

---

**políticas sociales**

**L**a economía política de la  
política social argentina: una  
mirada desde la desregulación y la  
descentralización

Fabián Repetto  
Guillermo V. Alonso



NACIONES UNIDAS



**División de Desarrollo Social**

Santiago de Chile, octubre de 2004

Este documento fue preparado por Fabián Repetto y Guillermo Alonso, Consultores de la División de Desarrollo Social de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). El estudio forma parte del proyecto “Política y políticas públicas en América Latina y el Caribe” (Proyecto FRA/02/073) que la CEPAL lleva a cabo con el apoyo del Gobierno de Francia.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la Organización.

---

Publicación de las Naciones Unidas

ISSN impreso 1564-4162

ISSN electrónico 1680-8983

ISBN: 92-1-322588-1

LC/L.2193-P

Nº de venta: S.04.II.G.120

Copyright © Naciones Unidas, octubre de 2004. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

---

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N. Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

## Índice

---

<b>Resumen</b> .....	5
<b>Introducción</b> .....	7
<b>I. El complejo camino hacia una nueva Argentina</b> .....	9
A. Trazos breves de una historia <i>mas</i> larga.....	9
B. Un esbozo de interpretación.....	11
<b>II. La desregulación de las obras sociales: nuevos caminos del vínculo Estado-sindicatos</b> .....	15
A. Evolución histórica y problemas fundamentales.....	15
B. Las principales medidas de reforma.....	18
C. La hora de los usuarios . . .de mayores ingresos .....	21
D. La dinámica política de la reforma de las obras sociales .....	22
<b>III. La descentralización de los servicios sociales (y de fondos sociales): tránsito hacia un nuevo federalismo</b> .....	27
A. ¿Cómo y qué se descentralizó en materia social? .....	27
B. El gasto social tras las reformas .....	31
C. El nuevo rol de las provincias en materia social .....	31
D. La dinámica política de la descentralización de sectores y recursos sociales.....	35
<b>IV. Algunas conclusiones, específicas y generales</b> .....	37
<b>Bibliografía</b> .....	45
<b>Serie Políticas sociales: números publicados</b> .....	49

## Índice de cuadros

Cuadro 1	Obras sociales de jurisdicción nacional. Total del país (años 1993/1997) .....	21
Cuadro 2	Competencia de cada nivel de gobierno en relación con los servicios sociales.....	30

---

## Resumen

---

Los principales desafíos que deberá enfrentar la política social argentina ya entrado el siglo XXI están estrechamente vinculados a lo acontecido en dicho campo de políticas públicas en el último cuarto de siglo, pero también a lo que en ese período sucedió en dos planos mas generales, como lo son el vínculo del Estado con la sociedad civil (y en especial con los sindicatos) y las nuevas expresiones del federalismo en materia de responsabilidades de gestión social. Ambos fenómenos, potenciados en la década del noventa, enmarcaron las avanzadas de la coalición dominante en la búsqueda de la desregulación de aspectos relevantes de la seguridad social (tal el caso del seguro de salud, denominado “obras sociales”) y en la descentralización de servicios sociales como educación y salud (mas otros recursos sociales ligados a las temáticas de vivienda y alimentación).

Con un discurso basado en las virtudes de las reformas de la política social en términos de su impacto potencialmente favorable en el desarrollo social, la nueva coalición socio-política liderada por Menem logró generar las condiciones (o aprovecharse de algunas pre-existentes) para un profundo cambio en las relaciones de poder respecto al modelo de centralidad estatal conformado a la luz de la segunda posguerra. En la práctica, se trató de procesos que observados *ex post* permiten reconocer en lo subterráneo otros objetivos, mas bien particularistas y afines a los intereses y cosmovisiones ideológicas de los ganadores en el tránsito hacia el nuevo escenario, que amplios y en favor de la integración social. Tomando en cuenta estos procesos, es menester revisar la reciente economía política de las transformaciones de la política social argentina, enfatizando para ello tanto el vínculo de las elites estatales con los actores sindicales, como la propia dinámica política de la interacción entre los líderes de los diversos niveles jurisdiccionales del Estado.

Se podrá observar, así, la influencia del entorno político y socio-económico en el contenido y velocidad de las reformas de ciertas políticas sociales fundamentales. En clave de economía política, instituciones, juego estratégico entre actores relevantes y capacidad estatal, se constituyen en tres lentes analíticos de singular importancia para analizar los puntos en común de los procesos aquí explorados.

Ante el interrogante de por qué sucedió lo que sucedió en términos de desregulación y descentralización de la política social, cabe responder, a modo de hipótesis, lo siguiente: lo acontecido encuentra una fuente de explicación fundamental en la escasa voluntad de la coalición dominante en los años noventa por construir una nueva institucionalidad social de signo incluyente (lo cual requería fortalecer el nivel central del Estado), utilizando por el contrario los recursos políticos a su disposición en materia social para negociar apoyos políticos de corto plazo (vía las idas y vueltas de la desregulación de las obras sociales, así como a través de la descentralización de fondos sociales de vivienda y alimentación), desplazando en el tiempo y hacia niveles inferiores de gobierno los problemas irresueltos del conflicto fiscal (vía la descentralización de la educación y la salud).

## Introducción

---

Los principales desafíos que deberá enfrentar la política social argentina ya entrado el siglo XXI están estrechamente vinculados a lo acontecido en dicho campo de políticas públicas en el último cuarto de siglo, pero también a lo que en ese período sucedió en dos planos más generales, como lo son el vínculo del Estado con la sociedad civil (y en especial con los sindicatos) y las nuevas expresiones del federalismo en materia de responsabilidades de gestión. Ambos fenómenos, potenciados en la década del noventa que aquí analizaremos, enmarcaron las avanzadas de la coalición dominante en la búsqueda de la desregulación de aspectos relevantes de la seguridad social (tal el caso del seguro de salud, denominado “obras sociales”) y en la descentralización de servicios sociales como educación y salud (más otros recursos sociales ligados a las temáticas de vivienda y alimentación).

Con un discurso basado en las virtudes de las reformas de la política social en términos de su impacto potencialmente favorable en el desarrollo social, la nueva coalición socio-política liderada por Menem logró generar las condiciones (o aprovecharse de algunas pre-existentes) para un profundo cambio en las relaciones de poder respecto al modelo de centralidad estatal conformado a la luz de la segunda posguerra. En la práctica, se trató de procesos que observados *ex post* permiten reconocer en lo subterráneo otros objetivos, más bien particularistas y afines a los intereses y cosmovisiones ideológicas de los ganadores en el tránsito hacia el nuevo escenario, que amplios y en favor de la integración social. Destacan al respecto el uso político coyuntural de los temas sociales, así como el manejo de los recursos de carácter social para resolver urgencias fiscales de corto plazo. Tomando en cuenta estos procesos, es menester revisar la reciente economía política de las transformaciones de la política social argentina, enfatizando para ello tanto el vínculo de las elites estatales con los actores sindicales, como la

propia dinámica del juego estratégico entre los líderes de los diversos niveles jurisdiccionales del Estado.

Se podrá observar, así, la influencia del entorno político y socio-económico en el contenido y velocidad de las reformas de ciertas políticas sociales fundamentales. Ante el interrogante de por qué sucedió lo que sucedió en términos de desregulación y descentralización, cabe responder, a modo de hipótesis, lo siguiente: lo acontecido encuentra una fuente de explicación fundamental en la escasa voluntad de la coalición dominante en los años noventa por construir una nueva institucionalidad social de signo incluyente (lo cual requería fortalecer el nivel central del Estado), utilizando por el contrario los recursos políticos a su disposición en materia social para negociar apoyos políticos de corto plazo (vía las idas y vueltas de la desregulación de las obras sociales, así como a través de la descentralización de fondos sociales de vivienda y alimentación), desplazando en el tiempo y hacia niveles inferiores de gobierno los problemas irresueltos del conflicto fiscal (vía la descentralización de la educación y la salud).

El trabajo, luego de esta introducción, se inicia explorando los rasgos fundamentales de la matriz socio-política que se fue conformando en los últimos años, en particular a través del ajuste estructural y la nueva dinámica federal experimentados en la década del noventa. En la segunda sección se revisa el proceso de la desregulación de las obras sociales, como un modo de observar la nueva relación Estado-sociedad en particular desde el prisma de los nuevos vínculos entre los actores estatales y los sindicatos. En la tercera parte se explora la descentralización de los servicios educativos y sanitarios (y fondos para otros fines sociales), como un modo de analizar ciertas aristas de los nuevos caminos del federalismo y el consiguiente cambio en el vínculo entre el nivel central y el nivel subnacional del Estado. Finalmente, se avanzan conclusiones sobre la economía política que guió, cada proceso a su manera, tanto la desregulación como la descentralización de las políticas sociales argentinas, a la par que se esbozan aspectos mas globales de cómo se desarrollaron los cambios (o intentos de) la política social argentina en tiempos recientes.



## **I. El complejo camino hacia una nueva Argentina**

---

### **A. Trazos breves de una historia mas larga**

Con un voto mayoritario que expresó un marcado nivel de expectativas colectivas por mejoras en el ámbito socioeconómico, el caudillo peronista de una provincia pobre del interior, Carlos Menem, ganó con amplitud las elecciones generales celebradas hacia mediados de 1989. Comenzaba, tras el abrupto final de la gestión de Raúl Alfonsín (primer gobierno de la transición democrática), la fase mas fuerte del ajuste estructural, el cual definiría a lo largo de los años noventa los principales contornos y características de la nueva matriz social y política argentina, con implicancias importantes en materia de política social. El grupo político que llevó a cabo esta tarea estableció algunas alianzas históricamente alejadas de la tradición peronista, rearticuló otras y se dio a la acción de gobernar un país al borde del descalabro socioeconómico y político. En palabras de Damill y Frenkel: "Con sus nuevos aliados, con la compañía de los grandes sindicatos (que ocuparon el Ministerio de Trabajo y obtuvieron el control de las obras sociales), con la aquiescencia aunque no con el fervor de su partido, Menem congregó alrededor de su presidencia una poderosa coalición y dio comienzo a su gobierno" (1990, pág. 42).

Ya entonces estaban rotos muchos de los lazos de solidaridad social construidos a lo largo de la posguerra y su correlato en el sistema de políticas públicas estratégicas. Por un lado, la experiencia del autoritarismo militar había generado el inicio de una descomposición de ciertas formas de organización social, a partir del sistemático uso del terror como mecanismo de control social. Por el

otro, los desbordes hiperinflacionarios que marcaron los meses finales de la gestión de Alfonsín y el primer período del gobierno de Menem fueron tales que el ajuste estructural del Estado y la economía no habría de encontrar una oposición organizada, tanto en el plano de los actores socio-económicos como en el espacio donde operaban los actores políticos del nivel partidario y sub-nacional. Dicha transformación se plasmó, a su vez, ante una población temerosa que sólo reclamaba niveles básicos de certidumbre (Repetto, 1993). En suma, para interpretar la modalidad que adquirió el tránsito hacia la nueva matriz, debe tenerse presente que la suma de factores que se sucedieron desde mediados de los setenta hasta finales de los ochenta llevó a Argentina hacia las puertas de una abrupta transformación, tanto de la correlación de fuerzas políticas como de los entramados institucionales fundamentales:

Se imponen aquí dos interrogantes, ligados entre sí: ¿qué temática adquirió prioridad en la agenda de un nuevo gobierno que se proponía acelerar las transformaciones en ciernes?, y ¿cuáles fueron los ejes sustantivos de la gestión de un nuevo peronismo que, mas allá del discurso populista de la campaña electoral de 1989, en nada se parecía al de antaño, ese que aún permanecía vivo en el imaginario político de la sociedad, en especial de los trabajadores y los pobres? Es evidente que el eje sustantivo de la primera etapa de Menem resultó ser, en el marco de la preocupación por obtener al menos dosis mínimas de gobernabilidad, la reforma del Estado en aquellos aspectos que referían a su ligazón con el mercado. Dos pilares sirvieron de base para la puesta en marcha de este proceso: Ley de Reforma del Estado y Ley de Emergencia Económica.<sup>1</sup> Aspectos como la privatización de las empresas públicas, el adelgazamiento global de la estructura organizacional estatal, la desregulación de los mercados (incluyendo el laboral) y la descentralización de servicios y recursos de las áreas sociales, resultaron rasgos predominantes en el acelerado camino a consolidar ciertos rasgos de la nueva matriz sociopolítica.

Con la puesta en marcha en 1991 del Plan de Convertibilidad se inició la etapa mas coherente de la gestión de Menem, sobre todo por su alianza estratégica con el Ministro de Economía Domingo Cavallo, coherencia en lo que respecta al estricto cumplimiento de todos los parámetros del llamado "Consenso de Washington" (cfr. Fanelli; Frenkel; y Rozenwurcel, 1992). Con un primer éxito en el combate a la inflación, se sentaron las bases para un fuerte y puntual crecimiento del producto interno bruto, proceso que se extendió sin trabas sólo hasta 1994.<sup>2</sup> A partir de entonces, la economía argentina mostró sus vulnerabilidades y sus negativos efectos sobre el escenario político. Durante aquellos primeros años de éxitos económicos, el gobierno nacional jugó al "toma y daca" con los actores sindicales a la vez que avanzó en la reformulación de los acuerdos fiscales con las provincias (asociados en parte a la descentralización en materia social), aprovechando las expectativas favorables respecto a los futuros montos a coparticipar hacia las instancias subnacionales.

Mientras la situación política daba cuenta de la re-elección de Menem en 1995, las transformaciones institucionales llevadas adelante durante su primer gobierno habían impactado fuertemente en el mapa de actores y, en un sentido mas general, en la correlación de fuerzas

---

<sup>1</sup> Un pertinente resumen del contenido de ambos instrumentos legales se encuentran en Lo Vuolo (1996, pág.7), cuando expresa: "Mediante la *Ley de Reforma del Estado* se declara en "emergencia administrativa" a todos los organismos dependientes del Estado nacional y se norma acerca de las "privatizaciones y participación del capital privado", estableciéndose una metodología para declarar "sujetos a privatización" a prácticamente todas las empresas y entes del Estado nacional. Al mismo tiempo, se modifica la legislación sobre el régimen de concesiones para la explotación de servicios públicos y se suspende por dos años la ejecución de todas las sentencias y laudos arbitrales que condenen al Estado nacional al pago de una suma de dinero. La *Ley de Emergencia Económica* suspende los subsidios y subvenciones que directa o indirectamente afecten al Tesoro Nacional, los regímenes de promoción industrial y minera, las normas restrictivas para la inversión de capital extranjero en el país, los reintegros, reembolsos y devolución de tributos, las disposiciones del régimen de "compra nacional" (mediante el cual se otorgaba prioridad a los proveedores del Estado de origen nacional). También se faculta al Poder Ejecutivo Nacional para que desafecte los fondos fiscales con destino específico y revise los regímenes de empleo vigentes para la administración pública, se modifica el sistema de indemnización laboral y se establece un régimen penal, incluida la prisión, para quienes no cumplan con sus obligaciones tributarias y previsionales".

<sup>2</sup> Durante estos cuatro años la economía creció a una tasa anual promedio de 7,5%, observándose una fuerte expansión de la variable consumo dentro de la demanda agregada.

políticas y socioeconómicas.<sup>3</sup> Esto marcaba ya algunos de los rasgos críticos de la nueva matriz, toda vez que se debilitaba la posibilidad de acumular recursos estratégicos que pudiesen destinarse a favorecer políticas públicas más incluyentes que las gestionadas en lo que ya había transcurrido de los años noventa.

El exclusivo dominio de la escena política por parte del menemismo entró en declive en la segunda mitad de dicha década. La derrota del peronismo en las elecciones legislativas de 1997 en manos de una recién formada Alianza entre el viejo Partido Radical y una naciente fuerza de centro-izquierda denominada FREPASO, acabó con la ilusión de Menem de promover para sí mismo un nuevo mandato, a la vez que colocó en el horizonte político la posibilidad del recambio partidario al frente del Poder Ejecutivo, el cual se concretaría efectivamente en 1999 con el triunfo del radical Fernando De la Rúa. El caótico y deslucido gobierno de éste concluyó en una enorme crisis institucional y social a finales del año 2001, acentuándose por entonces ciertos rasgos del juego político que habrán de ayudar a explicar la dinámica de la política social argentina en tiempos recientes: los sindicatos aún mantenían cierta fuerza relativa y los gobiernos provinciales cobraban nuevos bríos en las decisiones públicas estratégicas.

## B. Un esbozo de interpretación analítica

Hasta aquí la cronología de los hechos. Es momento de explorar desde un prisma más conceptual lo acontecido en el último cuarto del siglo XX en Argentina, donde se fueron generando cambios no sólo en lo que refiere a las principales reglas de juego que regulan la matriz socio-política del país, sino también en lo vinculado al juego político estratégico entre aquellos grupos, sectores o entidades que, de acuerdo a la dotación de sus recursos claves, han logrado estar en condiciones de transformarse en actores relevantes de política pública. La sociedad y el Estado de Argentina de finales de los noventa en poco se parecían a sus respectivas conformaciones derivadas de la dinámica de posguerra.

A medida que transcurría la década de los noventa y en tanto se agravaba la situación social en términos de la crisis del mercado de trabajo, los sectores medios y trabajadores, además de los grupos pobres, perdían sus canales clásicos de representación de intereses. Destacan así un peronismo que había dejado atrás la defensa de los derechos sociales, un sindicalismo fragmentado pero con hegemonía de quienes acordaban formar parte de la coalición dominante para proteger sus intereses particulares (más no lo de su membresía), una oposición política todavía débil pese a la emergencia de nuevos partidos. La contracara de la moneda en el plano socio-económico era el creciente poder de un sector minoritario de la sociedad argentina, que habiendo acumulado gran poder económico pero también político desde los setenta, terminó de consolidarse en los años bajo estudio como factor clave de la nueva matriz política. Así, los grupos empresariales, en especial aquellos más poderosos (con vínculos estrechos con la economía mundial), resultaron ser los protagonistas con más capacidad de maniobra del entorno socioeconómico dominante en los noventa, aún cuando no todas sus preferencias en materia de políticas públicas fueron siempre plenamente satisfechas. A veces, sólo lograron imponer su agenda de forma parcial.<sup>4</sup>

<sup>3</sup> Desde inicios de los noventa el gobierno encabezado por Menem profundizó y extendió los programas de reforma, principalmente por medio de las condicionalidades impuestas por importantes actores externos. A partir de entonces las reformas estructurales y de ajuste y la dinámica política se han visto entrelazadas con la agenda de los Bancos Multilaterales de Desarrollo. La importancia de los mismos en esta etapa no sólo es a causa de los montos de los préstamos recibidos sino, también, en su capacidad para influir y orientar las políticas adoptadas por el gobierno. En efecto, estos actores comenzaron a diversificar el carácter de sus préstamos introduciendo nuevas esferas de influencia en su accionar. A partir de 1995, los préstamos se han caracterizado por presentar una combinación de préstamos de tipo compensatorio (proyectos destinados a disminuir los efectos producidos por las medidas de ajuste estructural y de reforma del estado tales como aquellos de protección social) y de aquellos destinados a profundizar las reformas y el ajuste (aquellos que se dirigen a completar y extender las reformas del plano nacional al provincial) (cfr. Acuña y Touzzo, 1998).

<sup>4</sup> En el marco del proceso de irrestricta apertura económica que caracterizó el tránsito hacia la nueva matriz económico-política, la creciente exposición de las empresas a la competencia externa, fundamentalmente de aquellas productoras de bienes transables, tendió a generar tensiones en torno al financiamiento de los esquemas de seguros sociales, en tanto salario indirecto. Este ha sido un factor que contribuyó

En las políticas impulsadas por la gestión menemista se hizo evidente la "fuerte dependencia del gobierno respecto de los intereses y las preferencias de los grandes grupos económicos y los acreedores externos" (Gerchunoff y Torre, 1996, pag. 26). Pero con el logro de la estabilidad económica a partir del plan de Convertibilidad, junto con una mejora significativa de la situación fiscal y la expansión del consumo que comenzó a manifestarse desde 1991-92 se dieron condiciones para implementar "pagos compensatorios", que tenían como objetivo inmediato disminuir los costos de las reformas a la par que fragmentar resistencias, ofreciendo nuevos horizontes de realización de intereses a los miembros de una coalición político-social mas amplia. Se constituyeron, en cierto modo, las bases materiales del consenso menemista que permitió contener dentro de la coalición de apoyo, aunque de modo claramente subordinado, a los sindicatos mas poderosos, que, en tanto se montaban sobre el reflujó de un movimiento obrero a la defensiva, expresaban antes que nada la lógica de poder de sus dirigentes y la búsqueda de ventajas corporativas para las organizaciones. En este contexto, los sindicatos ocuparon una posición marginal e inestable dentro de la coalición menemista.<sup>5</sup>

Los procesos de cambio estructural afectaron decisivamente al modelo sindical tradicional, en tanto la crisis del mercado de trabajo debilitó a estructuras sostenidas sobre la base contributiva del salario. El quiebre del modelo de industrialización sustitutiva y de perfil mercadointernista disminuyó el peso relativo del salario dentro de la demanda interna y por lo tanto perdió viabilidad la estrategia, que legitimaba la acción sindical tradicional, de presión y negociación para lograr mejoras salariales. La ruptura del "empate" socio-político argentino propio del modelo de posguerra es el marco general de reconfiguración de la organización político-económica, que también habría de reflejarse en el inacabado proceso de reforma de la seguridad social argentina.<sup>6</sup> nueva relación Estado-sociedad civil que se consolidó durante los noventa erosionó el clásico rol de la mediación sindical: las nuevas condiciones estructurales redujeron el peso de los trabajadores organizados dentro un heterogéneo universo de sectores populares crecientemente no estructurados. Dadas estas condiciones, la incorporación de los sindicatos a una coalición de gobierno como el encabezado por Menem obedeció mas a una lógica de la cooptación antes que a una lógica de la representación.<sup>7</sup>

En este marco y si lo descrito hasta aquí da cuenta de los nuevos contornos socio-económicos de la matriz en conformación, ¿qué sucedía por entonces en el plano político-estatal? Los años noventa abrieron los cauces para la profundización de una crisis de la política, sobre todo en lo que refiere a su potencial para representar intereses sociales mayoritarios y movilizar apoyos a favor de

---

progresivamente a que el empresariado en general incluyera en su agenda la demanda por reformas en los sistemas de seguridad social o los seguros sociales de salud, que se financian predominantemente en forma tripartita. En el caso argentino, la rigidez inherente al esquema de la convertibilidad, que impedía mejorar la competitividad mediante el recurso a la devaluación, indujo a políticas de disminución de aportes patronales a los sistemas de seguridad social, como las obras sociales, lo que afectaba el financiamiento de los sistemas con un negativo impacto fiscal. Como señalan Cortés y Marshall las transferencias de la seguridad social "afectan el estándar de referencia en la negociación salarial tanto desde la perspectiva de los trabajadores como desde la de los empresarios, cuyas contribuciones a la seguridad social tienen un impacto sobre los costos laborales" (1993:7).

<sup>5</sup> Las condiciones de recuperación económica del ciclo 91-94 y el hecho de que el proceso político de la década del noventa fuera conducido por el partido peronista influyó para que los sindicatos que controlaban la principal organización de nucleamiento gremial de los trabajadores mantuvieran su apoyo al gobierno.

<sup>6</sup> En el caso argentino la nueva situación emergente muestra una clara ruptura con el ciclo histórico que concluyera a mediados de la década de los setenta. La evolución del salario real muestra que a partir de la fuerte caída de 1976, y a pesar de una esporádica recuperación a mediados de los ochenta, se ha establecido un nuevo nivel, notablemente inferior al del pasado, en torno al cual oscila el salario a lo largo de las dos últimas décadas. La tasa de desocupación abierta se quintuplicó entre 1975 y 1995 (EPH de mayo) pasando de 3,7% a 18,6% (INDEC). Mientras en 1974 el 10% de los hogares de mayores ingresos se apropiaba de un 27% del ingreso y el estrato de familias mas pobres (30% de hogares) participaba con un 12,4%, en 1992 el sector de ingreso mas alto se apropiaba de un 34,8% y los hogares de menores ingresos había caído al 9% (Beccaria, 1993). Lo que puede concluirse de todos los indicadores sociales presentados es que a lo largo de las dos últimas décadas se ha quebrado el "empate" distributivo que había caracterizado a la sociedad argentina desde la irrupción del peronismo. El "empate" argentino claramente se ha dirimido en favor del capital y de la minoría de mas altos ingresos (Acuña, 1995).

<sup>7</sup> Si ya en el populismo clásico el liderazgo político personal apelaba directamente al apoyo popular compitiendo con, y a veces desplazando a, la intermediación sindical y/o partidaria, es en los noventa cuando se dieron condiciones que tendieron a autonomizar el componente mas plebiscitario del histórico dispositivo populista. Pero no como resultado del desarrollo de una cultura política previa sino como consecuencia de la desarticulación / atomización de actores colectivos y de la fragmentación social que resultaron de la acelerada restauración de la lógica del mercado en detrimento de la política (incluyendo pero no exclusivamente al Estado) como principal asignador de recursos colectivos.

los mismos, sea vía intervención estatal, sea vía accionar de los partidos políticos en espacios de gobierno.

Ya realizada la transformación estructural del vínculo del Estado con la economía,<sup>8</sup> quedaban al descubierto una serie de problemas de índole estatal (político-administrativos), expresión del desinterés de la coalición dominante por mejorar sustantivamente el rol de la política y el papel de la gestión pública en su conjunto. Destacan, entre dichos aspectos, los siguientes: a) superposición de competencias similares en unidades organizacionales diferentes; b) agencias burocráticas con límites escasamente definidos en su intervención; c) proliferación de disfuncionalidades internas producto del propio diseño organizacional y normativo inadecuado; d) funciones transferibles, no ejecutadas en la primera reforma; y e) conflicto asociado a las ambigüedades y ausencias de la regulación, que media la relación entre las empresas prestadoras monopólicas y los usuarios-consumidores (Bozzo y otros, 1997).

Cabe acompañar a Isuani cuando propone una visión global sobre lo acontecido con la reforma estatal durante los noventa, lo cual engloba los problemas recién enunciados. Dando cuenta de los problemas de integración social que se acentuaron por entonces en la sociedad argentina (debilitamiento de los lazos de solidaridad, escasos sentimientos de pertenencia a un colectivo nacional, etc), dicho autor retoma el concepto de “anomia” para interpretar estos nuevos fenómenos. Y afirma que “...no hay superación de la anomia si el Estado argentino, el “poder director” durkheniano, no realiza avances significativos en su capacidad de fiscalizar y sancionar. En este sentido, puede afirmarse que la reforma del Estado aún no comenzó en nuestro país. Se avanzó mucho en la “poda” del Estado pero casi nada en dotarlo de capacidades regulatorias y en disminuir los niveles de impunidad” (1995, pág. 26).

Mientras la desconfianza de la ciudadanía respecto a la clase política fue creciendo con el transcurso de los años noventa, y mas aún cuando la política se tiñó de resonantes casos de corrupción (como sucedió en varias expresiones de la gestión menemista), fueron quedando a su vez al descubierto las limitaciones de los partidos para procesar y articular no sólo los intereses de la sociedad, sino también las tensiones políticas, sociales y fiscales derivadas del sistema federal. Esto afectó particularmente en la función de gobierno a los partidos políticos, los cuales han tenido serios problemas para negociar políticas públicas estratégicas con otros actores relevantes. La ausencia de una profunda reforma política que ubicase al sistema partidario argentino a la altura de las circunstancias propias de una nueva matriz política, resultó un elemento de peso para entender lo que sucedió con el conjunto de políticas públicas fundamentales, por ejemplo las sociales.

Los cambios políticos no sólo se expresaron en sus vínculos con el mercado o en la creciente debilidad del aparato del Estado nacional. En el plano federal también se produjeron cambios mas allá de que Argentina se caracterizó desde los orígenes de su vida política moderna como un país con descentralización política, a través de su organización formal.<sup>9</sup>

En esta dirección cabe remarcar la crisis de los partidos mayoritarios en tanto aparatos nacionales, lo cual fue derivando en una creciente atomización organizativa y de niveles de autoridad, fenómeno éste que se potenció hacia finales de los noventa. En tal contexto, y pese a no poder evitar la crisis general del sistema político, por ejemplo en términos de representatividad, los líderes políticos provinciales cobraron paulatinamente mas protagonismo, lo que amplió sus márgenes para disputar a favor de sus intereses mas personales y/o jurisdiccionales las políticas

<sup>8</sup> La bibliografía reciente sobre lo acontecido en la primera mitad de los años noventa, en especial sobre las transformaciones entre economía y política, es muy amplia. Se recomienda Camou (1995) y Palermo (1996).

<sup>9</sup> El artículo 5° de la Constitución Nacional establece: “Cada provincia dictará para sí una Constitución bajo el sistema representativo republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional; y que asegure su administración de justicia, su régimen municipal, y la educación primaria. Bajo de estas condiciones, el Gobierno Federal, garante a cada provincia el goce y ejercicio de sus instituciones”. Asimismo, el artículo 122° señala respecto de las provincias: “Se dan sus propias instituciones locales y se rigen por ellas. Eligen sus gobernadores, legisladores y demas funcionarios de provincia, sin intervención del Gobierno Federal” (la redacción de ambos artículos data de 1860 y no fue modificada en la reforma constitucional de 1994).

públicas fundamentales que debían negociarse con el gobierno nacional. Puede afirmarse, en consecuencia, que en el plano político del “juego federal” destaca el creciente poder de los gobernadores (en particular los del partido peronista), quienes fueron aumentando su poder relativo aún en medio de altos niveles de dependencia del gobierno central.

El laberinto de las reglas fiscales, no resuelto sino mas bien acentuado en los años noventa, fue dando cuenta de una nueva realidad política en términos de quiénes acumulaban mayor poder e influencia en el marco del deslucido sistema político partidario, ahora jugado a pleno en el tablero federal. Dentro de la heterogeneidad de situaciones registradas a nivel subnacional (23 provincias y la Ciudad de Buenos Aires), aprovechándose de situaciones de sobre-representación parlamentaria y de la necesidad del gobierno central de contar con aliados con base territorial, muchas provincias, en particular las mas pequeñas y pobres, fueron aumentando su poder relativo con el transcurrir de los años noventa. Eso no se tradujo necesariamente en Estados provinciales fuertes (en el sentido de mayor capacidad política, técnica y fiscal) pero sí en líderes políticos provinciales con marcada influencia, tanto en la relación con el Ejecutivo nacional como en la posibilidad de incidir en el Poder Legislativo a través de los senadores y diputados asociados políticamente a dichos líderes.

Este nuevo contexto, marcado por el doble proceso de transformación tanto en el vínculo Estado-sociedad como en la relación entre los niveles jurisdiccionales del Estado, resulta un entorno significativo al momento de intentar explicar la economía política de la (nunca concluida) desregulación de la seguridad social en términos de seguros de salud y la (muy avanzada) descentralización de los servicios educativos y sanitarios, mas otros recursos de las áreas sociales. A explorar esos procesos dedicaremos las dos próximas secciones.

## II. La desregulación de las obras sociales: nuevos caminos del vínculo Estado-sindicatos

---

### A. Evolución histórica y problemas fundamentales

El sistema de obras sociales argentino constituye un sistema de seguro social de salud. Como toda institución de seguro social, sus servicios y prestaciones están dirigidos a cubrir al trabajador formal ante distintas contingencias; en el caso en cuestión, frente al riesgo de enfermedad propia y de sus familiares directos. Se trata de entidades de tipo mutualista, gestionadas y administradas en muchos casos por los sindicatos de cada rama de actividad; también pueden ser organismos creados por ley para la protección de determinados segmentos de la población, tales como los jubilados.

La definitiva consolidación del sistema de obras sociales en Argentina tendió a configurar, mostrando un patrón común a varios casos latinoamericanos, un sistema de salud fragmentado en tres subsectores, diferenciados por la población a la que brindan cobertura y por el tipo de financiamiento que los caracteriza. El sistema se estructuró en tres subsectores: uno público,<sup>10</sup> un segundo sector de

---

<sup>10</sup> La prestación del subsistema público es teóricamente universal, pero en la práctica ha terminado siendo fundamentalmente el refugio de los sectores de menores ingresos que carecen de cobertura de seguridad social y de capacidad de gasto privado, así como de aquellas personas que enfrentan restricciones geográficas. Como consecuencia de los procesos de descentralización casi toda la infraestructura hospitalaria del país está bajo jurisdicción provincial y en menor medida municipal. El financiamiento del subsector público proviene de rentas generales, pero desde abril de 1993, mediante el Decreto N° 578, se ha incorporado el sistema del *Hospital de Autogestión* que buscaba obtener financiamiento complementario mediante el cobro a las obras sociales y empresas de

seguros privados<sup>11</sup> y otro comprendido dentro de la seguridad social. El rasgo más evidente del sistema en su conjunto es la desarticulación entre los distintos subsectores que lo conforman y la fragmentación que tiende a manifestarse dentro de ellos. Según un informe de la Organización Panamericana de la Salud, los principales problemas que aquejaban al sistema eran: “la deficiente articulación de los subsectores, la desigualdad en los niveles de calidad de la atención de salud y el acceso limitado de algunos grupos poblacionales a los servicios” (1998, pág. 1). También debería considerarse el bajo nivel de regulación con que se desarrollaron algunos subsectores, especialmente el de seguros privados (medicina prepa).<sup>12</sup>

Desde el punto de vista de la evolución histórica del subsector bajo análisis, cabe destacar a la Ley N° 18.610 de 1970 fue el primer intento destinado a regular de manera global el funcionamiento del sistema de obras sociales. Dicha norma abarcaba a las obras sociales de la administración pública nacional, de empresas públicas, de administración mixta y las sindicales. Esta ley representó la institucionalización del control sindical sobre las obras sociales, y establecía que en el caso de las obras sociales sindicales la percepción y administración de los recursos quedaba a cargo del sindicato con personería gremial, debiendo destinar dichos recursos prioritariamente a las prestaciones de salud. El establecimiento del aporte obligatorio de todos los trabajadores y empresarios según rama de actividad y la administración sindical de los recursos transfirió un significativo poder a los sindicatos, que desde entonces defenderían celosamente su control sobre las obras sociales. La progresiva evolución de éstas como financiadoras en vez de prestadoras directas de sus propios afiliados, tal como había sido el perfil de las obras sociales de “primera generación”, y el papel protagónico del sector privado para la contratación de los servicios, constituyó a los prestadores privados y sus representaciones corporativas en otro actor central del sistema.

La sociedad argentina mantuvo tradicionalmente una elevada proporción de asalariados sobre el total de la población económicamente activa (PEA). Ello favoreció una amplia cobertura del seguro social de salud, más extendida que en otros países latinoamericanos con menor peso relativo del trabajo asalariado en sus estructuras socio-ocupacionales. Se ha estimado que en los años setenta el sistema de obras sociales había alcanzado a dar cobertura a aproximadamente dos tercios de la población total. Sin embargo, la estrecha relación entre trabajo asalariado y base contributiva de financiamiento le plantearon al sistema de obras sociales límites rígidos para extender su cobertura a la población que no estuviese contenida en el mercado de trabajo formal.

Cada trabajador quedaba afiliado a la obra social correspondiente a su sindicato, a favor de la cual se destinaban los aportes obligatorios. El sistema de obras sociales se organizó siguiendo las líneas de rama de actividad, con lo cual reprodujo las segmentaciones de la estructura productiva

---

medicina prepa de los servicios prestados a afiliados que se atienden en el hospital público. Este cambio impacta sobre el sistema de obras sociales, pues se compromete al Fondo de Redistribución del sistema para el pago automático de las prestaciones que los hospitales inscriptos en el nuevo régimen de autogestión brindan a personas con cobertura de seguridad social. En 1998 ya se habían incorporado al nuevo régimen 1.082 hospitales públicos, es decir el 82% de la mayoría de las jurisdicciones (OPS, 1998). El sistema del hospital de autogestión también se proponía promover un modelo de atención médica más concentrado en la estrategia de atención primaria y en acciones de prevención, docencia, investigación y educación para la salud, pero poco se ha avanzado en dicha dirección.

<sup>11</sup> Es difícil estimar el universo de empresas que constituyen a este sector, pues sobre un número total que oscilaría de 138 a 300 sólo 70 están organizadas en cámaras (OSDE-FADE, 1999). También es incierto la población total que tiene cobertura de seguros privados. Las estimaciones abarcan desde 2.500.000 (González García y Tobar, 1997), pasando por 4.000.000 (Banco Mundial) hasta alcanzar la cifra de 6.000.000 de personas (Censo 91). (Este último número parece exagerado y probablemente surgió de una aplicación laxa del concepto de seguro o plan médico). En un comienzo la rápida expansión de este sector habría obedecido a las deficiencias que presentaban tanto el sector público como, especialmente, la seguridad social. En los últimos años cobró nuevo impulso como consecuencia de los contextos económicos nacionales e internacionales, que promovieron una fuerte entrada de capitales extranjeros en el sector mediante la compra de diversos prepagos nacionales. La dinámica espontánea del mercado abrió un vasto frente para los negocios privados pero evidentemente resultó inadecuada para garantizar el alcance y la calidad de la cobertura a los afiliados a estos planes.

<sup>12</sup> Según datos de la Secretaría de Programación Económica, en 1995 el gasto total en salud fue de alrededor de 20.500 millones de dólares, lo que representó un nivel equivalente al 7,26% del PBI y un gasto per cápita de 590 dólares al año. Sólo los gastos del subsector público y el de seguridad social cumplen funciones redistributivas, mientras que el componente del gasto privado (43,5% del total) no se articula a los fines de la política de salud. Es decir que el gasto solidario per cápita alcanzaba a alrededor de 335 dólares / año.



pero con prestación homogénea dentro de cada obra social, es decir, todo trabajador perteneciente a una rama de actividad recibía la misma prestación independientemente de su nivel de aporte. Al interior de cada obra social, la redistribución se operó desde los trabajadores con mayor salario hacia los de menor ingreso, y desde los que tienen menor riesgo hacia los que presentan mayor riesgo.

La afiliación obligatoria a la obra social correspondiente a cada rama de actividad dio lugar a “clientelas cautivas”, aspecto organizativo del sistema que se constituyó en el centro de los diagnósticos y críticas predominantes sobre el régimen. Según éstas, el flujo asegurado de recursos implicado en dicha afiliación obligatoria, sumado a la ausencia de competencia, hizo que las entidades no tuviesen incentivos para eficientizar el gasto ni mejorar la calidad de los servicios. A partir de la percepción de las distorsiones generadas por la cautividad tendió a definirse a ésta como el punto de ataque central, y a veces único, de la política y, entonces, la “libre elección” se constituyó en el “alfa y omega” de la solución a los problemas del sistema. El diagnóstico privilegió el problema de eficiencia que, sin duda importante, no era el único; mientras que “el criterio de equidad es el resultado del esquema que permite introducir la libre elección” (Cetrángolo, 1994).

En consideración al porcentaje que representan sobre el total de entidades (203 sobre 290; Superintendencia de Servicios de Salud, 1999) así como al porcentaje de la población que abarcan, las obras sociales sindicales constituyen el sector predominante dentro del sistema de jurisdicción nacional (este último aspecto se destaca aun mas si se excluye a la obra social de los jubilados, con alrededor de 4.000.000 afiliados y que de hecho constituye una problemática particular dentro del sistema). También debe considerarse que los institutos de administración mixta<sup>13</sup> tuvieron desde su origen un fuerte componente sindical, aspecto que en los noventa se destaca aún mas pues la mayoría de ellos han devenido obras sociales exclusivamente sindicales.

La crisis del mercado de trabajo que afectó a Argentina en el último cuarto de siglo le planteó serios problemas de financiamiento y cobertura al subsistema de obras sociales, ya que el mismo se financia con aportes del trabajador y contribuciones patronales sobre la nómina salarial. La tendencia a la fuerte caída del salario iniciada a mediados de los setenta es el principal factor que explica -por el lado del ingreso- los problemas de sostenibilidad financiera que han ido aquejando al sistema. Los problemas de desempleo creciente tienen impacto sobre todo en disminución de la cobertura, mientras que sus efectos son mas tenues en términos de financiamiento pues la caída de aportantes también implica disminución de beneficiarios, aunque este ajuste no es automático porque la obra social debe garantizar durante un breve período de tiempo la prestación del servicio al desocupado.

Junto con el crecimiento del desempleo y la caída del salario real se agregó el problema de la alta evasión impositiva, en particular en materia de seguridad social, aspecto que se encuentra vinculado a la creciente informalización del mercado de trabajo, a la baja cultura tributaria argentina (en particular de cierto sector empresarial). Esto originó serios y crecientes problemas en la recaudación de aportes y contribuciones. El impacto de los problemas de financiamiento ha sido muy disímil entre distintas obras sociales según la rama de actividad en que se ubiquen. Esto se debe a los variables niveles de salario medio entre ramas y a los diferentes niveles de evasión, por lo que distinto nivel de ingreso medio implicó una distribución muy desigual del gasto per cápita por obra social. La desigualdad en la disponibilidad de recursos heterogeneizó en cantidad y calidad las prestaciones que recibían los beneficiarios del sistema, y así el mismo también llegó a desarrollar importantes disparidades en el

---

<sup>13</sup> El carácter mixto de estas entidades estaba dado porque en su administración además del sector sindical también participaba en el estado y el sector empresarial. Por lo general estas entidades obtenían algún tipo de financiamiento adicional en base a convenios con el sector privado.

tamaño de la entidades,<sup>14</sup> presentando algunas una población muy reducida que dificultaba la viabilidad económica de las mismas.<sup>15</sup>

En resumen, el sistema fue acrecentando sus problemas de eficiencia y de equidad, que son en parte consecuencia de su organización institucional, así como de problemas estructurales vinculados a la crisis del mercado de trabajo. Durante la década de los ochenta el sistema entró en una evidente crisis y ya no podía seguir reproduciéndose de acuerdo a los parámetros de funcionamiento originarios, por lo cual se volvía necesario establecer nuevos principios institucionales, o al menos una racionalización profunda. La política de reforma durante los años noventa promovió la introducción de nuevas reglas de juego, la denominada “libre elección” de obra social por parte del trabajador, y la reconversión de las obras sociales. A ponderar tal proceso dedicaremos el siguiente punto.

## B. Las principales medidas de reforma

En enero de 1993, el Poder Ejecutivo Nacional mediante el Decreto N° 9 estableció la desregulación del sistema de obras sociales. La nueva disposición tenía alcance sobre los trabajadores comprendidos por la Ley N° 23.660,<sup>16</sup> pero a diferencia de una propuesta oficial del año anterior, la libre elección por parte del afiliado quedaba limitada al universo de las obras sociales y no eran incorporadas a la competencia las empresas de medicina prepaga. En abril del mismo año, se dictó un nuevo Decreto reglamentario (N° 576/93) de aquella norma, cuyo contenido buscaba armonizar con la nueva política desregulatoria inaugurada con aquel Decreto N° 9/93. Este primer impulso desregulador entró en un *impasse* a la espera de su efectiva implementación.

Los decretos del año 1993 también representaron un cambio significativo en el tratamiento del factor equidad comparado con el proyecto que el Poder Ejecutivo había dejado trascender el año anterior. En 1992 se había propuesto, a través del mecanismo de la CUPAM<sup>17</sup> (Cuota Parte de Atención Médica), un subsidio a la demanda mediante una cápita de nivel uniforme para cada beneficiario, lo cual apuntaba a un esquema fuertemente redistributivo. Este proyecto finalmente fue descartado y a partir de las normas dictadas en 1993 el tratamiento de la equidad se modificó abruptamente: cada trabajador haría uso de la libre elección con el porcentaje de su salario sujeto a aporte. Esto significaba que si los afiliados de ingresos altos decidían cambiar de obra social no desplazaban hacia la nueva opción el aporte medio de su gremio de pertenencia sino su propio aporte. Si se generalizara la tendencia de que los aportes altos se desplazaran hacia las obras sociales con nivel de aporte medio más alto, la consecuencia sería una alta concentración en pocas entidades de los niveles salariales más altos y se profundizaría aún más el desfinanciamiento de las obras sociales más pobres. Por el contrario, si fueran los trabajadores con menor nivel de aporte los que se desplazaran hacia una obra social en mejores condiciones, lo más probable es que su opción de cambio sea afectada y neutralizada por mecanismos de selección de riesgos por parte de la obra social elegida. Estas posibles tendencias incubadas por el marco regulatorio que promovían los

---

<sup>14</sup> Según datos de 1999, las obras sociales sindicales eran 203 sobre un total de 290 entidades (Superintendencia de Servicios de Salud, 1999, vol.1).

<sup>15</sup> El Fondo de Redistribución del sistema -financiado con el 10% /15% de los aportes- se creó con el propósito de otorgar subsidios inversamente proporcionales a los ingresos promedios por beneficiario. Sin embargo, este no fue el criterio que prevaleció en la práctica. El Fondo no cumplió con el objetivo redistributivo entre obras sociales, consolidándose la lógica de un sistema que muestra solidaridad plena dentro de cada rama pero con bajo nivel de solidaridad entre ramas de actividad.

<sup>16</sup> El mayor número de las obras sociales de jurisdicción nacional se encuentran en la actualidad regidas precisamente por la Ley N° 23.660.

<sup>17</sup> Según el proyecto oficial de 1992, la CUPAM consistía en la cuota parte dineraria correspondiente a cada beneficiario del nuevo sistema a crear, con la cual se garantizaría el financiamiento de la cobertura prevista en un régimen de atención básica. La CUPAM se calcularía a través del cociente entre el total de recursos provenientes de los aportes y contribuciones y el total de beneficiarios del sistema (titulares y grupo familiar primario). El valor resultante de dicho cálculo, la CUPAM, sería único e igual para todos los beneficiarios del sistema incluidos en un mismo grupo etéreo. No obstante, es conveniente aclarar que el diseño de la CUPAM se basaba en una concepción de la demanda que percibe a ésta de forma atomizada, lo que resulta inadecuado para contrarrestar las asimetrías características del mercado de salud (Cetrángolo y otros, 1992). El diseño de la CUPAM perseguía fundamentalmente la simplificación de la ecuación financiera del sistema, mientras que su impacto redistributivo se derivaba como subproducto.

decretos del año 1993 se fueron confirmando, como veremos, a lo largo del proceso desregulatorio y no han podido ser significativamente corregidas desde entonces.

Durante 1995 se reactivarían las iniciativas de política en el proceso de reforma del sistema de obras sociales. El Decreto N° 292/95 estableció el criterio de distribución automática de los subsidios per cápita del Fondo de Redistribución. Este decreto también eliminaba la doble cobertura producto del múltiple empleo y establecía la unificación de los aportes. Luego, el Decreto N° 495/95 estableció nuevas disposiciones que aceleraron el proceso de reforma: por un lado, se atenuaba la reducción, establecida por el anterior decreto, de los aportes patronales que contribuían a financiar el sistema: su alícuota sólo disminuiría en un punto, con lo cual quedaría en 5% sobre la nómina salarial; por otro, la cápita por afiliado a compensar, que en el decreto anterior había sido fijada en 30 pesos, ahora sería elevada a 40 pesos; además, se establecía un mecanismo de fusión de obras sociales para aquellas que no alcanzaran los diez mil afiliados o no pudieran cumplir con el paquete de prestaciones básicas comunes. El Programa Médico Obligatorio (PMO) sería aprobado en mayo de 1996 por la Resolución 247 del Ministerio de Salud y Acción Social.

Hacia fines de 1996 se dieron otros pasos fundamentales hacia la implementación efectiva de la libre elección. El Decreto N° 1.141 reglamentó el derecho de opción de cambio entre las obras sociales sindicales y el Decreto N° 1.615 creó la Superintendencia de Servicios de Salud. En rigor, el nuevo organismo comenzó a operar a partir del Decreto N° 405 de abril de 1998 cuando se aprobó su estructura orgánico-funcional y su plan estratégico. Durante 1997 y parte del año siguiente se operó la transición entre ANSSAL –la anterior agencia de regulación y control- y la Superintendencia.

Entre las principales funciones de la nueva Superintendencia se destacaban: fiscalización del PMO y de otros planes médico-asistenciales; contralor del cumplimiento del Programa de Garantía de Calidad por parte de los prestadores y la gestión del Registro Nacional de éstos; supervisión del derecho a la libre opción de obra social por parte de los beneficiarios del sistema; utilización, administración y actualización del padrón de beneficiarios; fiscalización administrativa, financiera y contable de las obras sociales y atención al usuario del sistema y difusión de información. En términos generales, las funciones del nuevo organismo no implicaron una ruptura notable con las que ya disponía la ANSSAL; en todo caso los cambios introducidos –además de la atención directa al beneficiario- tales como el derecho a opción de obra social, así como la fiscalización del PMO exigían por definición una mayor capacidad de control y fiscalización para lograr su cumplimiento efectivo.

Durante cuatro años la desregulación no tuvo vigencia. Recién a partir de enero de 1997, luego de múltiples idas y venidas, que incluyeron nuevos decretos, negociaciones y diversas situaciones de puja política entre el gobierno y el sindicalismo, comenzaría a darse un proceso de "libre afiliación" de obra social. Alguna normativa posterior al avance de la desregulación producido en 1997 no sólo falló en contrarrestar las debilidades en términos de equidad sino que, además, introdujo incentivos para profundizarlas. Por ejemplo, el Decreto N° 504 de 1998 habilitó a las obras sociales a contraprestar a los nuevos afiliados solamente un PMO (Programa Médico Obligatorio), aun cuando ésta sea una cobertura que se ubique por debajo de la que brinda a sus afiliados.<sup>18</sup> Es decir que la lógica desreguladora conllevó en su normativa la posibilidad de ahondar los elementos de fragmentación y desigualdad del sistema, pues mediante la práctica de los planes

<sup>18</sup> La composición y características del PMO ha concitado análisis encontrados. Para algunos ha consistido en un amplio y numeroso listado de prestaciones al que tendrán acceso igualitario todos los afiliados al sistema. Esto lo convertiría en un instrumento potencialmente idóneo para superar las desiguales y heterogéneas prestaciones en que se fragmentaba el sistema. Para otros, en cambio, en tanto el piso común de acceso se define en base a un programa estándar, mientras que los afiliados con mas ingreso propenden a comprar coberturas mas caras con el total de su aporte la tendencia será a la creciente fragmentación por capacidad adquisitiva individual: los gastos por encima del nivel establecido por el paquete obligatorio deberán ser financiados por el gasto de bolsillo de cada beneficiario. Por ello, según algunos análisis el establecimiento del paquete obligatorio define un "estándar mínimo" antes que "igualitario" (OSDE-FADE, 1999). Junto con la declaración de la emergencia sanitaria a partir de 2002 se ha establecido un PMO de emergencia, cuya composición es menos extensa.

diferenciales estos factores se introdujeron también dentro de cada obra social, y tiende a quebrarse la solidaridad intra-rama característica del subsistema.<sup>19</sup>

A pesar de las idas y vueltas en la normativa, no se alcanzó durante los noventa un marco regulatorio efectivo que permitiese evitar estrategias de “descreme” mediante la diferenciación de planes al interior de cada obra social. Esta dinámica se ha acentuado con las asociaciones *de facto* entre algunas obras sociales y empresas de medicina prepaga u obras sociales de personal de dirección, que han avanzado en la competencia mediante la oferta de planes de servicios diferenciales para captar la demanda de mayor poder adquisitivo. Dichas tendencias han tendido a cristalizar la dualización del sistema entre obras sociales “ricas” y “pobres”, e incluso ha erosionar el criterio de solidaridad segmentada que le era propio. Es que tanto la introducción de la libre elección de obra social como el establecimiento del “piso” común de acceso definido por el PMO presuponían como condición *sine qua non* la necesidad de un Estado eficaz para regular y fiscalizar, pero las capacidades institucionales heredadas por la “nueva” Superintendencia estaban lejos de garantizar este requisito indispensable.<sup>20</sup> Al igual que lo observado en otros campos de políticas públicas (por ejemplo las privatizaciones de empresas públicas), la introducción de cambios en las reglas de juego avanzó sin tomar en cuenta si existían previamente las agencias capaces de hacerlas cumplir e incluso los marcos regulatorios integrales mas adecuados.

Algunos datos para completar la panorámica de las reformas. El cuadro 1 muestra el significativo descenso de la población cubierta por el sistema de obras sociales nacionales desde la segunda mitad de los años noventa. Según los datos recogidos por el INDEC, entre 1993 y 1997 no sólo no se registró el incremento de cobertura asociado con el crecimiento poblacional, sino que ésta declinó en términos absolutos en alrededor de un 1.500.000 personas. El creciente desempleo e informalización del mercado de trabajo son los factores principales que explican este fenómeno. En el cuadro también se observa el notable descenso de población comprendida en la categoría de los institutos mixtos entre 1993 y 1997. Sin embargo, ello no fue compensado por un equivalente aumento en la cobertura de las sindicales, lo que mostraría el impacto del desempleo con la consiguiente caída de beneficiarios.

---

<sup>19</sup> En principio la institución del PMO buscaba contrarrestar estas tendencias, pues representó el propósito de garantizar a todos los beneficiarios (titulares y familiares) un paquete obligatorio de prestaciones. El Decreto N° 495 de 1995 estableció la cápita básica de \$40 que el Estado se obliga a compensar en caso que el aporte del trabajador (titular) se ubique por debajo de este valor, pero al ser planteado de este modo el mecanismo de compensación se generan incentivos para que las obras sociales hagan selección adversa según tamaño del grupo familiar. En los hechos el establecimiento del PMO se habría funcionalizado mas que nada como una estrategia tendiente a fijar un estándar mínimo de prestaciones médico-asistenciales para todo el sistema, a efectos de que pudiera operar el desplazamiento de beneficiarios. Por otra parte, no aparece garantizado su cumplimiento efectivo en todas las obras sociales.

<sup>20</sup> Para un análisis de las capacidades institucionales de la Superintendencia de Servicios de Salud al momento de la reforma, ver Alonso (2001).

**Cuadro 1**  
**OBRAS SOCIALES DE JURISDICCIÓN NACIONAL. TOTAL DEL PAÍS (AÑOS 1993/1997)**

Naturaleza de la obra social	1993	1994	1995	1996	1997
<b>Total</b>	<b>17 369 191</b>	<b>16 401 408</b>	<b>16 270 660</b>	<b>15 553 577</b>	<b>15 842 245</b>
Sindicales	8 031 908	6 699 849	9 508 330	9 358 428	9 351 876
Estatales	225 042	133 354	118 184	89 566	85 571
Por convenio	88 609	53 120	72 711	80 260	149 507
Personal de dirección	965 431	1 146 629	1 154 407	1 138 527	1 285 342
Administración mixta (1)	7 933 218	8 291 224	5 284 278	4 018 917	4 018 917
Por adhesión (2)	47 795	29 639	51 057	36 765	32 605
Ley N° 21.476 (3)	42 505	4 267	36 476	3 880	3 759
De empresas (4)	29 862	30 505	23 611	22 735	26 728
Especiales (5)	4 821	6 175	7 249	804 499	767 780
Agentes seguro	0	6 646	14 357	0	17 237
De otra naturaleza	0	0	0	0	102.923

**Fuente:** Administración Nacional del Seguro de Salud (Tomado de Anuario INDEC 1998).

**Notas:** (1) Creadas por ley y cuya conducción es ejercida por un organismo integrado por empresas del Estado, beneficiarios y empleadores.

(2) Exceptuadas de la ley de Obras Sociales que no obstante se adhieren.

(3) De empresas estatales creadas por una disposición especial (Atanor, Papel Misionero, etc.).

(4) Se trata en realidad de una sola empresa.

(5) Autorizadas a funcionar por cumplir con los requisitos de la Ley de Obras Sociales N° 23.660 art.1 inc. h.

## C. La hora de los usuarios . . . de mayores ingresos

Un aspecto central de las reformas (o sus intentos-amenazas de) en materia de obras sociales, tal lo sugerido antes, está asociado al comportamiento de los asociados. En tal sentido, vale presentar la evolución de los traspasos entre obras sociales al cabo de los primeros cinco años de la desregulación. El promedio anual de traspasos fue de 156.870 afiliados, lo que representó un movimiento anual de traspasos equivalente al 3,4% con respecto al padrón de titulares, que según datos de la Superintendencia (Información General del Sistema, 1999) era de 4.593.640 afiliados.<sup>21</sup>

### Cantidad de traspasos anuales entre obras sociales:

1997: 38.736

1998: 265.640

1999: 137.047

2000: 151.961

2001: 190.965

**Fuente:** Superintendencia de Servicios de Salud, elaborado a partir de Segovia, 2002.

<sup>21</sup> El cálculo del porcentaje de traspasos debe efectuarse sobre el padrón de titulares, pues la afiliación al sistema recae sobre ellos y son quienes están autorizados para efectuar la opción de cambio. Aquí también vale hacer la siguiente aclaración: no toda la población afiliada está habilitada para ejercer la opción: sólo podían hacerlo aquellos cuyo salario estaba por encima de \$240-. No obstante, si consideramos que las obras sociales cubren a trabajadores incorporados al mercado de trabajo formal, donde no predominarían ingresos tan bajos, y aun cuando muchos de estos asalariados podrían recibir parte de su remuneración en negro -que incrementaría en los registros el número de los bajos salarios-, el porcentaje de quienes se ubicaban por debajo de \$240- entre los afiliados a obras sociales no parece disminuir significativamente el total de la población habilitada para hacer uso de la opción de cambio.

Aun con la cautela que aconseja el hecho de que el sistema no demuestra todavía suficiente precisión en la producción de información, la impresión que generan estos datos es que el impacto de los pasos mas o menos iniciales de la desregulación ha estado lejos de producir el pronosticado movimiento masivo de afiliados, y si se atiende especialmente al ritmo anual de traspasos, éste muestra un número bastante escaso de quienes optan por la "salida" de su obra social de origen. En Alonso (2000) se ha especulado sobre las posibles razones de este resultado, alejado de los pronósticos que señalaban la seria crisis por la que atravesaba el sistema como segura promotora de desplazamientos de beneficiarios en un alto número.<sup>22</sup> A mas de cinco años de implementada la desregulación entre obras sociales ya no parece plausible la hipótesis del bajo nivel de difusión pública como causante del desconocimiento de los afiliados para ejercer su derecho a opción. Además, es una hipótesis que presupone como descontada la motivación para cambiar de obra social. Quizás, como preanunciaban encuestas realizadas al inicio de la desregulación y que resultaban consistentes con estudios encargados por la propia Superintendencia en 1999, la percepción que tenían los afiliados de sus obras sociales no era tan negativa. Aunque, probablemente, valoraban la introducción de la libre elección bajo el supuesto de que la posibilidad de ejercer la "salida" fortalecería el ejercicio de la "voz" para activar reclamos y quejas.

Además de casos puntuales de obras sociales afectadas por procesos de quiebra o de gran desequilibrio con deterioro y suspensión de las prestaciones, la tendencia fundamental de la migración de afiliados parece deberse principalmente a los movimientos de los mejores aportes y mas bajos riesgos hacia las obras sociales asociadas con prepagas u obras sociales gerenciales, cuyo perfil operativo es semejante a las anteriores. Desde el inicio de la desregulación pudo observarse que quienes optaban por cambiar de obra social eran, en la mayoría de los casos, afiliados ubicados en franjas de aporte mas elevado con respecto a los promedios del sistema (*Clarín*, 9/5/99). En los hechos, la "libre elección" no parece estar efectivamente disponible para todos los beneficiarios, y la mayor frecuencia de su ejercicio parece estar asociado al mayor nivel de ingreso. Esto demostraría que cuando la lógica de la competencia es introducida en un esquema de seguro de salud lo que mas se activa es la presión de la oferta, que gravita sobre los beneficiarios con mas aporte y menor riesgo, antes que la decisión autónoma de la demanda

El sistema reformulado ha tendido a alcanzar un nuevo punto de equilibrio caracterizado por la segmentación y dualización resultantes de la concentración de los mejores aportes y riesgos en un núcleo de obras sociales/prepagas, mientras que otro conjunto de obras sociales se ven afectadas por el riesgo del desfinanciamiento al perder los mejores aportes y quedarse con una mala ecuación de riesgos.

## **D. La dinámica política de la reforma de las obras sociales**

Como señaláramos al comienzo de este trabajo, las reformas pro-mercado han implicado una profunda alteración de las relaciones de poder configuradas en la llamada matriz Estado-céntrica. Una consecuencia evidente de esta recomposición sociopolítica de largo plazo ha sido el debilitamiento del sindicalismo en general. Sin embargo, la estrategia de compensaciones selectivas llevadas adelante por la coalición menemista implicaría, como necesidad de la propia implementación de la macro-reforma orientada al mercado, el aislamiento relativo de este campo de política de la tendencia general de reformas tendientes a "despolitizar" la asignación de los recursos

---

<sup>22</sup> Esta es una evaluación atenta a las expectativas previas que había con respecto al sector, pues es probable que un bajo nivel de cambios sea lo normal, como alguna experiencia internacional tiende a confirmar (cfr. Schut y Hassink, 1999). Además, el resultado observado tiende a confirmar el llamado fenómeno de la "persistencia" en un plan de salud por parte de los afiliados, aun en condiciones de libre elección del seguro. La decisión de cambiar de asegurador conlleva costos para el asegurado en términos de alterar relaciones médico-institución-paciente, cuya continuidad puede ser mas valorada por el paciente que las ganancias monetarias derivadas de un cambio. Si no opera el mecanismo del "voto con los pies" queda bloqueada la competencia y el ciclo eficientizador supuesto en los incentivos de mercado. El cambio de seguro también representa costos de información para el usuario, quien deberá informarse acerca de las distintas opciones, conocer y comprender los contenidos de los nuevos planes (Bertranou, 1999).

mediante la restauración de la lógica del mercado. Esta racionalidad de la política permitiría preservar un reducto de poder muy significativo para los sindicatos, aun en el contexto de profundas alteraciones de las matrices socioeconómicas y políticas y la estructural debilidad de las asociaciones de trabajadores. De tal forma, se configuró una arena de política en la que el actor sindical tendría mayor margen para el empleo de recursos políticos, así como contribuía a retrasar en la agenda oficial la reforma de las obras sociales.

Inicialmente el gobierno menemista demoró una toma de posición clara sobre la crisis del sistema y las posibles respuestas ante ella.<sup>23</sup> Fue recién a comienzos de 1992, cuando trascendió el primer proyecto de reforma, y luego, una vez descartado éste, con el decreto desregulador de enero de 1993 que el gobierno instaló en la agenda política el tema de la reforma al sistema de obras sociales. Un factor adicional que contribuyó a instalar y mantener en la agenda política durante la década menemista la cuestión de las obras sociales fue la creciente importancia que los organismos multilaterales de crédito, especialmente el Banco Mundial, que fueron presionando al gobierno argentino para que éste instrumentase una reforma a dicho sistema. En este sentido un punto de referencia en el derrotero de la política lo constituye el documento-diagnóstico elaborado por el Banco Mundial en 1995 y que está en el origen del Programa de Apoyo a la Reforma del Sistema de Obras Sociales (PARSOS). Este programa contaba con la asistencia financiera del mencionado organismo, y sus objetivos eran brindar apoyo técnico-financiero dirigido a lograr la reconversión de las obras sociales, mejorando su eficiencia administrativa y de gestión para adecuarlas al nuevo marco normativo y regulatorio. Para atender a este objetivo se creó un Fondo de Reconversión de Obras Sociales (FROS), que preveía la adhesión voluntaria de las obras sociales interesadas.<sup>24</sup>

El campo de política pública de las obras sociales constituyó una arena en la cual se manifestó con claridad la propensión a buscar ciertos acuerdos entre los políticos y los sindicatos vinculados al partido peronista, pero sobre todo de aquellas organizaciones que a lo largo de los años noventa, fueron descubriendo incentivos para la constitución de un sindicalismo de "servicios", o con "estrategias empresariales" para operar unidades de negocios.<sup>25</sup> Sin duda, fueron las políticas de privatizaciones y de reforma previsional las que ofrecieron los primeros incentivos para esta nueva estrategia sindical, pero los sindicatos mas propensos a esta estrategia percibieron que sólo en el "mercado" de las obras sociales podrían ejercer control hegemónico, mientras que en los otros sectores su cuota del mercado es claramente marginal. De ahí la afinidad electiva entre los intereses de estas organizaciones y el criterio de desregulación parcial del sistema de obras sociales que introdujera por primera vez el Decreto N° 9/93, cuya concepción se debió a la entonces ala política del gobierno menemista.

Transcurridos ya algunos años del inicio de la desregulación, el movimiento de traspasos dentro del sistema muestra también un resultado no consistente con los cálculos estratégicos de algunas de las obras sociales que, vinculadas a sindicatos con gran capacidad organizacional, se

---

<sup>23</sup> Este vacío fue ocupado tempranamente por declaraciones y propuestas emergentes del sector privado, que señalaban la "imperiosa necesidad" de un reforma. Entre estos posicionamientos cabe destacar la propuesta presentada en agosto de 1991 en la Convención de Bancos Privados Argentinos por la Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas (FIEL), institución financiada por importantes empresas y organizaciones empresariales.

<sup>24</sup> La intervención del Banco Mundial en el desarrollo de la reforma de las obras sociales tuvo fundamentalmente valor político por sus efectos –ya señalados– sobre la agenda gubernamental, pues desde el punto de vista del paradigma de política que ya moldeaba las intervenciones del gobierno en esta área no planteaba una innovación, aunque serviría para sistematizar un diagnóstico y algunos instrumentos (Belmartino, 1999). Del mismo modo, para algunos de los actores involucrados en la política, como los sindicatos, el aporte financiero del Banco sólo cumplía la función de condicionar los objetivos sustantivos de la reforma, pues se sostenía que con los recursos del propio sistema –excedentes acumulados por ANSSAL– podía financiarse la reconversión de las obras sociales. Para los sindicalistas el crédito del Banco estaba condicionado a que la desregulación del sistema incluyera también a las empresas de medicina prepa, algo sistemáticamente resistido por ellos.

<sup>25</sup> Esta fue una lógica organizacional hacia la que se inclinaron algunos de los sindicatos mas poderosos para adaptarse a las nuevas condiciones estructurales y tratando de aprovechar las oportunidades que ofrecían las reformas pro-mercado en la etapa del "círculo virtuoso" de la primera mitad de los noventa, convirtiéndose en una suerte de empresas de servicios para mediar la relación con los afiliados, en lugar o complementariamente a la acción sindical reivindicativa tradicional. (Sobre esta nueva estrategia sindical ver Murillo, 1997).

encontraban entre las que apostaban a inicios de los noventa a la estrategia de reconversión hacia un sindicalismo de servicios o de “negocios”, y habían descubierto en la desregulación de las obras sociales su mejor oportunidad.<sup>26</sup> Lo cierto es que más allá de las especulaciones con que algunas obras sociales acompañaron, no sin reticencia, la política de desregulación parcial del sistema, el proceso de libre opción ha permitido que obras sociales de escaso e inviable tamaño organizacional, mediante su refuncionalización como meras “prestadoras de matrícula” para que empresas de medicina pre-paga pudiesen entrar en el sistema de modo informal, se encuentren entre las que consiguieron mayor cantidad de nuevos afiliados.<sup>27</sup>

Por su parte, el sector privado vinculado al sistema de salud en la esfera del aseguramiento –empresas de medicina prepaga-<sup>28</sup> ha buscado en los últimos años competir por el aporte obligatorio al sistema, que como resultado del proceso político descrito, sólo puede ser captado, al menos formalmente, por las obras sociales. El desarrollo del sector de seguros privados había encontrado un techo en el mercado del aseguramiento voluntario y su expansión requiere la apertura de nuevos mercados, incursionando en un segmento ya ocupado por las obras sociales gerenciales y en el de los aportes altos de las obras sociales sindicales.<sup>29</sup>

Desde mediados de los noventa otra dinámica más estructural contribuiría a fortalecer esta lógica tendiente a la apertura del sistema a la competencia, y que se volvería más gravitante –económica y políticamente- a partir de la irrupción de un nuevo y poderoso actor económico: el capital financiero-asegurador. Aunque en los últimos años esta tendencia ha perdido su fuerza inicial, hacia mediados de los noventa acompañaba una dinámica expansiva acorde con la secuencia de la reforma de la seguridad social, que presionaría para la apertura del sistema tendiente a la conformación de un mega-negocio que podría articular fondos de pensión, aseguradoras de riesgos laborales y obras sociales.

La irrupción del capital financiero-asegurador de origen extranjero definió un clivaje dentro del sector empresario con las empresas de medicina prepaga ya instaladas en ese ámbito.<sup>30</sup> Estas últimas se repositionarían ante la emergencia del nuevo actor planteando la demanda de algún tipo de regulación del sector y mediante la disputa del contenido de los proyectos regulatorios, a efectos de evitar que la irrupción de las aseguradoras se viera favorecida por una normatización que planteara exigencias más acordes con la capacidad financiera de éstas. El corte entre ambos tipos de empresas se define en torno a la distinta capacidad para enfrentar requisitos de solvencia económica-financiera o del nivel de reservas técnicas para cubrir riesgos (Casal y Castro, 2001). Las discusiones en torno a esta política

---

<sup>26</sup> Valga aquí como ejemplo más claro el de la obra social O.S.E.C.A.C. (Empleados de Comercio), que se encontraba entre las organizaciones –y así era percibida por otros sindicatos- con mayores chances potenciales de “ganar” con la libre opción de obra social (Alonso, 2000). Sin embargo, si se considera el ranking de las obras sociales que tuvieron más bajas de afiliación entre febrero de 1998 y diciembre de 2001 éste es encabezado por OSECAC, cuyas pérdidas netas (altas menos bajas de afiliación) son 52.335. Giordano y Colina (2000) calcularon en base a datos de 1997, el año inicial de la libre opción y que terminó con saldo favorable para OSECAC, que esta obra social igualmente había tenido una importante pérdida recaudatoria, pues habían emigrado fundamentalmente los mejores aportes. Como esta tendencia a la migración de los mejores aportes se mantiene, su efecto en términos de deficiencia tiene que haberse agravado debido a que ahora, además, encabeza el ranking de bajas.

<sup>27</sup> Entre las diez primeras obras sociales con mayor número de altas en el período febrero 1998 y diciembre 2001 se observan cuatro casos notables de incremento en el volumen de afiliación. Estos son: la del Personal del Automóvil Club Argentino que pasó de un padrón inicial de 2.261 a 78.890 beneficiarios; la del Personal de Organismos de Control Externo, que pasó de 15.649 a 50.044 afiliados; la del Personal de la Actividad del Turf, que pasa de 1.251 a 22.384 y la de Personal Aeronáutico de Entes Privados, que pasa de 2.450 a 58.701 afiliados. (Fuente: SSSALUD, tomado de Segovia, 2002).

<sup>28</sup> A efectos de este análisis al referirnos al empresariado sectorial estamos hablando de las empresas de medicina prepaga, y no consideramos al sector de los prestadores privados, que ha sido un actor íntimamente vinculado al desarrollo del sistema de seguridad social. El análisis de este actor requeriría un tratamiento particular y en extenso, que escapa a los alcances de los objetivos de este trabajo, ya que no es de los actores que alcanzaron mayor visibilidad durante las reformas instrumentadas durante la década de los noventa. Durante los años noventa las principales iniciativas de política estuvieron dirigidas a reformar la esfera del aseguramiento y fueron escasas las medidas con respecto a la organización del sistema prestador.

<sup>29</sup> Entre otras contingencias que durante la década de los noventa favorecieron las condiciones para ganar influencia política por parte de este actor, no puede subestimarse la potencial incidencia simbolizada por el nombramiento, primero como Secretario de Salud en 1991 y luego como Ministro de Salud y Acción Social en 1993 de quien fuera hasta ese momento presidente de la Asociación de Entidades de Medicina Prepaga (ADEMP).

<sup>30</sup> Las empresas de medicina prepaga están representadas en dos cámaras empresariales: además de ADEMP, ya citada en el texto, la otra cámara es la Cámara de Instituciones Médico Asistenciales de la República Argentina (CIMARA).



pública abiertas desde mediados de los noventa, y sobre todo a partir de la presentación de un proyecto de regulación del sector por parte del Poder Ejecutivo en 1997, mostraron posicionamientos políticos tendencialmente convergentes con este corte estructural. De forma análoga a lo observado en la política de reforma de las obras sociales ya analizado, el Poder Ejecutivo de entonces se fragmentaría también en posiciones divergentes.<sup>31</sup>

En un contexto caracterizado por la demora en la regulación definitiva del subsector de medicina prepaga y por el comienzo de la desregulación parcial del subsistema de obras sociales desde 1997, las empresas de medicina prepagas fueron desarrollando una estrategia de reacomodo a la nueva situación consistente en entrar informalmente al sistema de obras sociales, mediante la instrumentación de convenios con algunas de éstas, que en los hechos han tercerizado sus prestaciones.<sup>32</sup> Esta incorporación al subsistema de las obras sociales sindicales de modo informal y sin regulación explícita ha constituido una estrategia de selección de riesgos “todo ganancia” para las empresas de medicina prepaga, pues es un mecanismo que, al mismo tiempo que permite maximizar mediante la “selección de lo mejor”, descarga toda la responsabilidad por un eventual incumplimiento en la prestación sobre la obra social (Giordano y Colina, 2000).

---

<sup>31</sup> Por un lado, el Ministerio de Economía planteaba como requisito un capital mínimo de 1 millón de pesos, mientras que el Ministerio de Salud reclamaba que sólo fuera de 200 mil. Al mismo tiempo, trascendía que el fondo de inversión Exxel, que en la coyuntura se había posicionado fuertemente en el mercado de la salud, sugería un capital mínimo de 12 millones de pesos como requisito de entrada al mercado, para luego bajar a 7 millones en el momento de las audiencias públicas en el Congreso. También en el tema del nivel exigido para las reservas técnicas se manifestó diferencias al interior del poder ejecutivo: Salud proponía establecer una doceava parte de la facturación anual y el Ministerio de Economía propiciaba un umbral mas elevado. Finalmente, el proyecto definitivo presentado por el Poder Ejecutivo arbitraria un equilibrio entre las dos posiciones ministeriales (Casal y Castro, 2001). En 2000 el proyecto recibió media sanción del Senado, y espera su aprobación definitiva en Diputados.

<sup>32</sup> Según algunas estimaciones desde la implementación de la desregulación mas de 60 obras sociales habrían firmado convenio con empresas de medicina prepaga (Rovere, 2001).



### **III. La descentralización de los servicios sociales (y de fondos sociales): tránsito hacia un nuevo federalismo<sup>33</sup>**

---

#### **A. ¿Cómo y qué se descentralizó en materia social?**

Argentina era, a inicios de los noventa, un país con “múltiples países a su interior”, tomando en cuenta la diversidad que caracterizaba a distintas regiones en múltiples dimensiones. Ahora bien, ¿cuánta atención se le prestó, al momento de avanzar en la descentralización de los servicios educativos y sanitarios, y otros fondos sociales a inicios de los noventa, a la heterogénea situación fiscal, socio-económica y político-administrativo de las entidades subnacionales, situaciones que en general pre-existían al momento de las reformas? La respuesta tiende a enfatizar el hecho de que esos cambios en las diversas áreas de intervención estatal en materia social, obedecieron a veces a decisiones unilaterales del nivel central, a veces a acuerdos entre los actores estatales involucrados donde la negociación sobre lo social resultaba moneda fácil de intercambio, pero nunca fueron decididas, diseñadas e implementadas como respuestas pertinentes al cada vez mas deteriorado escenario social y territorial, a la par que tampoco resultaron consensuadas por el amplio entramado de grupos y sectores involucrados en la problemática social.

---

<sup>33</sup> Esta sección se respalda en Repetto y Potenza Dal Masetto (2003).

La descentralización se constituyó en Argentina en una idea-fuerza dominante de las reformas sociales durante los años de gobierno de Menem, en tanto era presentada por la coalición dominante como la principal solución al centralismo que había caracterizado a la política social durante la mayor parte del siglo XX, en particular en lo que refiere a los servicios de carácter mas universal pero también en lo relacionado con fondos para vivienda y alimentación. Ese objetivo de superar las falencias de la decisión y gestión concentrada a nivel central ha sido abordado en el discurso de la época desde perspectivas diferentes, toda vez que mientras se anunciaba el potencial aporte de la descentralización al fortalecimiento de la participación y la democracia, así como a tornar mas eficiente la gestión pública, en la práctica lo que primó fue la intención de utilizar esta estrategia para resolver problemas de déficit fiscal del nivel central e intercambiar favores políticos de sesgo electoral.

La descentralización de la política social argentina en los años noventa resultó, en lo fundamental, de carácter sectorial-administrativo, entendiéndose por ésta la transferencia de poderes hacia el nivel subnacional y/o local respecto a la decisión y gestión sobre servicios públicos. Esto implicó que el mecanismo mas usual fuese la transferencia de estructuras organizacionales y recursos humanos desde el nivel central hacia provincias que ya gozaban de autonomía política (la denominada “descentralización política”) y, que en general, confiaban en su creciente poder dentro del juego político federal para asegurarse los recursos económicos provistos por el nivel central, tanto en el marco de dichas transferencias como a través del caótico sistema de coparticipación fiscal.<sup>34</sup> Cabe preguntar: ¿tenían las provincias capacidades institucionales apropiadas para gestionar lo que recepcionaban? ¿el Estado nacional poseía capacidades institucionales apropiadas para evitar que se generasen o profundizaran asimetrías sociales y territoriales que requerirían enfrentarse a través de la política social?, ¿se conformaron apropiadas instituciones para regular positivamente las relaciones interjurisdiccionales, obviamente mas complejas luego de realizadas las transferencias?

Un campo en el cual operó con fuerza la descentralización sectorial-administrativa en los noventa fue en el de los servicios universales, donde por lo general primó la decisión unilateral de los actores mas poderosos al interior del Estado nacional (en particular, la coalición nucleada alrededor del Ministerio de Economía). En el caso de la educación, la descentralización operó en lo fundamental a través de la transferencia hacia las provincias de establecimientos, recursos humanos y presupuesto. Con el antecedente de una primera etapa bajo la dictadura militar durante los años setenta (nivel primario), en los inicios del gobierno democrático de Menem se traspasó al ámbito subnacional el nivel medio.<sup>35</sup> Esta secuencialidad se expresa claramente en la manera en que fue variando la distribución del gasto sectorial entre los tres niveles jurisdiccionales: en 1980, realizada la primera oleada de transferencia, Nación manejaba el 48,33%, Provincias y Ciudad de Buenos Aires el 49,63% y Municipios el 2,04%; en 1991 (antes de la segunda transferencia), Nación administraba el 36,02%, Provincias y Ciudad de Buenos Aires el 61,89% y Municipios el 2,09%; en el 2001, consolidada la descentralización administrativa del sector, Nación sólo manejaba el 18,74% (casi todo ligado al sistema universitario y de ciencia y técnica), Provincias y Ciudad de

---

<sup>34</sup> En este escenario, tal como afirman Spiller y Tommasi (2001), es evidente que en el caso argentino uno de los problemas centrales del federalismo ha sido la falta de frenos y contrapesos en el sistema, esto es, la inexistencia de una estructura necesaria para respetar los acuerdos y que evite la sistemática violación de los mismos. A continuación, presentamos sólo dos de múltiples ejemplos posibles que grafican esta situación. A inicios de los años noventa, cuando se estaba negociando un nuevo pacto de Coparticipación Fiscal, y en pos de asegurarse el apoyo de los gobernadores en la materia, Menem dio la orden de ceder a las presiones de los gobernadores para que los recursos del FONAVI (y también del POSOCO y PROSONU) pasaran a manos provinciales. En una revisión del Pacto Fiscal, firmada en el año 2000 durante el gobierno de la Alianza, el Estado nacional cedió parte de sus pocos recursos flexibles para programas contra la pobreza con el fin de obtener apoyos políticos coyunturales por parte de los poderosos gobernadores. En ambos casos lo que primó fue un tipo de intercambios cruzados ligado a las urgencias de corto plazo, sin que mediasen acuerdos básicos que fijaran los lineamientos políticos para gestionar de cara al futuro esos recursos sociales.

<sup>35</sup> “El proceso de descentralización del gasto educativo se caracterizó por haber sido una decisión de origen fiscal mucho mas que educativo y, en consecuencia, con un bajo nivel de planeamiento y planificación sectorial. Precisamente, la falta de planificación de ese proceso ha hecho que las provincias recibieran la ineficiencia de la estructura nacional sin poder desarmarla y le sumaran las propias ineficiencias de las estructuras provinciales” (Cetrángolo y otros, 2002).

Buenos Aires el 78,13% y Municipios el 3,13% (Dirección de Gastos Sociales Consolidados, 2001). Al momento de la transferencia de inicios de los noventa, el poderoso Ministerio de Economía insistió en que esta modalidad de descentralización sería financiada por un significativo incremento en los recursos coparticipados, bajo la garantía de la implementación del nuevo plan de convertibilidad. Basados en la información presentada por dicha instancia (incluyendo proyecciones de futuros ingresos) y en presiones políticas circunstanciales, los gobernadores acordaron que las transferencias serían financiadas, en principio, con esos fondos en la medida en que el gobierno nacional se comprometiera a cubrir el costo de los servicios en el caso de que los ingresos cayeran por debajo del promedio mensual registrado entre abril y diciembre de 1991. En relación con las garantías acordadas con el gobierno nacional en términos de recursos, dado el buen desempeño de la economía argentina en los años inmediatos posteriores, los fondos coparticipados estuvieron en esos momentos por encima del costo estimado de las transferencias. A fines de la década de los noventa, sin embargo, el nivel de los recursos se desplomó y el gobierno nacional no pudo cumplir con la garantía de transferencia (Tommasi; 2002, págs. 46-49).

En el caso de la salud, la descentralización sectorial-administrativa fue dándose de modo incremental desde los años sesenta a través de la transferencia de los hospitales públicos desde el nivel central al plano provincial (y en algunos pocos casos, desde este ámbito a los municipios), a la vez que en la década de los noventa se implementó, vía un discurso que se inscribía en cierto espíritu descentralizador pero que en realidad apuntaba a descargar fiscalmente las responsabilidades del nivel central y provincial, el sistema de Hospitales Públicos de Autogestión. En lo que refiere a una caracterización global del sector, Cetrángolo y otros afirman, comparándolo con el área de educación: “La situación de la salud pública es mas compleja aún por diversas razones. En primer lugar, no existe como sucede en la educación, una definición constitucional sobre las potestades de la Nación en materia de equidad en el acceso a este servicio. En segundo lugar, la existencia de una fuerte oferta de servicios de salud por parte de la seguridad social, mayormente en manos de organizaciones sindicales de organización centralizada, genera una dispersión de la cobertura y la dificultad de coordinar políticas. En tercer lugar, y muy vinculado con lo anterior, no existe una normativa que defina claramente los lineamientos de la política sanitaria para todo el país. Por último, pero no menos importante, la existencia de un mercado privado de la salud de características muy diferenciadas en cada región del país introduce una seria condicionalidad a cualquier proceso de reforma pensado exclusivamente desde el sector público. Como resultado de las particulares características que han rodeado las reformas de la política sanitaria y de las debilidades institucionales del sector público nacional, no es posible contar con indicadores de calidad de la salud para las diferentes provincias” (2002, pág. 62). A nivel del gasto sectorial, Nación pasó de controlar el 60,80% en 1990 a administrar el 48,72% en el 2001 (y casi todo estos recursos se destinan a seguridad social en salud), mientras que las entidades subnacionales pasaron a manejar, en los mismos años, de 36,64% a 45,10% respectivamente, siendo la diferencia lo que controlan los municipios.

Otra modalidad bajo la cual se acentuó la descentralización sectorial-administrativa de ciertos ámbitos de la política social argentina en los noventa fue a través de la transferencia, por parte del gobierno nacional hacia las provincias, de renglones presupuestarios específicos. Esto sucedió, tal lo referenciado, a inicios de dicha década con FONAVI en el caso de la vivienda y los programas PROSONU y POSOCO destinados a la cobertura alimentaria, todos recursos que se cedieron al nivel provincial guiados por la necesidad del gobierno nacional de turno (encabezado en ese momento por Menem) de obtener el apoyo provincial, sea para rediscutir un nuevo pacto fiscal, sea para que las instancias subnacionales aceptasen sin mayores resistencias los servicios educativos de nivel medio que descargarían el presupuesto del gobierno central. Mientras en el caso del fondo de vivienda la transferencia ascendió en su momento a 900 millones de pesos, en el caso de las intervenciones alimentarias la transferencia sumó un total de 198 millones de pesos (cfr. Ansolabehre, 2003).

En las situaciones indicadas y tomando en cuenta posibles diseños institucionales de la descentralización (Jordana, 2001), emerge que la política social argentina transitó, en los propios sectores objeto de la descentralización, desde un “monopolio institucional” (centralizado) a un “monopolio institucional distribuido” (en manos de las instancias subnacionales), al mismo tiempo que, de modo errático, surgieron situaciones propias del “pluralismo institucional”, donde las responsabilidades sobre el sector X o Z pasaron a estar compartidas entre distintos niveles de gobierno (en particular, el nacional y el provincial).<sup>36</sup> El cuadro 2 muestra, para los sectores analizados (y sus subsectores), las responsabilidades de cada nivel jurisdiccional, que en líneas generales sirve para ilustrar el nuevo escenario institucional.

Cuadro 2

**COMPETENCIA DE CADA NIVEL DE GOBIERNO EN RELACIÓN CON LOS SERVICIOS SOCIALES**

Servicio	Función	Nivel de gobierno		
		Nacional	Provincial	Municipal
Vivienda	Monto		P	
	Estructura		P	
	Ejecución		P	
	Supervisión		P	
Programas alimentarios	Monto	N		
	Estructura		P	
	Ejecución		P	
	Supervisión	N	P	
Educación preescolar y primaria	Monto		P	
	Estructura		P	
	Ejecución		P	
	Supervisión		P	
Educación secundaria	Monto		P	
	Estructura		P	
	Ejecución		P	
	Supervisión		P	
Universidades	Monto	N		
	Estructura	N		
	Ejecución	N		
	Supervisión	N		
Salud pública	Monto	N	P	
	Estructura	N	P	
	Ejecución	N	P	
	Supervisión	N	P	
Hospitales	Monto		P	
	Estructura		P	
	Ejecución		P	
	Supervisión		P	

**Fuente:** Elaboración propia con base en Banco Interamericano de Desarrollo (1997) .

**Nota:** “Monto” hace referencia a quién decide cuánto se gasta. “Estructura” hace referencia a quién define la estructura del gasto. “Ejecución” hace referencia a quién ejecuta el gasto. “Supervisión” hace referencia a quién supervisa y fija los estándares.

Los procesos de descentralización han derivado en una marcada dispersión y fragmentación en el modo de decidir, diseñar, financiar, implementar y evaluar la política social argentina. El problema en sí no es la coexistencia de múltiples diseños institucionales, sino, como lo indican los calificativos de “dispersión” y “fragmentación”, la baja calidad institucional formal e informal que se expresa en la falta de acuerdos básicos y sostenibles para definir quién hace que (y con qué recursos) en materia de una política social que requiere integralidad para cumplir sus objetivos de mejorar el bienestar colectivo. Es apropiado ahora dar una breve mirada a lo sucedido con el gasto social, en términos de responsabilidades correspondientes a cada nivel de gobierno, a efectos de

<sup>36</sup> Para justificar esta última afirmación, lo que debe reconocerse es que una política social (sea sanitaria, educativa, habitacional o alimentaria) tiene diversos componentes. Y es precisamente una mirada sobre los componentes lo que permite afirmar que en un mismo sector pueden coexistir situaciones de “monopolio institucional”, “monopolio institucional distribuido” y “pluralismo institucional”.

ilustrar otros aspectos también de la nueva institucionalidad social asociada a la transferencia hacia el nivel subnacional.

## **B. El gasto social tras las reformas**

Al analizar la distribución del gasto social entre jurisdicciones luego de las reformas descentralizadoras acontecidas a lo largo de los años noventa, se observa que tanto el gobierno nacional como las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) adquirieron un rol protagónico: mientras que Nación ejecutaba a finales de la década la mitad del gasto, las provincias eran responsables por una proporción no mucho menor (del orden del 43%). En manos de los municipios recaía la ejecución de tan sólo el 7% del gasto social, lo cual expresa con suma claridad su deslucido papel en el tránsito hacia una nueva institucionalidad social.

Al observar esta información, aquella situación de paridad entre las responsabilidades del gobierno nacional y de las provincias resulta aparente, ya que la misma adquiere otro carácter si se analiza la distribución del gasto en diferentes sectores, poniéndose claramente de manifiesto los efectos de la descentralización de servicios y programas en algunas áreas particulares. Así, por ejemplo, entre los rubros donde las provincias tienen mayores responsabilidades por la ejecución del gasto se destacan la educación básica (94% del gasto en este rubro es ejecutado por las provincias y CABA); la atención pública de la salud a través de hospitales y centros de atención primaria (71,7%); los programas de promoción y asistencia social, entre los cuales se encuentran las acciones en el área de alimentación (60%); las acciones en materia de vivienda y urbanismo (99,6%); los servicios de agua potable y alcantarillado (87,6%) y cultura (65%). Por el contrario, el rol del gobierno nacional es protagónico en relación con la provisión de educación superior (73% del gasto en este rubro es ejecutado por el nivel central); las acciones en materia de ciencia y técnica (93,7%) y la previsión social (79%). Actualmente se encuentran bajo completa responsabilidad del gobierno nacional el pago de las asignaciones familiares y las prestaciones médicas y sociales que se brindan a través del Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (INSSJyP), también conocido como PAMI. Los rubros donde se destacan los municipios son la provisión de servicios urbanos (85% del gasto en este rubro es ejecutado por los municipios); promoción y asistencia social (32,3%) y atención pública de la salud (15%). Finalmente, merece destacarse la relativamente pareja participación por parte del gobierno nacional y los provinciales (aunque con una leve prevalencia del primer nivel de gobierno) en el gasto social relacionado con la ejecución de programas de empleo y obras sociales.

## **C. El nuevo rol de las provincias en materia social**

La transformación de la política social argentina, aumentando a través de la misma el protagonismo de las provincias (mas no de los municipios, salvo en casos muy puntuales), redefinió el papel del conjunto de los niveles de gobierno. Cetrángolo y otros caracterizan muy bien algunos de los impactos de este proceso, con base en lo sucedido en educación y salud: “Este peculiar proceso ha generado una desarticulación de las políticas mucho mayor a las existentes antes de las reformas y, adicionalmente, ha puesto de manifiesto el predominio que han tenido en la política fiscal de cada período las necesidades de atender los reclamos de derechos adquiridos de generaciones pasadas (endeudamiento y previsión social) en detrimento del gasto en desarrollo del capital humano. Además, las políticas instrumentadas en Argentina no han tenido en cuenta la necesidad de contar con sólidos andamiajes institucionales en las jurisdicciones que reciben nuevas responsabilidades. Los diferentes episodios de transferencia de servicios se han decidido sin contemplar la deficiencia y diversidad de los ministerios y demás organizaciones normativas provinciales, lo que ha derivado en nuevas inequidades e ineficiencias. Aun cuando, mayormente en el área de educación, se comenzaron a instrumentar programas que atendieran a la reconversión institucional, estos han abordado casi exclusivamente el funcionamiento de las escuelas, sin atender

la necesaria modernización de los organismos públicos responsables de la educación. Por su parte, la experiencia de los hospitales de autogestión en muchas provincias muestra las debilidades del proceso en el área sanitaria. En un plano más general, esa falencia es parte de los efectos perversos de haber llevado adelante una reforma que dio, supuestamente, gran autonomía a los gobiernos subnacionales sin haber discutido, diseñado e instrumentado políticas de coordinación y compensación entre los diferentes territorios, rediseñando las atribuciones e instrumentos del gobierno nacional y las instituciones federales” (2002, pág. 59).

Lo que se observa desde el plano de las provincias receptoras de los servicios y programas sociales es un heterogéneo mosaico de realidades. En algunos estudios recientes (Repetto y otros, 2001 a,b,c) se estudiaba este tipo de situación y la conclusión general podría ser resumida del siguiente modo: en aquellas provincias que ya tenían una estrategia propia de política social que incorporaba aspectos de descentralización (o tuvieron capacidad para construirla rápidamente durante la marcha del proceso), la transferencia desde el nivel central de servicios, programas y recursos resultó positiva en términos de potenciar una acción propia y coherente en el plano territorial; en aquellos casos donde las provincias carecían de estrategias propias, la descentralización promovida desde el plano nacional acentuó la falta de proyectos autónomos a nivel subnacional, afectando negativamente el desempeño sectorial en la gestión territorial. Lo que se observa, en realidad, es que la presencia o ausencia de estrategia propia y coherente está íntimamente asociada al grado de capacidad institucional de cada jurisdicción subnacional. Observemos estas situaciones a través de algunos ejemplos.

Tratando de aproximarse a un mapa de las modalidades de respuestas de las administraciones provinciales en el sector educativo frente a las reformas impulsadas por el Estado nacional en los noventa (implementación de la Ley Federal de Educación, tras la transferencia de establecimientos, alumnos y docentes), Novick de Senén González (2000) elabora una tipología que contempla los siguientes casos: a) autonomía con iniciativa: se trata de administraciones con fuerte autonomía política y técnica, lo cual coincide con un alto desarrollo de su economía y capacidad contributiva propia; entre los años 1995 y 1999, corresponden a este tipo las provincias de Buenos Aires y Córdoba; b) aceptación y adaptación activa: el estilo de la gestión consiste en tratar de adaptar los “macroproyectos” de Nación a su propio marco y estilo político, aunque existe una fuerte dependencia del gobierno central para lograr recursos técnicos y financieros; entre los años 1995 y 1999 encuadran en estas características las provincias de La Pampa, Mendoza, San Luis, Entre Ríos y Santa Cruz; c) aceptación pasiva: se trata de administraciones provinciales que se someten a los diseños originados en el centro en tanto no cuentan con cuerpos técnicos capacitados, y esto suele constituirse en una estrategia para la obtención de recursos; en esta situación se encontraría por ejemplo, entre los años 1995 y 1999, la provincia de Tucumán; y d) resistencia: se aplica a las jurisdicciones que expresamente se excluyen de los “macroproyectos” o los absorben muy lentamente; se identifica en esta posición a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.<sup>37</sup>

En materia de salud pública, el volumen de los servicios transferidos constituye un dato relevante al considerar las respuestas de las jurisdicciones subnacionales a la estrategia de transferencia de hospitales públicos por parte del gobierno nacional. En efecto, la transferencia del año 1992 afectó fundamentalmente a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, a la cual correspondían

---

<sup>37</sup> Una de las principales conclusiones presentadas en un trabajo acerca de la transferencia de los servicios educativos a partir de cuatro casos provinciales (Buenos Aires, Chaco, Mendoza y Neuquén) radica en que la diversidad de respuestas de cada jurisdicción habría estado asociada a sus desiguales capacidades de gestión, a los particulares términos que adoptó la negociación en virtud de la relación de cada una con la Nación, a la percepción del proceso y la posición asumida por los distintos actores provinciales involucrados y, en definitiva, al volumen de servicios y personal que ha sido transferido a cada una de ellas. Para ilustrar esto, se presenta el caso de Buenos Aires, provincia que tuvo mayor capacidad para imponer sus condiciones, ya sea por el volumen de establecimientos que recibiría, ya sea por la proximidad de sus autoridades con las gobernantes a nivel nacional al momento de efectivizarse la transferencia. Una situación opuesta se dio en Chaco donde, como consecuencia de una aguda crisis económica que debió enfrentar el gobierno de Acción Chaqueña a poco de iniciada su gestión y ante la necesidad de recibir un auxilio financiero por parte del gobierno nacional, las condiciones para la transferencia de servicios fueron aceptadas sin muchas objeciones (Repetto y otros, 2001a).



12 de los 19 establecimientos transferidos (de los restantes, 3 correspondían a Entre Ríos y 4 a Buenos Aires, provincia ésta que finalmente no recibió los hospitales).<sup>38</sup> También en este mismo sector vale observar la respuesta de las provincias al proyecto de Hospitales Públicos de Autogestión (HPA), y al respecto merece destacarse que en los casos en que no se inscribió en el marco de un proyecto provincial de descentralización, este régimen no promovió cambios sustantivos en la administración de los hospitales sino que solamente amplió las posibilidades (no siempre concretadas) de recaudar recursos de fuentes alternativas. En aquellos casos donde había una estrategia descentralizadora previa, como fue el caso de la provincia de Mendoza, la jurisdicción pudo “apropiarse” del proyecto de HPA impulsado desde la Nación, favoreciéndose con beneficios directos e indirectos. Por el contrario, en aquellos casos donde no se observa una estrategia definida, sea ésta favorable o no a la descentralización, como fue el caso de la provincia de Chaco, la aceptación del proyecto impulsado por la Nación fue meramente formal, sin que se tomaran los recaudos necesarios (ni siquiera en términos de normativa) para posibilitar la reforma que suponía el nuevo régimen de autogestión (Repetto y otros, 2001b).<sup>39</sup>

Un reciente trabajo de Ansolabehere (2003) ilustra, para los casos de Mendoza y Córdoba (pero sin duda con “parecidos de familia” con el resto de las provincias), las diferentes modalidades en la recepción de los fondos descentralizados de POSOCO, PROSONU y FONAVI. La autora parte de considerar que el derrotero seguido por cada uno de los procesos de descentralización estuvo vinculado con las características de las reformas estatales, la situación fiscal y la distribución territorial del poder político en las provincias. De acuerdo con la caracterización presentada, Mendoza es una provincia que llega al proceso de descentralización con una reforma del Estado realizada en una perspectiva que excedió el mero ajuste presupuestario, una situación fiscal controlada durante el período bajo análisis y una división política que favorece una distribución razonable del poder y los recursos (la provincia cuenta con sólo 18 municipios–departamentos). Por el contrario, Córdoba llega al proceso de descentralización sin una reforma del Estado consistente, durante el período en el que realizan las transferencias atraviesa por una situación fiscal crítica y presenta, por las características de su división política, una situación de “atomización del poder” (cuenta con 427 municipios y comunas). Entre otras conclusiones, la autora advierte que en Mendoza, la descentralización se constituyó en una oportunidad para disponer recursos que permitieran profundizar la estrategia global y sectorial de reforma estatal decidida por la propia provincia. En Córdoba, en cambio, donde la reforma del Estado era un hecho compulsivo tendiente a equilibrar la situación fiscal y a medida que la crisis fiscal se agudizaba, la recepción de estos fondos transferidos desde la Nación se constituyó en un remedio de corto plazo para paliar la situación de crisis. En suma, la posibilidad de que la transferencia de responsabilidades entre Nación y provincias en materia de vivienda y alimentación se constituyera en un sistema de “incentivos” para cambios virtuosos, recayó fundamentalmente en las situaciones particulares de cada jurisdicción.

Observada esta panorámica general de la descentralización de servicios y recursos sociales, cabe llamar la atención sobre la dimensión política del poder provincial y su vínculo con la gestión social. Al respecto, Remmer y Wibbels (2000) han resaltado en sus análisis de las reformas a nivel subnacional la importancia de los recursos volcados al mantenimiento de redes clientelares. La

---

<sup>38</sup> En las jurisdicciones afectadas, la transferencia constituyó meramente un desplazamiento de las responsabilidades administrativas pero no implicó por sí mismo cambios sustantivos en cuanto a mejoras en la calidad de atención o apertura a la participación comunitaria.

<sup>39</sup> Las conclusiones de un estudio realizado por el Banco Mundial (2001) son coincidentes en ese sentido. Sobre la base de un estudio realizado por PRESSAL (programa que brindaba asistencia financiera y técnica para la reforma) se señala que de las tres provincias analizadas (Salta, Córdoba y Catamarca), es Salta la que en mayor medida ha avanzado hacia la autonomía hospitalaria. Pero debe remarcarse que éste ha sido sólo un elemento en la reforma del sector salud, implementada en forma gradual por el gobierno provincial. Las otras dos provincias avanzaron mucho menos en este sentido: en Catamarca se aprobó una Ley de Autonomía Hospitalaria, pero no llegó a reglamentarse. Tras un período de resistencia a adherir al régimen, Córdoba –gobernada por un partido de oposición al gobernante a nivel nacional– también se incorporó, aunque esto no condujo a modificaciones sustantivas en su política sanitaria en esta materia.

cuestión del clientelismo político presenta una particular conexión con las reformas tratadas en este estudio: en efecto, de acuerdo con los mencionados autores, se ha constatado que la declarada expectativa de los reformadores con respecto a que la descentralización de funciones sociales a las provincias redundara en una prestación de servicios mas eficientes no se cumplió en los hechos. Por el contrario, en muchas provincias cesaron las inversiones de capital, se incrementó el nivel de endeudamiento, y el creciente nivel de ingresos transferidos desde el gobierno central se aplicó al incremento del gasto provincial y del empleo público.

Es evidente que el vínculo entre clientelismo, bajos niveles de *accountability* y política social ha sido históricamente muy fuerte en el caso argentino, en todos los niveles de gobierno. Pero sin duda esta relación se ha estrechado en la última década y media a raíz de las transformaciones experimentadas en el andamiaje de la gestión social (que observaremos en detalle en la siguiente sección), toda vez que el debilitamiento del imaginario universal, el deterioro estructural de la seguridad social contributiva y el casi exclusivo énfasis en las acciones focalizadas en la pobreza, ha expandido la brecha entre necesidades en aumento (a nivel general pero mas en algunas provincias que en otras) y características de las respuestas estatales. En tanto y en cuanto las acciones del aparato público, cualquiera sea el nivel responsable de las políticas y programas, estaban en deuda con las demandas sociales, se generaban amplios incentivos para el uso clientelar de esos recursos públicos.

La dimensión fiscal restrictiva, y la dependencia de muchas jurisdicciones subnacionales respecto al nivel central en este tema, ayuda en parte a entender la estructura de oportunidades para que en muchos casos primasen prácticas clientelares. Pero no es la única causa, toda vez que modalidades de gestión basadas en prebendas y favores, así como sus opciones contrapuestas en términos de modalidades de acción pública mas transparentes y equitativas, no dependen pura y exclusivamente de que haya o no disponibilidad de recursos económicos. Variables a escala subnacional tales como las tradiciones de representación política, la cultura política en general y la sectorial social en particular, las habilidades y aptitudes de las organizaciones públicas y el capital social, son también igualmente importantes para definir el tipo de modalidad de gestión que cada provincia tiene en materia de política social.

En este punto vale acompañar el planteo de Cao (2001), quien distingue entre aquellas provincias del área central (provincias mas “avanzadas”), las del área periférica (norte y centro-oeste del país, zonas de menor desarrollo), y las de áreas despobladas (Patagonia). Este autor no compara las regiones y sus unidades estatales, sino que se concentra en las provincias del área periférica, en las cuales las características del sistema político-administrativo ligadas fuertemente al sostenimiento de redes clientelares y prebendarias, impregnan sus aparatos organizacionales en términos de baja transparencia en la asignación de los recursos públicos, en particular los sociales. Pero no se trata de un fenómeno que sólo afecta a las provincias rezagadas o periféricas, toda vez que jurisdicciones avanzadas y de gran poderío fiscal y político (como el caso emblemático de la provincia de Buenos Aires) también han desarrollado a lo largo de los años prácticas clientelares en materia de política social, por ejemplo en los cambiantes años noventa (Repetto, 2002).<sup>40</sup> Un punto sin duda central a toda esta discusión es el modo en que los recursos de la política social, en particular aquellos de libre disponibilidad por parte de las provincias (ya sea que esté aquello dispuesto en la institucionalidad formal o en la práctica informal), ayudan a sostener vía prebendas los aparatos partidarios subnacionales y/o municipales.

---

<sup>40</sup> Auyero (1997, 2000, 2001) ha desarrollado excelentes aportes al estudio del clientelismo político y sus vínculos con la entrega de bienes y/o servicios sociales.

## D. La dinámica política de la descentralización de sectores y recursos sociales

Más allá de la organización formal del federalismo argentino, y desde una perspectiva que enfatiza también el papel de la institucionalidad informal, la coincidencia o no del color político del oficialismo a nivel de cada una de las jurisdicciones subnacionales respecto del partido gobernante a nivel nacional destaca como un elemento de peso que en Argentina incide en la gestión de las políticas públicas, en particular las de índole social. El mismo signo partidario entre el gobierno nacional y el provincial representa en sí mismo un dato a tener en cuenta al momento de evaluar la posición subnacional respecto de las acciones promovidas desde el nivel central, por ejemplo en términos de ciertas expresiones de descentralización, pero no debe ser leído de modo lineal. Tal lo ya sugerido en el análisis de la conformación de una nueva matriz socio-política, a medida que los partidos políticos nacionales iban perdiendo fuerza como aparatos nacionales capaces de controlar vía “disciplina partidaria” a sus miembros (estuvieran estos en los ejecutivos provinciales o en la tarea legislativa), comenzaba a aumentar la autonomía relativa de los gobernadores (y en muchos casos de los parlamentarios que respondían a su liderazgo territorial) respecto de las autoridades nacionales. Muy incipiente en el primer gobierno de Menem, con más fuerza en la segunda mitad de los noventa, esta tendencia adquirió plena vigencia en los últimos años.<sup>41</sup>

En el plano burocrático, los intentos de transformaciones a nivel de los Estados provinciales durante la década menemista han sido promovidos en lo fundamental por presión del Estado nacional (Cao y Esteso, 2001), no obstante lo cual cabe resaltar que se trató de un proceso errático y asociado fuertemente a las presiones de ajuste fiscal.<sup>42</sup> Una explicación política de este proceso de negociación y escalonamiento de las reformas estatales a nivel provincial, ahora con mayores responsabilidades en el campo social, la desarrollan Gibson y Calvo (2001). Estos autores abordan la cuestión al intentar explicar el modo en que el peronismo plasmó en los años noventa reformas económicas que estaban enfrentadas con sus bases sociales históricas, logrando de todos modos el soporte electoral necesario para plasmar tales cambios. El argumento se centra en que la organización territorial de la política electoral tuvo un fuerte impacto en la viabilidad política del proceso de reformas, lograda por la segmentación regional de los patrones de construcción de coaliciones electorales y por el escalonamiento de los costos de la reforma económica. Así, estos autores distinguen entre una coalición “metropolitana”, ubicada en las zonas más urbanizadas y económicamente desarrolladas, y una coalición “periférica” ubicada en las regiones menos desarrolladas. Mientras el gobierno logró avanzar en las políticas de ajuste en las regiones “metropolitanas”, donde el impacto de los ajustes “nacionales” es más significativo, debió obtener el apoyo de la coalición periférica posponiendo las medidas de ajuste provincial e incrementando el flujo de recursos a estas provincias.<sup>43</sup> Esto resultó en que el sector público provincial (en tanto promedio, más allá de casos excepcionales) quedara prácticamente sin reformas sustantivas, y que la modalidad de transferencia de fondos a este nivel jurisdiccional redundara en escasos incentivos para su modernización organizacional con equilibrio fiscal, en clave de mayor capacidad institucional (cfr. Lardone, 2003).

<sup>41</sup> Remmer y Wibbels (2000) exploran las estructuras de incentivos que enfrentan los principales actores políticos argentinos, en particular los subnacionales, frente a las reformas económicas experimentadas en los noventa, sugiriendo al respecto tres hipótesis: a) los incentivos de los políticos locales para cooperar con las propuestas nacionales estarán afectadas por las relaciones partidarias gobierno-oposición a nivel nacional y provincial; b) mientras mayor equilibrio exista en la competencia política subnacional, mayores posibilidades de reformas; y c) mientras más débil es la relación entre gasto provincial y recaudación propia, mayor el incentivo de las autoridades subnacionales para aumentar el gasto. Sobre el papel de los partidos y el impacto de su grado de institucionalización en las cuestiones de descentralización llaman la atención Jordana y otros (1998).

<sup>42</sup> Un sólido “estado del arte” sobre el tema de las reformas estatales provinciales se encuentra en Lardone (2003).

<sup>43</sup> Esto se explica además porque por el esquema institucional del federalismo argentino estas provincias se encuentran “sobre-representadas” en el Congreso Nacional, con lo cual el costo de estos “representantes” es menor que los de las regiones metropolitanas (Gibson y Calvo, 2001).

Al momento de ponderar cuál ha sido el impacto real de las reformas a nivel subnacional, puede afirmarse que en líneas generales han sido escasos los cambios que se han materializado en mejoría de los aparatos administrativos provinciales, en términos del mejoramiento de sus capacidades de gestión (por ejemplo de los sectores sociales a su cargo tras la descentralización) vía la eficiencia procedimental y coherencia organizacional, sobreviviendo en la mayoría de los casos estructuras burocráticas informales impregnadas de prácticas clientelares y prebendarias (Cao y Rubins, 1997). En este marco, los cambios en la magnitud del empleo público provincial (por ejemplo a causa de la transferencia de los recursos humanos del sector educativo) han sido muchas veces expresión a la vez que oportunidad de la partidización de las organizaciones estatales de dicho nivel jurisdiccional.<sup>44</sup> Cao y Esteso (2001) diferencian al conjunto de entidades subnacionales entre aquellas más avanzadas y las rezagadas o atrasadas: según su planteo, las provincias más rezagadas, con menos capacidades, no pudieron oponerse a los modelos de reforma impulsados por el gobierno nacional y los organismos internacionales de crédito, mientras que las más desarrolladas plantearon inicialmente reformas alternativas. Sin embargo, en el caso de las primeras, señalan que las reformas sólo fueron de “maquillaje” (cambios de organigrama, cambios de nombres, etc.); al mismo tiempo, estos autores encuentran una alta correlación entre la precariedad fiscal (tema al que también nos hemos referido con anterioridad) y el nivel de desarrollo relativo de los Estados provinciales. Resultó a su vez notorio que muchas provincias, en particular las más rezagadas también en términos sociales y administrativos, no pudieron desarrollar ninguna capacidad de aprendizaje con el fin de mejorar el desempeño de sus políticas públicas, en particular las sociales.

---

<sup>44</sup> Oszlak (2000) desarrolla un importante estudio de las reformas estatales en Argentina, con atención particular a la cuestión provincial.

## **IV. Algunas conclusiones, específicas y generales**

---

La política social argentina, al igual que el conjunto de las cuestiones públicas, se ha transformado de modo significativo en Argentina del último cuarto de siglo, en particular desde los años noventa. El cambio en las relaciones de poder entre actores socio-políticos, la redefinición del rol del Estado en la dinámica macroeconómica, así como las mutaciones en el plano federal, son tres aspectos institucionales a considerar cuando se trata de entender la economía política de las transformaciones de las políticas sociales, mas aún tomando en cuenta las nuevas y renovadas influencias del entorno internacional.

Tanto la desregulación como la descentralización de la política social argentina no pueden ser interpretadas de modo aislado y como procesos encerrados en sí mismos, toda vez que sus trayectorias ligadas a sectores sociales específicos están asociadas, a su vez, a cambios mas globales acerca del papel de la política social en la nueva matriz socio-política argentina, en el marco del ya mencionado doble proceso de transformación estructural del Estado y la economía, y los cambios profundos en la dinámica del federalismo. Los actores relevantes de una nueva coalición de fuerzas nucleados alrededor del menemismo (nueva respecto a la que había primado en el modelo de centralidad estatal vigente en el país entre los años cuarenta y ochenta) intentaron imponer una trayectoria de las reformas de la institucionalidad social basada en su conveniencia, sea por exclusivas razones de índole fiscal de corto plazo (en el caso de la descentralización de la educación, salud pública y algunos fondos sociales), sea como amenaza para tratar de disciplinar a los actores sindicales (en el caso de las espasmódicas avanzadas hacia la desregulación de las obras sociales).

La ausencia de una coalición socio-política alternativa impidió imprimir a esas dinámicas desatadas a la luz de las reformas (así como a otras asociadas al mas amplio campo de las políticas públicas estratégicas), una mayor preocupación por los potenciales impactos que tales cambios podrían tener sobre la futura oferta (en términos de equidad, eficacia, eficiencia y sostenibilidad) de bienes y servicios sociales, así como sus posibles externalidades respecto a la democratización de las relaciones políticas vía cambios en la institucionalidad social.<sup>45</sup> Observemos a continuación lo sucedido por separada tanto con la desregulación de las obras sociales como con la descentralización de los servicios y fondos sociales.

Cuando se considera la economía política de la reforma de las obras sociales durante los noventa, basada en lo fundamental en la propuesta de desregulación, sobresale un ambiguo balance entre rupturas y continuidades. Por un lado, entre la lógica de la matriz de seguro social bismarckiano, que caracterizó al sistema, y los nuevos elementos de mercado –competencia- que aunque de forma parcial se introdujeron con la “libre elección”. Por otro, y superponiéndose a las continuidades observadas en el diseño del sistema, la política se desplegó con una dinámica y en un escenario que estuvo lejos de desalojar a sus tradicionales actores, en particular los sindicatos de trabajadores.

Si bien durante la década del noventa se tomaron también iniciativas importantes que afectaron al subsistema público de salud, tales como la descentralización hospitalaria y el régimen del hospital de autogestión, así como se dieron los primeros pasos hacia la regulación de los prepagos además de iniciativas puntuales sobre la obra social que atiende a los jubilados y pensionados (el PAMI), el foco principal de las acciones de reforma al sistema de salud argentino durante los últimos años se concentró prioritariamente en el subsistema de las obras sociales sindicales. Esto implica que las principales líneas reformistas se han concentrado en un subsistema cuya cobertura alcanza sólo a alrededor del 25% de la población total del país, lo cual demuestra que la dinámica política que ha llevado a priorizar a este subsector como ámbito de reforma no emerge necesariamente de la propia lógica y magnitud del sistema de salud en su conjunto, sino de otros factores fuertemente ligados a los juegos políticos.

Para los sindicatos, las obras sociales han significado desde sus orígenes el control de un importante recurso de poder organizacional del que han podido derivar recursos de poder político y económico, así como prerrogativas para sus estratos dirigentes.<sup>46</sup> Es por ello que muchas de las iniciativas que se tomaron en los años recientes en torno a las obras sociales persiguieron el objetivo no declarado de disciplinar a los sindicatos antes que de resolver el problema del sistema de salud en sí mismo. En tal sentido, muchas de las idas y vueltas sobre esta política a lo largo de los noventa pueden explicarse, además de otros factores, por las tensiones inherentes a la coalición menemista, que impulsaba políticas cuyos impactos tendrían al debilitamiento y atomización de los actores colectivos subalternos al mismo tiempo que necesitaba mantener el apoyo político de los sindicatos (o al menos de parte de ellos). Durante esos años, el sector mas político del gobierno buscó contrapesar las iniciativas mas duras y anti-sindicales de los tecnopolíticos del Ministerio de Economía cuya realización, de haberse concretado, hubiese erosionado definitivamente las bases de influencia de los sindicatos. Los políticos en el gobierno en los noventa, mas vinculados a la tradición partidaria del peronismo, reflejaban una configuración de poder que, ya fuera por razones políticas, ideológicas y

---

<sup>45</sup> En el marco del nuevo modelo de acumulación que se fue consolidando en los años noventa, destaca la ausencia de cualquier alternativa política que representase una coalición mas “incluyente” (incluyendo la ya mencionada Alianza, que se incubó hacia 1997). El menemismo mostró así los límites de una coalición política de base popular en el contexto de una nueva economía política pos-populista: la política populista, donde la demanda distributiva de los trabajadores jugaba un rol decisivo, fue desplazada por una pugna distributiva limitada a los sectores del capital (Kaufman y Stallings, 1992).

<sup>46</sup> Para un análisis tendiente a mostrar que el control sindical de las obras sociales responde a lógicas mas complejas que la de sólo representar la “caja de recursos económicos de los dirigentes”, ver Alonso (2000).

hasta históricas, se inclinaba a considerar a los sindicatos si ya no como columna vertebral de dicho partido, al menos como socios políticos menores.<sup>47</sup>

Desde la restauración democrática en 1983, los gobiernos han repetido una misma estrategia política frente a los sindicatos: en cada una de las ofensivas gubernamentales sobre cuestiones que involucran a este actor social se han desplegado acumulativamente todas las “cartas” y “monedas de cambio” disponibles para el intercambio político en la inevitable negociación en que decantan los conflictos. Los años noventa no fueron la excepción. Tal como muestra en especial la mencionada década, la cuestión del seguro social de salud solía formar parte de un mismo “paquete” que incluía la flexibilización laboral, el modelo de negociación colectiva y de organización sindical, así como otras cuestiones mas coyunturales. Al quedar colocada en el ámbito global de la política laboral y sindical, la cuestión de las obras sociales se hacía eco de conflictos extrasectoriales y se generaban en torno a ella intercambios políticos y compensaciones cruzadas entre las diversas arenas en las que habitualmente despliega sus tácticas y estrategias el actor sindical. Las obras sociales se constituyeron así en la principal “moneda de cambio” que permitía obtener el apoyo o la neutralidad sindical frente a otras políticas, algunas de las cuales también involucraban al sindicalismo (reforma previsional, laboral, e incluso apoyo para lograr la reelección presidencial en 1995 vía una previa reforma constitucional).

Sin duda, este recurrente desplazamiento de objetivos de la política asociado a la presión de ciertos actores sociales necesarios para cohesionar la coalición gobernante, junto con el creciente deterioro de largo plazo de las capacidades tecnoburocráticas en el sector salud, sirvió, a su vez, para erosionar la autonomía de los organismos estatales que sucesivamente estuvieron encargados de la supervisión, regulación y control del subsistema de obras sociales. Esta dinámica fue realimentada muchas veces por el propio elenco gubernamental de los años noventa, ya que le resultaba funcional para el desarrollo de estrategias de compensación y fragmentación entre los sindicatos en los contextos de determinadas políticas. Una posible manifestación institucional de esto ha sido la injerencia predominante del Ministerio de Economía en los procesos de formulación de una política que debiera involucrar fundamentalmente al Ministerio de Salud. Es posible que este fenómeno acontecido en la década bajo estudio resultase tanto de las disminuidas capacidades técnicas del ministerio sectorial como de una percepción de ciertos sectores que descubrían en el sector salud otra oportunidad para la apertura de nuevos espacios para los negocios privados y, por lo tanto, de su posible instrumentación para lanzar señales políticas favorables hacia los mercados.<sup>48</sup>

La lógica del sistema generó incentivos para que gran parte de la propia gestión de las obras sociales se volviera “lobby-intensiva” y proclive al desarrollo de estrategias clientelísticas de captura burocrática. En el contexto de una débil intervención estatal, estas dinámicas promoverían las mas diversas imbricaciones negativas entre las agencias estatales involucradas y los actores sectoriales, configurándose, mas allá de rasgos formales que parecían emparentar al sistema con un arreglo neocorporativista, la lógica propia de un “pluralismo de clientelas”, dando lugar a una situación típica de privatización del espacio público.

En los cargos directivos de los organismos de fiscalización y control, por ejemplo, se reflejaría la rotación de dirigentes o profesionales con fuertes intereses en el propio sistema, que en breve plazo podían encontrarse del “lado” del organismo de control y fiscalización o del “lado” de alguna obra social/sindicato, como así también no faltarían funcionarios vinculados al sector prestador privado. La conformación de estos anillos de interpenetración entre lo público y lo privado y de confusión entre lo formal e informal (que articulados sobre todo desde la cúspide,

---

<sup>47</sup> El ala política del menemismo trataba de evitar, de este modo, los riesgos político-electorales probables de una ruptura total con el sindicalismo.

<sup>48</sup> Aquí debe atenderse también a un subproducto que genera la fuerte implantación sindical en el sistema para instrumentar señales hacia los mercados: demostrar capacidad política para “poner en caja” a los sindicatos genera apoyos en el mundo de los negocios.

fueron involucrando en una u otra forma a partes o al conjunto del organismo), promovieron prácticas institucionales seriamente sospechadas de corrupción.<sup>49</sup>

Si el encuadre de la afiliación obligatoria por rama de actividad heterogeneizaba al sistema de acuerdo a las líneas de la estructura productiva y de los distintos niveles de salario medio por rama, la creación de fondos de redistribución se mostró impotente para compensar las desigualdades y expandir la equidad horizontal del sistema. La acción desplegada por una instancia estatal débil se imbricaba funcionalmente con la lógica potencialmente fragmentadora del sistema, por la cual los servicios y prestaciones a los que acceden los afiliados son tan variables como el poderío, la capacidad de presión o negociación, y los recursos de las respectivas organizaciones sindicales que los administran. Los actores involucrados en el sistema operarían sobre el Estado mediante la dinámica propia de los grupos de presión competitivos. Además, a los criterios de distribución objetivos les ha faltado su sujeto o actor fundamental: una burocracia estatal con márgenes de autonomía y poco permeable a las presiones privadas.<sup>50</sup>

Entre la excesiva confianza en los mecanismos de mercado (competencia) y la ausencia de las capacidades estatales necesarias,<sup>51</sup> el resultado emergente a diez años de política desregulatoria en el sector salud de la seguridad social parece haber sido ambiguo, en tanto sus ventajas con respecto al anterior sistema es difícilmente discernible, no sólo desde la perspectiva de la equidad y la solidaridad sino que tampoco favorece una dinámica sistémica de mayor eficiencia. La selección de riesgos puede deparar que aseguradores eficientes, no obstante, sean desplazados del mercado por otros menos eficientes pero que han seleccionado una población de menor riesgo. El asegurador que selecciona a los afiliados a favor de sus exclusivos intereses no hace más que desplazar costos hacia otros aseguradores o al sistema público de salud. De este modo, el resultado agregado no representa ganancias visibles en términos de bienestar social en materia de salud.<sup>52</sup>

Veamos ahora lo sucedido durante los años noventa con la economía política de la descentralización de los servicios sociales (históricamente conformados a la luz de los imaginarios

---

<sup>49</sup> Si bien esta dinámica llegó a su apogeo durante la década menemista, el manejo de los subsidios del Fondo de Redistribución con criterios clientelísticos parece ser un recurso de uso "universal" en la política argentina. Un buen ejemplo de la excesiva politización, está dada por los mecanismos y criterios -obviamente informales- con que se distribuyeron habitualmente los subsidios administrados por los sucesivos organismos de control y fiscalización del sistema (INOS-ANSSAL). A pesar de los criterios cada vez más objetivos que buscaron establecerse para su distribución, los subsidios fueron otorgados en base a una lógica de "premios y castigos" según alineamientos político-sindicales o partidarios circunstanciales. En la disputa por estos recursos el propio universo de las obras sociales se ha fragmentado en "réprobos y elegidos" según la mayor o menor cercanía con el poder político de turno o con el grupo o corriente político-sindical que controlara o tuviera influencia predominante sobre el organismo.

<sup>50</sup> Entre los incentivos perversos y la articulación de los nudos de intereses que han atravesado los organismos de control, difícilmente podía avanzarse hacia la conformación de una burocracia profesional y autónoma. Dadas estas condiciones, desde dentro de la organización raramente podía surgir interés en institucionalizar y pautar procedimientos más allá de requisitos operativos indispensables. De lo que se trataba era de mantener el margen de acción discrecional en su máximo rango posible, para seguir reproduciendo los circuitos informales de los que se derivan "beneficios". La dinámica resultante bloquearía la conformación y estabilización de un cuerpo de normas y reglas tendiente a definir una frontera distinguible y precisa entre la agencia estatal y los actores privados. Distintas series de acontecimientos pueden confluír hacia la creación de condiciones que favorezcan el desarrollo de autonomía política y organizacional por parte de la Superintendencia. Aun cuando la ubicación jurisdiccional de un organismo no garantice *per se* su autonomía política, es indudable que al quedar situada la ANSSAL/Superintendencia en la órbita del Ministerio de Salud desde la creación del Seguro Nacional de Salud en 1988 (Ley N° 23.661) se dan condiciones para atenuar el fuerte enraizamiento de la cuestión de las obras sociales en la relación Estado-sindicatos, cuya institucionalización emblemática era la pertenencia a la jurisdicción del Ministerio de Trabajo, y avanzar progresivamente en su delimitación como parte de la política de salud. El desplazamiento jurisdiccional del organismo regulador introdujo nuevos actores (Ministerio y Secretaría de Salud) y cambió ciertos espacios de interacción política y burocrática.

<sup>51</sup> Los enfoques predominantes han considerado como un factor decisivo para proteger el interés de los beneficiarios de un sistema de prestaciones sociales el otorgarles a éstos capacidad de salida, a efectos de que puedan impedirse, mediante la activación de mecanismos de competencia, comportamientos rentísticos por parte de los aseguradores o prestadores. Sin embargo, los efectos de individualización y atomización que promueve la introducción de la salida pueden fortalecer, en ausencia de eficaces instrumentos compensatorios y generadores de equilibrio por parte del Estado, asimetrías de mercado en detrimento del beneficiario.

<sup>52</sup> Como afirma Stiglitz refiriéndose a las estrategias de selección de lo mejor en el campo de los seguros de salud: "Lo importante es que las aseguradoras pueden aumentar más sus beneficios dedicándose a esas actividades que aumentando la eficiencia con que prestan sus servicios de seguro. Aunque el instinto de aumentar los beneficios reduciendo los costos es claramente beneficioso desde el punto de vista social, el instinto de aumentar los beneficios seleccionando lo mejor plantea más problemas: las ganancias de una aseguradora son en gran medida a expensas de otras aseguradoras, que observan que tienen una combinación peor de personas aseguradas" (2000, pág. 358).



mas universales de la política social) y los recursos en materia de vivienda y alimentación (en general áreas históricamente focalizadas). Vale formular ciertas preguntas asociadas a esta reforma de la institucionalidad social. ¿Qué bienes y servicios públicos cuya provisión quede en manos del Estado debiesen estar bajo responsabilidad del nivel central?, ¿qué rol deberían cumplir las instancias de coordinación intersectorial e interjurisdiccional?, ¿qué tareas y funciones estarían mejor provistas a nivel provincial e incluso municipal? Al no construirse en los últimos años los consensos básicos en torno a respuestas para interrogantes como los apuntados, las cuestiones de financiamiento y los mecanismos de gestión quedaron librados a la trayectoria particular, de por sí errática y volátil, de cada sector y jurisdicción en que se expresa la intervención estatal en materia social. Aun así, lo cierto es que ya iniciado el siglo XXI, tras las reformas acontecidas en los noventa y pese a que las mencionadas preguntas siguen sin respuestas claras, existe vía la fuerza de los hechos una “nueva división del trabajo” en materia social en Argentina.

Como pudo observarse, dicha descentralización resultó un proceso desarticulado, con baja coherencia intersectorial e interjurisdiccional, y con mas dudas que certezas en torno a cómo gestionar, en “clave federal” y de modo integral, la amplia oferta destinada a enfrentar los múltiples problemas que conforman la cuestión social correspondiente a una nueva etapa histórica de Argentina. Primó la lógica sectorial (atomizada) de las reformas, en detrimento de una perspectiva de conjunto, que diese sustentabilidad a las diversas expresiones en que se plasmó el tránsito hacia un nuevo papel del Estado nacional en materia social, el rol desigual de las instancias formales de coordinación y la transferencia hacia las provincias de recursos sociales relevantes.

El Estado nacional se vio sometido a un tipo de transformación estructural que afectó fuertemente sus capacidades administrativas y políticas, así como su base fiscal. En este sentido, destaca la genérica debilidad de los ministerios sociales para cumplir con sus nuevas funciones post-descentralización y, en particular, para operar a favor de compensar desequilibrios inequitativos de distinto tipo entre las jurisdicciones subnacionales: el presupuesto en manos del nivel central de ministerios como los de Educación y Salud ha quedado significativamente limitado si lo que se busca es actuar con ese propósito compensador vía programas focalizados; el ministerio de Desarrollo Social (con potencial responsabilidad en materia alimentaria) no logró en su breve historia aunar capacidad política con recursos presupuestarios significativos, a la par que las capacidades administrativas adquiridas no han sido sustentables; el área de Vivienda desestructuró y debilitó a nivel central una autoridad rectora.

Ligado a este punto, sobresale como aspecto crítico la falta de coordinación a nivel ministerial y también programático al interior del Estado nacional, requisito indispensable para aminorar aunque sea en parte esa debilidad sectorial en términos de recursos estratégicos. Puede afirmarse, entonces, que las áreas bajo responsabilidad de dicha instancia no coordinan y por ende no avanzan en intervenciones integrales. Los sucesivos intentos de conformar algo similar a una Autoridad Social en el nivel central nunca lograron traducirse en grados suficientes de capacidad política como para incidir realmente en los criterios de asignación del gasto social, cuestión que permaneció reservada en la práctica a los responsables del manejo de las finanzas públicas. A su vez, tampoco lograron estos intentos de coordinación intersectorial fortalecer sus capacidades administrativas, razón por la cual las instancias creadas a tales efectos carecían de solidez analítica y de información pertinente para el tipo de negociaciones que debían mantener los responsables del área social con los otros actores del Estado nacional.

En lo que refiere a las instancias destinadas a promover coordinación a nivel vertical entre jurisdicciones de gobierno, la experiencia argentina de los años noventa muestra mas signos negativos que positivos. Al respecto sobresalen las cuestiones no resueltas, toda vez que salvo la excepción del Consejo Federal de Educación y Cultura, el resto de instancias similares no ha logrado nunca, en sus respectivas trayectorias, aunar peso político con solidez técnico-burocrática. Despreocupación de las autoridades sectoriales nacionales y provinciales, preferencia del conjunto

de actores por el establecimiento de negociaciones bilaterales en detrimento de acuerdos multilaterales, ausencia de equipos técnicos permanentes con capacidad de diálogo informado, son sólo tres expresiones puntuales de esta situación.

En los ámbitos provinciales, la característica principal está asociada a la multiplicidad de escenarios que presenta dicho nivel en términos de capacidades de gestión y su correlato fiscal. Cabe indicar, además, que las nuevas dinámicas del federalismo político (ligadas entre otros aspectos a la crisis de los partidos políticos como máquinas nacionales) han tornado en muchos casos un juego perverso la relación entre la Nación y las provincias en temas vinculados a la política social, los cuales pasan a ser parte de un “toma y daca” de otros acuerdos ligados a la gobernabilidad política coyuntural o al financiamiento de las estructuras partidarias locales. En tanto gran parte de las provincias no tienen capacidades para desarrollar sus propias estrategias de política social, resulta que el desempeño de los sectores o subsectores a su cargo varían en su modalidad y desempeño de modo muy significativo, según la jurisdicción subnacional que se trate.

Lo que queda de manifiesto transcurrida ya una década desde que el gobierno de Menem aceleró los procesos de descentralización de la política social argentina, es que las trayectorias de los bienes y servicios sociales ahora provistos por el nivel subnacional han fomentado una mayor fragmentación de la intervención estatal ante los graves problemas sociales, a la par que han derivado en una “re-centralización” ahora anclada en el ámbito provincial. La construcción de ágiles y apropiadas relaciones intergubernamentales brilla por su ausencia y la población argentina que recibe salud, educación, vivienda y alimentación en provincias diferentes está condicionada a una intervención estatal subnacional que varía en la cantidad, calidad, pertinencia y sostenibilidad de su oferta de política social en dichos sectores.

Un cierre en clave de economía política. Instituciones, juego estratégico entre actores relevantes y capacidad estatal, se constituyen en tres lentes analíticos de singular importancia para analizar los puntos en común de los procesos aquí explorados.

La nueva institucionalidad (derivada de la desregulación y la descentralización), tanto de carácter formal como informal, muestra signos importantes de baja calidad. Los intentos de transformación del seguro de salud fueron acompañados de la creación de normas legales, cuyos objetivos centrales eran actuar como amenaza al actor sindical o como señales a los grupos financieros e internacionales, en detrimento de lograr fijar reglas claras a favor de un sistema con mayor equidad y eficiencia. Los mecanismos de negociación informal, por su lado, coadyuvaron a la tarea de un juego político que respondía a otras lógicas, alejadas del propio sistema de salud como tal, sirviendo más bien a los fines de armar y desarmar alianzas factibles de traducirse en cierto tipo de apoyos políticos para la coalición gobernante. Los avances en materia de descentralización de servicios y fondos sociales, por su parte, dieron lugar a un entramado institucional inconexo entre sí y, sobre todo, ajeno a las dinámicas que por su lado siguieron en los años noventa los debates y el juego estratégico acerca de la descentralización fiscal y la revisión de las reglas político del federalismo. Descoordinación, superposición de funciones, vacíos en materia de responsabilidades claves, son signos de lo indicado.

Cuando se buscan analizar las reformas de políticas sociales durante los años noventa en clave de la interacción entre los actores relevantes, es observable que el ajedrez de múltiples juegos entrelazados que desplegaba la lógica coalicional del menemismo, en términos de dónde buscaba ese equipo gubernamental (y sus socios internos y externos) los respaldos para ganar dosis altas de gobernabilidad y poder político, se expresó fuertemente en la trayectoria de las reformas claves de la institucionalidad social aquí observadas. Por un lado, ciertas tensiones inherentes a las fuentes de apoyo más urbanas (el ámbito metropolitano, el que más sufrió los costos del ajuste estructural) contribuyeron a vetar o atenuar los alcances más radicales de ciertas políticas, y esto pudo observarse en el análisis de la reforma del sistema de obras sociales, toda vez que en este campo, aunque colocados en el margen y a la defensiva dentro de dicha coalición, los sindicatos pudieron

retrasar y limitar el alcance de la reforma del seguro de salud. Por otro lado, la lógica y el modo en que se realizó la descentralización de ciertos servicios y recursos sociales, si bien representó en un inicio un proceso sin obstáculos mayores para Menem por parte de las provincias en general y con los gobernadores en particular, también estuvo marcado con el paso de los años por tensiones no resueltas en materia del juego fiscal y los cambiantes posicionamientos políticos desde el nivel subnacional hacia el gobierno central.

Finalmente, cuando el análisis se centra en el rol del Estado nacional tras los cambios acontecidos en la institucionalidad social, destaca una marcada debilidad del mismo, sea a nivel político como administrativa y fiscal. Por un lado, la capacidad regulatoria es aún asignatura pendiente en materia de seguridad social, sobre todo cuando se amplía el abanico de actores involucrados para incluir, además de los sindicatos, a los grupos empresarios vinculados al campo de la salud. Por el otro, destaca la incapacidad del nivel central de gobierno para responder de modo apropiado a las asimetrías regionales potenciadas por la descentralización de servicios y fondos sociales, más allá de algunas intervenciones compensatorias o de asistencia técnica. La visualización ideológica del Estado como “el culpable de todos los males”, tan propio del fundamentalismo pro-mercado de los años noventa en Argentina, derivó en una sistemática despreocupación por fortalecer aquellas tareas indelegables que debiese desempeñar el nivel central en el nuevo escenario institucional.

De lo que se trata, en suma y tras este recorrido por la economía política de las reformas a la institucionalidad social argentina, es de reconocer que la política importa, importa siempre en general e importa con mucha fuerza también cuando se trata de campos particulares de políticas públicas. Mejor política, condición necesaria (mas no suficiente) para una mejor política social.



## Bibliografía

---

- Acuña, Carlos (comp.) (1995) *La nueva matriz política argentina*, Nueva Visión, Buenos Aires.
- Acuña, Carlos y Tuozzo, María Fernanda (1998) *El impacto de los Bancos Multilaterales de Desarrollo sobre la participación de actores sociales en las reformas sectoriales de Argentina: Un análisis del proceso de reformas de los sectores Salud y Trabajo*, mimeo, Buenos Aires.
- Alonso, Guillermo V. (2001) *Notas para el análisis de capacidades institucionales en el sector público. Estudio de caso: la Superintendencia de Servicios de Salud*, Serie Documentos de Trabajo, Escuela de Política y Gobierno, UNSAM.
- \_\_\_\_\_. (2000) *Política y seguridad social en Argentina de los noventa*, Miño y Dávila Editores, Colección FLACSO, Buenos Aires.
- Ansolahebre, Karina (2003) *Argentina...Provincias, instituciones e incertidumbre: el derrotero de la descentralización de las políticas sociales*, mimeo, México DF.
- Auyero, Javier (2001) *La política de los pobres: las prácticas clientelares del peronismo*, Manantial, Buenos Aires.
- \_\_\_\_\_. (2000) *Poor People's Politics. Peronist Survival Networks and the Legacy of Evita*, Duke University Press.
- \_\_\_\_\_. (1997) (comp.) *¿Favores por votos?: estudios sobre clientelismo político contemporáneo*, Losada, Buenos Aires.
- Banco Interamericano de Desarrollo (1997) *Latin America After a Decade of Reforms*, John Hopkins University Press, Washington D.C.
- Banco Mundial (2001) *Evaluación de la capacidad institucional para reformar el sector social en Argentina*, Washington DC.
- Beccaria, Luis, 1993: "Estancamiento y distribución del ingreso", en Minujín, Alberto (comp.) *Desigualdad y exclusión*, Unicef/Losada, Buenos Aires.
- Belmartino, Susana (1999) *Nuevas reglas de juego para la atención médica en Argentina*, Lugar Editorial, Buenos Aires.

- Bertranou, Fabio (1999) "Are Market-oriented Health Insurance Reforms Possible in Latin America? The Cases of Argentina, Chile and Colombia", *Health Policy*, N° 47.
- Bisang, Roberto y Cetrángolo, Oscar (1997) *Descentralización de los servicios de salud en Argentina*, CEPAL – Serie Reformas de Política Pública N° 47, Santiago de Chile.
- Bozzo, Cristina; López, Beatriz; Rubins, Roxana; y Zapata, Andrea (1997) *La Segunda Reforma del Estado: Balance*, CEPAS, Cuaderno N° 3, Buenos Aires.
- Camou, Antonio (1995) "Democracia y reforma económica en Argentina (1983-1995): doce años no es nada?", en *América Latina Hoy*, Segunda Época, N° 11/12, Madrid, diciembre.
- Cao, Horacio (2001) *El sistema político regional en las provincias periféricas. Un modelo para empezar a explicar causas y consecuencias*, ponencia presentada al VI Congreso del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, Buenos Aires, 5 al 9 de noviembre.
- Cao, Horacio y Roberto Estesio, (2001) *La reforma de las administraciones públicas provinciales: balance de la década de los noventa y nueva agenda*, ponencia presentada al 1er. Congreso Argentino de Administración Pública, 30 de agosto a 1° de septiembre, Rosario.
- Cao, Horacio y Rubins, Roxana (1997) *El sistema clientelar tradicional y las administraciones públicas provinciales*, Cuaderno de Trabajo, Universidad Nacional de Lujan, Departamento de Ciencias Sociales, Buenos Aires.
- Casal, Ana y Castro, Beatriz (2001) "Regulación de las entidades de medicina prepaga", en *Aportes*, otoño, Buenos Aires.
- Cetrángolo, Oscar (1994) *Reformas en el sector salud*, ponencia presentada ante las III Jornadas Internacionales de Economía de la Salud, Asociación de Economía de la Salud, Buenos Aires.
- Cetrángolo, Oscar y otros (1992) *Desregulación y Salud*, Instituto para el Desarrollo Industrial, Buenos Aires.
- Cetrángolo, Oscar; Jiménez, Juan Pablo; Devoto, Florencia y Vega, Daniel (2002) *Las finanzas públicas provinciales: situación actual y perspectivas*, CEPAL, Serie "Estudios y Perspectivas" N° 12, Argentina.
- Constitución Nacional Argentina (1994), varias ediciones, Buenos Aires.
- Cortés, Rosalía y Marshall, Adriana (1999) "Estrategia económica, instituciones y negociación política en la reforma social de los noventa", en *Desarrollo Económico*, N° 154, Vol. 39, Buenos Aires, julio-septiembre.
- Damill, Mario y Frenkel, Roberto (1990) *Malos tiempos. La economía argentina en la década de los ochenta*, Documentos CEDES, N° 46, Buenos Aires.
- Dirección de Gastos Sociales Consolidados (2001) *Información sobre evolución del Gasto Social Consolidado, años 1981 – 2001*, Ministerio de Economía, Buenos Aires.
- Fanelli, José María; Frenkel, Roberto; y Rozenwurcel, Guillermo (1992) *Transformación estructural, estabilización y reforma del Estado en Argentina*, Documento CEDES/82, Buenos Aires, agosto.
- Flood, Cristina (1997) *Gasto y financiamiento en salud en Argentina*, CEPAL, Santiago de Chile.
- Gerchunoff, Pablo y Juan Carlos Torre (1996) *Argentina: la política de liberalización económica bajo un gobierno de base popular*, Documento de trabajo, Instituto Di Tella, Buenos Aires.
- Gibson, Edward y Calvo, Ernesto (2001), "Federalismo y sobre representación: la dimensión territorial de la reforma económica en Argentina", en Calvo, Ernesto y Abal Medina, Juan Manuel (eds.) *El federalismo electoral argentino. Sobre representación, reforma política y gobierno dividido en Argentina*, INAP - Eudeba, Buenos Aires.
- Giordano, Osvaldo y Colina, Jorge (2000) "La economía política de las reformas", en Héctor Sánchez y Gustavo Zuleta (comp.) *La hora de los usuarios*, BID, Washington.
- González García, Ginés y Tobar, Federico (1997) *Mas salud por el mismo dinero*, Isalud, Buenos Aires.
- Isuani, Ernesto Aldo (1995) *Anomia social y anemia estatal. Sobre integración social en Argentina*, mimeo, Buenos Aires.
- Jordana, Jacint (2001) *Relaciones intergubernamentales y descentralización en América Latina: una perspectiva institucional*, Documento de Trabajo I-22UE, INDES, Washington DC.
- Jordana, Jacint; Lasagna, Marcelo; y Salvador, Miquel (1998) "Descentralización del Estado en América Latina: participación versus políticas públicas", en *Agenda*, N° 1, marzo-agosto, Bogotá.
- Kaufman, Robert y Bárbara Stallings (1992) "La economía política del populismo latinoamericano", en Dornbusch, Rodiger y Edwards, Sebastián (comps.) *Macroeconomía del populismo en la América Latina*, Fondo de Cultura Económica, México DF.
- Lardone, Martín (2003) *Reforma de los Estados provinciales en Argentina. Una revisión del estado de la cuestión*, mimeo, Buenos Aires.

- Lo Vuolo, Rubén (1996) *Reformas previsionales en América Latina: una visión crítica en base al caso argentino*, mimeo, Buenos Aires.
- Murillo, María Victoria (1997) "La adaptación del sindicalismo argentino a las reformas de mercado en la primera presidencia de Menem", en *Desarrollo Económico*, N° 147, Buenos Aires.
- Novick de Senén González, Silvia (2000) *Argentina: actores e instrumentos de la reforma educativa. Propuestas del centro y respuestas de la periferia*, Universidad de Buenos Aires – Universidad Nacional de General Sarmiento, mimeo, Buenos Aires.
- O'Donnell, Guillermo (1993) "Estado, democratización y ciudadanía", en *Nueva Sociedad*, N° 128, Caracas, diciembre.
- OPS (1998) *Argentina, perfil del sistema de servicios de salud*, Washington DC.
- OSDE-FADE (1999) *El sistema de salud argentino*, mimeo, Buenos Aires.
- Oszlak, Oscar (2000) *El mito del Estado mínimo: una década de reforma estatal en Argentina*, ponencia presentada al "V Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública", 24 al 27 de octubre, Santo Domingo.
- Palermo, Vicente (1996) *Populismo atemperado. Una aproximación política al Plan de Convertibilidad argentino de 1991*, mimeo, IUPERJ, Río de Janeiro.
- Remmer, Karen y Wibbels, Erik (2000) "The subnational Politics of Economic Adjustment. Provincial Politics and Fiscal Performance in Argentina", en *Comparative Political Studies*, vol 33, N° 4.
- Repetto, Fabián (2002) *Gestión pública y desarrollo social en los noventa*, Prometeo, Buenos Aires.
- Repetto, Fabián y Potenza Dal Masetto, Fernanda (2003) *Problemáticas institucionales de la política social argentina: mas allá de la descentralización*, ponencia presentada en el Seminario "Descentralización y políticas sociales en América Latina: Dilemas políticos y estrategias de gestión pública", CIDOB, Barcelona, abril.
- Repetto, Fabián (coord.); Ansolabehre, Karina; Dufour, Gustavo; Lupica, Carina; y Potenza dal Masetto, Fernanda (2001a), *Transferencia educativa hacia las provincias en los años '90: un estudio comparado*, Documento de Trabajo N° 57, CEDI/SOPHIA, Buenos Aires.
- \_\_\_\_\_, (2001b) *Descentralización de la salud pública en los noventa: una reforma a mitad de camino*, Documento de Trabajo N° 55, CEDI/SOPHIA Buenos Aires.
- \_\_\_\_\_, (2001c) *Transferencia de recursos para programas alimentarios en las provincias: un análisis de lo sucedido en los años '90*, Documento de Trabajo N° 54, CEDI/SOPHIA Buenos Aires.
- Repetto, Fabián (1993) "La construcción de un nuevo orden (O el final de una época...)", en *Realidad Económica*, N° 120, Buenos Aires, noviembre-diciembre.
- Rovere, Mario (2001) "Idas y vueltas en la (des) regulación del sistema de obras sociales en Argentina", en *Aportes*, otoño, Buenos Aires.
- Schut, Frederik y Hassink, Wolter (1999) *Price Competition in Social Health Insurance: Evidence from the Netherlands*, Paper prepared for the second IHEA conference in Rotterdam, 6-9 de junio.
- Segovia, Estela (2002) *Evolución de la libre elección en la obras sociales*, Licenciatura en Administración Pública, Universidad Nacional de San Martín, mimeo, Buenos Aires.
- Spiller, Pablo y Tommasi, Mariano (2001) *Las Fuentes institucionales del desarrollo argentino. Hacia una agenda institucional*, PNUD/Fundación Gobierno y Sociedad, Buenos Aires.
- Stiglitz, Joseph (2000) *Economía del Sector Público*, Antoni Bosch, Barcelona, 3° edición.
- Tommasi, Mariano (2002) *Federalism in Argentina and the Reforms of the 1990s*, mimeo, CEDI, Buenos Aires.







NACIONES UNIDAS

Serie

**CEPAL** políticas sociales

### Números publicados

1. Andrés Necochea, La postcrisis: ¿una coyuntura favorable para la vivienda de los pobres? (LC/L.777), septiembre de 1993.
2. Ignacio Irrázaval, El impacto redistributivo del gasto social: una revisión metodológica de estudios latinoamericanos (LC/L.812), enero de 1994.
3. Cristián Cox, Las políticas de los noventa para el sistema escolar (LC/L.815), febrero de 1994.
4. Aldo Solari, La desigualdad educativa: problemas y políticas (LC/L.851), agosto de 1994.
5. Ernesto Miranda, Cobertura, eficiencia y equidad en el área de salud en América Latina (LC/L.864), octubre de 1994.
6. Gastón Labadie y otros, Instituciones de asistencia médica colectiva en el Uruguay: regulación y desempeño (LC/L.867), diciembre de 1994.
7. María Herminia Tavares, Federalismo y políticas sociales (LC/L.898), mayo de 1995.
8. Ernesto Schiefelbein y otros, Calidad y equidad de la educación media en Chile: rezagos estructurales y criterios emergentes (LC/L.923), noviembre de 1995.
9. Pascual Gerstenfeld y otros, Variables extrapedagógicas y equidad en la educación media: hogar, subjetividad y cultura escolar (LC/L.924), diciembre de 1995.
10. John Durston y otros, Educación secundaria y oportunidades de empleo e ingreso en Chile (LC/L.925), diciembre de 1995.
11. Rolando Franco y otros, Viabilidad económica e institucional de la reforma educativa en Chile (LC/L.926), diciembre de 1995.
12. Jorge Katz y Ernesto Miranda, Reforma del sector salud, satisfacción del consumidor y contención de costos (LC/L.927), diciembre de 1995.
13. Ana Sojo, Reformas en la gestión de la salud pública en Chile (LC/L.933), marzo de 1996.
14. Gert Rosenthal y otros, Aspectos sociales de la integración, Volumen I, (LC/L.996), noviembre de 1996.  
Eduardo Bascuñán y otros, Aspectos sociales de la integración, Volumen II, (LC/L.996/Add.1), diciembre de 1996.  
Secretaría Permanente del Sistema Económico Latinoamericano (SELA) y Santiago González Cravino, Aspectos sociales de la integración, Volumen III, (LC/L.996/Add.2), diciembre de 1997.  
Armando Di Filippo y otros, Aspectos sociales de la integración, Volumen IV, (LC/L.996/Add.3), diciembre de 1997.
15. Iván Jaramillo y otros, Las reformas sociales en acción: salud (LC/L.997), noviembre de 1996.
16. Amalia Anaya y otros, Las reformas sociales en acción: educación (LC/L.1000), diciembre de 1996.
17. Luis Maira y Sergio Molina, Las reformas sociales en acción: Experiencias ministeriales (LC/L.1025), mayo de 1997.
18. Gustavo Demarco y otros, Las reformas sociales en acción: Seguridad social (LC/L.1054), agosto de 1997.
19. Francisco León y otros, Las reformas sociales en acción: Empleo (LC/L.1056), agosto de 1997.
20. Alberto Etchegaray y otros, Las reformas sociales en acción: Vivienda (LC/L.1057), septiembre de 1997.
21. Irma Arriagada, Políticas sociales, familia y trabajo en la América Latina de fin de siglo (LC/L.1058), septiembre de 1997.
22. Arturo León, Las encuestas de hogares como fuentes de información para el análisis de la educación y sus vínculos con el bienestar y la equidad (LC/L.1111), mayo de 1998. [www](#)
23. Rolando Franco y otros, Social Policies and Socioeconomic Indicators for Transitional Economies (LC/L.1112), mayo de 1998.
24. Roberto Martínez Nogueira, Los proyectos sociales: de la certeza omnipotente al comportamiento estratégico (LC/L.1113), mayo de 1998. [www](#)
25. Gestión de Programas Sociales en América Latina, Volumen I (LC/L.1114), mayo de 1998. [www](#)  
Metodología para el análisis de la gestión de Programas Sociales, Volumen II (LC/L.1114/Add.1), mayo de 1998. [www](#)
26. Rolando Franco y otros, Las reformas sociales en acción: La perspectiva macro (LC/L.1118), junio de 1998. [www](#)
27. Ana Sojo, Hacia unas nuevas reglas del juego: Los compromisos de gestión en salud de Costa Rica desde una perspectiva comparativa (LC/L.1135), julio de 1998. [www](#)
28. John Durston, Juventud y desarrollo rural: Marco conceptual y contextual (LC/L.1146), octubre de 1998. [www](#)
29. Carlos Reyna y Eduardo Toche, La inseguridad en el Perú (LC/L.1176), marzo de 1999. [www](#)

30. John Durston, Construyendo capital social comunitario. Una experiencia de empoderamiento rural en Guatemala (LC/L.1177), marzo de 1999. [www](#)
31. Marcela Weintraub y otras, Reforma sectorial y mercado de trabajo. El caso de las enfermeras en Santiago de Chile (LC/L.1190), abril de 1999.
32. Irma Arriagada y Lorena Godoy, Seguridad ciudadana y violencia en América Latina: Diagnóstico y políticas en los años noventa (LC/L.1179-P), Número de venta: S.99.II.G.24 (US\$ 10.00), agosto de 1999. [www](#)
33. CEPAL PNUD BID FLACSO, América Latina y las crisis (LC/L.1239-P), Número de venta: S.00.II.G.03 (US\$10.00), diciembre de 1999. [www](#)
34. Martín Hopenhayn y otros, Criterios básicos para una política de prevención y control de drogas en Chile (LC/L.1247-P), Número de venta: S.99.II.G.49 (US\$ 10.00), noviembre de 1999. [www](#)
35. Arturo León, Desempeño macroeconómico y su impacto en la pobreza: análisis de algunos escenarios en el caso de Honduras (LC/L.1248-P), Número de venta S.00.II.G.27 (US\$10.00), enero de 2000. [www](#)
36. Carmelo Mesa-Lago, Desarrollo social, reforma del Estado y de la seguridad social, al umbral del siglo XXI (LC/L.1249-P), Número de venta: S.00.II.G.5 (US\$ 10.00), enero de 2000. [www](#)
37. Francisco León y otros, Modernización y comercio exterior de los servicios de salud/Modernization and Foreign Trade in the Health Services (LC/L.1250-P) Número de venta S.00.II.G.40/E.00.II.G.40 (US\$ 10.00), marzo de 2000. [www](#)
38. John Durston, ¿Qué es el capital social comunitario? (LC/L.1400-P), Número de venta S.00.II.G.38 (US\$ 10.00), julio de 2000. [www](#)
39. Ana Sojo, Reformas de gestión en salud en América Latina: los cuasimercados de Colombia, Argentina, Chile y Costa Rica (LC/L.1403-P), Número de venta S.00.II.G.69 (US\$10.00), julio de 2000. [www](#)
40. Domingo M. Rivarola, La reforma educativa en el Paraguay (LC/L.1423-P), Número de venta S.00.II.G.96 (US\$ 10.00), septiembre de 2000. [www](#)
41. Irma Arriagada y Martín Hopenhayn, Producción, tráfico y consumo de drogas en América Latina (LC/L.1431-P), Número de venta S.00.II.G.105 (US\$10.00), octubre de 2000. [www](#)
42. ¿Hacia dónde va el gasto público en educación? Logros y desafíos, 4 volúmenes: Volumen I: Ernesto Cohen y otros, La búsqueda de la eficiencia (LC/L.1432-P), Número de venta S.00.II.106 (US\$10.00), octubre de 2000. [www](#)  
Volumen II: Sergio Martinic y otros, Reformas sectoriales y grupos de interés (LC/L.1432/Add.1-P), Número de venta S.00.II.G.110 (US\$10.00), noviembre de 2000. [www](#)  
Volumen III: Antonio Sancho y otros, Una mirada comparativa (LC/L.1432/Add.2-P), Número de venta S.01.II.G.4 (US\$10.00), febrero de 2001. [www](#)  
Volumen IV: Silvia Montoya y otros, Una mirada comparativa: Argentina y Brasil (LC/L.1432/Add.3-P), Número de venta S.01.II.G.25 (US\$10.00), marzo de 2001. [www](#)
43. Lucía Dammert, Violencia criminal y seguridad pública en América Latina: la situación en Argentina (LC/L.1439-P), Número de venta S.00.II.G-125 (US\$10.00), noviembre de 2000. [www](#)
44. Eduardo López Regonesí, Reflexiones acerca de la seguridad ciudadana en Chile: visiones y propuestas para el diseño de una política (LC/L.1451-P), Número de venta S.00.II.G.126 (US\$10.00), noviembre 2000. [www](#)
45. Ernesto Cohen y otros, Los desafíos de la reforma del Estado en los programas sociales: tres estudios de caso (LC/L.1469-P), Número de venta S.01.II.G.26 (US\$10.00), enero de 2001. [www](#)
46. Ernesto Cohen y otros, Gestión de programas sociales en América Latina: análisis de casos, 5 volúmenes:  
Volumen I: Proyecto Joven de Argentina (LC/L.1470-P), Número de venta S.01.II.G.5 (US\$10.00), enero de 2001. [www](#)  
Volumen II: El Programa Nacional de Enfermedades Sexualmente Transmisibles (DST) y Síndrome de Inmunodeficiencia Adquirida (SIDA) de Brasil (LC/L.1470/Add.1-P), Número de venta S.01.II.G.5 (US\$10.00), enero de 2001. [www](#)  
Volumen III: El Programa de Restaurantes Escolares Comunitarios de Medellín, Colombia (LC/L.1470/Add.2-P), Número de venta S.01.II.G.5 (US\$10.00), enero de 2001. [www](#)  
Volumen IV: El Programa Nacional de Apoyo a la Microempresa de Chile (LC/L.1470/Add.3-P), Número de venta S.01.II.G.5 (US\$10.00), enero de 2001. [www](#)  
Volumen V: El Programa de Inversión Social en Paraguay (LC/L.1470/Add.3-P), Número de venta S.01.II.G.5 (US\$10.00), enero de 2001. [www](#)
47. Martín Hopenhayn y Álvaro Bello, Discriminación étnico-racial y xenofobia en América Latina y el Caribe.(LC/L.1546), Número de venta S.01.II.G.87 (US\$10.00), mayo de 2001. [www](#)
48. Francisco Pilotti, Globalización y Convención sobre los Derechos del Niño: el contexto del texto (LC/L.1522-P), Número de venta S.01.II.G.65 (US\$ 10.00), marzo de 2001. [www](#)
49. John Durston, Capacitación microempresarial de jóvenes rurales indígenas en Chile (LC/L. 1566-P), Número de venta S.01.II.G.112 (US\$ 10.00), julio de 2001. [www](#)
50. Agustín Escobar Latapí, Nuevos modelos económicos: ¿nuevos sistemas de movilidad social? (LC/L.1574-P), Número de venta S.01.II.G.117 (US\$ 10.00), julio de 2001. [www](#)

51. Carlos Filgueira, La actualidad de viejas temáticas: sobre los estudios de clase, estratificación y movilidad social en América Latina (LC/L. 1582-P), Número de venta S.01.II.G.125 (US\$ 10.00), julio de 2001. [www](#)
52. Arturo León, Javier Martínez B., La estratificación social chilena hacia fines del siglo XX (LC/L.1584-P), Número de venta S.01.II.G.127 (US\$ 10.00), agosto de 2001. [www](#)
53. Ibán de Rementería, Prevenir en drogas: paradigmas, conceptos y criterios de intervención (LC/L. 1596-P), Número de venta S.01.II.G.137 (US\$ 10.00), septiembre de 2001. [www](#)
54. Carmen Artigas, El aporte de las Naciones Unidas a la globalización de la ética. Revisión de algunas oportunidades. (LC/L. 1597-P), Número de venta: S.01.II.G.138 (US\$ 10.00), septiembre de 2001. [www](#)
55. John Durston, Capital social y políticas públicas en Chile. Investigaciones recientes. Volumen I, (LC/L. 1606-P), Número de venta: S.01.II.G.147 (US\$ 10.00), octubre de 2001 y Volumen II, (LC/L.1606/Add.1-P), Número de venta: S.01.II.G.148 (US\$ 10.00), octubre de 2001. [www](#)
56. Manuel Antonio Garretón, Cambios sociales, actores y acción colectiva en América Latina. (LC/L. 1608-P), Número de venta: S.01.II.G.150 (US\$ 10.00), octubre de 2001. [www](#)
57. Irma Arriagada, Familias latinoamericanas. Diagnóstico y políticas públicas en los inicios del nuevo siglo. (LC/L. 1652-P), Número de venta: S.01.II.G.189 (US\$ 10.00), diciembre de 2001. [www](#)
58. John Durston y Francisca Miranda, Experiencias y metodología de la investigación participativa. (LC/L.1715-P), Número de venta: S.02.II.G.26 (US\$ 10.00), marzo de 2002. [www](#)
59. Manuel Mora y Araujo, La estructura social argentina. Evidencias y conjeturas acerca de la estratificación social. (LC/L 1772-P), Número de venta: S.02.II.G.85 (US\$ 10.00), septiembre de 2002. [www](#)
60. Lena Lavinas y Francisco León, Empleo femenino no Brasil: mudanças institucionais e novas inserções no mercado de trabalho, Volumen I (LC/L.1776-P), Número de venta S.02.II.G.90 (US\$ 10.00), agosto de 2002 y Volumen II, (LC/L.1776/Add.1-P) Número de venta S.02.II.G.91 (US\$ 10.00), septiembre de 2002. [www](#)
61. Martín Hopenhayn, Prevenir en drogas: enfoques integrales y contextos culturales para alimentar buenas prácticas. (LC/L.1789-P), Número de venta: S.02.II.G.103 (US\$ 10.00), octubre de 2002. [www](#)
62. Fabián Repetto, Autoridad Social en Argentina. Aspectos político-institucionales que dificultan su construcción. (LC/L.1853-P), Número de venta: S.03.II.G.21, (US\$ 10.00), febrero de 2003. [www](#)
63. Daniel Duhart y John Durston, Formación y pérdida de capital social comunitario mapuche. Cultura, clientelismo y empoderamiento en dos comunidades, 1999–2002. (LC/1858-P), Número de venta: S.03.II.G.30, (US\$ 10.00), febrero de 2003. [www](#)
64. Vilmar E. Farias, Reformas institucionales y coordinación gubernamental en la política de protección social de Brasil, (LC/L.1869-P), Número de venta: S.03.II.G.38, (US\$ 10.00), marzo de 2003. [www](#)
65. Ernesto Aranibar Quiroga, Creación, desempeño y eliminación del Ministerio de Desarrollo Humano en Bolivia, (LC/L.1894-P), Número de venta: S.03.II.G.54, (US\$ 10.00), mayo de 2003. [www](#)
66. Gabriel Kessler y Vicente Espinoza, Movilidad social y trayectorias ocupacionales en Argentina: rupturas y algunas paradojas del caso de Buenos Aires, LC/L. 1895-P), Número de venta: S.03.II.G.55, (US\$ 10.00), mayo de 2003. . [www](#)
67. Francisca Miranda y Evelyn Mozó, Capital social, estrategias individuales y colectivas: el impacto de programas públicos en tres comunidades campesinas de Chile, (LC/L.1896-P), Número de venta: S.03.II.G.53, (US\$ 10.00), mayo de 2003. [www](#)
68. Alejandro Portes y Kelly Hoffman, Las estructuras de clase en América Latina: composición y cambios durante la época neoliberal, (LC/L.1902-P), Número de venta: S.03.II.G.61, (US\$ 10.00), mayo de 2003. [www](#)
69. José Bengoa, Relaciones y arreglos políticos y jurídicos entre los estados y los pueblos indígenas en América Latina en la última década, (LC/L.1925-P), Número de venta: S.03.II.G.82, (US\$ 10.00), agosto de 2003. [www](#)
70. Sara Gordon R., Ciudadanía y derechos sociales. ¿Criterios distributivos?, (LC/L.1932-P), Número de venta: S.03.II.G.91, (US\$ 10.00), julio de 2003. [www](#)
71. Sergio Molina, Autoridad social en Chile: un aporte al debate (LC/L.1970-P), Número de venta: S.03.II.G.126, (US\$ 10.00), septiembre de 2003. [www](#)
72. Carmen Artigas, “La incorporación del concepto de derechos económicos sociales y culturales al trabajo de la CEPAL”, (LC/L.1964-P), Número de venta S.03.II.G.123, (US\$ 10.00), septiembre de 2003. [www](#)
73. José Luis Sáez, “Economía y democracia. Los casos de Chile y México”, (LC/L-1978-P), Número de venta: S.03.II.G.137, (US\$ 10.00), septiembre de 2003. [www](#)
74. Irma Arriagada y Francisca Miranda (compiladoras), “Capital social de los y las jóvenes. Propuestas para programas y proyectos”, Volumen I. LC/L.1988-P), Número de venta: S.03.II.G.149, (US\$ 10.00), septiembre de 2003. [www](#) Volumen II. LC/L.1988/Add.1-P), Número de venta: S.03.II.G.150, (US\$ 10.00), septiembre de 2003. [www](#)
75. Luz Marina Quiroga, Pablo Villatoro, “Tecnologías de información y comunicaciones: su impacto en la política de drogas en Chile”. Extracto del informe final CEPAL, CONACE”, (LC/L.1989-P), Número de venta: S.03.II.G.151, (US\$ 10.00), noviembre de 2003. [www](#)
76. Rodrigo Valenzuela Fernández, Inequidad, ciudadanía y pueblos indígenas en Chile, (LC/L.2006-P), Número de venta: S.03.II.G.167, (US\$ 10.00), noviembre de 2003. [www](#)

- 77 Sary Montero y Manuel Barahona, “La estrategia de lucha contra la pobreza en Costa Rica. Institucionalidad–Financiamiento– Políticas– Programas, (LC/L.2009-P), Número de venta: S.03.II.G.170, (US\$ 10.00), noviembre de 2003. [www](#)
- 78 Sandra Piszky y Manuel Barahona, Aproximaciones y desencuentros en la configuración de una autoridad social en Costa Rica: relato e interpretación de una reforma inconclusa, (LC/L.2027-P), Número de venta: S.03.II.G.191, (US\$ 10.00), diciembre de 2003. [www](#)
- 79 Ernesto Cohen, Rodrigo Martínez, Pedro Donoso y Freddy Aguirre, “Localización de infraestructura educativa para localidades urbanas de la Provincia de Buenos Aires”, (LC/L.2032-P), Número de venta: S.03.II.G.194, (US\$ 10.00), diciembre de 2003. [www](#)
- 80 Juan Pablo Pérez Saínz, Katherine Andrade-Eekhoff, Santiago Bustos y Michael Herradora, “El orden social ante la globalización: Procesos estratificadores en Centroamérica durante la década de los noventa”, (LC/L.2037-P), Número de venta: S.03.II.G.203, (US\$ 10.00), diciembre de 2003. [www](#)
- 81 Carmen Artigas, “La reducción de la oferta de drogas. Introducción a algunos instrumentos internacionales”, LC/L.2044-P), Número de venta: S.03.II.G.207, (US\$ 10.00), diciembre de 2003. [www](#)
- 82 Roberto Borges Martins, “Desigualdades raciais e políticas de inclusão racial: um sumário da experiência brasileira recente”, (LC/L.2082-P), Número de venta: S.04.II.G.22, (US\$ 10.00), abril de 2004. [www](#)
- Roberto Borges Martins, “Desigualdades raciales y políticas de inclusión racial; resumen de la experiencia brasileña reciente”, (LC/L.2082-P), Número de venta: S.04.II.G.22, (US\$ 10.00), marzo de 2004. [www](#)
- 83 Rodrigo Valenzuela Fernández, “Inequidad y pueblos indígenas en Bolivia. (LC/L. 2089-P), Número de venta: S.04.II.G.27, (US\$ 10.00), marzo de 2004. [www](#)
- 84 Laura Golbert, “¿Derecho a la inclusión o paz social ? El Programa para Jefes/as de Hogares Desocupados”. (LC/L. 2092-P), Número de venta: S.04.II.G.30, (US\$ 10.00), abril de 2004. [www](#)
- 85 Pablo Vinocur y Leopoldo Halperini, “Pobreza y políticas sociales en Argentina de los años noventa” (LC/L.2107-P), Número de venta: S.04.II.G.59, (US\$ 10.00), abril de 2004. [www](#)
- 86 Alfredo Sarmiento Gómez, “La institucionalidad social en Colombia: la búsqueda de una descentralización con centro”, (LC/L. 2122-P), Número de venta: S.04.II.G.51, (US\$ 10.00), mayo de 2004. [www](#)
- 87 Pablo Villatoro, “Los programas de reducción de la pobreza en América Latina. Un análisis de cinco experiencias.” (LC/L.2133-P), Número de venta: S.04.II.G.62, (US\$ 10.00), mayo de 2004. [www](#)
- 88 Arturo León, Rodrigo Martínez, Ernesto Espíndola y Alejandro Schejtman, “Pobreza, hambre y seguridad alimentaria en Centroamérica y Panamá”, (LC/L.2134-P), Número de venta: S.04.II.G.63, (US\$ 10.00), mayo de 2004. [www](#)
- 89 Nelson do Valle Silva, “Cambios sociales y estratificación en el Brasil contemporáneo (1945-1999)” (LC/L.2163-P), Número de venta: S.04.II.G.91, (US\$ 10.00), julio de 2004. [www](#)
- 90 Gisela Zaremberg, “Alpargatas y libros: un análisis comparado de los estilos de gestión social del Consejo Provincial de la Mujer (Provincia de Buenos Aires, Argentina) y el Servicio Nacional de la Mujer (Chile)”, (LC/L.2164-P), Número de venta: S.04.II.G.92, (US\$ 10.00), julio de 2004. [www](#)
- 91 Jorge Lanzaro, “La reforma educativa en Uruguay (1995-2000): virtudes y problemas de una iniciativa heterodoxa”, (LC/L.2166-P), Número de venta: S.04.II.G.95, (US\$ 10.00), julio de 2004. [www](#)
- 92 Carlos Barba Solano, “Régimen de bienestar y reforma social en México”, (LC/L.2168-P), Número de venta: S.04.II.G.97, (US\$ 10.00), julio de 2004. [www](#)
- 93 Pedro Medellín Torres, “La política de las políticas públicas: propuesta teórica y metodológica para el estudio de las políticas públicas en países de frágil institucionalidad”, (LC/L.2170-P), Número de venta: S.04.II.G.99, (US\$ 10.00), julio de 2004. [www](#)
- 94 Carlos Sojo, “Líneas de tensión: gestión política de la reforma económica. El Instituto Costarricense de Electricidad, ICE y la privatización de empresas públicas”, (LC/L.2173-P), Número de venta: S.04.II.G.101, (US\$ 10.00), julio de 2004. [www](#)
- 95 Eugenio Lahera P., “Política y políticas públicas”, (LC/L.2176-P), Número de venta: S.04.II.G.103, (US\$ 10.00), agosto de 2004. [www](#)
- 96 Raúl Atria, “Estructura ocupacional, estructura social y clases sociales”, (LC/L.2192-P), Número de venta: S.04.II.G.119, (US\$ 10.00), septiembre de 2004. [www](#)
- 97 Fabián Repetto y Guillermo Alonso, “La economía política de la política social argentina: una mirada desde la desregulación y la descentralización”, (LC/L.2193-P), Número de venta: S.04.II.G.120, (US\$ 10.00), septiembre de 2004. [www](#)

- 
- El lector interesado en adquirir números anteriores de esta serie puede solicitarlos dirigiendo su correspondencia a la Unidad de Distribución, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile, Fax (562) 210 2069, correo electrónico: [publications@eclac.cl](mailto:publications@eclac.cl).



Disponible también en Internet: <http://www.cepal.org/> o <http://www.eclac.org>

Nombre: .....

Actividad: .....

Dirección: .....

Código postal, ciudad, país: .....

Tel.: ..... Fax: ..... E.mail: .....