DESARROLLO ECONÓMICO, vol. 39, Nº 154 (julio-setiembre de 1999)

ESTRATEGIA ECONOMICA, INSTITUCIONES Y NEGOCIACION POLITICA EN LA REFORMA SOCIAL DE LOS NOVENTA*

ROSALIA CORTES** y ADRIANA MARSHALL***

En los años '90 se generalizó en América Latina un paradigma ideológico que definía cómo debía ajustarse la política social al modelo de liberalización económica aplicado en la región. Varios trabajos sobre la política social de los '90 se concentraron en el análisis de los rasgos de ese nuevo paradigma y de su impacto social (e.g. Franco, 1996; Draibe, 1994; Vilas, 1997; Sheahan, 1998). Otros, en cambio, focalizaron en la etapa de su implementación, examinando sobre todo el rol de instituciones e intereses sectoriales y corporativos en frenar la reforma social (e.g. Grindle, 1997)[1]. En este artículo se discuten, con referencia al caso de la Argentina, los determinantes de la adopción y formulación del nuevo modelo de "reforma social" y del grado en que la intervención social del estado se transformó efectivamente de acuerdo con sus lineamientos.

Planteamos, en primer lugar, que presiones internacionales y locales y un clima ideológico favorable contribuyeron a que se adoptara este paradigma de reforma de la política social como el único compatible con las exigencias de la estrategia económica elegida. También argumentamos que, comparando entre las áreas sociales, el grado de avance de la reforma fue dispar, ya que fue mayor en las áreas consideradas cruciales para el éxito de la estrategia económica, pese a la fuerte oposición. Además, aunque sin negar que la reforma fue obstaculizada por resistencias sectoriales y corporativas, sostenemos que en las áreas de gasto público social el camino elegido para satisfacer los requerimientos de la estrategia económica se constituyó en un impedimento tan o más importante a la reconversión orientada por las prescripciones derivadas del modelo de

* Una versión preliminar de este trabajo (Cortés y Marshall, 1998) se presentó en el XXI International Congress of the Latin American Studies Association (LASA), Chicago, setiembre 24-26, 1998. Agradecemos los valiosos comentarios de dos evaluadores anónimos.

** CONICET-FLACSO. [ ) Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Area Economía / Ayacucho 551/ 1026 Buenos Aires / % (54 11) 4375-2435 / Fax: (54 11) 4375-1373 / E-mail: <*rocortes@mail.retina.ar*>.]

*** CONICET-IDES. [ ) Instituto de Desarrollo Económico y Social / Aráoz 2838 / Buenos Aires / % (54 11) 4804-4949 / Fax: (54 11) 4804-5856 / E-mail: <*marshall@mail.retina.ar*>.]

[1] También se analizaron la retracción estatal y la resistencia al cambio en relación con el *welfare state* (véase, por ejemplo, Pierson, 1994).

reforma. Y, por último, que, como resultado de estos procesos, la política social finalmente aplicada, considerada globalmente, más que homogénea fue una modalidad híbrida.

El trabajo se organiza del siguiente modo. En la primera sección presentamos el modelo analítico. Las siguientes secciones se refieren al caso argentino. En la segunda se discuten los determinantes de la adopción del modelo de reforma de la política social así como la evolución de la situación social que facilitó la aceptación gubernamental de sus recomendaciones. Tercero, se analizan la formulación e implementación de proyectos que vehiculizaron la estrategia social del gobierno en las áreas de educación, salud, pobreza, seguridad social (sistema previsional y obras sociales) y legislación del trabajo. Por último, se sintetizan las conclusiones.

Modelo analítico

Las regulaciones en las áreas sociales, tales como educación, salud, seguridad social, pobreza y trabajo[2], pueden estar orientadas a fortalecer o a debilitar la protección social y a redistribuir el ingreso hacia arriba o hacia abajo. En este artículo se discuten las políticas estatales dirigidas a modificar las regulaciones sociales vigentes y se argumenta que la reorientación de estas regulaciones no puede ser incompatible con los requerimientos de la nueva estrategia económica, que supone una pauta distributiva (Cortés y Marshall, 1993a)[3]. Una vez adoptada la orientación de la política social, ésta permea los proyectos que se formulan en cada área[4]. En el proceso de formulación, y también en el de implementación, inciden además diversos factores socio-institucionales[5] y políticos, es decir, la reforma de la política social no es un proceso lineal.

Como se ha sugerido recurrentemente en la literatura, múltiples factores pueden obstaculizarla o facilitarla: la naturaleza de los valores y normas tradicionales referidos a los servicios públicos sociales y la protección laboral; de las instituciones involucradas; de las entidades corporativas y políticas; de las demandas de los beneficiarios no organizados. Además, las condiciones sociales imperantes y su posible impacto sobre el "estado de ánimo" social influyen sobre la formulación y también la implementación de políticas, ya sea estimulando o bien desalentando la reforma, aunque no necesariamente en la misma dirección en las dos etapas. Por ejemplo, el aumento de la pobreza puede incentivar la formulación de programas

[2] "Areas" de política social se refieren a los instrumentos estatales de regulación de la fuerza de trabajo, las condiciones de vida y el conflicto social. Estos instrumentos incluyen principalmente la legislación del trabajo, políticas hacia el mercado de trabajo, provisión estatal de bienes, servicios y transferencias y seguridad social (más detalles en Cortés y Marshall, 1993b). La separación entre las áreas de gasto público social en sentido estricto y seguridad social se justifica porque esta última originalmente surgió como sistema de seguro exclusivamente para los asalariados y, si bien se extendió, el acceso a los beneficios continúa estando estrechamente ligado con el empleo.

[3] Las estrategias de crecimiento generadas en el contexto de un cierto grado de desarrollo de las fuerzas productivas y un determinado orden internacional están basadas en los intereses de clase y proyectos ideológicos y políticos de las élites gobernantes locales (Cortés y Marshall, 1993a); por lo tanto, los requerimientos de la estrategia económica no pueden considerase estrictamente "objetivos".

[4] Los proyectos formulados no constituyen una réplica exacta de las propuestas del modelo ideológico adoptado, ya que las adaptan a las condiciones locales.

[5] En este trabajo la noción de 'institución' abarca desde normas a organizaciones.

focalizados, pero como al mismo tiempo induce una mayor demanda de servicios gratuitos también puede frenar la concreción de propuestas de recortes a los servicios universales.

Sin embargo, en aquellas áreas sociales definidas como prioritarias para el éxito de la estrategia económica hay menos espacio para que factores político-institucionales bloqueen o contraríen la estrategia original de reforma durante la formulación o la ejecución de las políticas. Por ejemplo, la reforma que se requeriría para controlar los costos laborales es visualizada como más crucial para una estrategia exitosa de liberalización que las reformas de los sistemas de salud pública y educativo y, por lo tanto, la oposición institucional tendría menos margen de maniobra en el área de la legislación del trabajo. Por esto mismo es esperable que sea en las áreas "cruciales" donde más progresen las reformas en la dirección ideológica adoptada, produciendo en ellas un efectivo cambio de orientación[6].

Determinantes de la reorientación de la política social

La Argentina llegó a la década del '90 con un esquema universalista de provisión pública de educación y salud y un sistema de seguridad social ligado al empleo que enfrentaban severas dificultades financieras de largo plazo, y con una legislación laboral protectora que había sido objeto de reiterados embates. La orientación de la provisión de servicios sociales, de la seguridad social y de la legislación del trabajo había sido compatible con los requerimientos de un modelo de crecimiento económico basado en el mercado interno (Cortés y Marshall, 1993a). A raíz del persistente déficit fiscal agravado por la deuda externa, a fines de los '80 el deterioro de la provisión estatal de servicios sociales se había agudizado notoriamente y el sistema previsional estaba críticamente desfinanciado; además, los empresarios se oponían más abiertamente a las regulaciones laborales protectoras, encontrando apoyo en círculos gubernamentales. En este contexto prosperó la noción según la cual era necesario transformar la política social. En lo que sigue, se identifican los factores que favorecieron la adopción del paradigma de reforma y se describen las condiciones sociales que influyeron sobre la formulación y la implementación de proyectos.

Requerimientos de la estrategia económica

Después de la hiperinflación de 1989 y el reiterado fracaso de los varios planes de estabilización, el programa de liberalización de la economía de 1991 estableció la libre convertibilidad, una tasa de cambio baja, mecanismos de control salarial y disciplina fiscal, deteniendo así la inflación. Se anunció que entre sus principales propósitos figuraban la expansión del papel del sector privado en la economía, la modernización de la industria manufacturera, el crecimiento de las exportaciones y el mejoramiento de la competitividad. El programa reposicionó a la Argentina en el orden internacional; sus principales medidas, reproduciendo los

[6] En este trabajo, el "grado de avance" o de "progreso" de la reforma social se evalúa cualitativamente en relación tanto con la situación pre-reforma en cada área social como con los objetivos de transformación formulados para cada una de ellas.

lineamientos internacionales, incluyeron liberalización comercial y financiera y privatizaciones, y el influjo de capitales adquirió un papel preponderante en sostener el crecimiento.

Después de 1991, ahora bajo una nueva forma, continuaron las restricciones fiscal y externa que recurrentemente habían afectado el proceso de crecimiento en el largo plazo. En la etapa de sustitución de importaciones el gasto público había originado continuos déficit que se financiaban vía emisión monetaria, generando una inflación persistente; por su parte, la escasez de divisas para importar los insumos requeridos por el desarrollo industrial había bloqueado sistemáticamente el crecimiento. Después de la apertura económica cambió la naturaleza de estas restricciones[7]:

Restricción fiscal. La libre convertibilidad, al impedir que la emisión monetaria superara el nivel de reservas de divisas, impuso disciplina fiscal. Sin embargo, ésta se veía amenazada por la creciente deuda externa y la insuficiencia de ingresos públicos, que no había podido ser subsanada ni por los recursos derivados de las privatizaciones ni por los impositivos, estos últimos limitados por dos factores. Por una parte, la reforma tributaria fue acotada, ya que el gobierno no estaba dispuesto a incrementar los impuestos directos progresivos, una medida que habría implicado la pérdida del apoyo político de poderosos grupos económicos. Por la otra, el intento de reducir el elevado nivel de evasión tuvo un éxito muy parcial. *Ceteris paribus*, el único mecanismo disponible para evitar una ampliación del déficit era el control del gasto público y, dada la decisión gubernamental acerca de la asignación del presupuesto, esto iba a incidir particularmente sobre el monto destinado al gasto público social.

Restricción externa. La apertura podía originar un fuerte déficit en la balanza comercial a través de la expansión de las importaciones de productos manufacturados que competían con los domésticos, lo que, sumado al énfasis en las exportaciones industriales, llevó a colocar el acento sobre la necesidad de mejorar la competitividad de la industria, y se sostuvo que la forma de lograrlo era disminuir los costos laborales. Esta política era compatible con el papel que tenía el control del salario nominal en el plan de estabilización. La apreciación de la moneda nacional desde 1991 había aumentado los salarios en dólares en perjuicio de las ganancias, ya que, con las nuevas reglas del juego, no era posible continuar trasladando los aumentos salariales a los precios. Ante estas circunstancias, gobierno y empresarios argumentaron que el nivel de costos laborales comprometía el crecimiento. Y, en los años siguientes, si bien los costos laborales unitarios fueron cayendo significativamente[8] debido a la conjunción de incrementos en la productividad, estancamiento del salario nominal y rebajas de impuestos a la nómina salarial[9], continuaron las presiones para reducirlos aun más.

[7] Queda abierto a la discusión en qué medida estas restricciones mantienen el carácter estructural que revestían en la etapa sustitutiva.

[8] Entre 1991 y 1997 los costos laborales unitarios en la industria manufacturera cayeron un 30 % (MTSS, 1997).

[9] En este período se tomaron varias medidas que redujeron sustancialmente las contribuciones de los empleadores a la seguridad social, incluyendo rebajas generalizadas y otras vinculadas con los contratos de empleo flexibles, que se examinan más abajo.

Presiones político-institucionales y condiciones sociales

Los organismos financieros multilaterales y el influyente Consenso de Washington coincidían en que los procesos de liberalización en América Latina exigían una drástica transformación de la política social, en la dirección que había iniciado Chile en los años '70 y '80. Esta concepción convergió con la crítica de la OCDE al estado benefactor y su sistema de protección del trabajo, y ambas tuvieron una gran influencia en moldear la nueva visión de la política social de los gobiernos latinoamericanos. El Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Interamericano de Desarrollo acompañaron sus préstamos con programas dirigidos a reorientar el gasto público social, e insistieron sobre la necesidad de reformar la seguridad social y la legislación laboral.

El modelo hegemónico de reforma de la política social que se consolidó en los años '90 en América Latina incluyó directivas para todas las áreas sociales. Calificaba de ineficientes a los servicios estatales universalistas de educación y salud, y a la educación le adjudicaba, además, un sesgo a favor de la clase media que perjudicaba a los sectores de bajos ingresos. Para mejorar la eficiencia del gasto público social y revertir el sesgo distributivo proponía la focalización y la descentralización de los servicios. En relación con la política laboral, en la medida en que responsabilizaba a la protección por la débil competencia en el mercado de trabajo, los altos costos laborales, el desempleo y la baja competitividad externa, enfatizó la necesidad de desmantelar la protección, limitar el poder sindical y descentralizar la negociación colectiva. En cuanto a la seguridad social, se colocó el eje sobre la privatización del sistema, que permitiría controlar el gasto público y, al mismo tiempo, reforzar el mercado de capitales[10].

En el caso de la Argentina tres factores decisivos reforzaron la opción gubernamental desde 1991 por dicho paradigma como el único que permitiría ajustar la política social a los requerimientos de la nueva estrategia económica: las recomendaciones de las instituciones internacionales reforzadas por la condicionalidad de los préstamos, la presión de poderosos grupos económicos y el “clima” ideológico local. Los organismos multilaterales, particularmente el Fondo Monetario Internacional, imponían la condicionalidad en un momento en que la Argentina era extremadamente dependiente del ingreso de capitales y los préstamos externos y, por lo tanto, muy susceptible a la presión internacional. Además, sus recomendaciones coincidían con viejos reclamos empresarios y su énfasis en la "subsidiariedad del estado" no era ajeno a ideas tradicionalmente sustentadas por la iglesia católica y algunos sindicatos y organizaciones de empleadores; de hecho, esta noción ya había anteriormente guiado las políticas sociales, en particular bajo regímenes militares[11]. Por su parte, el “clima” ideológico en el país era propicio; amplios sectores de la población culpaban al estado empresario, a los líderes sindicales y a los trabajadores estatales por el generalizado deterioro e ineficiente funcionamiento de los servicios públicos y la extendida corrupción. Después de la crisis de 1989, el nuevo paradigma penetró rápidamente

[10] Más detalles sobre las recomendaciones internacionales para la reforma de la seguridad social en Mesa-Lago (1996).

[11] Véase Marshall (1988).

CUADRO 1
Argentina: Condiciones sociales, 1986-1997

	Tasa de empleo urbano (a)	Tasa de desempleo urbano	Salario real manufac-turero, 1983=100	Participación en el ingreso del 10 % superior (b)	Participación en el ingreso del 30 % inferior (b)	Por ciento de hogares pobres (c)
1986	36,5	5,6	116,2	34,6	9,6	11,4
1987	36,9	5,9	104,8	36,0	9,1	15,0
1988	36,6	6,3	101,4	35,9	9,3	24,1
1989	36,7	7,6	82,0	41,6	7,9	38,3
1990	36,1	7,5	85,8	35,2	9,7	25,3
1991	37,0	6,5	87,0	36,3	9,5	16,3
1992	37,3	7,0	88,1	34,4	9,0	13,7
1993	37,3	9,6	86,6	34,6	8,9	13,1
1994	36,3	11,5	87,6	34,8	8,9	14,2
1995	34,7	17,5	86,6	37,3	8,3	18,2
1996	34,3	17,2	86,2	36,3	8,2	20,1
1997	35,9	14,9	86,0 (d)	37,1(e)	8,2(e)	19,0

(a) En relación con la población urbana total.
(b) Distribución del ingreso individual, Buenos Aires, Octubre.
(c) Proporción de hogares debajo de la línea de pobreza, Buenos Aires, Octubre.
(d) Primer semestre.
(e) Mayo.
Fuentes: INDEC, EPH; Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos (MEyOSP); CEPAL.

en las instituciones del estado y se difundió en la opinión pública, que esperaba que las privatizaciones no sólo mejorarían los servicios sino también liberarían recursos estatales que podrían entonces destinarse al gasto social.

Otros factores que facilitaron la transformación fueron la expansión de la pobreza y, más tarde, los crecientes niveles de desempleo. En la década del '80 las políticas de “ajuste estructural”, diseñadas para administrar las consecuencias de la crisis de la deuda externa, habían generado estancamiento y empeorado los niveles de vida. Hacia fines de los '80, el gobierno, presionado por organizaciones empresarias, sindicatos y acreedores externos, no logró administrar las variables macroeconómicas y en 1989 el proceso hiperinflacionario produjo un dramático salto en la pobreza y la desigualdad (cuadro 1). La estabilización y recuperación posteriores a las reformas económicas de 1991 tuvieron un efecto favorable, aunque efímero, sobre el empleo y los salarios y, por lo tanto, la pobreza (cuadro 1). El rápido ritmo de crecimiento económico (cuadro 2) continuó hasta 1995, pero la tasa de empleo aumentó solamente hasta 1993. Cierres de establecimientos, incremento de la productividad, concentración y privatizaciones se conjugaron para reducir la demanda de mano de obra. Como consecuencia de las altas tasas de participación laboral femenina y las tendencias del empleo, el desempleo

[12] Los cambios regulatorios para reducir los costos laborales a través de los aportes empresariales a la seguridad social se tratan en la sección sobre legislación laboral.

CUADRO 2
Participación del gasto público social (a) en el PBI
(Porcentajes)

	PBI cambio % anual (b)	Total (c) educación	Educación básica (d)	Educación superior	Salud (e)	Bienestar	Trabajo	Total (a)
1981-90	-1,0	3,4	2,2	0,5	1,3	0,7	0,0	5,4
1991-96	5,9	3,6	2,4	0,7	1,6	0,6	0,2 (f)	6,0
1981-82	-4,3	3,0(-)	1,8(-)	0,5(-)	1,2(-)	0,5(-)	0,0	4,7(-)
1983-84	2,0	3,1(+)	2,1(+)	0,5(+)	1,2(+)	0,5(+)	0,0	4,8(+)
1985	-7,0	3,5(-)	2,3(-)	0,5(+)	1,4(-)	0,8(+)	0,0	5,7(-)
1986-87	4,8	4,0(+)	2,7(+)	0,6(+)	1,5(+)	0,9(+)	0,0	6,4(+)
1988-90	-3,4	3,5(-)	2,3(-)	0,5(-)	1,4(-)	0,7(-)	0,0	5,6(-)
1991-94	8,9	3,5(+)	2,3(+)	0,6(+)	1,5(+)	0,6(+)	0,1(+) (g)	5,7(+)
1995	-4,6	3,9(+)	2,5(-)	0,8(+)	1,7(-)	0,7(-)	0,2(-)	6,5(-)
1996	4,3	3,7(=)	2,4(=)	0,8(+)	1,6(-)	0,6(-)	0,2(+)	6,1(-)

(-), (+) y (=): tendencias del gasto a precios constantes durante el período (cayó, aumentó y permaneció constante, respectivamente).

(a) Sector público consolidado, excluyendo seguridad social y vivienda.

(b) Para períodos que exceden el año, promedio de cambios porcentuales anuales.

(c) Gasto total en educación: incluye otros items que no se presentan en este cuadro.

(d) Gasto en educación básica: incluye niveles primario y secundario.

(e) Solamente atención médica, excluye seguridad social.

(f) 1993-1996.

(g) Los programas de empleo comenzaron en 1993. El gasto promedio en 1993-94 representó el 0,2 % del PBI.

Fuente: Estimaciones propias sobre la base de MEyOSP (inéditos).

aumentó a cifras de dos dígitos desde 1993, y se agravó aun más con la crisis de 1995. Esta situación, junto con los cambios en las regulaciones laborales (que se discuten más abajo), incidieron negativamente sobre los niveles de salario, intensificando la pobreza y la desigualdad distributiva (cuadro 1). En el marco de la restricción fiscal, el retroceso en los niveles de vida y el aumento del desempleo facilitaron la aceptación por parte del gobierno de algunas de las recomendaciones del modelo de reforma social e impulsaron la formulación de nuevos programas focalizados en la pobreza para evitar el descontento y la pérdida de popularidad.

Estrategia social

El proceso de reconversión de la política social se analiza en seis áreas: educación, salud, pobreza, previsión, obras sociales y legislación del trabajo[12]. Examinamos la formulación de proyectos oficiales, discutiendo las barreras encontradas que bloquearon algunas iniciativas y llevaron a modificar otras, así

[13] La descentralización de la educación primaria se había implementado en 1978.

como las políticas que se implementaron y los factores que incidieron en su ejecución.

Educación

El Banco Mundial ya desde los años '80 había insistido en la necesidad de mejorar la productividad del sistema educativo y de garantizar el acceso y la retención de la población proveniente de hogares de bajos ingresos. De acuerdo con un estudio que financió en 1988 (PRONATASS, s. f.), la educación pública implícitamente subsidiaba a los hogares de ingresos más altos, fracasando así en su objetivo de provisión universalista.

Estos diagnósticos y sus recomendaciones confluyeron con las prescripciones del modelo de reforma y orientaron la reestructuración de la política educativa; la descentralización de la educación secundaria[13] comenzó en 1992 y la Ley Federal de Educación (1993) reguló la transformación de la totalidad del sistema educativo. Esta ley entre otros aspectos extendió los años de educación obligatoria, introdujo cambios en los programas de estudio y previó la creación de esquemas de capacitación docente. El proyecto oficial inicial no había garantizado los recursos requeridos para asegurar la provisión de educación gratuita universal, pero fue modificado en el Congreso, y la ley que finalmente se sancionó asignó fondos públicos específicos[14], estipulando un aumento del 20 % anual en el presupuesto educativo. Posteriormente, el Pacto Federal Educativo de 1994, un acuerdo entre gobierno nacional y gobiernos provinciales, estableció el compromiso de financiar mejoramientos de infraestructura, capacitación, cobertura y eficiencia. En el nivel universitario la gratuidad de la enseñanza fue cuestionada por la ley de reforma de la educación superior (1995) que, por primera vez, permitió el arancelamiento, un mecanismo destinado a incrementar los fondos y que supuestamente moderaría el sesgo a favor de las clases medias en la educación universitaria. En este período, además, se elaboraron programas compensatorios para mejorar la infraestructura escolar y la calidad educativa en áreas pobres (Plan Social Educativo y, a partir de 1997, Becas de Retención Escolar). Estas medidas de política educativa contaron con la aprobación y apoyo de organismos internacionales[15].

El proyecto de reforma educativa fue ambicioso, pero su implementación encontró impedimentos, entre los cuales los más serios fueron la resistencia gubernamental a otorgar los fondos necesarios para la reconversión y la falta de un diseño institucional adecuado a los nuevos planes[16]. Por ejemplo, el aumento en

[14] Véase Paviglianiti (1993) sobre este punto y otros aspectos del proceso de aprobación de la Ley Federal de Educación.

[15] Ver, por ejemplo, World Bank (1994) y Banco Mundial (1997), si bien en este último documento el Banco señala que “su diseño e implementación siguen siendo problemáticos y están limitados por graves limitaciones institucionales y una débil capacidad de gestión del sector provincial” (:18).

[16] Las objeciones de algunos gobiernos locales agregaron trabas a la aplicación de la nueva política; por ejemplo, la MCBA decidió postergar la implementación de la reforma curricular.

[17] Las restricciones fiscales que afectan a las provincias se discuten en Presman y Lucioni (1997).

[18] Véase Morduchowicz (1995) acerca de las dificultades financieras crónicas que afectan al sector educativo.

los años de escolaridad obligatoria y las reformas curriculares requerían expandir la capacidad edilicia y administrativa, y aumentar los bajos salarios docentes para asegurar su cooperación. Los gobiernos provinciales, cuyos recursos ya eran escasos para enfrentar el aumento de los gastos derivados de la descentralización de la educación secundaria[17], tampoco estaban en condiciones de encarar los gastos originados en la reforma de 1993[18]; esta situación exacerbó la disputa por los recursos tributarios nacionales. Ya en 1988 la Ley de Coparticipación Federal había establecido la distribución de los ingresos tributarios entre Nación y provincias; posteriores medidas que culminaron con el Pacto Fiscal de 1992 recortaron la proporción asignada a las provincias (Morduchowicz, 1995). Por otra parte, el incremento anual del 20 % estipulado en la Ley Federal se redujo desde la crisis de 1995 (Morduchowicz, 1995). Incluso después de que el Ministerio de Educación reconociera que el persistente reclamo de aumento salarial de los docentes era justificado, éste se pospuso continuamente. Las demandas de los sindicatos docentes y sus denuncias del abandono de la educación pública hicieron aun más visibles los problemas del sistema educativo y los defectos de la reforma.

Como el financiamiento para sostener las reformas era limitado, la expansión de los programas focalizados hubiera exigido una recomposición del gasto educativo en detrimento de la provisión universalista. Pero el gasto en la educación general no podía recortarse debido a la creciente demanda de servicios educativos en todos los niveles y a la oposición de los usuarios. La intensificación del deterioro del sistema amenazaba con erosionar la educación pública, altamente valorada por las clases medias y tradicional canal de ascenso social. Otro factor que obstaculizó la reorientación del gasto fue el exitoso *lobby* de los colegios privados, la mayoría confesionales, que lograron evitar la pérdida de subsidios estatales. En consecuencia, y a pesar del énfasis en la focalización, dada la rigidez de los componentes del presupuesto educativo, en 1996 los programas nacionales focalizados representaban menos del 1,5 % del gasto educativo público total[19].

Por otra parte, pese al repetido señalamiento del sesgo distributivo de la educación universitaria, entre 1991 y 1996 creció la participación del nivel superior en el gasto educativo (principalmente a raíz de la creación de nuevas universidades) a expensas de la educación básica, pasando del 15 % en 1991 al 21 % en 1996 (MEyOSP, inéditos). Este desarrollo puede parecer paradójico, pero también el financiamiento universitario habría constituido un terreno para la negociación política.

Salud [20]

[19] Estimaciones propias basadas en datos inéditos del MEyOSP. La mayor parte de los recursos para estos programas se destinó al Plan Social Educativo; el programa de becas a estudiantes secundarios fue muy poco importante.

[20] En esta sección nos referimos a la provisión de salud pública; las obras sociales se analizan en la sección sobre seguridad social.

[21] Datos del Ministerio de Salud y Acción Social, en INDEC (1997).

[22] Varias provincias adoptaron una política similar.

Aunque era crónica la escasez de los recursos destinados a los servicios de salud pública, las iniciativas para reformar el sector fueron escasas y localizadas. Las medidas principales incluyeron propuestas de corte administrativo-financiero, como el intento de transformación de la modalidad de gestión financiera de los hospitales, la profundización de la descentralización hospitalaria y la privatización de los servicios periféricos y de ciertos servicios de salud, así como un nuevo programa nutricional materno infantil financiado externamente, focalizado en grupos con necesidades básicas insatisfechas.

La descentralización ya había avanzado con anterioridad a la reforma económica –antes de 1991 casi la totalidad de los hospitales públicos estaba bajo jurisdicción provincial o municipal[21]–. La medida nacional de mayor relevancia fue un decreto de 1993 que proponía transformar los hospitales públicos en unidades autogestionadas eficientes, capaces de obtener sus recursos a través del arancelamiento de los servicios a personas con “capacidad de pago” y prestadores de salud[22]. La atención médica gratuita quedaba restringida a los sectores de más bajos ingresos que demostraran carecer de cobertura de obra social y de seguro privado (Capitanich et al., 1997). Un objetivo de largo plazo era “reemplazar progresivamente el... «subsidio a la oferta» por el... «subsidio a la demanda»” (decreto 578/93).

El modelo autogestionario no llegó a consolidarse ya que el arancelamiento de los servicios hospitalarios tuvo una aplicación muy limitada (Míguez, 1997), debido a la falta de pago por parte de las obras sociales y a la baja capacidad contributiva de los usuarios; además, la reorganización y subcontratación repetidamente se desvirtuaron al carecer de un adecuado gerenciamiento. Al continuar las dificultades financieras, la prolongada decadencia de la provisión pública de servicios de salud no pudo ser revertida; prosiguieron tanto la escasez de materiales sanitarios y medicamentos como el estancamiento de los salarios del personal profesional y técnico. La exacerbación de estos problemas puso en jaque la continuidad de algunos hospitales, cuyo cierre fue resistido por el personal. Pero al mismo tiempo que decaía la provisión de servicios de salud crecía la demanda de atención médica gratuita, debido al incremento en el desempleo y la consiguiente pérdida de la cobertura de obra social. Tal como en el caso del área educativa, se prosiguió asignando la mayor parte del gasto a los servicios cuya provisión había sido universalista y que, luego de la reforma, en principio era gratuita sólo para quienes reunían las condiciones de pobreza y falta de cobertura. Los programas nacionales focalizados recibían en 1996 sólo el 2,5 % del gasto público total en salud[23].

A diferencia de lo sucedido en el área de educación, el descuido oficial de los servicios universales de salud no llegó a figurar entre los temas candentes para la opinión pública, debido sobre todo a que los sectores de bajos ingresos son

[23] Estimaciones propias en base a datos inéditos del MEyOSP. Los programas nacionales focalizados incluyen la atención de la salud materno infantil y algunos programas preventivos y de control de enfermedades.

[24] En Buenos Aires, por ejemplo, en 1992 menos del 8 % de la población en el quintil más alto utilizaba los servicios públicos de salud (Flood et al., 1994).

[25] Ver detalles sobre estos programas en Marshall (1997).

[26] Según datos del MTSS (1998).

[27] En el cuadro 2 el ítem "trabajo" incluye, además de los programas focalizados, al seguro de desempleo.

prácticamente los únicos que utilizan los servicios estatales[24]. La declinación de la salud pública es evidente y tanto el gasto público en salud por habitante como la participación en el PBI del gasto público en salud (excluyendo obras sociales) permanecen en niveles bajos. El sector de atención médica parece haber sobrevivido sin cambios importantes, pese a que no faltaron críticas severas por parte de médicos y técnicos, y a las recomendaciones de los organismos multilaterales para incrementar su "eficiencia".

Pobreza

Para dar alguna respuesta al elevado desempleo y al descontento que provocaba, el Ministerio de Trabajo creó entre 1993 y 1997 un conjunto de programas de empleo y capacitación acotados[25], algunos de los cuales recibieron financiamiento de organismos internacionales; incluían esquemas de creación de empleo público temporario y de subsidios a la generación de empleo en el sector privado. Pero, incluso después de conocerse la magnitud de la crisis de 1995, la participación en el PBI del gasto en programas de empleo no superó el nivel de 1994 (datos inéditos, MEyOSP). En 1997 un esquema algo más abarcativo de empleo temporario para desocupados de bajos ingresos en la construcción de infraestructura comunitaria concentraba la mayor parte de los fondos para estas políticas. Tomados en conjunto, los programas de creación directa de empleo y los de subsidio al sector privado tuvieron magro alcance y poca significación: en 1997 alcanzaban solamente al 7 % de los desempleados urbanos[26], en tanto que en 1996 su participación en el PBI no superaba el 0,1 %[27].

Poco antes de las elecciones presidenciales de 1995 y ante las primeras evidencias de crisis económica, el gobierno se esforzó por publicitar que se priorizarían los programas focalizados para aliviar la pobreza. Anunció un papel más destacado para la Secretaría de Desarrollo Social y el Plan Social que, de hecho, no era una iniciativa totalmente novedosa, ya que combinaba nuevos programas con ítems preexistentes en el presupuesto. Desde entonces se elaboraron otros programas nacionales focalizados, algunos con financiamiento internacional[28], que privilegiaron la identificación de los beneficiarios "realmente merecedores" dentro de los grupos vulnerables –ancianos, niños y discapacitados– por lo que su alcance fue necesariamente estrecho. Además, en 1991-1994 la proporción del PBI destinada al gasto en programas de bienestar social, incluyendo los de combate a la pobreza, era inferior a la de 1985-1990, y no aumentó con la crisis de 1995 (cuadro 2).

Tal como lo indicaban periódicamente las encuestas de opinión pública, el aumento del desempleo se convirtió en objeto de preocupación y comenzó a

[28] Ver Secretaría de Desarrollo Social (1996). Además, se formularon varios programas provinciales.

[29] Entre 1990 y 1992 se asignaron impuestos específicos al sistema previsional, lo que permitió, en un contexto de haberes previsionales bajos y deudas impagas, un equilibrio presupuestario circunstancial que perduró hasta 1993 (más detalles en Feletti y Lozano, 1996).

[30] Isuani y San Martino (1995) y Alonso (1998) describen las propuestas oficiales, las negociaciones que precedieron a la sanción de la ley y los cambios aprobados en el Legislativo. Alonso (1998), en su detallado análisis del papel de los distintos actores en la reforma de la ley previsional, también atribuye a los sindicatos un rol central en la negociación.

suscitar críticas a algunas de las políticas económicas vigentes. En coyunturas preelectorales estos factores impulsaron la formulación de una sucesión de programas sociales muy publicitados que, de hecho, tuvieron poca envergadura, corta duración, sufrieron continuas modificaciones en su diseño e incluso, en algunos casos, fueron discontinuados sin razón aparente y reemplazados por otros no demasiado diferentes.

Sistema previsional

Los proyectos oficiales de privatización del sistema previsional, con un diseño similar al modelo chileno e impulsados por el sector financiero y el Banco Mundial, habían comenzado a circular desde 1991. Se materializaron finalmente en la versión que el Ejecutivo envió al Congreso en 1992, que proponía, entre otros puntos, un sistema mixto que proveería un beneficio estatal básico universal, complementado por ingresos derivados de un sistema privado obligatorio de capitalización individual.

Si bien la crisis financiera del sistema estatal era evidente –tanto que había sido declarado en "emergencia" durante los años '80– y la opinión pública era favorable a la idea de que era necesario reformarlo, el proyecto oficial generó un fuerte debate en el parlamento[29]. Los parlamentarios justicialistas de origen sindical se sumaron a la oposición, que argumentaba que históricamente el régimen jubilatorio de reparto había sido "solidario" y que la privatización eliminaría esta característica y, además, aumentaría los costos operativos, favoreciendo a los accionistas de los fondos privados de pensiones en detrimento de los beneficiarios del sistema. La movilización semanal de las organizaciones de jubilados frente al congreso, ampliamente difundida en los medios de comunicación, contribuyó a dar notoriedad al debate sobre la privatización. La reforma previsional fue sancionada después de prolongadas y dificultosas negociaciones, en las que el gobierno aceptó modificaciones sustanciales exigidas por los representantes sindicales[30]. Entre los cambios se incluyó la creación de fondos de pensión sindicales que posibilitaron la incorporación de los dirigentes al recién inaugurado negocio del retiro privado, replicando una vez más la tradicional pauta de las administraciones justicialistas de intercambiar con los sindicatos beneficios económicos por su colaboración (Cortés y Marshall, 1993a).

La ley aprobada en 1994, si bien difería del proyecto inicial, incorporó, entre otras, una reforma fundamental: estableció un sistema de cuentas de capitalización privadas. Sin embargo, mantuvo un componente estatal de reparto y creó cuentas de capitalización en un banco del sector público, el Banco de la Nación[31]. Los trabajadores podían elegir libremente entre estas tres alternativas, pero, para

[31] La ley de 1994 estipulaba una garantía estatal de los haberes, en pesos y en dólares; esta última fue vetada por el Ejecutivo.

[32] Ver por ejemplo las estimaciones de Posadas (1994). Entre 1994 y 1996 la proporción de afiliados al sistema de capitalización individual se había incrementado del 32 al 69 % (datos de la Secretaría de Seguridad Social, en Feletti y Lozano, 1996).

[33] El proyecto de desregulación estaba atado a un programa de transformación estructural de las obras sociales financiado por el Banco Mundial. Para la posición de asociaciones empresariales, ver FIEL-CEA (1995).

mantener la afiliación a los fondos de pensión, se restringió el movimiento de los que optaban por el subsistema privado, que sólo podrían retornar al público dentro de un plazo de dos años, mientras que los otros podían cambiar su decisión con posterioridad sin limitaciones; con el mismo espíritu otras regulaciones favorecieron la opción por las cuentas de capitalización privadas (Feletti y Lozano, 1996).

¿Cómo podría explicarse la aceptación oficial de las modificaciones al proyecto original? Por una parte, el gobierno necesitaba llevar a cabo al menos alguna reforma del sistema previsional para mantener la credibilidad interna y externa; por la otra, dado que en ese momento la economía estaba en expansión y habían aumentado los ingresos fiscales, estaba en condiciones de enfrentar las erogaciones derivadas de las obligaciones que incorporaba la nueva ley (Gerchunoff y Torre, 1996). De todos modos, el subsistema estatal estaba condenado a desaparecer en el largo plazo por problemas financieros, ya que necesariamente iba a perder las contribuciones de los nuevos ingresantes a la fuerza de trabajo, para quienes era más conveniente el subsistema privado[32]. Ya durante la crisis de 1995, para disminuir el gasto público, la Ley de Solidaridad Previsional condicionó el monto de los beneficios jubilatorios a la disponibilidad de recursos (Alonso, 1998).

Obras sociales

Desde sus inicios las obras sociales han sido una fuente de poder económico para el liderazgo sindical y contribuyeron al mismo tiempo a sostener su poder político. Durante los años '90, el gobierno, coincidiendo con las organizaciones de empleadores y con el Banco Mundial, insistentemente propuso que, para mejorar la eficiencia de los servicios de salud para los asalariados, se permitiera a las firmas de seguro privado de salud ofertar cobertura junto con las obras sociales, y que los trabajadores pudieran elegir libremente entre unas y otras[33]. Este proyecto intentó erosionar el monopolio sindical en la provisión y financiamiento de la cobertura de salud de los asalariados. Su concreción habría desviado los aportes hacia las firmas privadas y, por esta razón, el liderazgo sindical lo resistió activamente. Justamente por la importancia que tenía para los sindicatos el control de las obras sociales, el Ejecutivo pudo utilizar reiteradamente la amenaza de la desregulación total de las obras sociales para negociar con los líderes sindicales su apoyo a la reforma laboral y a otros proyectos u obtener su respaldo electoral, retirando las propuestas de desregulación después de cada transacción[34].

[34] Etchemendy y Palermo (1998) describen las negociaciones referidas a la desregulación, a los intentos gubernamentales de reducir las contribuciones de los empleadores a las obras sociales y al financiamiento de su déficit.

[35] Hasta la sanción de este decreto era obligatorio afiliarse a la obra social correspondiente a la rama de actividad económica del empleo.

[36] Por ejemplo, el decreto 576/93.

[37] En este trabajo no se analizan los proyectos que intentaban modificar la organización de los sindicatos y el papel de los convenios.

[38] Sobre las consecuencias de la ley de accidentes y enfermedades laborales ver, entre otros, la nota de R. Navarro, suplemento "Cash", *Página 12*, 16 de agosto de 1998.

Se podría argumentar que la desregulación de las obras sociales no se completó porque el gobierno se reservó esta reforma, a la que eran particularmente sensibles los sindicatos, como herramienta para negociar futuros proyectos.

La desregulación total no llegó a legislarse; sin embargo, hubo claros avances en esa dirección a través de un decreto (1993) que habilitó a los trabajadores a optar por una obra que no perteneciera a la actividad económica de empleo[35]. Esto posibilitó el desplazamiento de las afiliaciones hacia aquellas obras donde, aprovechando ciertas ambigüedades de la legislación[36], los sindicatos habían acordado con empresas de medicina prepaga la transferencia de contribuciones patronales y personales. Por otra parte, se legisló la libre elección entre obra social y seguro privado para el personal jerárquico. En la práctica, la conjunción de estos factores permitió la ampliación de la participación del sector privado en el sistema de cobertura de salud de los asalariados.

Legislación del trabajo

Los objetivos de la nueva política laboral incluían el control del salario y la reducción de los impuestos a la nómina salarial, la reformulación del papel de los convenios y del poder sindical[37], y la flexibilización de los contratos de trabajo y de la indemnización por despido. Esta política pretendía satisfacer los persistentes reclamos de las organizaciones empresariales, que sostenían que los costos asociados a las regulaciones vigentes atentaban contra la competitividad, que la negociación centralizada fortalecía a los sindicatos y elevaba los costos laborales, y que la protección socavaba la disciplina laboral.

A partir de 1991, una sucesión de leyes y decretos modificó la regulación del salario, el derecho de huelga y el alcance y contenidos de la negociación colectiva; también se crearon diversas modalidades contractuales temporarias que involucraban rebajas o eliminación de las contribuciones a la seguridad social y, en algunos casos, no contemplaban indemnización por despido. Además, se redujeron en forma generalizada los aportes empresarios a la seguridad social y las asignaciones familiares y se reformó el régimen de protección frente a accidentes y enfermedades de trabajo, limitando las compensaciones e introduciendo un seguro privado obligatorio que benefició a las compañías

[39] En 1991 se condicionaron los aumentos salariales a aumentos de productividad, estimulando convenios por empresa; en 1993 un decreto habilitó acuerdos descentralizados. En 1995 una ley permitió la negociación separada para las pequeñas empresas, que podían acordar condiciones menos favorables para los trabajadores que las establecidas en el código del trabajo (Marshall, 1997). Los decretos de 1996 intentaban no sólo profundizar la descentralización de la negociación colectiva sino también eliminar la "ultraactividad", pero gremios disidentes y parte de la oposición política detuvieron este proyecto en la justicia.

[40] Entre las restricciones figuraba la necesidad de contar con el consentimiento sindical.

[41] Datos en MTSS (varios números).

[42] Por ejemplo, frente a las elecciones parlamentarias en 1993, las de constituyentes en 1994 (ver Etchemendy y Palermo, 1998) y las presidenciales en 1995.

[43] Simultáneamente se reprimieron duramente los conflictos laborales en algunas empresas estatales que se estaban privatizando (Feldman, 1995).

[44] Murillo (1997) analiza las divisiones en el movimiento sindical.

[45] Esta pauta ya se había manifestado en 1991 cuando se negoció el consentimiento sindical a la Ley de Empleo a cambio de que el estado se hiciera cargo de las deudas sindicales y de obras sociales (Etchemendy y Palermo, 1998).

aseguradoras y desalentó la inversión en la prevención de accidentes[38]. En varias áreas cada nueva medida avanzó más en la dirección adoptada por la política laboral. La descentralización de la negociación colectiva, por ejemplo, se intensificó entre 1991 y 1995, y no continuó avanzando a raíz de que los decretos de 1996 fueron frenados judicialmente[39]. Otro caso es el de la flexibilización contractual: en el momento de su sanción, en 1991, sus críticos evaluaron que la Ley de Empleo era demasiado drástica a raíz de que creaba nuevos contratos temporarios; sin embargo, también imponía ciertas restricciones a su utilización[40], lo que explica por qué los empleadores no los consideraron demasiado atractivos y continuaron demandando la profundización de la flexibilización. Esta se concretó algunos años después con la reforma de 1995, que introdujo contratos más flexibles y que ahora sí produjo una notoria difusión del uso de los contratos temporarios, cuyo peso casi se triplicó entre 1995 y 1997[41].

Algunas de estas medidas se tomaron en forma unilateral; otras se negociaron con los sindicatos, como sucedió más de una vez ante la proximidad de las elecciones[42], y fue la prioridad macroeconómica de los puntos a reformular lo que definió cuáles medidas eran no negociables y cuáles podían ser objeto de discusión. Como el control salarial era indispensable para las estrategias de estabilización y apertura, las reformas que afectaban la determinación del salario no eran negociables y, por lo tanto, su implementación fue expeditiva (decretos de eliminación de la indexación salarial; obligatoriedad de respaldar incrementos salariales con aumentos de productividad; descentralización de la negociación colectiva). Lo mismo ocurrió con la limitación del derecho de huelga en los "servicios esenciales", decretada en 1991, que impuso un rápido disciplinamiento a los asalariados de empresas públicas para facilitar la estrategia de privatización[43]. Por último, y pese al potencial impacto negativo sobre las cuentas públicas, en 1993 se decretó una disminución generalizada de los aportes patronales a la seguridad social para reducir los costos laborales. En cambio, la flexibilización contractual, aunque también un objetivo empresario, admitía dilaciones en su implementación porque, por su menor impacto sobre los costos laborales, no tenía tanta prioridad para la estrategia económica. La administración negoció esta reforma con sus aliados ya que, pese a que la mayoría de los líderes sindicales más influyentes estaba alineada con el gobierno[44], frecuentemente formaron alianzas no duraderas con los sindicatos disidentes para oponerse a los proyectos gubernamentales. Los sindicalistas cuestionaban los contratos temporarios, que

[46] Por ejemplo, en 1998 los sindicatos oficialistas presentaron como una conquista la eliminación de gran parte de los contratos flexibles, pero en realidad la misma ley reducía las compensaciones por despido, en mayor proporción. En este punto dos temas requieren mayor investigación: la naturaleza de las concesiones y a quiénes beneficiaban (líderes sindicales o trabajadores). Sobre el segundo tema ver Murillo (1998).

[47] Esta pauta caracteriza a gobiernos de partidos que representan coaliciones con importante peso sindical. Al respecto ver Murillo (1998) y la literatura allí citada.

[48] Comparando con las reformas económicas, sobre todo las realizadas en el inicio del período analizado, se podría argumentar que las reformas laboral y de la seguridad social fueron menos profundas (ésta es la interpretación de, por ejemplo, Etchemendy y Palermo, 1998, con respecto a la reforma laboral), pero en comparación con las otras reformas sociales la conclusión es la opuesta.

[49] Ver Mesa-Lago (1994) para una comparación entre el caso argentino –donde la reforma del sistema jubilatorio fue exitosa– y el caso de Uruguay, donde no lo había sido.

agravarían la pérdida de afiliados y fondos y precarizarían las condiciones de trabajo. De todos modos se produjeron importantes cambios en las regulaciones contractuales, aunque a expensas de no avanzar más radicalmente en la desregulación de las obras sociales[45] y de hacer algunas concesiones, en nuestra interpretación menores, que los sindicatos podían esgrimir como "conquistas"[46].

Las reformas laborales claramente intensificaron la disciplina y contribuyeron a reducir costos y a debilitar el poder de negociación de los sindicatos en la determinación salarial, si bien con menor profundidad que lo proyectado inicialmente por empleadores y gobierno, ya que la administración tuvo que hacer ciertas concesiones a los sindicatos para retener su apoyo político[47]. El crecimiento del desempleo y la crisis de 1995 facilitaron el proceso de reforma por dos razones: por una parte, debilitaron aun más el poder de los sindicatos, que ya había sido afectado por la descentralización de la negociación; por la otra, proveyeron tanto al gobierno como a los empleadores una justificación "moral", ya que supuestamente la reforma además de mejorar la competitividad incentivaría la creación de empleo, y este argumento contribuyó en alguna medida a moderar la oposición sindical.

Conclusiones: la "nueva" política social

A partir de 1991 se diseñaron proyectos para cada área social, pero la transformación avanzó más en aquéllas (laboral y de seguridad social) definidas como indispensables para el éxito de la estrategia económica y rentables para el sector privado, aun cuando fue precisamente en estas mismas áreas que la capacidad de negociación de quienes se oponían a la reconversión era mayor[48]. A pesar de las dilaciones e incluso retrocesos en el proceso de reforma provocados por la dinámica de la negociación política, las modificaciones introducidas fueron muy significativas: recortes de la protección laboral y del poder sindical en la negociación salarial y de condiciones de trabajo y reducción de costos laborales; privatización –aunque parcial– del sistema previsional[49], nuevas regulaciones para las obras sociales y seguro obligatorio de accidentes de trabajo, que permitieron la expansión de la participación del capital privado.

En contraste, en las áreas de gasto público social la transformación efectiva fue más restringida. Si bien el gobierno había suscripto el nuevo modelo internacional de política social y tenía evidentes indicios del deterioro de los servicios sociales y del aumento de la pobreza, no se comprometió en términos de asignación de recursos ni con la reforma en los servicios de educación y salud ni con las políticas asistenciales. El comportamiento del gasto social confirma este desinterés: en los años expansivos de la década del '90 la participación del gasto social en el PBI fue inferior a la alcanzada durante el "mejor" período de los '80, 1986-1987 (cuadro 2); más aun, en 1996, en el contexto de intensificación de la vulnerabilidad externa, ingresos fiscales insuficientes y exigencias de equilibrio fiscal por parte del Fondo Monetario Internacional, por primera vez se redujo el gasto social en una etapa de expansión económica. Además, en los '90, la

estructura del gasto no difería de la de los años '80 y la recomposición hacia programas focalizados fue mínima (cuadro 2).

La reforma del sector salud estuvo dominada por la preocupación por controlar el gasto, lo que explica lo limitado de las iniciativas, que se concentraron en transformar los hospitales en unidades eficientes, emulando a las empresas privadas. Pero el creciente peso de los estratos más pobres en la demanda de salud pública y el incumplimiento de las obligaciones de pago por parte de las obras sociales obstaculizaron la posibilidad de mejorar la situación financiera con recursos no estatales, comprometiendo el éxito de esta política. En el área educativa el principal impedimento a la reforma no fue la resistencia de "intereses creados" –tan a menudo enfatizada– sino el que no se destinaran fondos suficientes para financiarla ni se produjeran los cambios organizativos requeridos. De todos modos los intereses corporativos tuvieron alguna influencia, como por ejemplo el *lobby* de las escuelas privadas que tuvo éxito en sus demandas en detrimento de una reasignación del presupuesto educativo.

En cuanto a las políticas de combate a la pobreza, desempeñaron un papel principalmente retórico durante las emergencias sociales o naturales, ya que en realidad recibieron escasos fondos. El monto de recursos adjudicado a estos programas *just-in-time* fue el resultado de dos presiones contrapuestas, que se agudizaron en la recesión de 1995 a raíz del aumento del desempleo y el agravamiento de la restricción fiscal: por una parte, el temor al conflicto social y a la pérdida de votos y, por la otra, la decisión de contener el nivel del gasto social.

En síntesis, en las áreas laboral y de seguridad social la transformación fue más profunda, y lo que lentificó algunas de las modificaciones proyectadas fue la colisión entre los objetivos de la reforma y los intereses políticos del gobierno en mantener el apoyo de los sindicatos. En educación, salud y pobreza el avance fue menor y el principal obstáculo provino de la decisión política de enfrentar la restricción fiscal restringiendo el gasto en estas áreas, lo que impidió efectivizar la reforma social de acuerdo con las pautas del paradigma ideológico.

REFERENCIAS

ALONSO, Guillermo V. (1998): "Democracia y reformas: las tensiones entre decretismo y deliberación. El caso de la reforma previsional argentina", *Desarrollo Económico,* 38(150).

BANCO MUNDIAL, Unidad de Administración Regional para Argentina, Chile y Uruguay (1997): "Argentina. Reformas de segunda generación", noviembre (mimeo).

CAPITANICH, Jorge M., GIRÁLDEZ, R. C., y RUIZ, V. A. (1997): *La eficiencia del gasto social*, Buenos Aires, Mecanografix Editores.

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL) (1997): "Indicadores macroeconómicos de la Argentina", Buenos Aires, abril-junio.

CORTÉS, Rosalía, y MARSHALL, Adriana (1993a): "State social intervention and labour regulation: the case of the Argentine", *Cambridge Journal of Economics*, 17(4).

CORTÉS, Rosalía, y MARSHALL, Adriana (1993b): "Política social y regulación de la fuerza de trabajo", *Cuadernos Médico Sociales*, 65-66.

CORTÉS, Rosalía, y MARSHALL, Adriana (1998): "Growth strategy requirements and institutional barriers in the restructuring of social policy - The case of Argentina", presentado en el XXI International Congress of the Latin American Studies Association, Chicago, setiembre (mimeo).

DRAIBE, Sonia (1994): "Neoliberalismo y políticas sociales. Reflexiones a partir de las experiencias latinoamericanas", *Desarrollo Económico*, 34(134).

ETCHEMENDY, Sebastián, y PALERMO, Vicente (1998): "Conflicto y concertación. Gobierno, Congreso y organizaciones de interés en la reforma laboral del primer gobierno de Menem (1989-1995)", *Desarrollo Económico*, 37(148).

FELDMAN, Silvio (1995): "Informe sobre las regulaciones laborales y performance económica en Argentina", versión preliminar (mimeo).

FELETTI, Roberto, y LOZANO, Claudio (1996): "El sistema previsional argentino: reforma y crisis", *Cuaderno* 45, Instituto de Estudios sobre Estado y Participación-Congreso de los Trabajadores Argentinos, Buenos Aires.

V. DE FLOOD, M. Cristina, HARRIAGUE, M., LERNER, L., y MONTIEL, L. (1994): "Educación y salud: resultados de mediciones sobre acceso y cobertura", Secretaría de Programación Económica, Proyecto ARG/93/029, Documento de Trabajo GP/04, Buenos Aires.

FRANCO, Rolando (1996): "Los paradigmas de la política social en América Latina", *Revista de la CEPAL*, 58.

FUNDACIÓN DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS LATINOAMERICANAS (FIEL)-CONSEJO EMPRESARIO ARGENTINO (CEA) (1995): *El Sistema de Seguridad Social*, Buenos Aires, CEA.

GERCHUNOFF, Pablo, y TORRE, Juan Carlos (1996): "La política de liberalización económica en la administración de Menem", *Desarrollo Económico*, 36(143).

GRINDLE, Merilee S. (1997): "The social agenda and the politics of reform in Latin America", noviembre (mimeo).

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y CENSOS (INDEC) (1997): *Anuario Estadístico*, Buenos Aires, INDEC.

ISUANI, Ernesto A. y SAN MARTINO, Jorge A. (1995): "El nuevo sistema previsional argentino. Punto final a una larga crisis?", (Segunda parte), *Boletín Informativo Techint*, 282.

MARSHALL, Adriana (1988): *Políticas sociales: el modelo neoliberal*, Buenos Aires, Legasa.

MARSHALL, Adriana (1997): "State labour market intervention in Argentina, Chile and Uruguay: common model, different versions", *Employment and Training Papers,* 10, ILO, Ginebra.

MESA-LAGO, Carmelo (1996): "Las reformas de las pensiones en América Latina y la posición de los organismos internacionales", *Revista de la CEPAL*, 60.

MESA-LAGO, Carmelo (1994): "Social welfare reform in the context of economic-political liberalization: Latin American cases", Conference on Reform of the State in Latin America and Eastern Europe, Río de Janeiro, junio 24-26 (mimeo).

MÍGUEZ, Diana (1997): "El gasto en salud en la República Argentina. Los grupos relacionados por el diagnóstico como medida del producto hospitalario", Instituto Superior de Economistas de Gobierno, Ministerio de Economía-Instituto Torcuato Di Tella, Buenos Aires (mimeo).

MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL (MTSS), *Informe de Coyuntura Laboral*, varios números.

MORDUCHOWICZ, Alejandro (1995): "El financiamiento educativo argentino en un contexto de restricción de recursos", Ministerio de Cultura y Educación, Programa Estudio de Costos del Sistema Educativo, Buenos Aires.

MURILLO, M. Victoria (1997): "La adaptación del sindicalismo argentino a las reformas de mercado en la primera presidencia de Menem", *Desarrollo Económico*, 37(147).

MURILLO, M. Victoria (1998): "From populism to neoliberalism: Labor unions and market reforms in Latin America", presentado en el XXI International Congress of the Latin American Studies Association, Chicago, setiembre (mimeo).

PAVIGLIANITI, Norma (1993): "La Ley Federal de Educación como elemento de regulación de la realidad socioeducacional en la Argentina", en Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Serie Pedagógica, 2, Universidad Nacional de la Plata.

PIERSON, Paul (1994): *Dismantling the Welfare State?*, Cambridge, Cambridge University Press.

POSADAS, Laura (1994): "El nuevo sistema de jubilaciones y pensiones y el déficit previsional público", *Estudios*, 68.

PRESMAN, Jorge, y LUCIONI, Luis (1997): "La evolución de las finanzas públicas provinciales entre 1991 y 1996", CECE, *Serie Estudios*, 23, Buenos Aires.

PROGRAMA NACIONAL DE ASISTENCIA TÉCNICA PARA LA ADMINISTRACIÓN DE LOS SERVICIOS SOCIALES (PRONATASS): "El gasto público social. Sector Educación", Ministerio de Economía-PRONATASS, Buenos Aires, s. f.

SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL: Informe de gestión, Buenos Aires, 1996.

SHEAHAN, John (1998): "Changing social programs and economic strategies: implications for poverty and inequality", *Latin American Research Review*, 33 (2).

VILAS, Carlos M. (1997): "De ambulancias, bomberos y policías: la política social del neoliberalismo", *Desarrollo Económico*, 36(144).

WORLD BANK (1994): "Argentina. Decentralization and improvement of secondary education project", Staff Appraisal Report, Report No 12993-AR.

RESUMEN

En este artículo se discuten, con referencia al caso argentino, los determinantes de la adopción, formulación e implementación del paradigma ideológico de "reforma social" difundido en América Latina en los '90, que definía cómo debía ajustarse la política social al modelo de liberalización económica aplicado en la región.

La primera sección introduce el modelo analítico. La segunda examina los determinantes de la adopción del modelo de reforma social y la evolución de la situación social que facilitó la aceptación de sus recomendaciones. La tercera analiza la formulación e implementación de proyectos en las áreas de educación, salud, pobreza, sistema previsional, obras sociales y legislación del trabajo.

Concluimos, primero, que presiones internacionales y locales y un clima ideológico favorable contribuyeron a que se adoptara ese paradigma como el único compatible con las exigencias de la estrategia económica elegida. Segundo que, comparando entre las áreas sociales, el grado de avance de la reforma fue mayor en aquéllas consideradas cruciales para el éxito de la estrategia económica, pese a la fuerte oposición. Tercero que, aunque la reforma fue obstaculizada por resistencias sectoriales y corporativas, en las áreas de gasto público social el camino elegido para satisfacer los requerimientos de la estrategia económica fue un impedimento tan o más importante a la reconversión.

SUMMARY

Focusing in the case of Argentina, this paper discusses the determinants of the adoption, formulation and implementation of the new reform paradigm that defined how social policy should adjust to the economic liberalization model applied in Latin America in the 1990s.

The analytical model is presented first. Second, we analyze the determinants of the adoption of the social reform model and the evolution of social conditions that facilitated acceptance of its recommendations. Third, the formulation and implementation of government projects are examined in the areas of education, health, anti-poverty programs, retirement, work-related health care and labor legislation.

It is concluded, first, that international and domestic pressures, together with a favorable ideological climate, fostered the adoption of the social reform paradigm, considered being the sole compatible with the requirements of the economic strategy chosen. Second, that, comparing among social areas, reform progressed primarily in those viewed as crucial for the economic strategy, notwithstanding opponents´ strength. Third that, even though reform was hindered by vested interests, in the social expenditure areas the path chosen to satisfy economic requirements jeopardized reform as much as institutional and political factors did.

REGISTRO BIBLIOGRAFICO

CORTES, Rosalía, y MARSHALL, Adriana

"Estrategia económica, instituciones y negociación política en la reforma social de los '90". *DESARROLLO ECONOMICO – REVISTA DE CIENCIAS SOCIALES* (Buenos Aires), vol. 39, Nº 154, julio-setiembre 1999 (pp. 195-212).

Descriptores: <Política económica> <Política social> <Reforma> <Estado> <Instituciones> <Educación> <Salud> <Seguridad social> <Obras sociales> <Legislación del trabajo> <Pobreza> <Argentina>.