



## VIDA, PASIÓN Y ¿MUERTE? DEL SEGURO SOCIAL DE SALUD ARGENTINO\*

*Guillermo Alonso\*\**

*En este trabajo se analiza el proceso de reforma del seguro social de salud argentino entre 1991 y 1996. El análisis se enfoca hacia la interacción entre politics y policy.*

*Esta estrategia interactiva permite establecer, a través del análisis de una política pública, inferencias sobre el proceso político argentino en general. Por su parte, el análisis de las politics remite a la consideración de las coaliciones político-sociales y relaciones Estado-sociedad prevalecientes en cada ciclo histórico y brinda también claves fundamentales para entender el desarrollo de la policy.*

*This work analyzes the process of reform of national health insurance in Argentina between 1991 and 1996. The analysis focuses on the interaction between politics and policy.*

*This interactive strategy establishes, through the analysis of a public policy, inferences with regards the Argentine political process in general. On the one hand, the analysis of Argentine policits leads to a discussion of political-social coalitions and the relationship between the State and society in each historical cycle, but is also offers essential keys for understanding the development of the specific policy.*

**E**n el caso argentino, los procesos de elaboración e implementación de las políticas de reforma de la seguridad social, a diferencia de la mayoría de las reformas en el área económica (privatizaciones, desregulaciones, etc.), se han mostrado más permeables a la influencia de diversos actores políticos y sociales.

Recientemente se ha sostenido que el análisis causal de las reformas actuales de la seguridad social requiere un conjunto de varia-

\* Una versión más extensa de este trabajo fue presentada como ponencia en el XX Congreso de la Latin American Studies Association, Guadalajara 17-19 de abril de 1997.

\*\* Egresado de la I promoción del doctorado en Ciencias Sociales de FLACSO-México.

bles explicativas diferentes de aquellas que han servido para explicar el origen y desarrollo histórico de los sistemas (Pierson, 1994). Desde mi punto de vista, en cambio, el estilo tecnocrático de gestión, que hace del aislamiento con respecto a los actores sociales su principal virtud, tal vez pueda operar como prerrequisito eficiente para la formación de la *decisión*, pero no garantiza el proceso de la efectiva *implementación*. Como mostraré, durante el desarrollo de la política fue la impronta "decretista" la que instaló la cuestión en la agenda pública y delimitó *de una vez* el campo de las alternativas posibles, mientras que la posibilidad de lograr avances en la implementación ha dependido claramente de la lógica de la coalición sociopolítica menemista. El enfoque en términos de coaliciones sociales, así como la consideración de los legados histórico-estructurales de los sistemas (EspingAndersen, 1990), sigue manteniendo pertinencia para el análisis de la seguridad social en la hora de su transformación.

### **Aspectos principales de la presente crisis del sistema de obras sociales argentino**

El sistema de obras sociales argentino constituye un sistema de seguro social de salud. Como toda institución de seguro social, sus servicios y prestaciones están dirigidos a proteger al trabajador formal ante distintas contingencias, en el caso en cuestión, frente al riesgo de enfermedad propia y de sus familiares directos.

La afiliación obligatoria a la obra social correspondiente a cada rama de actividad ha dado lugar a *clientelas cautivas*, aspecto organizativo del sistema que hoy está en el centro de casi todas las críticas que se le formulan. Según éstas, el flujo asegurado de recursos que implica la afiliación obligatoria y la ausencia de competencia, hace que las entidades no busquen hacer eficiente el gasto ni mejorar la calidad de los servicios.

El sistema de obras sociales ha significado el logro de un seguro de salud para los trabajadores *formales*, lo que implicó un alto nivel de cobertura social, mientras que el mercado de trabajo presentó condiciones de pleno empleo y una alta tasa de asalarización. Pero la crisis del mercado de trabajo le plantea problemas de financiamiento y cobertura.

El sistema se financia con aportes del trabajador y contribuciones patronales sobre la nómina salarial. La tendencia a la fuerte caída del salario real iniciada a mediados de la década de los setenta,<sup>1</sup> junto con el creciente desempleo observado en los últimos años, que actualmente supera el 17%, son los principales factores que explican —por el lado del ingreso— los problemas de financiamiento que aquejan al sistema. A la caída del salario real se agregó el problema de la alta evasión observada en la economía, aspecto que se encuentra vinculado a la creciente informalización del mercado de trabajo, la cual origina serios problemas en la recaudación de aportes y contribuciones.

El impacto de los problemas de financiamiento es muy disímil entre distintas obras sociales, según la rama de actividad en que se ubiquen. Esto se debe a los distintos niveles de salario medio entre ramas y a los diferentes niveles de evasión. El distinto nivel de ingreso medio implica una distribución muy desigual del gasto *per capita* por obra social. La desigualdad en la disponibilidad de recursos heterogeneiza en cantidad y calidad las prestaciones que reciben los beneficiarios del sistema.

El Fondo de Redistribución del sistema se creó con el propósito de otorgar subsidios inversamente proporcionales a los ingresos promedios por beneficiario. Sin embargo, éste no es el criterio que ha prevalecido en la práctica. El Fondo no ha cumplido con el objetivo redistributivo *entre* obras sociales, consolidándose la lógica de un sistema que muestra solidaridad plena dentro de cada rama, pero con bajo nivel entre ramas.

### **¿Los hechos hacen a la reforma o la reforma hace a los hechos?**

La emergencia hiperinflacionaria y la severa crisis fiscal de fines de los ochenta catalizó a la economía como la prioridad casi excluyente de la agenda pública, perdiendo especificidad la consideración de otras

<sup>1</sup> Considerando 100 para 1975, el salario real para 1993 estaría en 49.1 (Azpiazu y Nochteff, 1994).

cuestiones (educación, sistema de salud, etc.), pues sus soluciones pasaron a ser discutidas como una prolongación de las propuestas pensadas para la economía (Sidicaro, 1995). De la crisis se derivó un fuerte consenso “antiestatista” y un amplio espacio político para las reformas orientadas al mercado.

La crisis económica general y la crisis particular del sistema de obras sociales se reforzaban mutuamente, dado el contexto antes descrito, para generalizar una visión inclinada a considerar que la introducción de mecanismos de competencia lograría resolver los problemas del sistema. La “libre elección” se constituiría, aun considerada con distinto grado de amplitud, en el único criterio persistente en los proyectos oficiales sobre reforma de las obras sociales.

Sin embargo, aunque sin desconocer la gravitación de la crisis, la centralidad alcanzada por esta propuesta de solución, como, todavía más, la de considerar al problema de eficiencia como el *alfa y omega* de la crisis del sistema de obras sociales, que se destaca también por evidentes déficits de equidad, no surgió de los “datos objetivos” de la crisis, sino del modo que la cuestión de las obras sociales se *constituyó* política e ideológicamente en la agenda pública.

En este sentido, el primer hito lo constituyó la propuesta que da a conocer en agosto de 1991 —durante la Convención de Bancos Privados Argentinos— la Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas (FIEL), institución financiada por importantes empresas y organizaciones empresariales. En el marco de una propuesta de reformulación general del sistema de salud, se proponía transformar sustancialmente al subsistema del seguro social, y se propiciaba introducir la lógica de la competencia entre entidades, sin restricción en cuanto a su naturaleza institucional. El espectro institucional podría abarcar obras sociales sindicales, fundaciones, asociaciones de consumidores, universidades, empresas de medicina prepaga y hospitales. El total de aportes que financiarían al sistema constituiría un fondo que se redistribuiría en forma de bonos entre los beneficiarios, quienes podrían hacer uso de su libre elección entre todas las entidades prestatarias.

En enero de 1992 se dio a conocer el primer proyecto gubernamental. En la propuesta oficial se propiciaba la libre elección, por parte del afiliado, de un ente prestatario registrado en el sistema. Este aspecto representaba un punto central de la propuesta, pues esta-

blecía la *desregulación* efectiva del sector, ya que planteaba, en sucesivas etapas, la apertura total a la competencia entre entidades, incluyendo a las empresas de medicina prepaga. El nuevo régimen financiero que se intentaba establecer para el sistema, basado en la creación de la cuota parte de atención médica (CUPAM), consistiría en la cuota parte dineraria correspondiente a cada beneficiario, por la cual se garantizaría la cobertura prevista en un régimen básico. La CUPAM se obtendría dividiendo el total de aportes y contribuciones sobre el total de beneficiarios del sistema incluidos en un mismo grupo etéreo. Cada beneficiario perteneciente a un mismo grupo etéreo tendría un mismo valor de CUPAM, es decir igual poder de compra. El poder ejecutivo desistió finalmente de este proyecto.

Un año más tarde el gobierno decretó la desregulación del sistema de obras sociales. El nuevo régimen tenía alcance sobre los trabajadores comprendidos en la ley 23660,<sup>2</sup> pero a diferencia del proyecto anterior, la desregulación prevista sólo establecía la libre elección de los afiliados entre obras sociales, quedando excluidas las empresas de medicina prepaga. Posteriormente un decreto complementario estableció que el aporte del trabajador fuera “de carácter personal”, es decir, que “seguiría” al afiliado en su opción. Este aspecto del nuevo decreto plantea una ruptura con la lógica redistributiva que caracteriza al sistema de obras sociales, pues elimina las transferencias interpersonales directas que implican la prestación homogénea por entidad (Danani, 1994).

En los hechos durante cuatro años la desregulación no ha tenido vigencia. Recién a partir de enero de 1997, luego de múltiples idas y venidas, que incluyeron nuevos decretos, negociaciones y diversas situaciones, comenzaría a darse un proceso de “libre afiliación” todavía en curso y del que no puede afirmarse ninguna tendencia clara.

Ahora es importante detenerse en este subperíodo de la política (1991-1993), ya que es el que incluye el problema en la agenda pública, pero de un modo que sitúa a la “libre elección” en una cuestión casi innegociable, excepto en su alcance; es decir, que abarca sólo las obras sociales y la participación del sector privado. En este sentido, el modo en que las iniciativas oficiales encararon la ecuación eficiencia-ecuidad pareció ser determinante.

<sup>2</sup> Ley destinada a regular el sistema de obras sociales (diciembre de 1988).

En el tratamiento del problema de la equidad la posición del gobierno fue decididamente inconsecuente. El primer proyecto de reforma lanzado por el gobierno intentaba, mediante el mecanismo de la CUPAM, expandir al máximo el esquema de solidaridad igualando el poder adquisitivo de todos los beneficiarios del sistema, independientemente de su nivel de aporte. Sin embargo, el sorprendente recurso al desacreditado igualitarismo sólo tendría impacto en el interior de la franja de población cubierta por el seguro social (sectores medios y sindicalismo organizado), pero no se extendería hacia “abajo”, pues los no incorporados al mercado de trabajo formal seguían sin ser alcanzados por la cobertura; ni hacia “arriba”, ya que los sectores de mayores ingresos no aportaban nada (Cetrángolo, 1994).

Con el decreto de enero de 1993 y su complementario, el gobierno desistió de su criterio de máxima equidad dentro del sistema y estableció que cada trabajador ejerciera la “libre elección” con el porcentaje de su salario sujeto a aporte. Se quebró, entonces, la redistribución de ingresos dentro de los sectores cubiertos por el sistema. Los de menor ingreso, aun aquellos incorporados al mercado de trabajo formal, necesitarían del subsidio estatal para acceder a su prestación de salud.

Lo que le queda claro al gobierno es que desde un principio un actor decisivo en la constitución de esta cuestión, el tratamiento de la equidad, resulta un subproducto de cómo se resuelve el problema de la eficiencia: “el criterio de equidad es el resultado del esquema que permite introducir la libre elección” (Cetrángolo, 1994).

Que la libre elección fuera el único punto consecuentemente defendido en cada iniciativa oficial tiene por detrás el diagnóstico de que sólo la eficiencia del sistema puede ser mejorada y que la introducción de una *solución de mercado* es la mejor receta posible. Pero la capacidad unilateral del gobierno para definir el núcleo “duro” del contenido de esta política, que obviamente satisfacía expectativas y concitaba apoyos del sector privado, también se debió a la incapacidad de los sectores tradicionalmente vinculados al seguro social de salud —en especial, los sindicatos— para presentar alternativas de reforma y articular estrategias que no fueran meramente reactivas (Alonso, 1996). La multidimensionalidad de la crisis quedaría reducida al problema de la eficiencia y cualquier solución a considerar no podría prescindir de la introducción de la libre elección. Desde el co-

mienzo de la reforma quedaron acotadas las opciones de política y los sindicatos marcharon a la zaga de las iniciativas del Estado. Estos actores intervendrían de *contragolpe* en un “debate” cuyos términos ya habían sido determinados, en gran medida, de antemano.<sup>3</sup>

Si los *hechos* generaron la necesidad de la reforma, y la fuerza relativa de ciertos actores configuró el campo de alternativas posibles, queda por explicar todavía la persistente demora en la implementación de la reforma. Aunque claramente a la defensiva, los sindicatos lograron impedir el pasaje de la *decisión* a la *implementación*, y, ya fuera por un contexto político-económico que lo permitía, o por la posibilidad de montarse sobre la fragmentación de la acción gubernamental, lograron forzar al ejecutivo a establecer algún tipo de negociación.

## La política de la política de obras sociales

Por la propia configuración histórica del seguro social de salud lo más importante para dilucidar las claves de esta política es un análisis en términos de *politics* antes que de *policy*. Sólo si esta política se sitúa en el contexto global de la relación Estado-sindicatos —el modo en que ésta se redefine en cada etapa— pueden conocerse las claves de su evolución.

En términos más directos: cuando se disputan las obras sociales no se discute salud, se discute poder. En efecto, las obras sociales constituyen recursos organizacionales fundamentales para los sindicatos,

<sup>3</sup> Téngase en cuenta, por ejemplo, que al introducir competencia entre entidades que habían de disputar el aporte de los trabajadores es altamente probable que se incrementen los gastos destinados a publicidad y comercialización en general. Esto significa que aumentará el nivel de gastos administrativos del sistema, uno de los aspectos más criticados del actual régimen de obras sociales. A modo ilustrativo digamos que el sistema de salud estadounidense, organizado de acuerdo con el llamado modelo de “competencia gerenciada”, destina casi el 25% de su presupuesto total a gastos administrativos. Sin embargo, en Argentina la introducción de la libre elección ha sido presentada como un mecanismo eficientizador *per se*.

Por supuesto los sindicatos no pueden “decir” estas cosas, ya que deberían comenzar por explicar el porqué del excesivo peso del gasto administrativo de sus obras sociales, y los partidarios a ultranza de la competencia como panacea, obviamente, no tienen ningún interés en recordarlo. ¿Será que tratándose de una actividad tan vinculada a la medicina se ha descubierto que al igual que con el colesterol, hay un exceso *malo* y otro *bueno* de gastos administrativos?

los cuales les permiten resolver problemas de acción colectiva y alcanzar umbrales por encima de los cuales pueden constituirse en interlocutores frente al poder (Alonso, 1996). Es por esto por lo que muchas de las iniciativas que se toman sobre las obras sociales persiguen el objetivo de debilitar a los sindicatos antes que de resolver el problema del sistema de salud en sí mismo. Muchas de las idas y venidas sobre esta política desde 1993 se explican, además de otros factores, por las tensiones inherentes a una coalición de gobierno que impulsa políticas tendientes al debilitamiento y atomización de los actores colectivos subalternos, y al mismo tiempo necesita mantener el apoyo político de los sindicatos.

En las políticas impulsadas por la gestión menemista se hará evidente la “fuerte dependencia del gobierno respecto de los intereses y las preferencias de los grandes grupos económicos y los acreedores externos” (Gerchunoff y Torre, 1996:26). Sin embargo, con el logro de la estabilidad económica, a partir del plan de convertibilidad, junto con una mejora significativa de la situación fiscal y el *boom* de consumo que comienza a manifestarse desde 1991-1992 se dan condiciones para implementar “pagos compensatorios”, que disminuyen los costos de las reformas, fragmentan resistencias y ofrecen nuevos horizontes de realización de intereses a los miembros de una coalición político-social más amplia. Se constituyen, en cierto modo, las *bases materiales* del consenso menemista, las cuales permiten contener dentro de la coalición de apoyo, aunque de modo claramente subordinado, a los sindicatos más poderosos, que en tanto se montaban sobre el reflujo de un movimiento obrero a la defensiva, expresaban antes que nada la lógica de poder de sus dirigentes y la búsqueda de ventajas corporativas para las organizaciones.<sup>4</sup>

Los sindicatos han ocupado una posición marginal e inestable dentro de la coalición menemista. Las condiciones de recuperación

---

<sup>4</sup> Es probable que no deba exagerarse la autonomía de las cúpulas dirigentes en función de definir proyectos de poder propios a través de la relación con el gobierno. Los resultados electorales de 1991 y 1995 no demuestran precisamente un notorio divorcio entre las orientaciones de los dirigentes y las bases. Debiera tenerse en cuenta que la búsqueda de “ventajas corporativas para las organizaciones”, tales como perpetuar el control sindical sobre las obras sociales o incorporar actividades de tipo empresarial tendientes a desarrollar una red de servicios, no sólo responden a la lógica de poder de las conducciones sino también a redefinir una nueva relación sindicato-trabajadores, como consecuencia de los cambios estructurales que ocasionan la crisis de la acción sindical tradicional.



económica del ciclo 1991-1994<sup>5</sup> y el hecho de que el actual proceso político fuera conducido por el Partido Justicialista influyó para que los sindicatos que controlaban la Confederación General de Trabajadores (CGT) mantuvieran su apoyo al gobierno. Pero en igual o mayor medida ha influido la ausencia, dentro de los límites del nuevo modelo de acumulación que se consolida, de cualquier alternativa política que represente una coalición más “incluyente”. El menemismo muestra los límites de una coalición política de base popular en el contexto de una nueva economía política pospopulista: la política populista, donde la demanda distributiva de los trabajadores jugaba un rol decisivo, ha sido desplazada por una pugna distributiva limitada a los sectores del capital (Kaufman y Stallings, 1992).

En el caso argentino la nueva situación emergente muestra una clara ruptura con el ciclo histórico, que concluyera a mediados de la década de los setenta. La evolución del salario real muestra que, a partir de la fuerte caída en 1976, y a pesar de una esporádica recuperación a mediados de los ochenta, se ha establecido un nuevo nivel, notablemente inferior al del pasado, en torno al cual oscila el salario a lo largo de las dos últimas décadas. La tasa de desocupación abierta se quintuplicó entre 1975 y 1995 (Encuesta Permanente de Hogares (semestral) —EPH de mayo) pasando de 3.7% a 18.6% (Instituto Nacional de Estadística y Censo —INDEC). Mientras en 1974, el 10% de los hogares de mayores ingresos se apropiaba de un 27% del ingreso y el estrato de familias más pobres (30% de hogares) participaba con un 12.4%, en 1992 el sector de ingreso más alto se apropiaba de un 34.8% y los hogares de menores ingresos había caído al 9% (Beccaria, 1993).

Lo que puede concluirse de todos los indicadores sociales presentados es que a lo largo de las dos últimas décadas se ha roto el “empate” distributivo que había caracterizado a la sociedad argentina desde la irrupción del peronismo. El “empate” argentino claramente se ha dirimido en favor del capital y de la minoría de más altos ingresos (Acuña, 1995).

Por otra parte, los procesos de cambio estructural afectan decisivamente al modelo sindical tradicional, y la crisis del mercado de trabajo debilita las estructuras sostenidas sobre la base contribu-

---

<sup>5</sup> Durante estos cuatro años la economía creció a una tasa anual promedio de 7.5%, observándose una fuerte expansión de la variable consumo dentro de la demanda agregada.

tiva del salario. Por otro lado, el quiebre del modelo de industrialización sustitutiva y de perfil mercadointernista disminuye el peso relativo del salario dentro de la demanda interna, y por lo tanto, pierde viabilidad la estrategia que legitimaba la acción sindical tradicional de presión y negociación para lograr mejoras salariales. La ruptura del "empate" sociopolítico argentino es el marco general de reconfiguración de la organización político-económica, que también se refleja en el proceso de reforma de la seguridad social argentina.

La nueva relación entre el Estado y la sociedad civil que se conforma erosiona el rol de la mediación sindical, por lo que las nuevas condiciones estructurales reducen el peso de los trabajadores organizados dentro de un heterogéneo universo de sectores populares crecientemente no estructurados. Dadas estas condiciones, la incorporación de los sindicatos a una coalición de gobierno, obedece más a una lógica de la cooptación antes que a una lógica de la representación. Si ya en el populismo clásico el liderazgo político personal apelaba directamente al apoyo popular compitiendo con, y a veces desplazando a la intermediación sindical y/o partidaria, es ahora cuando se dan condiciones que tienden a autonomizar el componente más plebiscitario del histórico dispositivo populista. Pero no como resultado del desarrollo de una cultura política previa, sino como consecuencia de la desarticulación-atomización de actores colectivos y de la fragmentación social que resultan de la acelerada restauración de la lógica del mercado.

Cabe preguntarse entonces, por qué la política menemista no llevó hasta el final sus periódicas ofensivas sobre la mediación sindical y prefirió contener a los sindicatos en los márgenes de su coalición. En parte, el *ala política* del gobierno buscó hacer contrapeso a las iniciativas más radicales de los técnicos de Economía, cuya realización erosionaría definitivamente las bases de poder de los sindicatos. Los políticos en el gobierno más vinculados a la tradición partidaria, reflejaban una configuración de poder que, ya fuera por razones políticas, ideológicas y hasta históricas, se inclinaba a considerar a los sindicatos, si ya no como *columna* vertebral del peronismo, al menos como socios políticos menores. El *ala política* evitaría los riesgos político-electorales probables de una ruptura total con el sindicalismo.

Esta dinámica política, junto con el nuevo contexto económico que se inicia a partir de 1991, abrió espacios de negociación con los sindicatos. La política que analizamos constituye una arena en la cual se manifestó la propensión a buscar ciertos acuerdos entre los políticos y los sindicatos del propio partido, pero sobre todo, de aquellas organizaciones que a lo largo de esta demorada política, y paralelamente a otras, fueron descubriendo incentivos para la constitución de un sindicalismo con “estrategias empresariales”. Sin duda, fueron las políticas de privatizaciones y de reforma previsional las que ofrecieron los primeros incentivos para esta nueva estrategia sindical; pero los sindicatos más poderosos han percibido que sólo en el “mercado” de las obras sociales podrían ejercer control hegemónico, mientras que en los otros sectores su cuota del mercado es claramente marginal (entrevista Lozano: 28-6-96). De ahí la afinidad electiva entre los intereses de estas organizaciones y el criterio de desregulación parcial del sistema de obras sociales que introdujera por primera vez el decreto 9/93, cuya concepción se debió a la entonces ala política del gobierno.

Sin duda que asumir este camino presenta altos riesgos aun para las organizaciones sindicales con mayor capacidad para absorber a nuevos afiliados, y al igual que con todas las iniciativas de reforma del sector tiende a prevalecer entre ellos la percepción de que “este camino una vez que se empieza a transitar culmina de una sola manera, y ésta es la preocupación: la pérdida del control sobre las obras sociales” (entrevista a Tomada: 21-10-96).

A los sindicalistas no se les escapa que por la propia dinámica que introduce la competencia difícilmente pueda alcanzarse un punto de equilibrio de largo plazo que excluya *sine die* a las empresas de medicina privada. Pero además, si la desregulación se limitara al universo sindical, una de las consecuencias más significativas sería la introducción de ganadores y perdedores dentro de los propios sindicatos, ya que probablemente los grandes sindicatos estarían en condiciones de absorber a una gran masa de afiliación, con lo cual, los más débiles perderían una importante base organizacional. Esto vuelve conflictivo dentro del propio frente sindical explicitar estrategias en esa dirección.

Por otra parte, los sindicatos perciben que un proceso de libre afiliación puede llevar a una brusca y masiva migración de beneficia-

rios hacia las obras sociales con mejor funcionamiento. Como sería de esperarse, los afiliados más inclinados a cambiar de obra social serían aquellos con más bajo nivel de aporte y, probablemente, con mayor tasa de utilización de los servicios, entonces, esto podría amenazar el equilibrio financiero, aun de las obras sociales más poderosas. Por eso, la opción estratégica de los sindicatos más poderosos ante esta política no dejaría de manifestarse como una ambigua oscilación entre apoyar —en forma oficiosa o, rara vez, explícitamente— la desregulación parcial del sistema o bien rechazar directamente cualquier tipo de desregulación de las obras sociales.

En determinadas fases del proceso de esta política ha podido observarse cierta fragmentación en la acción gubernamental. Así ha ocurrido desde que se expidió el decreto 9/93, cuando los ministerios de Salud y Trabajo Social, a diferencia de los técnicos de Economía, diseñaron un nuevo sistema que introducía la libre elección, pero sólo entre obras sociales. A partir de entonces se han profundizado las diferencias sobre esta política entre los técnicos y los políticos, aun cuando hayan variado los protagonistas ocasionales. Esta fragmentación ha ido en progreso desde que el “círculo virtuoso” 91-94 concluyera y, al agravarse los problemas económicos, la coalición menemista se volvería todavía más frágil. De algún modo, la sobreactuación de las señales hacia los mercados, a la que retorna el gobierno a partir del recesivo año 1995, y la necesidad de mantener algún equilibrio con los sindicatos serían estrategias que comenzarían a ejecutarse por caminos paralelos dentro del gobierno.

A través de la “ventana” de esta política podemos establecer inferencias sobre algunos ambiguos balances entre cambios y continuidades con respecto a la vieja matriz sociopolítica argentina. Probablemente la fragmentación de la acción estatal ya no devenga de la capacidad de los actores sociales, o al menos de las clases subalternas, para penetrar el Estado y proyectar en su interior los “clivajes” del conflicto social. Reflejando rupturas con la matriz política del modelo sustitutivo, las disputas en el interior de una política contenida en los límites de la escena gubernamental expresan una creciente autonomización de las élites. La capacidad de ejercer presión sobre el Estado por parte de los actores colectivos subalternos depende ahora de la instrumentación política *coyuntural* promovida por algunos de los grupos en que se fragmenta la élite gubernamental, y

ya no de la propia capacidad de instrumentación *rutinizada* a través de alguno de los aparatos estatales. Pero como veremos, en lo que resta del análisis de la política, los sindicatos, aunque cooptados en alianzas efímeras y cambiantes, han logrado retrasar o modificar los alcances de la reforma.

### **Una nueva ofensiva desreguladora**

Fortalecido políticamente, dos semanas después de obtener la reelección, el gobierno lanzaría una nueva ofensiva para abordar “una de las últimas reformas pendientes”: la desregulación del sistema de obras sociales. Pero esta nueva ofensiva parecía introducir cambios en el patrón de acción gubernamental en la formulación de esta política. El anuncio se producía el 29 de mayo de 1995 en el marco de una reunión con los sindicatos en la que se *acordarían* los términos de la reforma a implementar.

Al igual que con el proyecto lanzado a comienzos de 1992, la iniciativa desreguladora dentro del gobierno fue retomada por el Ministerio de Economía, que desde siempre había sido partidario de la desregulación total del sector, hacia la que debía avanzarse progresivamente hasta permitir la participación de las empresas de medicina prepaga.

El 29 de mayo del mismo año se realizó la reunión entre representantes de la CGT y el gobierno, en la cual se estableció un principio de acuerdo entre ambas partes. Se anunció un cronograma para la reforma del sistema de obras que comenzaría a operar a partir de enero de 1996. Se introducía el criterio de la libre elección de los trabajadores pero limitando la desregulación, al menos en una primera etapa, al sistema de las obras sociales sindicales. Se establecía un Plan Médico Obligatorio (PMO) básico e igualitario para todos los beneficiarios del sistema, y la Administradora Nacional del Seguro de Salud (ANSSAL) subsidiaría a las obras sociales que no pudieran cumplir con el PMO. Pero cuando posteriormente se conoció el borrador de entendimiento entre el gobierno y el Banco Mundial, que incluía la propuesta de reforma del sistema de obras sociales, el Consejo Directivo y la Comisión de Salud de la CGT rechazaron sus términos y anunciaron la postergación de toda negociación hasta que concluye-

ra la reorganización cegetista. Los sindicalistas entendían que el préstamo del Banco Mundial para la reconversión de las obras sociales estaba condicionado a la incorporación a la competencia dentro del sector de las empresas de medicina prepaga. El proceso de reforma de las obras sociales entraría en un *impasse*.

Hacia fines de julio se conoció el índice de desocupación que alcanzaría el récord histórico de 18.6%, y nuevamente volvería a complicarse la agenda política entre gobierno y sindicatos. Como primera respuesta al problema de la desocupación, el gobierno anuncia nuevamente la rebaja de las contribuciones patronales<sup>6</sup> en el supuesto de que favorecería la creación de nuevos empleos. Dicha medida, que había sido propuesta al gobierno por la UIA (*La Nación*: 26-7-95), sería rechazada por la CGT, pues nuevamente quedaba amenazado el financiamiento del sistema de obras sociales.<sup>7</sup>

Con posterioridad el gobierno anunciaría nuevas medidas “contra la desocupación” cuyos impactos tenderían a debilitar aún más las estructuras sindicales tradicionales: el Ministerio de Trabajo preparaba una nueva ley sobre paritarias que impulsaba al máximo la descentralización de la negociación colectiva.

La escalada de iniciativas oficiales y rechazos sindicales llegaría a su clímax cuando la CGT anunció un nuevo paro general contra el gobierno menemista para el 6 de septiembre. Esta huelga, aunque convocada para protestar contra el desempleo récord, resultaba en igual o mayor medida por el creciente malestar sindical —aun entre los sectores más progubernamentales— y por el virtual definanciamiento de las obras sociales que acarrearía la reducción de las contribuciones patronales. La estrategia de confrontación se articulaba con un discurso que descargaba todo el peso de la responsabilidad por el estallido de la *hiperdesocupación* y por las recientes medidas que erosionaban el poder de los sindicatos en la política llevada adelante por el ministro de Economía, Domingo Cavallo. Este “diagnóstico” de la situación era alentado por el propio sector *político* del gobierno

---

<sup>6</sup> La reducción establecida el año anterior había sido modificada en abril de 1995 por recomendación del FMI.

<sup>7</sup> Los sindicatos todavía negociaban las compensaciones por reducción de contribuciones que se habían acordado en el año anterior. Según la CGT dichas compensaciones pendientes alcanzaban a 110 millones (*Clarín*, 4-8-95).

que, en abierto conflicto con Cavallo,<sup>8</sup> esperaba desplazar hacia los *técnicos* de Economía el costo político del paro, y, al mismo tiempo, le permitía a los dirigentes de la CGT llamar a la huelga sin confrontar globalmente con el gobierno, en la perspectiva de un rápido retorno a la negociación.

En este contexto de enfrentamiento entre gobierno y sindicatos se montaría la ofensiva del Consejo Empresario Argentino (CEA) —que reúne a los más importantes *holdings* empresariales— tendiente a impulsar la desregulación total del sistema de salud. Por esos días el CEA presentaría ante Menem una propuesta integral de reforma del sistema de seguridad social, que incluía la desregulación total de las obras sociales y la apertura a la competencia con la medicina prepaga. El modelo propuesto se inspira en la capitalización privada, que ya se aplica en el sistema jubilatorio, y busca la drástica reducción de los costos empresariales.

A dos semanas del paro del 6 de septiembre, la CGT y el gobierno retornó al diálogo, y en una reunión con Menem la cúpula cegetista obtiene, a cambio de ratificar su aceptación de la desregulación, toda una serie de concesiones por parte del gobierno: se atenuó el efecto de la reducción de aportes patronales sobre el financiamiento de las obras sociales. La contribución patronal sólo disminuyó un punto, con lo cual quedó en 5% sobre la nómina salarial. Este cambio con respecto a lo dispuesto por el decreto 292/95 implica que el sistema de obras sociales recupera, según distintos cálculos, de 300 a 400 millones de dólares al año de financiamiento. En la misma reunión, Menem se comprometió a que la desregulación de las obras sociales no habría de abarcar a las empresas de medicina prepaga y a acelerar las compensaciones pendientes por la caída de aportes patronales, y además, el *per capita* por afiliado a compensar, que en el decreto anterior había sido fijado en 30 pesos, ahora sería elevado a 40. Un nuevo decreto determinó que el Programa Médico Obligatorio fuera definido por una comisión en la que participaría la CGT y que la elaboración del listado de prestaciones básicas fuera competencia fundamentalmente de la Secretaria de Salud, lo que mediatizó la influencia de los ministerios de Economía y Trabajo.

---

<sup>8</sup> Esta *interna* gubernamental alcanzó su clímax cuando el ministro de Economía denunció ante el Parlamento la existencia de "mafias" dentro del gobierno.

Para Menem, quien en la coyuntura abandona su papel de árbitro y se alinea claramente con los políticos, el acuerdo sirvió para ratificar su autoridad política dentro del gobierno, en parte erosionada por el conflicto con Cavallo y la permanente competencia entre ambos por la "paternidad" de la transformación económica. Recurriendo a la confrontación, para luego sentarse a la mesa de negociación, la CGT obtiene ventaja política de las pugnas internas en el gobierno.

El intento de influir la política oficial a través del establecimiento de "alianzas tácticas" con el sector político del gobierno, sería un recurso del que se valdría la CGT en nuevas oportunidades, aunque sin concitar unanimidad dentro de las propias filas sindicales. Hacia fines del mismo año de 1995 la posición *ultradialoguista* de Gerardo Martínez, secretario general de la CGT, comienza a ser cuestionada por otros dirigentes que entendían que la predisposición al diálogo no desactivaba, como demostraban diversas noticias, los planes oficiales de impulsar una mayor descentralización de la negociación colectiva.

Lo que comienza a alterarse a partir de entonces, y se profundiza durante el 1996, es la lógica del *quid pro quo* que ha caracterizado la relación entre gobierno y sindicatos a lo largo de la política de obras sociales, en particular, y de la reforma laboral, en general. Las obras sociales han sido la "moneda de cambio" (Alonso, 1996) que los sindicatos "recibían" por apoyar otras iniciativas. Pero la ofensiva estatal contra el sistema centralizado de negociación colectiva, base fundamental del poder sindical, podía imponer a los sindicatos un costo potencial todavía mayor que la pérdida de las obras sociales e introducir a los sindicatos en un nuevo dilema estratégico.

El año 1995 implicaría cambios de diversa índole, los cuales irían acotando los márgenes de maniobra oficial para utilizar a las obras sociales como compensación en la relación con los sindicatos. En este sentido, el involucramiento del Banco Mundial en el análisis y diseño de la política contribuyó a la aceleración de ésta, y comenzaron a definirse algunos aspectos indispensables de la política, tales como el establecimiento del PMO, que era una demanda sindical, pero también una propuesta del Banco, y a precisarse las etapas y los modos de la reconversión y saneamiento financiero de las entidades, para lo cual el organismo internacional otorgaría un préstamo. De hecho, la reforma del sistema de salud queda explícitamente incorporada a la



agenda de la relación entre el gobierno y los organismos financieros internacionales.<sup>9</sup>

La CGT exigía que en la carta de intención a firmarse con el Banco Mundial quedara claramente descartada la inclusión de las prepagas y proponía que la reconversión se financiara con fondos de la ANSSAL, lo que permitiría evitar la condicionalidad del organismo internacional tendiente a una desregulación total del sistema. La propuesta de una desregulación total en forma gradual y con apoyo financiero del Banco Mundial era promovida por el Ministerio de Economía, por lo cual los sindicatos consideraron ventajoso que el proceso de la reforma quedara bajo la competencia del Ministerio de Salud, cercano al ala política del gobierno y enfrentado al tándem Economía-Trabajo.

La *interna* gubernamental ofrecía otro “punto de entrada” que les permitiría a los sindicatos ejercer influencia, y serviría para politizar a un ministerio que en la vieja matriz se había caracterizado por tener un carácter técnico y escaso poder político (Belmartino y Bloch, 1991). Esta arena de política junto con los recursos que ofrecía la coyuntura permitirían a los sindicatos atenuar algunos cambios estructurales de la matriz política. Por ejemplo, la “pérdida” del Ministerio de Trabajo como “pertenencia” sindical durante un gobierno justicialista, bajo la competencia del cual se había ubicado tradicionalmente el sistema de obras sociales. La capacidad de *lobby*, aunque ya no la presencia directa en el Estado, era desplazada ahora hacia el Ministerio de Salud.

El otro factor que comenzó a gravitar fuertemente y que limitaría la posibilidad de compromisos en torno a las obras sociales entre Estado y sindicatos, fue la irrupción de un nuevo y poderoso actor económico: el capital financiero-asegurador que, en una lógica expansiva acorde con la secuencia de la reforma de la seguridad social, presionaría para la apertura del sistema tendiente a la conformación de

---

<sup>9</sup> En el acuerdo firmado con el Fondo Monetario Internacional en septiembre de 1995 el Estado argentino asumió el compromiso de continuar con las reformas pendientes, entre las que se hacía especial mención a la reforma laboral y de obras sociales. En este último caso, según el organismo internacional, la reforma debía tender hacia la incorporación de las empresas de medicina prepaga a partir de 1998 (*Clarín*, 17-11-96). Durante la gira presidencial a Estados Unidos en diciembre de 1996, directivos del Banco Mundial expresarían su preocupación por la demora en la ejecución de algunos programas que contaban con financiamiento del organismo, entre los que se encontraban el de la reconversión de las obras sociales (*Clarín*, 7-12-96).

un meganegocio que podría articular fondos de pensión, aseguradoras de riesgos laborales y obras sociales (entrevistas a Lima Quintana, 25-11-96 y Aldo Neri: 6-11-96).<sup>10</sup>

Pero la principal restricción que comenzaba a ocasionar crecientes tensiones en la coalición menemista era el cambio observado en las condiciones macroeconómicas: a partir del segundo trimestre de 1995 surgió una fuerte recesión, una de cuyas consecuencias sería llevar el índice de desocupación a su récord histórico. Asimismo, comenzaba a agotarse —y se acentuaría durante 1996— la posibilidad de interpelar a los mercados y al electorado con los mismos instrumentos y discursos.

### **Acumulación-legitimación y simplificación de la política**

Podría decirse que la gestión menemista, por lo menos hasta 1995, se benefició de una doble simplificación secuencial de la política. El decisionismo inicial, justificado en las condiciones de la emergencia económica, permitió simplificar significativamente los *procedimientos* de la política. Por otra parte, el “círculo virtuoso” que se abre a partir de 1991, estabilidad-alto crecimiento con base en la expansión del consumo-sólida posición fiscal, beneficia a la gestión gubernamental con una notable simplificación de los *materiales* de la política; es decir, los mismos instrumentos y discursos con que se lanzan señales a los mercados permiten apelar exitosamente al apoyo popular.

La política de privatizaciones es paradigmática de una virtual “fusión” de las funciones de acumulación y legitimación, que simplifica los recursos estratégicos disponibles, cuyo control permite reasumir capacidades de gobierno. Asimismo, la política de privatizaciones permite operar sobre el propio frente fiscal, es decir, la venta de las empresas públicas facilita el logro del equilibrio finan-

<sup>10</sup> Uno de los casos más notorios de irrupción de este nuevo actor sería la compra de la empresa de medicina prepaga Galeno, Versalio, Salud y el sanatorio Trinidad por parte del grupo Exxel. También mostrarían interés por invertir en el mercado argentino la firma brasileña Amil, además de otras chilenas. Mientras que capitales de origen europeo comprarían la clínica Suizo-Argentina y la empresa de medicina prepaga CIM (*Fondos*, octubre 1995, núm. 27).

ciero del Estado. Pero además representa la más clara señal política hacia el *establishment* de que el compromiso del gobierno con las nuevas reglas de juego era irreversible y abriría un vasto frente para los negocios privados. Por otro lado, los acreedores externos canjean títulos de deuda por activos estatales y los grandes grupos locales compensan la pérdida de los anteriores subsidios estatales, a cambio de participar como socios principales de muchas de las empresas ahora privatizadas. Sin embargo, la transferencia de los activos estatales no sólo permitiría un acuerdo estratégico entre acreedores externos y grupos económicos nacionales (Portantiero, 1995), también permitiría mediante los programas de Propiedad Participada obtener apoyos sindicales a la privatización, fragmentar resistencias a la política oficial global y ofrecer incentivos para la conformación de un nuevo actor sindical proclive a constituirse en una “unidad de negocios”.

La estabilidad económica —que sin duda significaba el logro de condiciones más favorables para el proceso de acumulación— ofrece altísimos rendimientos en términos de legitimidad política frente a una sociedad todavía amenazada por los efectos devastadores de la hiperinflación reciente. Las altas tasas de crecimiento 1991-1994, sostenidas por una notable entrada de capitales externos, atraídos en parte por las nuevas reglas de juego, promueven una gran expansión del consumo.

Quizás la causa más estructural, que explica la demora para implementar la reforma del sistema de obras sociales, se encuentra en que en esta arena no podía producirse el juego de suma positiva que caracterizó a otras reformas. La lógica de la coalición menemista no podía “propagarse” globalmente hacia este escenario, excepto como espacio en que se redefinía la relación entre Estado y sindicatos. Además del significado de los Programas de Propiedad Participada, como ya hemos visto, también en las otras reformas de los sistemas de seguridad social se abren espacios para resolver simultáneamente acumulación y legitimación. Cuando el proyecto oficial de reforma previsional, una de las reformas cruciales para ganar el favor de los mercados, incluyó la posibilidad de que los sindicatos pudieran formar AFJPs (fondos de pensión) abrió el camino para lograr el apoyo sindical a esta ley. Así ocurrió también con la reforma del sistema de accidentes de trabajo, al permitir que los sindicatos conformaran

ARTs (aseguradoras de riesgos laborales), y el gobierno arbitró un equilibrio entre el empresariado en general y el sector asegurador.

En cambio, el sistema de obras sociales constituye *en bloque* la concesión a los sindicatos que permite mantenerlos en los márgenes de la coalición menemista. Aquí no hay posibilidad de abrir un espacio para la realización simultánea de intereses. El juego entre acumulación y legitimación es de suma cero: abrir un espacio para los negocios privados implica terminar con el control sindical del sistema.<sup>11</sup>

Las tensiones en torno a esta reforma, que se superponen como crisis de la coalición y conflicto en el interior del gobierno, comenzarían a agravarse a partir del nuevo cuadro económico recesivo, el cual se manifiesta en 1995 y se profundiza a lo largo del año siguiente. El nuevo clima de emergencia económica implicaría la recapitulación condensada del recurso al decisionismo inicial, al vertiginoso y desprolijo diseño de nuevas privatizaciones y a diversas improvisaciones y contramarchas en la formulación de algunas medidas (Torre y Gerchunoff, 1996), que, como vimos, tuvo manifestación en esta política mediante la rebaja de los aportes patronales.

### **La cuenta regresiva de la desregulación ¿o el mito del eterno retorno?**

A comienzos de 1996 la CGT anuncia un nuevo paro general para el 26 de marzo en protesta contra el alto desempleo y en rechazo a la desregulación de las obras sociales. El lanzamiento de la medida no era más que un elemento de presión para abrir un nuevo espacio de negociación con el gobierno, en el convencimiento cegetista —casi con la seguridad de un acuerdo previo—, de que la aspiración concertadora rápidamente encontraría receptividad en el ala política.

La convocatoria al paro —que finalmente no habría de cumplirse— sería acompañada por la propuesta cegetista de crear un Con-

<sup>11</sup> Debe agregarse que no menos importante entre las causas que debilitaron el ímpetu reformador gubernamental en esta área fueron los riesgos inherentes a una reforma del sistema de salud. A diferencia de la reforma previsional, cuyos resultados últimos podrán evaluarse en décadas, el colapso del sistema de salud, a causa del hipotético fracaso de su reformulación, podía tener altísimos costos inmediatos en términos de legitimidad política.

sejo Económico y Social, en el marco del cual debería alcanzarse un acuerdo social entre capital y trabajo. La CGT proponía también que dicha iniciativa se convirtiera en proyecto de ley y fuera aprobada por el Parlamento; además reclamaba que dicho Consejo tuviera facultades consultivas obligatorias en la definición de la política presupuestaria vinculada al empleo, seguridad social y otras políticas sociales, con capacidad para elaborar por sí o a solicitud del poder ejecutivo proyectos de ley o decretos (*Clarín*, 15-3-96).

El 21 de marzo se formaría el consejo tripartito que reuniría, bajo la órbita del jefe de gabinete, a la CGT, la UIA y el Estado. Para lograr el acuerdo del empresariado, el gobierno debió garantizar que la propuesta cegetista de imponer una *tregua social*, consistente en evitar despidos durante seis meses tanto en el sector privado como estatal no sería aceptada ni que la política económica estaría en discusión.

La CGT consideraría suficiente lo alcanzado y levantaría el paro. El balance de la cúpula cegetista pareció valorar más el recorte del poder de Cavallo y del ministro de Trabajo, que probablemente mejoraría la relación de fuerzas para futuras negociaciones, y considerar aceptable la escasa satisfacción de sus demandas concretas para levantar el paro. Por supuesto, la posición de la conducción de la CGT recibiría el cuestionamiento del sindicalismo opositor: el Movimiento de Trabajadores Argentinos y el Congreso de los Trabajadores Argentinos sostuvieron la necesidad impostergable de un paro.

A comienzos de junio se producen novedades sobre la marcha de la política de obras sociales. El gobierno da a conocer el contenido del Programa Médico Obligatorio que todas las entidades están obligadas a ofrecer como cobertura mínima a sus afiliados. Las obras sociales que no puedan garantizar el PMO quedan obligadas a fusionarse con otras, al igual que las que tengan menos de diez mil afiliados. Asimismo, se fijaba en 180 días el plazo para que las obras sociales comenzaran a ofrecer el PMO.

Aunque el secretario de Acción Social de la CGT, Raúl Amín, reconoció que el nivel de las prestaciones del PMO era alto, los sindicatos volvieron a rechazar el préstamo del Banco Mundial destinado a financiar el programa de reconversión de las obras sociales. Por otro lado, la CGT consideraba que la ayuda financiera del organismo internacional estaba condicionada a la incorporación de las entidades de medicina prepaga a la competencia dentro del sistema. Además,

volverían a exigir que el programa de reconversión se financiara con recursos de la ANSSAL (*La Nación*, 7-6-96). No obstante, la posición de los sindicatos con respecto al préstamo del Banco Mundial se iría fragmentando progresivamente, pues la difícil situación financiera de algunas entidades las induciría a aceptar el crédito para su reconversión.

El Programa Médico Obligatorio establecía el *piso solidario* del sistema; sin embargo, una vez más, el modo de encarar el problema de la equidad parecía ser un subproducto de cómo se resolvía el problema de la eficiencia y su "única solución posible": la libre elección. Fijar un estándar de prestaciones médico-asistenciales para todo el sistema era un paso necesario para que pudiera darse el libre desplazamiento de beneficiarios entre las distintas obras sociales. Además, el establecimiento del PMO serviría para disminuir el número de obras sociales, pues aquellas que estuvieran por debajo de la prestación mínima debían fusionarse.

Si la desregulación finalmente abarcase a las empresas de medicina prepaga, podrían producirse cambios todavía más profundos del sistema, vulnerando el esquema de solidaridad propio del seguro social. Los planes de las empresas prepagas lograrían captar a los asalariados con mayor nivel de ingreso, con lo cual los aportes más altos serían "sacados" del sistema y se quebraría la lógica redistributiva que describimos anteriormente. Estos efectos podrían mitigarse si efectivamente se lograra implementar un Programa Médico Obligatorio amplio y completo, lo que elevaría el "piso" solidario del sistema. Sin embargo, hasta ahora sólo se ha avanzado en la definición cuantitativa del programa y queda por ver si efectivamente se garantiza homogeneidad cualitativa, lo que requeriría una gran capacidad de control y regulación pública, pero éstos son atributos que no destacan al Estado argentino.

Globalmente considerado, el modelo de reforma que prevalece tiende a atar el acceso a la salud sobre todo a la capacidad adquisitiva *individual*. Aunque la implementación del programa obligatorio lograra garantizar un *piso solidario*, por arriba de éste tendería a fragmentarse en una amplia estratificación atada a la capacidad de pago individual. De este modo, el seguro de salud no hará más que reflejar antes que corregir las desigualdades originadas en la estructura social (entrevista a Neri, 6-11-96).

## La nueva emergencia económica y la "refundación" menemista

A mediados de julio el agravamiento de los problemas económicos, debido a la irrupción de una crisis fiscal que ya no podía disimularse, indujo al gobierno a la eliminación de los subsidios familiares —en forma total— a salarios que se ubicaran por arriba de mil pesos y —en forma parcial— a los que se ubicaban por encima de los 500. Además, se establecía la derogación de las exenciones impositivas que se cobraban sobre los vales de comida (que constituían en los hechos una parte del salario). El objetivo de estas medidas estaba dirigido a cerrar la brecha fiscal y se implementaban por la vía de decretos de necesidad y urgencia.

La coyuntura que se abre a partir de estas medidas constituye, probablemente, el momento de mayor fragilidad de la coalición menemista. La CGT pasaría claramente a la confrontación, decidiendo un paro general para el 8 de agosto en repudio a los recortes y anunciando el abandono del Consejo del Trabajo y el Empleo. También se complicaba el frente político propio, ya que dentro del Partido Justicialista y entre los legisladores oficialistas comenzaría a observarse reticencia para apoyar las medidas.

Por esa misma época tiene lugar la renuncia de Cavallo y, para operar el desplazamiento de éste, el presidente Menem se inclinaba hacia el ala política, pero el nombramiento de Roque Fernández, hasta entonces presidente del Banco Central y con un perfil de economista todavía más ortodoxo, ratificaría inmediatamente que el cambio de ministro no implicaría mudanza de política económica.

En un contexto que reproducía, aunque sin la misma intensidad de la hora inicial, una nueva *emergencia económica*, el gobierno, presionado por la oposición sindical y rodeado por el reticente apoyo del propio partido, retornaría a la sobreactuación de las señales hacia los mercados y a la amenaza decisionista. El día 30 de agosto, ante más de 300 empresarios, durante la reunión anual de la UIA, el presidente Menem anuncia el compromiso de promover la descentralización de la negociación colectiva a nivel de empresa, la sustitución de la indemnización por despido por un fondo de capitalización individual, y un nuevo régimen de relaciones laborales que facilitaría la movilidad de los trabajadores dentro de la empresa. Junto

a este catálogo de medidas conducentes a la profundización de la flexibilización laboral, Menem se compromete a implementar la desregulación de las obras sociales, mediante la libre elección del beneficiario, y también advierte que de no conseguir el apoyo parlamentario sancionaría por decreto de necesidad y urgencia las nuevas medidas anunciadas.

Ante la progresiva erosión de la coalición de apoyo, para el gobierno se imponía una “refundación” del menemismo que reactualizara la alianza con el gran empresariado, pero sin espacio ya para elegir las *señales* más funcionales del mantenimiento de la lógica de la coalición. Menem encontraría ahora en la profundización de la flexibilización laboral el símbolo del reforzamiento de la alianza con el *establishment*, y las obras sociales, que también implicaban una arena en la que el gobierno había perdido autonomía para instrumentarlas políticamente, ya no podrían servir a una estrategia política de *palo y zanahoria* con los sindicatos, pues la ofensiva a fondo sobre la negociación colectiva centralizada imponía a éstos un costo difícil de compensar. De mantenerse estas condiciones de máxima ofensiva la “devaluación” de la habitual *moneda de cambio* entre gobierno y sindicatos a lo largo de la política laboral dejaría a ambos actores con escasos recursos estratégicos para establecer algún tipo de acuerdo en torno a la flexibilización, y llevaría a un máximo de tensión a la coalición menemista.

En la fase inmediatamente posterior a los anuncios flexibilizadores, y reiterando una estrategia que se había probado eficaz anteriormente, el gobierno, convertido en un “cruzado” de la flexibilización laboral, presionaría a los sindicatos con las obras sociales que enfrentaban ahora una reformulada estructura costo-beneficio. A partir de entonces, y en parte como consecuencia de las necesidades incrementales de una estrategia cuyos “estímulos” no encontraban las “respuestas” esperadas, el embate antisindical oscilaría entre otorgar concesiones simultáneas sobre la flexibilización y las obras sociales para desbloquear la reforma o, dado los estrechos márgenes para negociar, que la propia ofensiva gubernamental brindaba, decidirse por llevar hasta el final el doble ataque sobre la negociación colectiva centralizada y el sistema de obras sociales.

Ante la imposibilidad de acelerar el trámite de su proyecto en el Parlamento, al gobierno sólo le quedaba reabrir un espacio de nego-



ciación con la CGT, y sería hacia fines de octubre que el sector político del gobierno, a instancias del propio Menem, recorrería nuevamente el itinerario de la negociación en busca de los sindicatos. En el transcurso de las negociaciones con la CGT el gobierno consideraría innegociable la descentralización de la negociación salarial a nivel de la empresa, pero cedería en el punto referido a transferir hacia las comisiones de base la capacidad de firmar acuerdos con la empresa. Con respecto a la desregulación de las obras sociales, el gobierno aceptaba la posibilidad de demorarla transitoriamente.

De no llegarse a un acuerdo con la CGT y si el Parlamento no aprobaba la reforma laboral antes de fin de año, el gobierno reiteraría la amenaza de implementar la flexibilización por decreto. Pero la principal debilidad política del gobierno en esta negociación residía precisamente en que sus amenazas *decretistas* no resultaban creíbles para su interlocutor. Finalmente, lo "inverosímil" resultó real y el gobierno recurrió al decreto para implementar parte de la reforma laboral. Los decretos con que sorprendía el poder ejecutivo implicaban la derogación del principio de ultraactividad; erosionaban el poder de representación de los sindicatos, pues se habilitaba a comisiones de base y delegados de fábrica para firmar convenios con la empresa derogando disposiciones del convenio colectivo de mayor nivel, y ratificaban el cronograma previsto para la desregulación de las obras sociales: a partir del 1 de enero se implementaría la libre elección. Se había alcanzado el punto más alto de la ofensiva antisindical durante el menemismo.<sup>12</sup>

recibido en junio de 1997

aceptado en noviembre de 1997

## BIBLIOGRAFÍA

ACUÑA, CARLOS H., 1995, "Política y economía en la Argentina de los 90", en CARLOS ACUÑA (comp.), *op. cit.*

<sup>12</sup> La CGT convocó a un nuevo paro en respuesta a los decretos hacia fines de diciembre. En los primeros días de enero dos jueces declaran la inconstitucionalidad de los decretos del poder ejecutivo. El gobierno, al mismo tiempo que apela las decisiones judiciales, se ve obligado

- ACUÑA, CARLOS H. (comp.), 1995, *La nueva matriz política argentina*, Buenos Aires, Nueva Visión.
- ALONSO, GUILLERMO, 1996, "La política de reforma del sistema de obras sociales: un reiterado modelo de gestión estatal y de acción sindical", en *Estudios Sociológicos* núm. 42, septiembre-diciembre, México.
- AZPIAZU, DANIEL Y HUGO NOCHTEFF, 1994, Buenos Aires, *El desarrollo ausente*, FLACSO/TESIS.
- BÉCCARIA, 1993, "Estancamiento y distribución del ingreso", en ALBERTO MINUJIN (ed.), *Desigualdad y exclusión*, Buenos Aires, Unicef/Losada.
- BELMARTINO, SUSANA Y CARLOS BLOCH, 1991, *El sector salud en Argentina: 1960-1985*, Organización Panamericana de la Salud, Publicación núm. 40.
- CETRÁNGOLO, ÓSCAR, 1994, "Reformas en el sector salud", ponencia presentada ante las III Jornadas Internacionales de Economía de la Salud, Buenos Aires, Asociación de Economía de la Salud.
- DANANI, CLAUDIA, 1994, *El proyecto de libre afiliación a las obras sociales: análisis y perspectivas*, Buenos Aires, PRONATASS/UBA.
- ESPING ANDERSEN, GÖSTA, 1990, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, New Jersey, Princeton University Press.
- GERCHUNOFF, PABLO y JUAN CARLOS TORRE, 1996, *Argentina: la política de liberalización económica bajo un gobierno de base popular*, Buenos Aires, Instituto Torcuato Di Tella, mimeo.
- KAUFMAN, ROBERT y BARBARA STALLINGS, 1992, "La economía política del populismo latinoamericano", en DORNBUSCH y EDWARDS (comps.), *Macroeconomía del populismo en la América Latina*, México, FCE.
- PIERSON, 1994, *Dismantling the Welfare State?*, Nueva York, Cambridge University Press.

---

a reabrir la negociación con los sindicatos, intentando restablecer un nuevo marco de concertación que incluya a los empresarios y que permita aprobar la reforma laboral por la vía parlamentaria. En torno al proceso de implementación de la desregulación de las obras sociales, vigente a partir del 1 de enero, se reanudan las pujas entre el sector político del gobierno, favorable al criterio prosindical de desregulación parcial e inclinado a acordar con los sindicatos y el sector técnico que, en sintonía con el empresariado, es partidario de la desregulación total y de la profundización de la flexibilización laboral. Hasta el momento (febrero de 1997), a casi sesenta días de implementada la libre elección, el número de traspasos de afiliados entre obras sociales es muy escaso.