

Transformaciones en las políticas sociales bajo el proyecto neoliberal

Alejandro Rossi (UBA)

I) Introducción

En la década del ochenta, Argentina entró en un período de problemas en los planos económico y social. La crisis de la deuda y el agotamiento del modelo de desarrollo surgido tras la Segunda Guerra Mundial, basado en la intervención del Estado en la economía, la restringida vinculación con el mercado internacional y la utilización del gasto público como factor dinamizador del consumo, tuvieron como resultado la combinación de estancamiento productivo, aceleración inflacionaria y un proceso de salida de capitales hacia países con sistemas financieros más estables y previsibles.

Asimismo, existía insatisfacción respecto de las tradicionales tareas estatales (salud, educación previsión social, etc.), así como de las capacidades para resolver determinadas pugnas entre los diferentes sectores para la provisión de bienes públicos como la justicia, la seguridad, etc.. Por otra parte, el nivel de vida de la población había tenido un sensible deterioro, llegando en Octubre de 1.989 el porcentaje de población por debajo de la línea de pobreza al 47,6% y el de indigencia al 16,6%.

Frente a esa crisis, se aplicó un conjunto de medidas como la liberalización de gran parte de las variables económicas y financieras, la desregulación de numerosas actividades, la privatización de empresas prestatarias de servicios públicos o productoras de bienes considerados estratégicos, el incremento de la apertura a la economía internacional y diferentes modificaciones en la política cambiaria.

En el plano macroeconómico se produjeron resultados aparentemente favorables, ya que entre 1991 y 1998 se logró contener la inflación y creció significativamente el Producto Bruto Interno, con importantes aumentos en el consumo, en la inversión (produciéndose una importante modernización de algunos sectores de la economía) y en las exportaciones de bienes y servicios. Como efectos negativos pueden mencionarse el

fuerte crecimiento de la desocupación¹, el deterioro de la distribución del ingreso y el agravamiento de la situación fiscal, situación que llevó a una creciente dependencia frente a la afluencia de capitales externos².

Sin embargo, las reformas no se agotaron en el campo de la macroeconomía, existiendo transformaciones en el área de las políticas sociales, generando las bases para la creación de un mercado o en todo caso para la consolidación de determinadas coaliciones políticas, contradiciendo de ese modo la supuesta ausencia del Estado en los noventa, y obligándonos a plantear las características y los objetivos de la intervención estatal en el período.

El gobierno de la Alianza para la educación , el empleo y la justicia desde 1.999 hasta el 2.001, con la presidencia de Fernando De la Rúa, procuró, no solo continuar con los lineamientos de la política económica menemista, sino plasmar algunas de las transformaciones en políticas sociales que el gobierno anterior no había podido implementar. La ausencia de una coalición que sustentara esas reformas fue una de las causas del continuo debilitamiento del gobierno aliancista.

Las características que adoptó esta intervención estatal en el área de las políticas sociales fueron claramente diferentes a las predominantes hasta ese momento, pudiendo citarse como elementos distintivos, la descentralización, la privatización, la mercantilización y la descentralización, materializándose aquello que el sociólogo Norbert Lechner denomina una sociedad de mercado o sea una sociedad en la que predominan ciertos valores como la eficiencia, la competitividad y la búsqueda de maximización de beneficios.

En el trabajo, partimos de la base que las políticas públicas no son una decisión absolutamente autónoma del Poder Ejecutivo, sino que son el resultado de un proceso de

¹ La tasa de desocupación llegó en Mayo de 1995 a 18,6 %

² Para analizar algunas de las transformaciones en el plano macroeconómico ver De Pablo 1.994, Gerchunoff y Torre 1.996, Llach, 1.997, Castro 1.999 y Díaz 2.002.

negociaciones en el que interviene diferentes actores públicos y privados, que tratan de imponer su propuesta para la resolución de determinados problemas. Además, el contexto en el que las iniciativas son discutidas le da a los distintos participantes de la negociación mayores o menores capacidades para actuar en defensa de sus intereses. Las crisis fortalecen el papel del Poder Ejecutivo y debilitan las resistencias de los actores sociales, ocurriendo lo contrario cuando se recuperan las situaciones de normalidad. En tal sentido, puede plantearse que el hecho que muchas de iniciativas que vamos a considerar no fueran enmarcadas dentro de las Leyes de Reforma del Estado 23.696 y de Emergencia Económica 23.697³, promulgadas en los inicios del gobierno justicialista, disminuyó la velocidad y profundidad de los cambios operados en dichas políticas, permitiendo que las diferentes instituciones (Poder Ejecutivo, Poder Legislativo, etc.) y actores sociales (sindicatos, grupos empresariales, etc.) pudieran influir en la decisión finalmente adoptada⁴.

II) Privatización.

En relación al tema de la privatización en el área de las políticas sociales es importante tener en cuenta que se partía de la premisa que el sector privado era por definición más eficiente en la provisión de servicios que el público. En tal sentido, un ejemplo muy claro de esa concepción fue el de la reforma previsional, con la creación del sistema de capitalización y las Administradoras de Fondos de Jubilación y Pensión. Se advertía además que la formación y consolidación de un mercado de capitales era un requisito fundamental para la continuidad del crecimiento económico ante el fuerte incremento del consumo y la necesidad de garantizar altos niveles de inversión con menor dependencia de los flujos de capitales del exterior.

En esa línea, la llegada de Domingo Cavallo al Ministerio de Economía, junto a un equipo de colaboradores entre los que se destacaba Walter Schulthess (nombrado

³ La Ley de Reforma del Estado fue aprobada el 10 de Agosto de 1989, mientras que la Ley de Emergencia Económica obtuvo su aprobación el 1 de Septiembre de 1989, luego de varias idas y vueltas con modificaciones entre las cámaras de Senadores y Diputados.

⁴ Algunos textos que son útiles para enmarcar este análisis de la formulación e implementación de las políticas públicas son Aguilar Villanueva 1.993 y Subirats 1.992.

posteriormente Secretario de Seguridad Social) generó la expectativa de profundas modificaciones en el plano previsional. En tal sentido, Schulthess afirmaba que la reforma previsional no era un proyecto aislado, sino que estaba inserta en el núcleo de reformas que el equipo económico había identificado como indispensables para salir del estancamiento (Entrevista con el Dr. Walter Schulthess, 4 de Junio de 1.997).

Con ese fin, el 5 de Junio de 1.992 fue presentado por el Poder Ejecutivo un proyecto de reforma del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones, que incluía entre otras medidas la determinación de un beneficio jubilatorio integrado por una Prestación Básica Universal (PBU) a cargo del Estado y una prestación adicional proveniente de los aportes capitalizados en la cuenta individual de cada uno de los afiliados, con lo que el monto del haber dependería no solo de los aportes individuales, sino también del nivel de rentabilidad de la administradora elegida (Trámite Parlamentario N° 27).

Se establecía que los trabajadores autónomos y en relación de dependencia del sector privado o público nacional (con excepción de algunas pocas cajas) menores de 45 años a la fecha de la sanción de la ley, estarían comprendidos en el nuevo sistema, el cual sería optativo para los mayores de cuarenta y cinco años (pudiendo adherir a él dentro de un plazo máximo de dos años). Por otra parte, se postulaba que la prestación jubilatoria comenzara a abonarse a partir de los 65 años de edad del aportante para ambos sexos y luego de treinta años de imposiciones (Trámite Parlamentario N° 27).

Además, se adecuaban las pautas de movilidad de los haberes, los cuales se modificarían en función de la variación semestral de la recaudación previsional promedio y del número de beneficiarios, estableciéndose un coeficiente que resultaría del cociente entre los ingresos de la ANSES en concepto de aportes, contribuciones e impuestos y el total de beneficiarios.

El proyecto recibió variadas críticas, que iban desde la no consideración de los aportes efectuados por los individuos menores de 45 años hasta el momento de entrada en vigencia de la ley o la inexistencia de antecedentes exitosos en la instauración de un

sistema de capitalización, hasta el alto nivel de comisiones que estaban facultadas a cobrar las administradoras o la fragilidad de los límites máximos establecidos para las inversiones. De ahí que, ante la imposibilidad de lograr la adhesión de los propios diputados oficialistas, el proyecto fuera retirado, enviando en el mes de Agosto de 1.992 el Poder Ejecutivo una iniciativa en la que se daba respuesta a algunos de los cuestionamientos efectuados por los legisladores y por representantes de diversos grupos, ante la primera propuesta.

Por ello, se incorporó la Prestación Compensatoria (a cargo del Estado) para recompensar a los trabajadores activos, reconociéndoles el valor de los años de aporte ya efectuados. Además, se decidió un cambio en el menú de opciones para invertir que tenían las administradoras, ya que para dar mayor transparencia al manejo de los fondos capitalizados, se especificaba que el activo de los fondos de jubilaciones y pensiones, no podría ser invertido en títulos valores emitidos por las administradoras controlantes, así sea directamente o por su integración dentro de un grupo económico sujeto a un control común (Trámite Parlamentario N° 82).

Como consecuencia de las opiniones vertidas por los diferentes grupos que formaban parte del Consejo Nacional Económico para la Producción, la Inversión y el Crecimiento, y de las recomendaciones planteadas por numerosos legisladores que contaban, como en el caso de José Horacio González Gaviola (que había presentado varios proyectos en materia previsional), con fuerte apoyo del sindicalismo, se inició dentro de las comisiones de Presupuesto y Hacienda y de Previsión y Seguridad Social un proceso de modificaciones a la iniciativa enviada en el mes de Agosto.

Algunos de los cambios más importantes fueron la elevación de la Prestación Básica Universal, la disminución de la Prestación Compensatoria y la modificación en las condiciones para acceder al retiro por invalidez de los afiliados (con el objetivo de establecer parámetros similares y privilegiar la recuperación del individuo afectado). Asimismo, se introdujeron cambios en el artículo 39 para habilitar a diversas organizaciones y sociedades (como los sindicatos que presionaron por esta propuesta) a

constituirse como administradoras; y se creaba una Administradora de Fondos de Jubilaciones y Pensiones controlada por el Estado, que preveía dos opciones (en pesos o en dólares) para resguardar los fondos capitalizados (Dictamen de las Comisiones de Presupuesto y Hacienda y de Previsión y Seguridad Social).

Con relación a las inversiones, con el objetivo de permitir diversificar el riesgo en las carteras de fondos, y además favorecer a diferentes sectores de la economía, mediante la posibilidad de volcar nuevos capitales, en el artículo 73 se agregaron incisos para permitir invertir el activo de los fondos administrados en cédulas hipotecarias y otros títulos valores que contaran con garantía hipotecaria, o cuyos servicios se hallasen garantizados por participaciones en créditos con garantía hipotecaria. Asimismo, para los entonces jubilados, se establecía una fórmula de movilidad de los haberes, ligada al crecimiento de los salarios. Se postulaba que el haber otorgado por el sector previsional público, no podía ser inferior a al cuarenta por ciento del salario medio de la economía, establecido por el ANSES (Dictamen de las Comisiones de Presupuesto y Hacienda y de Previsión y Seguridad Social).

El dictamen de comisión en Febrero de 1.993, fue solo un necesario primer paso en el tratamiento del proyecto, ya que había numerosos sectores que intentarían imponer condiciones para la sanción en el recinto, aprovechando por un lado la mejoría en el contexto económico en la que el país se encontraba y por otro, los condicionamientos políticos que se estaban dando por las elecciones legislativas de Octubre de ese año y la voluntad de Ménem de luchar por una posible reforma constitucional que habilitara su reelección. Por todo ello, el gobierno se vio obligado a abrir un nuevo espacio de negociaciones con los representantes de Confederación General del Trabajo más vinculados con el oficialismo, y también con los legisladores de partidos provinciales que estaban interesados (entre otros temas), por el financiamiento a las provincias y la posible orientación de las inversiones de las administradoras a favor de las economías regionales.

Producto de esas negociaciones, se introdujeron numerosos cambios en la ley sancionada. En primer término, se modificaron o derogaron los artículos 168, 169 y 170,

para no perjudicar las cuotas correspondientes a la coparticipación federal. En segundo lugar, se incrementó el porcentaje en el portafolio de títulos que podrían ser destinados a financiar economías regionales y se aumentó a un 40% los márgenes a ser invertidos en cédulas hipotecarias (Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados, 28 y 29 de Abril de 1.993).

Asimismo, se produjo una modificación muy importante, por el impacto que podía tener sobre la formación del mercado de capitales y la búsqueda oficial de lograr menor injerencia del Estado en el sistema previsional. En tal sentido, se recogió la propuesta de la Confederación General del Trabajo, respecto de la continuidad del sistema de reparto como una alternativa para quien optara por no entrar en una AFJP; estableciendo que el 11% del salario que se destinara al sistema de reparto, fuera retribuido con una Prestación Adicional por Permanencia (Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados, 28 y 29 de Abril de 1.993).

Por otra parte, y en relación con el segmento estatal, se modificó el artículo 38 para permitir la movilidad de los haberes de los entonces jubilados. Además, se decidió reducir la edad jubilatoria para las mujeres a 60 años, permitiéndoles a las que así lo quisieran seguir trabajando hasta los 65 años (Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados, 5 y 6 de Mayo de 1.993). Esa modificación contrariaba algunos de los principales cálculos macroeconómicos, ya que la menor cantidad de aportes, sumada a la mayor expectativa de vida de las mujeres, podía redundar en haberes jubilatorios de menor cuantía en el régimen de capitalización.

Para no tener que enfrentar nuevamente un duro proceso de negociaciones, si la iniciativa volvía a la Cámara de Diputados, el gobierno prefirió que fuera aprobada en el Senado sin modificaciones, pese a que el proyecto no satisfacía las expectativas del Poder Ejecutivo en muchos aspectos, y además existían fuertes presiones de las organizaciones empresariales para que se efectuaran correcciones que les permitieran maximizar sus beneficios.

Por todo ello, una vez que fue sancionada la Ley 24.241, el Ejecutivo aprovechó el período de implementación de la ley para intentar optimizar sus características por vía reglamentaria o a través de una nueva ley. En tal sentido, en el período de ocho días hábiles posteriores a la sanción de la norma, se efectuó una observación parcial de la ley, eliminándose varias incorporaciones que se habían hecho en el debate, entre las que se encontraban la observación total de la garantía que determinaba un haber mínimo equivalente al 40% del salario medio de la economía, así como del artículo que obligaba a recomponer los haberes de los jubilados a los porcentajes legalmente vigentes, con lo recaudado en la privatización de YPF (Isuani y San Martino, 1.995).

Algunos cambios importantes en la implementación fueron la decisión de no exigir la completa autonomía del sistema con respecto de los bancos (demanda efectuada por las organizaciones financieras) y la falta de especificidad de los promotores de las AFJP, como producto del lobby de las aseguradoras (Entrevista con el Dr. Oscar Rabinovich, 11 de Noviembre de 1.996).

Asimismo, se buscó un mecanismo de opción entre los sistemas de capitalización y reparto que favoreciera claramente a este último, al producir inicialmente una transferencia de todos los aportantes al esquema de capitalización, del cual debían optar explícitamente por salir para volver al sistema de reparto⁵ (Entrevista con el Lic. Juan Horacio González Gaviola, 14 de Mayo de 1.997).

Por otra parte, ante la presión de numerosos grupos ligados al sector financiero para que la doble garantía para los afiliados a la AFJP del Banco Nación fuera vetada, y la consideración de los miembros del Ministerio de Economía que alertaban sobre los altos costos que podía pagar el gobierno, el 3 de Mayo de 1.994 el Presidente Ménem dictó el Decreto 660, por el cual derogó la parte correspondiente a la garantía en dólares del artículo 40 de la Ley 24.241, quedando solo la establecida en pesos.

⁵ Esto se vio agravado ante la imposibilidad de ejercer la opción de muchos aportantes por problemas administrativos, ya que no aparecían en los listados en fecha, o no sabían que tenían que ejercer esta opción, suponiendo que quedaban en el sistema de reparto.

Mediante la Ley 24.347 de Junio de 1.994 se introdujeron mayores precisiones para el funcionamiento del sistema. Se modificaba el monto del Aporte Medio Previsional Obligatorio, incorporando en su cálculo las cotizaciones efectuadas en el régimen de reparto, con el objetivo de poder reforzar el carácter mixto del sistema; y se introducían cambios en el cálculo de la Prestación Compensatoria, planteando que para su fijación se tendrían en cuenta los diez años anteriores al cese de la actividad, sin computarse los períodos en que el afiliado pudiera haber estado inactivo y por tanto no hubiera recibido remuneraciones (Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados, 16 y 17 de Junio de 1.994).

Por otra parte, se prolongaba por noventa días la fecha de opción entre los regímenes de capitalización y reparto y se permitía que en el lapso de dos años los que eligieran el régimen de capitalización pudieran volver al sistema previsional público, ya que se consideraba que era conveniente que ante la magnitud de los cambios efectuados, la opción del régimen no se tornara irreversible.

La última modificación de importancia fue la introducida en el artículo 40, ya que se recogían los argumentos sostenidos por el gobierno en contra de la doble garantía otorgada a los afiliados a la AFJP del Banco Nación, quedando solamente la establecida en pesos, con el objetivo de evitar los riesgos de dolarización de todos los activos financieros que encerraba la redacción original de la iniciativa.

La administración aliancista de Fernando De la Rúa intentó mejorar el funcionamiento del sistema en relación con la actividad de las AFJP. Se formulo un proyecto por el cual el gobierno podría flexibilizar el menú de inversiones de las AFJP, estableciendo además que ninguna de ellas podría tener más de 27,5% del mercado y que los indecisos serían derivados a la Administradora que cobrara la comisión más baja.

Sin embargo, las disidencias dentro de la coalición gubernamental y la inestabilidad que se generó en materia política, con la renuncia de varios miembros del gabinete

postergaron la entrada en vigencia de la medida, produciéndose nuevas convocatorias a grupos de la oposición para establecer negociaciones sobre los cambios.

III) Descentralización.

En relación a la descentralización de las políticas sociales, puede hacerse especial énfasis en las áreas de educación, salud y políticas contra la pobreza. El objetivo de la descentralización era permitir una mejor vinculación entre las necesidades de las distintas regiones y el tipo de políticas que se podían aplicar para optimizar las respuestas. La identificación del beneficiario con un consumidor (claramente relacionada con el concepto de mercantilización que analizaremos posteriormente) requería la adecuación entre el tipo de demandas que la población efectuaba y las diferentes ofertas que podían formularse a nivel local.

Con referencia los cambios en educación, se produjo la aprobación en Diciembre de 1.991 de la Ley 20.049 (Ley de Transferencia de los Servicios Educativos nacionales a la Provincias), la cual descentralizaba el sistema a través del traspaso de las escuelas secundarias e Institutos Terciarios a las provincias. Se traspasaron 3.578 establecimientos medios, técnicos y privados subsidiados, con su respectivo plantel de 86.374 cargos docentes. Este proceso fue terminado de instrumentar en 1.994, instaurándose además la competencia regulatoria sobre numerosas universidades privadas.

Con tal fin, los aportes del presupuesto Nacional para sustentar los servicios terciarios transferidos a las provincias, desde 1.993 superaron los 200 millones de pesos anuales. Asimismo, fue necesario readecuar el presupuesto educativo para solventar la educación secundaria, situación que generó conflictos por la magnitud de las transferencias que se producían y las diferencias que podían establecerse entre los heterogéneos regímenes provinciales, a partir de las disímiles posibilidades financieras.

Por otra parte, en 1.993, el Congreso aprobó la Ley Federal de Educación (Ley 24195), que implicaba extender la obligatoriedad de la escolarización a diez años. Se instituía un

sistema educativo descentralizado e integrado, que apuntaba a eliminar las desigualdades regionales y a desarrollar y difundir innovaciones tecnológicas y científicas. Para ello, a partir de Abril de 1.993 el gobierno realizó inversiones por más de 1.480 millones de pesos en distintas acciones tendientes a concretar el proceso de transformación impulsado en la ley considerada.

Asimismo, a partir de la sanción de la norma, se intentaba garantizar igual calidad entre las diferentes regiones en materia educativa, mediante el establecimiento de un acuerdo nacional sobre los Contenidos Básicos Comunes (CBC) aplicables a todo el país.

Estos CBC, acordados en el ámbito nacional por todas las autoridades educativas del país, serían el marco común a partir del cual las provincias desarrollarían sus propios programas de estudio. En Diciembre de 1.993, los ministros de educación de las provincias, reunidos en el Consejo Federal de Cultura y Educación acordaron la metodología para la elaboración de los Contenidos Básicos Comunes, que permitió una participación muy activa de los diferentes sectores convocados. Se creó un esquema en el que se vinculaban los acuerdos de nivel nacional (CBC) con los programas de estudio de cada provincia, con el proyecto de cada escuela (Proyecto Institucional) y con el trabajo concreto de los docentes en el aula.

Se planteó una nueva estructuración del sistema educativo, pasándose a una Educación General Básica (en tres ciclos), además de una Educación Polimodal de tres años como mínimo. Por otra parte, se establecieron las condiciones para el funcionamiento de la Educación Cuaternaria y un régimen especial para modalidades como la Educación Especial, la Educación de Adultos y la Educación Artística no contempladas en la estructura básica.

Por otra parte, a partir de 1.994, con la creación de la Red Federal de Formación Docente Continua, se dictaron casi 10.000 cursos de capacitación para docentes, alcanzando a un universo que superó los 350 mil beneficiarios de todas las provincias, a cargo de universidades, institutos de formación docente y gremios.

Además, la Ley Federal introdujo por primera vez la evaluación de la calidad de la educación, incluyendo el nivel de aprendizaje de los estudiantes. Le asignaba al Ministerio de Educación y a los gobiernos provinciales la responsabilidad de investigar y garantizar la calidad de la educación y la aplicación de los nuevos lineamientos introducidos en ella (Díaz, 2.002).

Para ello, desde 1.993 se realizaron los operativos nacionales de evaluación de la calidad educativa. En 1.996 se evaluaron alumnos de tercer grado en matemáticas y lengua, de sexto grado en matemáticas, lengua, ciencias sociales y naturales y de séptimo grado en las mismas áreas. Asimismo, se consolidó la Red Federal de Información Educativa, que anualmente relevaba los datos sobre establecimientos, docentes y alumnos de todo el país (Informe de la Jefatura de Gabinete de Ministros, 7 de Mayo de 1.997).

En relación con esas evaluaciones es muy interesante la opinión de una especialista como María Antonia Gallart, quién consideraba que las mediciones de calidad educativa señalaban que una importante proporción de los alumnos no dominaban habilidades básicas de lectura comprensiva y matemática aplicada. Remarcaba que el incremento en el nivel de instrucción de la población, en especial en los jóvenes, no era garantía del dominio de habilidades y conocimientos necesarios para un buen desempeño individual en el mercado de trabajo (Gallart, 1.996).

Respecto a los cambios en el sector salud, se produjo la transferencia de los hospitales nacionales a las provincias y a la Ciudad de Buenos Aires, concluyendo así un proceso que se había iniciado en 1.978. Se transfirieron veinte establecimientos (hospitales e institutos) que todavía mantenía el Estado nacional a partir de la Ley 24.061 de 1.991.

Para ordenar el rol a desempeñar por cada una de las diferentes instituciones locales se firmó en Octubre de 1.991 el Acuerdo Federal sobre Políticas de Salud, entre el Ministerio de Acción Social de la Nación y los ministerios de las provincias, en el marco del Consejo Federal de Salud (COFESA). Esta iniciativa apuntaba no solo a fortalecer la

capacidad decisoria de dicho Consejo, sino que también tenía como objetivo delimitar claramente las acciones del Estado Nacional en materia sanitaria.

El Estado Nacional quedó con las funciones de planificación, evaluación, regulación y fiscalización del sistema, fortaleciéndose su papel como guía de las prácticas y distribuidor de recursos. Por otra parte, estaba a cargo de garantizar los servicios de salud en zonas de menor desarrollo, además de adecuar su estructura administrativa y contribuir al fortalecimiento de la capacidad de gestión de los Estados provinciales (Repetto, 2.001).

Las decisiones del Ministerio de Salud a nivel nacional, pasaron a tener un carácter básicamente indicativo, quedando en manos de las Secretarías de Salud provinciales la gestión directa del sistema, así como promover la expansión de los servicios en su esfera de influencia. La inexistencia en muchos casos de burocracias capacitadas para la puesta en práctica de los programas y la irregularidad en ciertas situaciones en el envío de fondos para financiar las nuevas prestaciones en las provincias, complicaron fuertemente el proceso de descentralización, alterando los resultados previstos.

Por otra parte, en los años noventa, la intervención del Estado en el plano asistencial se intensificó con respecto a la década anterior, multiplicándose el número de planes alimentarios y sanitarios⁶. Paralelamente a este crecimiento cuantitativo se produjo una modificación cualitativa respecto a la modalidad de intervención estatal en el área, ya que se descentralizaron, en gran medida, las responsabilidades y los recursos en la administración de los planes.

Los fondos de la mayoría de los programas asistenciales⁷ fueron transferidos, entre 1991 y 1993, desde el nivel nacional hacia los niveles provinciales, en el marco de un proceso de descentralización, que tuvo diferentes modalidades de aplicación. En el caso del Programa Materno Infantil, el Estado nacional firmó convenios con cada provincia,

⁶ Hasta el año 1.996, las políticas asistenciales se ejecutaban a través de un conjunto de 47 programas nacionales ubicados en distintos ministerios llegando a 70 en el año 1.999 (Repetto, 2.001).

⁷ Estos programas serán desarrollados más detalladamente cuando hagamos referencia a la focalización.

estableciendo las pautas programáticas del proyecto y girando los fondos correspondientes para su ejecución. Los fondos del Programa Social Nutricional y el Programa de Políticas Sociales Comunitarias, en cambio, fueron transferidos completamente, sumándose a las partidas de coparticipación de cada provincia, que pasaron a ser responsables de la financiación, diseño, implementación y ejecución de los programas.

Esta última transferencia se realizó en el marco de la Ley 24049, y tuvo como contexto la negociación establecida entre la nación y las provincias por la distribución de poder y recursos. El traspaso de los fondos de los programas sociales a las provincias, sin una contrapartida de metas y responsabilidades específicas, realizado en forma paralela a un proceso de ajuste y reforma del sector público, respondió así a objetivos más compensatorios que programáticos. La necesidad creciente de apoyo político por parte del gobierno nacional, que enmarcó la puja entre Nación y Provincias, determinó que los recursos fluyeran sin ser acompañados por pautas específicas de control y evaluación del gasto, quedando la administración de los programas y sus fondos a discreción de las necesidades financieras y políticas de cada gobierno provincial.

IV) Mercantilización.

La necesidad de constituir mercados se relacionaba con la búsqueda de generar competencia entre los distintos prestadores de servicios, con la expectativa que ella generaría mayor eficiencia y por ende una mejoría en las condiciones de vida de los beneficiarios.

En tal sentido, otro proyecto encarado durante los noventa fue la búsqueda de mutación en el sistema de obras sociales. Esa reforma era vista como muy importante, debido a que dicho sistema tenía 12.566.243 beneficiarios o sea alrededor del 55% de la población argentina que tenía algún tipo de cobertura (FIEL, 1.991).

El gobierno intentó desde el mes de Enero de 1.992 llevar adelante la desregulación del sistema, con el objetivo de introducir un mayor grado de competencia entre entidades, que permitiera generar un manejo más eficiente, abaratando costos y mejorando el tipo de prestaciones que se les daba a los afiliados. Se pensaba que eliminando la “cautividad” de los trabajadores en la obra social correspondiente a la actividad en que trabajaba, se podrían eliminar algunos de los problemas más acuciantes que el sistema tenía hasta ese momento.

En 1.992 se lanzó el proyecto para la creación de la Organización Solidaria de la Atención Médica (OSAM) que reemplazaría al Sistema Nacional del Seguro de Salud, produciendo una desregulación completa del sistema, incluyendo la competencia con las empresas de medicina prepaga. La reacción adversa de la Confederación General del Trabajo y la presentación de proyectos que implicaban cambios de menor importancia, llevaron a que el 7 de Enero de 1.993 en el marco del llamado Plan Social, el gobierno decidiera plantear la desregulación por decreto el sistema, aunque limitando la competencia al conjunto de obras sociales sindicales, excluyendo a las empresas de medicina prepaga.

A partir de ese momento se inició un proceso de negociaciones sobre la implementación de la reforma, lo cual tenía que ver tanto con la definición de un Programa Médico Obligatorio que tenían que asegurar los prestadores a los beneficiarios, como con las compensaciones que debían recibir las obras sociales como consecuencia del desfinanciamiento producido por las variaciones en los aportes patronales.

En 1.995 se puso en práctica el Programa de Apoyo a la Reforma del Sistema de Obras Sociales (PARSOS), que contaba con la asistencia financiera del Banco Mundial y tenía como objetivo brindar apoyo técnico y financiero dirigido a lograr la reconversión de las obras sociales, mejorando su eficiencia administrativa y de gestión. Además, se creó un Fondo de Reconversión de Obras Sociales (FROS) que preveía la adhesión voluntaria de éstas para optimizar su funcionamiento.

Durante ese año se dictó el Decreto 292/95 que establecía el criterio de distribución automática de los subsidios per cápita del Fondo de Redistribución. Eliminaba además la doble cobertura, producto del multiempleo y establecía la unificación de los aportes. El Decreto 492/95 atenuaba la reducción establecida en los aportes patronales que contribuían a financiar el sistema a un 5% sobre la nómina salarial. Por otra parte se elevaba la cápita por afiliado a compensar de 30 a 40 pesos y se establecía un mecanismo de fusión de las obras sociales para aquellas que no alcanzaran los 10.000 afiliados o no pudieran cumplir con el paquete de prestaciones básicas comunes.

Asimismo, la normativa determinaba que el Programa Médico Obligatorio (PMO) sería definido por una comisión en la que podría participar la C.G.T., y que la elaboración del listado de prestaciones básicas sería competencia fundamentalmente de la Secretaría de Salud. Como compensación a estas concesiones, Cavallo logró que se estableciera la obligatoriedad de las obras sociales mixtas de convertirse en sindicales, lo que afectaba centralmente a la Obra Social Bancaria, que obtenía ingresos extraordinarios sobre intereses y otras operaciones.

El Banco Mundial financiaba la reconversión del sistema, por lo que procuraba una aceleración de los tiempos de reforma, junto con una fuerte presión del Fondo Monetario Internacional para incorporar en la competencia a las empresas de medicina prepaga en el año 1.998.

En el año 1.996 fue aprobado el Programa Médico Obligatorio en el mes de Mayo mediante la Resolución 247 del Ministerio de Salud, fijándose en 180 días el plazo para que las obras sociales empezaran a ofrecerlo. Más tarde, a través del Decreto 1.141 se reglamentó el derecho de opción de cambio entre las obras sociales sindicales, estableciéndose como fecha el 1º de Enero de 1.997, aunque se ampliaba el plazo hasta el 30 de Junio de ese año para las entidades que se hubieran incorporado al programa de reconversión del Banco Mundial. Mediante otros decretos se creó la Superintendencia de Servicios de Salud y se dispuso que antes de fines de 1.996 el gobierno enviaría al Parlamento un proyecto de marco regulatorio de la medicina prepaga.

Durante 1.997 se operó la transición entre la ANSSAL y la Superintendencia de Servicios de Salud, la cual fue puesta en funciones a partir del mes de Abril de 1.998 adoptando como funciones principales la fiscalización del PMO y otros planes médico asistenciales, la supervisión de la libre opción de la obra social por parte de los beneficiarios del sistema, la utilización y actualización del padrón de optantes y la fiscalización administrativa, financiera y contable de las obras sociales. Por otra parte, mediante el Decreto 504/98 se habilitaba a las obras sociales a contraprestar a los nuevos afiliados solo el PMO, aún cuando éste estuviera por debajo de lo que prestaba a sus afiliados.

Como parte de la negociación que permitía el avance en este proceso desregulador, se introdujeron condonaciones y refinanciamientos para las obras sociales sindicales, en especial por la Decisión Administrativa n° 624/98 dirigida al sector metalúrgico. Además mediante el Decreto de necesidad y urgencia 1.215/99 se creaba un Directorio, integrado por 3 representantes estatales 1 empresario y 4 sindicales, que tendría a su cargo la administración, fiscalización y ejecución judicial de los recursos correspondientes al Fondo Solidario de Redistribución, que había sido utilizado históricamente para privilegiar a determinados gremios.

Durante la administración aliancista se intentó profundizar la reforma en el sistema de obras sociales, que había quedado limitada durante la administración menemista. Ante la imposibilidad de procesar los cambios por la vía legislativa, el 1° de Junio de 2000 el vicepresidente Carlos Álvarez (ya que De la Rúa estaba en el exterior) firmó el decreto de necesidad y urgencia para desregular las obras sociales, entrando en conflicto de ese modo con algunos dirigentes de su partido. Si bien esa era una medida solicitada por los organismos de crédito internacionales, la inexistencia de apoyos concretos dentro de la coalición gobernante y entre los distintos actores sociales que la habían impulsado, hizo que la implementación de la iniciativa se volviera crecientemente dificultosa en ese momento.

Otro área en la que se introdujeron ciertos criterios de mercantilización fue la de la salud. Otra importante modificación que se produjo durante el gobierno menemista fue la creación del Hospital Público de Autogestión a través del Decreto 578 en 1.993. Se autorizó a los establecimientos hospitalarios a facturar a las obras sociales los servicios prestados a la población que contase con dicha cobertura de seguridad social. Además, el Ministerio de Salud y Acción Social planificaba con estas medidas desplazar en forma progresiva el sostenimiento de la oferta de las instituciones al financiamiento de la demanda de los servicios generados por la población.

Para poner en funcionamiento el sistema del Hospital Público Autogestionado se implementó el Programa de Reforma del Sector Salud (PRESSAL) financiado con fondos provenientes del Banco Mundial. Desde el programa no solo se brindó asistencia técnica, sino que inclusive sirvió para solventar las reformas en algunas de las provincias más atrasadas.

Un área que presenta características de mercantilización asociadas con la privatización es la que está relacionada con el sector universitario. Las líneas directrices de la reforma fueron a diversificación institucional, la expansión institucional del segmento privado, la diversificación de líneas de financiamiento y la transformación de la relación Estado-universidades (Chiroleu, 2.006).

En el año 1.995, se sancionó la Ley de Educación Superior, que fue duramente resistida por sectores vinculados con las universidades públicas. Esta normativa, introducía modificaciones que se relacionaban con el sistema de gobierno de las casas de estudios, con la más amplia posibilidad de seleccionar sus sistemas de ingreso y con ciertos aspectos curriculares que podían influir en la actividad académica.

En este sentido, en 1.995 se puso en marcha el Programa FOMECE, el cual asignó fondos a las universidades de gestión estatal mediante proyectos concursables a partir de

convocatorias anuales. Tuvo como objetivos centrales la reforma académica (cambios de planes de estudio y departamentalización de áreas académicas), la mejora de la enseñanza tanto a nivel de grado como de postgrado, incremento de la eficiencia académica, con una correlativa disminución de la deserción en los estudios superiores, la modernización de bibliotecas y centros de documentación, y el fortalecimiento y desarrollo institucional (mejora y reforma de la gestión académico administrativa). Para ello financió proyectos disciplinarios, de Bibliotecas y de Desarrollo Institucional, fundamentalmente en la adquisición de bienes, el otorgamiento de becas y pasantías, la provisión de servicios de consultoría y la realización de obras menores (Castro, 2.002).

Asimismo, en los años noventa se observó un importante aumento en el número de universidades. Esto fue muy evidente en el conurbano bonaerense, donde surgieron numerosas entidades, con buenos presupuestos para su funcionamiento, con un criterio distinto en materia de gobierno (incluso con características más gerenciales en algunos casos) y también con un fuerte énfasis en la actividad de postgrado en ciertos establecimientos. Del mismo modo, al eliminarse la prohibición existente desde 1.974 para crear universidades privadas, se incrementó la oferta de casas de altos estudios, en muchos casos concentradas en un sector de la población de altos ingresos y con un discurso de búsqueda de excelencia a partir de la contratación de docentes muy acreditados en determinadas especialidades.

Además, se introdujeron criterios de evaluación externa para la Universidad, con la creación de cuerpos de especialistas que analizarían la calidad y pertinencia de los contenidos impartidos en las altas casas de estudios. Se creó, por otra parte, el sistema de

incentivos para docentes investigadores, que no solo apuntaba a mejorar los haberes de algunos profesores universitarios mediante una especie de ingreso extraordinario, sino que también creaban una importante segmentación entre aquellos que estaban categorizados y formaban parte del sector que estaba incluido en los beneficios del sistema y otros grupos. que encontraban mayores dificultades para insertarse de ese modo en el sistema de investigación.

V) Focalización.

Se han producido procesos de focalización en las políticas de lucha contra la pobreza y en las áreas de educación y previsional. La focalización apuntaba a orientar los recursos hacia los sectores más postergados, evitando la mala asignación de fondos y personal que generaban las políticas universales, en base a las cuales en muchas ocasiones los grupos mejor posicionados en lo económico podían obtener ventajas extraordinarias.

Los planes alimentarios y sanitarios, ejes de la política orientada a la asistencia de la pobreza, se diseñaron en función de un objetivo primordial: la atención del problema de la alimentación y nutrición. Embarazadas, madres y niños menores de 14 años se convirtieron en los principales beneficiarios de una serie de programas caracterizados por su alto grado de fragmentación y el establecimiento de metas y población-objetivo similares.

La política de asistencia del Estado nacional contaba al iniciarse los noventa, con dos planes alimentarios heredados de gobiernos anteriores (**PMI** y **PROSONU**) y un plan diseñado al inicio del nuevo gobierno (**POSOCO**). El objetivo del Programa Materno Infantil (**PMI**) era la atención y promoción de la salud de embarazadas, madres, niños y adolescentes, incluyendo su implementación la cobertura universal de las necesidades alimentarias y sanitarias de la población mencionada. El Programa Social Nutricional (**PROSONU**) consistía en la financiación y organización de comedores escolares e infantiles, a los cuales asistían niños de entre 2 y 12 años. El diseño del programa de

Políticas Sociales Comunitarias (**POSOCO**) preveía la atención de necesidades alimentarias, sanitarias y habitacionales de sectores sociales carenciados de todo el país.

En 1993, el Estado nacional puso en marcha el Programa Materno Infantil y Nutrición (**PROMIN**). Financiado por el Banco Mundial, la cobertura de este plan se focalizaba en embarazadas, madres y niños que vivían en áreas urbanas con un nivel de Necesidades Básicas Insatisfechas mayor del 30%. La gestión y distribución de fondos quedó en el nivel nacional, bajo la competencia del Ministerio de Salud y Acción Social, mientras que su implementación se descentralizaba en provincias y municipios.

Desde la Secretaría de Desarrollo Social, creada en 1.994, surgió el Programa Alimentario Nutricional Infantil (**PRANI**), con el objetivo de mejorar las condiciones de vida y alimentación de niños de entre 2 y 14 años de hogares socioeconómicamente desfavorecidos. El Estado nacional financiaba el programa, transfiriendo los fondos a las provincias, firmando acuerdos por cada una por separado.

Los programas de empleo del período generaron una ruptura con respecto a políticas aplicadas previamente en ese terreno. Con la nueva concepción, surgió el trabajador desocupado como sujeto pasible de atención, al convertirse en el beneficiario principal de planes concebidos como un intercambio entre prestaciones del Estado y trabajo comunitario por parte de los receptores. A esta novedad se sumó el carácter transitorio de esos programas, que no preveían la capacitación para un trabajo independiente en el futuro. El plan Trabajar, en 1996, y el Programa Barrios Bonaerenses en 1997, iniciaron una tendencia que hoy, con el Plan Jefes y Jefas, se revela como la principal política de intervención social del Estado.

Como consecuencia del aumento en el número de planes alimentarios, y el surgimiento de los programas activos de empleo, el gasto público en las áreas de Promoción y Asistencia social y Trabajo tuvo una tendencia ascendente en toda la década que sólo retrocedió, aunque manteniéndose por encima de las cifras de 1990, durante el período '94-'96 (Bertranou y Bonari, 2003). La multiplicación en el número, y su creciente peso

presupuestario, nada dicen, sin embargo, del alcance y efectividad de las políticas asistenciales, ya que a pesar de que el Estado aumentó y diversificó su intervención en estos años, la mayor parte de la población en condición de pobreza no se vio beneficiada por ninguno de los planes (Informe Del Banco Mundial, 1997).

En el plano educativo, también existieron programas dirigidos a sectores especiales. En tal sentido, para compensar las desigualdades educativas, el Ministerio de Cultura y Educación creó en 1.993 el Plan Social Educativo que promovió políticas compensatorias, construyendo y refaccionando escuelas, ofreciendo cursos de perfeccionamiento docente, distribuyendo material didáctico y libros de texto a los alumnos de bajos recursos.

Por otra parte, se construyeron bibliotecas populares y se instalaron gabinetes informáticos, otorgándose además subsidios para actividades complementarias de formación laboral, aportes para favorecer a aquellos adultos que no terminaron su educación básica, y equipamiento para alumnos con discapacidades (Rivero, 1.999).

Además, se comenzó a desarrollar en la segunda mitad de la década la aplicación del tercer ciclo para zonas rurales, que en el año 1.997 cubría 397 escuelas aisladas, con la asistencia de equipos de profesores de educación secundaria (Informe de la Jefatura de Gabinete de Ministros, 7 de Mayo de 1.997).

Con el mismo objetivo, en función de los serios problemas ligados a la deserción escolar en los sectores pobres, comenzó a funcionar en 1.997 el Programa Nacional de Becas de Retención Escolar, en el marco del cual se otorgaban becas a alumnos entre 13 y 19 años de edad, intentando no solo incrementar los años de escolaridad sino también mejorar la empleabilidad de los jóvenes en situación de pobreza.

De allí salió la Ley 24.347, que posibilitaba la incorporación de las amas de casa al Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones cotizando como trabajadoras autónomas en la categoría más baja. Asimismo, se instituía la Prestación por Edad Avanzada para

trabajadores que hubieran cumplido 70 años y acreditaran diez años de servicios con aportes computables, con una prestación de servicios de al menos cinco de los últimos ocho años anteriores al cese de la actividad (Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados 16 y 17 de Junio de 1.994).

Además, con el objetivo de resolver el problema de los jubilados que necesitaban volver a trabajar, se cambiaba el régimen de incompatibilidades, modificándose el artículo 34, para permitir que los beneficiarios de prestaciones previsionales que reingresaran a la actividad productiva, pudieran recibir dichas prestaciones, con obligación de efectuar los aportes y contribuciones establecidas por el artículo 11 de la Ley 24.241, sin que ello implicara dar al trabajador el carácter de afiliado al Sistema Integrado de jubilaciones y Pensiones, ni tampoco derecho alguno al reajuste de la prestación, por incorporación de nuevos servicios (Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados, 16 y 17 de Junio de 1.994).

En la última etapa de su gobierno, Ménem buscó corregir algunas de las características con las que había quedado el sistema previsional luego de las modificaciones introducidas anteriormente. En tal sentido, puede destacarse la intención de quitar la Prestación Básica Universal para los futuros beneficiarios, estableciéndose una Prestación Básica Solidaria equivalente el 82% del salario mínimo para aquellos individuos que no tuvieran ningún ingreso o si este fuera inferior a ese monto (Clarín, 24 de Mayo de 1.998).

Asimismo, el 29 de Diciembre de 2.000 se dictó un Decreto por el que se reemplazaba la Prestación Básica Universal por una Prestación Suplementaria que sería decreciente hasta los que se jubilaran con 800 pesos. Además, se especificaba que las mujeres que se jubilaran a los 60 años recibirían el 85% de los beneficios a cargo del Estado, incrementándose su jubilación en un 3% por cada año que retrasaran su retiro.

Por otra parte, para proteger a algunos sectores que no estaban cubiertos, se instituía el beneficio Universal de 100 pesos para mayores de 75 años, que no tuvieran ningún ingreso ni dispusieran de propiedades, salvo la que usaran como vivienda propia. Ese beneficio se extendería a partir de 2.004 para los mayores de 72 años y a partir del 2.007 a los mayores de 70; postulándose que al acceder a ese beneficio recibirían la cobertura médica del PAMI. Asimismo, se creaba la Prestación Proporcional para mujeres mayores de 70 años que tuvieran entre 10 y 29 años de aportes, generándose un beneficio de 10 pesos por cada año aportado, con un piso de 150 pesos.

Los cambios en el plano universitario se dieron en el marco de un continuo conflicto entre el gobierno y los grupos estudiantiles, no solo por las diferencias en el ámbito político que podían existir, sino por la permanente amenaza de introducir el arancelamiento en los estudios universitarios. Esta situación llevó a que buena parte de las agrupaciones de estudiantes fueran en muchas ocasiones refractarias a cualquier cambio, incluso a aquellos que provenían de las mismas autoridades universitarias (Acuerdo de Colón, Acuerdo de Mar del Plata, etc.).

Además, existieron criterios políticos en la creación de nuevos establecimientos que no siempre coincidieron con los lineamientos de reforma encarados desde el Poder Ejecutivo, que argumentaban la necesidad de quebrar los mecanismos clientelares en la asignación de recursos y el predominio de las estructuras político-partidarias en la toma de decisiones en el ámbito de la educación superior.

VI) Conclusiones.

Por todo lo hasta aquí analizado, puede decirse que el Estado durante la década del noventa y hasta el 2.001 en el área de las políticas sociales ha tenido una intervención muy activa, sin abandonar su carácter de redistribuidor respecto del tipo de transferencias que se daban en el campo de la economía. La funcionalidad de esas intervenciones, así como las características que ellas adquirieron son temas que deben explorarse atentamente para una mejor comprensión del proceso desarrollado en los años recientes.

El Estado adoptó un rol subsidiario, como compensador de determinadas carencias en el plano social, postulando la necesidad de mejorar las condiciones de vida de los sectores más postergados de la población, aunque sin plantearse las posibilidades de generar mayores niveles de igualdad, generándose de ese modo una política social particular para los excluidos del modelo. Asimismo, adquirió un carácter impulsor de determinadas reformas, que apuntaban a la introducción de mecanismos de mercado en determinadas prestaciones sociales.

En tal sentido, la eficiencia estatal para conseguir los objetivos perseguidos en las políticas mencionadas anteriormente parece haber sido insuficiente en numerosas oportunidades, no habiéndose alcanzado los resultados esperados en la mayoría de las áreas analizadas. Esta ineficacia del rol estatal respondió a varios factores. El proceso de descentralización de la política social creó en los subniveles de gobierno nuevas responsabilidades pero no nuevas capacidades: la provisión de los programas en provincias y municipios exigía un desarrollo organizacional y técnico que no estuvo entre los objetivos principales del proceso.

Existieron, por ejemplo, razones técnicas que dificultaron la implementación de las reformas educativas. El Consejo Federal de Educación, que nucleaba al Ministerio de Educación del gobierno nacional y a los responsables de las carteras educativas provinciales, pese a que ganó protagonismo a partir de la firma de acuerdos de transformación educativa y formación docente, no alcanzó a dotarse de las capacidades políticas y técnicas suficientes para conducir el proceso de cambio que estaba encarado a partir de la descentralización (Repetto, 2.001).

Así mismo, es importante destacar que el comportamiento de los sindicatos se insertó en un cambio que estos estaban realizando, ya que ellos habían encarado la búsqueda y puesta en práctica de iniciativas de tipo especial, dirigidas al mercado en general y no solo a los afiliados al gremio, debiendo volcarse las utilidades al financiamiento de los servicios y prestaciones ofrecidos por los sindicatos.

En Argentina, la relevancia que ciertos sectores del sindicalismo tenían en la coalición que sostenía políticamente a Carlos Menem, alteró los proyectos en relación a la reforma en el sistema de obras sociales que se había planteado inicialmente. Es importante remarcar que dicho sistema concentraba una importante proporción de la cobertura de salud en el país. La necesidad de obtener apoyo que se plasmara en votos, primero para buscar la reforma constitucional y la reelección y luego para no perder fuerza dentro del partido e intentar una segunda reelección o al menos controlar la selección de candidatos, llevó a que Menem no pudiera prescindir del sustento de los sectores sindicales más afines con su proyecto, aún cuando ello implicara relativizarlo en importantes aspectos e incluso renunciar a objetivos planteados originalmente.

En importantes áreas de las políticas sociales, como la previsional la administración de Ménem no ha logrado poner en práctica, tal como lo había planificado, reformas que ampliaran aún más el espacio del mercado como asignador de recursos. En tal sentido, las políticas finalmente implementadas mantuvieron una importante ingerencia del Estado en ese campos, así como una presencia permanente de los sindicatos tradicionales en el funcionamiento de los diferentes mercados. Se habría producido una clara separación entre la dinámica de las reformas en el plano macroeconómico y las transformaciones en el nivel de otras políticas públicas.

Asimismo, la necesidad de asegurar el apoyo de ciertos gobernadores para sus proyectos políticos y la búsqueda de garantizar la conformación de un mercado de capitales que financiara el desarrollo de la economía nacional, favoreció el traslado de numerosas cajas previsionales provinciales con regímenes y prestaciones muy heterogéneos, generando profundos desequilibrios en el sistema nacional y complicando, por ende, la solvencia del esquema para realizar aumentos a partir de la sanción de la Ley de Solidaridad Previsional en 1.995.

Por otro lado, la ausencia de mecanismos claros y explícitos de transferencia y utilización de los fondos sociales permitió que gobernadores e intendentes decidieran

sobre ellos en forma discrecional, y los utilizaran tanto para solucionar coyunturas difíciles como para consolidar sus redes de clientelismo político.

En el proyecto de transformación en materia universitaria existieron motivaciones de política partidaria en la adopción de determinadas decisiones. Ello pudo observarse en la creación de nuevos establecimientos que no siempre coincidieron con los lineamientos de reforma encarados desde el Poder Ejecutivo, que argumentaban la necesidad de quebrar los mecanismos clientelares en la asignación de recursos y el predominio de las estructuras político-partidarias en la toma de decisiones en el ámbito de la educación superior.

Tampoco la estrategia de focalización cumplió su objetivo de generar un mayor impacto de los programas sociales, al carecer tanto de mecanismos adecuados de identificación de la población en situación de riesgo, como de unidades de coordinación eficientes que evitaran la fragmentación y superposición de los programas. Por otra parte, los sistemas de evaluación y control no contaron con la suficiente estabilidad institucional como para influenciar decisivamente sobre la administración de los diversos planes.

Trabas administrativas y políticas se convirtieron, de ese modo, en complicaciones para el crecimiento progresivo del rol del Estado en el plano asistencial, disminuyendo enormemente su alcance y generando una sensación de ausencia que pesa hasta hoy en día.

El gobierno de Fernando De la Rúa, por su parte, intentó implementar algunas de las reformas que habían quedado pendientes durante el gobierno de Ménem. Sin embargo, la dificultad para conformar una coalición de gobierno estable dificultó la puesta en práctica de la mayoría de las iniciativas encaradas por la administración aliancista.

En tal sentido, no solo se produjo una fractura de lo que fue la organización a nivel partidario, sino que inclusive la enorme mayoría de los actores sociales (incluso los que habían apoyado inicialmente a la Alianza) restó apoyo a los proyectos provenientes del

gobierno. Con relación al sector gremial, incluso perdió las buenas relaciones que tenía con la Central de Trabajadores Argentinos, del cual provenían algunos de sus legisladores y funcionarios, como Alicia Castro y Mary Sánchez entre otros. En la medida en que el gobierno fue proponiendo las principales medidas de su plan, este nucleamiento gremial fue estableciendo distancia respecto de él.

De modo, que puede decirse que las políticas sociales reflejaban en cierta medida la dualización de la sociedad ya que tanto el sistema de capitalización en materia previsional, la posibilidad de elegir a qué obra social destinar los aportes o la descentralización en materia educativa reproducían las desigualdades que se originaban en el mercado económico, existiendo mecanismos de redistribución que no alteraban sustancialmente las diferencias entre pobres y ricos en el país y entre regiones más o menos desarrolladas. Asimismo, la utilización de la focalización para asegurar lealtades políticas en ciertos sectores de la población, generó la falta de cobertura adecuada para grupos con necesidades básicas insatisfechas, los cuales contaban con pocas posibilidades de acceder a los núcleos en los que se negociaba el reparto de esos beneficios.

Bibliografía.

- Aguilar Villanueva Luis (1993): Problemas Públicos y Agenda de Gobierno, Porrúa Grupo Editorial, Méjico.
- Alonso Guillermo (1997): “Democracia y Reformas: Las tensiones entre el decretismo y la participación. El caso de la Reforma Previsional Argentina”, Ponencia en el III Congreso Nacional de Ciencia Política, Mar del Plata, 5 al 8 de Noviembre de 1997.
- Alonso Guillermo (2000): Política y seguridad social en la Argentina de los 90, Miño y Dávila Editores, Madrid.
- Ansolabehere Karina (2002): “Pedir peras al olmo: los logros del combate a la pobreza en perspectiva”, Documento de Trabajo N° 20; Instituto Gino Germani, Buenos Aires.
- Banco Mundial (1997): Informe sobre políticas asistenciales.

- Bertranou Evelina y Buonari Damián (2003): El gasto público social en la Argentina: diagnóstico y perspectivas, Premio Fulvio Pagani, Fundación Arcor, Córdoba.
- Castro Jorge (1999): La gran década, Editorial Sudamericana, Buenos Aires.
- Castro Javier (2002): “Fondos competitivos y cambio académico e institucional en las universidades públicas argentinas”, mimeo, Buenos Aires.
- De Pablo Juan Carlos (1994): ¿Quién hubiera dicho?. La transformación que lideraron Menem y Cavallo., Planeta, Buenos Aires.
- Díaz Rodolfo (2002): ¿Prosperidad o ilusión?. Las reformas de los 90 en la Argentina, Editorial Abaco, Buenos Aires.
- Dinatale Martín (2004): El festival de la pobreza, La Crujía Ediciones, Buenos Aires.
- Ferrari Paola y Rossi Alejandro (2002), Reforma del Estado ¿Cuánto y cómo?, Ponencia presentada en V Congreso Nacional sobre Democracia, Universidad Nacional de Rosario, Noviembre de 2.002.
- Filmus Daniel (1998): “La descentralización educativa en el centro del debate” en La Argentina que viene, Grupo Editorial Norma, Buenos Aires.
- Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas (1991), Documento presentado en la Convención de ADEBA, Buenos Aires, 26 al 28 de Agosto de 1991.
- Gallart María Antonia (1.996), “Capacitación, educación y empleo: una relación necesaria”, en Encrucijadas, Año 2, nº 4, Mayo
- Gerchunoff Pablo y Torre Juan Carlos (1996): “La política de liberalización económica bajo un gobierno de base popular”, Instituto Torcuato di Tella, Buenos Aires.
- Llach Juan (1997): Otro siglo, otra Argentina, Ariel, Buenos Aires.
- Martínez Gabriel (comp.) (2001): “Estructura y evolución del gasto de los programas nacionales de lucha contra la pobreza 1.997-2.001” Serie Informes de políticas y programas sociales N° 3, SIEMPRO, Buenos Aires.
- Merlinsky María Gabriela (2002): “El empleo como cuestión social: los programas de empleo en los ‘80 y los ‘90” en Andrenacci Luciano, Cuestión

social y política social en el Gran Buenos Aires, Ediciones Al Margen, Los Polvorines, Universidad Nacional de General Sarmiento.

- Raggio Liliana (2003): “Evaluación de programas sociales desde una perspectiva cualitativa. En torno de la definición de las necesidades a partir de los destinatarios” en Lindemboin Javier y Danani Claudia, Entre el trabajo y la política, Editorial Biblos, Buenos Aires.
- Repetto Fabián (2001), Gestión pública y desarrollo social en los noventa, Prometeo, Buenos Aires.
- Rivero José (1999): Educación y exclusión en América Latina: reforma en tiempos de globalización, Miño y Dávila Editores, Madrid.
- Rossi Alejandro y Madera Nancy (2005): Los noventa o el mito del Estado ausente, Ponencia presentada en el XII Encuentro de Cátedras de Ciencias Sociales y Humanísticas para las Ciencias Económicas, Buenos Aires, 8, 9 y 10 de Junio de 2005.
- Rossi Alejandro (2000), Reforma previsional. ¿Cómo y por qué?, Tesis de Maestría en Investigación en Ciencias Sociales, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.
- Subirats Joan (1992): Análisis de políticas públicas y eficacia de la Administración, Ministerio de Administración Pública, Madrid.
- Tiramonti Guillermina (1998): Reestructuración del sistema educativo argentino en la tensión del cambio y la permanencia de las tradiciones políticas, Revista Sociedad n° 12/13, Buenos Aires.
- Torre Juan Carlos (1998): El proceso político de las reformas económicas en América Latina, Paidós, Buenos Aires.