolitik stattfanden, sind Ausdruck des Globalisierungsprozesses bzw. der Globalisierung der Märkte.

In Argentinien wurde die Neuordnung gegenüber der Gesellschaft legitimiert, indem die Angleichung der argentinischen Wirtschaft an diese „äußeren Umstände“, die „Kapitalakkumulation“ und das „Regulierungssystem“ als „unumgänglich“ präsentiert wurden. (vgl. Hintze 2007: 73 f.)

Die folgenden strukturellen Veränderung und der Prozess der Kapitalakkumulation - also der erneuten Investierung von Markterträgen zur Gewinnmaximierung und somit Anhäufung und Konzentrierung von Geld in bestimmten Sektoren und von Personen(gruppen) – beeinflussten die gesellschaftliche Reproduktion und verursachten eine „Polarisierung“ oder „Dualisierung“ der Gesellschaft. Somit wurden Teile der Bevölkerung sozial ausgegrenzt und auch Ländern der „*Peripherie*“ wurde eine Integration, wirtschaftlich und in weiterer Folge sozial, unmöglich.

Aus ökonomischer Sicht wurde eine „Zentralisierung und Konzentration“, sowie eine „monopolistische und oligopolistische Struktur“ der Wirtschaft erzeugt. Zudem eine „Entstaatlichung des Produktionsapparats“ und damit zunehmende Kontrolle von außen, vor allem internationaler Institutionen. Die bereits erwähnte „Akkumulationslogik“ des Finanzsektors implizierte ein hohes Maß an Konzentration und Entstaatlichung (oder eigentlich *Überfremdung*) des Bankensektors und weiterer Industriesektoren.

Abgesehen davon, hatten die Handelsliberalisierung und die Öffnung des Marktes für externe Firmen den Konkurs und die Schließung zahlreicher Klein- und Mittelbetriebe zur Folge.

Darüber hinaus wurden Staatsunternehmen, öffentliches Vermögen, das Rentensystem und wirtschaftspolitische Instrumente privatisiert.

Weitere Folgen waren zum einen eine abnehmende Verteilung von Einkommen und Vermögen. Zum anderen die Konzentration der landwirtschaftlichen Produktion auf bestimmte Produkte, wie der Sojaproduktion. Das führte zu einer *Vereinheitlichung* der Landwirtschaft und darüberhinaus zu der quantitativen Verringerung von Kleinbauern und –bäuerinnen. Eine weitere Konsequenz der 1990er Jahre waren die „enormen und nichtbezahlbaren Auslandsschulden“ öffentlicher und privater Sektoren.

Die Anpassung und Koppelung des argentinischen Pesos an den US-amerikanischen Dollar beeinflusste nicht nur die Reallöhne, sondern stellte auch ein Hemmnis für „wirtschaftliche Stimulierungspolitiken“ des öffentlichen Sektors dar. (vgl. ebd.: 75 ff.)

4.1.1 Strukturelle Anpassungen

Nach seinem Wahlsieg 1989 wechselte Carlos Menem (1989-1999), Präsidentschaftskandidat der Peronistischen Partei („Partido Justicialista“; span.: *justicia* – Gerechtigkeit), entgegen seiner Wahlversprechen den politischen Kurs und implementierte die vom „Washington Consensus“ festgelegten neoliberalen Grundsätze, weshalb Argentinien von internationalen Organen als „Modell“ und „Vorbild“ gesehen wurde. Auch bei der Bevölkerung stieß Menem zu Beginn auf großen Zuspruch, da die Inflationsbekämpfung zunächst zu einem Rückgang der Armut und einer Erholung der Wirtschaft führte. (vgl. Leubolt; Tittor 2008: 121)

Die wichtigsten Änderungen der eingeführten „Strukturanpassungspolitken“ waren zum einen die „Deregulierung“ der Wirtschaft und des Marktes, sowie die festgelegte „Währungsstabilität“ mittels der Koppelung des argentinischen Pesos an den US-amerikanischen Dollar. 1991 wurde das Konvertibilitätsgesetz eingeführt, wodurch der Peso 1:1 an den Dollar gebunden wurde. Dadurch wurde der Hyperinflation (vorerst) quasi über Nacht ein Ende gesetzt, was Menem zu Beginn seiner Präsidentschaft großen Zuspruch einbrachte. (vgl. Haggard; Kaufman 2008: 277) Weitere Änderungen umfassten die Öffnung des Marktes für den externen Handel durch eine starke Senkung der Importsteuern und Privatisierungen öffentlicher

Unternehmen. Zudem die „Liberalisierung“ des Arbeitsmarktes, eine „Umschuldungspolitik“, wesentliche Änderungen in der „Entwicklungspolitik“ - wobei durch die geschaffenen Bedingungen ausländische Investitionen bevorzugt wurden - sowie Veränderungen der Verwaltung und Finanzierung der Sozialpolitik, die dadurch für den privaten Sektor geöffnet wurde. (vgl. Hintze 2007: 24 ff.)

Dieser Transformationsprozess begann bereits Mitte der 1970er Jahre, hatte jedoch im Zuge des Globalisierungskontextes die stärksten Auswirkungen in den 1990er Jahren.

Drei Faktoren sollen dabei die Entscheidung von Regierungen ab 1991 neoliberale Politiken einzusetzen laut Cortes und Marshall (1999) wesentlich beeinflusst haben: Erstens Empfehlungen von internationalen Institutionen, wie dem Internationalen Währungsfond (IWF), der Internationalen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (IBRD) der Weltbankgruppe oder der Interamerikanischen Entwicklungsbank (IDB). Die Bedingungen waren dabei jedoch an die Konditionalität der Kredite gebunden, um diese zu verstärken. Zweitens der Druck wirtschaftlicher Gruppen. Zuletzt spielte auch die „lokale ideologische Situation“ eine entscheidende Rolle, nach welcher der Staat und die Gewerkschaften für Fehlfunktionen der öffentlichen Dienstleistungen verantwortlich gemacht wurden.

Die Folge dieses Modells war, dass nach der anfänglichen expansiven Phase der Politiken und im Kontext der Probleme der Finanzmärkte, wie der „Tequila-Krise“ - der Wirtschaftskrise in Mexiko 1995 - diskutiert wurde, dass eine „drastische Reduzierung der Arbeitskosten“ und ein „Anstieg der Schulden“ notwendig sei. Durch die Öffnung der Wirtschaft und die zunehmende Bedeutung externen Kapitals wurden die neoliberalen Politiken implementiert. (vgl. ebd.: 27)

Lohn, Beschäftigung und Wachstum wurden zu den zentralen Variablen des Modells: Im privaten Sektor wurden 24.000 Betriebe infolge von Subventionskürzungen, von hohen Zinsen für kleine und mittlere Unternehmen und der nicht existierenden Konkurrenzfähigkeit mit Weltmarktprodukten, die zollfrei importiert wurden, geschlossen, wodurch rund 60.000 Menschen ihre Arbeitsplätze verloren. Weitere 60.000 Arbeitsplätze wurden durch Privatisierungen im öffentlichen Sektor abgebaut.

Auch die Landwirtschaft veränderte sich; ein Konzentrationsprozess des Bodens wurde eingeleitet und aufgrund fallender Preise, fehlenden Krediten und der Konzentration der Agrarindustrie auf fünf Großunternehmen reduzierte sich die Anzahl der Landwirtschaftsbetriebe zwischen 1992 und 1999 um 32 Prozent. (vgl. Leubolt; Tittor 2008: 121)

Die Politiken hatten gravierende Auswirkungen auf die Beschäftigungsverhältnisse und Arbeitsbedingungen.

Die Arbeitslosigkeit stieg stark an. Waren in den 1980er Jahren rund 5% der erwerbsfähigen Bevölkerung arbeitslos, waren es 1990 schon 15% und 2002, am Höhepunkt der Krise, gar 40% der Menschen.

Gleichzeitig kam es zur „Überbeschäftigung“, also der Übersteigung der normalen Beschäftigung, bei der die meisten Menschen mehr als 45 Stunden pro Woche arbeiteten. Ursache dafür waren die zu niedrigen Löhne und die Angst, den Job zu verlieren. (vgl. Hintze 2007: 27 ff.)

Im Bereich der Wohlstandsverteilung und Armut stieg der Einkommensunterschied zwischen der ärmsten und der reichsten Bevölkerungsgruppe von zuvor fünf auf einen Wert von acht zwischen 1990 und 2000. Verdiente das reichste Fünftel der Bevölkerung zuvor also fünfmal soviel wie das ärmste Viertel, waren es im Jahr 2000 schon achtmal soviel.

Mit der Koppelung des Pesos an den US-amerikanischen Dollar nahm der Anteil der Menschen, die unter der Armutsgrenze lebten, zunächst ab, stiegen dadurch ja die Löhne. Jedoch wurden, um diese Anpassung umzusetzen, viele Firmen privatisiert oder an ausländische Unternehmen bzw. Institutionen verkauft. Viele Menschen verloren in Folge dessen ihren Job und mit der Zunahme der Arbeitslosigkeit stieg auch der Anteil der Menschen, die unter der Armutsgrenze lebten, an und erreichte im Jahr 2002 schließlich einen Wert von 57%. (vgl. ebd.: 30)

4.1.2 Die Veränderung des Staates

Der Prozess der 1990er Jahre in Argentinien erinnere laut Hintze an eine „Metamorphose“: einen raschen Transformationsprozess, in welchem der „betroffene

Gegenstand“, also die Bevölkerung, die neuen Bedingungen als Teil einer „natürlichen Ordnung“ akzeptiert. (vgl. ebd.: 33)

Zu den wichtigsten Aspekten dieses Transformationsprozesses gehören unter anderem die Veränderungen des öffentlichen Dienstes. Der nationale Verwaltungsapparat reduzierte die Zahl der MitarbeiterInnen auf 30% der ursprünglichen Menge.

Auch die Aufteilung der Verwaltungsgebiete zwischen Nation und den Provinzen änderte sich. So wurde die ursprünglich nationale Verwaltung unter anderem des Bildungssystems und des Gesundheitswesens den Provinzen übertragen. Zugleich stieg die Abhängigkeit der Provinzen von nationalen Fonds erheblich.

Durch die Verantwortungsübertragung des Gesundheits- und Bildungssektors auf die Provinzen änderte sich auch das System der öffentlichen Angestellten. Anstellungen neuer MitarbeiterInnen wurde deutlich reduziert. Zugleich wurden gewisse Dienste, wie die Stadtreinigung, Logistik oder Transport, ausgelagert und (privaten) VertragspartnerInnen übertragen.

Ebenso veränderte sich die Organisation. Für eine geringere Zahl staatlicher Aufgaben war eine größere Anzahl staatlicher Stellen zuständig. Diese neuen Institutionen dienten vor allem als Zulassungs- oder Kontrollbehörden für verschiedene Sektoren. (vgl. ebd.: 33 ff.)

Zusammenfassend kann also gesagt werden, dass sich die Einflussbereiche des Staates aufgrund von Privatisierungsprozessen, Deregulierungen, der Beauftragung von ausgelagerten VertragspartnerInnen, der Dezentralisierung von öffentlichen Dienstleistungen, von „Zwangspensionierungen“ seiner MitarbeiterInnen und der Übertragung verschiedener Aufgabenbereiche an die Provinzen, veränderten. (vgl. Oszlak nach ebd.: 38)

Zwischen 1989 und 2002 machten die konsolidierten Staatsausgaben - also die Ausgaben der drei Ebenen: Staat, Provinzen und Gemeinden - etwa ein Drittel des Bruttoinlandprodukts (BIP) aus. Im Jahr 2001 stieg der Anteil der Staatsausgaben auf 36%, bevor er im Zuge der Krise, dem Tiefpunkt der Produktion und des Konsums, stark einbrach.

Wurde der Hauptteil der Staatsausgaben in den Jahrzehnten davor hauptsächlich für Personal und öffentliches Investment ausgegeben, waren nach den 1990er Jahren

drei Viertel der Ausgaben ausgerichtet auf die Abzahlung der Schulden, auf das Defizit der Sozialversicherungssysteme, sowie die Unterstützungen privater Sektoren und Investitionen, denen im Privatisierungsprozess zugesprochen wurde. Beispielsweise der Errichtung und Finanzierung nationaler Universitäten (Anmerkung: nicht zu verwechseln mit öffentlichen Universitäten).

Deshalb sind Oszlak (2000) und andere AutorInnen der Auffassung, dass der Staat nicht *vermindert* wurde, sich vielmehr aber veränderte. Aus ihm wurde ein „*anderer* Staat“, mit derselben Anzahl an Maßnahmen, aber unterschiedlichen Mitteln; in einigen Fällen, im Vergleich zu vorher, sogar gegensätzlichen Mitteln. (vgl. ebd.: 38 ff.)

4.1.3 Die Sozialpolitik der 1990er Jahre

Während vieler Jahrzehnte wurden Gesundheits- und Bildungsleistungen in Argentinien durch universelle Politiken zur Verfügung gestellt und Systeme sozialer Sicherheit an Beschäftigung gekoppelt. Dies implizierte die „Anerkennung gewisser Rechte“, also die von BürgerInnen oder aber ArbeiterInnen. Die Entwicklung sozialer Sicherungssysteme in Verbindung mit formeller Arbeit machte es zugleich aber möglich, dass Veränderungen des Arbeitsmarktes und der Arbeitsbedingungen auch sozialpolitische Systeme wesentlich beeinflussten. Das wirtschaftliche Haushaltsdefizit und die Auslandsverschuldungen Ende der 1980er Jahre wurden dazu verwendet, Veränderungen in der Sozialpolitik zu legitimieren bzw. zu rechtfertigen. Als Hauptziel wurde die Bekämpfung der „extremen Arbeitsbedingungen“ präsentiert, wodurch andere Themengebiete, wie etwa die Einkommensverteilung oder soziale Mobilität, verdrängt und nicht berücksichtigt wurden. (vgl. ebd.: 40 f.)

Im Vergleich zu anderen lateinamerikanischen Staaten gingen die zahlreichen Privatisierungen und die starken Einschnitte ins Arbeitsrecht mit weniger eingreifenden Maßnahmen in der Sozialpolitik einher. Jedoch wurde der Anteil der Sozialausgaben am BIP, der in den Anfängen der 1990er Jahren niedriger war als in den 1980er Jahren, trotz Wirtschaftswachstum 1996 weiter gekürzt. Das war unter anderem deshalb möglich, weil Teile der Sozialausgaben und

Verantwortungsbereiche, wie im vorherigen Kapitel schon erwähnt, dezentralisiert und auf die Provinzen und Gemeinden übertragen wurden. Allerdings wurde den Provinzen gleichzeitig nicht die entsprechenden Finanzmittel übertragen, wodurch diese in einen finanziellen Engpass gerieten. (vgl. Leubolt; Tittor 2008: 121)

Die Veränderung sozialer Politiken während dieser Periode kann durch drei Prozesse beschrieben werden: „Fokussierung“, „Privatisierung“ bzw. „Outsourcing“, und „Dezentralisierung“. Zu diesen *gewünschten*, bewusst eingeleiteten Prozessen kamen jedoch auch der steigende „Klientelismus“, das vermehrte Abzweigen öffentlicher Gelder und Vermögenswerte und das Anwachsen des „puntero“-Phänomens hinzu. „Punteros“ nennt man bedeutsame Personen in den „villas“, Armutsvierteln. Durch ihr Wissen um Begebenheiten und Bedürfnissen in den Vierteln, stellen sie eine interessante Zweigstelle für Parteien dar, was ihnen politisches Gewicht verleiht und zugleich - durch die finanzielle Unterstützung der Parteien - die Möglichkeit der Verteilung von unmittelbaren Hilfsleistungen gibt. So haben sie eine große *Anziehungskraft* auf Menschen und somit Stimmen. Dies macht sie als „Mittelsmenschen“ einflussreich. (vgl. Hintze 2007: 41 f.)

Die Sozialpolitiken dieser Dekade lassen sich vor dem Hintergrund dieser drei Prozesse – Fokussierung, Privatisierung und Dezentralisierung - durch einige Merkmale charakterisieren:

Öffentliche und private Güter wurden neu definiert und soziale Bereiche wurden in den Markt inkorporiert. Im Zuge dieses Privatisierungsprozesses sozialer Dienste und ihrer Verwaltung waren vor allem die Pensionskassen und das Gesundheitssystem betroffen.

Die Höhe der Beiträge und des Nutzens wurden enger aneinander gekoppelt. Je höher die Beitragszahlungen, umso höher auch die Leistungen. Auch diese Anpassung fand hauptsächlich im Pensionskassen- und Gesundheitssystem statt. Zudem wurden privatwirtschaftliche Verwaltungs- und Effizienzkriterien auf den öffentlichen Verwaltungsapparat übertragen.

Um Kosten zu sparen, wurde in bestimmten Bereichen „Fokussierung“ gefördert und „Evaluierungskriterien zur Ermittlung der Kosteneffizienz“ wurden eingesetzt, um Resultate von Programmen und Projekten zu analysieren. Auch wurden Gesetze im Sinne wirtschaftlicher Bilanzen erhoben, um zuvor durch

finanzielle Probleme entstandene „Budgetinstabilitäten“ zu beseitigen. (vgl. ebd.: 42 ff.) Ab 1995 wurde es im Zuge dessen gesetzlich ermöglicht Studiengebühren einzuheben. Gesundheitseinrichtungen konnten fortan Gebühren von jenen nicht als arm eingestuften Bevölkerungsgruppen verlangen. Weiters wurde das Rentensystem 1993 teilprivatisiert und die Anzahl der Mindestbeitragsjahre erhöht (30 Jahre), was besonders Frauen, informell Beschäftigte und (auch zwischenzeitlich) Arbeitslose traf. Die Reform der Krankenversicherung 1993 bewirkte, dass die sozialen Einrichtungen in Konkurrenz zueinander standen. (vgl. Leubolt; Tittor 2008: 121 f.) Sozialprogramme und –projekte wurden also weitgehend dezentralisiert und darüber hinaus sollte ein „heterogener Markt“ geschaffen werden, in dem zivilgesellschaftliche Organisationen untereinander um Ressourcen und „*Begünstigte*“ konkurrieren sollten. Sozialpolitische Ziele der Regierung unterschieden sich zudem sehr von jenen der Organisationen. So wurden viele der sozialen Initiativen auch in ihrer Wirksamkeit und Effizienz gehemmt, passten sie nicht in das „Profitdenken“ des Privatsektors. (vgl. Hintze 2007: 42 ff.)

Diese Trends lassen sich laut Lo Vuolo (2002) auch in den staatlichen Sozialausgaben feststellen: so konzentrierten sich die Ausgaben der 1990er Jahre auf eine begrenzte Anzahl von Gebieten. 82% der Mittel wurden für Bildung, Gesundheit und soziale Sicherheit ausgegeben.

Im institutionellen Bereich und im Finanzsektor fanden eine „Spezialisierung“ statt. Die meisten Politiken bezüglich sozialer Sicherheit wurden nationaler Zuständigkeit unterstellt, während Krankenhäuser, Bildung und andere „universelle Zugangspolitiken“, den Provinzen und Lokalregierungen übertragen wurden.

Generell wurde eine „regressive Besteuerung“ eingeführt; das heißt, Personen zahlten mit zunehmendem Einkommen einen geringeren prozentualen Anteil ihres Einkommens als Steuer. Die Mehrheit der Finanzmittel wurde durch „indirekte Steuern“, also die Umsatzsteuer oder Verbrauchssteuern, erhoben. (vgl. Lo Vuolo nach ebd.: 44 f.) Die staatlichen Mittel für die (assistenzialistischen) Sozialpolitiken waren generell gering. Die Politiken, die umgesetzt wurden, fanden auf Ebene der Provinzen statt und waren auf bestimmte Bereiche (Mütter mit kleinen Kindern, Jugendliche, Menschen mit Behinderungen) fokussiert, jedoch untereinander kaum koordiniert oder vernetzt.

Dabei zeigte sich die Änderung des Konzepts der Sozialpolitik im Sinne des neoliberalen Modells: „Die Teilung der politischen Arbeit durch die Professionalisierung der Funktionen, die administrative Dezentralisierung und die Fokalisierung der Sozialpolitik.“ (Svampa nach Leubolt; Tittor 2008: 122)

Diese fokussierten, zielgerichteten und assistenzialistischen Programme konnten die tatsächlichen Notwendigkeiten jedoch nicht erfüllen. Die eingerichteten NGOs, viele von ihnen wurden von der Weltbank finanziert, waren auf Armutsbekämpfung ausgerichtet, wobei die „zielgerichtete Armenhilfe“ hauptsächlich auf die „Partizipationsmöglichkeiten der Individuen am Markt“ abzielte. Das hatte oft die Abhängigkeit armer Bevölkerungsgruppen von Autoritäten und somit eine geschwächte Mobilisierungskraft ihrer zufolge. (vgl. ebd.: 122)

Die argentinische Gesellschaftsstruktur wurde durch die Auswirkungen der neoliberalen Politiken entscheidend verändert. Die Zahl der Arbeitslosen nahm rasant zu (von 5 Prozent in den 1980er Jahren auf etwa 40% im Jahr 2002), ihr Anteil an der Bevölkerung machten somit 21,5%, statt vorherigen 3,5%, aus. Ebenso stieg der informelle Beschäftigungsgrad, von 20 auf 32 Prozent, während der gewerkschaftliche Organisationsgrad von 37 auf 22 Prozent abfiel. Gleichzeitig kam es zu einem generellen Lohnverfall, einer Instabilität von Beschäftigungsverhältnissen und der Erosion von Sozialsysteme. Die Ungleichheit, die in Argentinien im Vergleich zu anderen lateinamerikanischen Staaten zuvor relativ gering war, vertiefte sich in den 1980er und dann besonders stark in den 1990er Jahren.

Die Ziele Beschäftigung und Wirtschaftswachstum, mit denen (sozial)politische Eingriffe und Einschnitte gerechtfertigt wurden, konnten nicht erreicht werden. Nachdem zwischenzeitlich immer wieder hohe wirtschaftliche Werte erreicht wurden, geriet Argentinien 1998 in eine Rezession und mit dem Festhalten an der Peso-Dollar-Koppelung schließlich in eine Finanz- und Wirtschaftskrise Ende 2001, Anfang 2002. (vgl. ebd.: 122 f.)

4.2 Die Krise 2001/02 und ihre Auswirkungen

Während der Krise zeigte sich der Effekt all der genannten Faktoren in einem starken Abfall des Bruttoinlandsprodukts um elf Punkte, einem Zusammenbruch des Konsums, einer „Kapitalflucht“, einem Rückgang des internationalen Reservenstocks um 55% in diesen zwei Jahren, dem Verlust aller ausländischen öffentlichen und privaten Kredite, die Erklärung der „Zahlungsunfähigkeit“ der Staatsschulden und einer Krise des Finanzsystems, welche die Verbreitung von „Quasi-Geld“ verursachte. (vgl. Hintze 2007: 77 f.) Bis 2002 fiel das BSP um mehr als 20 Prozent, die Koppelung wurde 2001 aufgehoben und der Peso um 2/3 abgewertet. Dadurch, bzw. die verursachte Erhöhung der Preise, stieg der Anteil der Armen auf über 55 Prozent und aus der Finanz- und Wirtschaftskrise wurde eine „politische Krise“: Ein Stillstand des öffentlichen Lebens trat von Oktober 2001 bis etwa Mitte 2002 ein, begleitet von Protesten, Straßensperren, Plünderungen, aber auch dem Aufkommen zahlreicher sozialer Bewegungen, sozialer Mobilisierung und Solidarisierung. (vgl. Leubolt; Tittor 2008: 123) Das politische Klima der Krise äußerte sich im Rücktritt des Staatspräsidenten Fernando de la Rúa Ende des Jahres 2001 und in den darauf folgenden Amtsantritten fünf verschiedener Präsidenten in kürzester Zeit.

Während der nachfolgenden „Übergangsperiode“ unter der Verwaltung des Präsidenten Eduardo Duhalde (2002 - 2003) wurde mit Hilfe der Weltbank 2003 das Programm „Jefes y Jefas de Hogar Desocupados“ (wörtliche Übersetzung: „Arbeitslose Leiter und Leiterinnen eines Haushalts“, „Programm für Haushaltsvorstände“), ein Programm zur finanziellen Unterstützung für Arbeitslose und ihre Familien, errichtet. (vgl. Hintze 2007: 78) Zuvor hatte die „*Piquetero*-Bewegung“ (Erwerbslosenbewegung) Unterstützungen und Lebensmittelpakete in Form von Arbeitsplänen („*Planes Trabajar*“) gefordert. Über 10 Prozent dieser Sozialprogramme konnten sie ab 1999 selbst verfügen, wenn sie sich als NGO registrieren ließen. Die restlichen Gelder der Programme wurde weiterhin als assistenzialistische Unterstützungen bzw. als *Workfare*-Programme vergeben. Dabei wurde gemeinnützige Arbeit an monatliche Zuschüsse von 150 Pesos (für einen Zeitraum von maximal sechs Monaten) geknüpft. „Jefes y Jefas de Hogar“ (Kurzform) war das Nachfolge-Programm: Unterstützt wurden „arme Haushalte“ mit Kindern unter 18 Jahren oder Haushalte mit Menschen mit Behinderung. Als

Gegenleistung für den Zuschuss von 150 Peso monatlich (umgerechnet etwa 30 US-Dollar; 50% des Mindestlohns) waren 20 Stunden gemeinnütziger Arbeit erforderlich. Diese konnten sowohl mit dem Abschluss der Schule oder einer Handwerkslehre abgeleistet werden. Auch musste nachgewiesen werden, dass die Kinder geimpft sind und die Schulpflicht einhalten. 2003 waren 24,5% der als arm geltenden Haushalte, das waren etwa 2 Millionen Haushalte, in das Programm inkludiert. Im Jahr 2003 konnte ein Rückgang der Arbeitslosenrate von 5% beobachtet werden. Zuvor lag sie bei 20%.

Das Programm proklamierte die „Universalität von Rechten“, welche mit einem „Recht sozialer Inklusion“ beginne. Entgegen der Ausrufung universeller Rechte, wurden Neueinschreibungen nach Ablauf des festgelegten Anmeldedatums – April bis Mai 2002 - abgelehnt. Zudem verblieb der finanzielle Zuschuss, trotz der hohen argentinischen Inflationsrate, über die Zeit monatlich bei einem Wert von 150 Pesos und wurde nicht angepasst.

Zwar bot das Programm eine temporäre finanzielle Hilfestellung, aufgrund der geringfügigen Auswirkungen auf Armut und Obdachlosigkeit, bzw. ihrer Reduzierung, wurde es 2006 jedoch abgeändert. (vgl. ebd.: 78 ff.; Leubolt; Tittor 2008 124 f.)

4.2.1 Das Aufkommen sozialer Bewegungen

Die Zuspitzung der Gewalt in der Öffentlichkeit, die am 19. und 20. Dezember 2001 explodierte, führte also zur Amtsniederlegung des Präsidenten de la Rúa.

Die vorangegangene Dekade der 1990er Jahre kann dabei schon als „virtueller Bruch der Bindung zwischen Repräsentierenden und Repräsentierten“ gesehen werden. Der Slogan „que se vayan todos“ (in etwa: „Raus mit euch allen!“), der in Straßen und auf Plätzen auftauchte, war ein Aufruf an sämtliche PolitikerInnen und drückte die Ablehnung der Politik aus, die als „Synonym für Korruption und Privilegien“ gesehen wurde. Dies zeigt sich auch in der Beurteilung der Demokratie, die 1995 noch von 76 Prozent der Bevölkerung als beste Regierungsform gesehen wurde. Im Februar 2002 waren nur noch 40% dieser Überzeugung, während 41% statt zuvor 28% der BürgerInnen Parteien im Allgemeinen als nicht notwendig für eine Demokratie erachteten. (vgl. Nun nach Hintze 2007: 49)

Diese Ablehnung zeige sich laut Nun (2002) vor einer tatsächlichen Krise generell in unterschiedlichen Reaktionen. Zuerst trete ein verstärkter „Individualismus“ in starker Abgrenzung zu ökonomischen oder politischen Gruppen auf. Nach dem Prinzip: „gehe, wer kann“. In weiterer Folge gehe diese *Individualisierung* in reale oder zumindest potentielle Abwanderung über. Zuletzt würden sich die Anzeichen einer Krise in verstärkt religiösen und esoterischen Phänomenen äußern. Zudem würden zugleich Abhängigkeiten (u.a. Drogen) und die Kriminalität, vor allem die Jugendkriminalität, zunehmen, während soziale Bewegungen anwachsen.

In Argentinien bildete sich „Frente Nacional de Lucha contra la Pobreza“ (FRENAPO), die nationale Bewegung im Kampf gegen Armut, heraus, sowie „piqueteros“, Arbeitslose, die mittels Straßenblockaden auf ihre Situation aufmerksam machen wollten. Auch tauchten vermehrt Tauschnetzwerke, Versammlungen und Demonstrationen der „cacerolazos“ auf. Diese bezeichnen Menschen, die auf Kochtöpfe schlagend („cacerloa“ bedeutet Topf), lärmend durch die Straßen ziehen und protestieren.

Diese neuen sozialen AkteurInnen traten als „radikal anti-neoliberal“ auf und prägten durch Selbstverwaltungsformen der Kooperativen und von *Arbeit* im Allgemeinen die nachfolgenden Sozialpolitiken und die Diskussion rund um „Economía Social y Solidaria“ (Sozialökonomie und Solidarische Ökonomie), sowie „Partizipation“, „Solidarität“, „Gegenseitigkeit“ und „Autonomie“. (vgl. ebd.: 49 ff.)

Bisher zeigte sich, dass sozialökonomische Umstände an sich (noch) nicht als Ursache sozialer Mobilisierung und des Aufkommens von sozialen Bewegungen festgemacht werden können. Vielmehr scheinen Schlagwörter wie *Ablehnung* der Politik oder *Bruch* zwischen RepräsentantInnen und Repräsentierten von Bedeutung zu sein: 2001 bestand die öffentliche Meinung der Bevölkerung darin, dass politische Parteien Institutionen des öffentlichen Sektors auf illegale Weise verwenden würden und somit gegen Demokratie vorgehen würden. Organisationen der Zivilgesellschaft wurden als Antwort auf die Vergehen der Politik gesehen. Die Gesellschaft wurde also der als *unvermögend* wahrgenommenen Politik gegenübergestellt. (vgl. ebd.: 52 ff.)

Durch die Wahrnehmung der zivilgesellschaftlichen Organisationen als Alternative zur bisherigen Repräsentation, veränderten sich auch die Diskursthemen der

Bevölkerung: von der Makroebene der Demokratie, in Form von Repräsentation, hin zu einer Mikroebene kollektiver Zusammenschlüsse, verstanden als „qualitativere“ Formen der Partizipation durch die Entstehung eines „Konsens“ im „Prozess“ der „Konfrontation“ unterschiedlicher Standpunkte. (vgl. Offe; Preuss nach ebd.: 54)

Diese kollektiven Zusammenschlüsse als Alternative zur Repräsentation durch „Eliten“ fanden sich in den neuen sozialen AkteurInnen, welche durch die Krise auftraten.

Darunter waren öffentliche Versammlungen, die ab Dezember 2001 vor allem in Buenos Aires abgehalten wurden. Sie entstanden als eine „Organisationsform des sozialen Protests“, angesichts des starken Anstiegs der Arbeitslosenzahl in Folge der 1990er Jahre und wurden als Möglichkeit der „horizontalen Partizipation“, des „sozialen Konsens“ und der „Demokratisierung der Macht“ gesehen. Zunächst traten sie als kleine Versammlungen in Form von „piquetes“, Streiks, Straßenblockaden, als Protest gegen staatliche oder private Unternehmen, auf.

Eine weitere Erscheinung der Krise waren „empresas recuperadas“, die „reaktivierten Unternehmen“. Sie bezeichnen (eigentlich) bankrotte Unternehmen unterschiedlichster Sparten, die von ehemaligen Angestellten besetzt wurden, mit dem Ziel, diese weiterzuführen. Organisiert wurden sie unter der Führung der Arbeitskräfte oder als Arbeitskooperativen. 2002 waren in Argentinien mehr als 100 Firmen in den Händen von ArbeiterInnen. Davon abhängig war die Existenz von etwa 10.000 Menschen. (vgl. ebd.: 54 ff.)

4.3 Die Sozialpolitik ab 2003

Im Laufe des Jahres 2002 gingen die Proteste zurück. Sowohl der Übergangspräsident Eduardo Duhalde, aber vor allem der nachfolgende Präsident Néstor Kirchner (2003 – 2007) erzielten eine große Popularität; Kirchner immerhin bei 60 bis 70% der Bevölkerung. Einerseits weil sich die Situation unter ihren Regierungen entspannte, aber auch, weil die Wirtschaft zur Zeit Kirchners um 8% anwuchs. Obwohl er auf klassisch peronistische Maßnahmen, wie Preisfestsetzungen für Wasser, Strom und einige Grundnahrungsmittel, setzte,

welche liberalen Vorstellungen widersprechen, traf er aufgrund des Wachstums in Wirtschafts- und Unternehmergruppen auf Unterstützung. (vgl. Leubolt; Tittor 2008: 124)

Die Sozialpolitik der Regierung Néstor Kirchners - mit Alicia Kirchner, Néstor Kirchners Schwester, als Ministerin für Soziale Entwicklung - unterschied sich wesentlich von jener der vorangegangenen Dekade. Hervorgehoben wurde vor allem die „soziale Eingliederung“ und die „aktive Rolle des Staates“.

Im Zuge dieser Abgrenzung zur bisherigen Politik wurde einerseits betont, dass der neoliberale Staat „Fragmentierung und dauerhafte Exklusion“ der Gesellschaft produziere. Zusammen mit dem „Mangel an Möglichkeiten“ und der Ungleichheit während den 1990er Jahren führte dies zum Ausschluss von breiten Teilen der Bevölkerung von ihren „sozialen Rechten“.

Andererseits wurden die „assistenzialistischen und gezielten Sozialpolitiken“ des Neoliberalismus kritisiert, da die „soziale Frage“ im Allgemeinen, sowie Partizipation und der Zugang der Bevölkerung zu einem besseren Lebensstandard im Speziellen, an Arbeit geknüpft und über Beschäftigung geregelt wurden.

Laut dem „Ministerio de Desarrollo Social“ (Ministerium für Soziale Entwicklung) sollte also auf die soziale Frage bzw. die soziale Inklusion mit „Integrationspolitiken“ statt „gezielten Sozialpolitiken“ - Politiken, konzentriert auf bestimmte Bereiche oder Bevölkerungsgruppen – versucht werden zu antworten. (vgl. Hintze 2007: 81 f.)

Erklärtes Ziel war es, einen „inkludierenden Raum“ zu schaffen, der „[...] die politischen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Bürgerrechte und die soziale territoriale Gleichheit stärkt.“ (ebd.: 82) „Eingliederung“ und „soziale Integration“ sollten also im Vordergrund stehen, um Möglichkeiten zu schaffen, sowie „familiäres und gemeinschaftliches Vermögen“ zu vergrößern. Kurzum: das „soziale Kapital“ sollte gefördert werden. (vgl. ebd.: 82)

Im Zuge der neuen Sozialpolitik wurden drei nationale Pläne erstellt:

Erstens der Plan zur Nahrungssicherung („El hambre más urgente“ – wörtliche Übersetzung: „Der dringlichste Hunger“), der Maßnahmen verschiedener bereits bestehender Gruppen vereinen sollte.

Der Plan lokaler Entwicklung und der Sozialwirtschaft („Argentina Trabaja“ – mögliche Übersetzung: „*Argentinien arbeitet*“) sollte durch die Generierung von Arbeit und Partizipation von Gemeindemitgliedern für soziale Eingliederung sorgen. Der dritte, „Familia Argentina“ sollte auf Ebene der Familien für soziale Inklusion sorgen. Als Gegenleistung wurden Gesundheitskontrollen und die Schulanwesenheit der Kinder gefordert. (vgl. ebd.: 83)

Das bereits existierende Programm „Jefes y Jefas de Hogar“ (siehe 4.2 Die Krise 2001/02 und ihre Auswirkungen) zur finanziellen Unterstützung von ökonomisch schwachen Familien war Inhalt zahlreicher Kritiken. Von konservativen politischen Gruppen wurde er aufgrund angeblich hemmender Auswirkungen auf die Arbeitssuche kritisiert, von progressiveren Seiten wegen seines „assistenzialistischen Charakters“ und mageren Zuschüssen. Generelle Kritik herrschte bezüglich des „Klientelismus“, der vor allem im Zusammenhang mit gezielten Sozialpolitiken vorkomme.

Als Antwort auf diese Kritik wurde es „Begünstigten“ des Programms, sofern sie Kinder unter 18 Jahren hatten, mit Ende des Jahres 2004 ermöglicht, in den „Plan Familias“ überzutreten. Dies beinhaltete eine Erhöhung des Zuschusses proportional zu der Anzahl der Kinder.

Zusätzlich zu dieser Entscheidung konnten die Betroffenen des Plans „Jefes y Jefas de Hogar“ mit dem Jahr 2006 einem neuen Programm des Plan „Familia Argentina“, „Sicherung der Beschäftigung und Arbeit“, überstellt werden. Dort erhielten sie 225 argentinische Pesos, wenn sie regelmäßig Ausbildungskurse besuchten, nach einer Arbeit suchten und regelmäßig im „Ministerium für Beschäftigung“ erschienen. Die Inkorporierung in das neue Programm ermöglichte Schulabschlüsse, sowie arbeitsorientierte Ausbildungen, Unterstützung bei der Jobsuche und die Vermittlung zwischen den Kapazitäten der Firmen und Kapazitäten der Arbeitslosen.

Dies war die letzte Anpassung des Programms „Jefes y Jefas de Hogar“, welches dadurch auch auslief. (vgl. ebd.: 83 ff.)

Die Rate der Arbeitslosen und Unterbeschäftigten konnte in Folge der Pläne und mittels ihrer Programme deutlich reduziert werden und lag im Jahr 2006 bei der Rate des Jahres 1998. Sie betrug somit etwa 15 Prozent, statt den 40% zum Höhepunkt

der Krise. Die Armutsrate sank von 57% im Jahr 2002 auf 33,8% im Jahr 2006, im Jahr 2007 weiter auf 23,4%.

Allerdings ging die Reduzierung der Armutsrate nicht mit einer Verbesserung der „Qualität“ einher (was sich auf Löhne bezieht). Die einzige Gruppe von ArbeiterInnen, deren Löhne zwischen 2001 und 2006 im *angemessenen* Bezug zur Inflationsrate erhöht wurden, waren die „registrierten“ Arbeitskräfte des Privatsektors. Ihre Gehälter stiegen um 96%. ArbeitnehmerInnen des öffentlichen Sektors bekamen einen Zuwachs von nur 26%. - Die Veränderung der (Konsumenten)Preise betrug dabei 81% im selben Zeitraum.

Der Gini-Koeffizient, der die Einkommensverteilung angibt, verschlechterte sich von Oktober 2001 bis Ende 2005 von 0,4650 auf 0,4797. Der Einkommensunterschied zwischen den ärmsten und reichsten Personen betrug 10,8%. Dies kann unter anderem dadurch erklärt werden, dass der allgemeine Preisindex erhöht wurde, vor allem im Bereich der Basislebensmittel. Das wirkte sich direkt auf die ärmsten Gruppen aus. (vgl. ebd.: 86 ff.)

Nachdem die „Planes Trabajar“ (Arbeitspläne) das Programm „Jefes y Jefas“ reduziert wurden, folgte der Ausbau von Zuschüssen von Mikro-Krediten und Kooperativen. Im Zuge der Krise bauten viele Bewegungen kleine Unternehmen in Kooperativenform auf (insgesamt etwa 20.000). (vgl. Leubolt; Tittor 2008: 125)

Infolgedessen wurde im August 2003 der Plan „Argentina Trabaja“ („Argentinien arbeitet“), der Plan für lokale Entwicklung und Sozialwirtschaft, von der Regierung ins Leben gerufen. Laut dem Ministerium soll er das Einkommen der Bevölkerung verbessern, die „soziale oder solidarische Ökonomie“ fördern, sowohl öffentliche als auch private Organisationen stärken, sowie „assoziative Räume und Netzwerke“ ausbauen, um lokale Entwicklung zu fördern.

Zugleich wurde innerhalb dieses Ministeriums, dem Ministerium für Soziale Entwicklung, auch das „Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social“, das „nationale Institut für Genossenschaften und Sozialwirtschaft“, gegründet. Ausgerichtet war es auf die Unterstützung von Kooperativen.

Der „Plan für Lokale Entwicklung und Sozialwirtschaft“ war darauf ausgelegt, Projekte und „sozial-produktive“ Zusammenarbeiten mit Hilfe regionaler Regierungen und Nichtregierungsorganisationen (NROs) technisch und finanziell zu unterstützen. Ziele waren dabei einerseits eben die technische und finanzielle Unterstützung,

andererseits die „institutionelle Stärkung“ der Projekte. Zudem sollte technische Hilfe und Ausbildungen für Begünstigte und Zusammenschlüsse zur Verfügung gestellt werden.

Der Plan war ein Versuch, die Einkünfte mittels der Sozialwirtschaft zu verbessern und Subventionen für Materialien und Werkzeug zu schaffen, mit dem Ziel „unternehmerische Projekte“ je nach „individuellen Kapazitäten“ zu entwickeln und zu fördern. (vgl. Hintze 2007.: 89 ff.)

Vom argentinischen „Sekretariat für soziale Politiken und humanitäre Entwicklung“ wurde im Zuge der Implementierung des Plans hervorgehoben, dass damit die „produktive Förderpolitik“ die „assistentialistische“ Politik, den Wettbewerb und die „Fokussierung“ auf bestimmte, ausgewählte Bereiche, ersetze. Zudem würde der Plan die „Mittel von Produktionsketten“ erhöhen, ein „soziales Steuersystem“ (Reduzierung der Steuerzahlungen) für Selbstständige fördern, „social banking“ (Bankgeschäfte für den Sozialsektor) im Sinne der EmpfängerInnen betreiben und Verbindungen zwischen den betroffenen Menschen und dem Privatsektor schaffen. (vgl. ebd.: 91) Die Regierung Néstor Kirchner setzte somit jedoch die *Tradition* reiner Fiskalpolitiken fort und dies auf Kosten der Gesundheits- und Bildungsbereiche. (vgl. Haggard; Kaufman 2008: 280 f.)

Die Anzahl der geförderten UnternehmerInnenprojekte betrug in den Jahren 2003 bis 2005 54.274. Die Gesamtzahl der begünstigten Menschen betrug 510. 970.

Der Plan inkludierte 35% der zuvorigen EmpfängerInnen des „Plans Jefes y Jefas de Hogar“, was angesichts des organisatorischen, planerischen und administrativen Aufwands, der bei dieser Art von Projekten erforderlich ist, eine hohe Prozentzahl darstelle.

Eine Umfrage zeigte, dass die meisten der Begünstigten Frauen waren und der Großteil der Begünstigten schon über Vorkenntnisse ihres Handwerks verfügte.

Die Einkünfte aus den Projekten lagen unter den für den Erhalt einer Familie erforderlichen Mitteln, was darauf hindeutet, dass das Programm andere Einkommensformen ergänzte. (vgl. Hintze 2007.: 91 ff.)

Dieser Plan, „Argentina Trabaja“, und die Entwicklung der Jahre ab 2003 waren wegweisend für zukünftige bzw. (zum Zeitpunkt des Verfassens der Arbeit) gerade laufende Projekte, die sich folgendem Ziel verschrieben:

„Lokale Entwicklung und der Aufbau eines Systems der Sozialwirtschaft sollte das Ergebnis eines breiteren sozialen Vertrags sein, wo alle die Wiederherstellung von Rechten und die Verteilungsgerechtigkeit als einen Wert allgemeinen Interesses erkennen; und auf jeder Regierungsebene Verpflichtungen eingegangen werden, um die soziale Bewegung und andere Expressionen der Bevölkerung, die in diesem Sinne handeln, zu unterstützen [...]; solange die Bedingungen für regionale und lokale Entwicklung, aus einer redistributiven und integrativen Perspektive, nicht existieren, sind diese sozio-produktiven Programme ausgesetzt, Teil des Problems zu reproduzieren, nämlich Ausgrenzung und Isolierung von Erfahrungen, wogegen sie [*eigentlich*] beabsichtigen vorzugehen.“ (Clemente nach ebd.: 102; Übersetzung und Einfügung d. Verf.ⁱⁿ)

5. Plan „Argentina Trabaja“

Das Hauptziel der öffentlichen Politik der nationalen Regierung ab 2003 war die „politische, soziale und wirtschaftliche Rückgewinnung des Landes“, für die der Staat nach Ansichten der Regierung, insbesondere durch direkte Handlungen des Ministeriums für Soziale Entwicklung, eine aktive(re) Rolle einnehmen sollte.

Die Förderung von *Arbeit* wurde und wird deshalb als bestes Mittel der Sozialpolitik gesehen. Denn einerseits ermögliche das Personen wieder in den Arbeitsmarkt einzugliedern. Außerdem fördert Beschäftigung zugleich lokale Entwicklung und stärkt soziale Inklusion.

Sozialwirtschaft wird daher als „echte Alternative zur Generierung von Arbeit“ gesehen, weshalb der Staat folgende „Werkzeuge“ fördert:

Einerseits „partnerschaftliche Zusammenarbeit“ durch Förderungen von Kooperativen und Sozialversicherungen. Andererseits werden „sozio-produktive“ Unternehmen und Projekte mittels Investitionen, Werkzeugen oder Ausrüstungen unterstützt. Außerdem umfassen die Maßnahmen die Bereitstellung eines „sozialen Steuersystems“, die Vergabe von Mikrokrediten (mit jährlichen Zinssätzen von bis zu sechs Prozent) und „Vermarktungsstrategien“, wie zum Beispiel „kollektive Marken“ - einem „gemeinsamen Kennzeichen“ von Produkten oder Dienstleistungen. (vgl. Ministerio de Desarrollo Social - Argentina Trabaja)

So repräsentiert *Arbeit* laut dem Ministerium für Soziale Entwicklung „[...] den besten sozialen Organisator und Integrator und stellt das effektivste Werkzeug dar, um Armut zu bekämpfen und Reichtum zu verteilen.“ Außerdem sei Arbeit „[...] eine wichtige Aktivität im Leben der Menschen, weil sie ihnen ermöglicht, ihre Fähigkeiten zu entwickeln, Kontakte zu knüpfen und würdevoll zu wachsen.“ (ebd.; Übersetzung d. Verf.ⁱⁿ)

In diesem Rahmen wurde 2003 der Plan „Argentina Trabaja“ ins Leben gerufen. Neben dem Plan „Familia Argentina“ ist er das zweite große Standbein der Sozialpolitik der Regierung.

5.1 Programm „Ingreso Social con Trabajo“

5.1.1 Programminhalt

Eines der Programme des Plans „Argentina Trabaja“ ist „Ingreso Social con Trabajo“, was übersetzt soviel bedeutet wie: „soziales Einkommen mittels Arbeit“ oder auch „soziale Eingliederung durch Arbeit“. Das Programm ist als Weiterentwicklung vorheriger Programme des Plans „Argentina Trabaja“ entstanden, die Linie der Regierung nach 2003 setzt sich also fort. „Ingreso Social con Trabajo“ läuft seit August 2009. Da zum Zeitpunkt des Verfassens dieser Arbeit dazu - abgesehen von den Unterlagen des Ministeriums für Soziale Entwicklung - noch keine Literatur vorliegt, bekommen die ExpertInneninterviews eine besondere Bedeutung für die Analyse des Programms. Der Kontext der Krise, der Einfluss sozialer Bewegungen, sowie die Rolle von *Arbeit* und Kooperativen werden darin deutlich spürbar.

Das Programm ist laut dem Ministerium ein Versuch, „[...] Inklusionsmöglichkeiten [zu schaffen] und die Lebensqualität von Familien und den bedürftigsten Stadtvierteln zu verbessern, durch die Bildung von Arbeitskooperativen für die Realisierung und/oder Wartung der lokalen Infrastruktur und/ oder Abwasserentsorgung.“ (Ministerium für soziale Entwicklung 2012; Übersetzung u. Einfügung d. Verf.ⁱⁿ)

Das Programm „[i]st ausgerichtet auf Personen ohne formales Einkommen in einem Haushalt, ohne Pensionsleistungen, staatliche Renten, noch andere Sozialprogramme, mit Ausnahme des Programms der Lebensmittelsicherheit.“ (ebd.: Guía Informativa; Übersetzung d. Verf.ⁱⁿ)

In Anbetracht dieser Rahmenbedingungen zielt das Programm „Ingreso Social con Trabajo“ auf die Schaffung von Arbeit und jene Sektoren ab, die (noch) nicht in den formalen Arbeitsmarkt integriert wurden, wie beispielsweise Arbeitskräfte im ländlichen Bereich oder im Reinigungsgewerbe. Diese Sektoren, die den Kern der Arbeitslosigkeit in Argentinien darstellen, sind laut dem Ministerium für Soziale Entwicklung Ergebnis eines „Prozesses der Ausgrenzung“, der Jahrzehnte andauerte

und deshalb ein „nachhaltiges Eingreifen des Staates“ erfordere, um die Ungleichheiten auszugleichen. (vgl. ebd.: Distribuidor Nacional Ingreso Social con Trabajo)

Die Formulierung des Programms erfolgte durch die nationale Regierung. Als seine konkreten **Ziele** wurden die „Schaffung von Arbeitsplätzen“, Ausbildungen, die „Förderung kooperativistischer Organisationen“ und der Aufbau von Einkommensmöglichkeiten für „sozial schwache Familien“ formuliert. Das übergeordnete Ziel ist dabei, soziale Bedingungen und die Lebensqualität jener Familien und der am meisten betroffenen Stadtviertel zu verbessern. (vgl. ebd.)

Bei der Umsetzung dieser Ziele stehen **Kooperativen** im Mittelpunkt des Interesses. Definiert werden sie als ein „[...] freiwilliger Zusammenschluss einer Gruppe von Personen, um zusammen zu arbeiten und so ihren ökonomischen, sozialen und kulturellen Bedürfnissen und Wünschen die Stirn zu bieten.“ (ebd.: Guía Informativa; Übersetzung d. Verf.ⁱⁿ) Weiters repräsentieren sie in diesem Sinne zufolge des Ministeriums für Soziale Entwicklung eine „Form der Solidarität“ zwischen ArbeiterInnen und generieren eher „horizontale soziale Beziehungen“ als andere Arbeitsformen. Die Idee des Systems einer Kooperative wird daher als Förderung von „Autonomie“ und der „öffentlichen Organisation“ gesehen. Dabei seien sie jedoch keineswegs „Einkommensplan“ oder ein Plan „öffentlicher Arbeiten“, sondern würden sich vielmehr auf die „*Würde* der Arbeit“ und die Förderung von Familien beziehen. Kooperativen des Programms umfassen mindestens 60 Mitglieder, welche wiederum in Gruppen unterteilt sind. (vgl. ebd.: Guía Informativa)

Die im Zuge des Programms durchgeführten **Arbeiten** betreffen unter anderem Abwasserentsorgung (Kloaken, wie auch ein Netz von Wasserleitungen), lokale Infrastruktur (wie zum Beispiel die Schaffung von Zugängen für Menschen mit Behinderung), kommunale Infrastruktur (unter anderem der Bau von Schulen, Gesundheitszentren, sozialer Verwaltungsstellen, Vereinen und Kirchen), den Ausbau und die Verbesserung von Grünflächen (vor allem die Reinigung von Fluss- und Bachufern), sowie Wohnstätten und die Verbesserung des Wohn- und Lebensraums.

Auf diese Weise werden Kooperativen auch als ein Zusatz oder eine „Verlängerung

der Arbeit“ von Gemeindebediensteten oder beauftragter Unternehmen ausgelagerter Dienstleistungen verstanden. (vgl. ebd.: Guía Informativa)

Einerseits beinhaltet das Programm **sozialen Schutz** der ArbeiterInnen. Sie werden als „Efectores Sociales“, „soziale *Reizauslöser*“, gesehen. Reizauslöser deshalb, weil ArbeitnehmerInnen - in dem Verständnis von *Arbeit* als Veränderungsfaktor einer Gesellschaft - eine Schlüsselrolle in dem Prozess gesellschaftlicher Transformation einnehmen.

Im Zuge dieses sozialen Schutzes erhalten ArbeiterInnen Zugang zu einem „Monotributo Social“, einem „sozialen Steuersystem“, das sowohl Rentenbeiträge als auch soziale Arbeit umfasst. Arbeit also, die der Gesellschaft dient und zudem Personen inkludiert. Teil des sozialen Schutzes ist außerdem eine Lebensversicherung und eine universelle Familienbeihilfe pro Kind. Universell, weil sich ein Programm erstmals an *alle* Kinder richtet (bis zu einem gewissen Einkommen der Eltern) und nicht an Unterstützungsprogramme der Eltern gekoppelt ist. (Für den Erhalt dieser Kinderbeihilfe sind Nachweise über den Schulbesuch und den Impfschutz der Kinder zu erbringen.)

Andererseits sind fünf der 40 Wochenarbeitsstunden für „spezielle **Schulungen**“ in Problembereichen wie Bildung, Gesundheit, Gewalt in der Familie oder auch bezüglich Straßenkindern vorgesehen. (vgl. ebd.: Guía Informativa)

5.1.2 Implementierung

Das Programm „Ingreso Social con Trabajo“ und seine Inhalte wurden durch das Ministerium für Soziale Entwicklung im Rahmen des Plans „Argentina Trabaja“ und der Resolution Nummer 2458 des Jahres 2004 festgesetzt. (vgl. ebd.: Resolución N° 2458 – 2004)

Verantwortlich für die **Implementierung** und **Finanzierung** der Arbeiten des Programms sind das eben genannte Ministerium und die ausführenden Ämter, wie Gemeinden, Provinzen, Verbände und auch Sozialversicherungen über das INAES (Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social), das nationale Institut für

wirtschaftliche und soziale Verbände des Ministeriums für Soziale Entwicklung. (vgl. ebd.: Guía Informativa)

70 Prozent aller **Mittel** werden laut Angaben des Ministeriums für die Einkünfte der Kooperativen verwendet, welche die Mitglieder monatlich über eine Bankkarte erhalten. Diese ist ebenfalls Teil des Programms und soll sicherstellen, dass das Geld direkt bei den EmpfängerInnen ankommt und so vor (korrupten) Eingriffen externer Stellen oder Personen schützen. - Diese Vorsichtsmaßnahme zielt unter anderem auf das Phänomen der „punteros“ ab. (siehe 4.1.3 Die Sozialpolitik der 1990er Jahre) Die restlichen 30 Prozent werden für Materialien, Investitionen und Werkzeug aufgewendet. Über die Höhe der Mittel konnten keine Informationen ausfindig gemacht werden. (vgl. ebd.)

Die **territoriale Festlegung** für die geographischen Implementierungsgebiete des Programms fand laut dem Ministerium für Soziale Entwicklung durch Besuche in (Stadt)Vierteln, der „*Erkennung* größter sozialer Bedürftigkeit“, mittels Befragungen durch das Ministerium, Gemeinden und Provinzen (verstanden als die ausführenden Behörden), sowie unter der Einbeziehung bisheriger existierender Programme statt. Es wurde also berücksichtigt, in welchen Gebieten zuvor schon Programme umgesetzt wurden und weshalb. (vgl. ebd.)

Die „**Entes Ejecutores**“, eben jene **ausführenden Behörden**, schlugen, nach dieser Phase der Festlegung, die Arbeitsbereiche (zu 40 Wochenarbeitsstunden) vor, die von den Kooperativen durchgeführt werden. Die Projekte wurden dann nach Angaben des Ministeriums an „Rahmenbedingungen“ angepasst und durch „spezielle Vereinbarungen“ bezüglich der jeweiligen Arbeitsbereiche oder Arbeiten der Kooperativen erweitert. (vgl. ebd.)

Als **Faktoren für die Implementierung in den festgelegten Gebiete**, also für die Auswahl dieser, wurden der „Index für nicht zufriedenstellende Grundbedürfnisse“ (NBI, „Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas“), die Arbeitslosenquote und die „logistische Kapazität“ der ausführenden Behörden herangezogen.

In der Regel sind die **Begünstigten** laut dem Ministerium „periphere Stränge“ städtischer Gebiete, die besonders von Armut betroffenen sind. Die Auswahl der

Personen und deren Registrierung war meist mit dem „Plan Nacional de Abordaje Integral“ – „Ahí, en el lugar“, wörtlich übersetzt: dem „nationalen Plan der ganzheitlichen Herangehensweise“ – „Dort, vor Ort“, verknüpft. Das heißt: die von diesem Plan erfassten Personen oder Gebiete wurden in das neue Programm integriert. Die Objekte des Plans „Ahí, en el lugar“ waren die soziale Eingliederung und Entwicklung von sozial oder geografisch isolierten Gebieten. (vgl. ebd.: Familia Argentina, Plan Ahí)

Für die **Auswahl der Gebiete, der Kooperativen und der Arbeitsplätze** im Rahmen des Programms „Ingreso Social con Trabajo“ wurden drei Schritte beschlossen. In erster Instanz wurden die entsprechenden Regionen des Landes ausgewählt. Der zweite Schritt bestimmte die Gebiete innerhalb der Regionen und zuletzt wurde der Gesamtbetrag der Arbeitsplätze für jede Region und seine Gebiete festgelegt. (vgl. ebd.: Distribuidor Nacional Ingreso Social con Trabajo)

Die **Schulungen**, welche die ArbeiterInnen erhielten, umfassten einerseits Kurse über die Spezifika des Kooperativenwesens vonseiten des INAES (Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social) und des nationalen Ministeriums für Arbeit, Beschäftigung und Sozialversicherungen. Andererseits wurden von den Ministerien für Bildung, soziale Entwicklung, öffentliche Investitionen, Dienstleistungen, dem genannten Arbeitsministerium und von Regierungsorganen stadtteil-/ gebiets- und themenspezifische Schulungen angeboten.

Um **Transparenz** sicherzustellen, wurde die Durch- und Umsetzung des Programms laut dem Ministerium für Soziale Entwicklung von nationalen Universitäten und mehreren, von der nationalen Regierung unabhängigen, Stellen überwacht; wie etwa dem „nationalen System der Sozial- und Steuerpolitik“ (SINTyS), der Steuerbehörde (AFIP) und dem „Informations-, Überwachungs- und Evaluierungssystem sozialer Programme“ (SIEMPRO), welche Korruption vorbeugen sollten.

Darüber hinaus muss jede ausführende Behörde dem Ministerium für Soziale Entwicklung Berichte über die einzelnen Kooperativen, Neuerungen und Entwicklungen abliefern. (vgl. ebd.: Guía Informativa)

5.1.3 Evaluierung

Der auf der Website des Ministeriums für Soziale Entwicklung veröffentlichte Bericht, „Ausführung des Programms: Die wichtigsten Ergebnisse für das erste Halbjahr 2011. Profil der Begünstigten.“ („Ejecución del Programa: Principales resultados al primer semestre 2011. Perfil de titulares“), umfasst eine Einführung über die wichtigsten Aspekte des Programms. Für die Evaluierung des Programms ist es erforderlich, Ziele und erwartete Ergebnisse des Programms mit den tatsächlichen Ergebnissen zu vergleichen. (siehe 5.1.3 a. Programmanalyse nach dem „Logical Framework Approach“)

Zunächst deshalb die formulierten Ziele:

Das **übergeordnete Ziel** des Programms ist die „Schaffung von Möglichkeiten sozialer und beruflicher Integration“ der arbeitslosen Bevölkerungsgruppen.

Demzufolge ist der **Zweck** des Programms, die „Lebensqualität“ der am meisten von „sozioökonomischen“ Problemen betroffenen Menschen zu verbessern und ihre „soziale Inklusion“ mittels *Arbeit* zu erleichtern. Arbeit wird dabei als „Rückgrat“ der Integration beschrieben.

In dem Bericht werden weiters drei **spezifische Ziele** genannt: Erstens, die soziale Integration durch Arbeit, mit dem Ziel, öffentliche Bereiche zu verbessern. Zweitens, den Zugang zu Bildung und dem Gesundheitswesen zu verbessern und drittens, die Förderung von Kooperativen.

Als **EmpfängerInnen** oder **Begünstigte** wurden Personen genannt, die sich in einer besonders prekären und von Armut betroffenen Situation befinden. Kennzeichen sind, dass sie über kein „eingetragenes Einkommen“ verfügen, also nicht regulär beschäftigt sind, aber auch keine Renten, Pensionen oder Unterstützungen durch andere Programme erhalten.

Im Zuge von „Ingreso Social con Trabajo“ zahlt das Ministerium für Soziale Entwicklung den EmpfängerInnen zusätzlich zu ihrem Einkommen über die Kooperativen einen Zuschuss, den sie als „Anreiz sozialer Eingliederung“ sehen. Zudem wird das „soziale Steuersystem“, dessen Beiträge niedriger sind als die des *normalen* Besteuerungssystems, finanziell vom Ministerium gefördert. So bekommen

die betroffenen Personen Zugang zu Sozialversicherungen, Pensionen, sind unfallversichert und bekommen Bestattungskosten erstattet.

Im Zuge des Programms erhalten die EmpfängerInnen zudem Ausbildungen in verschiedenen Bereichen, wie etwa der Gesundheitsprävention und –förderung.

Auch werden verschiedenste Förderungen beim Kauf von Materialien und Werkzeug und für Betriebskosten geboten.

Zudem finden regelmäßig Kontrollen der Begünstigten statt, um die Förderkriterien zu überprüfen, welche für die weitere Teilnahme am Programm erforderlich sind. (vgl. ebd.: PRISTresultados)

Im Bezug auf die Leistung der Kooperativen wurden standardisierte „Module“, also **Arbeitsbereiche** (wie zum Beispiel der Ausbau des Sanitär- oder Straßensystems), festgelegt. Diese Bereiche können, je nach Bedarf der Region, von den Kooperativen gewählt werden.

Die durchgeführten Arbeiten der Kooperativen werden dabei von den ausführenden Organen beglaubigt.

Darüber hinaus wurden Maßstäbe eingeführt, welche die minimalen und maximalen Umsetzungszielen festlegten; also wie viel innerhalb der Arbeit der Kooperative erreicht werden muss und was maximal getan werden darf, abhängig von den Kapazitäten der jeweiligen Kooperative.

Laut dem Ministerium werden weiters „Ausführungseinheiten“, also Gruppen zur Überwachung und Sicherstellung der Arbeiten, gefördert.

Um die Verantwortlichkeit des Umgangs der Kooperativen mit den Zahlungen des Ministeriums sicherzustellen, wurden anfangs 50 Prozent des Geldes ausgezahlt und der Rest in Ratenzahlungen, je nach Fortschritt der Arbeit. Zusätzlich müssen nach Abschluss der Arbeit (innerhalb von 90 Tagen) detaillierte Berichte über die genauen Ausgaben abgeliefert werden. (vgl. ebd.: PRISTresultados)

Die anschließenden Grafiken zeigen die Resultate des Programms nach Angaben des Ministeriums für Soziale Entwicklung. Diesen zufolge ist die Anzahl der Kooperativen seit der Umsetzung des Programmes im 2009 deutlich gestiegen. Waren es anfangs 230, lag die Zahl der Kooperativen im Juni 2011 bei 2022 (siehe Abbildung 3).

Die Zahl der in das Programm inkludierten Personen stieg somit von 7.373 auf 189.319 (siehe Abbildung 2).

Bei der Inklusion der Menschen ins Gesundheitssystem waren es zu Beginn, im Oktober 2009, zwar ebenfalls 7.373 Personen, im Juni 2011 jedoch „nur“ 157.745. (siehe Abbildung 5) Ob die Divergenz der in das Programm inkludierten und der ins Gesundheitssystem integrierten Menschen daher rührt, dass die rund 30.000 Personen anderweitig abgesichert waren, konnte nicht ausfindig gemacht werden. Bei dieser Zahl von 189.319 in die Arbeitsprozesse des Programms inkludierten Personen, wird angegeben, dass sich dadurch die Lebensbedingungen von insgesamt 693.326 Menschen verbessert hätten (siehe Abbildung 4).

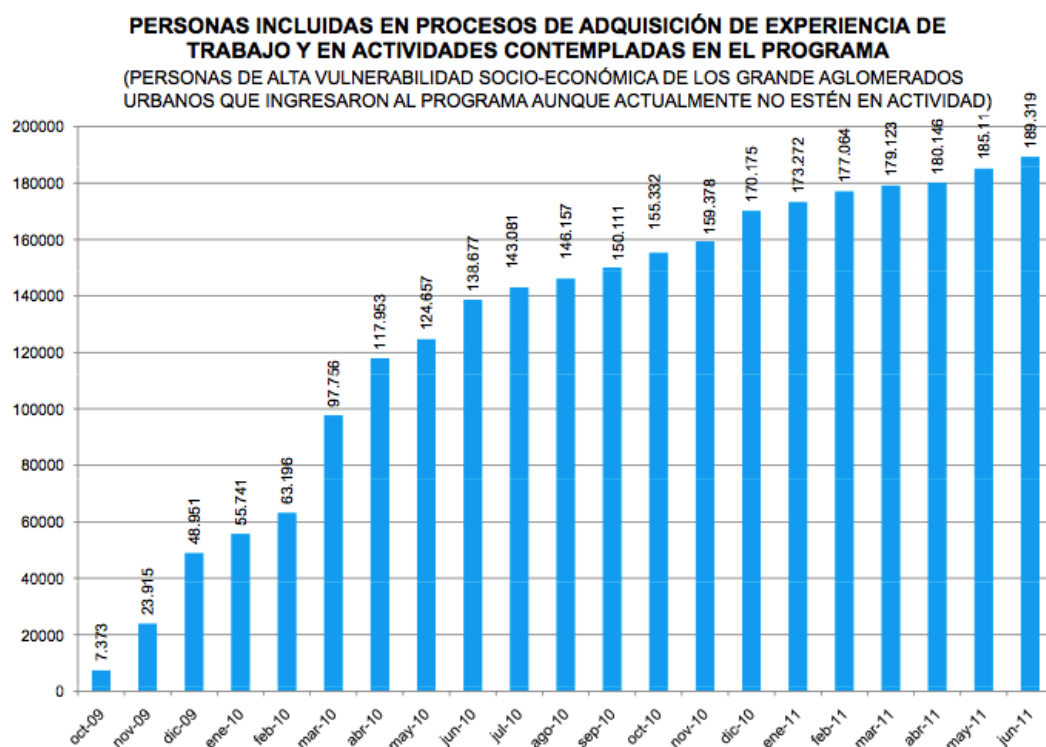


Abbildung 2: „In Arbeitsaktivitäten des Programms inkludierte Personen“
(ebd.: PRISTresultados)

3.1 CANTIDAD DE COOPERATIVAS CONFORMADAS

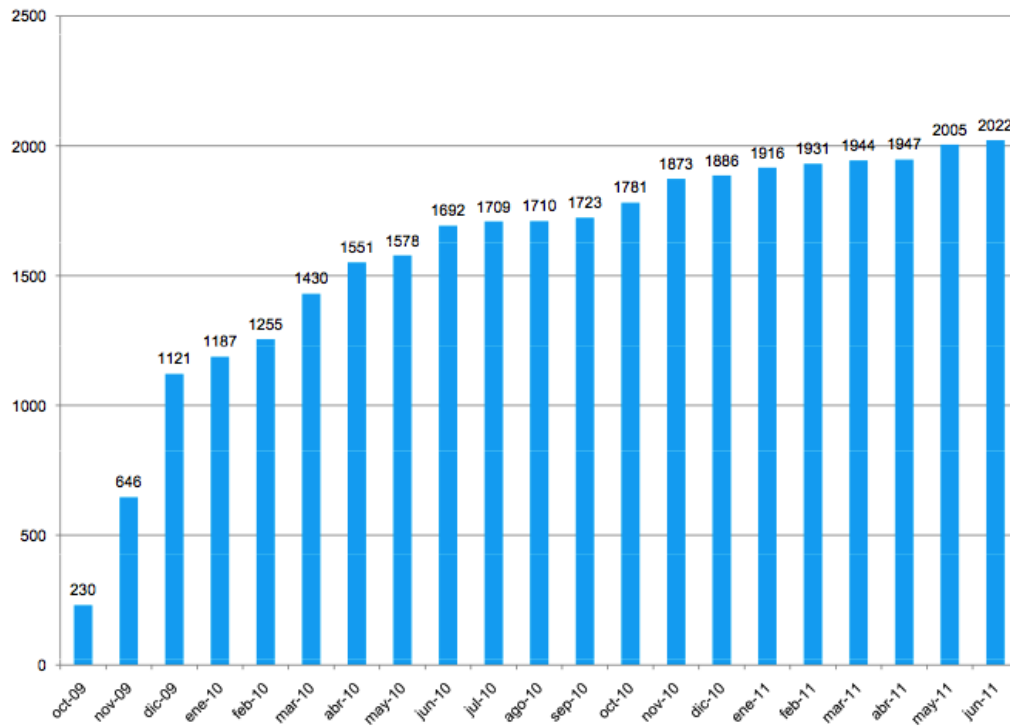


Abbildung 3: „Anzahl der gebildeten Kooperativen“
(ebd.: PRISTresultados)

MEJORA INMEDIATA EN LAS CONDICIONES DE VIDA POR INCREMENTO DE LOS INGRESOS DE LOS GRUPOS FAMILIARES (CANTIDAD DE PERSONAS COOPERATIVISTAS Y SUS GRUPOS FAMILIARES QUE INCORPORARON EFECTIVAMENTE INGRESOS)

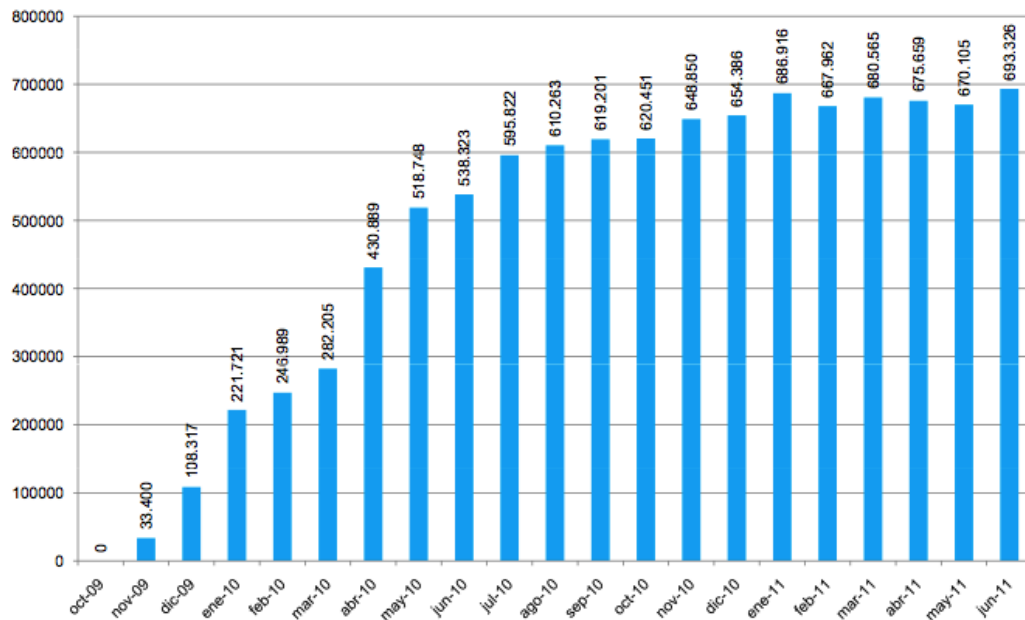


Abbildung 4: „Unmittelbare Verbesserung der Lebensumstände durch den Anstieg der Einkünfte familiärer Gruppen“
(ebd.: PRISTresultados)

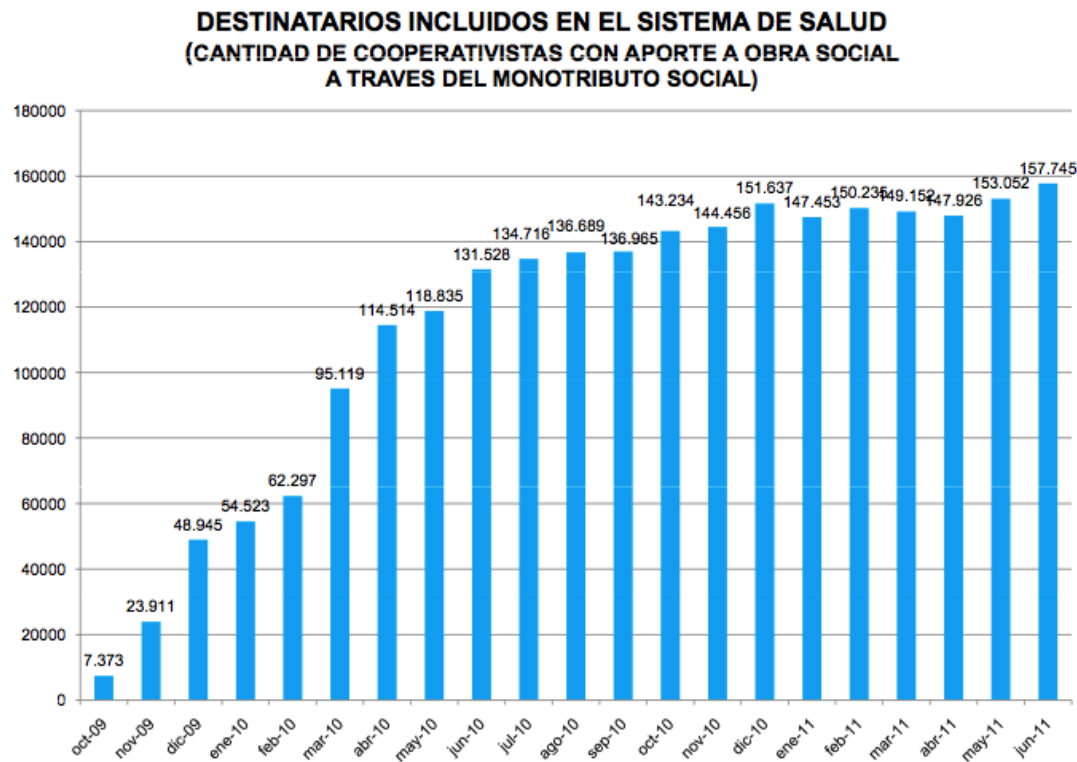


Abbildung 5: „Ins Gesundheitssystem inkludierte EmpfängerInnen“
(ebd.: PRISResultados)

a. Programmanalyse nach dem „Logical Framework Approach“

Der Text von Tamayo Sanz beschreibt fünf Phasen der Programmanalyse. (vgl. Tamayo 1997: 281 ff.)

Die erste Phase, die **Problematisierung**, bezieht sich auf bestehende Probleme, die Ausgangslage. Diese war im Fall des Programms „Ingreso Social con Trabajo“ die Situation nach der Krise, das Fehlen von Arbeit und die stark angestiegene Armut. Diese Situation wurde durch Eingriffe der 1990er Jahre, politische Entscheidungen und die schlechte Wirtschaftslage ausgelöst. Die Schwierigkeit der dadurch entstandenen Situation war vor allem, dass große Teile der Bevölkerung davon betroffen waren und am stärksten arme, arbeitslose und vom Arbeitsmarkt exkludierte Menschen.

Die zweite und dritte Phase beschreiben die Periode der Erstellung und Festlegung des Programms: die **Präsentation** und **Auswahl der Alternativen**.

Wenn man „Ingreso Social con Trabajo“, als Exempel der neuen Sozialpolitiken nach 2003, als *Alternative zum Bisherigen* betrachtet, war das Programm eine Neueinführung. Schließlich stellt es einen Bruch mit den sozialen Politiken und Programmen der Jahre zuvor, vor allem der 1990er, dar.

Jedoch wurde das Programm nicht als theoretische Neuheit oder neuartige Idee entwickelt, präsentiert und ausgewählt. Als Teil des Plans „Argentina Trabaja“ verstanden, lässt sich, im Rahmen der nach der Krise eingeführten Programme, eine Fortsetzung feststellen. Das heißt also, dass das Programm, im Zuge der Sozialpolitiken ab 2003 und insbesondere dem Plan „Argentina Trabaja“, eine Weiterentwicklung bisheriger Programme war. Hauptziel ist, eine „[...] integrative Entwicklung unterschiedlicher Standorte und Regionen *unseres* Landes durch die Unterstützung produktiver persönlicher, familiärer oder vernetzter Projekte [anzutreiben], welche die Selbstständigkeit fördern und Vermögen und Dienstleistungen hoher Qualität zu fairen Preisen in die Wirtschaft einfügen.“ (Ministerio de Desarrollo Social: Proyectos Socioproductivos “Manos a la Obra”; Hervorhebung, Einfügung u. Übersetzung d. Verf.ⁱⁿ) - Ein Zitat, das sowohl auf kooperative Projekte, wirtschaftliche Verhältnisse und Selbstständigkeit bzw. Autonomie hinweist. Schlagwörter, die immer wieder auftauchten.

Wie bereits erwähnt, war das Ministerium für Soziale Entwicklung für die **Implementation**, die vierte Analysestufe, verantwortlich. Die Einführung fand auf nationaler Ebene statt und um sie sicherzustellen und den Prozess zu überprüfen, wurden die Aufgaben laut Angaben des Ministeriums dezentralisiert, verschiedene Posten also auf unterschiedlichen Ebenen aufgeteilt.

In der letzten Phase, der Phase der **Evaluierung** des Programms, kann der „Logical Framework Approach“ herangezogen werden. Er bietet die Möglichkeit, übergeordnete Ziele, erklärte Ziele, erwartete Ergebnisse und Indikatoren zur Durchführung sowie Messung oder Überprüfung der Ergebnisse, schematisch in einer Tabelle darzustellen bzw. festzuhalten. Nicht nur kann so vor der Implementierung eine Standardisierung des Programms festgelegt werden, auch können die tatsächlichen Ergebnisse nach Überprüfen des Programms mit den erwarteten Ergebnisse verglichen und das Programm so auf seine Auswirkungen

und Effizienz untersucht werden. Die Resultate werden den Zielen gegenübergestellt.

Die vom Ministerium für soziale Entwicklung präsentierten Diagramme (siehe 5.1.3 Evaluierung) zeigen die Entwicklungen des Programmes von Oktober 2009 - seinem Beginn - bis Juni 2011. Die Zahl der inkludierten Personen und der gebildeten Kooperativen stieg. Ebenso konnten laut diesen Angaben die Lebensbedingungen der betroffenen Menschen durch die Erhöhung der familiären Einkommen verbessert werden und mehr Personen durch das soziale Steuersystem ins Gesundheitswesen integriert werden.

Vergleicht man die zuvor genannten Ziele – Integration durch Arbeit, Verbesserung der Zugänge zu Bildung und Gesundheitswesen und die Förderung von Kooperativen - mit den Ergebnissen der Diagramme, kann gezeigt werden, dass die spezifischen Ziele erreicht wurden oder zumindest, dass das Programm auf die Erreichung der Ziele ausgerichtet wurde. Was allerdings offen bleibt, ist die Frage der „sozialen Inklusion“. In der Programmbeschreibung wird von einem „inklusive Raum“ gesprochen, welcher die „politischen, ökonomischen, sozialen und kulturellen bürgerlichen Rechte“ und „soziale Gerechtigkeit“ stärken soll. Dabei wird soziale Inklusion mit den Angaben des Ministeriums jedoch nur über die *Zahl* der integrierten Personen und gebildeten Kooperativen definiert. Nicht berücksichtigt wird die *Art* der Inklusion, also wie und ob Leute dadurch sozial integriert werden. So kann (zumindest noch zu diesem Zeitpunkt) nichts über die tatsächlichen sozialen Auswirkungen – sowohl auf individueller als auch gesamtgesellschaftlicher Ebene - des Programms gesagt werden.

Der Mangel einer genauen Definition von sozialer Inklusion und Kontrollmechanismen, um ihre Auswirkungen weiters überprüfen zu können, gestalten es schwierig, eine Aussage zur Qualität des Programms zu tätigen, sowie Verbesserungsvorschläge vorzubringen. Das Programm ist zudem erst vor *relativ kurzer* Zeit implementiert worden, was die Analyse erschwert. Außerdem liegen keine genauen Angaben über das Budget von Seiten des Ministeriums vor; wodurch das Programm intransparent wirkt. Auch konnten innerhalb dieser Arbeit keine Informationen von Seiten der Betroffenen oder Begünstigten erhalten werden. Für eine präzisere Analyse des Programms müssten weitere Daten hinzugezogen

werden. Gerade deshalb bietet die anschließende qualitative Analyse der ExpertInneninterviews zumindest eine interessante Möglichkeit, zusätzliche Informationen herauszuarbeiten.

Darüber hinaus sind die Ziele des Programms Ausdruck der Priorität, die Arbeit oder Beschäftigung im Rahmen der Sozialpolitik und auch in Hinblick auf soziale Inklusion erhalten. - Arbeit wird also als Maß sozialer Integration verstanden, welche über Sozialprogramme umgesetzt wird.

Einerseits zeigt dies das Verständnis von Sozialpolitik im Rahmen der Wirtschaft und den Fokus von Sozialprogrammen auf Arbeit. Andererseits wird Arbeit so als Legitimation der Sozialwirtschaft und somit auch der Politiken der Regierung herangezogen.

b. Qualitative Analyse von ExpertInneninterviews

Im Zuge der Programmanalyse wurden leitfadengestützte ExpertInneninterviews durchgeführt. Die drei befragten Personen waren eine Mitarbeiterin des Ministeriums für soziale Entwicklung, zuständig für die Anträge des Programms „Ingreso Social con Trabajo“, der Leiter eines Kooperativenverbands und eine Sozialarbeiterin.

Die letzteren beiden InterviewpartnerInnen wurden über politischen Kontakte eines Mitarbeiters des Handelssekretariats, einer Zweigstelle des Wirtschaftsministeriums, ermittelt; weder das Ministerium noch weitere Anlaufstellen des Programms reagierten positiv auf E-Mail-Anfragen, Telefonanrufe oder persönliches Erscheinen. Auch die Mitarbeiterin des Ministeriums willigte erst in das Interview ein, nachdem der Mitarbeiter des Wirtschaftsministeriums als Begleitperson seinen Ausweis vorlegte. Ein Interview mit einer Person höherer Position im Ministerium wurde verweigert und auch durfte das Gespräch nicht mitgeschnitten werden, sondern musste stattdessen handschriftlich aufgezeichnet werden. Gefürchtet wurde die Mitwirkung an einem Akt der Opposition oder einer regierungsgegnerschen Zeitung (Clarín).

Weiters konnten über keine/n der GesprächspartnerInnen Kontakte von *Betroffenen* oder Kooperativen erlangt werden; der Grund, warum keine *Begünstigten* des Programmes im Zuge der Interviews befragt wurden.

Sämtliche Unterlagen, die im Zuge dieser Arbeit analysiert oder präsentiert werden können, sind daher regierungsnahe (also im Sinne der nationalen Regierung von Cristina Fernández de Kirchner). Das beeinflusst auch die Analyse der Ergebnisse: Weniger können unterschiedliche Positionen und unterschiedliche (politische) AkteurInnen ermittelt und verglichen werden. Vielmehr gilt es, die Interviews auf Besonderheiten, verwendete Wörter und so den vorherrschenden Diskurs hin zu untersuchen und zusätzliche Informationen zu den Unterlagen des Ministeriums zu erhalten. Da „Ingreso Social con Trabajo“ ein laufendes Programm ist, konnte dazu keine schon existierende wissenschaftliche Literatur ausfindig gemacht werden.

Die Interviews wurden je offen kodiert, Frage für Frage bearbeitet und vor allem auf Inhalt, verwendete Wörter, AkteurInnen der Sozialpolitik, die innerhalb der Beiträge angesprochen wurden, inhaltliche Kernaussagen und Ähnlichkeiten bzw. Unterschiede der GesprächspartnerInnen hin untersucht.

Patricia Fanghella, ehemalige Empfängerin von Unterstützungen des Plans „Jefes y Jefas de Hogar“ und nun öffentlich Bedienstete des Ministeriums für Soziale Entwicklung, sieht die hauptsächlichen Änderungen durch die Krise 2001/02 in der „Politik sozialer Inklusion“, die mit Néstor Kirchner 2003 begann, und der Schaffung neuer Arbeitsplätze. Diese Aussage wird damit unterstrichen, dass das Programm „Argentina Trabaja“ jedoch nicht nur *Arbeit* bedeute, sondern durch das *Kooperativensystem* auf breiter Ebene andere soziale Themenbereiche, wie Alphabetisierung, Gesundheit, Hilfestellung bei Abhängigkeiten oder politische Formierung, umfasse. (vgl. Zeile 5 ff.)

Als AkteurInnen sieht Patricia Fanghella den *Staat*, *soziale Organisationen*, und die Bevölkerung im Allgemeinen, als EmpfängerInnen des Programms nennt sie bedürftige Familien, die auf anderem Weg „keinen Zugang zu Bildung, dem Gesundheitswesen oder Arbeit“ haben. (vgl. Zeile 37 ff.)

Der Zeitraum der Einschreibung oder Anmeldung für das Programm „Argentina Trabaja“ fand laut Fanghella in den Jahren 2009 und 2010 statt, jeder Gemeindebezirk war dabei das ausführende Amt. Bis auf wenige Ausnahmen in speziellen Fällen ist der Zugang gesperrt, die Kapazitäten des Programms sind voll ausgeschöpft. (vgl. Zeile 46 ff.)

Auf die Frage, wie sie die Entwicklung des Programms seit seiner Implementierung beurteile und ob sie Verbesserungsmöglichkeiten oder Alternativen sehe, antwortete sie, dass Ziele des Programms erfüllt werden, noch einige Dinge fehlen würden, man aber mehr *Zeit* bräuchte. (vgl. Zeile 68 f.)

Wie schon erwähnt, durfte das Gespräch nicht aufgezeichnet werden. Auch wollte Patricia Fanghella nicht von den zuvor vorgelegten Fragen abweichen und das Geschriebene anschließend Korrektur lesen. Ihre kurzen, prägnanten Antworten sind in Inhalt und Wortwahl sehr nahe am Programm des Ministeriums, zu finden auf dessen Homepage. (siehe 5.1 Programm „Ingreso Social con Trabajo“; <http://www.desarrollosocial.gob.ar/ingresosocialcontrabajo/114>)

Juliana Andora ist diplomierte Sozialarbeiterin und arbeitet für das Ministerium für Soziale Entwicklung. Als solche überwacht und untersucht sie Projekte im Bereich der öffentlichen und sozialen Bildung. (vgl. Zeile 4 ff.)

Mit der Krise ist für sie eine „progressive Veränderung“ zu beobachten gewesen. Gerade die Organisierung in den Stadtvierteln sei wichtig für die Mobilisierung der Bevölkerung zu dieser Zeit gewesen. Dabei setzte sich die „*Nachbarschaft*“ in unterschiedlichen Streiks ein. (vgl. Zeile 48 ff.)

Die wichtigsten Veränderungen durch die Krise sieht Andora auf zwei Ebenen. Einerseits habe sich die Politik, im Vergleich der Situation der Dekade der 1990er-Jahre mit den Jahren nach der Krise, von einer unterstützenden, „assistenzialistischen“ zu einer gewandelt, die versuche, „Integralität aufzuzeigen“ und das „*Recht auf Arbeit*“ wiederherzustellen“. Das Sozialsystem müsse dafür aber umgestellt werden.

Andererseits hebt sie eine Änderung innerhalb der Sozialpolitik ab 2003 auf Programmebene hervor. Die Weiterentwicklung von „Jefes y Jefas de Hogar“ zu „Argentina Trabaja“ bedeute einen „qualitativen Anstieg“, weil die Menschen nun in Form von *Kooperativen* organisiert werden würden, ein Gehalt und eine Sozialversicherung erhalten würden und es ein langfristiges Projekt wäre. Was jetzt noch fehle, seien „andere Formen der Garantie“, um das „Recht wachsen zu können“ sicherzustellen. Eine Aussage, die davon zeugt, dass Andora in dem Programm (Teil der) Lösung des sozialen Systems sieht. Auf die Frage hin, ob es ihrer Meinung nach denn eine Alternative zum privaten Markt, dem Arbeitsmarkt und der Abhängigkeit von diesen darstelle, antwortete sie, dass es eine Herausforderung sei,

in *dieser* Gesellschaft, in *diesem* kapitalistischen System, einen „kooperativen Geist“ zu verbreiten und dem „kompetitiven“ gegenüberzustellen. Die eigentliche Herausforderung sei also, dass man sehen müsse, wohin das Programm führen könne. Nach der Krise wurde vom Staat eine Antwort auf die soziale Frage erwartet und das was möglich war, sei dieses Programm. Die Art der Arbeiten, die im Zuge dessen ausgeführt werden, Straßen zu reparieren, Schulen auszumalen oder Plätze herzurichten etwa, seien „natürlich nicht im Interesse des Privatsektors“. Sie sind für diesen also auch nicht sichtbar. Menschen des Programms hätten aber Zugang zu einem „Zwischenweg“ der Arbeit, der sowohl für ein Einkommen als auch für Organisation innerhalb der Gemeinschaft Sorge. (vgl. Zeile 71 ff.)

Die Frage, die sich daraufhin stellt, ist, ob somit „*soziale Bewegung*“, Veränderung möglich ist; dass Menschen aus dem Plan, aus diesem Zwischenstadium, austreten und sich in den Arbeitsmarkt integrieren. Dazu meint sie, dass „Argentina Trabaja“ nicht das einzige Projekt des Ministeriums sei und es beispielsweise das Projekt CIC („Centros Integradores Comunitarios“), das Netzwerk von Zentren gemeinschaftlicher Integration, gäbe. Dieses vereint Kooperativen durch RepräsentantInnen der einzelnen Viertel und stellt medizinische, psychologische Hilfe, sowie einen Sitzungssaal zur Verfügung. Die Kooperativen des Plans „Argentina Trabaja“ sollen sich also in den einzelnen Regionen zusammenfinden und austauschen. – Ein Usus, der an die Zeit der Krise und an die Zusammenschlüsse und Organisationsformen der einzelnen Stadtviertel erinnert. Abgesehen von den CIC gibt es „Centros de Referencia“, Referenzstellen des Ministeriums. Sie sind ebenfalls Teil der öffentlichen Politik und „*dezentralisierte* Organe“ des Ministeriums für Soziale Entwicklung in den jeweiligen Provinzen. (vgl. Zeile 104 ff.)

Alles in allem befindet Juliana Andora die Strategie des Plans und des Programms, sowie vor allem seine Ziele, als gut. Was fehle, sei die vollständige Umsetzung; wobei das wichtigste dabei der „Geist der *Kooperativen*“ und nicht zuletzt die *Zeitfrage* sei. Da es ein aktuelles, junges Programm ist, brauche es Zeit, alle formulierten Ziele auch umzusetzen. (vgl. Zeile 151 ff.)

Als wesentliche AkteurInnen, die in der öffentlichen Politik intervenieren, sieht sie zahlreiche Gruppen. Weder der Staat noch die Bevölkerung könnten eindeutig als solche festgemacht werden. Eher sei das „Aufeinandertreffen dieser zwei Parteien“ ausschlaggebend und müsse im „politischen Moment“ betrachtet werden.

Natürlich komme es auf die politischen Intentionen des Staates an, allerdings entwickle sich auch die Gesellschaft. Gibt es ein konfliktgeladenes Thema, üben gewisse Sektoren der Gesellschaft Druck aus und das Thema wird in den öffentlichen Diskurs aufgenommen. Der Staat habe so keine Möglichkeit, nicht auf die „Bedürfnisse der Bevölkerung“ zu reagieren. Öffentliche Politik sei also ein Entscheidungsfindungsprozess zwischen AkteurInnen, ein „Prozess, der immer weitergehe“. (vgl. Zeile 170 ff.)

Als Begünstigte des Programms nennt Andora arbeitslose Menschen, die zuvor informell arbeiteten, „sozial bedürftig“ sind/ waren und „keine Mittel“ haben/ hatten, um das „alltägliche Leben zu meistern“. Allerdings sieht sie in ihnen keine *Begünstigten*, sondern „titulares de derecho“, „InhaberInnen von Rechten“. Eine Wortänderung, die einen wesentlichen Unterschied macht, werden die Personen doch nicht von dem Programm begünstigt, sondern verfügen über das „Recht des Zugangs“ zu diesem Programm der „*Inklusion* in den Arbeitsprozess“. (vgl. Zeile 208 ff.)

Hindernisse sieht sie jedoch bezüglich der Inklusionsmechanismen des Programms und des „Klientelismus“, der schwer zu kontrollieren sei. In politische Verwaltungen vor Ort könne man nicht so ohne weiteres eingreifen und Zugang bekomme man oft nur durch Gegenleistungen, sprich Zugeständnisse des Programms an bestimmte Personen oder Gruppen. (→ „punteros“: siehe 4.1.3 Die Sozialpolitik der 1990er Jahre) Das Problem seien also „Verwaltungsbeamte“, die über eine große Macht verfügen und „viele Menschen und viele Stimmen steuern“. (vgl. Zeile 218 ff.)

Diego Escobedo ist Leiter des Kooperativenverbands „Martín Fierro“, der mehr als 50 Kooperativen umfasst.

Mit der Krise Ende des Jahres 2001 ist für ihn eine neue „soziale Klasse“ entstanden, eine „mittellose Klasse“. Damit ist ebenjener Anteil an Menschen gemeint, die „obdachlos“ und „chancenlos“ sind.

Ursache ist für Escobedo das neoliberale System der 1990er Jahre, das mit dem „System der Arbeit und Produktion *gebrochen*“ hätte. Mit seiner „Propaganda“ hätte es nationale Produkte und generell die Wertvorstellung von nationaler Produktion zerstört und dabei den internen Markt ruiniert.

Was die Regierung unter Néstor Kirchner also nach der Krise gemacht hätte, ist, „das Feuer erneut zu entzünden“; der Grund, warum die Bevölkerung „auf diese

„Werte“ reagiere. Gemeint ist damit eine neu entfachte *Arbeitsmoral* der Menschen. Die „Kultur der Arbeit“, die durch die 1990er Jahre verloren ging, ist demzufolge wichtiger und *effektiver* als Hilfsleistungen und Unterstützungen. Sie gelte es zurückzuerobern. (vgl. Zeile 106 ff.)

Er berichtet, dass „Argentina Trabaja“ Ergebnis etlicher Etappen ist und sich aus einem Programm namens „PRIS“ herausentwickelt hat, welches auch schon die Organisation und Arbeit in Kooperativen förderte. Die Logik wäre eine andere gewesen als bei dem heutigen Programm, die Struktur unkoordinierter und offener. Der dann aus „PRIS“ entstandene Plan „Argentina Trabaja“ wurde wiederum in drei Schritten durchgeführt, in den Gemeinden, landesweit und auf einer Zwischenebene der beiden ersten, in bestimmten Schlüsselregionen. Der erste Schritt fand in den Gemeinden statt und im Grunde waren sie es auch, die die Anzahl der zu entwickelten Kooperativen festlegten. Eine große Bedeutung in diesem Prozess kam auch den sozialen Organisationen zu. Ihre schon bestehenden kooperativen Zusammenschlüsse wurden in das Programm integriert.

Die Entstehung des Plans sieht Escobedo also als „Kombination“ aus der Arbeit sozialer Organisationen und einiger „politischer MachtinhaberInnen“ dieser Zeit unter der Regierung von Néstor Kirchner, vor dem Ziel der Verbesserung des Programms „PRIS“. (vgl. Zeile 20 ff.)

Die Organisation in Kooperativen sei für ihn dabei „das Programm für soziale Entwicklung“. Es hat „großen sozialen Einfluss“, weil es nicht nur Arbeit für diejenigen bietet, die keine Arbeit (mehr – angesichts der Krise) hatten, sondern auch ältere Menschen, die für den Arbeitsmarkt *uninteressant* sind, und gewisse Personengruppen, die besonders betroffen sind, wie beispielsweise Mütter mit vielen Kindern, inkludiert. Es integriert also jene Personen, die „außerhalb des ökonomischen Systems“ waren. (vgl. Zeile 24 ff.)

Was Escobedo im Kontext des Kooperativensystems wichtig war herauszustreichen, war die Frage der Repräsentanz und des Leitbildes in den „villas“, den Armutsvierteln. Für ihn ist wesentlich, dass Leitbilder – also Personen, die in leitenden Positionen im Kooperativensystem arbeiten – die Erfahrungen der Menschen selbst gemacht haben, dass sie aus den entsprechenden Stadtteilen kommen. Nur so würden sie wissen, wovon sie reden, wenn sie über *die Armen* sprechen. Es geht also um Authentizität und die Schaffung der Achse von Politik und Nachbarschaft. (vgl. Zeile 88 ff.)

Bezüglich sozialpolitischer AkteurInnen nimmt der Staat für den Kooperativenleiter eine zentrale und wichtige Rolle ein. Er „kümmere sich um die Bedürftigsten“. Im Vergleich zu vorherigen Regierungen sei das wesentlich. Denn vor der Regierung Néstor Kirchners sei das Gegenteil passiert. Obwohl die nicht-reiche Bevölkerung zahlenmäßig immer den größten Teil der Gesellschaft ausmache, wurde sie von der prozentuell geringeren Personengruppe, die aber zugleich das meiste Geld hatte, *manipuliert* und benachteiligt. Dieser Faktor war dafür ausschlaggebend, dass „wirtschaftliche Politiken zu ihren Gunsten“ gestaltet wurden. Doch „*diese* Regierung“ (er bezieht sich hierbei auf die Zeit von Néstor Kirchner) hätte das Gegenteil getan: „Dinge verändert“ und „alle vereint“. Diese Zusammenführung habe auf Ebene der sozialen Organisationen, über die „Leiter der Organisationen“, stattgefunden, wodurch soziale Organisationen dieser Beschreibung nach also die Rolle des Staates vervollständigen. (vgl. Zeile 159 ff.)

Noch dazu sind die „ReferentInnen“, die für die Organisationen arbeiten, aus den betroffenen Gebieten, den „villas“, und würden deshalb „die Realität kennen“. Zwei Aspekte, die auch schon zuvor im Interview angesprochen wurden: Einerseits die Wichtigkeit der sozialen Organisationen und andererseits die der Personen, welche die Erfahrung der Armut selbst gemacht haben.

Mit dem zweiten Punkt stellt Escobedo ReferentInnen sozialer Organisationen, die selbst Betroffene sind oder waren, SozialarbeiterInnen gegenüber, die ohne die entsprechende *Erfahrung* in die jeweiligen Gebiete kommen, gegenüber. Der Aspekt der *Zugehörigkeit* der ReferentInnen steht für ihn im Fokus: „Also ist, was wir glauben, dass wir ein fundamentaler Bestandteil sind, weil wir wirklich wissen, fühlen, denken und leben, was die Kollegen der Bezirke leben, dort, wo sich das Programm gestaltet.“ (Zeile 194 ff.; Übersetzung d. Verf.ⁱⁿ)

Die Beschreibung der beiden Aspekte findet zudem in einem Punkt zusammen: dem Kooperativenwesen und dessen Wichtigkeit.

Die Auswirkungen des Programms sieht er im ökonomischen und im familiären Bereich der integrierten Menschen, sowie in deren Bildung, die wiederum Wirkung auf die „Kultur der Arbeit“ habe. Überdies habe das Programm eine „ordnende Funktion“. Damit ist nicht *Arbeit* an sich als ordnendes Instrument gemeint, aber er glaube, dass, wenn einem „etwas wert ist“, man auf „Blödsinnigkeiten“ verzichten würde und den Drang habe, etwas erreichen zu wollen: „Ich glaube also, dass

Argentina Trabaja diese Rolle erfüllen wird, jene zu ordnen, die aus der Rolle gefallen sind.“ (Zeile 225 f.; Übersetzung d. Verf.ⁱⁿ)

So kehrt er wieder zu seinem vorherigen Argument zurück, dass der Staat die „Basis“ sei und die Ausführung und „Beobachtung“ bei den sozialen Organisationen liege. Worte, die in Anbetracht der argentinischen Geschichte sehr an den Mix aus Staat und Gewerkschaften bei der Entstehung und dem Ausbau sozialer Politiken erinnert. (siehe 3.2 Historische Entwicklung sozialer Leistungen und Sicherungssysteme; 3.3 Peronismus und die 1960er Jahre) Was auch einen politisch-theoretischen Hintergrund haben dürfte, verweist Escobedo während des gesamten Interviews mehrmals auf „Néstor“ (Kirchner) und auch Perón, die beide - war Néstor Kirchner ja Peronist - für eine bestimmte Sozialpolitik standen und in politischen Kampagnen auch immer wieder verglichen wurden.

Als vom Programm Begünstigte beschreibt Escobedo Menschen, die als „nicht ideal“ für den Arbeitsplatz erachtet werden und vom wirtschaftlichen System „*exkludiert*“ werden bzw. sind. Auch an dieser Stelle verweist er, wie schon zuvor, auf die persönliche Ebene der Menschen und deren Antrieb, was das Programm und die „Kultur der Arbeit“ für sie bedeute: „Ich denke, dass das System versucht, Ausbildungen und Produktionen bereitzustellen, sodass die *Kollegen* diese entwickeln können und Lust bekommen, mehr zu wollen, und bereit sind, eine private Arbeitstelle anzutreten.“ (Zeile 260 ff.; Übersetzung u. Hervorhebung d. Verf.ⁱⁿ)

Hinter dem Programm und seinen Auswirkungen steht für Escobedo also ein *Entwicklungsgedanke*. Menschen würden sich „nützlich“ fühlen, ihr Geld verdienen und „von innen wachsen“, „*crecer por dentro*“. Die Früchte des Prozesses, dieses „würdevollen Entwicklungswegs“, seien dann schließlich die Erträge der Produktion.

Arbeit steht dabei als Integrationsinstrument mit doppelter Bedeutung im Zentrum: Einerseits fördere sie die ökonomische Eingliederung der Menschen. Andererseits unterstütze sie Selbsterfahrung und Entwicklung. Dieser Weg der Entwicklung sei wichtig, sorgt er doch für die Weiterführung der Arbeit. Dafür ist die Selbsterfahrung ausschlaggebend und dass Bedingungen nicht schon gegeben oder zur Verfügung gestellt werden. (vgl. Zeile 264 ff.)

Escobedo fasst so noch einmal seine Grundaussage zum Programm zusammen:

„Für mich ist das Programm, nun ja, nicht perfekt, schließlich können wir eine Menge Dinge verbessern, aber für mich ist es das beste Programm, dass es sozial gesehen gibt. Es ist das beste Programm, weil es Geld bietet, Ausbildung bietet, Schulung

bietet, die Familie vereint, [...] die Kollegen professionalisiert, Nutzen bietet, Werkzeuge bietet, [...] ihnen Gesundheit bietet, das ist äußerst wichtig. Es bietet ihnen Sicherheit.“ (Zeile 304 ff.; Übersetzung d. Verf.ⁱⁿ)

In Bezug auf Alternativen und Verbesserungsvorschläge hebt er die Wichtigkeit des Ausbaus von Ausbildungen für arbeitsspezifisches Wissen hervor. Außerdem müssten die Vorschläge, die schon zu Papier gebracht wurden, umgesetzt und verbessert werden. Aber das Wichtigste sei, sich mit dem Ziel der „Umverteilung“ als „Teil“ des Prozesses zu fühlen. (vgl. Zeile 325 ff.)

Wörter, die in allen Interviews immer wieder auftauchen, sind *Arbeit*, *Kooperativen* und *soziale Inklusion*. Zwar ist die Verwendung ähnlicher Begriffe aufgrund der politischen Homogenität der InterviewpartnerInnen nicht außergewöhnlich, doch zeugen die Wörter darüberhinaus auch von einem bestimmten Konzept sozialer Politiken und einem öffentlichen Diskurs: Arbeit und das Kooperativenwesen stehen im Zentrum der Sozialpolitik seit der Krise 2001/02.

Ebenso auffällig ist die Betonung der Wichtigkeit sozialer Organisationen als Akteurinnen der Sozialpolitik. Zu bedenken ist hier der geschichtliche Hintergrund und die Bedeutung, welche soziale Organisationen während der Krise spielten und wie diese dann in staatliche Mechanismen *integriert* wurden.

Doch auch der Staat wird erwähnt. Ihm fällt die Aufgabe der *Zurverfügungstellung* (von Leistungen) zu. Vor allem wurde aber auf die Notwendigkeit der Antwort des Staates auf soziale Fragen, die Krise und die Situation der Arbeitslosigkeit, verwiesen. Somit kann auch der Plan Argentina Trabaja bzw. das Programm Ingreso Social von Trabajo als *Antwort* auf einen Umstand gesehen werden.

Weiters sticht der *Zeitfaktor* in den Interviews hervor. Die Einstellung zum Programm ist positiv. Die Umsetzung, sowie das Programm an sich, werden als Prozess, als Entwicklungsprozess oder Teil eines solchen, gesehen. Dieser sei am Laufen und brauche eben Zeit, damit Ziele umgesetzt und erreicht werden können.

Das Programm, als Beispiel der Sozialpolitik ab 2003, sowie auch die nun in den Interviews herausgearbeiteten Begriffe, Informationen und Stimmungsbilder, zeugen von Veränderungen des Konzepts der Sozialpolitik oder dem Verständnis von ihr nach der Krise 2001/02. Ob und wie sich die Sozialpolitik nach 2003 tatsächlich von

vorangegangenen unterscheidet, soll - gerade auch im Hinblick auf die eingangs formulierte Fragestellung - in der Conclusio untersucht werden.

6. Conclusio

Sozialpolitik kann über ihr Objekt - die Lebensumstände der Menschen in einem System - und das Spezifische, *ihr* Spezifisches, definiert werden. Das Spezifische ist in diesem Kontext die Art der Reproduktion sozialer Politiken; die Art ihrer Interventionen, die verschiedene Formen der Sozialpolitik zugleich unterscheiden. (vgl. Danani 2009: 27) Hier knüpft Esping-Andersens Modell der Wohlfahrtsstaaten an, das Länder je nach Sozialpolitik – genauer gesagt, nach der Loslösung (oder eben nicht) der Individuen vom Markt, nach dem Stratifizierungssystem und der Zusammensetzung der AkteurInnen - in unterschiedliche Gruppen und Wohlfahrtsregime teilt. Demzufolge gilt Argentinien als konservativer, korporatistischer Wohlfahrtsstaat mit universellen Tendenzen in bestimmten Bereichen, wie Gesundheit und Bildung. Dabei ist jedoch wichtig zu beachten, dass der Wohlfahrtsstaat Argentiniens zwar ein Mix aus korporatistischen und sozialdemokratischen Merkmalen und dadurch aus fokussierten und universellen Leistungen ist, dass jedoch nicht die Einführung universeller Standards gefördert wird.

Die der Sozialpolitik zugrundeliegende Beziehung ist die der *Arbeit* und des *Kapitals*. Diese Beziehung wird dabei über die sekundäre Einkommensverteilung geregelt, also mittels Transferzahlungen (wie Arbeitslosengeld oder Kindergeld/Familienbeihilfe), Renten und anderen monetären Leistungen. Individuen, durch Arbeit als Reproduktionsmöglichkeit des Lebens, stehen in dieser Beziehung dem Markt gegenüber. - Esping-Andersen greift diese Beziehung aus Nähe und Distanz mit dem Begriff der Dekommodifizierung, der Loslösung vom Markt, auf. - *Der Staat* nimmt darin die Vermittlerposition ein. (vgl. Danani 2009: 30 f.)

Vor dem Hintergrund der Vermittlung bekam die Sozialwirtschaft - eine Ökonomie mit sozialem Nutzen, in der eine Politik der Eingliederung von Individuen in die Gesellschaft und den Arbeitsmarkt angestrebt wird – eine zentrale Rolle in der Sozialpolitik.

Die Beziehung von Arbeit und Kapital, wie auch die sekundäre Einkommensverteilung und die Bedeutung der Sozialwirtschaft, haben sich historisch entwickelt. So auch die Besonderheiten im Fall Argentiniens: das genannte Hybrid aus konservativen und universellen Sozialpolitiken, das System des Korporatismus und der Kooperativen, politische „Pseudo-Abkommen“, sowie auch die Einflüsse durch den Wechsel von Militärdiktaturen und Demokratie. (vgl. Lo Vuolo 1998: 34 ff.)

In der Geschichte der argentinischen Sozialpolitik sind zwei Phasen von besonderer Bedeutung: Der Aufschwung des Wohlfahrtsstaates Mitte des 20. Jahrhunderts und die „lange Dekade“ der 1990er Jahre.

Gerade durch diese beiden *Wendepunkte* der argentinischen Sozialpolitik wurden ArbeiterInnen (statt BürgerInnen) zur Fokusgruppe der Politiken. – Arbeit steht im Zentrum. Das ArbeiterInnentum ist Ergebnis eines historischen Prozesses, aber auch Werkzeug zur „sozialen Regelung“; zur Ordnung der Bevölkerung mittels Arbeit.

Um in der Geschichte sozialer Politiken in Argentinien etwas zurück zu gehen: Armut war stets Angelegenheit der Kirche und die Wohlfahrt das Mittel zur Bekämpfung; die gottgewollte Ordnung sollte nicht verändert werden. Mit der Aufklärung kam die Trennung von Staat und Kirche und die Säkularisierung der Sozialpolitik. In weiterer Folge wurden gesellschaftliche Eliten in die bisherigen kirchlichen Strukturen eingegliedert. (siehe „Sociedad de Beneficencia“: 3.1 Die Bedeutung des historischen Moments und die Rolle der Kirche) Wohlfahrt wurde zu Wohltätigkeit. Der Bedeutungsaufschwung der Eliten hinsichtlich sozialer Leistungen führte zu einer Kollaboration der Eliten mit dem Staat und Veränderungen in der Organisation sozialer Politiken: *Tradition* (kirchliche Einflüsse) und *Moderne* (steigender Einfluss der Eliten und damit einhergehende Veränderungen in der Administration) wurden zusammengeführt. Ende des 19., Anfang des 20. Jahrhunderts stieg der Druck sozialer Gruppen stetig und dadurch wurden staatliche Initiativen ausgebaut. Doch war diese Entwicklung, durch die Koppelung von Leistungen an formelle Beschäftigung, auf bestimmte Berufsgruppen beschränkt.

Gab es also schon zuvor sozialpolitische Handlungen des Staates, wurde der Wohlfahrtsstaat Argentinien erst unter Juan Perón ausgebaut. „Sozialer Schutz“ wurde unter seiner Regierung zum zentralen Begriff und an den Beruf und somit den Arbeitsmarkt und die Wirtschaft geknüpft. Es entstanden Berufsverbände und Interessen wurden mittels dem System des Klientelismus durchgesetzt. Dadurch

wurden in den darauffolgenden 1960er und 1970er Jahren die Gewerkschaften und Verbände gestärkt und der Einfluss des Staates geschwächt.

Mittels „Pseudo-Abkommen“, die zwischen dem Staat und bestimmten politischen Gruppen geschlossen wurden, wurden bestimmte Sektoren vom Staat bevorzugt. Die Folgen waren neben der Steigerung öffentlicher Ausgaben und bestimmten, dadurch ausgelösten Entwicklungen des Arbeitsmarktes, auch die Verhärtung von Klientelismus und Korruption. (vgl. Lo Vuolo 1998: 38 ff.)

Die wirtschaftlichen und sozialen Anpassungen der 1990er Jahre machten sich bereits seit Mitte der 1970er Jahre bemerkbar: die Gesellschaft wurde weiter gespalten, der Markt geöffnet und Strukturanpassungsprogramme durchgeführt. Im Fokus standen Lohn, Beschäftigung und Wachstum. Durch Privatisierungen, Dezentralisierung, Deregulierung und die Übertragung bzw. Auslagerung von Verantwortlichkeiten auf die Provinzen und/ oder externe Firmen und Organisationen wurden die Einflussbereiche des Staates verringert. Diese Transformationsprozesse betrafen auch die Sozialpolitik: die Politiken konzentrierten sich auf bestimmte Bereiche und viele der sozialen Dienste wurden privatisiert und in den Markt inkorporiert. So beschränkten sich die Sozialausgaben auf einige wenige Bereiche, wie vor allem „soziale Sicherheit“, die der nationalen Zuständigkeit unterstellt war. Andere, universelle Zugangspolitiken (Bildung, Gesundheit) wurden den Provinzen und Lokalregierungen übertragen. Darüberhinaus wurde der *Nutzen*, also die sozialen Leistungen, an die Höhe der Beiträge gekoppelt. Diese Entwicklungen gingen auch in der Sozialpolitik mit steigendem Klientelismus und Korruption einher. Gegenüber der Bevölkerung wurden diese Veränderungen durch die Verknüpfung sozialer Politiken mit Beschäftigung legitimiert: Die „schlechte wirtschaftliche Lage“, welche die Arbeitsbedingungen beeinflussen und Einsparungen und Veränderungen unumgänglich machen würde, wurde also vorgeschoben, um Leistungseinschnitte zu begründen. (vgl. Hintze 2007: 73 ff.)

Mit der den 1990er Jahren folgenden Krise Ende 2001, Anfang 2002 stiegen die Armut und Arbeitslosigkeit stark an. Zum ihrem Höhepunkt, zu Beginn des Jahres 2002, betrug die Arbeitslosigkeit etwa 40 Prozent, der Anteil der Menschen unter der Armutsgrenze 57%. Der Einkommensunterschied stieg und die Bevölkerungsschere wurde immer größer.

„Neue soziale AkteurInnen“, soziale Bewegungen, Selbstverwaltungsformen und Kooperativen, traten vermehrt auf. Die Krise bedeutete zudem einen Bruch mit bisherigen Politiken. Das neoliberale Modell wurde stark kritisiert, und Begriffe wie „soziale Eingliederung“, „aktiver Staat“ oder „soziale Rechte“ gewannen im politischen und gesellschaftlichen Diskurs an Präsenz. So auch in der Sozialpolitik. (vgl. ebd.: 27 ff.)

Vor diesem Hintergrund und als Teil der *neuen* Sozialpolitik ab 2003, wurde auch der Plan „Argentina Trabaja“ gegründet. Arbeit nahm, angesichts der wirtschaftlichen Lage, der Armut und der hohen Arbeitslosigkeit und wie der Name des Programms, „Argentinien arbeitet“ schon verrät, eine zentrale Rolle ein. Dabei wurden die durch die Krise entstandenen Strukturen und Erfahrungen eingebaut: das Kooperativensystem entstand. - Mit Arbeit ist in diesem Rahmen zunächst noch nicht unbedingt formelle Arbeit gemeint, sondern das *Konzept Arbeit*, als Antwort auf eine Krise: Es wurde von der Regierung Néstor Kirchner und später auch von der Regierung Cristina Fernández de Kirchner als bestes Mittel der Sozialpolitik oder Sozialwirtschaft zur Integration von Menschen verstanden; Ziel ist, die Leute in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Darüberhinaus werde die soziale Inklusion und die lokale Entwicklung gestärkt, so das Ministerium für Soziale Entwicklung. (vgl. Ministerio de Desarrollo Social - Argentina Trabaja)

Die beiden Hauptpläne der Regierung nach 2003, neben „Argentina Trabaja“ auch „Familia Argentina“, sind also zugleich die Schwerpunkte ihrer Sozialpolitik: die Unterstützung von Familien und die Förderung von Arbeit.

Das in dem Plan „Argentina Trabaja“ enthaltene Programm „Ingreso Social con Trabajo“ soll, nach Angaben des Ministeriums, diese Inklusionsmöglichkeiten und sozialen Schutz bieten und die sozialen Bedingungen und die Lebensqualität der sozial schwachen Menschen verbessern. Ebendies geschieht durch die Generierung von Arbeit: sie bildet, mittels dem Kooperativensystem, die Basis des Programms und soll als „Veränderungsfaktor“ einer Gesellschaft eine „Schlüsselrolle“ in dem angestrebten Prozess „gesellschaftlicher Transformation“ einnehmen. (vgl. ebd.: Distribuidor Nacional Ingreso Social con Trabajo)

Um die eingangs gestellte Frage noch einmal näher zu betrachten:

Welche Auswirkungen hatte die Krise 2001/02 auf die Sozialpolitik Argentiniens und welche Rolle spielte Arbeit (als Inklusionsmechanismus von Sozialleistungen) vor und nach der Krise?

Sowohl die historische Darstellung der Arbeit, als auch die Programmanalyse haben gezeigt, dass die Krise deutliche Auswirkungen auf die Politik, das politische System und auch soziale Politiken hatte. Die Veränderungen waren Antwort auf die Krise und haben Strukturen und soziale Organisationen eingebunden, die während der Krise entstanden sind. Das wohl deutlichste Beispiel sind die Kooperativen und der Wandel des sozialpolitischen Diskurses: im Zentrum stehen soziale Integration und Arbeit. Die Rolle der Arbeit oder Beschäftigung war auch vor der Krise, gerade in den Jahren der 1990er, zentral. Was sich jedoch gewandelt hat, ist das Konzept oder Verständnis von Arbeit. (- Zumindest in sozialpolitischen Programmen.) Wenn man den Plan „Argentina Trabaja“ und auch das Programm „Ingreso Social con Trabajo“ heranzieht und sich die Ziele und die vom Ministerium für Soziale Entwicklung präsentierten Ergebnisse ansieht, bedeutet *Arbeit soziale Inklusion*. Von diesem Verständnis zeugen auch die im Rahmen dieser Diplomarbeit geführten Interviews. - Doch: wird Arbeit gleichgesetzt mit sozialer Inklusion? Wirkt Arbeit „sozial integrierend“? Wenn ja, wie? Oder wird Geld - hinsichtlich einer dadurch möglichen Teilnahme an der Gemeinschaft - als Inklusionsmechanismus verstanden? - Es bleibt offen, welche *Art* der Inklusion gemeint ist.

Der Faktor Arbeit und diese Fragen führen daher zu folgender Schlussüberlegung: Die *Art* und die *Stellung* oder *Sicht* von Sozialpolitik und auch die *Art* der Arbeit - durch das Kooperativensystem - haben sich mit der Krise verändert. Was jedoch unverändert bleibt: soziale Leistungen sind an formelle Arbeit und somit an die Wirtschaft gebunden. Wie Hilfsleistungen vergeben und Sozialpolitik umgesetzt wird, ist dadurch gleichgeblieben. - Schließlich wurde auf die Forderung nach sozialer Inklusion und der Universalisierung von Sozialleistungen mit staatlichen Unterstützungen geantwortet, welche es ermöglichen, *Teilhabe* durch den „Aufbau wettbewerbsfähiger Kleinstunternehmen“ selbst zu erlangen. (Misserfolge fallen so erneut auf Fehlleistungen der Betroffenen zurück, die PartizipatorInnen am Markt)

(vgl. Geiger nach Leubolt; Tittor 2008: 125) Ob veränderte Sozialprogramme daher gesellschaftliche Strukturen verändern können und zu Umverteilung und sozialer Mobilität führen können, ist fraglich.

Damit zeigt der Faktor *Arbeit*, trotz Veränderungen, eigentlich eine Kontinuität der argentinischen Sozialpolitik. Oder wie Leubolt und Tittor es ausdrücken:

Insgesamt war die Sozialpolitik [nach der Krise 2001/02] in erster Linie eine Maßnahme zur Einbindung des Protests, die einer assistenzialistischen Logik statt einem Prinzip der Universalisierung von sozialen Rechten folgt. Dass die Armut und Arbeitslosigkeit gesunken sind, liegt in erster Linie am Wirtschaftsaufschwung. Die Prekarität der Arbeitsverhältnisse und die Privatisierungen sind kaum zurückgenommen worden, die Förderung des Kooperativenwesens und die wenigen Preisfestsetzungen sprechen für kleine Änderungen einer insgesamt doch sehr durch Kontinuität gekennzeichneten Wirtschafts- und Sozialpolitik. (ebd.: 126; Anm. d. Verf.ⁱⁿ)

Anhang

Interviewleitfaden_spanisch

1. Cual es su ocupación actual?
2. Cual fue su experiencia durante la crisis del año 2001?
3. En su opinión, de que manera cambió la política estatal en los últimos años, en comparación con la misma hasta el año 2001. Cuáles considera que fueron los principales cambios en las políticas y programas sociales?
4. Considerando al empleo como un importante mecanismo para la inclusión social, "Argentina Trabaja" / "Ingreso Social con Trabajo" es, aparte de "Familia Argentina", la herramienta más importante del Ministerio de Desarrollo Social.
Sus objetivos son "[...] la creación de puestos de trabajo, la capacitación y promoción de la organización cooperativa" y "generar ingresos para familias vulnerables"; busca „[...] mejorar las condiciones sociales y la calidad de vida en los barrios más postergados".
Cuál es su posición con relación a "Argentina Trabaja" / "Ingreso Social con Trabajo"?
5. Cuáles considera que son los actores principales que participan en el desarrollo de las políticas sociales, cuál es el grado de influencia de cada uno, y de qué modo se encuentran relacionados?
6. Quiénes son los beneficiarios del programa "Argentina Trabaja" / "Ingreso Social con Trabajo" y como califica los mecanismos de inclusión-exclusión del programa?

7. Qué sucede con los beneficiarios del programa cuando pierden el carácter de tales?

8. Como evalúa el desarrollo de las políticas sociales del programa en los años posteriores a su implementación? Ve algún modo posible de mejorar el mismo o algún método alternativo?

Interviewleitfaden_deutsch

1. Was ist Ihre derzeitige berufliche Tätigkeit?
2. Wie haben Sie die Krise im Jahr 2001 erlebt?
3. Inwiefern haben sich staatliche Politiken Ihrer Meinung nach in den letzten Jahren, im Vergleich zur Situation vor der Krise, verändert? Welche Veränderung erachten Sie dabei als die wesentlichen Änderungen sozialer Politiken und Programme?
4. In Anbetracht von Arbeit als wichtigem Mechanismus zur sozialen Eingliederung, ist der Plan „Argentina Trabaja“/ „Ingreso Social con Trabajo“, abgesehen von „Familia Argentina“, das wichtigste Werkzeug des Ministeriums für Soziale Entwicklung.
Seine Ziele sind „[...] die Schaffung von Arbeitsplätzen, die Ausbildung und Förderung kooperativer Organisationen“ und „Einkommen für sozial schwache Familien zu generieren“; es versucht, „soziale Bedingungen und die Lebensqualität in den benachteiligten Stadtteilen zu verbessern.“
Was ist ihre Position bezüglich dem Plan „Argentina Trabaja“ / dem Programm „Ingreso Social con Trabajo“?
5. Was sind Ihrer Meinung nach die wichtigsten AkteurInnen in der Entwicklung der Sozialpolitik, welchen Einfluss hat jede/r einzelne und wie beeinflussen sie sich?
6. Wer sind die Begünstigten des Plans „Argentina Trabaja“ / „Ingreso Social con Trabajo“ und wie beurteilen sie die Inklusions-Exklusionsmechanismen des Programms?
7. Was passiert danach mit den Begünstigten, wenn sie den Status einer/ eines solchen verlieren?

8. Wie bewerten Sie die Entwicklung der sozialen Politiken des Programms in den Jahren nach seiner Umsetzung? Sehen Sie mögliche Verbesserungswege oder Alternativen?

1 **Interview – Patricia Fanghella**

2 - *Öffentlich Bedienstete im Ministerio de Desarrollo Social, zuständig für Anträge des*
3 *Programms Argentina Trabaja.*

4 **>> Cual es su ocupación actual?**

5 Soy Empleada Pública en la Mesa de Entradas del Programa Argentina Trabaja,
6 dependiente del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.

7 **>> Cual fue su experiencia durante la crisis del año 2001?**

8 Cuando pasó la crisis, salí a cortar el puente Pueyrredón buscando alimentos.
9 Estaba desempleada. Venía caminando desde Parque Patricios hasta Balcarce 50
10 para buscar lo que nos daban por el Plan Jefes y Jefas de hogar, haciendo colas de
11 2 cuadras.

12 **>> En su opinión, de que manera cambió la política estatal en los últimos años,**
13 **en comparación con la misma hasta el año 2001. Cuáles considera que fueron**
14 **los principales cambios en las políticas y programas sociales?**

15 Ahora hay una política de inclusión social que empezó en el año 2003 con Néstor
16 Kirchner, se generaron 5 millones de nuevos puestos de trabajo, se creo la
17 asignación universal por hijo, se incorporaron nuevos jubilados, el Programa
18 Argentina Trabaja que permitió que muchas personas pasaran de tener un plan a un
19 trabajo digno y de comer en un comedor pudieran tener la comida en su casa.

20 **>> Considerando al empleo como un importante mecanismo para la inclusión**
21 **social, "Argentina Trabaja" / "Ingreso Social con Trabajo" es, aparte de**
22 **"Familia Argentina", la herramienta más importante del Ministerio de**
23 **Desarrollo Social. Cuál es su posición con relación a "Argentina Trabaja" /**
24 **"Ingreso Social con Trabajo"?**

25 Que no solamente el programa es trabajo, sino que también tiene alfabetización,
26 FINES (Finalización de Estudios Secundarios), lo hacen los cooperativistas, en lugar
27 de trabajar estudian y cobran el programa. En este momento en Chapadmalal fueron

28 de viaje de egresados 500 cooperativistas del FINES del Plan Argentina Trabaja,
29 que terminaron los estudios secundarios.

30 También tienen talleres de salud, talleres para embarazadas, adicciones, formación
31 política.

32 El año pasado en varios municipios se implementó también un sistema de salud con
33 asistencia médica, odontológica y oftalmológica.

34 **>> Cuáles considera que son los actores principales que participan en el**
35 **desarrollo de las políticas sociales, cuál es el grado de influencia de cada uno,**
36 **y de qué modo se encuentran relacionados?**

37 El gobierno, organizaciones sociales, el pueblo en general. El Ministerio de
38 Desarrollo Social comparte importancia con organizaciones sociales preexistentes al
39 Programa que no necesariamente deben compartir la afiliación política
40 gubernamental.

41 **>> Quiénes son los beneficiarios del programa "Argentina Trabaja" / "Ingreso**
42 **Social con Trabajo" y como califica los mecanismos de inclusión-exclusión**
43 **del programa?**

44 Las familias de mayor vulnerabilidad social que no tienen posibilidad de acceder a
45 educación, salud y trabajo de otro modo.

46 Los operativos de inscripción fueron entre el año 2009 y 2010, cada municipio es el
47 ente ejecutor del programa y si hay bajas de beneficiarios y se necesitan más
48 cooperativistas, pero prácticamente está cerrado.

49 Hay excepciones por casos especiales.

50 Cuando se inscriben firman una declaración jurada como efector social que es lo que
51 les permite aportar con el Monotributo Social, y pasa a una base de datos. Se hace
52 cruzamiento de datos para ver quienes dieron información falsa (por ejemplo si
53 poseen bienes). Cuando el dato es dudoso, se hace "relevamiento de observados", y
54 se manda un asistente social a la casa para comprobar que lo que declaran es
55 verdad.

56 **>> Qué sucede con los beneficiarios del programa cuando pierden el carácter**
57 **de tales?**

58 El programa no da bajas, los que pasan el presentismo son los entes ejecutores
59 (municipios). Si vos durante 3 meses percibís liquidación cero, se da de baja la
60 cuenta de la persona.

61 Si empieza a trabajar en blanco de forma privada, el cooperativista tiene que
62 renunciar a la cooperativa. Lo tienen que hacer ellos mismos sí o sí.

63 Cuando se cruzan los datos se da de baja del plan, y tiene que darse de baja del
64 monotributo también.

65 **>> Como evalúa el desarrollo de las políticas sociales del programa en los**
66 **años posteriores a su implementación? Ve algún modo posible de mejorar el**
67 **mismo o algún método alternativo?**

68 Para mí se están cumpliendo los objetivos, todavía faltan cosas pero se está
69 cumpliendo. Se necesita más tiempo para la conclusión de las obras.

1 Interview – Juliana Andora

2 - *Diplomierte Sozialarbeiterin, Ministerio de Desarrollo Social.*

3 >> **Cual es su ocupación actual?**

4 Me desempeño como profesional especializado en el Ministerio de Desarrollo Social,
5 y mi función en este momento es acompañar como proceso de ejecución de política
6 pública referido a la cartera de lo social en un área específica que se llama División
7 de Prácticas en Oficios Populares, en donde se siguen proyectos específicamente
8 que tienen que ver con los oficios.

9 Esta área se conforma dentro de otras áreas que tienen que ver con la educación
10 social y popular, y fue justamente pensada para acompañar en un proceso de
11 capacitación algo que no fuera netamente o meramente asistencial, sino que fuera el
12 apoyo técnico para que la gente que está en distintos proyectos sociales se
13 capacite.

14 >> **Cual fue su experiencia durante la crisis del año 2001?**

15 Mi experiencia con la crisis del año 2001 es, yo era estudiante de la carrera de
16 grado, estaba en la facultad a punto de recibirme, y bueno fue como una
17 interpelación a formar parte de un movimiento de una organización y de empezar a
18 generar cosas nuevas y además por lo que yo venía haciendo, si yo estudiaba
19 trabajo social no podía quedar al margen y decir no pasa nada, así que lo que surgió
20 es armar un grupo de militancia de base, como lo llamamos nosotros, en City Bell,
21 que es donde yo vivo, que se llama Surcos. Se llama porque hoy existe todavía, y
22 surge con el auge de las asambleas barriales populares, y en City Bell que es una
23 localidad del Partido de La Plata no había nada que tuviera que ver con la
24 vinculación a lo político, entonces un grupo de jóvenes de distintas disciplinas, casi
25 todos venían de la universidad, hicimos este grupo llamado surcos en el cual nos
26 reuníamos todas las semanas y teníamos discusiones teóricas y acciones concretas
27 en espacios públicos. Plazas, calles, pintadas, que íbamos acompañando con una
28 discusión teóricas que se daba semana a semana y también con un trabajo en un
29 barrio que se llama Güemes.

30 Como que nunca había pasado algo así en el lugar que yo vivo, porque era de clase
31 media alta y yo creo que la mayor parte de la población que vive ahí tiene una
32 orientación de derecha pero no es el todo, entonces tratamos de encontrar ese no
33 todo para ver cuántos eramos los que podíamos pensar de una manera diferente.
34 Bueno así surgió Surcos, duró un montón de años, fue buenísimo, fue una
35 experiencia diferente, y bueno tengo amigos de ahí, pero llegó un punto en el que se
36 dividieron las aguas porque bueno como todo, no se sostenían las discusiones...

37 **>> Cuáles eran las acciones concretas de surcos?**

38 Era integral, nosotros en el barrio en el que trabajábamos hicimos una especie de
39 estructura edilicia, una casilla, donde ahí teníamos toda la relación con el barrio, nos
40 juntábamos con los vecinos, hacíamos asambleas barriales, nos fijábamos que
41 cosas había que cambiar. Cuando surgieron los planes que la gente esta que no
42 tenía recursos se anote en los planes Jefes y Jefas de Hogar, una iniciativa para que
43 el barrio en sí empiece a tener todos los recursos que le eran necesarios.
44 También se veían problemáticas de salud y nosotros orientábamos la atención.

45 **>> Tenían alguna participación ya sea con el Estado Nacional o Municipal?**

46 No, nada, desvinculado. O sea el Estado ahí no existía prácticamente. A partir del
47 2003 se empezó a visualizar algún cambio muy progresivo y ya la organización
48 barrial era para la movilización. Todos los vecinos más Surcos nos movilizábamos
49 para diferentes movilizaciones.
50 Empezó a haber discusiones porque otras organizaciones empezaron a querer
51 sumarse a Surcos, entonces ya dejó de ser una actividad puntual en un barrio con
52 un grupo de gente que discutía sino que ya era un desafío mayor. Incluso pasado un
53 tiempo ya era sumarse a partidos políticos.

54 **>> Tenía alguna orientación política determinada Surcos?**

55 Cuando empezó no, después, los últimos años, con un montón de historia ya
56 recorrida Surcos se había empezado a alinear con Proyecto Sur. Pero no se como
57 está ahora, yo creo que también estarían discutiéndole a Proyecto Sur un montón de
58 cosas. Empezaron discusiones interminables. Hoy existe Surcos, ya no está más en
59 City Bell sino que se fue a La Plata, se juntó con otras organizaciones que
60 pertenecen al Frente Popular Darío Santillán, y Surcos se sumó a esa corriente.

61 **>> Entonces están afuera del gobierno?**

62 Si, están afuera del gobierno pero con estas cuestiones de que, que se yo los
63 participantes de Surcos casi todos son empleados del Estado, y muchos participan
64 en políticas de memoria, de organismos de derechos humanos. Y eso
65 inevitablemente es permeable a la organización que vos tenés.

66 **>> En su opinión, de que manera cambió la política estatal en los últimos años,**
67 **en comparación con la misma hasta el año 2001. Cuáles considera que fueron**
68 **los principales cambios en las políticas y programas sociales?**

69 Yo creo que los principales cambios más allá de que todo esto puede ser discutible
70 tiene que ver con el paso de una política netamente asistencial a una política que
71 está tratando de visualizar..emmm...una integralidad y que apunta a restablecer el
72 derecho al trabajo. Yo creo que todavía no lo logra del todo porque realmente para
73 restablecer el derecho al trabajo es necesario restablecer todo un sistema social que
74 va a tardar por lo menos una década más con mucha suerte en recomponerse, pero
75 por lo menos se tiende a eso, estamos en un paso intermedio, del programa Jefes y
76 Jefas de Hogar al Argentina Trabaja yo creo que hay un salto cualitativo porque se
77 trata por lo menos que la gente esté organizada en cooperativas y que eso sea un
78 proyecto de largo plazo, y además teniendo un sueldo y teniendo una obra social.
79 Ahora lo que le falta a eso son otras garantías, que tiene que ver con la antigüedad,
80 con las vacaciones pagas, con el derecho a poder crecer digamos.

81 **>> Pero un plan integral, de ese modo, no crea una competencia con el**
82 **mercado privado, el mercado laboral real y una dependencia?**

83 Obviamente es un desafío lo comunitario, hoy en día en esta sociedad, en este
84 capitalismo salvaje, tender a la comunidad y que la gente entre en un espíritu
85 cooperativo, cuando la sociedad te determina que tenés que tener un espíritu
86 competitivo y no cooperativo.

87 Entonces me parece que el mayor desafío en realidad es ese, es como ver hasta
88 donde se puede llegar con este programa, o sea el Estado tiene que dar una
89 respuesta y la respuesta superadora entre comillas que le es posible fue este
90 programa, que alcanza a todo el país, que tiene una llegada masiva y que logra que
91 la gente realice trabajos comunitarios para el municipio, para la comunidad, lo más
92 visible, lo que en realidad a nadie le interesa.

93 A los contratistas les interesa hacer un edificio y que les paguen por eso, pero esta
94 gente por un programa de transición se ocupa de arreglar las calles, pintar las
95 escuelas, recuperar las plazas, cosas que al sector privado no le interesan, eso es
96 claro también. Entonces esta gente con un programa acceden a una vía intermedia
97 de trabajo que les permite un sueldo fijo y que les permite estar organizados con sus
98 comunidades, y capacitación constante.

99 **>> Pero hay movilidad social? La gente puede salir de este plan intermedio e**
100 **incorporarse al mercado laboral?**

101 Hay muchos programas, no es el único, el Ministerio de Desarrollo Social tiene un
102 montón de programas que hacen una integralidad.

103 Está el proyecto CIC, que es una red de Centros Integradores Comunitarios
104 justamente para lograr que la sociedad se sienta o entre en un circuito de lo que
105 significa lo comunitario, está esta estrategia que es ubicar un Centro Integrador
106 Comunitario en cada comunidad en donde ahí haya atención médica, atención
107 psicológica, un salón de usos múltiples para que los cooperativistas del Plan
108 Argentina Trabaja se junten, una mesa de gestión participativa en donde intervienen
109 todos los órganos de decisión que son Municipio, Provincia y Nación, como que
110 digamos la mesa de gestión lo que hace es que justamente haya un representante
111 de cada barrio y de cada Poder Ejecutivo descentralizado para tomar decisiones
112 respecto a que se va a dedicar ese centro integrador comunitario.

113 Hay 300 CIC hechos ya en todo el país, es nacional y hay lugares en donde no
114 llegás ni con un helicóptero. Entonces poder lograr eso me parece que es súper
115 importante. Una vez fui a ver uno que queda en Comandancia Frías, que es en el
116 Impenetrable Chaqueño. Para llegar ahí tenés que tener movilidad, ayuda porque es
117 en el medio del monte, y ahí viven muchas comunidades aborígenes que están
118 marginadas. Funciona una escuela ambulante y la estructura era pensada para que
119 200 chicos estén viviendo ahí durante toda la semana. También estaba garantizado
120 un consultorio médico, un consultorio psicológico, y un montón de cuestiones que
121 tienen que ver con la alimentación, una huerta orgánica, un montón de cosas que
122 sino no podés sostener la vida de 200 niños de un montón de comunidades, y un
123 montón de recursos que vos necesitás movilizar y que realmente ahí no sabés de
124 donde salen, pero se hizo, se hizo yo tuve la suerte de ir a verlo. Y así como ese

125 lugar se hizo en otros, pero Chaco es un lugar que lo necesita, es un lugar difícil ese,
126 hace 50 grados en verano, y no todo el mundo quiere ir ahí a trabajar.

127 Después está el proyecto Centros de Referencia, también es una política federal de
128 políticas públicas. Son referencias del Ministerio de Desarrollo Social en cada
129 Municipio y en cada Provincia. Son organismos descentralizados del Ministerio de
130 Desarrollo Social en cada Provincia y en algunos Municipios del conurbano también.
131 Estos Centros de Referencia lo que tienen son todos los programas del Ministerio en
132 una oficina del lugar, con uno o dos representantes. Por ejemplo hay pensiones
133 asistenciales donde la gente puede ir a tramitar, funciona generalmente el plan
134 alimentario, y depende del articulador que esté en ese momento va articulando otro
135 tipo de cosas.

136 Por ejemplo yo trabajé en un Centro de Referencia en la localidad de Florencio
137 Varela, y ahí una de las cosas que hice, como a mi me interesa el tema de género,
138 fue trabajar con el Programa Juana Azurduy que trabaja la cuestión de género.
139 Después trabajé con un proyecto de escuelas, llevar el plan alimentario a las
140 escuelas de Florencio Varela, y con distintas obras de teatro para niños que
141 fomentaban la alimentación saludable y la escuela con relación a la comunidad.

142 **>> "Argentina Trabaja" / "Ingreso Social con Trabajo", es, aparte de "Familia**
143 **Argentina", la herramienta más importante del Ministerio de Desarrollo Social.**
144 **Cuál es su posición con relación a "Argentina Trabaja" / "Ingreso Social con**
145 **Trabajo"?**

146 Bueno, mi posición es esto que te decía. Yo creo que la estrategia es buena, me
147 parecen muy buenos los objetivos que figuran cuando se desarrolló el programa,
148 pero hay que trabajar mucho para que esto realmente se concrete de esta manera.

149 Me parece que con únicamente crear los puestos de trabajo no alcanza sino que hay
150 que sostenerlos en el tiempo, y me parece que el mayor desafío que tiene el
151 programa es esto. Tiene el Ministerio que poner todos sus recursos para hacer
152 seguimiento, para poder seguir paso a paso y palmo a palmo que realmente se esté
153 cumpliendo con lo que el programa promueve, con lo que está escrito. Me parece
154 que es el mayor desafío. Incluso cuestiones de seguimiento, ver como funcionan los
155 grupos, es acompañar el proceso organizativo de estos cooperativistas. Si eso no se
156 garantiza yo creo que con el tiempo se puede desintegrar, porque la pata más
157 importante que tiene esto es el espíritu de cooperativismo. Si eso cae no se puede

158 sostener el resto de las cosas. Pero bueno veremos que pasas con el tiempo,
159 justamente como todavía es joven el programa hay mucho por decir, que se yo.

160 **>> Cuáles considera que son los actores principales que participan en el**
161 **desarrollo de las políticas sociales, cuál es el grado de influencia de cada uno,**
162 **y de qué modo se encuentran relacionados?**

163 Digamos que siempre, cuando se elaboran políticas públicas o surge un tema que
164 lleva a que se sancione una ley y esa ley lleva a que después se tenga que aplicar
165 eso es en realidad como el espíritu de la política pública, me parece que los que
166 intervienen son muchos actores sociales. No es el Estado quien se ilumina y dice yo
167 tengo que trabajar con este tema, digamos. Son los actores sociales que presionan y
168 que avanzan sobre la lucha por sus derechos. Es como que hay discusiones entre si
169 el Estado concede o si el Pueblo conquista. Yo creo que no es ninguna de las dos
170 cosas, el Estado no es ni bueno ni malo, no es ni una concesión por parte del Estado
171 ni una conquista por parte de los sectores, sino que es un encuentro entre esas dos
172 partes y tiene que ver con momentos políticos que se desarrollen políticas públicas o
173 no.

174 Obviamente que tiene que ver con la intencionalidad políticas de los gobiernos, lo
175 mismo que los lineamientos políticos que va a tomar el Estado ante diversas
176 situaciones que puedan estar ocurriendo, tiene mucho que ver con la política pero
177 también hay un avance de la sociedad para que eso ocurra. Es un proceso que
178 continúa todo el tiempo y eso es lo que lo va nutriendo, y depende de la
179 responsabilidad de todos el involucrarse también en temas. Cuando hay un tema
180 que es muy conflictivo hay sectores que presionan y ese tema logra instalarse en la
181 agenda pública, hoy día el debate a nivel mundial es lograr instalarse en los medios
182 de comunicación. Cuando eso pasa, el Estado y el Gobierno no tienen más salida
183 que atender a las necesidades de esa población que logro instalarse, logró llegar a
184 todas las tapas de los diarios, generar debates, generar asambleas y mantener
185 ciertos niveles de interés en que eso se resuelva. Entonces ahí está la voluntad
186 política de decir yo quiero que esto se haga, que esta cuestión se resuelva, y ahí se
187 verá el como.

188 Y ahora yo creo que en este momento político estamos atravesando muchos comos,
189 o sea hay muchas cosas nuevas que están surgiendo y yo lo veo como un período
190 espectacular, pero no es todo. También tengo mis críticas, esto no es la panacea. Es

191 un período muy bueno, se volvió a discutir política, se volvió a debatir ideas, y están
192 surgiendo cosas que eran antes impensables que pasaran, cosas buenas, pero falta
193 un montón todavía. Yo no me quiero ilusionar mucho porque no se que puede pasar,
194 generalmente tenemos mucha incertidumbre los latinoamericanos. Hay mucha
195 empatía, muchas ideas en común, los presidentes de la región se muestran como si
196 fueran un bloque económico y político bastante consolidado, tengo esperanzas de
197 que sea todo un poco mejor.

198 **>> Quiénes son los beneficiarios del programa "Argentina Trabaja" / "Ingreso**
199 **Social con Trabajo" y como califica los mecanismos de inclusión-exclusión**
200 **del programa?**

201 Los beneficiarios del programa en general es gente que está desocupada o que
202 tenía trabajos informales y que está en situación de vulnerabilidad social, que no
203 tiene recursos para enfrentar la vida cotidiana, recursos materiales, no recursos de
204 otro tipo, esos son los beneficiarios.

205 Que ahora ya nos pidieron –nos pidieron, no es que nos pidieron, pero hay toda una
206 línea política- de que no los llamemos beneficiarios, o sea esta palabra nosotros no
207 la usamos porque en realidad la gente no es beneficiaria. Ahora se habla de que las
208 personas son titulares de derecho, y en realidad se habla de titulares de derecho
209 porque están en el derecho de acceder a este programa de inclusión al trabajo.

210 Los mecanismos de inclusión y exclusión es un tema que sigue siendo complicado,
211 porque si bien se intenta evitar el clientelismo, es decir “vos entrás porque sos amigo
212 mío”, muchas veces es muy difícil controlar eso porque en los Municipios y en los
213 territorios en cada barrio uno no tiene acceso a los manejos políticos que hay en el
214 lugar.

215 Se trata de que esto lo gestione la nación pero muchas veces en la gestión política
216 con el intendente se dice bueno, ustedes van a entrar a mi territorio pero yo te pongo
217 15 personas para que entren.

218 La verdad es que esto sigue funcionando y por más que se esté intentando por
219 todos los medios romper con esa política clientelar y punteril, la realidad es que hay
220 intendentes que son muy pesados, que tienen mucho poder y manejan a mucha
221 gente y muchos votos.

222 Mi experiencia personal es que yo trabajé en una parte de registro de cooperativistas
223 y por ahí e inscripto a miles de personas, el último que hice fue en la Provincia de

224 Catamarca, en San Fernando del Valle de Catamarca, como 3000 personas se
225 registraron. Y la verdad es que no tenés acceso a saber a quien responden
226 políticamente, si a un gobernador, si a un intendente, si a un punturo. Parecía
227 heterogéneo, y cuando la gente hace el registro vos les aclarás que no le deben
228 nada a nadie, vos les hacés toda la aclaración pertinente, cuales son sus derechos y
229 cuales sus obligaciones, y después tenés que dejar que eso fluya, que las
230 cooperativas se armen y que eso empiece a funcionar. Ahora vos no sabés, no estás
231 ahí viviendo como para saber que está pasando en el territorio. Pero en ese primer
232 instante de registro a la persona uno le dice todo y le dice todas las cosas, que no
233 tiene que responder a nadie.

234 **>> Pero como se paga la asignación que perciben los cooperativistas?**

235 Se paga por un cajero automático, cada persona tiene su tarjeta. Igual no me llama
236 la atención que pase ese tipo de cosas, yo el otro día me entreviste con una persona
237 y el hombre me dijo que para la movilización que hubo de plaza de mayo a todo el
238 grupo de las cooperativas les pidieron que fuera.

239 **>> Qué sucede con los beneficiarios del programa cuando pierden el carácter
240 de tales?**

241 No conozco a ningún beneficiario que haya perdido su carácter de tal. Hay un
242 seguimiento por parte del Programa Argentina Trabaja. Si alguna persona por
243 alguna irregularidad o porque consigue trabajo se va, creo que estaría todo bien
244 para que eso pueda suceder lo más normalmente posible. Ahora si pasa que alguna
245 persona por faltar o porque se lleva mal con el grupo lo sacan del programa, la
246 verdad que yo no conozco ningún caso.

247 **>> Como evalúa el desarrollo de las políticas sociales del programa en los
248 años posteriores a su implementación? Ve algún modo posible de mejorar el
249 mismo o algún método alternativo?**

250 Lo que pasa es que es muy reciente, recién este año en el 2012 se incorporó la
251 última provincia, que es la Provincia de Catamarca. Pero es como que recién este
252 año se convenió que iba a ser la última provincia que faltaba, o sea que es nuevo
253 todavía, no se si hay evaluación todavía.

254 Yo creo que el programa debe tener pensado en su diseño que a determinada
255 cantidad de tiempo que se esté implementado haya una evaluación, pero la verdad
256 que yo no lo sé, porque no pertenezco a esa área directamente.
257 Para mi la mejor manera de mejorarlo es con el seguimiento de técnicos constante,
258 pero para esto tienen que ampliarlo mucho más, o sea poner más trabajadores en el
259 área y con mayor frecuencia hacer el seguimiento en cada territorio, en cada
260 provincia, en cada municipio y con continuidad justamente este seguimiento para
261 que funcione la cooperativa, y si no está funcionando porque es. Y que cada tanto
262 también publiquen una evaluación sistematizada, datos.

1 Interview – Diego Escobedo

2 - *Leiter des Kooperativenverbands "Martín Fierro", einer Vereinigung von über 50*
3 *Kooperativen*

4 Tengo la posibilidad de trabajar en el Min de Desarrollo de la Nación, también fui
5 afectado no desde el primer día del Plan Argentina Trabaja pero desde los primeros
6 años, porque los primeros días en general fueron los que empezaron a anotar, les
7 dieron actas, fue toda la coordinación y el ordenamiento del programa y después se
8 empezó a plasmar.

9 >> **Cual es su ocupación actual?**

10 Para plasmar uno de los últimos distritos fue Tigre y ahí me toco ser parte de los que
11 coordinaban 33 cooperativas y a mi particularmente me tocaban 5, entonces sé de
12 esa parte, en vivo y en directo, y también sé por nuestra organización la Martín
13 Fierro lo que es por fuera de la institucionalidad. Mi ocupación actual en la
14 organización, agrupación, "Martín Fierro" soy la expresión máxima de "Argentina
15 Trabaja", nosotros tenemos 50 cooperativas propias, es decir que pudimos
16 conformar autoridades absolutamente puras nuestras de la Martín Fierro, es decir
17 toda la Comisión Directiva y poner nuestros lugares de trabajo o sea hacerlas
18 completamente puras los compañeros y las autoridades y después tienen algunos
19 otros autoridades, si querés empezamos con el principio y terminamos con el final,
20 que sería bueno, en principio tuvo varias etapas "Argentina Trabaja", vienen de un
21 programa que se llamaba "PRIS" que eran cooperativas, que venía con
22 completamente otra lógica que también no se podía ordenar, no se podía coordinar
23 bien, organizar bien el tema de las cooperativas, entonces después pasa lo que se
24 hace en este programa que para mi particularmente es "EL" programa a desarrollar
25 socialmente, es el programa que tiene un impacto social importante, porque no sólo
26 da trabajo sino que da trabajo a los que no pueden conseguir trabajo, esa es la
27 realidad, afecta a las personas grandes mayores que no tienen por ahí curriculum
28 edad y a los que recién inician, por ahí madres con muchos hijos que se les

29 complica la situación entonces me parece que lo que buscó el programa es
30 justamente acaparar a esas personas que quedaban fuera del sistema económico.
31 Después de esas “PRIS” se viene este programa que es Argentina Trabaja y se
32 hace en tres etapas diferentes que es una Municipal, una Nacional, y una que
33 quedaba intermedia entre una y la otra como en Tigre.
34 La primera etapa fue Municipal, fue de acuerdo con los municipios, no estuve en la
35 negociación pero básicamente agarraron los distritos acordaron con los intendentes
36 y dijeron en principio cuántas cooperativas podés anotar vos en virtud de la
37 intendencia, le daban una cantidad de cooperativas para poder desarrollar.
38 En general para generar las cooperativas se tomó de las organizaciones sociales y
39 de las intendencias, el intendente formó su grupo más ameno, anotó todos los que
40 pudo y las organizaciones sociales tomaron el rol protagónico máximo de esto en
41 donde hubo una cantidad muy grande de organizaciones sociales. Supónganse que
42 hubiera en ese momento ocho o diez organizaciones sociales que estamos siempre
43 ahí, una lo aprovechó al máximo, las otras cinco lo aprovecharon, las otras cuatro
44 que sobraban naranja (*significa “nada”*). Entonces igual nadie tenía la magnitud
45 exacta de lo que podía generar esto porque nosotros veníamos de un proceso
46 bastante difícil, nosotros nos conformábamos, bah no se si nos conformábamos, nos
47 poníamos felices con poder solucionarle el tema de saciarle el estómago vacío a los
48 compañeros, veníamos de los comedores, de la lucha, de la resistencia. Entonces
49 cuando nosotros conseguimos alimentos que hacíamos piquete por alimentos,
50 conseguir alimento para nosotros era una batalla ganada. Cuando nos dan la
51 posibilidad de anotar en este programa “Argentina Trabaja” a nosotros nos explotó la
52 cabeza porque de pasar a darle simplemente alimentos a los compañeros que a
53 nuestra forma de ver nos poníamos contentos pero de alguna manera teníamos un
54 sentimiento confuso porque cuando vos le das alimento, formas comedores, lo que
55 hacés es separar a las familias, porque el papá sigue buscando trabajo y los
56 chicos...o por ahí los reunís ahí no están en su hábitat natural en donde el papá se
57 gana su plata dignamente y entonces le dice “hijo así es como se gana la vida
58 trabajando”, es la cultura del trabajo, lo que perdimos en los 90 con Carlitos (*Carlos*
59 *Menem*), no, para no nombrarlo tanto. Entonces un poco “Argentina Trabaja” fue lo
60 que les decía, nos voló la cabeza porque pasamos de darle comida, podemos darles
61 la platita, nosotros no, el Estado no, que empezó a cumplir el rol que se merecía con

62 Néstor y por supuesto Cristina ahora, le empezó a dar el rol que el estado se
63 merecía de cuidar a los que menos tienen, de ser más justo.

64 **>> Y el programa surgió más que nada del Ministerio de Desarrollo Social, de**
65 **Alicia Kirchner, o fue una propuesta de organizaciones sociales?**

66 No se si la tengo tan clara...Fue una combinación me parece de organizaciones
67 sociales y fue una propuesta de mejoramiento de esas "PRIS" que te digo, de un
68 pensamiento de una organización social, de unos dirigentes que siguen siendo
69 actual en este momento, con Néstor. Entonces la historia que tengo es que se
70 juntaron, llevaron su libretita toda mamarrachada, no, como va pensando, y
71 entonces fueron che y acá esto, y acá esto y lo fueron tratando de ordenar y salió
72 este programa.

73 Así que bueno, sale de esa etapa de nosotros juntar y nosotros dijimos bueno, en
74 realidad habíamos quedado afuera, la corriente nacional "Martín Fierro" había
75 quedado afuera de esas organizaciones, así que fuimos a hacer una marcha para
76 decir "nosotros no queremos quedarnos afuera de este programa" y tras de eso nos
77 dieron la posibilidad de anotar unos compañeros, me parece que anotamos algo de
78 3500, te digo números estimativos porque en realidad no se sabe exactamente...

79 **>> Para ese entonces la Martín Fierro tenía comedores populares?**

80 Teníamos comedores, base de comedores, base de mucho trabajo oficial, nosotros
81 somos una organización que tenemos mucho trabajo en barrios de emergencia, en
82 las villas, surgimos de ahí, yo soy un villero, el jefe de nuestra organización que es
83 Jorge "Quito" Aragón es villero, o sea tenemos, y sino tenemos muchos compañeros
84 de clase media que han vivido en la villa, es decir que han quedado en esa
85 situación. Pero en general la diferencia que nosotros tenemos con un montón de
86 organizaciones es que nuestro jefe referente no es que la cuenta simplemente por
87 haber traspasado la línea de la clase media o la alta hacia la baja, sino que
88 verdaderamente sufrió las necesidades básicas, entonces eso se reconoce . Hoy
89 "Quito" es un referente de la política en general por esa cuestión, porque es como
90 cuando vos hablás con compañeros que estuvieron al lado de Perón que entonces
91 decís "es la historia viviente, ojo, respetá porque la vivió", esto es la esencia, cuando
92 todos creemos que tiene que ser más justa la situación, "Quito" representa más o

93 menos esa forma de decir que no es que cuando habla de los pobres no sabe de lo
94 que habla, el sufrió exactamente eso.
95 De acá soy secretario de gestión de provincia, el secretario es la autoridad máxima
96 de la organización.

97 **>> Cual fue su experiencia durante la crisis del año 2001?**

98 Particularmente yo todavía no estaba en la organización, lo viví más con mi viejo, yo
99 era chico. Fueron los años donde se vivía que saltaban de un trabajo, no es que
100 saltaban de un trabajo al otro pero lo que pasaba es que se quedaban la gente sin
101 trabajo, yo lo que viví es lo que nunca pensé que iba a pasar que es que se inició
102 otra clase social, normalmente había tres clases sociales, si podemos decir
103 hablando de clases no, la clase alta, la clase media y la clase baja. Bueno, acá en
104 Argentina en el 2001 se inventó una clase nueva que es la clase indigente, que eran
105 ese porcentaje que vivía abajo del puente que no tenía probabilidad de vida, a esa
106 situación, nosotros vivimos con desesperación las tomas de los supermercados, la
107 muerte de los compañeros que abrieron la puerta para que muchos como nosotros,
108 como yo, entendieran porque daban sus vidas y nos iniciaran en este camino que
109 nos toca hoy a nosotros representar.

110 **>> Cuales fueron tus primeros pasos en la militancia?**

111 En esa época no militaba, mi papá tampoco, mi tío estaba en esta organización. Yo
112 trabajaba, yo ya tenía 20 años, trabajaba de lo que podía no es que en verdad había
113 muchas posibilidades de trabajo. Eh...como es, era bastante complejo y a parte la
114 situación de los demás. En la época de los 90 se genera algo que me parece a mi un
115 desfasaje que se viene haciendo de la cultura del trabajo que hacía Perón, en los 90
116 el tema neoliberalista, el sistema neoliberalista lo que hace es justamente corromper
117 con el sistema de trabajo y producción, hay una famosa propaganda que estaba acá
118 en los 90 que un hombre sentaba en una silla se rompía y decía "Uy estos son
119 productos nacionales" (*sic!*; *la propaganda es de la dictadura militar de 1975*). Te
120 pegaban en la cabeza, de los medios, de los diarios, todo el tiempo era lo nacional
121 no existe, no hay que producir. Eso mató el mercado interno, entonces si van por los
122 barrios que son bien porteños, van a ver fábricas abandonadas, que hoy empiezan a
123 tener otro movimiento de encender...yo tengo algo gráfico que es "el carbón nunca
124 se termina de apagar"...puede estar gris, puede parecer apagado pero si lo

125 soplamos un poquito viste tiene tendencia a prender. Me parece que lo que el
126 gobierno hizo con nosotros es encender el fuego otra vez, lo que Néstor hizo fue eso
127 que no es poco por supuesto es grandioso y por eso el pueblo responde de esa
128 manera.

129 Entonces lo que creo es que fue un poco el pasaje de esa época que lo que hicieron
130 fue en los 90 muchos chicos tuvieron hijos desde temprana edad y sus hijos vivieron
131 la época de los 90 y los principios del 2000/01/02 y se criaron con indigentes, con
132 poco interés de producción, no le enseñaron la cultura del trabajo. Entonces todo
133 eso, doblegarlo, es meterle todo el tiempo educación, cultura, todo eso en la cabeza
134 otra vez. Es como volver de cero y decirles “no era que lo nacional no servía, lo que
135 nosotros tenemos que hacer es valorar lo nuestro, el trabajo, el ganar el centavito,
136 no ver como hacemos para ganar más plata sin hacer nada, tenemos que ganarnos
137 nuestro pesito y sentirnos orgullosos” tenemos que lograr que el papá se siente en
138 su mesa. Este gobierno ha hecho un montón de cosas pero hay compañeros que
139 todavía están en situación crítica, damos alimentos gracias al Estado que nos da,
140 articulamos alimentos en realidad es la palabra, pero nosotros queremos generar
141 trabajo, queremos darle a los compañeros trabajo para que otra vez vuelva eso que
142 es la cultura del trabajo, lo que está sucediendo actualmente y que se van a ver sus
143 frutos mediante vayan pasando estos años que vienen.

144 **>> En su opinión, de que manera cambió la política estatal en los últimos años,**
145 **en comparación con la misma hasta el año 2001. Cuáles considera que fueron**
146 **los principales cambios en las políticas y programas sociales?**

147 Me parece que es un poco lo anterior no, reivindicar la bandera del peronismo, la
148 bandera social.

149 **>> Cuál es su posición con relación a "Argentina Trabaja" / "Ingreso Social**
150 **con Trabajo"?**

151 Me parece que lo dije al principio.

152 **>> Cuáles considera que son los actores principales que participan en el**
153 **desarrollo de las políticas sociales, cuál es el grado de influencia de cada uno,**
154 **y de qué modo se encuentran relacionados?**

155 Yo lo que creo es que el Estado está cumpliendo un rol importantísimo, cuidando de
156 los más débiles, y eso es interesante. Porque en general el pueblo o lo popular
157 siempre son muchísimos más y siempre hacen negocios en pos de los que menos
158 tienen porque tienen más dinero, entonces digo a favor de esto, siempre las políticas
159 económicas van a favor de esto.

160 Este gobierno justamente hace lo contrario, por eso nosotros nos sentimos
161 identificados y Néstor nos junto a todos como la gallina junta a sus polluelos. Agarró,
162 todos estaban separados por cualquier lado diferentes referentes de organizaciones,
163 y Néstor suele contar “Quito” que a los pocos días de asumir Néstor los junta a todos
164 los jefes de las organizaciones y les dice “Muchachos acá va a cambiar” que se yo
165 porque Néstor venía de la mano de un personaje (*Duhalde*) que todos estaban
166 dudando, y Néstor dice muchachos yo vine a cambiar las cosas, habrá dicho si hago
167 lo mismo que los demás me matan.

168 Verdaderamente que cambió las cosas, más allá de las expectativas que cualquiera
169 haya tenido, y siempre en referencia de “Quito”, no, más allá de sus expectativas en
170 eso.

171 Yo creo que esto que cumple el rol del Estado hace un gran complemento con las
172 organizaciones sociales, porque son las que día a día están en el territorio, son las
173 que viven ahí, porque nuestros referentes sociales, nuestros referentes políticos
174 sociales son de los barrios, son de las villas, son de los barrios de emergencia,
175 entonces ellos conocen puramente la realidad de lo que le pasa al vecino, no, lo que
176 le duele, lo que le falta, no es que hay que armar un esquema con técnicos que
177 digan o que hayan estudiado, que está muy bien, no?, pero que hayan estudiado no
178 se, asistente social entonces el asistente social te llama y te dice “bueno comprendo
179 su situación”, no, hemos tenido algunos...

180 Entonces yo he discutido un montón de veces con compañeros o compañeras que
181 son asistentes sociales y claro tienen un punto de vista pero después vos vas, abrí
182 la canillita y llegás a tu casa y sale el agua caliente y no te llueve tu casa, las chapas
183 no se te vuelan, te fuiste en tu auto y volviste en tu auto...entonces son situaciones
184 diferentes. No digo que no es lo merezcan, digo que son situaciones diferentes.

185 Entonces me parece que eso la organización social política, por lo menos nosotros,
186 hablo siempre de nosotros en general con las 50 cooperativas que tenemos más o
187 menos ordenadas, digo más o menos porque calculen que son 50 por 30, estamos
188 hablando de 1500 personas que hay que ordenar, a veces siempre tenés una ovejita

189 que se va y vos la traes al rail otra vez. Entonces lo que nosotros creemos es que
190 somos una parte fundamental porque verdaderamente conocemos, sentimos,
191 pensamos y vivimos lo que viven los compañeros de los territorios que es ahí donde
192 se plasma el programa.
193 Entonces esa articulación es fundamental.

194 **>> La articulación sería cooperativista y referente de la organización social?**

195 Lo que pasa es que los cooperativistas, muchos de los referentes de las
196 organizaciones sociales son cooperativistas...entonces viven exactamente lo mismo.
197 La articulación sería Estado, Organizaciones Sociales, y después cuando pasa a los
198 Municipios puede ser articulación del Ministerio es decir del Estado al Municipio y del
199 Municipio a los organizaciones sociales, para no saltar etapas, no, para no dejar a
200 nadie afuera.

201 **>> Claro pero por lo que decís se me ocurre que lo preponderante y lo distinto**
202 **de este programa es que justamente no son asistentes sociales yendo sino**
203 **que tenés una organización que está metida y que conoce el tema, no?**

204 Hubo varios, es decir hay técnicos que sirvieron un montón, en la comisión directiva
205 de cada cooperativa están puestos el Presidente, Tesorero y Secretario. Ellos son
206 los tres preponderantes pero vos tenés orientadores que es el nexo del Ministerio
207 para de alguna manera bajar una línea concreta de qué es lo que quiere el
208 Ministerio. Después están los capataces y ahora se ha creado una nueva etapa que
209 son tutores, que están por arriba de los orientadores, que tienen capacitaciones en
210 universidades. Los tutores, los orientadores y los capacitadores son compañeros
211 comunes de las villas y de los barrios vecinos, a los que le dan la posibilidad de
212 estudiar y de ir a las Universidades. Entonces el programa tiene varias líneas de
213 impacto, no sólo en lo económico.

214 Tiene el impacto yo podría decir en lo económico, en lo familiar que es los vuelve a
215 reunir en su casa, en la educación, que les enseña la cultura del trabajo, y el
216 ordenador. Yo creo eso, no, que el trabajo es ordenador. Cuando uno tiene trabajo
217 de por medio ordena, deja de pensar en tonterías y se preocupa por algo o tiene
218 intencionalidad de llegar algo.

219 Entonces creo que "Argentina Trabaja" viene a cumplir ese rol, no, el de ordenar a
220 los que estaban desordenados.

221 Y tienen varios, volviendo al tema de los que afectan a los nexos, los orientadores
222 son compañeros, pero me parece que la base son el Estado y lo que tiene que ver
223 las organizaciones sociales. Esa es la base natural para mí.

224 **>> Quiénes son los beneficiarios del programa "Argentina Trabaja" / "Ingreso**
225 **Social con Trabajo" y como califica los mecanismos de inclusión-exclusión**
226 **del programa?**

227 El ingreso al programa, no hay más ingresos. Me parece que hace dos años se
228 cerraron los ingresos. Es casi imposible. Diríamos casi imposible porque no
229 sabemos lo que pasa por arriba de nosotros. Pero te diría que casi imposible. Que
230 después también yo veo una complejidad, no, nosotros como organización nos
231 ponemos a pensar como mejorar el tema, porque cual es la diferencia que uno tiene
232 que hacer cuando le preocupa el trabajo? No es, "voy, me pagan y después me
233 vuelvo a mi casa", no, es comprometerse con el trabajo, entonces uno va
234 desarrollando el como hacer para contener el sistema, imaginate que el programa
235 tenga 35000, 40000 afectados, vos tenés que preparar el trabajo para 40000 y
236 contenerlos, porque una vez que vos los tenés ahí les pagás por producción.
237 Producción de qué? Nos ponemos a hacer todos ladrillos, y a quien se los
238 vendemos? Y empiezan las complejidades, entonces vos tenés que tratar de armar
239 esto que se está tratando de armar, polos productivos, que son una serie de nexos
240 de producciones pequeñas para que puedan tener un círculo de compra y venta y
241 que se pueda en principio abastecer a los mismos compañeros y después salir al
242 mercado laboral.

243 Pero para eso necesitás capacitaciones previas, desarrollo previo, porque esto no te
244 sale de la nada. Acordate que estos compañeros no es que son los "ideales" para el
245 puesto, se van haciendo los ideales para el puesto mediante se van desarrollando.
246 Habíamos hablado de que son los excluidos, no, hablando de esa palabra, del
247 sistema económico en general el potencial de este programa. En una cooperativa
248 van a ver compañeras, personas grandes ayudando a poner cemento, llevando una
249 bolsa de ladrillos, personas que antes por ahí no tenían ese desarrollo y hoy tienen
250 una herramienta de trabajo, que por ahí si van afuera no van a conseguir o sí,
251 algunos se profesionalizaron más. Nosotros vamos pensando como contener a
252 todos, bueno, le damos a todos "Argentina Trabaja", y como los contenés? Porque
253 después se te cae y aparte es dinero que vos vas invirtiendo, invirtiendo, invirtiendo

254 y de alguna manera tenés que...yo creo que el sistema trata de dar capacitaciones y
255 producciones para que de los compañeros que puedan desarrollar eso y que tengan
256 ganas, de querer más, que puedan estar preparados para ir a un medio laboral
257 privado.

258 Entonces los que puedan estarán en el Estado y mejor aún si se van porque
259 cobrarán otro sueldo de otras dimensiones ya capacitados y profesional. Entonces
260 vamos a hacer una etapa de crecimiento, vos ponete a plantar la semillita, empiezan
261 a crecer por dentro, primero las raíces que no lo ve nadie, porque se van
262 capacitando, lleva un período, mientras vos le vas dando un sustento económico
263 para que se sientan útiles y se ganen su pesito.

264 Después de ese desarrollo crece la planta y entonces ya empiezan a hacer
265 remodelaciones, diferentes lugares, empiezan a ser útiles, se sienten capaces, se
266 destacan los capataces, los orientadores, y cada uno empieza a jugar un rol que
267 antes ni se lo hubiera imaginado.

268 Tras eso empiezan a salir los frutos que es la capacitación, producción. Y eso
269 debería coronar con que consigan un trabajo mucho más que digno por haber hecho
270 todo ese caminito de desarrollo.

271 **>> Qué sucede con los beneficiarios del programa cuando pierden el carácter**
272 **de tales?**

273 Un tema más técnico. Puede ser, la verdad que no se exactamente. He visto
274 compañeros que han conseguido trabajo, han perdido el trabajo...lo que pasa es
275 que cuando se trabaja en blanco, ya no lo podés tener al programa. Entonces he
276 visto compañeros que han conseguido trabajo y después han vuelto y se les ha
277 renovado. Pero no todos, fueron casos especiales.

278 Yo viví un caso por ejemplo de una persona que se tuvo que ir a vivir a Bolivia
279 porque había tenido un problema familiar, y faltó como dos o tres meses por ese
280 problema familiar y cuando volvió se le renovó. Así que no se exactamente, pero he
281 visto que algunos renovaron. Por supuesto que algunos no.

282 **>> Pero en general entonces no es que hay un seguimiento previsto, una vez**
283 **que pierden el carácter de tales para ver que tengan trabajo, que están**
284 **haciendo...?**

285 Sí, sí, hay un control, donde tienen una coordinación, sí, por supuesto. “Argentina
286 Trabaja” tiene una coordinación de cooperativas, que puede ser hoy el orientador, el
287 orientador se lo pasa al “CAL”, que vendría ser el Centro de Distribución de los
288 Datos, y el CAL se lo puede pasar al ente ejecutor que puede ser el Municipio
289 entonces van pasando datos, y el Municipio se lo pasa al Estado, al Ministerio.
290 Entonces hacen por ejemplo “Fulano no viene hace un mes y medio no cobro...cual
291 fue la situación de Fulano? No, lo que pasa es que se fue un mes y medio de
292 vacaciones o tuvo un problema X”, bueno perfecto eso se lo pasan uno a uno y llega
293 al Ministerio y dicen bueno, pasan dos meses sin cobrar, lo suspenden
294 momentáneamente, entonces cuando la situación es justa, paso una situación
295 particular que merezca volver a reactivar a la cuenta, hacen exactamente eso, hay
296 un seguimiento de información.

297 Tienen una contención en varias cosas, yo vuelvo a decir, por ahí es porque trabajo
298 en el Programa, pero a mi el Programa me parece no se si perfecto porque por ahí
299 podemos mejorar un montón de cosas, pero para mí es el mejor programa que hay
300 socialmente. Es el mejor programa porque da dinero, da formación, da capacitación,
301 une a la familia, eh...profesionaliza a los compañeros, les da utilidad, les da
302 herramientas...eh....les da salud, eso es importantísimo. Les da seguro.

303 Yo he vivido experiencias espectaculares cuando las primeras veces mamás les
304 pudieron dar a sus hijos el tema de la salud para sus hijos, y he visto lagrimas en
305 sus ojos. En las navidades se les hace un pan navideño...Les han regalado carros
306 de autitos para los hijos, es decir carritos de bebé. No, es un programa que ha
307 contenido gran parte de la Provincia, y que se va extendiendo.

308 **>> Como evalúa el desarrollo de las políticas sociales del programa en los**
309 **años posteriores a su implementación? Ve algún modo posible de mejorar el**
310 **mismo o algún método alternativo?**

311 Particularmente yo lo que creo, que este se va a implementar supongo, porque todo
312 va inclinado hacia eso, que la producción tenga capacitación. Producción, y un polo
313 de desarrollo para poder afectar y primero las necesidades internas. Porque
314 imagínense que en la Provincia muchos de los que trabajan no es que tienen casa.
315 Entonces ver como van solucionando sus problemas de hábitat.
316 Eso por un lado que tiene que ver con la producción...

317 >> Lo que me querés decir es que se complementaría el programa, orientando
318 a la producción habitacional?

319 O sea el programa para mejorar este año va inclinado a que se hagan formaciones
320 específicas de trabajo como por ejemplo capacitación de cómo hacer bloques de
321 cemento. Se va a producir en un lugar que se va a llamar obradores la experiencia
322 laboral, porque hasta ahora la mayoría no se ha profesionalizado en la construcción,
323 va a haber varios rubros, cuando digo polos significa una unión de varias
324 producciones. Uno que haga ladrillos o bloques de cemento, el otro que haga el
325 corto de aluminio y demás, el otro que haga madera, y el otro capacitación de
326 electricidad.

327 Entonces eso va a rondar en las necesidades que tienen los vecinos. Y hasta me
328 parece que se van a inclinar o creo que se van a inclinar en no quedarse ahí, sino
329 que las capacitaciones deberían ser también para los vecinos que estén en estos
330 obradores, no solamente a los que están en la cooperativa. No es que lo tenés que
331 incluir en el programa, sino que lo que vos hacés es formar a ciudadanos, después
332 bueno se verá el tema de los convenios y esa será la oportunidad para volver a
333 reactivar las fábricas, que es lo que viene haciendo este gobierno. No estoy diciendo
334 algo más de lo que está profundizando nuestra Presidenta.

335 En capital no se hace porque justamente el gobierno opositor es un gobierno
336 neoliberalista, un gobierno que es clasista para la clase alta y que no hace el trabajo
337 que hace Nación, que hace la Presidenta.

338 La idea es esa producción para mejorar eso que está en los papeles, y venimos
339 tratando de ver como se mejoraría esto y dar propuestas, por ahí tenemos llegada a
340 los compañeros que deciden estas cosas, entonces dimensionar desde nuestro
341 punto de vista que es lo que se podría mejorar y después tratar de incluir eso que
342 decías los polos productivos y de ahí reactivar las fábricas, empezar no a tener en el
343 programa sino a llevar a producción.

344 No quiero tirar flores pero la verdad que es inevitable, nosotros nos sentimos parte.
345 Nos sentimos felices porque sumamos nuestro granito de arena y le ponemos todos
346 los días. Tratamos de alcanzar ese 50 y 50 que dijo Perón, la distribución de riqueza,
347 es decir 50% para los ricos que deben ser el 10% y el 50% para el resto de los
348 Argentinos.

Literaturverzeichnis

ADMINISTRACIÓN FEDERAL DE INGRESOS PÚBLICOS: Impuesto a la Ganancias.

[http://biblioteca.afip.gov.ar/gateway.dll/Normas/Leyes/%20ganancias/tor_c_020628_1997_07_11.xml?fn=document-frameset.htm\\$f=templates\\$3.0](http://biblioteca.afip.gov.ar/gateway.dll/Normas/Leyes/%20ganancias/tor_c_020628_1997_07_11.xml?fn=document-frameset.htm$f=templates$3.0) [letzter Zugriff: 03.12.2013]

DANANI, Claudia (2009): La gestión de la política social: un intento de aportar a su problematización. In: Chiara, Magdalena; Di Virgilio, María Mercedes (Hg.): Gestión de la política social. Conceptos y herramientas. UNGS-Prometeo, Buenos Aires, 25-51.

DEFOURNY, Jacques (2009): Economía Social. In: Cattani, Antonio David; Coraggio, José Luis; Laville, Jean-Loius (Hg.): Diccionario de la otra Economía. UNGS/Altamira/Coediciones, Buenos Aires, 163-169.

ESPING-ANDERSON, Gøsta (1990): The Three Worlds of Welfare Capitalism. Cambridge: Polity Press.

FERNÁNDEZ SOTO, Silvia (2000): Regímenes políticos y sistemas de políticas sociales en la Argentina actual: una perspectiva histórica. In: Hintze, Susana (Hg.ⁱⁿ): Las políticas sociales en los umbrales del siglo XXI. Eudeba, Buenos Aires, 67-91.

GOUGH, Ian; **WOOD**, Geof (2006): Welfare Regimes: Linking Social Policy to Social Development. <http://staff.bath.ac.uk/hssgdw/wood-gough.pdf> [letzter Zugriff: 25.11.2013]

HAGGARD, Stephen; **KAUFMAN**, Robert (2008): Development, Democracy, and Welfare States. Latin America, East Asia, and Eastern Europe. Princeton & Oxford.

HINTZE, Susana (2007): Políticas sociales argentinas en el cambio de siglo. Conjeturas sobre lo posible. Espacio, Buenos Aires.

KIRCHNER, Alicia M. (2007): La Bisagra. Políticas Sociales en Acción. Ministerio de Desarrollo Social Presidencia de la Nación.

LEUBOLT, Bernhard; **TITTOR**, Anne (2008): Semi-periphere Sozialstaatlichkeit in Lateinamerika: Argentinien und Brasilien im historischen Vergleich. Journal für Entwicklungspolitik JEP 24:2, 116-141.

LO VUOLO, Ruben (1998): ¿Una nueva oscuridad? Estado de Bienestar, crisis de integración social y democracia. In: Miño y Dávila (Hg.) La nueva oscuridad de la política social. Del Estado populista al neoconservador. Ciepp, 2ª edición, Buenos Aires, 17-47.

LO VUOLO, Ruben; **BARBEITO**, Alberto (1998): Las Políticas sociales en la Argentina contemporánea. In: Miño y Dávila (Hg.) La nueva oscuridad de la política social. Del Estado populista al neoconservador. Ciepp, 2ª edición, Buenos Aires, 115-125.

MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL: Argentina Trabaja.
<http://www.desarrollosocial.gob.ar/ArgentinaTrabaja/> [letzter Zugriff: 09.05.2013]

MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL: Ingreso Social con Trabajo.
<http://www.desarrollosocial.gob.ar/ingresosocialcontrabajo/114> [letzter Zugriff: 09.05.2013]

MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL: Guía Informativa.
<http://www.desarrollosocial.gob.ar/Uploads/i1/ArgentinaTrabaja/4.%20Gu%C3%A1Da%20informativa.pdf> [letzter Zugriff: 09.05.2013]

MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL: Distribuidor Nacional Ingreso Social con Trabajo.
<http://www.desarrollosocial.gob.ar/Uploads/i1/Distribuidor%20Nacional%20Ingreso%20Social%20con%20Trabajo.pdf> [letzter Zugriff: 09.05.2013]

MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL: Resolución N° 2458 – 2004.
<http://www.desarrollosocial.gob.ar/Uploads/i1/ArgentinaTrabaja/Resolución%202458-2004%20-%20Solicitud%20de%20Subsidios.pdf> [letzter Zugriff: 09.05.2013]

MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL: Familia Argentina, Plan Ahí.
<http://www.desarrollosocial.gob.ar/planahi/157> [letzter Zugriff: 09.05.2013]

MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL: PRIST resultados.
<http://www.desarrollosocial.gob.ar/Uploads/i1/PRISTresultados2011.pdf> [letzter Zugriff: 09.05.2013]

MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL: Proyectos Socioproductivos “Manos a la Obra”.
<http://www.desarrollosocial.gov.ar/socioproductivos/115> [letzter Zugriff: 09.05.2013]

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS PÚBLICAS: Información Legislativa - Impuesto al Valor Agregado.
<http://infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/anexos/40000-44999/42701/texact.htm> [letzter Zugriff: 03.12.2013]

MORENO, José Luis (2004): Dos siglos de política social en el Río de la Plata: un panorama de su construcción. In: Bertranou, Julián; Palacio, Juan Manuel; Serrano, Gerardo (Hg.): El país del no me acuerdo. (Des) memoria institucional e historia de la política social en la Argentina. Prometeo, Buenos Aires, 69-79.

PIERSON, Paul (1996): The New Politics of the Welfare State, World Politics 48 (2), 143-179.

SCHIOCHET, Valmor (2009): Políticas Públicas. In: Cattani, Antonio David; Coraggio, José Luis; Laville, Jean-Loius (Hg.): Diccionario de la otra Economía. UNGS/Altamira/Coediciones, Buenos Aires, 283-295.

TAMAYO SAENZ, Manuel (1997): El Análisis de las Políticas Públicas. In: Bañón, R.; Carrillo, E. (Hg.): La nueva Administración Pública. Alianza Universidad, Madrid, 281-311.

VUOTTO, Mirta (2009): Cooperativismo. In: Cattani, Antonio David; Coraggio, José Luis; Laville, Jean-Loius (Hg.): Diccionario de la otra Economía. UNGS/Altamira/Coediciones, Buenos Aires, 105-114.

WEHR, Ingrid (2009): Esping-Andersen travels South. Einige kritische Anmerkungen zur vergleichenden Wohlfahrtsregimeforschung. In: Peripherie: Zeitschrift für Politik und Ökonomie in der Dritten Welt. Nr. 114/115, 168-193.

NINA MERHAUT

ADRESSE

Luftbadgasse 13, Tür 12

A-1060 Wien

E-Mail **nina.merhaut@gmx.at**

Telefon **+43-699-101 148 31**

Geburtsdatum **22.08.1988**
Geburtstort **Wien, Österreich**
Staatsangehörigkeit **Österreich**

AUSBILDUNG

seit 2007 **Universität Wien**
Diplomstudium der Internationalen Entwicklung
(Transdisziplinäre Entwicklungsforschung, Konfliktbearbeitung, Sozialpolitik, Globale Ungleichheitsverhältnisse, Human Rights, Soziologie, Geschichte, Ökonomie, Entwicklungsplanung und –zusammenarbeit)

08/2012 – 12/2012 **Universidad de Buenos Aires**
Politikwissenschaft, Facultad de Ciencias Sociales
(Sozialpolitik, Politische Geschichte Argentiniens)

03/2012 – 04/2012 **Studienreise Kuba**
Universidad de La Habana (Politik, Geschichte, Soziologie, Wirtschaft, Internationale Beziehungen, Architektur, Kunst und Kultur)

2008 – 2012 **Universität Wien**
Bachelorstudium der Politikwissenschaft
(Internationale Politik, Vergleichende Politikwissenschaft, Wohlfahrtspolitik, Soziale Bewegungen)

1998 – 2007 **Bundesrealgymnasium Waidhofen/Ybbs, Niederösterreich**
Matura

ZUSÄTZLICHE AUSBILDUNGEN

03/2013 – 06/2013,
10/2011 – 01/2012,
10/2010 – 01/2011,
10/2009 – 01/2010 **LAI (Lateinamerika-Institut Wien)**
Spanischkurse

03/2013 – 06/2013 **Sprachenzentrum Universität Wien**
Französischkurs

08/2012 – 12/2012 **Universidad de Buenos Aires, Argentinien**
Spanischzertifikat B2

03/2012 – 04/2012 **Catedra Humboldt, Havanna, Kuba**
Spanischkurs

01/2010 – 05/2010 **Natalislang Sprachschule, Chile**
Spanischkurs

SPRACHEN

Deutsch (Muttersprache)
Englisch (fließend)
Spanisch (C1)
Französisch (A1/1)

PRAKTIKA

ab 11/2013

**Herbert C. Kelman Institute, Institut für Interaktive
Konflikttransformation**

Praktikum; Bearbeitung von Projektanträgen, Methode der Interaktiven
Konfliktlösung

09/2013,
07/2013

**Ö1 (ORF-Radio), Abteilung Wissenschaft, Sendung "Wissen
Aktuell", Wien**

Praktikum; Recherche, Interviews,
Beitragsgestaltung, Verfassen von Artikeln für science.orf.at

07/2011

ORF, Redaktion "Weltjournal", Journal für Außenpolitik, Wien

Praktikum; Recherche, Sendungsbearbeitung

01/2010 – 05/2010

Österreichische Botschaft, Santiago, Chile

Volontariat; Korrespondenz, Öffentlichkeitsarbeit, Protokollarisches,
Berichterstattung, Organisation von Kulturprojekten

ARBEITSERFAHRUNG

02/2011 – 06/2012,

07/2009 – 12/2009

BWM Architekten und Partner, Wien

Architekturbüro, Office

07/2008

Kinderbetreuung

07/2007

Apotheke Rosenau, Niederösterreich

Praktikum

06/2006

MAG ELF – Krisenzentrum, Wien

Praktikum

07/2005, 07/2006

Zahnarztpraxis Waidhofen/Ybbs, Niederösterreich

Assistenz und Office-Tätigkeit

INTERESSEN UND AKTIVITÄTEN

Reisen

Argentinien Bolivien Brasilien Chile Dänemark Deutschland
Ecuador Frankreich Griechenland Großbritannien Italien Kolumbien
Kroatien Kuba Niederlande Peru Russland Schweden Schweiz
Slowakei Spanien Thailand Tschechien Tunesien Türkei Ungarn
Uruguay USA

Kunst/ Kultur

Literatur Sprachen Oper Theater Zeichnen

Sport

Laufen Reiten Skifahren Volleyball Windsurfen