



SOCIAL COHESION PAPERS

Quaderni della coesione sociale

Numero 4, 2019

**Verso un welfare inclusivo.
Sindacati e rappresentanza degli
outsiders in America Latina**

Angelica Puricelli, Università degli Studi di Milano

O.C.I.S.
OSSERVATORIO INTERNAZIONALE PER
LA COESIONE E L'INCLUSIONE SOCIALE





L'Osservatorio Internazionale per la Coesione e l'Inclusione Sociale (OCIS) nasce con l'intento di fornire utili strumenti di conoscenza circa la genesi, lo sviluppo e il consolidamento della coesione sociale nelle comunità politiche e sociali contemporanee. Partendo dal presupposto che la coesione sociale è anche il prodotto di politiche pubbliche inclusive volte alla promozione del bene comune, l'Osservatorio si propone l'obiettivo di essere un laboratorio di idee e proposte per il rafforzamento della coesione sociale in Italia e all'estero. L'OCIS si avvale della collaborazione di esperti provenienti da varie discipline per la realizzazione di iniziative scientifiche e divulgative volte alla diffusione della consapevolezza che la coesione costituisce un elemento imprescindibile per la diffusione di 'benessere' sociale.

Angelica Puricelli

Angelica Puricelli ha conseguito il Dottorato di Ricerca in "Political Studies" presso il NASP-Network for the Advancement of Social and Political Studies. È stata visiting scholar presso l'Università del North Carolina, l'Universidad Nacional de La Plata e l'Universidad de la Republica (Uruguay). Tra le sue pubblicazioni, *Trade Union Strategies and the Expansion of Pension Systems: The Cases of Argentina and Uruguay in Welfare and Social Protection in Contemporary Latin America* (Routledge).



ANGELICA PURICELLI

Verso un welfare inclusivo.
Sindacati e rappresentanza degli
outsiders in America Latina

Sommario

Lo sviluppo di un sistema di welfare inclusivo, cioè che garantisca ampia copertura della popolazione, dipende da molteplici fattori. Oltre a quelli legati alla volontà politica e ad eventuali vincoli economici che possano porre limiti all'azione del *policy-maker*, è necessario tenere in considerazione l'architettura del sistema di welfare e i criteri per accedervi, sia per quanto riguarda le misure contributive (tradizionalmente legate allo status lavorativo) sia per quanto concerne quelle non contributive (basate sul principio di cittadinanza o sulla prova dei mezzi). Tali criteri determinano chi è "dentro" e chi è "fuori" dal sistema di protezione sociale.

Nel contesto latino-americano, la questione dell'inclusione sociale è ancora più rilevante che in Europa. Infatti, storicamente, il sistema di welfare nella regione si è ispirato ai criteri bismarckiani o occupazionali, mentre i meccanismi non contributivi occupavano un ruolo residuale. Tuttavia, il mercato del lavoro latino-americano ha sempre presentato ampie sacche di informalità, sia in contesti urbani che extra-urbani. Questo fenomeno si è acuito ulteriormente negli anni Ottanta e Novanta con l'applicazione delle politiche di privatizzazione e liberalizzazione, che portarono a un radicale ridimensionamento del sistema di welfare pubblico e ad un drastico calo della copertura dei lavoratori. Verso la fine degli anni Novanta, tale "sindrome" riguardava non solo gli *outsiders* - qui intesi come lavoratori informali e disoccupati - ma anche i cosiddetti *mid-siders*. Il termine, coniato da Jessoula, Graziano e Madama (2010) relativamente al mercato italiano, introduce infatti una categoria intermedia formatasi come conseguenza dell'aumento della flessibilità nel mercato del lavoro. In questa ricerca, il concetto viene applicato al contesto latino-americano; vengono definiti *mid-siders* coloro che possono contare su posizioni lavorative stabili, ma che in passato hanno lavorato per periodi più o meno prolungati nel mercato informale oppure sono stati disoccupati e non sono quindi del tutto inclusi nel sistema di protezione sociale. Per far fronte a questo problema, negli anni Duemila il welfare latino-americano subì una profonda trasformazione, soprattutto con l'introduzione, o il rafforzamento - ove già presenti - di misure non contributive, funzionali a muovere passi importanti verso una copertura universale e a creare quindi un welfare inclusivo anche per *outsiders* e *mid-siders*.

La letteratura sui sistemi di welfare in America Latina ha individuato due fattori che hanno portato alla "svolta inclusiva", ovvero all'espansione del welfare state nella regione e al relativo aumento della copertura: la stabilità di lungo periodo dei regimi democratici (a differenza dell'instabilità tra gli anni Sessanta e Ottanta del Novecento) e il rafforzamento dei partiti di sinistra, la cosiddetta *left turn* (si vedano Castañeda, 2006; Haggard e Kaufman, 2008; Weyland, Madrid e Hunter, 2010; Levitsky e Roberts, 2011; Huber e Stephens, 2012; Pribble, 2013 tra gli altri). Tuttavia, il ruolo dei sindacati è stato spesso omesso o sottostimato, nonostante sia stato



dimostrato che il loro peso politico sia ancora rilevante¹ e possa quindi contribuire a modificare il sistema di welfare. Questo contributo si concentra perciò sulle tradizionali organizzazioni dei lavoratori nel quadro della svolta inclusiva, per trarne lezioni che possano essere interessanti anche nel contesto europeo. I sindacati hanno sostenuto le politiche *pro-outsider* attuate in America Latina a partire dai primi anni Duemila? Se sì, quali sono state le ragioni sottese a tale strategia? Queste sono, di fatto, le domande attorno a cui ruota l'articolo.

Il tema della rappresentanza degli *outsiders* è, infatti, particolarmente rilevante in quanto la letteratura offre argomenti contrastanti al riguardo. Contrariamente alle principali teorie per cui i sindacati – insieme ai partiti che hanno un orientamento politico a sinistra – sarebbero alla base di un sistema di welfare, nato dal contrasto tra capitale e lavoro (la cosiddetta *Power Resource Theory*), in grado di garantire diritti sociali universali, alcuni autori contestano l'inclusività di tale sistema, che fallisce nell'inclusione degli *outsiders*, soprattutto in periodi economici non caratterizzati da crescita costante. Tra gli altri, Rueda (2007) afferma che le tradizionali organizzazioni dei lavoratori in realtà promuovono politiche *pro-insiders* in quanto essi costituiscono la maggior parte della loro *membership*. I sindacati, quindi, sarebbero interessati a perseguire obiettivi quali il rafforzamento di misure contributive - compreso, ad esempio, l'aumento del livello delle prestazioni già esistenti - invece che promuovere misure di assistenza sociale.

1. Metodologia della ricerca

Questa ricerca utilizza una metodologia di analisi qualitativa, sviluppata attraverso un periodo di studio sul campo della durata totale di sei mesi - quattro mesi in Argentina, due in Uruguay. Sono state condotte interviste semi-strutturate con i principali attori politici e sociali nei due Paesi, protagonisti della svolta inclusiva dei primi anni Duemila. In tutto, sono state effettuate 28 interviste, 18 per il caso argentino e 10 per quello uruguayo. Oltre ai principali sindacati (CGT, CTA in Argentina, PIT-CNT in Uruguay), sono stati anche intervistati i Ministri del Lavoro e i Ministri dello Sviluppo Sociale, cui si aggiungono alcuni rappresentanti del BPS, l'organismo responsabile per l'implementazione delle politiche sociali in Uruguay.

Anche l'analisi dei documenti ha favorito la comprensione delle strategie sindacali. In particolare, sono stati presi in considerazione report ufficiali riguardanti il Dialogo Sociale (che

¹ Si vedano, ad esempio, Niedzwiecki 2015 e la letteratura sulla rivitalizzazione del movimento sindacale in America Latina (tra gli altri, Etchemendy e Collier, 2007; Cook, 2004; French e Fortes, 2005).



si è svolto in entrambi i Paesi), la pubblicistica ufficiale dei tre sindacati, rapporti provenienti dai centri studi degli stessi e altri documenti prodotti dalle tre organizzazioni. Nel caso dell'Argentina, sono stati utilizzati anche articoli di quotidiani per accrescere l'accuratezza dei risultati.

I due paesi selezionati per l'analisi - Argentina e Uruguay - presentano contesti simili in termini di sviluppo economico, evoluzione politica e architettura dei sistemi di welfare; inoltre, i sindacati sono storicamente forti e rilevanti nell'arena politica, quindi la loro azione è stata cruciale per portare avanti (o bloccare) determinate politiche sociali. Tuttavia, a livello legislativo, l'attività sindacale è regolata in maniera diametralmente differente. In Argentina, solo un sindacato per settore è ufficialmente riconosciuto, mentre in Uruguay tale limite non sussiste. Nonostante ciò, in Argentina esistono due sindacati - CGT, *Confederación General del Trabajo* e CTA, *Central de los Trabajadores de la Argentina* - mentre in Uruguay il PIT-CNT (*Plenario Intersindical de los Trabajadores - Convención Nacional del Trabajo*) rappresenta tutti i lavoratori che vogliono affiliarsi ad un sindacato. L'azione sindacale è stata analizzata in relazione alle misure di sostegno al reddito delle famiglie e alle pensioni; soprattutto in quest'ultimo settore, il coinvolgimento e l'interesse del sindacato è da sempre determinante, mentre le politiche di sostegno al reddito costituiscono la politica *pro-outsider* per eccellenza ed è quindi interessante osservare in quest'ambito l'eventuale sostegno da parte delle organizzazioni dei lavoratori.

L'articolo ripercorre, nel paragrafo 2, le fasi di sviluppo del welfare in America Latina, soffermandosi sulla svolta inclusiva. Il terzo paragrafo sposta invece l'attenzione verso la *politics* del *welfare state*, prima sottolineando come i sindacati possano giocare un ruolo nella sua costruzione, poi evidenziando le ragioni che portano ad un supporto delle misure il cui target sono proprio i lavoratori più svantaggiati. Il paragrafo 4 descrive le politiche adottate in Argentina e in Uruguay per far fronte al calo della copertura nei settori di sostegno al reddito per le famiglie e in quello pensionistico. Successivamente, un'analisi più approfondita del ruolo dei sindacati all'interno del processo decisionale mostra come le organizzazioni dei lavoratori - seppur diverse e non sempre rispettando le aspettative - hanno tutte sostenuto le politiche della svolta inclusiva.



2. L'espansione del welfare in America Latina e il problema della copertura degli outsiders

Il welfare in America Latina evidenzia dei limiti storici per quanto riguarda la capacità di inclusione, dovuti alla combinazione tra la prevalenza di meccanismi di assicurazione sociale (che legano quindi le prestazioni sociali allo status lavorativo), la debole "formalizzazione" del mercato del lavoro - con percentuali di informalità più o meno elevate nel corso delle fasi di sviluppo del welfare - e la quasi totale assenza di misure di assistenza sociale o *last resort safety net*.

Benché i diversi paesi latino-americani abbiano seguito delle traiettorie storiche, economiche e socio-politiche differenti, si possono osservare delle similitudini tra i paesi del cosiddetto "Cono Sud" (Argentina, Brasile, Cile e Uruguay) sia in termini di *timing* di sviluppo del welfare, sia di caratteristiche quali spesa e copertura. I primi programmi di assicurazione sociale, soprattutto pensioni e sanità, vennero introdotti verso la seconda metà del 1800: inizialmente pensati per l'esercito, furono a mano a mano estesi prima al settore privato e poi a quello pubblico. Tuttavia, si può parlare di vero e proprio sistema di welfare solo a partire dagli anni Venti. La fase di espansione avvenne con l'istituzione del modello economico noto come ISI - *Import Substitution Industrialisation* - che aveva lo scopo di promuovere l'industrializzazione della regione attraverso misure protezionistiche come l'introduzione di imprese nazionali e dazi sui prodotti importati. La creazione di posti di lavoro formali portò ad elevati livelli di protezione attraverso meccanismi di assicurazione sociale. Negli anni Settanta, Argentina, Brasile e Cile riuscirono a coprire dal 70% all'85% della loro popolazione nei settori delle pensioni e della sanità, mentre l'Uruguay si attestò intorno al 90% (Mesa-Lago, 1998). Benché il modello ISI ebbe successo in termini di sviluppo economico, la presenza massiccia dello stato - dai sussidi alle imprese alla gestione diretta delle stesse - determinò alcune distorsioni quali elevato debito pubblico e ridotta competitività delle imprese.

A partire dagli anni Ottanta e per tutti gli anni Novanta, paesi come Argentina e Cile hanno sperimentato misure di politica economica i cui principi neoliberalisti sono stati condensati nel cosiddetto "*Washington Consensus*", basate sulla privatizzazione di larga parte delle imprese nazionali, tagli ai sussidi, elevazione della finanza a settore traino dell'economia (unita all'export di materie prime o semi-lavorate piuttosto che all'industria), e rapida apertura dei mercati alla competizione con altri paesi. Il risultato fu la perdita di molti posti di lavoro, con un conseguente aumento della disoccupazione e del lavoro informale (Huber and Stephens, 2012). In termini di welfare, questo significò un calo delle coperture, dovuto sia alla riduzione del lavoro formale che ai profondi tagli alle prestazioni sociali pubbliche, in parte o del tutto



sostituite dal settore privato. Questa tendenza è però stata invertita nei primi anni 2000 quando, per la prima volta in molti paesi, sono state introdotte misure che hanno mirato ad ampliare la copertura anche tra coloro che erano fuori dal mercato del lavoro formale. Le fasi di sviluppo del welfare nei paesi del Cono Sud, di pari passo con i modelli economici che ne disegnarono lo sfondo e la copertura garantita agli *outsiders*, sono presentati nella tabella che segue (Tabella 1).

Tabella 1. *Fasi di sviluppo del welfare in America Latina*

Fasi di sviluppo del welfare state	Periodo	Fasi di sviluppo economiche	Inclusione degli <i>outsiders</i> nel sistema di welfare
Nascita	'20-'30	Export verso Europa e Stati Uniti	No (inclusione di parte degli <i>insiders</i>)
Espansione	'40-'70	Creazione di un settore industriale nazionale	No (inclusione della maggior parte degli <i>insiders</i>)
Ridimensionamento	'80-'90	Liberalizzazioni e privatizzazioni di beni e di servizi (<i>Washington Consensus</i>)	No (inclusione di parte degli <i>insiders</i>)
Svolta inclusiva	2000-2015	Promozione del sistema industriale in un'economia globale	Si (inclusione di <i>insiders</i> e <i>outsiders</i>)

Fonte: elaborazione dell'autore.

Emergono differenze notevoli con l'Europa: mentre le fasi di espansione e successivo ridimensionamento coincidono tra le due regioni – nonostante la fase di espansione più limitata in America Latina, in quanto la copertura e la generosità dei benefici sono storicamente inferiori - a partire dagli anni Duemila, la differenza diventa cruciale. In America Latina, infatti, i sistemi di protezione sociale hanno assunto una direzione espansiva e inclusiva, volta ad aumentare la



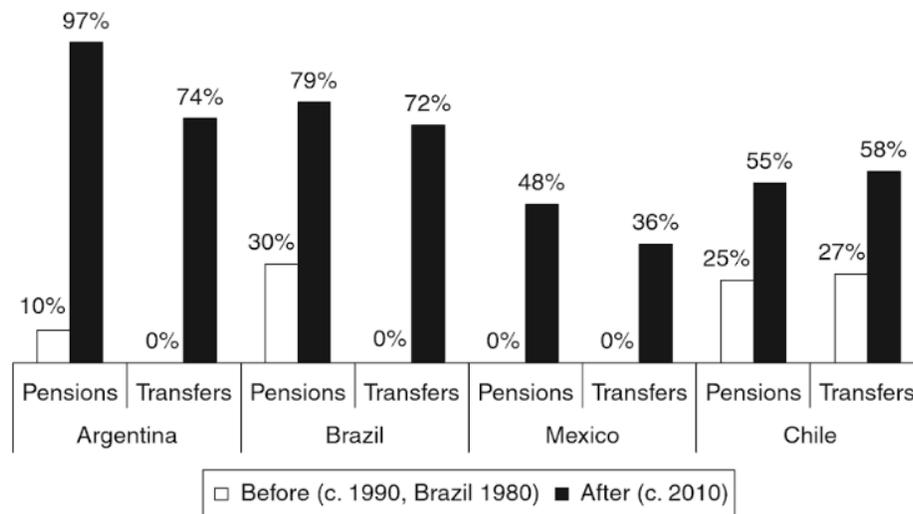
copertura degli *outsiders* attraverso l'attuazione di politiche sociali principalmente basate su meccanismi di assistenza sociale; al contrario, in Europa, la fase di ridimensionamento è continuata, spesso associata a politiche attive del lavoro.

Questo contributo parte quindi dalla sopracitata svolta inclusiva che, in contrapposizione al contesto europeo, ha caratterizzato la regione latino-americana. Il paradigma che ha ispirato l'espansione delle misure *pro-outsiders* in America Latina viene comunemente definito "universalismo di base" (Molina, 2006). Il termine indica la contemporanea erogazione di servizi essenziali unita al sostegno al reddito. Tuttavia, la parola "universalismo" nel contesto latino-americano non identifica il criterio di accesso a benefici monetari e a servizi basati sulla cittadinanza, ma lo *scopo* principale attribuito al sistema di protezione sociale: allargare la copertura così da includere anche i gruppi tradizionalmente esclusi, cioè gli *outsiders*. Risulta quindi la definizione di un risultato, invece che un'imprescindibile condizione di accesso al sistema. L'universalismo di base punta infatti a raggiungere l'universalità combinando schemi di assicurazione sociale con misure di assistenza, che – salvo eccezioni – erano assenti o residuali in America Latina fino alla fine degli anni Novanta e l'inizio degli anni Duemila. Il paradigma pone enfasi sui concetti di uguaglianza, sull'uso delle politiche pubbliche come mezzi per ridurre la povertà e promuovere lo sviluppo sociale, e sul ritorno dello stato come attore principale che deve garantire l'erogazione di servizi e benefit essenziali (Molina, 2006). L'universalismo di base favorisce quindi l'inclusione sociale cercando di risolvere il problema della trasmissione intergenerazionale della povertà e favorendo l'uguaglianza di opportunità durante il ciclo di vita (Sposati, 2006).

La svolta inclusiva si può efficacemente osservare con riferimento ai dati relativi alla copertura degli *outsiders*. Il grafico sottostante, tratto da Garay (2016), ne fornisce un ritratto preciso con riferimento ai paesi del Cono Sud. Due sono i settori di *policy* considerati: i trasferimenti monetari condizionati (noti con il nome di *conditional cash transfers* – CCTs), che includono il sostegno al reddito condizionato al rispetto di alcuni obblighi riguardanti la scuola, l'alimentazione, la salute, ecc., e le pensioni - con particolare riferimento a quelle non contributive. In Argentina e Brasile più del 70% di *outsiders* vengono inclusi in entrambi i settori di politica pubblica, mentre Cile e Messico continuano ad avere tassi di esclusione più alti, pur riuscendo a espandere il sistema di welfare e a renderlo maggiormente inclusivo.



Figura 1. Percentuale degli outsiders inclusi nel sistema di protezione sociale prima e dopo la svolta inclusiva



Fonte: Garay, 2016

3. Welfare state, sindacati e *outsiders*: le risposte della letteratura

La relazione tra *welfare state*, posizione del lavoratore all'interno del mercato del lavoro e sindacati è articolata. Infatti, non solo l'inclusione nel sistema di protezione sociale può dipendere dalla posizione lavorativa dell'individuo, ma anche lo stesso regime di welfare può produrre effetti diversi su differenti categorie di lavoratori. In questo contesto, diventa rilevante analizzare il ruolo della politica, ovvero degli attori politici e sociali come partiti e sindacati, le loro preferenze in termini di supporto a determinate categorie di lavoratori (*insiders vs outsiders*) e, quindi, alle politiche pubbliche a questi dedicate.

Questo paragrafo verterà inizialmente sulle teorie di sviluppo del *welfare state*, mirando a mettere a fuoco l'eventuale ruolo dei sindacati; successivamente, verrà analizzata la letteratura utile a spiegare il potenziale supporto delle organizzazioni dei lavoratori agli *outsiders*, considerando quindi le strategie sindacali come *explanandum* piuttosto che come *explanans*.

Le prime teorie riguardanti la nascita del welfare sono legate al paradigma funzionalista (Wilensky, 1974), secondo il quale il sistema di welfare è il prodotto del processo di industrializzazione e della successiva urbanizzazione. In questa teoria, i sindacati e più in



generale gli attori politici e sociali, non sono considerati rilevanti per la formazione del *welfare state*. In opposizione al funzionalismo, l'istituzionalismo storico si afferma negli anni Novanta. Questo filone di letteratura sottolinea la rigidità delle istituzioni: infatti, quando un determinato percorso è stato imboccato nelle cosiddette "giunture critiche" è più difficile cambiare e le opzioni di scelta per il futuro sono limitate. Questo fenomeno viene chiamato *path dependency*. All'interno delle istituzioni, il cambiamento radicale è perciò possibile solo in caso di "giunture critiche", quando shock esterni provocano momenti di rottura col passato (Pierson and Skocpol, 2002); altrimenti, il cambiamento assume generalmente un carattere graduale, incrementale e marginale. Alcuni autori hanno però evidenziato come le istituzioni possano comunque offrire delle opportunità di trasformazione; inoltre, partiti e sindacati sono in grado di modellare le istituzioni esistenti in base alle loro preferenze e ai rapporti con gli altri attori sociali (Natali, 2007; Jessoula, 2009).

Le diverse teorie fin qui analizzate considerano il ruolo dei sindacati in maniera sostanzialmente opposta. Mentre nel funzionalismo essi non hanno voce nel definire il sistema di protezione sociale, nell'istituzionalismo – e, in particolare, nella versione "centrata sugli attori" – possono contribuire a plasmare le istituzioni, configurandole a seconda dei propri interessi. Ma quali sono gli interessi delle organizzazioni dei lavoratori in relazione agli *outsiders*?

Secondo la *power resource theory* è fondamentale partire dal concetto di "scontro" tra capitale e lavoro (Korpi, 1983). La mobilitazione dei lavoratori organizzata dai sindacati e la rappresentazione degli stessi nell'arena parlamentare attraverso i partiti di sinistra favorirebbero una migliore distribuzione delle risorse tra gruppi e classi sociali, attraverso lo sviluppo del sistema di welfare. Una delle critiche principali alla *power resource theory* è che, essendo stata elaborata in periodi di crescita economica, considera come lavoratore tipo un individuo con una carriera lavorativa stabile e continuativa. Nei successivi periodi di crescita economica minore o assente, invece, i lavoratori diventano più precari e meno stabili, affrontano rischi differenti tra loro e hanno quindi domande sociali diverse. Conseguentemente, la mobilitazione è difficile ed esiste il rischio che gli *outsiders* rimangano esclusi dai processi di rappresentanza politica (Bonoli, 2005).

Con riferimento a tale contesto di minore crescita economica e, talvolta, di recessione si inserisce il lavoro di Rueda (2007) che riprende le teorie della dualizzazione del mercato del lavoro. Siccome, storicamente, la base sociale dei partiti social-democratici e dei sindacati tende ad essere composta da *insiders* invece che da *outsiders*, i due attori agirebbero nell'interesse dei primi, mentre i secondi sarebbero esclusi, in quanto avrebbero preferenze diametralmente opposte rispetto alle regole del mercato del lavoro e alle forme della protezione sociale.



Esistono tuttavia alcuni fattori e condizioni che possono invertire questa tendenza: ad esempio, la crescita del numero di *outsiders* sul totale dei lavoratori, l'indebolimento dei sindacati o la riduzione del livello di *insiderness* – cioè la diminuzione del livello di tutela (del reddito e/o sociale) per gli *insiders* - sono tra i fattori che possono spingere i sindacati a rappresentare anche gli *outsiders*. Di conseguenza, nonostante il successo della letteratura basata sulla contrapposizione *insider/outsider* nello spiegare lo scarso interesse di partiti di sinistra e sindacati per gli *outsiders*, altri autori hanno criticato Rueda, affermando come non rappresentarli non sia così scontata. Ad esempio, la cosiddetta “teoria della rivitalizzazione” si è concentrata sulle determinanti del declino dei sindacati e sulle strategie che essi possono perseguire per riacquistare forza all'interno delle arene economica e politica (Frege and Kelly, 2004). Una strategia utile in questa prospettiva consiste proprio nell'ampliare la propria base anche a gruppi tradizionalmente esclusi da ogni forma di rappresentanza.

Alcuni contributi hanno perciò mostrato che, a certe condizioni, i sindacati possono anche agire in senso *pro-outsider*. Tale strategia sarebbe facilitata nei casi di mancanza, per i sindacati, di risorse istituzionali, cioè quando essi non hanno accesso diretto alle risorse governative (Baccaro, Hyman and Turner, 2003). Inoltre, l'ideologia e l'identità del sindacato possono contribuire a spiegare le strategie sindacali rispetto alla volontà di rappresentare, e sostenere, gli *outsiders*. Richard Hyman (2001) ha infatti elaborato una classificazione dei sindacati sulla base della loro ideologia, sottolineando come a ciascun tipo di organizzazione corrisponda una diversa ideologia e una modalità d'azione. In particolare, esisterebbe un sindacato “radicale e di opposizione”, in relazione all'idea di lotta tipica della sinistra radicale, inteso come “social-democrazia radicale, il sindacalismo, il comunismo” (Hyman, 2001), che agirebbe attraverso il conflitto con il governo e i datori di lavoro, evitando il compromesso. Questo tipo di sindacato sembra poter essere orientato ad allargare la base anche agli *outsiders*, in quanto un'ideologia di sinistra andrebbe oltre le domande settoriali per includere temi più radicali quali la lotta contro la povertà e l'esclusione sociale.

La letteratura non è quindi univoca nell'identificare la relazione tra *outsiders* e sindacati: mentre il filone di teorie legato al mercato del lavoro “duale”, ovvero diviso tra *insider* e *outsider*, identifica una rappresentanza sindacale che esclude gli *outsiders*, altre teorie non sono così nette, perché individuano diversi fattori che possono portare le tradizionali organizzazioni dei lavoratori ad includere gli *outsiders* e a promuovere politiche a questi favorevoli. Il prossimo paragrafo delinea tali politiche nei contesti argentino e uruguayo, tracciandone a grandi linee il processo di *policy-making*.



4. La svolta inclusiva in Argentina e in Uruguay: gli assegni famigliari e le riforme delle pensioni

A partire dai primi anni Duemila, sia l'Argentina che l'Uruguay hanno adottato misure ispirate all'universalismo di base nei settori delle politiche familiari e delle pensioni. La svolta inclusiva è avvenuta in corrispondenza della crisi argentina – che successivamente ha colpito anche l'Uruguay – in seguito alle scelte di politica economica e finanziaria implementate durante gli anni Novanta e ispirate ai criteri del neoliberalismo. Il collasso del dicembre 2001 ha lasciato metà della popolazione argentina in povertà e un tasso di disoccupazione intorno al 24% (Skidmore e Smith, 2005). L'Uruguay ha subito anch'esso un contraccolpo rilevante, sebbene più moderato.

In questo contesto, in entrambi i paesi le prime politiche rivolte agli *outsiders* vennero introdotte per fronteggiare la crisi ed erano quindi transitorie ed emergenziali. Solo in un secondo momento sono state istituzionalizzate nel sistema di welfare. La presenza di queste due fasi ben distinte è particolarmente visibile nelle politiche rivolte alle famiglie che vivono in povertà o indigenza. Le similitudini tra i due paesi non si fermano qui: i governi di Argentina e Uruguay hanno infatti plasmato in modo simile sia le politiche di sostegno al reddito che quelle relative al sistema pensionistico. Per quanto riguarda il primo settore, entrambi i paesi hanno promosso l'adozione di misure prettamente non contributive, mentre le riforme del sistema pensionistico sono state incentrate sull'introduzione di requisiti d'accesso flessibili. Tuttavia, mentre l'Uruguay ha anche rafforzato le pensioni sociali già esistenti, in Argentina l'assistenza sociale rivolta agli anziani è rimasta residuale.

4.1. Argentina: politiche famigliari non contributive e “Moratoria” pensionistica

Fino agli anni Novanta, il sistema delle politiche familiari argentino si basava su due pilastri: un sistema di agevolazioni fiscali e un assegno per il sostegno al reddito. Entrambe queste misure erano rivolte alle famiglie regolarmente iscritte al sistema di assicurazione sociale, escludendo quindi altre categorie di lavoratori, come gli informali e i disoccupati. Dopo la crisi del dicembre 2001, l'Argentina introdusse la prima misura destinata ad alleviare la povertà nel pieno della crisi economica, il *Plan Jefas y Jefes de Hogares Desocupados* – PJJHD (Piano per i/le capofamiglia disoccupati/e). Il PJJHD era diretto al capofamiglia – uomo o donna – disoccupato/a, con uno o più figli a carico. Nonostante il successo in termini di copertura, molte critiche riguardarono l'uso del PJJHD in quanto misura atta a garantire la governabilità del paese e a ridurre la



mobilitazione della popolazione civile (Golbert, 2004). Questo provvedimento fu fortemente voluto da Eduardo Duhalde, che assunse la presidenza del Paese nel 2002, nel pieno della crisi, ed istituì il *Dialogo Social* (Dialogo Sociale), ovvero un dialogo che vide coinvolti governo, organizzazioni dei lavoratori, rappresentanze datoriali, movimenti sociali, organizzazioni dei disoccupati, la Chiesa Cattolica e le Nazioni Unite. Tutti questi attori furono riuniti in tavoli di lavoro con lo scopo di proporre cambiamenti al sistema politico ed economico per uscire dalla crisi. Il PJJHD è probabilmente il programma di maggiore successo del Dialogo.

Il PJJHD fu, tuttavia, presto abbandonato. Nel 2004, i suoi beneficiari vennero trasferiti o al *Plan Familias por la Inclusión Social* (Piano Famiglie per l'Inclusione Sociale), un piano di sostegno al reddito rivolto alle famiglie con figli più povere e amministrato dal Ministero per lo Sviluppo Sociale, oppure al *Seguro de Capacitación y Empleo* (Assicurazione di Formazione e Impiego), che forniva corsi di formazione e di inserimento al lavoro, ed era amministrato dal Ministero del Lavoro (Zaga Szenker, 2009). Queste misure vennero introdotte dal presidente Kirchner nel 2004, con lo scopo di superare le misure di emergenza; il loro impatto e la loro copertura rimasero comunque estremamente limitati fino a quando, pochi anni dopo, le misure di sostegno alle famiglie vennero istituzionalizzate. Nel 2009, infatti, l'*Asignación Universal por Hijo* – AUH (Assegno Universale per Bambino) venne introdotta da Cristina Kirchner, moglie del suo predecessore Nestor Kirchner. L'AUH rappresentò la prima misura rivolta ai disoccupati e ai lavoratori informali che non raggiungevano il salario minimo. In cambio del sostegno al reddito, alcuni requisiti dovevano essere rispettati. Infatti, l'80% della prestazione veniva pagata in contanti, mentre il restante 20% doveva essere ritirato in banca dietro presentazione di certificazioni di check-up medici, vaccinazioni e completamento dell'anno scolastico (Bertranou e Maurizio, 2012). L'AUH nel 2010 costituiva circa lo 0,6% della spesa sul PIL (Hintze e Costa, 2011) mentre il numero dei beneficiari si aggirava intorno ai 3,5 milioni (Bustos e Villafane, 2011). Infine, la copertura complessiva dei minori sotto ai 18 anni nel 2010 era del 91%, di cui l'AUH costituiva il 31% (Curcio and Beccaria, 2011).

L'AUH fu il risultato di un lungo dibattito. Già nel 1997 i partiti *Coalición Cívica* e *Partido Afirmación para una República Igualitaria* proposero un *Fondo para el Ingreso Ciudadano para la Niñez* (Fondo per un reddito di cittadinanza per l'infanzia). Dal 2007 in avanti, altri partiti proposero misure simili, tra questi il *Frente para la Victoria* (il partito di Cristina Kirchner), il *Partido Socialista*, *Unión Cívica Radical*, *Proyecto Sur*, *Solidaridad e Igualdad* ed *Encuentro Popular y Social*, *Unión Celeste y Blanco*; persino la Chiesa Cattolica fece la sua proposta. La politica argentina aveva quindi espresso il suo consenso per quanto riguardava le politiche familiari non contributive (Garay, 2016) e la competizione tra partiti fu decisiva per la sua adozione, nonostante Cristina Kirchner decise di agire da sola, rifiutando il dialogo (Lo Vuolo, 2013).

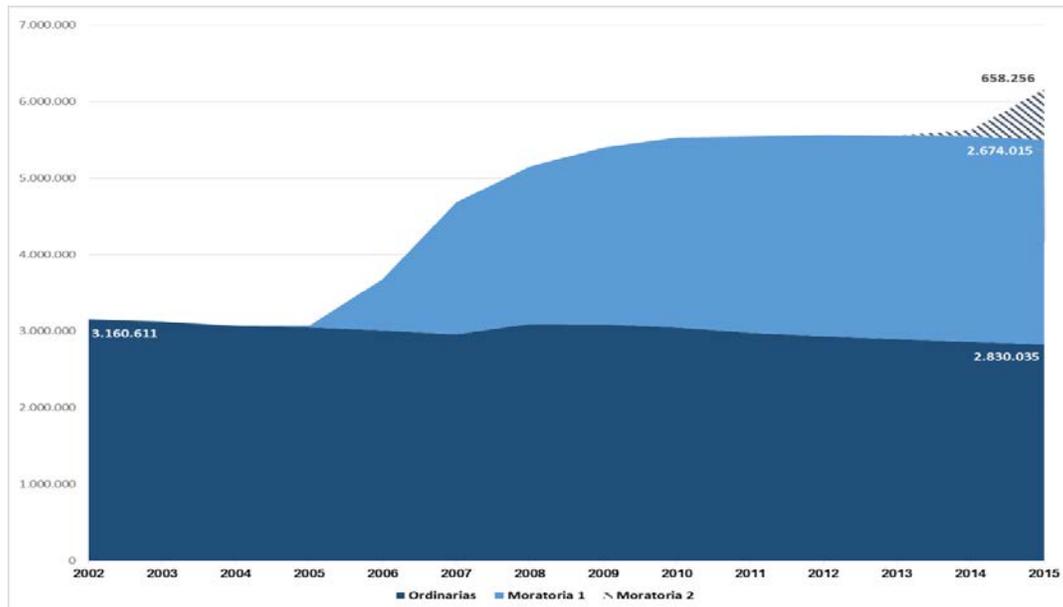


In campo pensionistico, invece, l'Argentina doveva far fronte al calo della copertura a favore degli anziani di oltre 65 anni che si era ridotta dal 76,8% nel 1995 al 69,9% nel 2002 (*Ministerio del Trabajo, Empleo y Seguridad Social y Presidencia de la Nación*, 2017). Inoltre, il sistema pensionistico argentino – che era misto, in quanto costituito da elementi pubblici e privati – collassò nel 2001 in seguito alla crisi economica. Una delle prime riforme implementate fu la *Ley de Jubilación Anticipada* (2004), cioè una legge sul pensionamento anticipato. I requisiti per accedervi erano molto stringenti: con 30 anni di contributi si poteva ricevere una pensione anche se l'età pensionabile non era stata raggiunta, a patto che il potenziale beneficiario fosse disoccupato. Dopo due anni, terminata la crisi, la legge fu abrogata. Il principale promotore e sottoscrittore di questa legge fu Francisco Gutiérrez, uno dei principali leader del più importante sindacato argentino, la CGT.

La misura che riscosse maggior successo fu invece il *Programa de Inclusión Previsional*, meglio noto come *Moratoria*, implementata nel 2005 dal presidente Nestor Kirchner. Il consenso tra le forze politiche su questo provvedimento era talmente ampio che fu approvato in sole tre settimane (Huber e Stephens, 2012). La *Moratoria* fu uno strumento elaborato con lo scopo di migliorare l'accesso al sistema pensionistico anche per coloro i quali non disponevano di sufficienti contributi. Il funzionamento del meccanismo era molto semplice: bastava dichiararsi lavoratori autonomi per il periodo nel quale non si erano pagati i contributi, e lo stato cominciava a “coprire il debito” e ad erogare l'assegno pensionistico. Mentre gli interessi erano pagati dallo stato, il debito mancante veniva parzialmente scontato nei primi cinque anni in cui si percepiva l'assegno. L'unico requisito richiesto era quello di aver raggiunto l'età pensionabile. Nonostante il beneficio fosse esiguo (con livelli assimilabili alla pensione minima; Grushka, 2014), come si può osservare nella figura sottostante, la *Moratoria* ebbe un impatto importante sulla copertura dei pensionati, passando dal 69% nel 2003 al 91% nel 2010 (Beccaria e Danani, 2014). I beneficiari furono in larga parte donne, che rappresentavano ben l'87% del totale nel 2012 (Arza, 2012). La *Moratoria* protesse soprattutto le famiglie povere: il 48% dei beneficiari era sotto la linea di povertà, il 34% appena sopra, il 16% apparteneva alla classe media e solo il 2% delle persone raggiunte dal beneficio era parte della classe medio-alta (Beccaria e Danani, 2014). La riforma fu pensata per coprire solo i periodi di mancati contributi fino al 1993 ed era perciò destinata a scomparire col tempo.



Figura 2. Evoluzione della copertura pensionistica, 2002-2015.



Fonte: Ministerio del Trabajo, Empleo y Seguridad Social, 2017.

Una seconda *Moratoria*, introdotta nel 2014, consisteva nell'aumentare i periodi di copertura per mancati contributi fino al 2003. In questo caso furono però applicati criteri più rigorosi basati sulla prova dei mezzi. Le pensioni sociali dirette agli anziani non furono invece sostanzialmente modificate: esistenti da decenni, i requisiti di accesso erano troppo stringenti. Con il PJJHD, alcuni di questi requisiti vennero modificati, ma la copertura rimase comunque stabile. Fu preferita la *Moratoria* come strumento di inclusione sociale rispetto alle pensioni sociali in modo da coprire un maggior numero di persone.

4.2. Uruguay: espansione delle politiche familiari e riforma parametrica delle pensioni

Con l'avvento del partito di sinistra *Frente Amplio* e del presidente Tabaré Vázquez, il settore delle politiche familiari divenne oggetto di importanti riforme. Benché la copertura fosse relativamente alta – grazie alla presenza congiunta di piani contributivi e non-contributivi, un'eccezione nella regione latino-americana – il livello degli assegni famigliari era molto basso. Infatti, queste misure erano storicamente legate al salario minimo, il cui valore era andato diminuendo a partire dagli anni Settanta (Database online del *Instituto Nacional de Estadística*).



Nel 2005, in risposta alla crisi che colpì l'Uruguay come conseguenza del default argentino, il governo presentò il PANES - *Plan de Asistencia Nacional a la Emergencia Social* (Piano di Assistenza per l'Emergenza Sociale), che era stato il cavallo di battaglia durante la campagna elettorale per le elezioni presidenziali del 2004². Diretto alle persone in condizione di indigenza, fu il primo programma ad essere diretto dal *Ministerio del Desarrollo Social* (Ministero dello Sviluppo Sociale). Il piano prevedeva un supporto al reddito degli indigenti, oltre a sussidi per l'acqua e l'elettricità e una carta per gli acquisti di cibi e bevande. Il PANES arrivò a coprire circa un terzo della popolazione uruguayana (Altman, Castiglioni e Luna, 2008).

In quanto misura di emergenza, fu presto eliminata e sostituita dal *Plan Equidad* (Piano D'Equità) nel 2008. Questo provvedimento sostituì anche le residuali politiche non-contributive in vigore rispettivamente dal 1999 e dal 2004. Il *Plan Equidad*, diretto alle famiglie sotto la soglia di povertà, accrebbe il valore dell'assegno e lo differenziò a seconda della scolarizzazione dei bambini presenti nel nucleo familiare e della ricchezza della famiglia: i benefici furono aumentati soprattutto per chi aveva tra i 13 e i 18 anni, incentivando l'istruzione secondaria. Lo scopo di questa misura era estendere la copertura a tutti i bambini, indipendentemente dalla situazione contributiva dei genitori, e quindi ridurre il gap tra sistema contributivo e non contributivo. La tabella seguente riporta la copertura garantita del sistema di assegni familiari contributivi e non contributivi. Si può osservare come l'introduzione delle nuove misure contribuì all'espansione della copertura (benché dal 2008 al 2009 ci fu una temporanea diminuzione, dovuta all'abolizione delle due politiche non contributive assorbite dal *Plan Equidad*).

Tabella 2. *Beneficiari del sistema di assegnazioni familiari, 2004-09*

Riforme	1980	1999 (non-contr.)	2004 (non-contr.)	2008 (<i>Plan Equidad</i>)	Totale
2004	315.200	105.406	65.685	-	486.283
2005	324.001	85.396	112.508	-	521.905
2006	335.304	69.081	140.436	-	544.820
2007	341.794	55.540	155.816	-	553.151
2008	256.207	15.636	49.471	257.318	578.631
2009	189.075	abolito	abolito	374.690	563.765

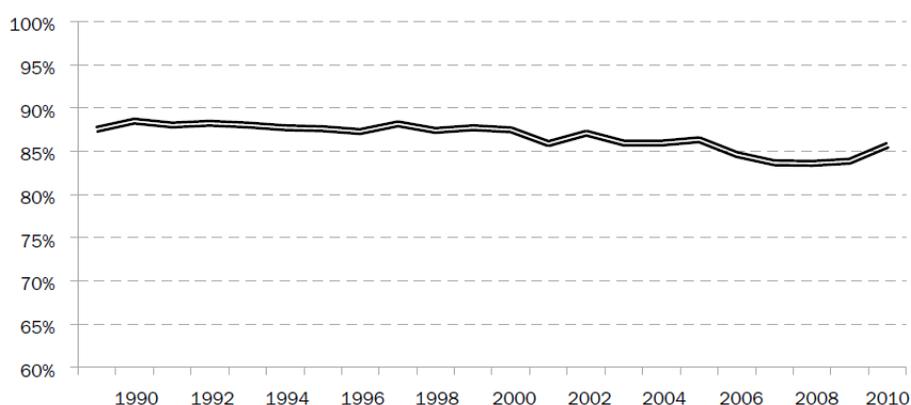
Fonte: *Uruguay Social – Consejo Nacional de Políticas Sociales, 2009*

² In tal senso, il documento "*Grandes lineamientos programáticos para el gobierno 2005-2009. Porque entre todos otro Uruguay es posible*", approvato dal IV Congresso Straordinario il 21/12/03, include le principali proposte politiche del partito del *Frente Amplio*.



Per quanto riguarda il sistema pensionistico, i livelli di copertura erano tra i più alti della regione, toccando addirittura il 90% degli anziani nel 1990. Tuttavia, si può osservare un trend negativo dovuto alla riduzione dell'erogazione delle pensioni contributive: fu il risultato dell'incremento dell'informalità sul mercato del lavoro e della riforma del 1996, responsabile dell'introduzione di un pilastro privato e dell'aumento di alcuni requisiti sia in termini di anni di contribuzione che di età pensionabile. Nello stesso periodo, le pensioni sociali crebbero leggermente, passando da 65.486 nel 2001 a 71.999 nel 2009 (Rofman, Apella e Vezza, 2013).

Figura 3. Copertura pensionistica tra gli anziani (%), 1989-2010.



Fonte: Rofman, Apella e Vezza (2013)

Il governo intervenne nel settore pensionistico nel 2007 introducendo una riforma parametrica che prevedeva tre “aggiustamenti” relativamente all’età pensionabile e agli anni di contributi richiesti per accedere alla pensione. I requisiti furono quindi ridotti e, come si può notare dalla figura presentata qui sopra, la copertura pensionistica aumentò a partire dal 2009. La prima misura influenzò le pensioni di vecchiaia, fino a quel momento raggiungibili con 70 anni di età e 15 anni di contributi. Con la riforma che entrò in vigore nel 2008, si offrì l’opportunità di abbassare il requisito dell’età, ma solo con un aumento del periodo di contribuzione: per ogni anno d’età anagrafica in meno, il livello di contribuzione aumentò di due anni (OECD/IDB/The World Bank, 2014). La seconda misura fu pensata per le madri: per ogni bambino nato vivo o adottato, lo stato aggiunse un anno di contribuzione al totale. Infine, furono ridotti da 35 a 30 anni i contributi necessari per le pensioni di anzianità.

Anche le pensioni non-contributive furono rinforzate. Il *Subsidio a la Viejaz* (Sussidio per la Vecchiaia) fu introdotto con lo scopo di coprire chi non poteva accedere alla *Pensión por Viejaz* (la pensione sociale introdotta nel 1919) perché troppo giovane. Infatti, la prima era rivolta agli



anziani tra i 65 e 70 anni, mentre la seconda tutelava i cittadini con più di 70 anni che non avevano accesso al sistema contributivo e che vivevano in una situazione di povertà o indigenza.

5. Sindacati e politiche pro-outsider in Argentina e in Uruguay

Qual è stato il ruolo dei sindacati nel processo decisionale durante la svolta inclusiva? Hanno partecipato attivamente a disegnare le riforme delle politiche familiari e del sistema pensionistico? Quali sono state le ragioni che hanno portato i sindacati a supportare le misure approvate oppure ad osteggiarle? Per rispondere a queste domande, dopo una breve introduzione dei due sistemi sindacali in Argentina e in Uruguay e dei sindacati presenti nei due paesi, il paragrafo è volto ad analizzare le strategie adottate dalle organizzazioni dei lavoratori rispetto alle politiche inclusive e alle motivazioni sottese alle loro scelte.

I sistemi sindacali di Argentina e Uruguay sono diametralmente opposti: mentre in Argentina vige il principio dell'“unicità”, in Uruguay vale quello della “pluralità”. In Argentina viene garantita la *personería gremial*: è cioè ammessa solo un'organizzazione per settore, industria o azienda, quella più rappresentativa in termini di numero di iscritti (Tomada, 2001; Radiciotti, 2011). Di fatto, viene formalmente riconosciuto dallo stato un unico sindacato per settore, industria e azienda. In Uruguay non esiste invece nessun tipo di vincolo e possono coesistere più sindacati per settore. Nonostante ciò, in Argentina esistono due organizzazioni, CGT - *Confederación General del Trabajo* (che detiene la *personería gremial*) e la CTA - *Central de Trabajadores de la Argentina* (che invece ne è priva), mentre in Uruguay ne esiste solo una, il PIT-CNT - *Plenario Intersindical de Trabajadores - Convención Nacional de Trabajadores*. Essi si distinguono principalmente a seconda del rapporto col governo, delle caratteristiche della base e degli iscritti, oltre che dell'ideologia.

Per quanto riguarda il primo elemento, la CGT gode, come detto, della *personería gremial* ed è storicamente legata al partito peronista, quindi viene strettamente coinvolta nei processi di gestione economica del paese, mentre la CTA non ha legami con alcun partito politico. La confederazione uruguayana, come la CGT, ha un rapporto molto stretto con il governo del *Frente Amplio*, ed ha quindi accesso alle risorse istituzionali grazie alla relazione con il partito di riferimento, col quale condivide anche parte della sua leadership (Lanzaro, 2010).

I tre sindacati differiscono anche per le caratteristiche degli iscritti: la CGT predomina nei settori chiave dell'economia, mentre la CTA si rivolge agli spazi non ancora “occupati” dalla CGT, quali il settore pubblico - dove il meccanismo della *personería gremial* non è in vigore - e parte di



quello privato, permettendo l'affiliazione anche a lavoratori informali e disoccupati (Alfie, 2011). Anche il PIT-CNT rappresenta disoccupati e lavoratori informali, soprattutto attraverso la creazione di sindacati *ad hoc* nei settori dove l'informalità è più alta, come il lavoro domestico. Si stima che, nel 2010, la CGT potesse contare su circa 2,7 milioni di iscritti³, mentre la CTA registrava 1 milione di affiliati nel 2007 (Serdar, 2012). Per il PIT-CNT esistono invece dati più precisi, che vengono riportati nella Tabella 3. Dopo aver toccato il minimo degli iscritti nel 2003, nel 2015 raggiungono le 230 mila unità, ritornando quasi al valore del 1987. Si nota, inoltre, una sostanziale parità tra settore pubblico e privato.

Le tre organizzazioni presentano, infine, ideologie e modi di agire differenti: da un lato, la CGT è considerata "peronista", ovvero una tipologia di sindacato social-democratico che ha uno strettissimo rapporto con il governo e trae il suo potere dall'apparato statale (Zorzoli, 2017); dall'altro, la CTA ha delle idee chiaramente di sinistra e si definisce "classista, anti-imperialista, anti-capitalista e per il socialismo" (Abal-Medina, 2015). Quest'ultima nasce infatti negli anni Novanta in rottura con la CGT e il suo sostegno alle politiche neoliberaliste dei governi di Saul Menem (1989-1994; 1994-1999). Come la CTA, il PIT-CNT è indubbiamente considerato di sinistra, con fazioni che si dichiarano comuniste o socialiste, fino a toccare frange anarchiche.

In base alle caratteristiche qui considerate, ci si aspetterebbe quindi che la CGT sia *pro-insider* e non appoggi le istanze degli *outsiders*, mentre la CTA sembrerebbe decisamente orientata verso una strategia *pro-outsider*. Non è invece possibile avere aspettative univoche relative al PIT-CNT, che dispone di risorse istituzionali, ma ha un'ideologia di sinistra e una base più frammentata rispetto alla CGT.

Tabella 3. *Evoluzione degli iscritti (in migliaia, 1985-2015)*

	1985	1987	1990	1993	1996	2001	2003	2006	2008	2011	2015
Totale	250.9	235.8	222.3	173.7	126.2	129.3	101.8	141.0	181.4	199.2	230.2
Pubblico	105.7	104.0	106.8	98.6	82.7	80.5	70.2	81.8	95.4	113.0	113.4
Privato	131.6	116.5	100.0	61.7	43.5	49.3	31.6	59.2	86.0	86.2	116.8
AEBU⁴	13.6	15.3	15.5	13.3							

Fonte: archivio del PIT-CNT, numero di iscritti ai congressi

³ Elaborazione dell'autore da Senen Gonzalez and Bosoer, 2011.

⁴ L'AEBU – *Asociación de Los Empleados Bancarios de los Uruguay* – veniva contato separatamente fino al 1993; successivamente è stato assorbito dal settore privato.



5.1. La mobilitazione della CTA e la creazione del FreNaPo

La CTA è senza dubbio il sindacato che più di altri ha contribuito alla svolta inclusiva del *welfare state* argentino. Nel 2001, prima del collasso dell'economia argentina, la CTA diede vita al FreNaPo – *Frente Nacional contra la Pobreza* (Fronte Nazionale contro la Povertà), organizzazione che racchiudeva anche molti gruppi organizzati di disoccupati (Serdar, 2012 and 2015), con lo scopo di combattere la povertà. Tre le proposte del movimento: un “Assegno di Occupazione e Formazione” per i capifamiglia disoccupati - che includeva sia il sostegno al reddito che la partecipazione a politiche attive del lavoro - un “Assegno Universale per Bambino” e un “Assegno Universale” per coloro che erano sprovvisti di tutela pensionistica pur avendo raggiunto l'età pensionabile (Del Frade, 2011). La mobilitazione del FreNaPo non portò però a risultati immediati perché la crisi del dicembre 2001 impedì l'avanzamento di qualsiasi tipo di richiesta. Nonostante ciò, “questa strategia (con riferimento alla creazione del FreNaPo) ha avuto così tanto successo che sia Duhalde che i Kirchner hanno trasformato le proposte della CTA (riguardanti i disoccupati, l'assegno familiare per i bimbi e quello per gli anziani) nelle loro proposte (...). Nel 2001, il FreNaPo (...) ha definito l'agenda politica degli anni successivi”⁵.

In seguito, nel 2002, il presidente Duhalde convocò un *Dialogo Social* - il cui maggiore successo fu indubbiamente il PJJHD - durante il quale il sindacato si mantenne ai margini. La CTA ripropose a gran voce le politiche del FreNaPo affermando che “lottare contro la povertà è la condizione principale per il rispetto dei diritti umani” (PUBCTA, 2002). Il PJJHD fu supportato dall'organizzazione dei lavoratori, ma anche criticato soprattutto per la mancanza di politiche attive del lavoro ad esso associate, la “mancanza di universalismo e la scarsa capacità redistributiva” (Lozano, 2002).

Con l'arrivo dei Kirchner, l'azione della CTA venne marginalizzata. Nestor Kirchner adottò infatti una politica di *divide et impera*, assorbendo alcuni dei movimenti sociali che facevano parte della CTA nel governo (tra gli altri, Retamozo e Di Bastiano, 2017). Inoltre, preferì la CGT come alleato politico, in quanto possedeva un maggiore potenziale di mobilitazione. La CTA ebbe però l'opportunità di partecipare al processo decisionale del principale successo in termini di politiche sociali ottenuto da Nestor Kirchner durante la sua presidenza: la *Moratoria*. In particolare, Claudio Lozano⁶, uno dei suoi leader, attivo anche come membro del Parlamento, spinse per la sua adozione. Neanche in questo caso mancarono le critiche: il livello dell'assegno pensionistico, simile alla pensione minima, venne considerato troppo basso. “E' chiaro che siamo a favore [della *Moratoria*], (...) ma dobbiamo dare un'entrata alle persone affinché

⁵ Intervista con il direttore del “Centro de Estudio y Formación” della CTA – 23 dicembre 2016, Buenos Aires.

⁶ Intervista con il Segretario Generale della CTA Autonoma – 12 dicembre 2016, Buenos Aires.



possano vivere con dignità”⁷. L’attitudine inclusiva della CTA si può osservare anche nell’AUH, definita come “un miglioramento trascendentale”⁸ perché avrebbe aiutato chi viveva una situazione di povertà e indigenza, nonostante non fosse considerata una misura che potesse risolvere il problema della disuguaglianza. La CTA infatti chiese l’universalità della misura in modo da coprire tutti i bambini sotto i 18 anni⁹ e l’indicizzazione dell’AUH all’inflazione.

Ma cosa ha spinto la CTA a mobilitarsi per chiedere al governo l’adozione di politiche *pro-outsider*? Sicuramente, come si può osservare dalla presentazione del FreNaPo, “l’organizzazione ha, tra i suoi scopi, oltre all’incremento salariale, al miglioramento delle condizioni lavorative o alla contrattazione collettiva, la lotta contro la povertà”¹⁰. Da queste parole si evince come la lotta alla povertà – una delle tipiche rivendicazioni storicamente associate alla sinistra – sia un obiettivo principale della CTA, che ha quindi portato naturalmente l’organizzazione ad aprirsi nei confronti degli *outsiders*.

Tuttavia, bisogna anche sottolineare come le modalità di azione e la scelta di rappresentare gli *outsiders* siano state anche influenzate dall’assenza di risorse istituzionali. Infatti, non solo la CTA non può contare su nessuna alleanza politica storica, ma anche la *personería gremial* le è stata negata, nonostante i tentativi di avvicinamento a Kirchner fatti dal sindacato nei primi anni della sua amministrazione. Inoltre, se da un lato la presenza di movimenti sociali all’interno della sua base ha aiutato il sindacato ad allargare i propri interessi d’azione e la propria rappresentanza (inclusendo donne, indigeni, studenti, etc. oltre ai tradizionali lavoratori formali), dall’altro, i movimenti stessi hanno facilitato la creazione di importanti network a livello locale, tamponando così l’assenza di risorse politiche derivanti dal governo.

5.2 La CGT e il supporto ai governi di Nestor e Cristina Kirchner

Il caso della CGT è particolarmente interessante, in quanto ci si aspetterebbe che il principale sindacato argentino non supporti politiche *pro-outsider*. Invece, la CGT sostenne le politiche di sostegno al reddito e partecipò attivamente alla costruzione delle politiche pensionistiche.

In seguito al dicembre 2001, infatti, attraverso alcuni suoi parlamentari membri del Partito Peronista, propose una sorta di assegno di disoccupazione in linea con quello della CTA e del FreNaPo (Merino, 2012). La proposta non venne accettata. Quando fu approvato il PJJHD,

⁷ Intervista con leader della CTA Autonoma – 2 giugno 2017, Buenos Aires.

⁸ Si veda “Para la CTA “es un avance trascendental””, Pagina 12, 29-10-2009 disponibile al link <https://www.pagina12.com.ar/diario/ultimas/subnotas/134326-43340-2009-10-29.html>.

⁹ Si veda “La CTA marchó a Plaza de Mayo y hubo caos de tránsito”, Clarin, 08-06-2011 disponibile al link https://www.clarin.com/politica/Arrancaron-movilizaciones-cortes-rutas-CTA_0_S1CgGIZawml.html.

¹⁰ Intervista con il Segretario Generale della CTA Autonoma – 12 dicembre 2016, Buenos Aires.



l'organizzazione dei lavoratori sostenne la misura "da un punto di vista filosofico e sociale, sapendo che (...) era necessario in un contesto di crisi"¹¹ ma non partecipò al processo di *policy-making*. Inoltre, nonostante il supporto, ci furono anche molte critiche. Hugo Moyano, il leader dei sindacati dei camionisti e della fazione più rilevante all'interno della CGT, affermò che con il PJJHD "il lavoro decente sarebbe stato sostituito da piani sociali con una durata limitata e da piani di aiuto ai disoccupati (...) contrapposti alla promozione del lavoro"¹².

Quando Nestor Kirchner assunse la presidenza nel 2003, la fazione della CGT capeggiata da Hugo Moyano assunse il controllo della confederazione. Da quel momento, le posizioni della CGT nei confronti delle politiche *pro-outsider* furono più accomodanti. Per quanto riguarda l'AUH, la CGT sostenne il governo di Kirchner affermando che "la misura non solo ebbe un impatto sulla distribuzione della ricchezza, ma anche sulla riduzione della povertà tra ampi settori della popolazione"¹³. Moyano propose anche l'aumento degli assegni familiari per i lavoratori formali: "E' necessario collegare l'AUH all'inflazione, ma anche gli assegni familiari contributivi devono crescere"¹⁴. Misure come l'AUH sono perciò considerate importanti per quanto riguarda la riduzione delle disuguaglianze¹⁵ e per riparare alle ingiustizie del periodo neoliberista¹⁶.

Nel settore delle pensioni, il coinvolgimento della CGT fu maggiore. Innanzitutto, prima che la *Moratoria* fosse approvata, il sindacato – tramite Francisco Gutiérrez, uno dei suoi leader e membro del Parlamento – propose nel 2004 la "*Ley de la Jubilación Anticipada*"¹⁷ (legge sul prepensionamento) per permettere ai disoccupati che avevano già raggiunto l'età pensionabile - ma a cui mancavano alcuni anni di contribuzione - di accedere al sistema pensionistico. Anche relativamente alla *Moratoria* la CGT fu attiva nel processo di *policy-making* attraverso i suoi parlamentari. Criticò però la scarsa generosità delle pensioni erogate attraverso la *Moratoria*, in

¹¹ Intervista con leader UOM (Unión Obrera Metalúrgica - CGT) e membro del Polo Social e del Frente para la Victoria – 23 maggio 2017, Buenos Aires.

¹² Si veda "Moyano encabezó una marcha de recolectores de residuos", La Nación, 19-09-2002 disponibile al link <http://www.lanacion.com.ar/433032-moyano-encabezo-una-marcha-de-recolectores-de-residuos> and "Moyano y el empleo", Pagina 12, 30-12-2002 at <https://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-14781-2002-12-30.html>.

¹³ Intervista con leader UOM (Unión Obrera Metalúrgica - CGT) – 23 maggio 2017, Buenos Aires.

¹⁴ Si veda "Lo habitual, en otro contexto", Pagina 12, 08-09-2011 disponibile al link <https://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-176331-2011-09-08.html> e "Moyano: "El gran déficit de este modelo es la inflación"", Clarin, 08-06-2011 disponibile al link https://www.clarin.com/politica/Moyano-inflacion-asignacion_universal_por_hijo-deficit_del_modelo_0_BysZFS-pPXx.html.

¹⁵ Intervista con membro del Parlamento con il Frente para la Victoria e avvocato della CGT – 24 maggio 2017, Buenos Aires.

¹⁶ Intervista con leader UOM (Unión Obrera Metalúrgica - CGT) e membro del Polo Social e del Frente para la Victoria – 23 maggio 2017, Buenos Aires.

¹⁷ Per il testo, si consulti <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/100000-104999/102726/norma.htm>



quanto mentre il 28% dei pensionati riceveva la pensione minima nel 2002, la percentuale salì al 73% nel 2009¹⁸.

Perché la CGT adottò un profilo *pro-outsider*, contrariamente alle aspettative? Un elemento emerso dall'analisi empirica dal caso argentino è sicuramente la competizione tra sindacati e, in particolare, con la CTA. Le due organizzazioni instaurarono una competizione in varie occasioni. Ad esempio, durante la crisi del 2002, la proposta della CGT relativa a un sussidio di disoccupazione unito a politiche di formazione ed inserimento al lavoro ricalca una delle tre politiche proposte dal FreNaPo. Inoltre, la competizione continuò con il primo governo di Nestor Kirchner: mentre la CTA tentò – invano – di ottenere la *personería gremial* e di accedere quindi a risorse istituzionali, la CGT si concentrò sul consolidamento delle proprie posizioni e del rapporto con il governo peronista.

Le risorse istituzionali sono sicuramente un punto chiave per comprendere la posizione della CGT. Nel caso argentino, la relazione tra il presidente Nestor Kirchner (e, successivamente, sua moglie Cristina) e Hugo Moyano, beneficiò entrambi gli attori (Armellino, 2011). Infatti, nel 2003 Kirchner aveva ottenuto la presidenza con una percentuale del 22% ed era quindi in cerca di un alleato forte. La CGT si candidò fin da subito per questo ruolo, scalzando facilmente la CTA che, dopo la parziale smobilitazione del FreNaPo, non poteva offrire molto al nuovo governo. Kirchner ottenne un solido consenso nella CGT, caratterizzato da un potenziale di mobilitazione molto alto, mentre il sindacato ebbe accesso alle risorse istituzionali. In cambio del supporto alle politiche del governo, comprese quelle relative agli *outsiders*, ottenne quindi notevoli vantaggi per i suoi affiliati e non dovette scegliere tra le risorse della base e quelle istituzionali.

Per quanto riguarda il sistema pensionistico, altri fattori contribuiscono a spiegare le strategie della CGT. Chiaramente, in competizione con la CTA, la CGT cercò di espandere la copertura pensionistica e lo fece flessibilizzando i requisiti per accedervi con la *Ley de Jubilación Anticipada*. Le ragioni della CGT erano relative alla preoccupazione di coloro i quali – benché attualmente inseriti nel mercato del lavoro formale – non si trovavano nelle condizioni di accedere al sistema pensionistico a causa degli anni di contribuzione persi¹⁹, i cosiddetti *mid-siders*. La *Moratoria* venne considerata il “prezzo da pagare per compensare coloro che erano stati esclusi dal mercato del lavoro formale. (...) Ha beneficiato molti argentini che hanno lavorato senza che le imprese abbiano versato alcun contributo a loro nome (...)”²⁰. L'indebolimento della protezione dei *mid-siders*, che potenzialmente costituiscono la base del sindacato, è quindi uno dei fattori che hanno spinto la CGT a supportare le politiche *pro-outsiders*.

¹⁸ Revista de la secretaria de estadísticas, registros y defensa al consumidor CGT, 2010.

¹⁹ Intervista con leader UOM (Unión Obrera Metalúrgica - CGT) – 23 maggio 2017, Buenos Aires.

²⁰ Intervista con leader UOM (Unión Obrera Metalúrgica - CGT) – 23 maggio 2017, Buenos Aires.



5.3 La proposta alternativa del PIT-CNT e la riforma del Dialogo nazionale

Anche nel caso uruguayano, il sindacato giocò un ruolo rilevante nella svolta inclusiva. Tuttavia, la sua presenza fu ben più importante nel processo di *policy-making* in campo pensionistico che in quello delle prestazioni famigliari non contributive.

Infatti, per quanto riguarda il secondo, il sindacato si limitò ad aiutare il governo fornendo servizi d’inserimento lavorativo e formazione, la frequenza dei quali era fondamentale per ottenere il sostegno al reddito previsto dal PANES²¹. Inoltre, quando nel 2007 il PANES fu sostituito dal *Plan Equidad*, il PIT-CNT collaborò con il MIDES (cioè il Ministero dello Sviluppo Sociale, responsabile del progetto) alla definizione del database dei potenziali beneficiari²².

Il ruolo del PIT-CNT nella riforma parametrica delle pensioni fu invece rilevante e facilitato dalla presenza di alcuni meccanismi istituzionali e di governo. Infatti, il PIT-CNT era parte del dal BPS – *Banco de Previsión Social*, ovvero l’istituzione responsabile per le politiche contributive, tra cui quelle pensionistiche. Il consiglio del BPS, composto da sette membri di cui uno eletto dal sindacato, elaborava delle vere e proprie proposte su come riformare il sistema di welfare del paese. Inoltre, il processo di *policy-making* relativo alle riforme pensionistiche avvenne attraverso il Dialogo Nazionale del 2007, organizzato dal presidente Tabaré Vazquez e dal Ministro del Lavoro Jorge Bruni. Il dialogo poté contare, tra gli altri, sul supporto dell’*Universidad de La República* e dell’accademia uruguayana, delle Nazioni Unite e dell’Organizzazione Internazionale del Lavoro dell’Uruguay. Tali meccanismi facilitarono enormemente la partecipazione delle parti sociali, tra cui il sindacato. Nel contesto del Dialogo Nazionale, che era organizzato attorno a cinque tavoli di lavoro, il tavolo “Inclusione, Lavoro e Protezione Sociale” osservò come la metà della popolazione attiva tra i 20 e i 59 anni non contribuiva al sistema pensionistico a causa di fenomeni quali informalità e/o disoccupazione, auspicando interventi per invertire la rotta ed estendere la protezione sociale anche a coloro che ne erano privi (BPS, 2008). In questo contesto, il PIT-CNT ripropose il modello di sistema pensionistico che aveva elaborato a seguito dell’introduzione del pilastro privato nel 1996. La tabella 4 sotto ne evidenzia i punti principali.

²¹ Ministero dello Sviluppo Sociale, 10-04-2007, Commissione “Especial Población y Desarrollo Social”, Camera dei Deputati.

²² Intervista con il Ministro dello Sviluppo Sociale.

Tabella 4. *La controproposta del PIT-CNT*

Pilastri	Principali caratteristiche
Primo	Assistenza sociale per le persone al di sotto della soglia di povertà e al di sopra dei 65 anni d'età
Secondo	A ripartizione, obbligatorio, pubblico, con contributi pagati dal datore di lavoro, dal lavoratore e dallo stato, con età pensionabile flessibile in modo da garantire un'ampia inclusione
Terzo	Sistema complementare, a capitalizzazione, pubblico, volontario, riservato solo ad alcuni gruppi con reddito elevato, che devono obbligatoriamente partecipare alla gestione del fondo.

Fonte: elaborazione dell'autore (da ERT - PIT-CNT, 2011, p. 112).

Rispetto al sistema già vigente in Uruguay, la proposta del PIT-CNT avrebbe portato all'espansione delle pensioni sociali (che con la riforma del 1996 erano dedicate solo a coloro con 70 o più anni d'età) e ad un pilastro a capitalizzazione pubblico e volontario anziché privato ed obbligatorio. All'interno del Dialogo Nazionale, la proposta del PIT-CNT fu rifiutata. Riuscì però a far approvare la riduzione della contribuzione da 35 a 30 anni per le pensioni di anzianità, e dell'età pensionabile da 70 a 65 anni per quelle di vecchiaia²³. Per quanto riguarda le misure di assistenza sociale, il PIT-CNT ne chiese l'universalità, ovvero che tutti coloro i quali non fossero coperti dal sistema contributivo potessero essere parte di quello non-contributivo. Infatti, "la protezione sociale può e deve essere universale, solidaristica e no-profit" (ERT-PIT-CNT, 2001, p.130).

Il PIT-CNT propose dunque attivamente delle modifiche relative al sistema pensionistico contributivo, soprattutto in termini di flessibilità dell'età pensionabile e degli anni di contribuzione; contemporaneamente, appoggiò le riforme al sistema di politiche familiari. Inoltre, il PIT-CNT cercò di rappresentare gli *outsiders* includendoli all'interno della propria base anche se, nonostante gli sforzi fatti (ad esempio, creando sindacati ad hoc per categorie dove i lavoratori informali prevalgono su quelli formali, come le lavoratrici domestiche), uno dei suoi leader ammise di non aver "incluso tutti i settori che [volevano] includere (...) e che bisogna lavorare ulteriormente per diminuire il divario tra formali e informali in termini di

²³ Per maggiori informazioni, consultare "Dialogo Nacional sobre Seguridad. Informe y Documentos. Abril 2008" disponibile all'indirizzo www.dialogoseguridadsocial.org.



rappresentanza”²⁴. Quali sono, tuttavia, le ragioni che spinsero il sindacato verso tali strategie, anche considerando le aspettative non univoche della teoria?

Innanzitutto, è necessario osservare che nel settore pensionistico le misure introdotte garantivano la copertura sia agli *outsiders* (con le pensioni sociali per le quali fu abbassata l’età pensionabile) che ai *mid-siders* (con l’introduzione di requisiti flessibili). Infatti, “(il requisito di avere 35 anni di contribuzione) impediva alle persone di ricevere un assegno pensionistico. Sfortunatamente, tutti persero qualche anno (...), in particolare lavoratori del settore privato, coloro che erano impiegati nelle aree rurali del paese, le donne e i lavoratori con basse entrate (...). I più influenzati furono i lavoratori le cui aziende chiusero negli anni Novanta, e coloro che vennero colpiti dalla crisi del 2002”²⁵.

Benché l’effetto della presenza dei *mid-siders* nel mercato del lavoro dell’Uruguay (e, conseguentemente, nella *membership* del PIT-CNT) non possa essere sottostimato, soprattutto in relazione al settore pensionistico, è emerso che le ragioni alla base della strategia *pro-outsiders* del PIT-CNT sono state molteplici e vanno ben oltre la composizione della *membership*. Infatti, il sindacato definì il sistema di protezione sociale come un “diritto umano”²⁶ che deve essere universale; “tutti gli esseri umani, senza eccezioni (...) devono ricevere la stessa copertura”²⁷. L’importanza dell’inclusione sociale è ulteriormente evidenziata in relazione alle politiche familiari: “Il *Plan Equidad* (...) dovrebbe duplicare o triplicare (...) è parte di questo processo di inclusione sociale e di costruzione della cittadinanza”²⁸. Si può perciò notare come il PIT-CNT sia portatore di un’idea di *welfare state* tipica di un’ideologia che rimanda alla tradizione della sinistra radicale, secondo la quale il sistema di protezione sociale è un diritto per tutti. Tale ideologia è condivisa sia a livello partitico che sindacale.

²⁴ Intervista con il vicepresidente del PIT-CNT – 3 luglio 2017, Montevideo.

²⁵ Si veda <<Entrevista a Ernesto Murro, 06.10.2008 EN PERSPECTIVA, El Espectador. Murro: "Gradualmente, estamos mejorando las pasividades y el acceso a la jubilación">>

²⁶ Intervista con leader SUNCA (Sindicato Único Nacional de la Construcción y Anexos - PIT-CNT) e membro del Parlamento con il Partito Comunista (all’interno del Frente Amplio) – 28 giugno 2017, Montevideo.

²⁷ Si veda “Qué es la seguridad social?”, Equipo de Representación de los Trabajadores en el BPS, brochure che fa parte di ERT (2016), “Manual de prestación en Seguridad Social” disponibile al link https://issuu.com/ert-comunicacion/docs/manual_prestaciones

²⁸ Disertación del Presidente del BPS, Sr. Ernesto Murro en la Aula Magna de la Facultad de Ciencias Economicas y Administración de la UDELAR, en el marco de la presentación del estudio “Informalidad: Escape y Exclusión” del Banco Mundial, a cargo del Economista Jefe citado Organismo para America y el Caribe, Dr. Guillermo Perry, 07/11/2014, disponible al link https://www.bps.gub.uy/bps/file/262/2/0971_congreso_onajpu_informe_de_murro_12-10-07.pdf



6. Conclusioni

Questo lavoro ha voluto offrire un doppio contributo: da un lato, mostra come è stato possibile costruire un welfare inclusivo anche in un contesto “difficile” - a causa della struttura del sistema di protezione sociale abbinato a peculiari condizioni del mercato del lavoro - come quello latino-americano; dall’altro, affronta il problema della rappresentanza, con riferimento ai sindacati e a come essi si pongono nei confronti delle politiche destinate alle categorie di lavoratori più svantaggiate, gli *outsiders*.

Per quanto riguarda il primo punto, relativo alla *policy*, il problema affrontato dai decisori politici durante la svolta inclusiva consistette nel trovare un modo per coprire coloro i quali erano esclusi dal sistema di welfare. Si decise quindi di agire su due fronti. In primo luogo, si diede importanza ai meccanismi di assistenza sociale, sottosviluppati quando non del tutto assenti. L’assistenza sociale doveva diventare - insieme alle già presenti misure contributive - funzionale al raggiungimento della copertura universale in tutta la regione latino-americana. Nei due paesi considerati, tale approccio prevalse nell’ambito delle politiche familiari - PJJHD e AUH in Argentina, PANES e *Plan Equidad* in Uruguay. In secondo luogo, il sistema pensionistico venne modificato. Mentre in altri Paesi della regione si preferì introdurre un pilastro non contributivo, l’introduzione di requisiti flessibili per accedere al sistema contributivo può essere considerata una caratteristica tipica dell’Argentina e dell’Uruguay. In questo caso, non solo gli *outsiders*, ma anche i *mid-siders* poterono beneficiare di un’espansione della copertura. I due casi analizzati hanno quindi dimostrato come sia possibile elaborare un welfare inclusivo, anche a partire da un sistema bismarckiano, in un contesto di alti livelli di informalità, “ribaltando” inoltre la prospettiva neoliberale che attribuiva alla protezione sociale un ruolo residuale.

Per quanto riguarda invece la *politics*, e specialmente la relazione tra sindacati e *outsiders*, questo articolo contribuisce ad analizzare la letteratura esistente e i fattori da essa considerati cruciali nella definizione delle strategie sindacali. Interessi della base, ideologia, rapporto col governo unito al relativo accesso alle risorse istituzionali, nonché i cambiamenti del mercato del lavoro e nel gap tra *insiders* e *outsiders*, sono stati usati per individuare le aspettative relative alle strategie delle organizzazioni dei lavoratori rispetto agli *outsiders*. All’inizio di questa ricerca ci si aspettava quindi che la CTA fosse maggiormente *pro-outsiders*, la CGT *pro-insiders*, mentre il caso del PIT-CNT è del tutto peculiare e non è stato possibile elaborare previsioni univoche.

Nonostante le differenze e le aspettative divergenti – soprattutto tra CGT e CTA – tutte e tre le confederazioni hanno sostenuto le politiche *pro-outsiders* approvate durante la svolta inclusiva. Come afferma Rueda (2007), la composizione della *membership* risulta rilevante nella



determinazione delle strategie sindacali. Una riduzione del divario tra gli *insiders* e gli *outsiders* - qui esemplificato dalla presenza dei *mid-siders* - è un fattore che è stato identificato da CGT e PIT-CNT (e in parte anche dalla CTA) per offrire sostegno alle politiche espansive implementate soprattutto nel campo delle pensioni. Sebbene decisiva, la presenza dei *mid-siders* e il cambiamento della composizione della base dei sindacati non è comunque l'unico fattore che ha definito le strategie sindacali. Infatti, ogni organizzazione dei lavoratori ha seguito un percorso unico, caratterizzato anche dalla presenza o meno delle risorse istituzionali e dall'ideologia.

Il caso della CTA risulta essere in questo senso piuttosto lineare: l'assenza di risorse istituzionali spinse l'organizzazione ad agire attraverso la mobilitazione, una strategia che portò alla creazione del FreNaPo, il cui fine ultimo era la rivendicazione di una più equa distribuzione della ricchezza e la promozione di un sistema di welfare inclusivo²⁹. La presenza della CTA influenzò fortemente il più grande e rappresentativo sindacato argentino, la CGT, un'organizzazione ben strutturata e caratterizzata dalla massiccia presenza nel settore privato, che però tradizionalmente escludeva gli *outsiders*. La CGT fu obbligata da subito a entrare in competizione con un sindacato più inclusivo e con una capacità di mobilitare una larga fetta della popolazione. Nonostante la presenza di risorse istituzionali che hanno caratterizzato la relazione tra la CGT e i governi di Nestor e Cristina Kirchner - e che avrebbero potuto escludere anche solo un interessamento alle politiche *pro-outsider* - essa finì quindi per supportare, più o meno attivamente, le misure rivolte ai settori più deboli. In Uruguay, in un contesto senza competizione né per la rappresentanza dei lavoratori né per l'accesso alle risorse istituzionali, il PIT-CNT si caratterizzò per le sue preferenze redistributive nei confronti degli *outsiders*, da realizzarsi attraverso la massiccia presenza dello stato alla guida del sistema di welfare del paese. Al contrario della CTA, la mobilitazione non si rese però necessaria. L'affinità ideologica con il governo (e lo scambio tra la leadership del PIT-CNT e quella del *Frente Amplio*), unita ai meccanismi istituzionali esistenti, promosse infatti l'azione del PIT-CNT volta alla creazione di un welfare inclusivo sia all'interno dell'arena parlamentare che in quella riservata alla società civile. Per concludere. Il contesto latino-americano può offrire una doppia lezione agli osservatori europei.

Primo, è possibile costruire un welfare che garantisca l'inclusione sociale anche agli *outsiders*, nonostante il mercato del lavoro sia flessibile e preveda forme contrattuali che non garantiscano un'adeguata tutela ai lavoratori. Soprattutto alla luce dei cambiamenti tecnologici e dell'incertezza giuridica intorno ai nuovi lavori (si pensi ad esempio a coloro assunti attraverso le piattaforme digitali), la costruzione di un welfare inclusivo diventa fondamentale.

²⁹ Come infatti afferma Garay (2016), la mobilitazione fu cruciale per l'espansione delle maglie del welfare state in America Latina.



L'esperienza latino-americana potrebbe indicare una via per la copertura di svariate tipologie di lavoratori che difficilmente avrebbero accesso ai sistemi contributivi, i cui requisiti sono sempre più stringenti a causa delle misure sottrattive che hanno caratterizzato l'Europa negli ultimi tre decenni.

Secondo, anche la composizione dei sindacati potrebbe essere destinata a cambiare. Alla luce delle possibili evoluzioni del mercato del lavoro, i sindacati potrebbero trovarsi a dover mettere in discussione le forme di rappresentanza finora adottate. Anche le organizzazioni dei lavoratori più tradizionali, che in questa ricerca possono essere esemplificate dalla CGT, non sarebbero più in grado di sopravvivere solamente affidandosi ai *core workers*, e sarebbero costrette a rappresentare anche gli *outsiders* per sopravvivere. Chiaramente, anche altri fattori potrebbero portare alla promozione di misure *pro-outsiders*: l'assenza di un governo "amico" e delle conseguenti risorse istituzionali (Baccaro, Hamann e Turner, 2003) potrebbe portare a strategie più favorevoli per i lavoratori parzialmente o del tutto esclusi dal sistema di protezione sociale, mentre sembra più difficile una svolta ideologica verso "sinistra" dei sindacati di stampo social-democratico europei che – in misura maggiore rispetto a quelli latino-americani – devono la loro nascita a *cleavages* che hanno modellato sia attori politici che sociali.



Bibliografía

Abal Medina, P. (2015), Dilemas y desafíos del sindicalismo argentino: las voces de dirigentes sindicales sobre la historia política reciente, *Trabajo y sociedad*, (24), pp. 53-71.

Altman, D., Castiglioni, R., Luna, J. P. (2008), 'Uruguay. A role model for the left?' in Castañeda, J. and Morales, M., *Letfovers: Tales of the Latin American Left*, New York/London, Routledge.

Armellino, M. (2011), Syndicat et politique durant les gouvernements kirchnéristes, *Problèmes d'Amérique latine*, (82).

Arza, C. (2012), *Pension reforms and gender equality in Latin America*, UNRISD.

Baccaro, L., Hamann, K., Turner, L. (2003), 'The Politics of the Labour Movement Revitalization: The Need for a Revitalized Perspective', *European Journal of Industrial Relations*, 9(1), pp. 119-133

Beccaria, A., Danani, C. (2014), 'El sistema previsional: aspectos institucionales y protección, entre la transformación y la normalización', in Danani, C. e Hintze, S. (a cura di), *Protecciones y desprotecciones (II) problemas y debates de la seguridad social en la Argentina*, 67.

Bertranou, F., Maurizio, R. (2012), 'Semi-conditional cash transfers in the form of family allowances for children and adolescents in the informal economy in Argentina', *International Social Security Review*, 65(1), pp. 53-72.

Bonoli, G. (2005), 'The politics of the new social policies: providing coverage against new social risks in mature welfare states', *Policy & politics*, 33(3), pp. 431-449.

BPS (2008), *Dialogo Nacional Sobre Seguridad Social. Informes y Documentos*, Banco de Prevision Social, Abril 2008 disponible al sito www.dialogoseguridadsocial.org

Bustos, J.M., Villafañe, S. (2011), 'Asignación universal por hijo. Evaluación del impacto en los ingresos de los hogares y el mercado de trabajo', *Serie Estudios Trabajo, ocupación y empleo*, 10, pp. 175-219.

Castañeda, J.G. (2006), 'Latin America's left turn', *Foreign Affairs*, 85, 28.

Cook, M.L. (2004), 'Unions, markets, and democracy in Latin America', in Marshall, R., Getman, J. (a cura di), *The future of labour unions: Organized labour in the 21st century* (pp. 237-254), University of Texas.



Curcio, J., Beccaria, A. (2011), 'Sistema de Seguridad Social y mercado de trabajo: evolución de la cobertura en la Argentina entre 1990 y 2010' in Danani, C., Hintze, S. (a cura di), *Protecciones y desprotecciones: la seguridad social en la Argentina 1990-2010 (I)*, Buenos Aires, Universidad Nacional del General Sarmiento, Colección Política, políticas y sociedad.

Del Frade, C. (2011), *Crónicas del FreNaPo. El sueño colectivo inconcluso: la lucha por la igualdad y la riqueza*, CTA Ediciones.

ERT-PIT-CNT (2011), *Caminando. Los trabajadores y la seguridad social en Uruguay. PIT-CNT. 18 años de equipo de representación de los trabajadores en BPS, Octubre 1992-2010*, ERT and PIT-CNT, with the support of Fundación Paz y solidaridad Serafin Aliaga, Oficina de actividades para los trabajadores (ACTRAV), Organización Internacional del Trabajo (ILO) and Fundación Friedrich Erbert Stiftung Uruguay (FESUR).

Etchemendy, S., Collier, R.B. (2007), 'Down but not out: Union resurgence and segmented neocorporatism in Argentina (2003–2007)', *Politics & Society*, 35(3), pp. 363-401.

Frege, C., Kelly, J., Kelly, J.E. (2004), *Varieties of unionism: Strategies for union revitalization in a globalizing economy*, Oxford University Press on Demand.

French, J.D., Fortes, A. (2005), 'Another world is possible: the rise of the Brazilian workers' party and the prospects for Lula's government', *Labour*, 2(3), pp. 13-31.

Garay, C. (2016), *Social policy expansion in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press.

Golbert, L. (2004), '¿ Derecho a la inclusión o paz social? Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados', *Division de Desarrollo Social, Series Política Social*, Cepal.

Grushka, C. (2014). 'Evaluación y perspectivas del Sistema Integrado Previsional Argentino', in Danani, C., Hintze, S. (a cura di), *Protecciones y desprotecciones (II) problemas y debates de la seguridad social en la Argentina*, 129.

Haggard, S., Kauffman, R. (2008), *Development, Democracy and Welfare States: Latin America, East Asia and Eastern Europe*, Princeton, Princeton University Press.

Hintze, S., Costa, M.I. (2011), 'La reforma de las asignaciones familiares 2009: aproximación al proceso político de la transformación de la protección', in Danani, C., Hintze, S. (a cura di), *Protecciones y desprotecciones: la seguridad social en la Argentina 1990-2010 (I)*, Buenos Aires, Universidad Nacional del General Sarmiento, Colección Política, políticas y sociedad.s.



- Huber, E., Stephens, J.D. (2012), *Democracy and the left: social policy and inequality in Latin America*, Chicago, University of Chicago Press.
- Hyman, R. (2001), *Understanding European trade unionism: between market, class and society*, London, Sage.
- Jessoula, M. (2009), *La politica pensionistica*, Bologna, Il Mulino.
- Jessoula, M., Graziano, P.R., Madama, I. (2010), 'Selective flexicurity in segmented labour markets: The case of Italian 'mid-siders'', *Journal of Social Policy*, 39(4), pp. 561-583.
- Korpii, W. (1983), *The democratic class struggle*, London, Routledge and Kegan Paul.
- Lanzaro, J. (2010), 'Uruguay: un gobierno social democrático en América Latina', *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 19(1), pp. 45-68.
- Levitsky, S., Roberts, K.M. (2011), *The resurgence of the Latin American Left*, Baltimore, The John Hopkins University Press.
- Lo Vuolo, R. (2013), 'The Argentine "Universal Child Allowance": Not the Poor but the Unemployed and Informal Workers', In *Citizen's Income and Welfare Regimes in Latin America* (pp. 51-66), Palgrave Macmillan US.
- Lozano, C. (2002), *Acerca del Programa Nacional para Jefes y Jefas de hogar sin empleo*, Buenos Aires. CTA (mimeo).
- Mesa-Lago, C. (1998), 'Comparative features and performance of structural pension reforms in Latin America', *Brook. L. Rev.*, 64, 771.
- Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Presidencia de La nacion (2017), *Principales políticas previsionales. Periodo 1990-2016. Características, resultados y situación emergente*, Estudios 10, Trabajo, ocupación y empleo, MTEySS, Argentina.
- Molina, C.G., (2006), *Universalismo básico: Una nueva política social para América Latina*, International Development Bank.
- Natali, D. (2007), *Vincitori e perdenti. Come cambiano le pensioni in Italia e in Europa*, Bologna, Il Mulino.
- Niedzwiecki, S. (2015), 'Social Policy Commitment in South America. The Effect of Organized Labour on Social Spending from 1980 to 2010', *Journal of Politics in Latin America*, 7(2), pp. 2-42.



OECD/IDB/TheWorld Bank (2014), *Pensions at a Glance: Latin America and the Caribbean*, OECD Publishing.

Pierson, P., Skocpol, T. (2002), 'Historical institutionalism in contemporary political science', *Political science: The state of the discipline*, 3, pp. 693-721.

Pribble, J. (2013), *Welfare and party politics in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press.

PUBCTA (2002), *Sexto Congreso CTA. Comisión Política Gremial*, Buenos Aires, Biblioteca de los Trabajadores Argentinos.

Radiciotti, L.P. (2011), 'Democracia sindicales en Argentina? Un análisis sobre sus condiciones y posibilidades', *Trabajo y Sociedad*, 18 (15), pp. 249-266.

Retamozo, M., Di Bastiano, R. (2017), 'Los movimientos sociales en Argentina. Ciclos de movilización durante los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner 2003-2015', *Cuadernos del CENDES*, 34(95), pp. 117-153.

Rofman, R., Apella, I., Vezza, E. (2013), *Más allá de las pensiones contributivas: catorce experiencias en América Latina*, Banco Mundial.

Rueda, D. (2007), *Social Democracy Inside Out. Partisanship & Labour Market Policy in Industrialized Democracy*, Oxford University Press on Demand.

Serdar, A. (2012), 'Strategies for revitalizing labour movements: union organizing and building alliances with community in Argentina', *Economic and Industrial Democracy*, 33(3), pp. 403-420.

Serdar, A. (2015), 'Reconsidering social movement unionism in postcrisis Argentina', *Latin American Perspective*, 42 (2), pp. 74-89.

Skidmore, E., Smith, P.H. (2005), *Modern Latin America*, Oxford University Press.

Sposati, A. (2006), 'En busca de un modelo social latinoamericano', in Molina, C.G. (a cura di), *Universalismo básico: Una nueva política social para América Latina*, International Development Bank.

Tomada, C. (2001), 'La libertad sindical en Argentina y el modelo normativo actual de la O.I.T.', *Revista Derecho del Trabajo*, ed. La Ley, T 2001-A. Buenos Aires, Argentina.



Uruguay Social - Consejo Nacional de Políticas Sociales (2009), *De la emergencia a la equidad. Las políticas sociales del gobierno nacional (2005-2009)*, Montevideo, MIDES.

Weyland, K., Madrid, R.L., Hunter, W. (2010), *Leftist governments in Latin America: successes and shortcomings*, Cambridge, Cambridge University Press.

Wilensky, H.L. (1974), *The welfare state and equality: structural and ideological roots of public expenditures* (Vol. 140), University of California Press.

Zaga Szenquer, D. (2009), 'Programa Familias por la Inclusión Social. Un análisis comparado', *Documentos de Trabajo Ciepp 71*, Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas.

Zorzoli, L. (2017), 'Consideraciones sobre el modelo sindical argentino a la luz de la propuesta de Richard Hyman', *RELET-Revista Latinoamericana de Estudios del Trabajo*, 21(34), pp. 125-158.



L' Osservatorio Internazionale per la Coesione e l'Inclusione Sociale

è un progetto

nato nell'ambito del Festival **SOCIAL COHESION DAYS**

Promosso da *Fondazione Easy Care*

Via A. Gramsci 54/H - 42124 Reggio Emilia

Tel.: +39 0522 378622 - 378715

Email: info@osservatoriocoesionesociale.it

Web: www.osservatoriocoesionesociale.eu

