



**Nº 33**

**“LA INSEGURIDAD SOCIO-ECONOMICA COMO POLITICA PUBLICA:  
TRANSFORMACION DEL SISTEMA DE PROTECCION SOCIAL Y FINANCIAMIENTO SOCIAL EN  
ARGENTINA”**

**Rubén Lo Vuolo**

**Alberto Barbeito**

**Corina Rodríguez Enríquez**

**Buenos Aires, Mayo de 2002**

## INDICE

I. INTRODUCCIÓN .....	1
II. CONSTRUCCIÓN Y MADURACIÓN DEL SISTEMA DE PROTECCIÓN SOCIAL DE ARGENTINA.....	2
III. CRISIS Y RETRACCIÓN: EL AMBIENTE SISTÉMICO .....	10
<i>III.1. El déficit de racionalidad .....</i>	<i>10</i>
<i>III.2. Empleo, ingresos y vulnerabilidad laboral .....</i>	<i>13</i>
<i>III.2. El Gasto Público Social (GPS) y su financiamiento .....</i>	<i>19</i>
IV. CRISIS Y RETRACCIÓN: LAS REFORMAS PROGRAMÁTICAS DE LAS POLÍTICAS SOCIALES .....	25
<i>IV.1. La reforma en educación .....</i>	<i>26</i>
<i>IV.2. La reforma en salud.....</i>	<i>35</i>
<i>IV.3. La reforma en previsión social .....</i>	<i>41</i>
<i>IV.4. La reforma en las políticas de empleo y los sistemas de protección contra el desempleo.....</i>	<i>45</i>
V. ALTERNATIVAS PARA REVERTIR EL DETERIORO DEL SISTEMA DE PROTECCIÓN SOCIAL EN LA ARGENTINA .....	48
VI. COMENTARIOS FINALES.....	57
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	59



## I. Introducción

El presente trabajo tiene por objetivo analizar la situación del sistema de protección social vigente en Argentina, luego del profundo proceso de reformas ocurridas en el país durante los últimos años. Se pretende así abordar el impacto que estas reformas han tenido sobre el bienestar y las oportunidades de vida de las personas, para remarcar aquellos elementos a partir de los cuales se postulan propuestas alternativas en la materia. El análisis hace énfasis en cuatro áreas sociales específicas: educación, salud, previsión social y protección frente a los problemas de empleo.

El punto de partida del análisis considera que las instituciones del Estado de Bienestar (EB) son funcionales al modo de organización del llamado capitalismo tardío<sup>1</sup> cuya tarea básica es conciliar la desigual distribución de riqueza, definida principalmente en el subsistema económico, con la más igualitaria distribución de derechos civiles, políticos y sociales<sup>2</sup>. De esta forma, dichas instituciones pretenden distribuir poder de demanda por mecanismos diferentes al intercambio de mercado, que constituye el principio de organización social dominante.

Para ello, a través de estas instituciones se crea por diversos medios una “moneda social” (en términos de representación de valor capaz de ser realizado en bienes y servicios), expresada en los llamados derechos sociales. Su poder de intercambio no está definido por la riqueza de la que es propietario su titular, sino por una norma con fuerza legal que está legitimada por las estructuras de integración social vigentes.

Desde esta óptica se entiende entonces que gran parte de la crisis del EB que ha dado pie a las reformas de los últimos años, debe buscarse en la “devaluación” de esa moneda social o, lo que es lo mismo, en la incapacidad de sus instituciones para sostener el poder (económico y político) de sus normas legales. Por eso, la crisis del EB argentino no puede entenderse simplemente como una crisis fiscal, sino como una transformación profunda del contexto institucional que determina las características del proceso de reproducción social y del bienestar y las oportunidades de vida de las personas.

Basándose en esta visión, la hipótesis que guía este trabajo sostiene que las reformas de las instituciones de política pública ocurridas en Argentina sobrepasan el rango de tolerancia de los principios de organización del tradicional EB. Lo que se verifica en realidad es una alteración de los propios objetivos de los arreglos

---

<sup>1</sup> Tomamos aquí el concepto desarrollado por Habermas (1973).

<sup>2</sup> Nos basamos aquí en el esquema presentado por Offe (1984) que toma a la sociedad como un sistema compuesto por subsistemas diferenciados funcionalmente.



institucionales que conforman el sistema de políticas públicas, alterando los fundamentos de los principios de organización del conjunto del sistema social.

A los efectos de aprehender estos procesos, no se debe por tanto descansar sólo en el análisis de los “rendimientos” de algunas de las instituciones sociales, sino adoptar una perspectiva más amplia que contemple el funcionamiento del conjunto. Por ello, el trabajo aborda tanto el ambiente sistémico en el que se producen las reformas como las características específicas de las transformaciones en cada sector, política o programa social.

Para comprender el proceso de crisis de racionalidad y legitimación de las instituciones del EB argentino, y el sentido de las reformas, se avanza en primera instancia desde una perspectiva histórica, exponiendo brevemente el proceso de construcción y maduración del conjunto de instituciones sociales.

Seguidamente, se explora el contexto del ambiente del mercado laboral y la distribución del ingreso, espacio central en la definición de la capacidad de percibir y sostener ingresos, y de la posibilidad de acceder a las instituciones de seguro social. Asimismo, se aborda el ambiente fiscal en que se desarrollan las transformaciones de las políticas sociales. Para ello, se expone la evolución del gasto público social y su financiamiento en Argentina, intentando desentrañar los nudos problemáticos centrales.

Finalmente, se avanza en el análisis específico de las transformaciones institucionales de la última década, su relación con los (des)equilibrios macroeconómicos y su impacto en términos de oportunidades de vida para las personas y el conjunto del sistema social. Para concluir, se exploran las perspectivas en términos de necesidad y espacio para propuestas alternativas.

## **II. Construcción y maduración del sistema de protección social de Argentina**

Hasta mediados de la década del 40 la política social argentina se organizó de una manera “embrionaria”. No existiendo un modelo de política pública orientado a atender de manera integral los problemas sociales, se verificaron desarrollos parciales en diferentes áreas. Así, la asistencia social adoptó una característica “caritativa” donde resultaban todavía importantes las iniciativas de organizaciones civiles no gubernamentales. En materia de previsión social las agrupaciones sindicales de aquella época, dominadas por inmigrantes de formación socialista y anarquista, se opusieron a toda institución que pretendiera financiarse con aportes de los trabajadores. Así, pese a la temprana aparición de sistemas jubilatorios para algunos sectores, el proceso de expansión de los beneficios previsionales fue muy lento: en 1944, los trabajadores incorporados como afiliados a las distintas cajas de



jubilaciones representaban un porcentaje apenas superior a 7% de la Población Económicamente Activa (PEA)<sup>3</sup>.

La iniciativa pública sí fue importante en materia educativa y de salud. Bajo las consignas de obligatoriedad, laicidad y gratuidad se instalaron escuelas en todo el territorio nacional logrando altísimos niveles de alfabetismo. Por otro lado, la incorporación del problema de la salud como materia de política pública fue un proceso caracterizado por la presencia de tensiones entre particularismo y universalismo. La fuerte tradición mutualista, de origen no sindical y basada fundamentalmente en las diversas comunidades étnicas que convivían en Buenos Aires, se constituyó en una sólida base para el posterior desarrollo del sistema de obras sociales.

Esta etapa embrionaria concluyó con el acceso del peronismo al poder a mediados de la década de 1940. Montado sobre el proceso de urbanización e industrialización que se venía gestando, este movimiento construyó un sistema político basado en la relación paternalista y clientelista entre el Estado y la sociedad, que se sostenía fundamentalmente en la interacción entre el poder político y los representantes de las asociaciones profesionales<sup>4</sup>. Desde el Estado se definían las líneas de acción, construyendo y promoviendo las actividades de las asociaciones profesionales cuya dirigencia, a su vez, participaba activamente en la gestión de las políticas públicas. Así, las asociaciones profesionales se constituyeron en importantes corporaciones, en el sentido de estar dotadas de poder para utilizar los medios del Estado con el objeto de hacer efectivos sus intereses particulares. Esta dinámica dejaba al Poder Legislativo y a los propios beneficiarios, como apéndices relegados de las políticas públicas.

En este contexto, el seguro social de orientación bismarkiana se convirtió en la inspiración central de los arreglos institucionales de las principales políticas sociales. En un ambiente económico que supuestamente se desenvolvía en un “círculo virtuoso” de desarrollo autosostenido, la universalización de la protección social se pensaba como suma de cuerpos autónomos de seguros sociales financiados por impuestos al trabajo<sup>5</sup>.

---

<sup>3</sup> Según datos del Primer Informe Técnico del Consejo Federal de Seguridad Social de la República Argentina (diciembre de 1961), reproducidos en Feldman y otros (1986).

<sup>4</sup> El origen, naturaleza y proyección del peronismo es motivo de permanente controversia. De I pola (1989), expone un balance de la literatura que pretende “interpretar” la naturaleza del peronismo.

<sup>5</sup> Las consecuencias de esta concepción “virtuosa” del ciclo económico para las políticas sociales, se discuten en Barbeito y Lo Vuolo (1992).



## Previsión Social

La expansión de la cobertura previsional sigue el modelo del seguro social basado en la relación de trabajo. Con el acceso al poder del primer gobierno de Juan Perón, en 1944 se creó la Caja para Empleados de Comercio y dos años más tarde la del Personal de la Industria; en 1954 se estableció el régimen previsional para los trabajadores rurales y se crearon las cajas para independientes, profesionales y empresarios. Cuando en 1956, año siguiente a la caída del gobierno peronista, se otorgó cobertura al personal del servicio doméstico, toda la PEA quedó legalmente cubierta.

Sin embargo, los intentos por uniformar y centralizar este sistema de cuerpos autónomos abortaron desde el comienzo. Así, el gobierno peronista creó el Instituto Nacional de Previsión Social, el cual incorporó a las distintas cajas en calidad de secciones, sin autarquía administrativa pero conservando sus fondos y sus propios regímenes jurídicos. Sin embargo, en los hechos, las cajas siguieron funcionando en forma independiente y en 1954 recuperaron la autarquía.

Durante ese mismo período, el sistema previsional abandonó su estructura originaria de capitalización, avanzando hacia uno de reparto simple entre ingresos y egresos. En 1954 se establece que el haber jubilatorio debía calcularse en base a una escala independiente de la suma de los aportes acumulados y en 1958 se consolidó esta situación, al establecerse que el haber sería equivalente a 82% móvil de las mejores remuneraciones percibidas o asignadas al cargo en el último período de actividad. A partir de 1966, las cajas nacionales de previsión registraron déficits financieros. La dictadura militar que tomó el poder político en aquel año, inmediatamente decretó la inembargabilidad de los bienes de las cajas y al año siguiente encaró la reforma institucional del sistema cuyas bases duraron hasta comienzos de la década del '90.

Así, hasta ese momento el Sistema Nacional de Previsión Social (SNPS) se organizaba bajo la órbita del Ministerio de Trabajo. La afiliación al SNPS era obligatoria para todo ciudadano que realizara una actividad laboral remunerada. Las edades legales de jubilación eran: i) para los asalariados, 60 años los hombres y 55 años las mujeres; ii) para los autónomos, 65 y 60 años respectivamente. Asimismo, debían acreditarse 30 años de servicios, de los cuales como mínimo 15 de ellos debían ser con cumplimiento de aportes al sistema.

En el caso de los trabajadores dependientes, el haber jubilatorio se estimaba como un porcentaje (de entre 70% y 82%) del promedio de las remuneraciones de la vida activa. Para los autónomos, el haber inicial se calculaba en relación con el tramo de la escala de ingresos al cual se había aportado durante el período de actividad. El resto de los beneficios se estimaban como porcentajes de estos haberes "normales".

Pese a sus orígenes como sistema de capitalización, el esquema se fue transformando en uno de reparto simple entre ingresos y egresos. Las dificultades



financieras jugaron un papel importante en este cambio. El superávit proveniente de la elevada tasa de sostenimiento entre activos y pasivos que en sus inicios registraba el programa, se desvió hacia otros fines. A estas transferencias se sumó la licuación del valor real del capital acumulado, como resultado de la inflación y de la falta de racionalidad inversora. Los problemas financieros se agudizaron también por la aplicación de mecanismos permisivos de acceso, reiterados blanqueos y moratorias.

Finalmente la evasión fue un problema severo desde los inicios del sistema. En la situación ocupacional radicaba la principal fuente de incumplimiento, fundamentalmente entre los trabajadores por cuenta propia. A esto se sumaba la evasión "administrativa" por subdeclaración de ingresos, falta de depósito en tiempo y forma de las contribuciones retenidas por las empresas, demora en las transferencias del Estado como empleador y la inclusión de remuneraciones no contributivas en el pago al personal en relación de dependencia (particularmente en el sector público).

El creciente desequilibrio financiero del sistema obligó, promediando la década del 80, al aumento sostenido de las tasas del impuesto sobre los salarios. Paralelamente, se fueron incorporando recursos provenientes de otras fuentes, como impuestos aplicados sobre la facturación de algunos servicios públicos (gas y electricidad) y transferencias de recursos de otros programas sociales. Pese a estas medidas, el sistema fue, por un lado, deteriorando el poder adquisitivo real de los beneficios y por el otro, acumulando una abultada deuda con sus afiliados la cual, a comienzos de la década del noventa, se estimaba en cerca de us\$ 8.000 millones, valor que se aproximaba al total de erogaciones anuales de todo el SNPS.

El otro componente importante de los esquemas de seguro social era el programa de asignaciones familiares, tendiente al sostenimiento de los ingresos de la población asalariada contemplando el pago de beneficios por cargas de familia. Su administración se realizaba a través de cajas que tenían a su cargo el manejo de un "fondo compensador" que cubría las diferencias entre la tasa de contribución sobre el salario (igual para todos) y las asignaciones que cada empleador pagaba según las cargas familiares de su personal. El Estado pagaba directamente las asignaciones correspondientes a su personal, con cargo directo al presupuesto. La incorporación de los jubilados y pensionados como beneficiarios, más las constantes



transferencias de fondos a otros programas sociales fue deteriorando el financiamiento y el valor real de los beneficios.<sup>6</sup>

## Educación

Conviviendo con los esquemas de seguro social, otro grupo de políticas sociales era financiado desde rentas generales y ofrecido sobre bases universales (educación y salud públicas). Aquí, el espejo principal fue el régimen socialdemócrata, que pretende extender los derechos más allá del estrecho terreno de las necesidades absolutas y de alcanzar un cierto "estándar promedio" en la distribución de beneficios al conjunto de la población.

Pese a la pretensión universalista que primó en su construcción, el desarrollo del sistema educativo argentino se caracterizó por la proliferación de una gran diversidad de instituciones, variedad de responsabilidades jurisdiccionales y múltiples arreglos normativos. A fines de los años ochenta, 79% de la matrícula primaria correspondía a las provincias, 19% al sector privado y sólo 2% a establecimientos nacionales. Por su parte, 45% de la matrícula del nivel secundario estaba en jurisdicción nacional, 26% respondía a las provincias y 29% al sector privado. La educación universitaria estaba en un 90% en manos de la Nación y el resto en establecimientos privados, mientras que la educación superior no universitaria (en su gran mayoría institutos de formación de maestros) tenía una distribución más equilibrada: 32% la Nación, 37% las provincias y 31% el ámbito privado.

La educación gestionada privadamente era financiada en gran medida por subsidios estatales. El nivel de estos aportes osciló entre 0,3% del PBI en 1973 y 0,5% en 1985, año en que estos subsidios fueron casi equivalentes al total del financiamiento público al sistema universitario. Sobre finales de la década del ochenta, los aportes estatales beneficiaban a 90% de las instituciones escolares privadas, 80% de las cuales cubrían de esa manera el costo total de las remuneraciones de su personal docente.

---

<sup>6</sup> Las asignaciones familiares que estaban vigentes a comienzos de la década del noventa se agrupaban en: i) periódicas mensuales; ii) periódicas anuales; iii) no periódicas. El primer grupo correspondía a las asignaciones por cónyuge, por hijo (hasta 15 o 21 años si estudiaba), familia numerosa (un adicional por cada hijo a partir del tercero) y por escolaridad primaria, media y superior (por cada hijo que concurría regularmente a establecimientos de enseñanza de dichos niveles). El segundo grupo pagaba la asignación complementaria de vacaciones y la ayuda escolar primaria. Por último, también se pagaba una asignación prenatal a la mujer embarazada, ya sea directamente cuando ésta trabaja en relación de dependencia, o bien indirectamente a través del cónyuge, en caso de que fuera ésta quien se desempeñara como asalariado registrado.





La cobertura educativa era amplia pero mostraba fuertes diferencias regionales y sociales, al igual que en los indicadores de rendimiento y exclusión (no incorporación, desgranamiento, repitencia, etc.). El crecimiento de la matrícula educativa conjugado con las restricciones fiscales, determinaron que esta expansión derivara en una fuerte caída de los costos medios del sistema. El principal mecanismo de ajuste del gasto en educación fue la disminución del salario real del personal docente, insumo principal de la función de producción del servicio educativo, que representaba 85% del total de las erogaciones. Esta situación afectó negativamente el incentivo laboral y deterioró la calidad del proceso educativo, que se vio agravada además por los permanentes conflictos laborales, la reducción del tiempo de prestación efectiva del servicio, la obsolescencia de instalaciones, equipamientos y técnicas de enseñanza.

## Salud

El sistema de salud resultó el ejemplo más nítido del esquema híbrido de instituciones sociales, combinando un componente de pretendida cobertura universal con otro típico de seguro social. Así, el esquema institucional de prestación pública de servicios de salud se integraba con dos subsistemas: 1) el dependiente de las administraciones públicas Nacional, Provincial y Municipal y 2) el de las Obras Sociales (OS)<sup>7</sup>. Estas instituciones públicas se vinculaban con el subsistema privado, el cual estaba integrado por una compleja red de empresas de diagnóstico, clínicas y sanatorios. Existían además seguros o pre-pagos médicos privados que, en su gran mayoría, pertenecían a asociaciones de profesionales o a las mismas entidades gremiales médicas<sup>8</sup>.

El subsector dependiente de las administraciones públicas se financiaba con recursos de rentas generales y aquí también existía cierta distribución de responsabilidades jurisdiccionales. Los establecimientos provinciales representaban más de 65% del total de instituciones y más de 60% de las camas disponibles en el conjunto del sector salud.

El otro componente, el subsistema de Obras Sociales (OS), se consolidó a partir de la década del '70 cuando se sancionó la Ley de Obras Sociales que entre otras disposiciones estableció un piso obligatorio para el impuesto al salario destinado a su financiamiento y dejó su administración a cargo de cada sindicato. Los trabajadores

---

<sup>7</sup> Para un análisis del desarrollo histórico y la situación del sector salud en la década del ochenta, ver Pérez Irigoyen (1989), I suani y Mercer (1986) y González García y otros (1985).

<sup>8</sup> Estas empresas cubren, mediante el pago de cuotas, parte del costo de los servicios que deben tomarse normalmente en un "círculo cerrado" de prestadores. Pese a funcionar con la lógica del seguro, en muy pocos casos se guardan las mínimas relaciones actuariales entre capital disponible y riesgo asegurado, con lo cual muchas de ellas son estructuralmente insolventes.



estaban obligados a afiliarse y contribuir, junto con su empleador, a la OS de su actividad, la cual ofrecía cobertura también a su grupo familiar. Mientras las obras sociales más pequeñas implementaron estrategias de servicios indirectos a través de convenios con federaciones médicas, sanatorios privados y farmacias, las más poderosas desarrollaron la atención directa con sanatorios de internación, clínicas externas, médicos a domicilio y farmacias propias. Las obras sociales grandes incorporaron también servicios de turismo con hotelería propia, campos de recreo y hasta planes de financiamiento para la compra de bienes de consumo y de vivienda.

Los resultados de la organización de este subsistema fueron el aumento tanto de la cobertura como de los recursos de las obras sociales, la consolidación del poder sindical sobre las mismas y el paralelo desarrollo del sector privado como contratista del sistema. El Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (INSSJyP)<sup>9</sup> también se organizó como una obra social destinada a atender las necesidades médico-asistenciales de los pasivos y de su grupo familiar y se convirtió así en la obra social más importante, tanto por el número de afiliados como por los fondos administrados.

La cobertura del sistema de salud estaba claramente segmentada conforme a la condición socioeconómica de la población. El sector público soportaba la carga principal de la internación crónica, de la formación técnico-profesional y el entrenamiento de la mayor parte de los trabajadores del sector. Además, atendía a los sectores de más bajos ingresos cubiertos por las obras sociales, que no hacían uso de las mismas ante la imposibilidad de pagar los medicamentos y los "plus" exigidos por parte de los profesionales. Por su parte, los grupos de más altos ingresos se trasladaban hacia los sistemas privados. De esta manera se iba produciendo no sólo una clara fragmentación social e institucional sino que, además, los niveles de calidad se distanciaban de la mano de un patrón sofisticado de consumo y muy dispendioso en recursos.

## **Vivienda y saneamiento**

La tercer pata del esquema institucional del EB argentino lo constituían las políticas residuales organizadas como esquemas "focalizados". Aquí se incluían las políticas de vivienda y de asistencia social.

La política pública en materia de vivienda se realizaba mediante dos instrumentos principales: 1) el Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI), destinado a financiar viviendas multifamiliares, obras de infraestructura y de equipamiento comunitario de los sectores de más bajos ingresos; 2) la política de créditos subsidiados que desarrollaba el Banco Hipotecario Nacional (BHN). En general, no existieron

---

<sup>9</sup> También conocido como PAMI.



instancias válidas de coordinación y complementación entre ambas instituciones. La política habitacional -en el sentido amplio de ordenamiento territorial, uso del suelo, vivienda y equipamiento social- nunca estuvo claramente articulada. La asignación de cupos por parte del FONAVI, los criterios para seleccionar sus beneficiarios, el tipo y costo de las viviendas construidas, no respondieron adecuadamente a las necesidades de los sectores más necesitados. Por su parte, el BHN dirigió su operatoria principal a complementar recursos de sectores de ingresos medios. Mientras tanto, el déficit habitacional, con diferentes características y niveles de gravedad, siguió creciendo y a comienzos de los años noventa se estimaba en 3 millones de unidades, equivalentes a 35% de los hogares del país.

Simultáneamente, los servicios de saneamiento urbano eran provistos por una variedad de instituciones. La gestión de los distintos organismos responsables del sector adolecía de reconocidas deficiencias. La ausencia de fuentes genuinas y estables de financiamiento produjo crecientes restricciones sobre los programas de obras, afectando no sólo los planes integrales de construcción y ampliación de servicios sino también los propios niveles operativos. Mientras tanto, el número de personas no servidas por red pública de saneamiento crecía sistemáticamente, con fuertes disparidades regionales.

## **Asistencia social**

Por su parte, las políticas de asistencia y promoción social se definieron tradicionalmente por su carácter residual: fueron todos aquellos programas y acciones sociales que no formaban parte de las políticas más sistemáticas y organizadas. El carácter residual de las políticas asistenciales y promocionales se comprueba también por la escasa magnitud de los recursos que movilizan. La diversidad y discontinuidad de los programas asistenciales, su carácter difuso e indefinido, y su manejo clientelar fueron las características distintivas de estas políticas.

El primer programa asistencial masivo recién aparece en 1984 con el retorno a la democracia. El Programa Alimentario Nacional (PAN) consistió en la entrega de cajas conteniendo alimentos básicos para el consumo familiar y representó el primer reconocimiento explícito de la importancia creciente del fenómeno de la pobreza en el país.

Un dato llamativo es que el esquema del EB argentino no contaba ni con seguro de desempleo ni con políticas de promoción o asistencia en materia de empleo. Los primeros programas en este sentido aparecen recién a fines de la década del '80.

En síntesis, este híbrido institucional constituyó un sistema fuertemente fragmentado. La preeminencia de un modelo "industrial-meritocrático", junto con un



discurso universalista, definió un desordenado esquema donde el estímulo o fuerza motora era la aspiración de imitar los privilegios de los grupos mejor posicionados. Así, el sistema no fomentaba ni motivaba la búsqueda de estándares universales orientados a la cobertura de necesidades básicas. La ausencia de seguro de desempleo y de específicas políticas activas de empleo completaba el indefinido panorama de la política social argentina.

### **III. Crisis y retracción: el ambiente sistémico**

#### ***III.1. El déficit de racionalidad***

El EB argentino mostró claros síntomas de déficit de racionalidad durante la primera mitad de los años setenta. Dos indicadores captan la senda hacia la crisis de integración sistémica del régimen en cuestión: la inflación y el déficit fiscal. La explicación central de estos problemas debe buscarse en las propias contradicciones del funcionamiento de la economía doméstica. Tal como lo señala Habermas (1973), las crisis de los sistemas sociales no se producen por alteraciones accidentales en su ambiente, sino mediante imperativos sistémicos, estructuralmente inherentes al sistema en cuestión, que son incompatibles entre sí y que no pueden ser integrados jerárquicamente.

Pensando en el subsistema económico de la Argentina de los años setenta, los imperativos sistémicos pueden agruparse del siguiente modo (Barbeito y Lo Vuolo: 1992, 37-59): 1) los ajustes improductivos del mercado de trabajo; 2) la brecha estructural en el sector externo; 3) la generación de renta y los problemas del manejo de la demanda efectiva, principalmente aquellos que surgen de los impactos de la distribución del ingreso y de la acción del Estado.

Un dato fundamental para comprender esta evolución es la fuerte inestabilidad de los agregados macroeconómicos a partir de 1972, particularmente por los impactos de la restricción externa. Luego de la crisis de la deuda de 1982, el problema de la restricción externa adquirió mayor intensidad condicionando también las brechas de ahorro-inversión y la fiscal. A partir de ese momento, el sistema económico se reestructuró para obtener saldos comerciales favorables con el exterior, cuyos ingresos se reciclaron como pagos por la balanza de capitales. Además de reducir los bienes disponibles para su absorción interna, esta situación tuvo variadas consecuencias para la economía y las finanzas públicas.

Los intentos por resolver los problemas mencionados fueron muy conflictivos. Por un lado, se planteaba la opción entre ajustar el consumo o la inversión, así como también sobre qué agentes económicos recaerían las consecuencias del ajuste. Por otro lado, las presiones a la devaluación del tipo de cambio se trasladaban sobre las cuentas fiscales y sobre los niveles de inflación. Así, la caída del ingreso per cápita y de la



masa salarial afectó la recaudación del impuesto sobre el salario destinado a las políticas sociales, que trasladaron el ajuste hacia la disminución del valor real de las prestaciones, la restricción de las coberturas y la presión sobre otras fuentes de financiamiento complementario.

La búsqueda de una salida por el lado del crédito interno, terminó en una escalada de las tasas de interés, en un aumento del endeudamiento público y en mayores presiones inflacionarias. El sistemático deterioro del sistema de precios y de la moneda como referentes universales de las transacciones, sumergió a la economía argentina en los traumáticos procesos hiperinflacionarios de 1989-90. El país entra aquí en un proceso de crisis de integración social.

La crisis del Estado de Bienestar hacia finales de la década del ochenta, se conjugaba no sólo con la del modelo de acumulación económica sino también con la de una forma de "hacer política". La costumbre de un sistema de toma de decisiones autocrático, centralizado, con imposición de hegemonías ideológicas, sin transparencia en su instrumentación fiscal, explicó gran parte de la perplejidad del incipiente sistema democrático al momento de definir los nuevos rumbos de las políticas públicas.

La insistencia para reformar el sistema de políticas públicas encontró al Estado inmerso en una fuerte presión de demandas sectoriales, al tiempo que las instituciones públicas y los partidos políticos carecían de recursos adecuados para atenderlas. Esto facilitó la incorporación a las esferas de decisión de representantes de los distintos grupos de interés. La iniciativa en materia de reforma del Estado correspondió a una confusa alianza entre los grupos corporativos con intereses específicos en cada área, los técnicos de las consultoras privadas y de los organismos internacionales de crédito, como así también de los grupos partidarios con mejor diálogo y subordinación con el *establishment*.

La matriz política que permeó la maduración del Estado de Bienestar argentino revirtió el sentido de su dinámica. Si antes se trataba de una expansión controlada mediante la práctica clientelar, la alternativa pasó a ser la exclusión, controlada o no. El resultado fue una anárquica retirada del Estado de las áreas que eran tradicionalmente de su incumbencia, lo cual incentivó la búsqueda de salidas individuales y el reaseguro de una parte específica de los fondos públicos para cada grupo de interés. Los espacios lucrativos del Estado pasaron a ser motivo de disputa del capital privado. Todo se subordinó a la lógica del ajuste fiscal y a la recomposición del poder disciplinador del mercado.

Los grupos corporativos mejor posicionados, apoyaron esta nueva estrategia convencidos de que las tradicionales instituciones del EB populista ya no podían sostener sus diferencias "meritocráticas". La aspiración por mantener y ampliar la diferenciación particularista se volvió así más explícita, dejando de ocultarse atrás



del velo de un discurso universalista que había perdido fuerza como imagen legitimante del poder político. El “éxito” en la implementación de las reformas en Argentina se basó en gran parte en la estrategia de compensación utilizada por el Estado, asociada con patrones de desregulación parcial y asignaciones directas de renta. Como señala Etchemendy (2001: 703), “estas compensaciones pueden resultar en menos mercado, es decir, en un proceso de liberalización económica que presenta resultados desparejos en distintos sectores y que conlleva una amplia gama de beneficios de mercado obtenidos políticamente.”

Para la ortodoxia que promovió las transformaciones en las políticas públicas y en los mercados latinoamericanos, la Argentina fue considerada como uno de los casos más exitosos por el alcance y rapidez de las reformas. Algunos ejemplos bastan para ilustrar la profundidad y la velocidad de los cambios sufridos por la Argentina durante la década de los noventa:

- Privatización de prácticamente todas las empresas públicas que prestaban servicios de uso económico masivo (teléfonos, gas, electricidad, agua, transporte, siderúrgicos).
- Promoción y apertura al libre movimiento de capitales.
- Reducción abrupta de aranceles a la importación y remoción de la mayoría de las barreras no tarifarias, con lo cual la economía se abrió totalmente al comercio exterior, al tiempo que se avanzó en la conformación de un acuerdo comercial de preferencias con países vecinos (Mercosur).
- Implantación de un régimen monetario de convertibilidad con paridad cambiaria unitaria fija con el dólar estadounidense.
- Fuerte cambio de precios relativos en favor de bienes y servicios no comercializables.
- Re-programación de la deuda externa comprometiéndose al cumplimiento estricto de pagos en el contexto del Plan Brady, junto con nuevo endeudamiento que más que duplicó el monto de comienzos de la década del ochenta<sup>10</sup>.
- Cambios profundos en la legislación laboral, reduciendo la estabilidad en el puesto de trabajo, incorporando figuras de empleo por tiempo parcial y limitado (promocionadas fiscalmente), bajando los costos de contratación y despido,

---

<sup>10</sup> La firma definitiva del acuerdo de refinanciación de la deuda externa en el contexto del Plan Brady fue en abril de 1993. El acuerdo incluyó us\$ 27.000 millones (cerca del 40% de la deuda externa) con un descuento de sólo us\$ 2.300 millones. Los nuevos Bonos de Descuento [Discount Bonds] fueron emitidos por aproximadamente u\$s 4.400 millones y los Bonos a la Par [Par Bonds] por us\$ 12.700 millones, gozando ambos de la garantía del Tesoro de Estados Unidos. Los bonos sin garantía representaron cerca de us\$ 8.000 millones.



aliviando las responsabilidades del empleador frente a accidentes laborales y quiebras de empresas.

- Todas las políticas sociales se vieron afectadas por la promoción e imposición de transformaciones en sus formas de funcionamiento, degradación de sus fuentes de financiamiento, cambios en la administración, en el régimen de acceso y el tipo de beneficios.

Estos y otros cambios definieron fuertes modificaciones en el particular régimen de Estado de Bienestar (EB) vigente por casi cuatro décadas en el país. La experiencia argentina puede considerarse como un excelente caso de estudio de lo que Pierson (1995), analizando los ejemplos de Ronald Reagan en U.S.A. y de Margaret Thatcher en Gran Bretaña, denomina "retracción" [*retrenchment*] del EB. Desde esta óptica, la Argentina es el caso latinoamericano más afín con las "revoluciones neoconservadoras" anglosajonas. Se trata de un ejemplo extremo de desmantelamiento [*dismantling*]: i) en uno de los EB más desarrollados en América Latina; ii) a diferencia del paradigmático caso chileno, se corresponde con un ambiente de plena vigencia de las instituciones formales típicas de la democracia liberal; iii) las políticas de retracción son aplicadas por una coalición de poder conducida por el mismo partido político y gran parte de las fuerzas políticas y sociales responsables del desarrollo del tradicional EB.

### **III.2. Empleo, ingresos y vulnerabilidad laboral**

Lo más llamativo y conocido de los efectos de la transformación económica argentina de la década del '90 es la estabilización inflacionaria. Luego de la hiperinflación de 1989-90, el índice de inflación descendió sostenidamente a partir de 1991 hasta ubicarse desde 1994 en valores prácticamente nulos. Así, se verificó un inmediato "efecto ingreso" de la estabilización monetaria, complementado por un "efecto riqueza" derivado de la automática revalorización en dólares de activos reales y financieros. El primer elemento fue clave para recuperar el poder de compra de los sectores de ingresos fijos.

Por un largo tiempo estos fueron los aspectos más difundidos de las reformas económicas, pretendiendo desconocer los factores que le dieron sustento. En particular, el crecimiento del endeudamiento externo por el cual se financió el desequilibrio externo. Gracias a la caída de las tasas de interés y a la mayor liquidez en los mercados financieros internacionales, la economía doméstica creció a expensas de los ahorros del mundo y del endeudamiento. La fijación del tipo de cambio, la apertura comercial, el ajuste inicial de las cuentas públicas y la entrada de capitales, también alteraron la oferta agregada de bienes y servicios y los precios relativos. Estos se modificaron a favor de los bienes y servicios no



comercializables, lo cual repercutió en los precios de bienes esenciales como la salud, la educación y el transporte.

Tras del despegue estabilizador inicial se hizo evidente la necesidad de ajustes para sostener la competitividad de una economía con tipo de cambio fijo y apertura comercial extrema. Si bien aumentó la productividad en los bienes comercializables, fundamentalmente por tecnologías de organización y por las posibilidades de incorporar bienes de capital importado a bajo precio, este aumento no fue suficiente para superar las diferencias con los competidores externos<sup>11</sup>. A estos problemas se sumó la presión de costos derivada del aumento de precios de los insumos de uso generalizado que fueron privatizados.

Todo esto presionó para ajustar aún más los costos de producción, no sólo del núcleo "duro" de comercializables sino también del conjunto de la economía. De esta forma el peso del ajuste se trasladó fundamentalmente sobre los costos laborales. Ya no se trataba de un problema de expulsión de "bolsones ineficientes" de mano de obra a la zona del desempleo "tecnológico"; ahora se sumaba la necesidad de ajustar el costo de los que quedaron "adentro" del sistema.

En breve, cuando se profundiza la apertura de la economía y la movilidad de los capitales externos, las variables tradicionalmente exógenas, como la tasa de interés internacional y los flujos de capitales, se vuelven elementos endógenos de la economía doméstica. El modelo de política económica adoptado en Argentina redujo las posibilidades de procesar con las instituciones económicas domésticas esta complejidad. El empleo, los salarios, la tasa de crecimiento, se volvieron variables de ajuste del modelo (en tanto se mantiene el control sobre los precios derivado de la convertibilidad de la moneda y la paridad del tipo de cambio).

Las transformaciones del ambiente del mercado laboral fueron coherentes con la visión que acompañó las reformas económicas. Esta visión considera que<sup>12</sup>:

1. el mayor desempleo presiona para que bajen las remuneraciones de los ocupados, esto hará descender los costos laborales y así mejorar la competitividad externa;
2. la mayor dispersión de ingresos por el trabajo facilita la construcción de una sociedad en donde prevalezca el estímulo del lucro individual;
3. la inestabilidad en el empleo aumenta el esfuerzo productivo y el riesgo del despido es un freno disciplinador de las demandas de los trabajadores;

---

<sup>11</sup> Parte del problema se fue resolviendo momentáneamente por la relación privilegiada del Mercosur, y en tanto Brasil aplicaba una política similar de retraso cambiario. Esta salida encuentra sus límites desde la devaluación y crisis financiera de Brasil de comienzos de 1999.

<sup>12</sup> Seguimos aquí a Lo Vuolo et al (1999).





4. la presión sobre los costos laborales y la dispersión de salarios presiona para reducir los costos “no salariales”;
5. la nueva regulación del mercado laboral atomiza la negociación entre empresarios y trabajadores, permitiendo acuerdos individuales en base al interés y la relación de necesidad específica de ambos;
6. el “riesgo empresario” se traslada a los trabajadores, que ajustan sus demandas en casos de recesión, aceptan cesantías y normas más laxas de seguridad e higiene, renuncian a sus acreencias privilegiadas cuando la empresa quiebra y a las demandas judiciales en caso de accidentes laborales.

## **Vulnerabilidad laboral**

El primer rasgo visible de las dificultades en el mercado de empleo remunerado se observa en la evolución de los indicadores que tradicionalmente describen los desequilibrios entre oferta y demanda de trabajo. Así, la tasa de desocupación que en 1991 se ubicaba por debajo del 7% de la población económicamente activa urbana (PEA), se elevó a 14,7% a fines de la década, luego de haber llegado al extremo de 18,4% en 1995. Una evolución similar evidenció la subocupación horaria que pasó de 8,6% de la PEA en 1991, a 14,6% en el 2000. Esto se traduce en la existencia, en principio, de más de 2,7 millones de personas con problemas de empleo en el mercado de trabajo urbano argentino.

Ahora bien, este proceso de deterioro manifiesta rasgos complejos y profundos. Lo que se observa en realidad es una variedad de situaciones ocupacionales que verifican diferentes grados de pérdida de las condiciones óptimas de seguridad laboral. Estas últimas comprenden<sup>13</sup>:

1. Seguridad en el mercado de trabajo: refiere a oportunidades adecuadas de empleo, garantizadas por el Estado mediante políticas de pleno empleo.
2. Seguridad en el empleo: refiere a la protección contra el despido arbitrario, regulación de las condiciones de contratación y despido, etc.
3. Seguridad en el puesto de trabajo: refiere a la demarcación de las distintas actividades, estableciendo las calificaciones requeridas para cada puesto de trabajo.
4. Seguridad en las condiciones de trabajo: refiere a la regulación de las condiciones de seguridad y salud, límites al tiempo de trabajo y al trabajo nocturno, y demás instancias que permitan protección contra accidentes y enfermedades en el trabajo.

---

<sup>13</sup> Seguimos aquí a Standing (1999).



5. Seguridad en la reproducción de las habilidades: refiere a la existencia de oportunidades para aumentar y retener habilidades, a través de la capacitación laboral.
6. Seguridad en el ingreso: refiere a la protección del ingreso a través del establecimiento de salarios mínimos, indexación salarial, una seguridad social abarcativa, etc.
7. Seguridad de representación: refiere a la protección de la voz colectiva en el mercado de empleo, mediante sindicatos independientes, con derecho a huelga, etc.

Puede decirse que si se cumplen estas condiciones, el empleo remunerado otorga a las personas seguridad socioeconómica y se utiliza plenamente como medio de inserción productiva y social. La ausencia de alguna de estas condiciones hace que el empleo vaya perdiendo plenitud, o bien, se vuelva cada vez más "precario". Así, las posibles situaciones alcanzarían un "máximo" en el empleo pleno y un "mínimo" en la desocupación abierta. En el medio se ubican las situaciones que definen diferentes grados de no plenitud en el empleo, o bien, de vulnerabilidad laboral.

Una aproximación operativa a este concepto permite dimensionar este espacio en el caso argentino<sup>14</sup>. Así se observa, en el Gran Buenos Aires, que en el período 1995-2000 la zona de vulnerabilidad laboral se ha mantenido cercana al 50% de la PEA. Esto es, una de cada dos personas que participan en el mercado de empleo remunerado presenta cierto tipo de dificultad de inserción dada por la ausencia de alguna de las dimensiones que definen la seguridad laboral y por la subutilización de su fuerza de trabajo.

La composición de la zona de vulnerabilidad laboral muestra una participación mayoritaria y creciente de los empleos no plenos (superior al 30% de la PEA), por sobre los desocupados. Esto significa que las personas que pierden un empleo pleno, alternan posteriormente situaciones de empleo no pleno y desocupación,

---

<sup>14</sup> En Rodríguez Enríquez (2001) se detalla el esquema metodológico utilizado. Se consideran empleos no plenos a las siguientes categorías: i) Trabajadores asalariados en un empleo temporario menor a tres meses, o que consideraran a su ocupación como una "changa", o que no contaran con ningún beneficio social, o que aún teniendo beneficios sociales fueran subocupados demandantes de empleo; ii) Trabajadores por cuenta propia que estuvieran en un empleo temporario menor a tres meses de duración, o que consideraran a su ocupación como una "changa" o que desarrollaran tareas no calificadas, o que aún desarrollando tareas profesionales o calificadas fueran subocupados demandantes de empleo; iii) Todos los trabajadores en el servicio doméstico; iv) Todos los trabajadores sin salario; v) Los patrones que estuvieran en un empleo temporario menor a tres meses de duración o que fueran subocupados demandantes de empleo. La zona de vulnerabilidad laboral queda entonces definida por las personas que se encuentran ocupadas en empleos no plenos, o que se encuentran abiertamente desocupadas.



permaneciendo en el espacio de vulnerabilidad laboral, en lugar de reincorporarse a una ocupación plena.

Adicionalmente se observa que la vulnerabilidad laboral es un fenómeno relativamente más fuerte para las mujeres que para los hombres: 56% de las mujeres activas se encuentran en situación vulnerable, mientras esta proporción desciende al 43% en el caso de los varones.

Asimismo se verifica que la falta de calidad en el empleo afecta relativamente más a los trabajadores jóvenes<sup>15</sup>, a las personas con menor nivel educativo<sup>16</sup>, a las ocupaciones de menor antigüedad<sup>17</sup> y a los ocupados en el comercio, la construcción y el transporte<sup>18</sup>.

Finalmente, y tal como era de esperar, existe una relación directa entre el nivel de ingreso y la calidad del empleo. El ingreso per cápita familiar promedio de los ocupados en empleos no plenos es casi la mitad del ingreso per cápita familiar de los ocupados en empleos plenos.

Conclusiones similares presenta Roca (2001), analizando la evolución durante los 80 y 90 de la cobertura de la seguridad social. La información cuantitativa que presenta evidencia claramente el aumento considerable durante la última década, de los asalariados no registrados en el total del empleo. Así concluye que “en la década del 80 el mercado de trabajo ajustaba vía empleo por cuenta propia en el marco de una economía recesiva con altos niveles de inflación y bajo desempleo. En la década del 90, el crecimiento de la ocupación se canaliza vía empleo asalariado precario en un contexto de crecimiento del producto, niveles de inflación nulos y crecientes niveles de desempleo”.

## Distribución del ingreso

La situación en el mercado de empleo remunerado tuvo su obvio correlato en el nivel y distribución del ingreso de las personas. La información disponible demuestra que entre 1994 y el 2000 el ingreso *per cápita* familiar medio de la economía se redujo

---

<sup>15</sup> Más del 50% de los trabajadores de hasta 24 años se encuentran trabajando en empleos no plenos, mientras esta proporción se reduce a menos del 40% si se considera el total de los ocupados asalariados y por cuenta propia.

<sup>16</sup> Más del 60% de los ocupados en empleos plenos tienen un nivel educativo inferior al secundario completo, mientras este porcentaje se reduce al 40% en el caso de los ocupados en empleos plenos.

<sup>17</sup> Más del 40% de los asalariados en empleos no plenos tienen menos de 1 año de antigüedad en la ocupación, mientras este porcentaje se reduce al 10% en el caso de los asalariados en empleos plenos.

<sup>18</sup> Más del 50% de los cuenta propia que trabajan en empleos no plenos lo hacen en el comercio, mientras esta participación se reduce a menos del 15% en el caso de los cuenta propia en empleos plenos. Casi 25% de los asalariados en empleos no plenos se ocupan en esta rama de actividad.



casi 10%<sup>19</sup>. Sin embargo, la caída de los ingresos no tuvo similar impacto en los distintos estratos sociales. Mientras el ingreso medio del 10% más rico de la población se redujo 2,5%, el ingreso medio del decil más pobre de la población se redujo más del 30%.

Información proveniente de la misma fuente pero referida sólo al Gran Buenos Aires permite una comparación temporal más amplia. Así se verifica que entre 1991 y el 2000 el ingreso familiar per cápita medio se redujo más del 3%, fundamentalmente a costa del empeoramiento en los ingresos de los sectores socioeconómicos más bajos: mientras el ingreso medio del decil más pobre se redujo más del 33%, el ingreso medio del decil más rico creció más del 2%.

Claramente esta evolución volvió más regresiva la distribución de los ingresos. Mientras en 1994 el quintil de ingresos más bajo se apropiaba de más del 7% del ingreso total, esta participación se había reducido a 6,2% en el 2000. Lógicamente, el quintil de ingresos más elevados mejoró su situación, aumentando su participación en el ingreso total de 43,4% en 1991, a 45,4% en el 2000. Para decirlo de otro modo, el ingreso medio de la población más rica que era equivalente a 21 veces el ingreso medio de la población más pobre en 1994, aumentó relativamente tanto más que extendió esa brecha de inequidad a un valor cercano a 30.

El índice de Gini, calculado para el Gran Buenos Aires y algunas ciudades del interior del país da muestra del mismo proceso. En 1999 este indicador estimado para el ingreso per cápita del hogar alcanzaba 0.475, esto es, el grado de concentración del ingreso era casi 25% mayor que en 1980<sup>20</sup>.

Este proceso de distribución regresiva de los ingresos, se verifica como es lógico a través de los indicadores de pobreza por ingresos. Entre 1992 y el 2000 la proporción de hogares por debajo de la línea de pobreza (LP) creció más del 50%. A fines de la década, 20% de los hogares y casi 30% de las personas del Gran Buenos Aires (GBA) tenían ingresos inferiores a la LP. Similar expansión experimentaron los indicadores de indigencia. Más del 5% de los hogares y casi el 8% de las personas del GBA no reunían en el año 2000 los ingresos suficientes para adquirir los bienes de consumo básico alimentario.

## **(In)seguridad socio-económica**

Lo descripto plantea un escenario de agudización, durante la década de los 90, de los problemas de seguridad socioeconómica de las personas. La misma se manifiesta no sólo en aspectos relacionados específicamente con el empleo y los ingresos, sino

---

<sup>19</sup> La información es provista por la Encuesta Permanente de Hogares del INDEC y corresponde al total de aglomerados urbanos relevados.

<sup>20</sup> Altimir y Beccaria (2001).



también en cuestiones vinculadas a la garantía de los derechos sociales básicos, las perspectivas de movilidad social y equidad en la distribución de oportunidades de vida, y hasta la libertad de expresión y representación.

Así lo demuestra una encuesta realizada en tres centros urbanos del país<sup>21</sup>. Sintéticamente, los datos recogidos evidencian, los siguientes aspectos: i) un deterioro generalizado en el nivel de ingreso de los trabajadores; ii) una importante variabilidad de corto plazo de las remuneraciones; iii) un amplio grado de insatisfacción con los ingresos provenientes del trabajo; iv) una muy alta predisposición a trabajar más tiempo para disponer de un ingreso mejor; v) bajas expectativas de mejora en los ingresos personales y familiares; vi) escasa confianza en lograr un ingreso adecuado en la edad pasiva; vii) una visión crítica respecto de la igualdad de oportunidades; viii) una importante demanda en favor de políticas públicas de redistribución de los ingresos de mercado; ix) una fuerte crisis de los mecanismos tradicionales de representación<sup>22</sup>; x) una severa sensación de inseguridad en cuestiones referidas a violencia, derechos humanos, educación de los hijos, conservación del nivel de vida, estabilidad económica y estabilidad política.

Sintetizando: i) en el mercado de empleo remunerado se profundizó la subutilización de fuerza de trabajo con un aumento exponencial del desempleo abierto y de la subocupación horaria; ii) pérdida de calidad de los empleos y expansión de la zona de vulnerabilidad laboral; iii) aumento de la proporción de asalariados no registrados; iv) mayor regresividad en la distribución del ingreso y aumento de la pobreza, v) incremento de la inseguridad socio-económica de las personas.

### ***III.2. El Gasto Público Social (GPS) y su financiamiento***

El fuerte deterioro en los niveles de seguridad socioeconómica de las personas se explica por dos elementos básicos: la situación macroeconómica<sup>23</sup> y la retracción de las instituciones del tradicional Estado de Bienestar (EB). Claramente, el proceso de reforma implementado en los sectores sociales resultó funcional a las transformaciones económicas. En este sentido los cambios tendieron a consolidar el perfil meritocrático de las políticas sociales, a transferir al sector privado las áreas sociales más rentables, a trasladar las fuentes de financiamiento intentando aliviar

---

<sup>21</sup> Se trata del segmento Argentina del Infocus Programme Socio-Economic Security (SES). La encuesta fue realizada a mediados de 2001 en el Gran Buenos Aires, Gran Córdoba y Gran Rosario. Al respecto ver Barbeito y Lo Vuolo (2001)

<sup>22</sup> Principalmente de los partidos políticos y de las organizaciones sindicales.

<sup>23</sup> El 68% de las personas desocupadas que contestaron la encuesta SES consideraban que la principal causa de sus problemas de empleo radicaba en la situación macroeconómica general. Las perspectivas a futuro también eran oscuras: el 55% de las personas consideraron baja o muy baja la probabilidad de encontrar un empleo en los siguientes 12 meses.



las presiones impuestas por la necesidad de mejoras en la competitividad, a desmantelar los componentes protectivos del trabajo, entendidos desde la nueva sabiduría convencional como “rigideces” del mercado.

A comienzos de los años ochenta el gasto público consolidado total (GPCT) de Argentina representaba algo más de 1/3 del PBI y cerca de la mitad de este valor se destinaba a finalidades sociales (GPS)<sup>24</sup>. De esta forma, la llamada prioridad macroeconómica del GPS representaba algo menos de 18% del PBI. Al inicio de la década del 90, y tras fuertes oscilaciones, la presión presupuestaria se había reducido levemente. En cambio aumentó la prioridad fiscal del GPS que pasó a ubicarse encima de 60% del GPCT en 1990.

Durante la primera mitad de esta última década la economía argentina salió de los baches recesivos de 1989/90 y experimentó una fase de rápido crecimiento. Aunque la presión presupuestaria se mantuvo estable, la prioridad fiscal continuó incrementándose: hacia 1995 los recursos destinados a finalidades sociales alcanzaron un techo de 65% del GPCT.

Durante la segunda mitad de la década comenzó una fuerte desaceleración del crecimiento, culminando a partir de 1998 en la depresión económica más profunda y prolongada que haya experimentado la economía argentina. No obstante, la relación GPCT/PBI permaneció relativamente estable y, con leves oscilaciones, la prioridad macroeconómica del GPS se mantuvo en torno a 20% del PBI. Este último coeficiente, si bien su ubica entre los más altos de América Latina, resulta notoriamente inferior a los estándares correspondientes a los países más desarrollados<sup>25</sup>.

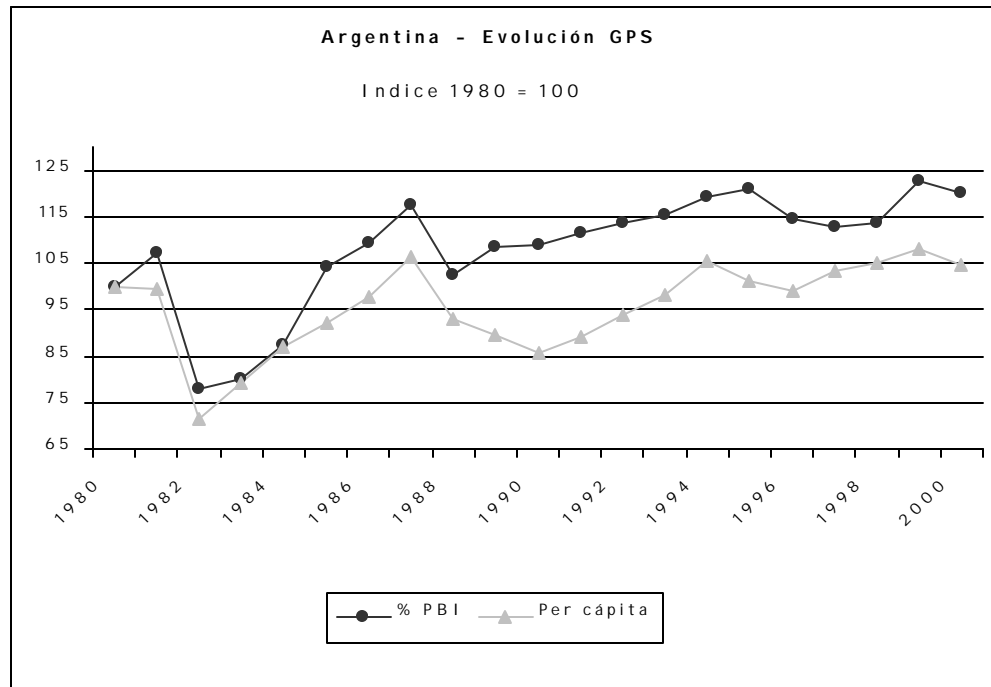
En valores absolutos el GPS de la Argentina, algo superior a los 60.000 millones de pesos a finales de la década del 90, significa alrededor de \$ 1.600 por habitante por año<sup>26</sup>. Esto representa una moderada mejora (alrededor del 5%) respecto de comienzos de la década del 80.

---

<sup>24</sup> Utilizamos aquí la terminología introducida por Cepal que define los siguientes conceptos: i) prioridad macroeconómica =  $GPS/PBI$ ; ii) prioridad fiscal del GPS =  $GPS/GPT$ ; iii) presión presupuestaria =  $GPT/PBI$ . Al respecto ver Cepal (2001).

<sup>25</sup> Según Cepal (2001) el nivel de prioridad macroeconómica del GPS de Argentina era para el promedio 1998-1999 superior al de todos los países de América Latina, con excepción de Brasil (con un nivel de GPS de 21% del PBI) y Uruguay (22,8%).

<sup>26</sup> Estos valores se expresan en moneda constante del año 2000. Recordamos que entonces la paridad entre el peso y el dólar estadounidense era 1:1.



La evolución del GPS presenta en Argentina una característica notoria que también se verifica en el resto de los países de América Latina: tiene un comportamiento pro-cíclico, disminuyendo en las etapas de crisis y recuperándose en las fases expansivas del ciclo económico. En gran medida, este comportamiento es resultado de la estructura de financiamiento del GPS, basada en impuestos que gravan la masa salarial y los consumos. Al mismo tiempo, el alto peso de las remuneraciones dentro del GPS (incluyendo aquí los haberes del sistema previsional) lo hacen sujeto preferente de las políticas de ajuste fiscal, particularmente en contextos inflacionarios. Esta situación ha sido evidente durante los ciclos contractivos de los años 80 y su máxima expresión tiene lugar con los episodios hiperinflacionarios de 1989 y 1990.

Precisamente, el deterioro del nivel real del gasto social en los años previos es un dato central para una evaluación objetiva del comportamiento expansivo del gasto social en la primera mitad de los 90. Al mismo tiempo, los registros disponibles muestran la desaceleración posterior a 1998 y a partir del 2000 se inicia un nuevo ciclo fiscal declinante. En esta ocasión, el mecanismo de ajuste opera mediante la reducción nominal de los salarios de la administración pública y de los haberes del sistema jubilatorio<sup>27</sup>.

<sup>27</sup> A mediados de 2001 se dispuso un recorte de 13% de salarios y jubilaciones, que afectó también a los beneficios correspondientes al régimen de asignaciones familiares.



Otra característica central del GPS argentino es la concentración de las erogaciones en un reducido número de finalidades. Así, en el año 2000, el 37,3% del total del gasto para fines sociales está destinado a previsión social, 23,3% a educación y 23,0% a salud. De esta forma, en sólo tres finalidades se concentra más del 80% del GPS. El resto (16,4%) se distribuye en una diversidad de programas de reducida escala: asignaciones familiares, programas de empleo, asistencia social, vivienda, saneamiento urbano, y otros servicios sociales y urbanos. De hecho, las erogaciones destinadas al conjunto de programas asistenciales y de sostenimiento del ingreso representan sólo 2% del PBI.

Asimismo se observa cierta especialización institucional y de las fuentes de financiamiento. Las políticas que operan bajo la lógica del seguro social tienden a concentrarse casi totalmente en la órbita nacional mientras que las políticas de acceso más universal pasaron a ser responsabilidad completa de las provincias y los municipios. Las reformas operadas durante la década del 90 profundizaron esta característica. Así, por ejemplo, el Sistema Nacional de Previsión Social absorbió gran parte de los regímenes provinciales existentes mientras que la estructura hospitalaria, la atención primaria de la salud, la asistencia social directa y la educación pública fueron transferidas a jurisdicciones provinciales y municipales.

## **Determinantes del gasto**

Una observación más cuidadosa de la evolución del GPS ayuda a comprender la lógica de la expansión del gasto, especialmente en las funciones más relevantes. Esto implica considerar la influencia de tres factores determinantes de la evolución de las erogaciones en finalidades sociales: i) el demográfico, que opera por efecto del crecimiento de la población potencialmente beneficiaria de determinado servicio social; ii) la cobertura, que opera por la expansión de la proporción de potenciales beneficiarios que efectivamente reciben determinado servicio social; iii) el costo/beneficio unitario, que opera por el incremento de los costos de producción de los servicios sociales o por el incremento en el valor monetario de los beneficios otorgados.

Para el caso argentino, y sin perjuicio de ampliar el análisis en las próximas secciones, pueden citarse como ejemplo: i) la alta incidencia del factor demográfico en la expansión del gasto público en previsión social, habida cuenta del acelerado ritmo de envejecimiento poblacional; ii) la incidencia del factor de cobertura en el gasto educativo, debido al ritmo de aumento de la matrícula; iii) la incidencia del factor de costos es particularmente relevante con relación al gasto público en salud, básicamente, en donde el desarrollo tecnológico, lejos de manifestarse en aumentos de productividad y rebaja de costos unitarios se vincula con la difusión de





tecnologías de diagnóstico y tratamiento de mayor complejidad y costos más elevados.

De aquí que los indicadores agregados como la prioridad macroeconómica (GPS/PBI) o el gasto social per cápita no pueden tratarse de manera esquemática o lineal, siendo necesario avanzar en tratamientos más particulares que tomen en cuenta las lógicas de funcionamiento de las principales políticas sociales.

## **Financiamiento del gasto**

¿Qué sucede mientras tanto por el lado del financiamiento social?. En primer lugar, las reducciones de los impuestos sobre la masa salarial que se aplicaron sistemáticamente durante la década del noventa explican gran parte de la erosión de las fuentes de financiamiento de las políticas típicas de seguro social. En los hechos, las rebajas de estos impuestos actuaron como una suerte de “devaluaciones fiscales”, en tanto procuraron reducir los costos laborales de las empresas y aliviar las presiones en materia de competitividad externa provocadas por la apertura comercial y el retraso del tipo de cambio. En 1991 el total de contribuciones patronales a la seguridad social alcanzaba a 33% de la masa salarial, nivel que se había reducido a 18% al final de la década<sup>28</sup>.

Los problemas de financiamiento de las políticas sociales se agravaron con la transferencia de gran parte de la recaudación por aportes personales del sistema previsional a las administradoras privadas (AFJPs). Al mismo tiempo, se aumentó la presión tributaria sobre los consumos (generalización y aumento de la tasa del IVA) y se dispuso a estos fines la afectación parcial de recursos del régimen de coparticipación federal de impuestos. De esta forma, las provincias pasaron a financiar parte de los costos fiscales de la privatización del sistema previsional y también de la reducción de las contribuciones sociales.

Por otro lado, las transferencias a las provincias de los servicios hospitalarios y de las escuelas que aún permanecían en jurisdicción del gobierno nacional, no fueron acompañadas de asignaciones presupuestarias equivalentes a los costos reales de estos servicios. En particular, si se considera el deterioro acumulado durante la década del 80 en la infraestructura física y las remuneraciones del personal, junto con el crecimiento de la demanda. Estas transferencias aumentaron los problemas fiscales de las provincias y las evidentes disparidades entre las mismas.

El lógico deterioro de los servicios sociales derivó en privatizaciones “de hecho”, mediante la implementación de mecanismos de “recuperación de costos” (cobro de aranceles o “sobretasas”) y un mayor autofinanciamiento por parte de los propios

---

<sup>28</sup> El total de contribuciones patronales incluye aportes al sistema de previsión social, al PAMI, al programa de asignaciones familiares, al sistema de obras sociales y al fondo nacional de empleo.



hogares, que pasan a destinar al gasto en salud y educación una proporción mayor de su gasto total. La información de la Encuesta Nacional de Gastos de los Hogares del INDEC permite observar que mientras a mediados de los 80 los hogares destinaban en promedio un 2,6% de sus gastos a la adquisición de servicios y materiales educativos, promediando los 90 destinaban el 4,2% del total de gastos. De la misma forma se incrementó el gasto privado en salud: mientras en 1985/86 los hogares destinaban el 7,9% de sus gastos a este rubro, en 1996/97 destinaban el 9,8%<sup>29</sup>.

Estas transformaciones en las fuentes de financiamiento se conjugan con una estructura tributaria que acentuó su perfil regresivo por aumento de la imposición indirecta. El nivel de la presión tributaria a nivel nacional se ubica en 17,8% del PBI. De este total de recursos casi el 60% proviene de impuestos indirectos, fundamentalmente del impuesto al valor agregado (38,7%) y en menor medida de impuestos internos (10,6%). Paralelamente, de los impuestos que gravan directamente la manifestación de ingreso o riqueza la mayor parte proviene de tributos sobre la remuneración al trabajo, ya sea como aportes a la seguridad social o como impuesto a las ganancias<sup>30</sup>.

Presión Tributaria Nación - 2000

Tipo de Impuesto	Millones \$	% PBI	Estructura %
Ganancias	10.455,14	3,8	21,3
Seguridad Social	8.998,45	3,3	18,3
Patrimonios	1.024,23	0,4	2,1
Otros Directos Nación	600,13	0,2	1,2
<b>Subtotal directos</b>	<b>21.077,96</b>	<b>7,6</b>	<b>42,9</b>
I VA	19.008,54	6,9	38,7
Internos + Combustibles	5.216,36	1,9	10,6
Comercio Exterior	2.008,32	0,7	4,1
Otros Nacionales	2.373,90	0,9	4,8
<b>Subtotal indirectos</b>	<b>28.607,13</b>	<b>10,4</b>	<b>58,3</b>
<b>Deducciones</b>	<b>582,66</b>	<b>0,2</b>	<b>1,2</b>
<b>Total</b>	<b>49.102,43</b>	<b>17,8</b>	<b>100,0</b>

Fuente: En base a Dirección Nacional de Investigación Fiscal.

Recaudación Impositiva Provincial - 2000

Tipo de Impuesto	Miles de \$	Estructura %
Ingresos Brutos	6.112.081	56,3
Impuesto Inmobiliario	1.809.824	16,7
Impuesto a los Automotores	830.620	7,7
Otros Impuestos	1.290.045	11,9

Fuente: Secretaría de Hacienda - Mecon.

Sintetizando: i) el nivel del GPS de la Argentina está muy por debajo del estándar de los países más desarrollados; ii) la evolución del gasto social ha sido procíclica y su finalidad se ha concentrado casi totalmente sólo en tres funciones sociales básicas (previsión social, educación y salud); iii) la relativa rigidez de la prioridad macroeconómica del gasto social tiene lugar en un contexto de ampliación de las desigualdades sociales y aumento de la pobreza; iv) el financiamiento del gasto

<sup>29</sup> La información corresponde al aglomerado Gran Buenos Aires.

<sup>30</sup> En Argentina se encuentra exentos del pago de impuestos a las ganancias las rentas financieras originadas en el sistema bancario institucionalizado, la renta proveniente de títulos de la deuda pública, y los dividendos distribuidos por las sociedades de capital.



público se basa en una estructura de imposición regresiva, donde prevalecen los impuestos indirectos<sup>31</sup>.

#### **IV. Crisis y retracción: Las reformas programáticas de las políticas sociales**

El proceso de reformas llevado a cabo en Argentina durante la década del 90 tuvo como fuente primaria de inspiración las “recetas” formuladas por los organismos multilaterales de crédito delineadas bajo las ideas del denominado Consenso de Washington. Las mismas hacían eje en los siguientes elementos: i) la mejor (o única) manera de aumentar el bienestar de la población consistía en promover el crecimiento económico, cuyos frutos se derramarían al conjunto social; ii) el principal motor del crecimiento económico radicaría en el aumento de la competitividad internacional, para cuyo logro deberían subordinarse todos los demás objetivos sociales; iii) la mejora en la competitividad se lograría mediante el pleno desarrollo del individualismo productivo, sólo posible bajo la existencia de total libertad a la entrada y salida de los intercambios mercantiles<sup>32</sup>; iv) la mejor (o única) acción del Estado favorable al crecimiento económico consistiría en garantizar la reducción de los costos empresarios, lo que permitiría una rápida valorización del capital y con ello una aceleración del proceso de acumulación; v) en este camino se favorecían acciones que promovieran la transformación de las legislaciones laborales protectivas, la reducción de las imposiciones tributarias sobre los factores productivos, la búsqueda del equilibrio fiscal mediante la reducción de los gastos, la privatización de las áreas sociales rentables, la concentración de la acción pública en atenciones focalizadas y de emergencia.

De esta manera, las reformas institucionales ocurridas en Argentina pretendieron imponer una visión estrecha de la política social. Esta visión postula que el objetivo casi excluyente de la política social es el de atender las situaciones de pobreza extrema, abandonando otros objetivos como la reducción de la incertidumbre, la distribución progresiva de los ingresos, la movilidad social. Sintéticamente, puede afirmarse que los postulados que guiaron las reformas fueron<sup>33</sup>:

- la idea de segmentación de las necesidades y de las demandas de cada grupo social, de forma tal de promover la organización de las instituciones en base a intereses particulares.
- nueva definición del concepto y las áreas de competencia de los bienes públicos y privados, de forma tal de incluir a las áreas sociales dentro de la lógica de

---

<sup>31</sup> Cepal (2001) describe las similitudes y diferencias de las características y evolución del GPS en los distintos países de América Latina.

<sup>32</sup> El concepto de “individualismo productivo” se explica en Lo Vuolo (2001).

<sup>33</sup> Aquí seguimos a Lo Vuolo et al. (1999).



funcionamiento del mercado.

- exclusión de los grupos sin capacidad de demanda de las instituciones centrales de la política social.
- mayor número de programas asistenciales como forma de respuesta a los problemas sociales.
- privatización de la administración y de la gestión de los servicios sociales.
- recaudación tributaria asentada en impuestos regresivos y de base universal.
- fomento de vínculos más estrechos entre aportes y beneficios en los seguros sociales.
- mayor desintegración entre la carga tributaria y los beneficios personales, en las restantes políticas sociales.

En lo que sigue exploramos en detalle la manera en que estos ejes determinaron las transformaciones ocurridas en cuatro áreas centrales de la política social.

#### ***IV.1. La reforma en educación***

La reforma aplicada en el área educativa tuvo dos ejes centrales. Por un lado el proceso de traspaso de responsabilidades jurisdiccionales, o descentralización de la prestación del servicio educativo, que habiéndose iniciado mucho tiempo antes en el nivel primario avanzó en la década del '90 en el nivel medio. Por otro lado, la aplicación de la llamada Ley Federal de Educación, que pasó a identificar todo el proceso de transformación educativa<sup>34</sup>.

La Ley de Transferencia de Servicios Educativos<sup>35</sup> se promulgó a comienzos de 1992. Allí se establecía que el Estado Nacional garantizaría que los servicios transferidos fueran prestados con óptima cobertura cuantitativa, alta calidad pedagógica y equidad en todas las jurisdicciones. Entre otras cuestiones operativas, determinaba que todo el personal docente, técnico, administrativo y de servicios generales que se desempeñara en los servicios transferidos, quedaba incorporado a la administración provincial. A este personal debía retribuírsele con una remuneración no inferior a la percibida al momento de la transferencia, respetándosele asimismo la estabilidad y antigüedad que tuviera. Claramente, el principal incentivo para la transferencia de los servicios educativos del gobierno nacional poseía una raíz fiscal, pero, al mismo tiempo, tuvo impactos visibles en la expansión del gasto público de las provincias.

---

<sup>34</sup> Como señalan Tedesco y Tenti (2001), "si bien en otros países de la región también se dictaron leyes que regulaban distintos aspectos del proceso de reforma, en ningún caso existió tanta vinculación con la aplicación de una sola ley, que más que regular situaciones existentes se proponía crearlas".

<sup>35</sup> Ley 24049.



Por su parte, la Ley Federal de Educación<sup>36</sup>, sancionada en 1993, se propuso resolver algunos de los problemas estructurales del sistema educativo argentino: dificultades en la retención, deficiencias en la calidad, desigualdades territoriales y fragmentación institucional. Así, la Ley pretende fijar pautas generales para el funcionamiento del sistema reformando su estructura<sup>37</sup>, amplía el ciclo educativo obligatorio a diez años, renueva los contenidos curriculares, ratifica los principios de gratuidad de la enseñanza, establece la institucionalización de un sistema nacional de evaluación de la calidad de la educación, sugiere políticas compensatorias para atender las diferencias socio-económicas que se verifican al interior del sistema, promueve la modernización de la gestión institucional y fija compromisos de incremento del gasto en educación a cumplirse en el quinquenio posterior a su sanción.

De esta forma se estableció el aumento de la inversión educativa pública en función de la opción más favorable entre la duplicación gradual en valores absolutos (como mínimo a razón de 20% anual, a partir del presupuesto de 1993) o un incremento de 50% en la relación con el PBI (tomando como base el porcentaje del año 1992: 4%). Asimismo, la propia ley establecía que, cuando existiera diferencia entre estas metas de cumplimiento obligatorio y los recursos disponibles, la misma se financiaría con impuestos directos de asignación específica aplicados a los sectores de mayor capacidad contributiva.

Para cumplir con estos compromisos de inversión, a mediados de 1994 se firmó el Pacto Federal Educativo, instrumento que determinó las responsabilidades de las distintas jurisdicciones en el financiamiento de la inversión educativa. Allí se estableció la meta de invertir \$3.000 millones en cinco años (entre 1995 y 1999), en los rubros de infraestructura, equipamiento y capacitación docente. La Nación

---

<sup>36</sup> Ley 24195.

<sup>37</sup> La estructura educativa anterior a la reforma consistía en un ciclo primario obligatorio de 7 años de duración, y un posterior ciclo secundario, o nivel medio, de 5 años de duración. La estructura educativa post-reforma consiste en un año obligatorio de nivel pre-escolar, tres ciclos también obligatorios de tres años de duración cada uno llamado módulos de Educación General Básica (EGB) y tres años adicionales de nivel Polimodal.



financiaría como máximo 80% del costo de los programas acordados con las distintas jurisdicciones, quienes se harían cargo del 20% restante<sup>38</sup>.

Por último, y para avanzar en el cumplimiento de los objetivos de equidad fijados en la Ley, se conformó el Plan Social Educativo donde se definía un conjunto de acciones destinadas a compensar las diferencias socio-económicas entre distintas regiones del país. La mayor parte de los recursos del plan debían destinarse al mejoramiento de la infraestructura edilicia y al equipamiento didáctico de los establecimientos educativos más pobres. Estas acciones se complementarían con un programa de becas para apoyar la escolarización de los adolescentes<sup>39</sup>.

El tipo de reforma y la celeridad con la que se quiso imponer, avanzando en todos los objetivos al mismo tiempo, requiere necesariamente recursos adicionales. Más aún, cuando el punto de partida está signado por la acumulación de un importante retraso en la asignación de recursos, especialmente en relación a las remuneraciones docentes.

Luego de más de 7 años de comenzada la reforma los avances han sido desparejos, tanto respecto al grado de cumplimiento de los distintos objetivos como a la situación de las distintas jurisdicciones. En tal caso, lo primero que puede señalarse es que no existen evaluaciones sistemáticas que indiquen logros o debilidades del proceso de reforma. Los estudios existentes abordan aspectos parciales y arriban, muchas veces, a conclusiones contradictorias. Lo que sí resulta evidente es que las metas cuantitativas establecidas en la Ley Federal de Educación no se alcanzaron, a pesar de la expansión ocurrida tanto en el nivel del gasto como de la matrícula.

## La matrícula

En efecto, **b** que se señala con relativo consenso como el mayor logro de las reformas es la expansión de la matrícula educativa, fundamentalmente impulsada a

---

<sup>38</sup> El Pacto Federal Educativo especificaba asimismo las siguientes metas para la Educación Argentina: i) erradicación de las escuelas rancho en todo el territorio nacional (100%); ii) generalización de la capacitación docente acorde con la transformación educativa en curso (100%); iii) erradicación de los establecimientos educativos precarios (100%); iv) escolarización de niños de 5 años (100%); v) escolarización de niños y adolescentes de 6 a 14 años (100%); vi) escolarización de adolescentes de 15 a 17 años (70%); vii) disminución del índice de repitencia (50%); viii) disminución del analfabetismo absoluto (50%); ix) mejoramiento progresivo del rendimiento escolar; x) aumento de capacidad instalada (20%); xi) mejoramiento del estado edilicio de características deficitarias (100%); xii) incorporación de los establecimientos a la nueva estructura (100%); xiii) equipamiento de infraestructura informática en unidades educativas que cuenten con las mínimas condiciones para su instalación (100%); xiv) bibliotecas escolares (100%); xv) material pedagógico general, básico de investigación y elementos audiovisuales acorde con la transformación educativa en curso (100%).

<sup>39</sup> Tedesco y Tenti (2001).



partir de la vigencia de la Ley Federal de Educación, por la extensión (hacia arriba y hacia abajo) de la obligatoriedad<sup>40</sup>. En efecto entre 1991 y 2000 la matrícula educativa total se expandió a una tasa de 2.19% anual, y el crecimiento fue mayor a partir de la plena vigencia de la transformación impulsada por la ley: entre 1996 y 2000, la matrícula se incrementó a razón de 2.54% anual. Este incremento tuvo lugar principalmente en el nivel superior, cuya matrícula creció a una tasa de 6.8% anual y en el nivel medio, cuya tasa de crecimiento es de 3.8% anual.<sup>41</sup>

### Evolución de los indicadores educativos

(Tasas anuales de variación)

Indicador	1980-2000	1980-1991	1991-2000	1996-2000
<b>Matrícula</b>				
<b>Total</b>	<b>2,64</b>	<b>3,02</b>	<b>2,19</b>	<b>2,54</b>
Inicial	4,91	6,72	2,74	3,30
Primario	1,48	1,87	1,00	1,09
Medio	3,89	3,96	3,81	4,49
Superior	8,25	9,42	6,84	6,44
<b>Población en edad escolar</b>	<b>1,29</b>	<b>1,40</b>	<b>1,15</b>	<b>0,86</b>
<b>Cobertura</b>	<b>1,34</b>	<b>1,59</b>	<b>1,04</b>	<b>1,66</b>
<b>Gasto</b>				
<b>Total</b>	<b>3,13</b>	<b>0,26</b>	<b>6,75</b>	<b>6,28</b>
Educación básica	2,89	0,34	6,09	6,77
Educación superior	4,09	-0,14	9,50	4,64

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Educación

Estos guarismos, si bien significativos, merecen algunas consideraciones. En primer lugar, los incrementos señalados resultan menores a lo sucedido a lo largo de la década del 80. En efecto, entre 1980 y 1991, la matrícula educativa total se incrementó a razón de 3% anual, y en todos los niveles el crecimiento de la década del 80 supera al de la década del 90. Si bien la tasa de crecimiento de la población en edad educativa también era mayor en los años ochenta, lo significativo es que el

<sup>40</sup> Vale la pena aclarar que las fuentes de información cuantitativa de educación son sumamente deficitarias. Por caso, resulta imposible construir una serie histórica prolongada de matrícula educativa, ya que no existe información sistemática entre los años 1989 y 1995. Este "bache" sólo puede ser completado con información del Censo Nacional de Población y Vivienda (1991) y con el Censo Educativo (1994). Sólo para el período 1996-2000 existe un relevamiento anual sistematizado a cargo del Ministerio de Educación.

<sup>41</sup> Debido a las limitaciones señaladas en la disponibilidad de datos, la información cuantitativa que se presenta corresponde sólo a Educación Común, que representa el 95% de la matrícula del sistema educativo. Quedan por tanto excluidos del análisis los regímenes de educación especial, de adultos, artística y otros.



señalado fenómeno de la expansión de la cobertura educativa no nace en los noventa ni se vincula directamente con la reforma sino que es un proceso que viene manifestándose con marcada intensidad desde la década anterior.

En segundo lugar, en la expansión de la matrícula intervienen combinadamente, además del crecimiento vegetativo, factores de mejora en la capacidad de retención de los escolarizados, por lo que las situaciones resultantes pueden ser diversas, y de hecho lo son entre las distintas jurisdicciones provinciales argentinas. Turull (2001), que analiza la evolución de la matrícula de educación común para el período 1996-2000, observa cinco tipos de situaciones: i) el caso de la Ciudad de Buenos Aires, donde la matrícula disminuye, acompañando un decrecimiento de la población y caídas en la repitencia y el abandono, es decir, logrando una buena escolarización con menos población y mejores logros en la retención; ii) provincias donde la matrícula se incrementa juntamente con una disminución de la población y mejoras en la retención, logrando entonces aumentar los niveles de escolarización<sup>42</sup>; iii) provincias donde la matrícula se expande pero también lo hace, aunque levemente la población, dando lugar, gracias a mejoras en los índices de repitencia y abandono a una mayor escolarización con mayor retención<sup>43</sup>; iv) provincias donde la matrícula se expande pero donde la población en edad educativa crece mucho, lo que de esta manera relativiza los avances en las tasas de escolarización<sup>44</sup>; v) provincias donde el crecimiento de la población en edad educativa directamente supera al de la matrícula, evidenciando problemas de escolarización<sup>45</sup>.

## Diferencias regionales y sociales

En este contexto se perpetúan dos ejes problemáticos centrales. Por un lado las disparidades territoriales de calidad y rendimiento, y por el otro la persistencia de retraso y deserción escolar. Los resultados del Operativo de Evaluación de la Calidad Educativa<sup>46</sup> no muestran cambios significativos, no obstante lo cual, se podría destacar como un hecho positivo que la expansión de la matrícula no afectara negativamente la calidad. Sin embargo, no hay evidencias que permitan describir cambios positivos en la desigual distribución de la calidad educativa entre provincias y entre escuelas de áreas pobres y no pobres.

---

<sup>42</sup> A este grupo pertenecen San Juan, Santiago del Estero, Tucumán, Entre Ríos, Córdoba y Santa Fe.

<sup>43</sup> A este grupo pertenecen Buenos Aires, Chaco, Jujuy y Mendoza. También, aunque con mayor presión demográfica: Catamarca, Corrientes, La Pampa, Salta y La Rioja.

<sup>44</sup> A este grupo pertenecen Chubut, Formosa, San Luis, Misiones y Río Negro.

<sup>45</sup> Es el caso de Tierra del Fuego, Neuquén y Santa Cruz.

<sup>46</sup> El operativo consiste en evaluaciones de Lengua y Matemática, realizada a alumnos de determinados años en todo el país, desde 1996.





Filmus (1998) señala que las “desigualdades interjurisdiccionales constatadas en los operativos nacionales de evaluación de la calidad y las diferencias en los indicadores de rendimiento de los sistemas escolares muestran que la brecha educativa entre las provincias es profunda y persistente”. Si bien las tasas de repitencia y abandono muestran una tendencia decreciente en la mayoría de las provincias, algunos rasgos todavía son preocupantes. En primer lugar, la gran dispersión existente en el rendimiento educativo entre las jurisdicciones. En segundo lugar, el hecho que el indicador de repitencia mejore por la toma de decisiones irracionales; en particular, la promoción automática decidida en algunas provincias debido a la imposibilidad de evaluar fehacientemente a los alumnos por la gran cantidad de inconvenientes ocurridos a raíz de la alta conflictividad sindical. En tercer lugar, el alto nivel de deserción que todavía se registra en el nivel medio de educación<sup>47</sup>.

Como se mencionó, las desigualdades no son sólo territoriales sino también sociales. Fiszbein (2001) señala que “los datos provinciales muestran que niños de hogares pobres experimentan altos porcentajes de repitencia e incorporación tardía, así como peores resultados en los exámenes”. Todo hace suponer que las dificultades económicas de la familia del potencial estudiante y la pérdida de la función de movilidad social que tradicionalmente caracterizó al sistema educativo, son los elementos que explican el grueso de la expulsión de los estudiantes. Mientras se avanza con un discurso que descarga los problemas del desempleo en la falta de educación y capacitación de la mano de obra, el sistema educativo no retiene los niños/as y jóvenes, expulsándolos a un difuso espacio de desempleo y subempleo precoz. La precaria situación laboral de las personas activas de la familia, la necesidad de volcar más miembros del hogar al mercado de empleo, presiona para que los menores asuman tareas domésticas o busquen una salida laboral que ofrezca un ingreso adicional.

## **Gasto y financiamiento**

Frente a este contexto socioeconómico, el sistema educativo no provee arreglos institucionales que los atiendan. Los niños de hogares pobres tienen de hecho más problemas y deberían ser sujetos preferentes de tratamiento del sistema. Por caso, tener la posibilidad de permanecer “más tiempo en la escuela y menos tiempo en la

---

<sup>47</sup> Un estudio de Unicef aún no concluido afirma que en la Provincia de Buenos Aires, el 50% de los adolescentes de entre 13 y 17 años que ingresa a la escuela no egresa. De hecho, la tasa de deserción para este grupo de edad creció 30% entre el año 2000 y 2001. (Diario Página/12, 18 - marzo - 2002). Esta información da muestras de la reversión en el proceso expansivo de la matrícula, presumiblemente como consecuencia de la agudización de la crisis económica, principal factor expulsivo de los jóvenes del sistema educativo. En el caso de la Provincia de Buenos Aires, la situación se agravó durante el 2001 por la interrupción del programa de becas para jóvenes de hogares de bajos ingresos.



calle", contar con docentes especializados y motivados, recibir asistencia alimentaria y nutricional, etc. Al respecto, y como ejemplo, la oferta de establecimientos de doble jornada sigue siendo escasa y las evidencias demuestran un deterioro en la calidad y alcance de los comedores escolares<sup>48</sup>.

Otro rasgo notorio de la evolución del sector educativo en la última década es la expansión del gasto público. Entre 1991 y 2000 el GPCT en educación se incrementó a una tasa anual de crecimiento de 6,8%. La mayor tasa de crecimiento corresponde a la educación superior, gasto que en la última década aumentó a razón de 9,5% anual, mientras la educación básica lo hacía a una tasa de 6% anual.

Una primera observación, necesaria para comprender los alcances del incremento del gasto público educativo en el período señalado, está referida al deterioro ocurrido durante los años 80. Entre 1980 y 1991 la matrícula educativa creció a una tasa acumulativa de 3% anual en tanto que el gasto lo hizo en sólo 0,26% anual. La brecha señalada se explica, fundamentalmente, por la caída de las remuneraciones del personal docente. La disminución de la inflación ocurrida durante 1991 da cuenta de una recuperación parcial del salario real lo que también explica parte del incremento del gasto público en valores monetarios constantes.<sup>49</sup>

A su vez, la entrada en vigencia de la Ley Federal conlleva presiones adicionales sobre la expansión del gasto educativo público a partir de los siguiente elementos. En primer lugar, en la medida en que se produjo una fuerte expansión de la matrícula, lo que podría atribuirse, en alguna medida, a la extensión de la obligatoriedad a diez años (el último año del nivel inicial y los tres años del EGB3). Además, el aumento de la matrícula es más intenso en los niveles medio y superior, precisamente, ámbitos en los que el costo unitario del servicio educativo es más elevado.

En segundo lugar, la aplicación de la reforma curricular establecida en la Ley Federal implica, fundamentalmente a partir de la implementación del EGB3, una modificación de las cajas curriculares, la expansión del plantel docente y un consecuente incremento del gasto por alumno. Este punto ha sido especialmente conflictivo en las

---

<sup>48</sup> La información del Ministerio de Educación da cuenta que en el año 1999, sólo 4,7% de los establecimientos del nivel EGB1y2 eran de doble jornada, porcentaje que se elevaba a 5,7% en el nivel EGB3.

<sup>49</sup> Resulta difícil para el caso argentino, realizar un análisis de series monetarias a valores constantes dado el fuerte cambio ocurrido en los precios relativos en el período bajo estudio. Es así que adquiere relevancia el índice de precios que se adopte como deflactor. La expansión del gasto, entre 1980 y 2000, puede resultar mucho mayor si se utiliza el índice precios mayoristas (IPM) que el índice de precios al consumidor (IPC), ya que estos últimos se incrementaron a mayor escala que los primeros. En la información presentada para el gasto educativo, los datos a valores corrientes fueron deflactados por un índice de precios que combina en partes iguales el IPM y el IPC, metodología utilizada por la mayoría de los estudios para este finalidad.



jurisdicciones que han llegado a este grado de implementación de la reforma, donde se dan situaciones que provocan una irracional expansión del gasto, como la duplicación de cargos o el estado de disponibilidad de los docentes del ex séptimo grado del nivel primario. Tal es la presión ejercida en este punto, que algunas jurisdicciones plantean estrategias extremas: interrumpen la aplicación de la reforma, organizan “escuelas articuladas”<sup>50</sup>, los ex docentes de 7mo grado enseñan todas las materias, etc.

De hecho, la conflictividad sindical docente se incrementó durante la segunda mitad de la década y muy particularmente en los últimos años. Un símbolo de esta lucha reivindicativa fue la llamada “Carpa Blanca”, instalada frente al Congreso de la Nación, en donde grupos de docentes de todo el país realizaron prolongadas jornadas de ayuno con el propósito de sensibilizar a la población respecto del deterioro presupuestario del sistema y las bajas remuneraciones. En este contexto, con el cambio de gobierno ocurrido en 1999 se dispuso la creación de un fondo especial destinado a complementar los salarios del personal docente<sup>51</sup>.

Las numerosas medidas de fuerza llevadas a cabo por los gremios docentes acortaron el ciclo educativo, efecto al que debe sumarse el desestímulo proveniente de docentes cuyas condiciones de vida se deterioran de manera significativa. En la actualidad, el salario docente inicial no llega al 40% del salario medio de la economía, el 11.6% de los maestros de primaria y el 4.2% de los profesores de secundaria viven en hogares debajo de la línea de la pobreza<sup>52</sup>.

La motivación, adhesión y la autoestima del personal es un factor decisivo para mejorar los rendimientos del sistema educativo y llevar a cabo reformas estructurales con alguna posibilidad de éxito. Este elemento parece ausente en la experiencia Argentina. Luego de una fase inicial de franca adhesión<sup>53</sup>, las organizaciones sindicales sostuvieron de manera casi unánime un alto grado de conflictividad. De manera más visible, el reclamo estuvo centrado en la cuestión salarial y el incumplimiento de los pagos correspondientes al “incentivo docente”. Al

---

<sup>50</sup> Las escuelas articuladas consiste en el dictado conjunto entre dos escuelas de los distintos niveles del EGB3.

<sup>51</sup> Es el caso del Fondo del Incentivo Docente, financiado con un impuesto al parque automotor. El pago de esta retribución no llegó a efectivizarse completamente y de hecho esta partida se encuentra directamente excluida del presupuesto 2002.

<sup>52</sup> I IPE (2000).

<sup>53</sup> Tedesco y Tenti (2001) señalan que en 1994, Marta Maffei (por entonces secretaria adjunta de la Confederación de Trabajadores de la Educación, CTERA) sostuvo que las movilizaciones sociales organizadas por el sindicato de docentes habían logrado impedir la aprobación del anterior proyecto de ley y que de esta manera “se pudo lograr una Ley (se refiere a la Ley Federal de Educación finalmente promulgada) que es un modelo de concertación, en la cual se dio satisfacción a cada una de las partes”.



mismo tiempo, se han señalado otros factores de tensión, como la situación de inseguridad provocada por disfunciones entre la formación de los docentes y los requerimientos introducidos por los cambios curriculares y pedagógicos<sup>54</sup>. En igual sentido, se han manifestado permanentes tensiones y conflictos relacionadas con las presiones gubernamentales tendientes a modificar las normas laborales protectivas contenidas en el Estatuto Docente.

Es evidente que los problemas señalados no pueden ser compensados con los esquemas de capacitación que fueron previstos en la reforma educativa. Mas aún, cuando estos mismos mecanismos son evaluados de manera poco favorable. Si bien existió un programa masivo de calificación para la nueva estructura y contenidos, canalizada a través de la Red Federal de Formación Docente Continua, apenas la mitad de los docentes manifiesta estar satisfecho con la capacitación recibida<sup>55</sup>.

En tercer lugar, una mirada de conjunto de la expansión del gasto oculta la diversidad de situaciones que se dan entre las jurisdicciones. La provincia de Buenos Aires explica 35% del gasto provincial total y el incremento ocurrido en esta jurisdicción marca la tendencia del gasto total ocultándose así la presencia de fuertes disparidades en el comportamiento de las provincias.

En cuarto lugar, ha existido de hecho un incremento en el gasto en infraestructura y equipamiento escolar, así como en políticas compensatorias en el marco del Plan Social Educativo, destinadas fundamentalmente a dotar de recursos a las escuelas de las zonas más marginales y al otorgamiento de becas para estudiantes de hogares pobres. Muchas de estas acciones han sido empero interrumpidas en el último año.

Con todo, las metas de incremento del gasto establecidas en el Pacto Federal Educativo tampoco se cumplieron. El gasto público en educación creció, como se mencionó, a una tasa bastante inferior al 20% anual establecido. Tampoco se alcanzó el objetivo de incrementar 50% la participación del gasto educativo en el PBI. En 1993 el gasto total consolidado en educación representaba 4,1% del PBI y este valor había ascendido a 4,9% en el 2000, esto es, un incremento de esta participación inferior al 20%. A su vez, de los \$ 2400 millones que la Nación se había comprometido a aportar en los rubros infraestructura, equipamiento y capacitación docente, entre 1995 y 1999, había concretado menos del 40%<sup>56</sup>.

---

<sup>54</sup> Tedesco y Tenti (2001) señalan que el desfase entre las competencias y saberes previos y las nuevas exigencias del servicio puede estar en la base de la sensación de inseguridad y malestar que se expresó en amplias capas del cuerpo docente. Incluso esta sensación puede explicar la numerosa participación de los docentes en las actividades de capacitación ofrecidas, como simple estrategia de sobrevivencia en el sistema, motivada por el miedo a perder el puesto por efecto de una descalificación relativa, ocasionada por un cambio en sus condiciones de trabajo.

<sup>55</sup> Tedesco y Tenti (2001).

<sup>56</sup> Por lo demás no existen estudios específicos que permitan evaluar el grado de avance en las metas específicas establecidas en el Pacto Federal Educativo.



## Resultados

De esta manera, y más allá de los logros parciales del Plan Social Educativo, la aplicación de la Ley Federal de Educación ha profundizado la fragmentación del sistema, al no garantizar en los hechos un mínimo de homogeneidad en la calidad educativa y dejar librado a las posibilidades individuales de las provincias cómo continuar con una reforma naturalmente expansiva del gasto en un contexto fiscal restrictivo. Así, la evolución del gasto público a partir de 2001 muestra una tendencia decreciente, se verifica una virtual desarticulación de gran parte de las acciones, incluida la propia reforma curricular, y se hacen recurrentes y expansivos los conflictos sindicales docentes, con la consecuente pérdida de jornadas y el acortamiento del ciclo educativo.

Sintetizando: i) la aplicación de la Ley Federal de Educación como eje de la reforma educativa implicó una fuerte expansión de la matrícula y la necesidad de recursos adicionales en el área; ii) tanto las metas como los compromisos de inversión pactados en la Ley no han sido cumplidos; iii) en este sentido, la reforma no logró revertir las disparidades territoriales y sociales de calidad y rendimiento, así como los problemas de retraso y deserción escolar; iv) tampoco se logró incrementar el tiempo de permanencia de los niños en la escuela, elemento especialmente importante para los niños pobres quienes deberían absorber el incremento de la matrícula y la mejora en los índices de repitencia; v) la transferencia total de la responsabilidad en la prestación del servicio educativo, implicó presiones fiscales adicionales a las provincias; vi) en los últimos años esta presión se manifestó en deterioro de las remuneraciones docentes lo que implicó la pauperización de los recursos humanos del sector, el aumento de la conflictividad gremial y la consecuente pérdida de jornadas y reducción del ciclo lectivo; vii) el deterioro en las condiciones de financiamiento alerta sobre la desarticulación de las acciones emprendidas, la profundización de los conflictos gremiales docentes y la amenaza sobre la calidad del servicio educativo ofrecido.

### ***IV.2. La reforma en salud***

El dato clave del sistema de salud argentino fue siempre su fragmentación y la puja distributiva entre los distintos agentes oligopólicos que participan en este "mercado". Lejos de resolver estos problemas, las políticas implementadas en los últimos años los profundizaron.

Las reformas se establecieron a partir de los siguientes ejes: i) descentralización y desconcentración de efectores de salud; ii) promoción de los hospitales públicos de autogestión; iii) desregulación del subsistema de obras sociales; iv) expansión, sin regulación, de los sistemas de seguros privados; v) transformación del PAMI.



## **Descentralización y atención hospitalaria**

El proceso de descentralización administrativa se impulsó a fines de la década del 80. A pesar del discurso que lo promovió, no tuvo como motivación central la búsqueda de niveles crecientes de eficiencia y equidad, sino más bien, obedeció a la presión ejercida por la Nación a fin de modificar en su favor la relación financiera con los Estados subnacionales (provinciales y municipales)<sup>57</sup>. El escenario construido tras este proceso es, lógicamente, uno de profundización de las disparidades interjurisdiccionales. La falta de mecanismos adecuados de coordinación produjo una gran heterogeneidad tanto en las modalidades operativas como en los resultados.

Paralelamente a la descentralización administrativa se promovieron los hospitales públicos de autogestión (HPA). Por decreto se estableció la obligación para todos los agentes inscriptos en el Sistema Nacional de Seguro de Salud (prestadores públicos o privados) a pagar las prestaciones que sus beneficiarios demandaran en los hospitales públicos. De esta forma se intenta atar el funcionamiento de los centros de salud a su capacidad autónoma de generar recursos.

Los HPA están obligados a brindar atención médica en forma igualitaria a toda la población y, en forma gratuita, a los pacientes carentes de recursos. Para ello se exige la constitución de dependencias administrativas que permitan establecer la situación socio-económica de la población que demande servicios, para poder determinar si es "indigente" y "merecedor" de atención gratuita. De esta forma, el hospital público deja de ser "universal" y se constituye en un establecimiento asistencial que pretende "segmentar" a la población según su nivel de ingresos.

El doble juego entre búsqueda de recursos y selección de beneficiarios, crea una tensión donde los pobres no son bienvenidos, sobre todo cuando se producen divisiones entre aquellas dependencias capaces de generar ingresos y las que no pueden hacerlo. Por esta misma razón, se fomentan conflictos entre hospitales ubicados en distintas zonas geográficas que se resisten a recibir población que no sea de su jurisdicción. Así se crea una tensión entre descentralización y generación/utilización de recursos.

## **Obras sociales**

Uno de los aspectos más controvertidos de la reforma tuvo que ver con la transformación del sistema de obras sociales. El proyecto original del Sistema Nacional de Seguro de Salud de fines de los 80 preveía el funcionamiento de las obras sociales en su formato tradicional, pero eliminando la restricción que obligaba

---

<sup>57</sup> Cetrángolo y Devoto (1998).



a cada trabajador a afiliarse a la obra social correspondiente a su actividad. A pesar de que este seguro comprendía a la población del país en su conjunto, en el tratamiento de los recursos se diferenciaban las fuentes para cada grupo beneficiario: trabajadores en relación de dependencia, sus familiares y los pasivos, por un lado, y las personas carentes de recursos, por el otro, conformando dos subsistemas independientes. La incorporación de la población de bajos recursos quedaba a cargo de manera conjunta de los presupuestos nacional y de las provincias adheridas al Seguro Nacional.<sup>58</sup>

Este proyecto original fue transformándose a lo largo del proceso de implementación efectiva de la reforma, el cual se dio a través del dictado de sucesivos decretos, sin intervención parlamentaria. Así, la desregulación del sistema como tal comienza en 1993 al permitirse que los beneficiarios de entidades del Seguro Nacional de Salud pudieran elegir libremente su obra social. Más tarde, ese mismo año, se incorpora a los pasivos dentro del conjunto de beneficiarios que pueden optar por la obra social que deseen, definiendo un plan de atención médica especial para este grupo, a la vez que se prohíbe la doble afiliación de los beneficiarios. Por otro lado, se introduce la posibilidad de pactar entre empleados y obras sociales planes diferenciales de salud, con la opción de hacer aportes adicionales<sup>59</sup>.

El andamiaje institucional se completa con el Fondo Solidario de Redistribución (FSR), instrumento automático que se ocupa de financiar la complementación de ingresos per cápita de aquellas obras sociales cuyo ingreso por beneficiario resultara inferior a un mínimo establecido<sup>60</sup>. Decretos sucesivos establecieron alícuotas diferenciadas de contribución al FSR según nivel salarial e integraron al Fondo una parte de lo recaudado a través de la extensión del IVA a las empresas de medicina pre-paga.

Finalmente se establece el Plan Médico Obligatorio (PMO), conjunto de coberturas médico-asistenciales de carácter universal que todas las obras sociales deben garantizar a sus beneficiarios. El no cumplimiento de esta cobertura implicaría su fusión con otro u otros agentes o su liquidación.

De manera simultánea a estas disposiciones se determinó la reducción de las contribuciones patronales destinadas al financiamiento de las obras sociales. Un estudio reciente citado por Tobar (2001) estimó que en el período 1995-1999 el sistema de obras sociales dejó de percibir un total de \$ 14726 millones en función del conjunto de medidas implementadas para mejorar la competitividad de la

---

<sup>58</sup> Cetrángolo y Devoto (1998).

<sup>59</sup> Estas disposiciones sólo fueron efectivamente reglamentadas hacia 1997.

<sup>60</sup> Este monto mínimo se estableció en \$20 más el seguro de enfermedades de baja incidencia y alto costo.



economía argentina, entre ellas, la reducción de las contribuciones patronales a las obras sociales.

El primer período de libre elección comenzó a efectivizarse a principios de 1997 y el *lobby* sindical consiguió restringir esta “libertad” sólo a las obras sociales sindicales. Esta situación continúa hasta el presente, ya que el decreto que establecía la libre competencia entre obras sociales nacionales y empresas privadas de medicina pre-paga a partir de comienzos de 2001, fue posteriormente derogado.

Sin embargo, el solo hecho de permitir el cambio de entidad aseguradora a los beneficiarios de OS nacionales incentivó formas de asociación a través de contratos de concesión y gerenciamiento por el cual las OSN delegan a las prepagas la responsabilidad de la asistencia médica del total o una parte de sus beneficiarios estableciendo para ello un pago capitado mensual. Así, muchas obras sociales se están desprendiendo de sus responsabilidades de operadores del sistema de salud. De hecho, el 17% del padrón de las OS accede a la red prestadora de empresas de medicina pre-paga a través de contratos de gerenciamiento<sup>61</sup>.

La consecuencia natural del proceso de desregulación del sistema de seguro social en salud, tal como ha sido implementado, es la concentración y segmentación del mercado. Es esperable una fuga masiva de afiliados de ingresos más altos hacia un conjunto de pocas obras sociales o hacia los planes más caros de cada obra social, implicando una caída aún mayor en el financiamiento de las obras sociales de menores recursos.

De esta manera, el sistema se aleja cada vez más de cualquier pretensión de equidad. El establecimiento del PMO como único requisito obligatorio universaliza hacia abajo el nivel de las prestaciones. Claramente no se trata de un patrón “igualitario” sino de un “estándar mínimo”, que sería la única prestación recibida por la mayor parte de la población<sup>62</sup>.

## **PAMI**

Finalmente el PAMI, programa de atención médica para la población pasiva, que constituye de hecho la mayor obra social del país no quedó ajeno a este proceso desregulatorio. Desde 1995 se ha permitido a los afiliados del PAMI retornar a la obra social a la que pertenecían antes de su jubilación, o acceder a alguna otra de entre un listado de entidades que aceptaron recibir a estos afiliados. Más de medio

---

<sup>61</sup> Tobar (2001).

<sup>62</sup> El nivel de contribución de la mayoría de la población no alcanza al mínimo garantizado por la reglamentación. Tobar (2001) señala que de los 11,6 millones de beneficiarios de las obras sociales nacionales hay casi 6 millones de beneficiarios que deberían ser subsidiados por el FSR puesto que sus aportes no llegan a garantizar los \$20 por afiliado/mes.





millón de beneficiarios han elegido esta alternativa, lo que redujo significativamente la afiliación total al PAMI<sup>63</sup>.

Este proceso se enmarca dentro de la mayor crisis financiera que haya atravesado la institución. Una sucesión de administraciones e intervenciones con fuerte inclinación hacia las contrataciones corruptamente onerosas sumada a la reducción de las contribuciones patronales como parte de la política económica que priorizó la mejora en el costo laboral frente a otros objetivos sociales, contribuyeron al desfinanciamiento de la entidad.

El riesgo cierto es la transformación de esta institución en un sistema asistencial devaluado destinado a las personas mayores de edad y carente de recursos específicos. En esta dirección puede señalarse la baja en los ingresos propios del PAMI, que en 1999 y 2000 recibió transferencias del Tesoro Nacional. En el 2001 se estableció que estas transferencias sólo podían utilizarse para la cancelación de pasivos, con lo que el PAMI dependió de sus ingresos propios para la prestación de servicios sociales, lo que profundizó el deterioro en la calidad de los mismos.

## Resultados

En definitiva, el escenario generado por las transformaciones ocurridas en el área de salud en la última década es uno de polarización en la situación de las personas. Por un lado se encuentran quienes conservan un poder adquisitivo lo suficientemente elevado como para contratar una cobertura de salud. Este grupo abarca tanto a quienes directamente recurren al mercado de los seguros privados de salud, como a quienes conservan una cobertura de obra social. Por el otro lado, se encuentran quienes recurren a los servicios hospitalarios públicos, desde los sectores que siempre lo hicieron, hasta el creciente contingente de personas que, viendo precarizada su situación de empleo remunerado, han perdido la cobertura de obra social.

A su vez dentro de estos grupos, en particular del primero, se profundiza la segmentación. Esto es particularmente claro en el caso de las obras sociales. La posibilidad de libre elección implicó que los asalariados con mayores ingresos se concentraran en las obras sociales con mejores prestaciones, y fundamentalmente en aquellas con acuerdos de prestación con efectores privados. Mientras tanto, los asalariados de menores ingresos no pudieron ejercer esta "libre opción", por la imposibilidad de pagar la diferencia necesaria para acceder a mejores planes.

Por otro lado, la combinación de deterioro en la calidad de las prestaciones de las obras sociales junto con la desregulación del sistema, impulsa una fuerte expansión de las empresas privadas de medicina pre-paga, que también presentan una

---

<sup>63</sup> Lloyd-Sherlock (2002).



estructura fuertemente concentrada. Este sector sigue sin regularse específicamente y al interior del mismo conviven empresas que no cumplen los contratos con entidades no comerciales cuyo principal objetivo es la prestación de mejores servicios. En esta incertidumbre, es casi imposible evitar los problemas de selección adversa que no legitiman el accionar de este componente creciente de prestadores. Como señala Tobar (2001) se gastará excesivamente en seleccionar riesgos y las personas con mayores probabilidades de consumo de asistencia no tendrán un seguro adecuado.

Esta situación tiene su correlato en la expansión del gasto. En efecto, la mayor presión que la población "expulsada" de la cobertura de los esquemas de seguro social (privado u obra social) ejerce sobre la atención pública se verifica en un crecimiento del gasto en atención de la salud a una tasa de 5% anual durante la década del 90. Este crecimiento se desacelera durante la segunda mitad de este decenio: entre 1996 y 2000 el gasto público en atención de la salud crece a razón del 4,2% anual.

Si bien la información disponible no permite evaluar el crecimiento de la cobertura, los factores mencionados a lo largo del trabajo, en particular el referido a la situación del mercado de empleo remunerado y la distribución del ingreso, permite suponer un fuerte crecimiento de la demanda de servicios de salud del sector estatal. De hecho la evidencia demuestra que se ha producido un ajuste vía deterioro en la calidad de la atención, reducción de la remuneración real de los agentes y carencia de insumos básicos. La emergencia sanitaria nacional, recientemente decretada, se expresa en este sentido<sup>64</sup>.

Especialmente preocupante resulta la situación del PAMI. Si bien a lo largo de la última década el gasto destinado al financiamiento de la obra social de los jubilados se incrementó 4% anual, entre 1996 y 2000 el mismo se redujo a razón de 1,5% anual. Sobran los comentarios acerca de la implicancia de este desfinanciamiento sobre la salud y la vida de las personas de mayor edad.

Finalmente, poco se ha avanzado en una regulación positiva del mercado de medicamentos. La presión de los lobbies farmacéuticos nacionales y extranjeros se

---

<sup>64</sup> Por decreto 486/2002 el Poder Ejecutivo estableció la Emergencia Nacional Sanitaria hasta el 31 de diciembre de 2002, habilitando al Ministerio de Salud de la Nación a realizar las acciones necesarias para garantizar a la población argentina el acceso a los bienes y servicios básicos para la conservación de la salud de la población. En tal sentido, establece, entre otros puntos, mecanismos de provisión de insumos y medicamentos a instituciones públicas de salud con servicios de internación, la afectación de partidas presupuestarias específicas, modalidades de compra y contrataciones extraordinarias, la universalización del acceso a medicamentos mediante un seguro de medicamentos de uso ambulatorio para jefes de hogar y la utilización de medicamentos genéricos.



hizo evidente en relación al conflictivo tema de la Ley de Patentes. En la práctica, el de medicamentos es en Argentina un mercado oligopólico con precios muy elevados.

Así, Argentina es el país de América Latina con mayor gasto de medicamentos por habitante, a pesar de tener un alto porcentaje de la población sin acceso asegurado a medicamentos esenciales. De hecho, los beneficiarios del sector público son lo que, en proporción a sus ingresos, gastan más en medicamentos. (I salud, 1999)

Sintetizando: i) el proceso de descentralización de los servicios de salud profundizó la fragmentación del sistema y sus disparidades territoriales; ii) el funcionamiento de los HPA no mejoró sustancialmente la situación financiera de los centros asistenciales y en cambio contribuyó a la segmentación de la población asistida; iii) la desregulación parcial de las obras sociales y las estrategias de asociación de éstas con entidades de medicina pre-paga, favoreció la concentración y segmentación del mercado; iv) el establecimiento del PMO como único requisito obligatorio universaliza hacia abajo el nivel de las prestaciones; v) se observa una carencia absoluta de regulación del sector privado prestador de servicios de salud; vi) los problemas financieros del PAMI amenazan con transformarlo en una institución asistencial para las personas de bajos recursos; vii) el imperfecto mercado de medicamentos continúa segmentando el acceso universal de la población a un consumo racional de los mismos.

### ***IV.3. La reforma en previsión social***

La reforma previsional es uno de los pilares de las transformaciones institucionales del país. No produjo modificaciones dentro del rango de tolerancia del sistema existente, sino que significó una reforma profunda al sistema vigente desde 1967. Los fundamentos esgrimidos por los responsables de la reforma siguieron la línea diagnóstica y argumentativa de la NOP (Nueva Ortodoxia en materia Previsional)<sup>65</sup>. Sintéticamente, en Argentina se cambió un régimen público de reparto simple de ingresos y gastos por otro "mixto", que combina un régimen de reparto (administrado públicamente) y otro de capitalización individual de aportes administrado por empresas privadas<sup>66</sup>. Adicionalmente, se extendió la edad mínima

---

<sup>65</sup> Para una exposición desarrollada del argumento de la NOP, consultar Lo Vuolo (1996)

<sup>66</sup> En rigor, para muchos, la reforma argentina aparece como un sistema "mixto" que busca un camino intermedio entre el sistema chileno "totalmente privado" de capitalización individual de aportes, y el sistema de reparto "totalmente público". Sin embargo, la realidad ha demostrado que el sistema argentino nació como un híbrido desarticulado y un primer paso en una estrategia que tenía como inspiración final el sistema chileno, aunque trata de solucionar algunas de sus evidentes limitaciones. En particular, el elevado costo fiscal de la alternativa totalmente privada y los problemas políticos de un modelo que genera total incertidumbre con respecto al beneficio y no garantiza al menos un pilar definido de beneficios.



para acceder al beneficio previsional, de 55 a 60 años para las mujeres y de 60 a 65 para los hombres.

En el nuevo esquema, el haber previsional se compone de: a) en el Régimen Previsional Público (RPP), una Prestación Básica Uniforme (PBU), una Prestación Complementaria (PC) y una Prestación Adicional por Permanencia (PAP); b) en el Régimen de Capitalización, una PBU, una PC y el haber por capitalización (HC). La PBU es una suma fija para cada jubilado. Hasta 30 años de servicio es equivalente a 2,5 veces el "Aporte Medio Previsional Obligatorio" (AMPO) y se incrementa en 1% por año adicional<sup>67</sup>. La PC se calcula como 1,5% por cada año de servicios con aportes, con un máximo de 35 años y calculados sobre el promedio de las remuneraciones sujetas a aportes durante los 10 años anteriores a la cesación de servicios, con un máximo de un AMPO-MOPRE por año de servicios. La PAP se calcula como 0.85% por cada año de servicios con aportes realizados al nuevo sistema, con igual forma y metodología que la PC.

El funcionamiento del pilar de capitalización individual es similar al chileno, absorbiendo 11% de la nómina salarial de los que opten por el régimen mixto. Además del encaje obligatorio, se establece una rentabilidad mínima del fondo, computada en relación a la rentabilidad promedio del sistema. La rentabilidad mínima se garantiza mediante la constitución de un Fondo de Fluctuación, integrado por todo exceso de rentabilidad sobre el promedio más un porcentaje. Por su parte, el componente público del sistema se financia con el 11% de la nómina salarial de quienes optan por permanecer en el sistema de reparto más las contribuciones patronales correspondientes a todos los afiliados.

La reforma previsional se impuso como resultado de profundizar los conflictos entre los activos y los pasivos. La elección fue a favor de los trabajadores de mejores ingresos del sector formal y en desmedro de los grupos con baja capacidad de aporte regular y de los pasivos.

Además, a partir de la reforma, todas las medidas adoptadas apuntan a profundizar los problemas del financiamiento de las actuales jubilaciones ya sea por baja de recursos o por aumento de costos a absorber por el sistema público (rebaja de cotización patronal, absorción de Cajas Provinciales, falta de ajuste de los haberes, dependencia del IVA en momentos recesivos) y a desestimular así la opción de los aportantes por el RPP. Cabe mencionar por ejemplo, que desde 1995 se estableció

---

<sup>67</sup> El AMPO es algo así como la "unidad de medida" del nuevo sistema y se obtiene dividiendo el promedio mensual de los aportes totales por el número total de afiliados que se encuentren aportando. Se computa dos veces al año. A partir del 25/08/97, por Decreto 833/97, se elimina al AMPO y en su lugar pasa a utilizarse al MOPRE como unidad de referencia para establecer la movilidad de las prestaciones del régimen de reparto y el valor de la renta presunta para el aporte de los trabajadores autónomos. De esta forma se desvincula la movilidad de las prestaciones de la recaudación previsional, y se impone la restricción presupuestaria como criterio de fijación de esta unidad de referencia.



que el Estado Nacional sólo garantizaría el pago de los haberes hasta el monto de los créditos presupuestarios y que sólo reconocería la movilidad que estableciera el presupuesto.

Los problemas del sistema se siguieron multiplicando por decisiones políticas. A fines de 2000 una nueva ley de emergencia económica vuelve a establecer pautas de consolidación de deudas mediante emisión de bonos y suspensión de juicios. Pocos días después, mediante un decreto se suprime la PBU y se la pretende reemplazar por una Prestación Suplementaria, además de establecer nuevas pautas para la administración de las AFJPs. Estas disposiciones no lograron ser implementadas.

El golpe de gracia a la lógica del sistema lo dan sus propios inspiradores nuevamente en el gobierno. En Noviembre de 2001, el nuevamente Ministro Domingo Cavallo decreta el aumento de la participación del de la deuda pública en los fondos de pensiones permitiendo que alcance el 100% y también la reducción de los aportes personales a 5% de los salarios. Estas medidas de desfinanciamiento del sistema privado y de "estatización" del valor de los fondos, se complementan a comienzos de 2002 con la "pesificación" forzosa de los mismos.

## Resultados

Los objetivos que supuestamente deberían haberse alcanzado con la reforma, no se cumplieron. Al tiempo que se deterioran los beneficios previsionales de los actuales pasivos, aumenta la oferta de trabajo de las personas ancianas y la presión para aplicar programas asistenciales dirigidos a las mismas. Lo llamativo es que estos programas no sólo buscan atender a los que no tienen cobertura previsional sino que también deben extenderse a aquellos que, al menos formalmente, la tienen. De esta forma, lo que deja de cubrir una política pública se transforma como demanda para otra política. Lo que parece una solución es, en realidad, creación de otros problemas.

Contra todos los pronósticos oficiales en cuanto a los estímulos que la reforma generaría para aumentar la cobertura y el cumplimiento del pago de aportes, en los hechos creció la evasión y se observa una disminución progresiva del número de aportantes efectivos. Mientras en 1995, 61% de los afiliados eran aportantes efectivos, esta relación se redujo al 47% en el 2000. Este problema es particularmente grave entre los trabajadores "autónomos", precisamente aquellos sobre los que, supuestamente, la capitalización privada debería haber generado estímulos positivos. En particular, el piso colocado para el aporte, dejó fuera del sistema a los sectores de más bajos recursos para los que representa un monto desproporcionado de su ingreso.



Asimismo el desarrollo de los fondos de pensiones tampoco tuvo el efecto deseado sobre el mercado de capitales. En particular, no se verifica un impacto positivo en el financiamiento de la inversión de largo plazo. De las pocas tenencias en acciones de las AFJPs, gran parte es de empresas extranjeras. La mayor proporción de la cartera está ocupada con Títulos Públicos Nacionales y depósitos a Plazo Fijo.

Por otro lado, el costo administrativo del nuevo sistema es muy elevado y cerca de 50% de los mismos se gasta en comercialización<sup>68</sup>. Las diferencias entre las AFJPs de comisiones más bajas y las más altas llegaban hasta 77%, pero sin embargo está probado que no es el costo lo que moviliza la selección de administradoras, sino la acción y gastos en promoción. El grado de concentración del mercado aumentó sistemáticamente: de las 26 AFJPs originarias, a junio de 2001 sólo quedaban 13 y cuatro de ellas concentraban 66% de los afiliados. La transparencia y la competencia no es una característica del mercado donde la mayoría de los empresas pertenecen (y confunden sus intereses) con *holdings* financieros.

Así, la reforma supuestamente privada muestra muchos de los problemas achacados al sistema público pero sin ninguna garantía. La "inseguridad jurídica" del sistema es creciente. En los hechos, este tipo de reformas también "engañan" en el corto plazo, dando la idea de que pueden financiarse captando fondos de todos lados (incluyendo privatizaciones, asistencia externa) pero en el largo plazo no se pueden sostener y pasan a ser un apéndice de la política macroeconómica de coyuntura.

De este modo, Argentina hizo un enorme esfuerzo en recursos económicos para imponer una reforma que, lejos de resolver problemas, los agravó. Incluso, en gran medida está dilapidando los recursos simbólicos que supuestamente representa, como son los estímulos al ahorro provenientes de la capitalización de fondos en una cuenta individual. Lo oneroso de las comisiones, la inestabilidad de los rendimientos financieros y finalmente la fuerte dependencia de la deuda pública han ido erosionando el valor real de los fondos.

Sintetizando, el resultado de la reforma previsional argentina es que: i) bajó la cobertura de los activos; ii) se deterioraron los beneficios de los actuales pasivos y las posibilidades de mejorarlos en el futuro; iii) no se observan mejoras en el empleo formalizado; iv) aumenta la segmentación entre las personas ancianas; v) se cerraron las posibilidades de acceso de los grupos de bajos ingresos, trasladando el problema a las áreas asistenciales; vi) se generó un mercado de fondos de pensiones altamente concentrado; vii) muchas AFJPs operan como un producto alternativo de *holdings* financieros; viii) se erosionaron los valores reales de los fondos de los pocos aportantes regulares al sistema; ix) el costo de la reforma ha sido muy alto sin resultados positivos correlativos.

---

<sup>68</sup> Las comisiones promedio se ubican en 2,28% del salario.



#### ***IV.4. La reforma en las políticas de empleo y los sistemas de protección contra el desempleo.***

La reforma en las políticas relacionadas con el mercado de empleo remunerado comenzó “formalmente” con la sanción, en 1991, de la llamada Ley Nacional de Empleo que, entre otras cuestiones: i) crea el Fondo Nacional de Empleo, cuyos recursos provienen de la transferencia de fondos del programa de asignaciones familiares y desde donde se financia el “seguro de desempleo”; ii) crea distintas modalidades de contratación laboral inestables, “promovidas” mediante rebajas o eliminación de cargas sociales; iii) crea programas de empleo para los llamados “grupos especiales de trabajadores”.

Más adelante, con el argumento de mejorar la competitividad de la economía y promover el crecimiento para, de esta forma, disminuir el desempleo, el gobierno profundizó la flexibilización laboral mediante dos tipos principales de mecanismos. Por un lado, mediante el dictado de una legislación que derogó o condicionó algunos derechos laborales y restringió el alcance de otros. Por otro lado, autorizando a celebrar convenios colectivos derogando normas laborales mínimas, esto es, permitiendo negociar colectivamente a la baja en materias que antes no eran modificables por esta vía. Además se promovió la descentralización a nivel de empresa de este tipo de negociaciones, reduciendo el control estatal del cumplimiento de las cláusulas de incremento salarial por productividad. En los hechos, la productividad creció y los salarios no. Adicionalmente se congeló el salario mínimo, vital y móvil.

#### **Seguro de desempleo**

El seguro de desempleo y las políticas activas de empleo no estaban contempladas históricamente en los arreglos institucionales de las políticas sociales de la Argentina. El Fondo Nacional de Empleo instituido en la Ley, al que se le asignó 1,5% de las contribuciones patronales que, hasta ese momento, se destinaban a asignaciones familiares, tuvo como objetivo atender al nuevo seguro de desempleo y a muchos de los llamados programas de empleo<sup>69</sup>.

Las prestaciones por desempleo comprenden a todos los trabajadores en relación de dependencia cuyo contrato se rija por la Ley de Contrato de Trabajo. Quedan excluidos los trabajadores rurales, el servicio doméstico y quienes dejan de prestar servicios en la administración pública por medidas de racionalización administrativa. Para recibir la prestación es necesario encontrarse en situación “legal” de

---

<sup>69</sup> Con todo, en el año 2000, el total de recursos asignados a políticas activas y pasivas de empleo alcanzaba tan sólo a 0,27% del PBI.



desempleo, estar disponible para ocupar un puesto de trabajo, inscripto en el Sistema Único de Registro Laboral, haber cotizado al Fondo Nacional de Empleo por un período mínimo de doce meses durante los tres años anteriores al cese del contrato de trabajo que dio lugar a la situación legal de desempleo y no percibir beneficios previsionales o prestaciones no contributivas.

Como se observa, los requisitos para acceder al seguro de desempleo son muy estrictos y apuntan sólo a la población ubicada en el sector asalariado formal de la economía. Esto explica en gran medida su baja cobertura: el promedio mensual de prestaciones (no de beneficiarios) se mantuvo en una proporción equivalente a 6% de la desocupación abierta. Además, el valor monetario del subsidio tiene un tope reducido, acotado en el tiempo y cuyo valor fue disminuyendo sistemáticamente.

#### INDICADORES DEL SEGURO DE DESEMPLEO

Años	Prestaciones (en miles)	Población		Beneficio Medio (en \$)	Salario Medio	
		desocupada urbana (en miles)	Cobertura (en %)		Privado no agric. (en \$)	Relación beneficio/salario
1994	99	870	11,32	320	933	34,30
1995	122	1.544	7,92	255	945	26,98
1996	128	1.469	8,71	258	939	27,48
1997	95	1.426	6,69	274	927	29,56
1998	91	1.186	7,65	269	936	28,74
1999	114	1.277	8,94	264	949	27,82
2000	125	1.382	9,01	259	964	26,87

Fuente: Elaboración propia.

Recientemente, el gobierno decretó<sup>70</sup> la Emergencia Ocupacional Nacional (hasta el 31 de diciembre de 2002) y reglamentó el Programa de Jefes de Hogar. Este consiste en el otorgamiento de un subsidio monetario de entre \$100.- y \$200.- a todos los jefes o jefas de hogar, con hijos de hasta 18 años de edad o discapacitados de cualquier edad, o a hogares donde la jefa de hogar o la cónyuge, concubina o cohabitante del jefe de hogar, se hallare en estado de gravidez, todos ellos desocupados. Esta ayuda económica busca “propender a la protección integral de la familia”, asegurando la concurrencia escolar de los hijos y el control de la salud de los mismos, y propiciar la incorporación de los jefes o jefas de hogar desocupados a la educación formal, o su participación en cursos de capacitación que coadyuven a su futura reinserción laboral, prioritariamente en proyectos productivos de impacto ponderable como beneficios comunitarios.

El impacto de este programa es incierto, sobre todo si se tiene en cuenta que no existen garantías sobre sus fuentes de financiamiento y que se prevé el otorgamiento del beneficio tan sólo por tres meses (prorrogables).

<sup>70</sup> Decreto 165/2002.





## **Programas asistenciales de empleo**

El otro mecanismo utilizado para enfrentar la desocupación creciente fueron los programas asistenciales de empleo. Estos programas se han difundido de forma sistemática y pasaron a ocupar un papel clave en la imagen con la que el gobierno pretende legitimación política frente a los crecientes problemas del mercado laboral. Estos programas consolidan una visión de "oferta" del problema del empleo, que apunta a individualizar características personales de los afectados que supuestamente determinarían sus dificultades de inserción en el mercado de empleo remunerado.

De acuerdo con la mencionada Ley Nacional de Empleo, se establecieron programas agrupados en dos modalidades de ejecución: i) Programas de fomento del empleo; ii) Programas de formación y capacitación. En el primer grupo se colocan las modalidades de "contratación a tiempo determinado": aquellos contratos que se promocionan fiscalmente mediante la reducción de las contribuciones patronales y el pago de parte de la remuneración por parte del Estado. Estas modalidades se dividen según el tipo de actividad que se dice fomentar: lanzamiento de nueva actividad, práctica laboral para jóvenes, contrato de trabajo-formación. Posteriormente, se agregaron modalidades promovidas para pequeñas y medianas empresas. En 1998 se suprimieron la mayoría de estas modalidades dejando sólo el contrato de aprendizaje, pasantía o período de prueba.

A su vez, existen programas de "fomento del empleo", que consisten básicamente en la ocupación transitoria por parte del Estado de desocupados, en actividades de interés social o en empresas privadas, mediante el pago no de un salario sino de una "ayuda económica no remunerativa". La mayoría de estos programas no lograron una vigencia superior a los dos años y se convirtieron claramente en una política asistencial de subsidio monetario. De hecho las protestas sociales de los sectores más marginales en los últimos tiempos tuvieron como demandas la entrega de alimentos y de "planes trabajar".

Los programas de formación y capacitación, por su parte, pretenden proveer de capacitación en tareas específicas a distintos grupos. Así, el llamado "Proyecto Joven" apuntó a la población de menor edad y de escasos recursos, subocupados o inactivos, para su primer empleo y se llevó adelante a través de instituciones de capacitación, mayormente constituidas para el caso. Las pasantías en empresas son programas complementarios que apuntan a facilitar el "aprendizaje" práctico en las unidades productivas. Otro grupo de programas se dirige a los trabajadores afectados por las llamadas "reconversión productiva del sector privado" y "racionalización administrativa del sector público", pretendiendo desarrollar



capacidades para el trabajo independiente en diferentes oficios (microemprendimientos).

Los problemas de este tipo de programas son la diversidad, la falta de articulación y el discutible diagnóstico del problema que pretenden abordar. Así, los programas de capacitación con pasantías: i) constituyen una estrategia de inserción laboral precaria antes que una efectiva capacitación para lograr una inserción plena; ii) generan un circuito de capacitación y entrenamiento diferenciado por nivel socio-económico; iii) el entrenamiento ocupacional semi-especializado no incluye componentes de formación personal y no se permite formar capacidades para adaptarse de manera permanente a la nuevas tecnologías y condiciones del mercado; iv) no incrementan la productividad laboral. En consecuencia, no debe extrañar que los informes de evaluación de los impactos de estos programas sean "confidenciales".

## **Resultados**

En cualquier caso, queda claro que las políticas implementadas en la última década no atacaron y hasta promovieron las principales manifestaciones de los problemas del mercado laboral: la persistente caída e inestabilidad en el ingreso de las personas, la expansión del empleo asalariado no registrado, la pronunciada subutilización de la fuerza de trabajo.

Sintetizando: i) los diferentes mecanismos de flexibilización laboral esgrimidos para mejorar la competitividad de la economía, sólo consiguieron precarizar a niveles medievales la situación de los trabajadores en el mercado de empleo remunerado; ii) el seguro de desempleo implementado, por sus propias características, tiene una bajísima cobertura; iii) los diferentes programas de fomento del empleo se convirtieron en políticas asistenciales, a la vez que ha sido dudoso el impacto de los programas de capacitación; iv) los problemas en el mercado de empleo remunerado se agudizaron notablemente.

## **V. Alternativas para revertir el deterioro del sistema de protección social en la Argentina**

Tras una década de experimentos de reformas inspiradas en el "Consenso de Washington", los resultados negativos son evidentes. El panorama descrito en las secciones anteriores permite comprender que se ha fracasado en mejorar o siquiera sostener la seguridad socio-económica de las personas, aumentando la fragmentación, la desigualdad y la vulnerabilidad sociales. En el caso argentino no puede alegarse que estos resultados son producto de reformas incompletas, porque



se trata de una de las experiencias más profundas y veloces de retracción de las instituciones públicas típicas del modo de regulación del Estado de Bienestar.

Por el contrario, el “éxito” ha sido rotundo en los objetivos propios de esa ideología: se han “privatizado” los espacios rentables de los bienes públicos, se ha profundizado el componente meritocrático de los arreglos institucionales y se ha consolidado una concepción “residual” de la política social al tiempo que se desmantelaron los componentes más universales. Todo esto en un contexto económico acorde con sus postulados: apertura comercial y financiera, flexibilidad e inestabilidad laboral, libre movimiento de capitales.

El paradigma que alentó las reformas en el área social se estructura sobre dos ideas-fuerza: “focalización” y “pobreza extrema”. La identificación de los grupos más pobres y la focalización del gasto social en los mismos, se propone como un camino para: 1) ayudar a resolver la crisis fiscal que se atribuye en gran medida al gasto desproporcionado en políticas sociales; 2) segmentar el mercado entre lo que se considera “bienes públicos” (supuestamente básicos, dirigidos a los pobres sin capacidad de demanda) y los “bienes privados” (supuestamente más sofisticados, para quienes tienen capacidad de demanda); 3) privatizar el rentable segmento de los bienes privados; 4) otorgar así un contenido más equitativo al gasto, liberando a la política tributaria de la carga redistributiva. Complementariamente, la equidad se define por la posibilidad de que cada uno obtenga en el segmento privado aquello que aporta.

Las reformas, guiadas por estos principios, modificaron la naturaleza de los conflictos al interior del sistema de protección social. Así, antes se trataba de presionar para adquirir los beneficios en expansión, mientras que ahora se lucha por el sentido de la selectividad, por la definición de quiénes han de perder beneficios y cuáles grupos han de soportar la carga de los que permanezcan con cobertura.

## **Los principios de organización**

La lección que se extrae del caso argentino es que la visión “compensatoria” de la política social es absolutamente ineficaz en un contexto de permanente deterioro de los indicadores de empleo y distribución del ingreso, que alimenta una espiral acumulativo y expansiva de vulnerabilidad laboral y social. La primera política social debe ser la política económica. Las reformas económicas alentadas desde el pensamiento económico hoy hegemónico generan problemas sociales imposibles de asistir, compensar y mucho menos resolver con programas “focalizados”. No hay espacios para una política social efectiva mientras persista el actual modelo de acumulación que requiere de la pobreza de muchos.



Esto lleva a una primera constatación: una visión alternativa al régimen de protección social vigente en el país requiere de una política económica basada en otros paradigmas. En particular, para que la política social sea efectiva en sostener y mejorar las oportunidades de vida y la seguridad socio-económica de la población, la política económica debe privilegiar: i) un cambio progresivo en el patrón de distribución del ingreso y la riqueza; ii) una nueva estrategia de generación de empleo en los sectores productivos; iii) relaciones de empleo que favorezcan una cooperación estable entre capital y trabajo<sup>71</sup>.

Una segunda constatación señala que los eslabonamientos entre las políticas sociales y las económicas son un elemento clave en este esquema. Por ejemplo, en lugar de preocuparse tanto por seleccionar entre los pobres, la actual situación del país exige una mayor selectividad en la política tributaria. Esto no es sólo una medida de equidad sino de efectividad tanto en la recaudación como para crear un ambiente social que estimule la percepción de que la acumulación privada se debe a la existencia de un sistema social.

La tercera constatación es que el país necesita revertir la fragmentación e inseguridad sociales que ha resultado de la transformación del régimen de organización social. Esto significa que el sistema de políticas públicas debe privilegiar aquellos intereses que son generalizables al conjunto de la población, como así también la cobertura de forma estable y segura de básicos universales de bienestar.

La cuarta constatación es que el sistema de políticas públicas debe recuperar el objetivo de movilidad social como incentivo para la acción de los ciudadanos. Contra los supuestos superficiales de la teoría de los incentivos que ve sólo en el interés particular el único motivo de la acción eficiente y que termina congelando el sistema de distribución de méritos sociales, se trata de promover arreglos institucionales que permitan el ascenso social.

La quinta constatación, vinculado con lo anterior, es que hay que tener cuidado con declarar como "privados" ciertos bienes "superiores" dentro de una misma área o programa social. Esos bienes, independientemente de quién los presta, presentan la característica de tener un mayor costo que los básicos. Por lo tanto, si se los excluye del espectro público, se establece una barrera infranqueable para su acceso, fomentando el incremento irracional de costos como mecanismo diferenciador<sup>72</sup>.

De lo anterior, se concluye que la construcción de un sistema de instituciones de protección social alternativo debería articular de otro modo los múltiples objetivos

---

<sup>71</sup> Estos elementos se desarrollan más ampliamente en Lo Vuolo (2001).

<sup>72</sup> No sólo el sistema educativo y de salud de Argentina son un ejemplo de este problema, sino que las propias deficiencias del sistema de salud norteamericano en comparación con otros modelos de países centrales es un ejemplo hartamente citado.



del régimen de organización social. En particular, debería articular los siguientes valores-objetivos:

- i) libertad para que los ciudadanos puedan elegir el uso de los recursos que poseen, especialmente la posibilidad de escoger el mejor empleo para su capacidad de trabajo;
- ii) igualdad en la distribución de los recursos sociales necesarios que permita el acceso de todos a las condiciones básicas para ejercer esa libertad, sin menoscabo de su autonomía personal y de su integración social;
- iii) eficacia en la aplicación de los recursos disponibles en el sistema económico. La eficacia no refiere solamente a la mejor forma de obtener el mayor nivel promedio de ingreso técnicamente posible con la riqueza existente, sino que también alude a la correcta distribución de los costos y beneficios del uso de esas técnicas;
- iv) responsabilidad en la explotación de los recursos materiales, humanos y sociales, conservando y reproduciendo un ambiente adecuado como herencia para generaciones futuras.

## Las políticas de ingresos

Para armonizar estos objetivos, los principios de organización de las instituciones públicas deberían estar orientados por un “universalismo selectivo” o una “selectividad positiva”. La universalidad es necesaria para generar la convicción de que la totalidad de los ciudadanos participa de la preocupación por la provisión de buenos servicios públicos y para crear una efectiva red de “seguridad preventiva”. La selectividad refiere a la identificación de grupos con características diferentes y no a la limitación del gasto en algunos de esos grupos. Asimismo, se debería construir una nueva matriz cultural y social donde el empleo deje de ser el fundamento que da derecho a tener otros derechos sociales.

Específicamente, un sistema alternativo de políticas sociales debería asentarse en tres pilares universales: i) garantía de ingresos básicos para la población; ii) salud; iii) educación. Complementariamente y con objetivos asequibles, estarían los programas selectivos que se ocupen verdaderamente de cuestiones excepcionales (patologías específicas, discapacidades, vivienda, etc.).

La red de seguridad en los ingresos debería estar integrada con el esquema tributario, particularmente con el que se ocupa de recaudar impuestos que recaen sobre los ingresos o ganancias de las personas. El “ingreso ciudadano” sería la versión más amplia de este paradigma.



Si algo distingue a esta propuesta de política es cierta forma de “incondicionalidad” y un alto grado de universalidad en el acceso a la prestación en dinero, como garantía de cobertura preventiva de la aparición de carencias irreparables<sup>73</sup>. En su versión más extrema, el derecho a la percepción del ingreso ciudadano es independiente de las siguientes dimensiones: 1) empleo y trabajo; 2) ingreso de otras fuentes; 3) necesidades; 4) otras características personales. A partir de este esquema universal, se pueden discutir variantes parciales que den cuenta de la particular situación de cada realidad social.

A nuestro criterio, en Argentina, un primer paso debería ser garantizar un ingreso ciudadano para toda la infancia y la ancianidad, con claros diseños en hacer a definir su trayectoria futura de expansión. En la medida en que se profundicen las transformaciones fiscales necesarias para el financiamiento de este esquema y se consolide la expansión de la recaudación, el beneficio puede ser extendido a las personas mayores, hasta evaluarse su aplicación universal.

En línea con esta estrategia, pueden reconocerse propuestas alternativas que hoy se están discutiendo en el país. Por ejemplo, el proyecto de “Ingreso Ciudadano para la Infancia” (INCI NI), oportunamente presentado en la Cámara de Diputados por las entonces legisladoras Elisa Carca y Elisa Carrió, y vuelto a presentar por ésta última legisladora en la renovación de su mandato. El proyecto propone otorgar un ingreso incondicional a todos los menores de 18 años, garantizando su financiamiento sostenido con una reforma tributaria profunda.

El Frente Nacional Contra la Pobreza (FRENAPO), movimiento que agrupa diversas organizaciones sociales, sindicales y de derechos humanos, impulsó la presentación de un proyecto de Ley de Seguro de Empleo y Formación, Asignación por Hijo y Pensión a la Vejez. El proyecto, avalado por una masiva consulta popular, contiene dos ejes: i) por un lado el otorgamiento a todos los hogares con jefe/a desocupado/a de un subsidio de \$380.- mensuales, asignados en función a trabajos comunitarios y acciones de formación y calificación laboral que los destinatarios deben llevar adelante en sus barrios a partir de planes acordados entre las organizaciones sociales y las entidades públicas con efectores en la zona (salud, educación, acción social, infraestructura vecinal, y vivienda, etc.); ii) por otro lado el otorgamiento de una asignación por hijo de \$60.- mensuales a todos los hogares, independientemente del status laboral de los padres, y una pensión similar a todas las personas mayores sin cobertura previsional<sup>74</sup>.

---

<sup>73</sup> Lo Vuolo (1995) reseña las discusiones básicas en torno a la propuesta del Ingreso Ciudadano. Lo Vuolo et.al. (1999) avanza en una propuesta específica de construcción de una red de seguridad en los ingresos para el caso de Argentina.

<sup>74</sup> A comienzos de diciembre de 2001, la propuesta fue puesta a consideración de la población y votada positivamente por 3 millones de ciudadanos. Detalles de la propuesta y el proyecto de ley pueden ser consultados en [www.frenapo.org.ar](http://www.frenapo.org.ar).



Teniendo como base esta política de garantía de ingresos básicos, hay que reformar necesariamente el sistema de previsión social. Para ello, lo primero es admitir que un estricto "seguro", donde el beneficio depende estrictamente de la prima que los trabajadores están obligados a aportar regularmente, es inconsistente con un mercado laboral donde la ocupación es cada vez más incierta y los ingresos son volátiles e insuficientes. Esto es cierto tanto para un sistema individual o colectivo, administrado pública o privadamente.

Por ello, en línea con los argumentos previos, lo primero es garantizar una jubilación "ciudadana", uniforme para toda la población. No se trata de un pilar asistencial para aquellos que no tienen acceso a la jubilación y que deben "probar" su situación de pobreza. Es una garantía universal, preventiva, igual para todos e independiente de la situación laboral de las personas a lo largo de su vida y de los niveles de aporte individual. Esta garantía debe incluir a aquellas personas que no hayan participado en el mercado de empleo, bajo el supuesto que esta situación se debe fundamentalmente a que han realizado otros trabajos útiles y que sólo excepcionalmente se trata de personas ociosas.

Un segundo pilar obligatorio debería garantizar una jubilación relacionada con los ingresos y los aportes de las personas a lo largo de todo su ciclo de vida. Este segundo pilar puede tener muchas variantes, pero está claro que el sistema de capitalización individual de aportes tal y como está diseñado hoy en Argentina es incapaz de universalizar la cobertura del mismo. Por lo tanto, se trata de discutir esquemas que contemplen una combinación entre: i) formas de financiación basadas en la capitalización o sistemas de reparto colectivos; ii) determinación del haber en relación con los aportes realizados en la vida activa, pero garantizando rendimientos mínimos con cuentas "nominales" o "nocionales" que alienten el cumplimiento de pago. La administración de este pilar debería ser por un ente independiente con representación pública y privada.

Finalmente, y atado a lo anterior, el sistema debería contemplar un tercer pilar voluntario financiado por los aportes personales en cuentas individuales. Este pilar voluntario sería administrado por sociedades no comerciales y que no formen parte de un *holding* que comprenda a empresas financieras. Para que las entidades participantes optimicen el aporte neto capitalizable de los afiliados, se debería alentar la verdadera competencia y no permitir la cartelización del sector.

## **La educación**

La reforma educativa debería reafirmar el compromiso colectivo a favor de la aplicación de la Ley Federal de Educación y el cumplimiento de las metas del Pacto Federal Educativo en relación al aumento de la cobertura, la asignación de fondos, la



mejora de la infraestructura escolar, etc. Sin embargo, esto sólo será posible si se atienden las graves restricciones fiscales actualmente vigentes.

En principio, todo compromiso federal debería, al menos, establecer pisos o umbrales mínimos de financiamiento destinado al área educativa. El último Pacto Federal Fiscal, firmado a comienzos de 2002, que eliminó la garantía de un piso mínimo para la coparticipación federal de impuestos va exactamente en el sentido contrario a lo propuesto<sup>75</sup>. Por otro lado, la Nación debería preservar ciertos elementos mínimos que le permitan acciones compensadoras sobre las disparidades regionales.

Asimismo, debería descartarse como solución a los conflictos de financiamiento la municipalización del servicio educativo, propuesta reiterada desde distintos sectores en los últimos tiempos. Tal esquema profundizaría los problemas de desigualdad y fragmentación que ya evidencia el sistema educativo argentino. Diversos estudios demuestran que, por un lado, los esquemas municipalistas generan pérdidas de economías de escala que pueden ser evitados por descentralizaciones a niveles superiores; y por otro lado, que las ganancias de eficiencia que podrían obtenerse con la descentralización a tal escala no llegan a compensar las disparidades de financiamiento<sup>76</sup>.

Un elemento esencial para garantizar la calidad del servicio educativo pasa por recomponer la relación con el personal docente. En este sentido se requeriría de una negociación amplia que incluya, entre otras cuestiones: la actualización de básicos salariales, la adecuación de los regímenes remunerativos, la revisión de las normas laborales, mayor participación en la gestión educativa y en el diseño de los esquemas de capacitación.

Finalmente, deberían ejercerse acciones prioritarias destinadas a sostener la permanencia de los niños en la escuela. El componente de ingreso ciudadano para la niñez, con el requisito de cumplimiento de asistencia escolar, iría en este sentido.

Adicionalmente debería avanzarse en proyectos de mejora de la calidad y los rendimientos educativos, teniendo como prioridad central las escuelas y los niños de los hogares pobres. Así deberían fortalecerse los componentes del Plan Social Educativo así como revisarse los mecanismos de selección y los estímulos del personal docente que se desempeñe en estas áreas prioritarias.

---

<sup>75</sup> Vale aclarar que este pacto federal se firmó bajo la presión del FMI que condiciona cualquier ayuda externa a la eliminación de los déficit fiscales provinciales, vía reducción del gasto.

<sup>76</sup> Ver por caso Porto (2000) y Di Gropello (1999).





## Salud

En relación con el servicio de salud, los arreglos institucionales deberían privilegiar la garantía de un acceso universal a coberturas básicas, no mínimas. Claramente, el esquema de salud debería asentarse sobre la garantía de una efectiva acción pública en materia de salubridad, de atención primaria y de prevención de enfermedades desde la propia concepción de las personas.

La segunda prioridad es reducir la fragmentación y disparidad que actualmente existe en el acceso a las prestaciones. Para ello, hay que asumir que el mercado de la salud es un mercado de competencia imperfecta que impone severas limitaciones a la "soberanía del consumidor", más aún en sociedades con distribuciones profundamente regresivas del ingreso. Por tal motivo resulta indispensable un afinado sistema de regulación y articulación de la oferta y la demanda. Los caminos recorridos hasta el momento en este campo sugieren una estrategia donde funcionen instituciones "testigo" en la oferta de servicios. La revisión de las normas laborales y la introducción de innovaciones en la gestión son elementos indispensables en este camino.

La integración de todos los prestadores en un sistema de "Seguro Nacional de Salud" que regule y sancione efectivamente parece imprescindible<sup>77</sup>. Esto implica una coordinación efectiva, con campos delimitados, tanto para los hospitales públicos, como para las obras sociales y las instituciones privadas. El sistema de cápitas, bajo otras normas y administración, parece ser el que más aceptación tiene en el debate. La cobertura financiera de los beneficiarios (todos los habitantes) debería expresarse en una cuota igualitaria que represente adecuadamente los recursos disponibles para el área. La igualdad de la cuota no excluye la capitación ponderada, teniendo en cuenta las mayores necesidades, por ejemplo, de las personas mayores o aquellas con enfermedades o discapacidades crónicas.

Las fuentes de financiamiento pueden combinar contribuciones de los asalariados y los trabajadores autónomos con capacidad contributiva, con recursos de rentas generales. Ello no excluye la utilización de una tercera fuente, de pagos directos, para co-financiar ciertas prestaciones secundarias o que interesa restringir, además de la eventual contratación privada de seguros complementarios que decidan las personas.

La efectiva regulación de la competencia conjuntamente con la participación del sector público como "testigo", deberían funcionar como garantía de calidad del conjunto de prestaciones que se decidan como básicas. El seguro también debería

---

<sup>77</sup> Como afirma Neri (2000), "aquí no debe adscribirse a la palabra Seguro el concepto de los seguros comerciales que vincula un riesgo con la prima que lo cubre, sino el mucho más amplio de institucionalización de la solidaridad que nos lleva a responder colectivamente a necesidades individuales y familiares".



contener un componente de acceso a medicamentos, que conjuntamente con la implementación de una adecuada política de promoción de la utilización de medicamentos genéricos, debería impulsar a la baja de los precios y la universalización del acceso.

## **Régimen fiscal**

Lo anterior requiere modificar el actual régimen fiscal del país. Argentina necesita terminar con el déficit fiscal crónico porque su propia persistencia es también funcional para invalidar las demandas sociales que reclaman aumentos de gastos. Más aún, la negativa a atender los problemas sociales se presenta como un valor positivo de "gobernabilidad", una señal de fortaleza de la autoridad económica y un resguardo de la estabilidad macroeconómica.

Esto es un error. La mera represión del gasto público constituye una política irracional en tanto limita el campo de acción frente al ciclo económico y resulta ineficaz para lograr el propio objetivo del equilibrio fiscal. El equilibrio estable de las cuentas públicas se logra con otra estructura que responda a un equilibrio social estable.

No hay posibilidades de lograr esos equilibrios sin aumentar los gastos sociales y cambiar su perfil, lo que es lo mismo que decir que es necesario aumentar los ingresos tributarios y cambiar su perfil. Actualmente, la casi totalidad del gasto público del país está dedicado a funciones sociales, por lo que es muy difícil realizar ajustes de monto global, sino más bien hay que delinear otras prioridades. Estas prioridades están implícitas en los anteriores comentarios acerca de las alternativas más racionales para las reformas en políticas sociales.

La reforma tributaria, por su parte, debería apuntar a varios objetivos simultáneos: i) mayor equidad en la distribución de la carga impositiva; ii) vinculación lo más estrecha posible entre los tributos que se recaudan y las aplicaciones de los fondos; iii) fomento de la inversión productiva; iv) nuevo régimen de coparticipación federal de impuestos que distribuya de otro modo responsabilidades no sólo de gastos sino también en la captación y fiscalización de los tributos.

Un pilar fundamental de la reforma tributaria es el impuesto a las ganancias. La reforma del impuesto a las ganancias de las personas físicas, debería incorporar como base tributaria a los ingresos de todas las fuentes e integrarse con el pago de un ingreso ciudadano. Para las empresas, el impuesto debería recaer sobre las ganancias distribuidas y no invertidas. Lo que tiene que gravarse es la capacidad elevada de consumo y no el ahorro invertido en nuevos bienes de capital.

Paralelamente, hay que disminuir las transferencias generacionales de fortunas y pobrezas. El grado de desigualdad en la distribución de la propiedad es mucho mayor



que la que existe en la distribución de los ingresos. La reforma tributaria debería estudiar un impuesto a las grandes propiedades y fortunas, junto con un impuesto a la herencia y a la transmisión gratuita de bienes.

También habría que revisar la situación de los tributos a la contaminación ambiental y social. Esto incluye no sólo a la contaminación atmosférica, sino también a la congestión de automóviles, el uso de fertilizantes que afectan las fuentes de agua, el uso depredador de los recursos naturales, etc. El argumento de que esto atenta contra el crecimiento de estas actividades y el empleo es falso, porque son actividades limitadas por definición en el tiempo mientras que los daños son perdurables y deben ser soportados por toda la población y sus descendientes.

Esta política tributaria es imprescindible para poder encarar una negociación diferente de la deuda externa y de su carga fiscal. No se trata de repudiar la deuda. Ya está probado que los problemas de las transferencias internas de ingresos, a los que la deuda sirve, son tan grandes como las transferencias de recursos al exterior. El tema central y prioritario es recomponer una transferencia más justa de ingresos en el orden interno y atacar la fuga de capitales.

Las reformas tributarias requieren ser complementadas con una efectiva estrategia de sanción de la evasión y de transparencia en el uso de los recursos públicos. Argentina vive hoy una suerte de "rebelión fiscal" como resultado de la falta de legitimidad de las políticas públicas y de sus ejecutores. Revertir esto es una condición necesaria para cualquier sistema de políticas alternativas que se pretenda encarar.

## **VI. Comentarios finales**

Por muchos años Argentina fue considerada un "modelo" de reforma conforme a los postulados más extremos del Consenso de Washington en todas las versiones. Esto está avalado no sólo por múltiples programas económicos y sociales encuadrados en acuerdos de asistencia de los organismos multilaterales de asistencia financiera y técnica, sino también por la creciente presencia de una suerte de burocracia "paralela" financiada desde estos programas.

Los evidentes efectos negativos de estas reformas ya no pueden ser ignorados por la "falta de tiempo" para percibir sus resultados. Las mismas vienen sosteniéndose por más de una década en el país y el resultado es que Argentina en ese lapso pasó de una hiper-inflación a una hiper-recesión, con escalada exponencial del desempleo, la pobreza, la vulnerabilidad social y la inseguridad socio-económica de la población. El país vive la crisis más profunda del último siglo.



La necesidad de cambiar el rumbo es más que evidente. Sin embargo, de nada sirve hacer planteos ideales que desconozcan la situación dramática en la que está el país y las limitaciones que impone el contexto económico, político y social. Se trata de tener una lectura crítica de la realidad y que proponga cambios sobre la lamentable herencia que dejan tantos años de despilfarro de capital social.

Por eso, al momento de plantear alternativas, el esfuerzo debería estar en acordar principios de organización orientadores de reformas sobre lo existente. Los arreglos operativos explícitos necesariamente deberán modificarse en función de la evolución de la crisis en la cual el país está inmerso y de la que, al momento de este trabajo, todavía no se observan las vías de resolución.



## Referencias bibliográficas

Altimir, O. y A. Beccaria (2001) "El persistente deterioro de la distribución del ingreso en la Argentina". Buenos Aires: Desarrollo Económico 40 (160), pp. 589-617.

Barbeito, A. y R. Lo Vuolo (1992) *La modernización excluyente. Transformación económica y Estado de Bienestar en Argentina*. Buenos Aires: Unicef/Ciepp/Losada.

Barbeito, A. y R. Lo Vuolo (2001) "Encuesta de Seguridad Socioeconómica. Argentina". Buenos Aires: Infocus Programme Socio-Economic Security - OIT.

Cepal (2001) *Panorama Social de América Latina (2000-2001)*. Santiago.

Cetrángolo, O. y F. Devoto (1998) "Reformas en la política de salud en Argentina durante los años noventa con especial referencia a la equidad." Buenos Aires: CECE. Serie de Estudios 27.

De I pola, E. (1989) "Ruptura y continuidad. Claves para un balance de las interpretaciones del peronismo". Buenos Aires: Desarrollo Económico 29 (115).

Di Gropello, E. (1999) "Los modelos de descentralización educativa en América Latina". Santiago: Revista de la Cepal 68, pp. 153-170.

Etchemendy, S. (2001) "Construir coaliciones reformistas: La política de las compensaciones en el camino argentino hacia la liberalización económica". Buenos Aires: Desarrollo Económico 40 (160), pp. 675-705.

Feldman, J., L. Golbert y E. Isuani (1986) "Maduración y crisis del sistema previsional argentino". Buenos Aires: Boletín Informativo Techint 240.

Filmus, D. (1998) "La descentralización educativa en el centro del debate". En: E. Isuani y D. Filmus (comps) *La Argentina que viene: análisis y propuestas para una sociedad en transición*. Buenos Aires: Unicef - Flacso - Grupo Editorial Norma.

Fiszbein, A. (2001) "Instituciones, provisión de servicios y exclusión social. Estudio de caso del sector educación en Buenos Aires." Buenos Aires: Desarrollo Económico 41 (162), pp. 235-259.

González García, G., P. Abadie, J. Llovet y S. Ramos (1985) *El gasto en salud y en medicamentos*. Buenos Aires: Cedes.

Habermas, J. (1973) *Problemas de legitimación en el capitalismo tardío*. Buenos Aires: Amorrortu Editores.

I IPE (2000) "Los docentes y los desafíos de la profesionalización". Buenos Aires: Unesco.

Isalud (1999) "El mercado de medicamentos en la Argentina". Buenos Aires: Fundación Isalud - Centro de Estudios para la Producción - Secretaría de Industria, Comercio y Minería.

Isuani, E. y H. Mercer (1986) "La fragmentación institucional del sector salud en Argentina: pluralismo o irracionalidad?". Buenos Aires: Boletín Informativo Techint 244.



Lloyd-Sherlock, P. (2002) "Evaluando el impacto en el bienestar del Programa de Atención Médica Integral (PAMI)". University of East Anglia, School of Development Studies.

Lo Vuolo, R, A. Barbeito, L. Pautassi y C. Rodríguez Enríquez (1999) *La pobreza... de las políticas contra la pobreza*. Buenos Aires: Ciepp - Miño y Dávila Editores.

Lo Vuolo, R. (1996) "Reformas estructurales, mercados de trabajo y exclusión social en Argentina". México: Investigación económica 217, pp. 49-84.

Lo Vuolo, R. (2001) *Alternativas: La economía como cuestión social*. Buenos Aires: Grupo Editor Altamira.

Lo Vuolo, R. (comp.) (1995) *Contra la Exclusión. La propuesta del ingreso ciudadano*. Buenos Aires: Ciepp/Miño y Dávila.

Neri, A. (2000) "La reforma del sistema de salud". Rosario: Cuadernos Médicos Sociales 77.

Offe, C. (1984) *Contradictions of the Welfare State*. Cambridge: The MIT Press.

Perez I rigoyen, C. (1989) "Política pública y salud". En: *Estado democrático y política social*. Buenos Aires: EUDEBA.

Pierson, P. (1995) *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher, and the Politics of Retrenchment*. Cambridge: Cambridge University Press.

Porto, A. (2000) "Reforma fiscal para el financiamiento de la educación pública básica." La Plata: Universidad Nacional de La Plata.

Roca, E. (2001) "La seguridad social en un contexto de precariedad laboral". Buenos Aires: Taller "Precariedad laboral, vulnerabilidad social y seguridad socio-económica". Dse-Ciepp-Ceped.

Rodríguez Enríquez, C. (2001) "Inseguridad socio-económica en Argentina: una aproximación de género a la zona de vulnerabilidad laboral". Buenos Aires: Taller "Precariedad laboral, vulnerabilidad social y seguridad socio-económica". Dse-Ciepp-Ceped.

Standing, G. (1999) *Global Labour Flexibility: Seeking distributive justice*. Londres: MacMillan.

Tedesco, J. C. y E. Tenti (2001) "La reforma educativa en Argentina: semejanzas y particularidades". Buenos Aires: Ministerio de Educación de la Nación - Grupo Asesor de la Universidad de Standford - BID.

Tobar, F. (2001) "Economía de la reforma de los seguros de salud en Argentina". Buenos Aires: I salud.

Turull, F. (2001) "La matrícula de Educación Común: Análisis de su evolución en los primeros años de implementación de la Ley Federal (1996-2000). Buenos Aires: IDECE.