

La política de reforma del sistema de obras sociales argentino: un reiterado modelo de gestión estatal y de acción sindical¹

Guillermo Alonso

I. Introducción

EL SISTEMA ARGENTINO DE OBRAS SOCIALES constituye un sistema de seguro social de salud para la protección de los trabajadores asalariados, destinado principalmente a la atención médica de sus afiliados, aunque también incluye el fomento de otras actividades (deporte, turismo, provisión de bienes de consumo a bajo costo, etc.). Se trata de entidades de tipo *mutualista* gestionadas y administradas por los sindicatos de cada rama de actividad; también pueden ser organismos creados por ley para la protección de determinados segmentos de la población, tales como los jubilados.

Como toda institución de seguro social, sus servicios y prestaciones están dirigidos a proteger al trabajador ante distintas contingencias; en el caso en cuestión, frente al riesgo de enfermedad propia y de sus familiares directos. En la década de los años cuarenta el sistema se estructura como parte de la seguridad social, pues desde entonces comienza a ser financiado por una contribución patronal y una aportación del trabajador (cuyos porcentajes, calculados sobre el salario, han variado en sucesivas oportunidades).

En el proceso histórico de institucionalización del sistema, la ley 18 610 de 1970 cumplió un papel decisivo, pues reconoció "la plena jurisdicción de los sindicatos sobre el manejo financiero, administrativo

¹ Este artículo fue presentado como ponencia en el XX Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología en la ciudad de México, en octubre de 1995.

y asistencial del seguro de salud (Danani, 1994). Durante el régimen militar de 1976-1983, los sindicatos fueron separados del control sobre las obras sociales en una medida tendiente a debilitarlos económica y políticamente. En la década de los ochenta, luego de arduas y complicadas negociaciones con el nuevo gobierno democrático, se aprobó la ley 23 660 que rige actualmente el sistema y que ha permitido la restauración del control sindical sobre las obras sociales.

El sistema de obras sociales se ha constituido en el principal subsistema del sistema de salud argentino además del sector público y el privado. Hacia la década de los ochenta se calculaba que la magnitud de los recursos controlados por las obras sociales representaba el equivalente a 3.5 o 4% del producto interno bruto (Cortés, 1985). Según cálculos del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, en 1991 el sistema tenía más de 17 millones de beneficiarios.

El sistema de obras sociales se ha organizado siguiendo las líneas de rama de actividad y/o categoría ocupacional, con lo cual reproduce las heterogeneidades de la estructura productiva. Esto ha favorecido el surgimiento de un amplio número de entidades, que según cálculos más o menos recientes superan las 300 obras sociales, jurídica y organizativamente diferenciadas.

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

En consideración a su número así como al tamaño de la población que abarcan, las obras sociales sindicales pertenecientes a las asociaciones profesionales de los asalariados reunidos en gremios constituyen el sector más representativo del conjunto del sistema.

El alto porcentaje de población asalariada y sindicalizada en relación con la población económicamente activa, que históricamente ha caracterizado a la sociedad argentina, favoreció una amplia cobertura poblacional del sistema de obras sociales, seguramente más extendida que en otros países latinoamericanos con menor peso relativo del trabajo asalariado en sus estructuras socioocupacionales.

Sin embargo, la estrecha relación entre trabajo asalariado y base contributiva de financiamiento le plantean al sistema de obras sociales límites rígidos para extender su cobertura a aquellos sectores cuyos ingresos no derivan de una relación asalariada formal, así como a los que se encuentran en situación de subocupación o desempleo. Desde esta perspectiva, la cobertura de aproximadamente dos tercios de la po-

blación constituiría el “techo” histórico de las obras sociales, con el agregado del crecimiento, en las últimas décadas, tanto del fenómeno del “cuentapropismo” como del índice de desocupados y subempleados, lo que explicaría la disminución relativa de la cobertura de las obras sociales.

Desde el punto de vista de la calidad de la cobertura, debe destacarse la alta heterogeneidad y estratificación que caracterizan al sistema de obras sociales. Las prestaciones y los beneficios que garantizan son tan variables como el poderío, la capacidad de presión o negociación, y los recursos de las respectivas organizaciones que las administran.

El actual sistema presenta un esquema de solidaridad segmentada, que refleja la heterogeneidad de la estructura productiva, pero con prestación homogénea por obra social. En el interior de cada obra social la redistribución se opera desde los trabajadores con mayor salario hacia los de menor ingreso y desde los que tienen menor riesgo hacia los que presentan mayor riesgo.

El fondo de redistribución del sistema debería asegurar las transferencias de recursos entre las obras sociales, favoreciendo, de esta manera, las compensaciones que permitieran mayor uniformidad de las prestaciones. En la práctica, sin embargo, siempre han existido obras sociales “ricas”, que ofrecen a sus afiliados múltiples y mejores prestaciones, y “pobres”, cuyas prestaciones no sólo están devaluadas, sino también, en algunos casos, hasta han sido suspendidas.

Un nuevo ciclo de política pública

La política que trataremos de analizar constituye por definición una política pública “fronteriza”. Aun cuando su ámbito de incumbencia y su especificidad como regulación estatal parezca remitirnos, prioritaria y exclusivamente, al área de la salud en general y, por esta vía, a la problemática del gasto y de las políticas sociales, las *políticas* referidas al sistema de obras sociales superponen y solapan distintas acciones y objetivos estatales. Una política hacia las obras sociales/sistema de salud puede conllevar, y habitualmente lo hace, elementos de una política dirigida a lograr, por ejemplo, “la reducción del costo laboral y un nuevo modelo de regulación de las relaciones laborales” (Grassi *et al.*, 1994, p. 114).

Lo que distingue a este tipo de política de otras, es que su carácter de “frontera” es estructural y no contingente, en el sentido de que no depende de coyunturas o de contextos políticos variables, pues es el resultado de una prolongada cristalización histórica que organizó a las

bases institucionales del sistema de obras sociales como recursos de poder, instrumentados por distintos especialistas en estrategias y proyectos no necesariamente vinculados a la lógica específica del sector.

Una política dirigida al sistema de salud al mismo tiempo puede ser, directa y no indirectamente, componente esencial de una política pública hacia los sindicatos o aspecto relevante de una política tributaria dirigida a estimular el proceso de acumulación de capital.

Si bien coincidimos con quienes han señalado que uno de los principales déficit de esta política han sido los determinantes históricos que bloquearon el logro de su especificidad y autonomía como política de salud (Thompson, 1985; Katz y Muñoz, 1988; Usuni y Mercer, 1988), las necesidades de un enfoque explicativo antes que normativo nos exigen enfatizar el sistemático *descentramiento* de esta política pública para plantear una pertinente metodología de análisis en virtud de las características del propio objeto.

Es necesario mostrar que esta política pública resulta de, e impacta en, un campo de fuerzas configurado por intereses y actores, así como motivaciones sectoriales y extrasectoriales. Su significado podría deducirse tanto del proceso de determinación de antecedentes y efectos devenidos de su propio despliegue, en tanto política específicamente sectorial, como del lugar que le cabe en el conjunto de medidas tendientes a institucionalizar las nuevas correlaciones de fuerzas estructurales, y del modo en que interactúa con ellas, así como de la forma en que éstas son procesadas por cierto modelo de gestión estatal.

Las políticas neoliberales instrumentadas por el actual gobierno, que consolidan y a la vez innovan profundizando las transformaciones iniciadas a mediados de los setenta, inciden de tal modo en la estructura económica y social y en el ámbito laboral y sindical que difícilmente se exagera al considerarlas como el pasaje definitivo a otra etapa histórica caracterizada por un nuevo régimen social de acumulación (Nun, 1987).

El subsistema de obras sociales, como sector económico y componente del sistema de salud, está imbricado en una compleja red de relaciones institucionales, sociales y económicas en abierto proceso de transformación. El sector de obras sociales, al igual que el conjunto del sistema de políticas sociales, se desarrolló en el contexto del llamado modelo sustitutivo con centralidad estatal característico desde la segunda posguerra, y se delineó contra el fondo de las alianzas sociales que permitían conformar las periódicas coaliciones distributivas con capacidad para modificar los equilibrios en el sistema político (O'Donnell, 1976). Y quedó configurado en el marco de una determinada relación estado-sociedad (sindicatos) signada por el predominio de la mediación corporativa sobre la partidaria (Isuani y Tenti, 1989), que, junto con la au-

sencia de una tradición política de acuerdos *tripartitos institucionalizados* (estado-capital-trabajo), impidió la contención de los intereses particulares en la lógica de lo público.

Hoy se desarrolla la profunda reestructuración de esta trama socio-económica y política. La imposibilidad de reconstruir la alianza urbana que diera base social al “modelo argentino” de estado de bienestar² explica, en ausencia de nuevas coaliciones “incluyentes”, el aislamiento y el lugar claramente subordinado con que el sindicalismo asiste a la sistemática pérdida de su poder, así como la decisiva ventaja política de la que gozan las acciones estatales que tienen como objetivo, y al mismo tiempo como condición de posibilidad, el debilitamiento de los actores colectivos subalternos.

A diferencia de un enfoque rígidamente formalista o juricista de las políticas públicas, para el cual todo “corte” o periodización que no estuviera fundado en alguna cristalización legal delimitadora de nuevas funciones y competencias resultaría arbitrario, nuestra preferencia por

² La matriz populista del “estado de bienestar” o “régimen distributivo” argentino se sustentó en una coalición de clase con perfiles de compromiso keynesiano *sui generis*: la alianza urbana entre clase obrera y sectores del empresariado industrial. El juego de suma cero entre capital y trabajo urbano era evitado, no tanto porque las expectativas sobre salarios futuros dependieran de la realización de la ganancia (Przeworski, 1987), sino porque el conflicto industrial era dirimido mediante la descarga del peso de la acumulación y del financiamiento de los programas redistributivos en el sector agrario. El estado de bienestar argentino, al menos antes de que el “impuesto inflacionario” funcionara como recurso y a la vez opacara la distribución de las cargas, agrarizó en lugar de socializar su financiamiento.

El sector rural, hegemonizado por una gran burguesía agroexportadora, no podía ser incluido en una alianza cuya lógica favorecía el crecimiento del consumo interno, los incrementos de salario directo y la expansión del salario social. Se imponía la racionalidad de la ecuación que igualaba bienes exportables a bienes salarios y que establecía, por ende, la relación inversamente proporcional entre ingresos (y bienestar) de los asalariados y de los exportadores. El juego de suma cero se desplazaba hacia una pugna entre sectores, entre el agro y la industria. Manteniendo el sector agrario una fuerte centralidad económica, debido a su capacidad *cuasi* monopólica para obtener las divisas, lograba imponer, en condiciones de crisis externa, las periódicas devaluaciones y, así, se alteraba la estructura de precios relativos espiralizándose la pugna distributiva.

Si por un lado la renta agraria permitió financiar uno de los más desarrollados sistemas de políticas sociales latinoamericanos, por otro, la dinámica resultante de la articulación entre agro e industria, y los conflictos y coaliciones sociopolíticas por ella estructurados, introdujo inestabilidades en su funcionamiento y bifurcó en exceso la lógica del gasto y la de los ingresos fiscales. Barbeito y Lo Vuolo (1992) han señalado el inconveniente del carácter procíclico que tuvo el gasto social del estado de bienestar argentino. Cabe preguntarse si era posible hacer rutinarias las políticas anticíclicas en un contexto como el antes descrito, sobre todo con ciclos económicos muy gobernados por lógicas políticas y sociales.

una visión dinámica e interactiva de las políticas estatales nos permitirá observar que los cambios en el ámbito de los actores —públicos y privados— y de sus relaciones, así como las transformaciones operadas en escenarios políticos y socioeconómicos más globales que el área puntualmente en análisis, pueden definir nuevos ciclos o etapas de una política pública.

En este sentido, el año 1989, con la asunción del gobierno de Carlos Menem, significó un corte claro en el ámbito de la política que estamos analizando, aun cuando hasta el momento no haya cristalizado en una nueva legislación específica global. Cambios en el ámbito de los actores y de sus vinculaciones: cambio de gobierno, con la llegada de otro partido al control del poder ejecutivo que además cuenta con mayoría parlamentaria. Cambios profundos en el contenido y, todavía más, en la velocidad de instauración de la política socioeconómica.

Para los sindicatos, el otro actor fundamentalmente involucrado en la cuestión, la llegada al gobierno del partido con el cual se identificaban mayoritariamente, los obligaba a otro posicionamiento frente al poder político, con el que los unirían ahora distintos compromisos y del cual podrían esperar mayores contrapartidas a cambio del apoyo brindado. Sin embargo, el inesperado abandono de las líneas de política económica y social que históricamente caracterizaron al partido ahora gobernante, tendiente a favorecer la consolidación de un nuevo modelo de acumulación emergente desde mediados de los setenta —uno de cuyos presupuestos reside en la necesidad de disminuir el “poder sindical”—, impondría a los sindicatos el dilema de decidir acciones entre la confrontación y el acuerdo con un gobierno del que eran, en principio, aliados políticos.

El imprevisto giro del nuevo oficialismo ocasionaría como una de sus primeras consecuencias la fragmentación del sector sindical: en octubre de 1989, a sólo tres meses de asumir Menem el cargo, se dividiría la CGT. Dicha división se debió tanto a presiones del gobierno como a los intentos de los sectores sindicales más progubernamentales por subordinar al sindicalismo a las necesidades de la política oficial. Los sectores menemistas conformarían la CGT “San Martín”, mientras que los sectores opositores, en una gama que iba de “duros” a “moderados”, integrarían la CGT “Azopardo”, al frente de la cual, e intentando un difícil equilibrio, quedaba Saúl Ubaldini (Falcón, 1993, p. 97).

Los mismos cambios de política que obligaban a los sindicatos a reposicionarse de acuerdo con los nuevos parámetros de una situación imprevista desde la lógica del sistema de alianzas al que tendían a inclinarse “naturalmente” tanto ellos como el partido gobernante, incidirían de modo simétricamente opuesto sobre el frente empresarial. Ahora, el

peronismo en el gobierno ya no implicaría estatismo redistribucionista ni mayor poder sindical. El proceso de reforma del Estado, cuyos pilares eran la privatización y la desregulación, prometía al empresariado un vasto frente de negocios.

El gobierno se mostró inicialmente poco activo en el campo del sistema de obras sociales, contrariamente a lo eficaz que se mostraba en otras políticas de reforma estructural, lo que podría percibirse como la definición de una política por “omisión”, congruente con una estrategia de “retirada” del Estado en favor de restaurar en pleno la lógica del mercado.

No obstante, la profundidad de la reforma estructural desencadenada por las iniciativas gubernamentales, aunque desigualmente reflejada en un principio en las distintas áreas de políticas públicas, no sólo incidía mediante “omisión” sobre la cuestión en análisis, además, en tanto funcional a la lógica del nuevo modelo de acumulación en vías de consolidación, contribuía a proyectar al plano de la agenda pública, en sentido negativo pero desde un comienzo, fundamentales aspectos inherentes a la lógica del sistema de obras sociales: los “excesivos” recursos de poder de los sindicatos, el componente de salario indirecto, en un contexto de fuerte énfasis en la disminución de los costos empresariales, y el impacto que sobre el déficit fiscal tenía el crónico desequilibrio financiero del sistema. A todo esto venía a superponerse, al mismo tiempo como causa y elemento catalizador, la profunda crisis del subsistema de obras sociales y del sistema de salud en su conjunto.

La “omisión” no era una estrategia para el sector, resultaba de una secuencia de prioridades que en el proceso de reformas privilegiaba, con la imperiosa gravitación de la crisis fiscal, las facetas del Estado empresarial y regulador. El cambio que implicaron las políticas gubernamentales reformuló la estructura costo-beneficio que enfrentaban los principales actores involucrados en la cuestión, pues, desde el comienzo y aunque en forma indirecta, ponía en juego recursos disputados por éstos, los cuales constituyen las bases del sistema de obras sociales. Un nuevo ciclo de política pública sobre el Sistema de Obras Sociales se había abierto.

II. El itinerario de la política

Los principales proyectos

En los primeros meses del gobierno de Menem no sólo no se esbozó ninguna política global explícita para el sector, tampoco se lograba su-

perar una errática estrategia de distribución de espacios de poder que, desarrollándose en torno a los aparatos institucionales vinculados al sistema de obras sociales, tenía alternativas, y a veces efímeros, beneficiarios personales —aunque generalmente reclutados entre el sindicalismo más afín.

En un principio el gobierno evitaría la rápida normalización de la Administración Nacional del Seguro Nacional de Salud (Anssal), y el sindicalista Luis Barrionuevo, por entonces firme partidario del gobierno, sería nombrado interventor.

Es a comienzos de 1990, con Eduardo Bauzá como nuevo ministro de Salud y Acción Social, cuando se anuncia la próxima normalización de la Anssal. A fines de febrero se promulga un decreto (359) que tiene por objeto la reglamentación de las leyes 23 660 y 23 661 (regulatorias del Sistema de Obras Sociales y el Seguro Nacional de Salud), que habían sido aprobadas en 1988 durante el gobierno de Alfonsín. El decreto evita precisiones sobre las cuestiones referidas a garantizar la cobertura universal del sistema, a la constitución del Fondo de Redistribución, así como sobre las aportaciones del Tesoro Nacional.

En el mes de noviembre de 1990 se realiza en la ciudad de Mar del Plata el Congreso Nacional de Salud en la Seguridad Social. En esta reunión, convocada por la Anssal, diversos actores vinculados al sistema de obras sociales cerraron filas en defensa del sistema. En un contexto ideológico y político de fuerte sesgo privatista, que en el ámbito del sector comenzaba a reflejarse en declaraciones por parte de las cámaras de empresas de medicina privada,³ los sectores que conformaban el sistema de seguridad social, al ofrecer un frente común, buscaban afirmarse como interlocutores necesarios ante cualquier iniciativa, ratificando las bases del sistema —al que consideraban el medio más idóneo para proveer servicios de salud— e intentando lograr acuerdos con el poder público. Fortaleciéndose como actores, los sectores de la seguridad social se posicionaban, ya fuera para el conflicto o la negociación, frente a los otros actores involucrados en la misma política (Estado, cámaras empresariales de medicina prepaga, etcétera).

³ El presidente de la Cámara de Instituciones Médico Asistenciales de la República Argentina (CIMARA), entidad representativa del sector de medicina prepaga, sostendría por esa época “la necesidad de un cambio” en la seguridad social “que permitiera que la obligatoriedad del aporte se correlacione con la libertad de canalización de esos fondos donde el beneficiario libremente determine la calidad del servicio que recibe”. Además, el hospital público debería “generar sus propios recursos y atender al carenciado” (citado en Findling y Tamargo, 1991, p. 65). Como veremos, casi todos los proyectos futuros contendrán de una u otra forma estos principios.

A principios de 1991 quedó normalizada la Anssal con la conformación de su directorio, al frente del cual se sucederían en forma fugaz Luis Barrionuevo y Moisés Ikonicoff. Tras estas breves gestiones llegó a la conducción de la Anssal Guerino Andreoni, secretario general de la progubernamental CGT-San Martín.

Simultáneamente, en marzo de ese año se produjo otro cambio de ministro de Salud y Acción Social: la gestión de Avelino Porto estuvo caracterizada por un intento de avanzar sobre la autonomía de la Anssal; a su conducción se le imputaron manejos discrecionales en el uso de los recursos. En el mes de mayo la Anssal fue intervenida por noventa días; en los considerandos de la medida se aludió a la necesidad de recomponer financieramente el sistema de obras sociales, para lo cual resultaba conveniente instrumentar auditorías, y acelerar el proceso de normalización de las obras.

Probablemente este avance sobre la Anssal haya obedecido a cierta contraofensiva oficial ante los realineamientos en la escena sindical. Los cambios que se promovían en el manejo de la Anssal servirían para contrarrestar la influencia que habían mantenido sobre su directorio ciertos sectores sindicales que se habían alineado en la oposición, como Ubaldini, desde el comienzo; como Lorenzo Miguel, ambigua y dubitativamente, y como Luis Barrionuevo, repentina e inesperadamente. (Dicho grupo fue denominado BUM por los periódicos.)

Como dicen Findling y Tamargo (1991), en esta primera etapa, que abarca los años 1990 y 1991, “surgen propuestas de reorganización del área de salud, con distintas orientaciones, a pesar de corresponder todas ellas a actores corporativos representantes del sector privado”.

En esta etapa en que se demoraba la toma de posición del Estado frente a la cuestión y había ausencia de propuestas por parte de otros actores involucrados, tales como el sindicalismo, ya fuera por considerar innecesaria una reforma, o bien, por limitarse a un reflejo defensivo, son el sector privado y sus voceros quienes ocupan el vacío de propuestas, con la ventaja de beneficiarse de un clima ideológico y político que postula la incapacidad del Estado para garantizar la prestación adecuada de servicios y la conveniencia de brindar un creciente y dominante espacio a la lógica del mercado.

En el caso de este nuevo ciclo de la política pública, el sector privado instaló explícitamente en la agenda pública la cuestión “socialmente problematizada” del sistema de obras sociales, mediante propuestas de reforma global.

En abril de 1991 se realiza la Primera Convención Argentina de Prestadores para la Salud convocada por Confeclisa (Confederación de Clínicas, Sanatorios y Hospitales Privados). Allí se ratifica la con-

veniencia de mantener la vigencia del sistema de seguro social en el campo de la salud y se recomienda poner en operación nuevos mecanismos financieros y de prestación que incorporen dentro del sistema a las empresas de medicina prepaga.

Pero fue en agosto de 1991 cuando se conoció la primera propuesta articulada de reformulación global del sistema de salud y del subsistema de obras sociales. En la Convención de Bancos Privados Argentinos auspiciada por Adeba, la Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas (FIEL), institución financiada por importantes empresas y organizaciones empresariales, presentó un documento que, además de incluir un diagnóstico sobre la situación imperante en el sistema de obras sociales, elaboró una propuesta de reforma global del sistema de salud.

El proyecto de FIEL

La propuesta de reforma sostiene como uno de sus puntos centrales la inconveniencia de poner en operación estrategias de reorganización del sistema de salud articuladas mediante la gestión directa del Estado. Éste, antes que participar directamente en la gestión, debe crear y sostener las reglas dentro de un mercado competitivo en que tanto la oferta como la demanda de servicios de salud "se beneficien de participar en sistemas organizados que utilicen racionalmente los recursos" (Panadeiros, 1991).

La propuesta recomienda la reorganización global del sistema de salud que se estructuraría en tres sectores o subsistemas, diferenciados entre sí por las diversas formas de financiamiento, así como por los estratos de población cubiertos.

Se propone la creación de un *programa nacional de salud*, cuya población cubierta abarcaría a jubilados y pensionados, indigentes, discapacitados, enfermos crónicos y mentales carentes de toda asistencia. El proyecto calcula que alrededor de diez millones de personas recibirían los beneficios de este subsistema.

Los contratos médico-asistenciales se asignarían mediante licitaciones competitivas periódicas. El hospital público, al igual que los otros sectores pasarían a ser unos agentes prestadores más en el mercado, y por lo tanto, su financiamiento dependería de las remuneraciones que obtuvieran —vía su posible éxito en la licitación— por la población beneficiaria captada. Para lo cual, sería necesario el establecimiento de regulaciones legales que prohibieran la captación de otros recursos de origen estatal por parte del hospital público, los que servirían para definir precios subsidiados en competencia desleal con los otros prestadores.

El segundo subsector estaría conformado por un *sistema de seguros de salud*, que brindaría cobertura tanto a los trabajadores en relación de dependencia como a los trabajadores autónomos, así como a los grupos familiares primarios de ambas categorías. La incorporación a este sistema por parte de los trabajadores sería obligatoria y podría abarcar optativamente a los jubilados y pensionados.

Se propone introducir la lógica de la competencia en el funcionamiento del sistema, sin restricciones en cuanto a la naturaleza institucional de las entidades que pretendieran participar. El espectro institucional podría abarcar obras sociales sindicales, fundaciones, asociaciones de consumidores, universidades, empresas de medicina prepagada, hospitales, etcétera.

Como mecanismo para el financiamiento del sistema, se crearía un fondo de seguro con las aportaciones y contribuciones obligatorias sobre las remuneraciones, tanto de empleadores como de trabajadores. El total de aportaciones conformaría un fondo de seguro que se redistribuiría mediante bonos entre los beneficiarios, quienes tendrían libertad de elección respecto a la entidad prestataria. Se prevén procesos de fusión entre obras sociales, así como la desaparición de las menos eficientes.

Por último se proponía la creación de un *sector de entidades privadas de salud*; en este subsector no existirán regulaciones de ninguna clase. Las entidades competirían por captar la demanda espontánea del mercado de quienes no se aseguren con las instituciones del sistema de seguro.

El decreto de desregulación económica y la seguridad social

El 31 de octubre de 1991 se da a conocer el decreto 2 284 llamado de desregulación económica, y que junto con las Leyes de Reforma del Estado (23 696) y de Emergencia Económica (23 697) constituyeron el marco normativo fundamental de las reformas estructurales. Mediante este decreto, que abarcaba un amplio espectro de temas, la cuestión de la seguridad social sería explícitamente incluida, aunque de una manera parcial y que no alteraba la lógica general del sistema, en la agenda de “las políticas de transformación estructural encaradas desde el gobierno” (Rojo y Canosa, 1992).

En su capítulo referido a la seguridad social, el decreto “ómnibus” introducía modificaciones vinculadas con el régimen de recaudación y control de las aportaciones que financian el Sistema de Seguridad Social (obras sociales y asignaciones familiares). Se creaba el Sistema Único de Seguridad Social (SUSS), cuya función consistiría en la recaudación,

mediante boleta unificada, de todas las aportaciones al sistema, incluidas las descontadas para las obras sociales. Éstas perdían la recaudación directa de las aportaciones y contribuciones al sistema, que ahora quedaban en manos del Ministerio del Trabajo. También se disolvían las cajas de asignaciones familiares, sobre las cuales los sindicatos habían ejercido tradicionalmente un fuerte control.

La respuesta sindical

La propuesta de FIEL abrió el debate sobre la posible reforma del sistema de obras sociales y lo instaló de modo que necesariamente desplazara a los sindicatos de un rol central tanto en el posible futuro sistema como en el proceso de la reforma. El decreto desregulador del gobierno no hacía más que confirmar que el sistema de la seguridad social no habría de quedar fuera del alcance de las reformas estructurales.

La respuesta sindical no se hizo esperar: en diciembre de 1991 se realizó el II Congreso Nacional de Salud que, convocado por la Anssal, concentró a todos los sectores vinculados con el sistema de obras sociales. Dentro de las conclusiones del Congreso, las críticas y el rechazo a la propuesta de FIEL ocuparon un espacio destacado (*Consultor de Salud*, 31 de enero de 1991) y parecieron ser el principal elemento común de un frente tal vez demasiado heterogéneo, que incluía desde los sindicatos hasta las clínicas y colegios profesionales vinculados como prestadores al sistema de obras sociales, todos ellos coordinados por la Anssal (Díaz Muñoz, 1992, p. 23).

En los hechos, aun cuando se esbozaron algunas recomendaciones que podrían implicar una alteración significativa del patrón de funcionamiento del sistema, como por ejemplo el desarrollo de mecanismos de fusión de obras sociales tendientes a conformar entidades con una población beneficiaria mínima viable,⁴ los sectores convocados por este II Congreso Nacional de Salud no hicieron más que reproducir la misma actitud defensiva de la reunión del año anterior. A pesar de que se

⁴ Con posterioridad, Guerino Andreoni, presidente de la Anssal, reconocería que se estaba elaborando un proyecto para reestructurar el sistema de obras sociales, tratando de reducir el número de entidades de las aproximadamente 300 de la actualidad a cerca de 30. Manteniendo la base del esquema actual, las obras sociales se agruparían por servicios o industrias, pero contarían con una dimensión viable que permitiría hacer más eficiente "la asignación de los recursos sobre la base de programas de prestación médica debidamente evaluados y presupuestos operativos que garanticen la eficacia, calidad y estabilidad de la atención médica" (*Consultor de Salud*, 31 de enero de 1992).

invocó la necesidad de la autocrítica y se reconoció la necesidad de cambios, no surgió del debate ninguna propuesta articulada para el sector.

El proyecto del poder ejecutivo de enero de 1992

En enero de 1992 se produciría finalmente la toma de posición específica y de forma global del ejecutivo sobre lo que ya estaba incorporado a la agenda pública por el sector privado. A pocos días de que el presidente Menem, en la apertura del II Congreso Nacional de Salud, diera un plazo de seis meses para “que el sistema produjera sus propios cambios” (*Consultor de Salud*, 31 de enero de 1992, p. 10), el poder ejecutivo decide enviar, el 23 de enero, un proyecto al congreso sobre una reforma a la ley de obras sociales. Inicialmente, dicho anteproyecto circularía con la forma de posible decreto.

El proyecto oficial

En un principio la propuesta oficial sería elaborada en el ámbito del Ministerio de Economía, “como parte de la política más general de desregulación económica” (Díaz Muñoz, 1992), luego pasaría al Ministerio de Salud y Acción Social donde sería complementada con los aspectos más específicamente vinculados a la temática de la salud.

El proyecto propiciaba una reforma global del sector, con la creación de la Organización Solidaria de la Atención Médica (OSAM) que remplazaría al Sistema Nacional del Seguro de Salud. Los objetivos de la OSAM serían garantizar las prestaciones médicas, bajo los principios “de la solidaridad, eficiencia y libertad de elección”.

Serían beneficiarios obligatorios de la OSAM las siguientes personas: los trabajadores en relación de dependencia tanto con empresas públicas como privadas; los trabajadores autónomos, jubilados y pensionados pertenecientes al Sistema Nacional de Previsión Social, y los desocupados que estuvieran inscritos en el Sistema Integral de Prestaciones al Desempleo (Ley 24 013). Se proyectaba también la afiliación de beneficiarios voluntarios. En todos los casos enumerados la afiliación comprendería también al grupo familiar primario del beneficiario.

El proyecto consideraba 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 establecía la *desregulación* efectiva del sector, ya que planeaba, 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 estaba basado en la creación de la Cuota Parte de Atención Médica (Cupam), que consistiría en la cuota parte dineraria correspondiente a cada beneficiario de la OSAM por la cual se garantizaría el financiamiento de la cobertura prevista en el Régimen de Atención Médica Básica. La Cupam se calcularía obteniendo el cociente del total de recursos provenientes de los aportes y contribuciones entre el total de beneficiarios del sistema incluidos en un mismo grupo etéreo.

La posición de los actores frente al proyecto

Casi todo el espectro *sindical* rechazaba el proyecto del gobierno, señalando el carácter "inconsulto" con que se había actuado. Criticaba la desregulación total del sector, ya que permitiría la incorporación al sistema en igualdad de condiciones de las empresas de medicina prepaga; también se objetaba la libre elección que permitiría a los afiliados cambiar de obra social, así como que la recaudación fuera administrada por organismos extraños a las propias obras sociales.

El rechazo era esperable, ya que de aprobarse el proyecto se modificaría la configuración histórica del sector: el fin de las "clientelas cautivas" ya no garantizaría a los sindicatos el control de una importante base de poder ni a sus dirigentes el manejo de significativos recursos financieros.

El sector de *medicina prepaga* recibió el proyecto de desregulación de las obras sociales como un acontecimiento histórico. Víctor Alderete, presidente de la Cámara de Instituciones Médico Asistenciales de la República Argentina (CIMARA), expresó a los medios de prensa: "esto (la desregulación del sistema de obras sociales) es la caída del Muro de Berlín, es una revolución. Esto es por lo que luché toda la vida y es tan importante como la desregulación o las privatizaciones" (*Revista Negocios*, s.f., p. 42, citado en Pantuso y Santa María, 1992).

El lanzamiento del proyecto oficial, además de significar un intento de respuesta a la crisis del sector salud, se inscribía en una nueva ofensiva política del gobierno sobre los sindicatos. Tal proyecto sobre obras sociales estaba incluido en un paquete de leyes destinadas a rediseñar los ámbitos laboral y sindical: una nueva ley de empleo, llamada de flexibilización laboral, y sendos proyectos tendientes a reformar el sistema de negociación colectiva y las estructuras sindicales.

Iniciada a mediados de 1991, esta nueva fase ofensiva respondía al convencimiento por parte del gobierno de que había llegado la hora propicia de lanzar un embate global sobre el fragmentado frente sindical,

que en los primeros dos años de gestión se había mostrado impotente tanto para articular acciones opositoras como para reactualizar, de acuerdo con los sectores más progubernamentales, un nuevo vínculo estable y conveniente con el Estado.

Sin embargo, esta ofensiva política, cuyo punto culminante era el proyecto de reforma al régimen de las obras sociales —que haría perder a los sindicalistas el control sobre la recaudación del sistema—, tuvo un efecto contrario al buscado: promovió un realineamiento en la escena sindical tendiente a lograr la unidad entre todas las corrientes y logró que el impulso reformador inicial limitara sus alcances (Falcón, 1993).

En marzo de 1992 se producía la reunificación de la CGT. Ahora, la central obrera aglutinaba a los llamados “amigos del gobierno”, a los sectores moderados de la ex CGT-Azopardo, a gremios anteriormente enrolados en el ubaldinismo y a exindependientes. Por otra parte, los sectores más combativos de lo que había sido la CGT-Azopardo, como docentes y estatales, se mantenían al margen de la nueva central obrera.

La reunificación de la CGT articuló la respuesta sindical a las iniciativas oficiales y mejoró la posición negociadora de los sindicatos; por medio de recurrentes negociaciones los proyectos oficiales se decantaron en fórmulas transaccionales que estuvieron lejos de satisfacer tanto a los sectores partidarios a ultranza de la reforma neoliberal, como a aquellos que los percibían como otra vuelta de tuerca en el debilitamiento del sector laboral. Convertido en moneda de cambio dentro de la lógica de las mutuas concesiones, el proyecto del poder ejecutivo sobre la reforma al sistema de obras sociales finalmente fue “congelado”.

El estilo tecnocrático de acción pública característico del actual gobierno, predispuesto a lanzar ofensivas reformadoras “desde arriba”, descuidó el *cálculo de reacción anticipada* (Oszlak y O'Donnell, 1987) que acompaña a la gestación y operación de ciertas políticas públicas cuando involucran a actores que, aunque valiéndose de recursos políticos ofrecidos por la coyuntura y ya no de poder social, pueden ejercer todavía cierta capacidad de veto.

El proyecto parlamentario

El 12 de febrero de 1992 la Cámara de Diputados dio entrada a un proyecto presentado por el diputado Fernando de la Rúa, cuyo objeto era la reforma integral del sistema de salud, y que proponía la creación de un

nuevo sistema, el Sistema Libre y Solidario de Salud, en lugar del implantado por las leyes 23 660 y 23 661.

En los fundamentos del proyecto se defendía la posibilidad del beneficiario del futuro sistema de "elegir *libremente* y en un marco de amplia competencia a su prestador de servicios de salud, sea público o privado". (Proyecto de Ley, Sistema Libre y Solidario de Salud.) Como se ve, su inspiración doctrinaria lo emparentaba en aspectos centrales con las otras propuestas de reforma que coincidían en el momento. Sus diferencias se daban, por un lado, en la escasa repercusión que tuvo en el debate de la política entre los actores relevantes y, por otro, en ciertas inconsistencias técnicas que presentaba: no definía claramente el alcance poblacional de la cobertura, ni qué situación, nueva o redefinida, se preveía para las obras sociales.

El proyecto prescribía la reconversión de los hospitales públicos en entes autárquicos y autogestionados. Considerado como un agente prestador más del sistema, el hospital público debería estar sujeto a las reglas de la competencia.

El modelo de financiamiento propuesto reproducía el vigente por la ley 23 660, ya que mantenía los impuestos a la nómina salarial como base contributiva: 6% de la remuneración del trabajador a cargo del empleador y 3% a cargo del empleado. Además se agregaba una aportación obligatoria a cargo de los jubilados y pensionados provinciales y municipales de 2% de sus haberes.

La nueva ofensiva oficial: el decreto 9'93

El año de 1993 se inició con una nueva ofensiva gubernamental sobre los sindicatos. El 7 de enero el gobierno lanzó el llamado Plan Social, que en gran medida no hizo más que reunir en un mismo "paquete" varios programas que ya tenían ejecución. Pero el anuncio del nuevo plan contenía una sorpresa inesperada para el sindicalismo: por decreto se desregulaba el sistema de obras sociales (*Clarín y Página 12*, 8 de enero de 1991).

El nuevo régimen tenía alcance sobre los trabajadores comprendidos por la ley 23 660, pero, a diferencia del proyecto del año anterior, la desregulación prevista sólo establecía la libre elección de los afiliados entre las obras sociales, quedando excluidas las empresas de medicina prepaga. El grueso del sindicalismo rechazó lo que consideraba otra decisión unilateral e inconsulta con las que habitualmente lo sorprendía el oficialismo, y que en el desarrollo de esta política reflejaba un patrón de acción gubernamental reiterado por segunda vez. Oscar Lescano, secretario general de la CGT, manifestó como reacción inme-

diata la queja por “la falta de participación y comunicación que hubo por parte del gobierno sobre una cuestión de tamaño magnitud” (*Clarín*, 8 de enero de 1993).

Además, tendió a generalizarse entre las filas sindicales la impresión de que el gobierno pretendía “cobrarse” la reticencia gremial que había impedido al oficialismo la aprobación parlamentaria de la reforma previsional. Esta percepción, junto con la especulación sobre las necesidades del gobierno en un año electoral, alentó entre los dirigentes sindicales una respuesta limitadamente confrontativa a la espera de una inevitable negociación en la que podrían ratificar su apoyo a la reelección presidencial, así como comprometerse a facilitar la aprobación de la reforma previsional a cambio de mantener el *statu quo* en las obras sociales. La sensación predominante entre los dirigentes de la CGT era que sin la colaboración sindical la desregulación sería “inviable”.

Sin embargo, el lanzamiento de esta nueva iniciativa abriría una brecha en el ámbito sindical: ahora el nuevo criterio de “desregulación cerrada o parcial”, a diferencia del sistema totalmente abierto contemplado en el proyecto del año anterior, ya no funcionaba como el elemento catalizador que había promovido la unidad gremial frente a la amenaza común. Ciertos sectores sindicales cercanos al gobierno, y reclutados entre los sindicatos proclives a transformarse en auténticas empresas de servicios, brindaron cierto apoyo a la medida gubernamental. Así ocurrió con el sector de “los amigos del gobierno”, entre los que se destacaban: el dirigente ferroviario Pedraza, el estatal Andrés Rodríguez, el telefónico Rogelio Rodríguez y el textil Pedro Goyeneche.

Al mismo tiempo, el lanzamiento de la medida también ventilaba una disputa interna dentro del gobierno vinculada a diferencias en la conformación y funcionamiento del gabinete social, donde se había buscado mediatizar el protagonismo del Ministerio de Economía. La iniciativa sobre obras sociales tenía origen en los ministerios del Trabajo y Salud y Acción Social, habiendo quedado soslayada la participación del área de Relaciones Laborales del Ministerio de Economía, que había sido principal responsable del anterior proyecto de desregulación total finalmente archivado. Además, la disputa se expresaba no sólo en cuanto al protagonismo en su elaboración, sino en lo referido a la definición del sentido último que se otorgaría a la desregulación. La interpretación oficial se dividía entre quienes entendían —como Enrique Rodríguez y Julio César Aráoz, ministros del Trabajo y Salud y Acción Social respectivamente— que la desregulación excluía expresamente a los sistemas prepagos de salud privados, y funcionarios del Ministerio de Economía, que señalaban que “en la desregulación de las obras sociales

habrá varios tiempos” y que en los hechos la reciente norma implicaba el primer paso hacia la apertura total del sector a la competencia, incluida la privada (*Página 12*, 9 de enero de 1993). Esta diferente visión reaparecería cada vez que habría de reconsiderarse la posible reforma de las obras sociales: un sector político dentro del gabinete, proclive a limitar la desregulación, y los técnicos del Ministerio de Economía, partidarios de una desregulación total del sector, el “proyecto estratégico” del gobierno.

La división entre las filas sindicales alentó al gobierno a redoblar la ofensiva reformadora. El 13 de enero se anunció, tras una reunión del gabinete social, que la desregulación de las obras sociales entraría en vigor a partir del 1 de abril. La demora de casi tres meses para la vigencia del decreto obedecía a la necesidad de que la Anssal elaborara un padrón único de trabajadores que permitiera conocer cuántos afiliados tenía cada obra social.

El anuncio del cronograma, que significaba la confirmación de la medida sobre la desregulación de las obras sociales, vino acompañado por la novedad de que el gobierno preparaba un nuevo modelo de negociación salarial descentralizada que impulsaría al máximo la discusión por empresa.

Lanzado en plena ofensiva antisindical, el gobierno desechaba la consulta con los actores involucrados y anteponía una política de hechos consumados, estableciendo taxativamente que los sindicatos conocerían la reglamentación del decreto “una vez terminado” (*Clarín*, 14 de enero de 1993). Consultados sobre el rechazo gremial a las últimas medidas, Enrique Rodríguez y Julio C. Aráoz respondieron con una fórmula que sintetizaba todo un estilo en la toma de decisiones públicas: “El gobierno ya ha tomado una decisión sobre la cuestión” (*Clarín*, 15 de enero de 1993).

Finalmente, los imperativos políticos de un año electoral, y clave para la reelección, prevalecerían. A pesar de que el ministro Aráoz anunciara formalmente el 1 de abril la desregulación de las obras sociales, se estableció un plazo de noventa días de transición para negociar con el sindicalismo la implementación del nuevo sistema (*Clarín*, 2 de abril de 1993). En los hechos la desregulación quedó suspendida indefinidamente.

Pero no todo fue producto de las restricciones políticas que imponía la coyuntura; el gobierno reconocía que sin un padrón actualizado de beneficiarios no podía llevarse adelante la implantación de un sistema de libre elección. La política requería técnicamente de una información que difícilmente podía obtenerse sin alguna colaboración por parte de los sindicatos.

III. Los actores y su lógica de acción

La acción estatal

La política que analizamos permite observar el mismo estilo de acción estatal que ha caracterizado el establecimiento de las principales políticas económico-sociales por parte del actual gobierno. Un estilo que llamaremos “estrategia hobbesiana”:⁵ una lógica de acción estatal que, originada en las urgencias de la crisis, no sólo no cree en la capacidad de los actores sociales en alcanzar acuerdos por sí mismos sobre cuestiones que los involucran, sino, ante todo, considera que la concertación de políticas con los sectores involucrados haría perder coherencia a las políticas públicas.

Para este modelo de gestión estatal una política es fundamentalmente una decisión deliberada y lanzada desde la cúspide del Estado, antes que un proceso en el que participan diversos actores gubernamentales y extragubernamentales, quienes mediante sus interacciones influyen sobre la decisión central.

Este estilo de acción pública no sólo no cree en la concertación de políticas y la negociación con los actores políticos y sociales; además, manifiesta afinidad electiva con modelos de gestión que rechazan el *incrementalismo* (Lindblom, 1992): los cambios deben ser globales y evitar el gradualismo.

Las condiciones de crisis fortalecen estas tendencias de acción pública, y la centralización del poder decisorio que requieren autonomiza crecientemente al poder ejecutivo en detrimento de los otros poderes. La escasa proyección que la iniciativa parlamentaria ha tenido sobre el debate y las tomas de posiciones por parte de los actores involucrados es producto, no sólo de las inconsistencias técnicas del proyecto, sino de la posición subalterna que el parlamento tiende a ocupar en el marco de un modelo de gestión estatal que le asigna la función de convalidación automática de las iniciativas del ejecutivo so pena de quedar abiertamente marginado por la vía del decreto.

Por medio del decreto “ómnibus” de desregulación, el ejecutivo establecía a fines de 1991 un nuevo régimen para la recaudación centralizada de los recursos del sistema de Seguridad Social.

En enero de 1992 el gobierno lanzaba inesperadamente su primer proyecto de reforma global del sistema de obras sociales, sorprendien-

⁵ Tomamos este concepto de Acuña, Golbert y Altri (1986) y Acuña (1992).

do a los actores del sector marginados hasta entonces de cualquier intento serio de concertación sobre el tema. De dicho proyecto circularon dos versiones; en un primer momento, la propuesta había sido elaborada como proyecto de decreto de necesidad y urgencia, y a posteriori se elaboraría como anteproyecto dirigido al parlamento a efectos de su aprobación.

El ejecutivo planteó esta cuestión con el mismo estilo con que venía estableciendo algunas de las políticas centrales de la reforma estatal. Por un lado, se evitaba la concertación con los actores sociales involucrados, y, por otro, el parlamento era concebido como una instancia de convalidación de sus iniciativas; y de no darse el referendo casi automático, el gobierno blandería preventivamente en este caso, el instrumento del decreto como modo de urgir la aprobación de sus proyectos.

Finalmente, mediante el decreto 9/93 el ejecutivo sorprende nuevamente con un intento de reforma del sistema de obras sociales. Sorpresa y falta de transparencia parecieron ser los principales recursos de los que se valió el gobierno para reinstalar la cuestión en la agenda pública: como parte de un paquete de medidas asistencialistas conocido como Plan Social, el gobierno "colaba" una reforma de vastos alcances en el sistema de obras sociales.

Con la llegada de Caro Figueroa al Ministerio del Trabajo la cuestión de las obras sociales era incluida explícitamente dentro del paquete global de la "reforma laboral", no obstante se manifestaba vocación por la concertación (*Página 12*, 24 de diciembre de 1993).

Sin embargo, como veremos, el recurso de la concertación con los actores sociales por parte del actual gobierno sólo parece ser una estrategia destinada a "ganar tiempo" hasta el siguiente lanzamiento de una nueva ofensiva "dirigista". Planteada en esos términos, la concertación no sólo no convence a casi ningún sector, sino, sobre todo, no compromete al gobierno. Como ha sostenido Przeworski, al señalar un elemento común en las transiciones democráticas latinoamericanas y europeo-orientales, "even when such pacts are ceremoniously signed, they are rarely observed" (Przeworski, 1991, p. 185).

A fines de 1993 el gobierno estableció por vía de decreto la reducción de las aportaciones patronales a la Seguridad Social por parte de la industria, además anunció que posteriormente se extendería esta disposición al comercio y los servicios. Dicha medida vino a agravar el ya de por sí constante riesgo de desfinanciamiento del sistema de obras sociales y a generar, por supuesto, la resistencia sindical.

Las negociaciones que se abrieron a partir de entonces entre el Estado y los sindicatos incluyeron la firma de un acuerdo tripartito entre gobierno, sindicatos y cámaras empresariales sobre el paquete global de

la "reforma laboral". Este acuerdo podría ser considerado un buen ejemplo de concertaciones "ceremoniales". El "Acuerdo Marco para el empleo, la productividad y la equidad social", firmado el 25 de julio de 1994, incorporó un acuerdo bilateral complementario entre el Estado y los sindicatos: el gobierno se comprometía a compensar los recursos que las obras sociales habían perdido por la rebaja de las aportaciones patronales, y además, la inclusión de una cláusula referida a un nuevo programa de "fusiones" de obras sociales implicaba que en los hechos la desregulación quedaba descartada.

No obstante, durante los meses posteriores se hizo patente que el sindicalismo había quedado obligado a apoyar la flexibilización laboral a cambio de promesas que debieron ser constantemente "renegociadas": a pesar del compromiso escrito los subsidios compensadores no se hacían efectivos y la demanda cegetista de derogación definitiva del decreto desregulador 9/93 quedaba pendiente. Estos puntos constituyeron la materia de los forcejeos políticos entre la CGT y el gobierno durante los meses que siguieron al Acuerdo Marco.

La "estrategia hobbesiana" permite mantener una constante iniciativa y sorpresa en la acción del ejecutivo, en cuyo ámbito, las élites tecnocráticas se constituyen en artífices y decisores fundamentales de la política pública.

El desarrollo de esta tesis plantea tensiones con la lógica democrática, pues sustrae de la decisión y el debate público a un amplio espectro de "cuestiones socialmente problematizadas", ya que

tan pronto como un asunto se define institucionalmente como algo necesitado de asesoramiento y juicio científico se reduce drásticamente el margen de participantes legítimos (Offe, 1990, p. 158).

Parece ocioso seguir discutiendo la posibilidad de que las transiciones democráticas en América Latina hayan terminado consolidando un patrón de acción política en cuya base está la "transgresión al contrato electoral". Lo que parece estar consolidándose, al menos en el caso argentino, es un nuevo modo de legitimar las políticas públicas más estratégicas. Éstas encuentran su legitimación, más que en la convalidación por parte del electorado, en el hecho de ser un resultado del saber experto y, constituidas por tanto en la única alternativa posible, sólo pueden ser cuestionadas por quienes "no entienden" ni manejan el conocimiento competente.⁶

⁶ Las cotidianas inyectivas del ministro de Economía argentino, Cavallo, contra

Este proceso, que se despliega en el interior del Estado, tiene como contracara necesaria la predisposición de la sociedad a *delegar el poder* (O'Donnell, 1991). La fuerte autonomía decisional que asume el ejecutivo se basa en la premisa de que quien gana en la elección presidencial adquiere el poder para gobernar del modo que considere más apropiado.

Sin embargo, en el área específica de la política que analizamos, la "estrategia hobbesiana" no ha tenido la misma eficacia que la mostrada en otras "reformas estructurales": hasta ahora se han lanzado diversos proyectos pero ninguno ha sido establecido efectivamente. A diferencia de las principales reformas en el área económica llevadas a cabo por el actual gobierno, las iniciativas de política sobre las obras sociales han vacilado una y otra vez por causa de la tensión existente entre el *decretismo*, inherente al estilo de gestión tecnocrático propio de las reformas orientadas al mercado, y el estilo *participativo* que la necesidad de consenso exige (Przeworski, 1991). El resultado ha sido la constante postergación de la reforma.

Las condiciones de la crisis y de la emergencia poshiperinflacionaria promueven la autolimitación de demandas y la tendencia a la delegación por parte de la sociedad. El decisionismo tecnocrático obtiene ventaja política decisiva de estas condiciones, pero, al mismo tiempo, encuentra en ellas un límite.

Las nuevas democracias latinoamericanas comparten sutiles continuidades con los regímenes autoritarios. Habitualmente tales continuidades son consideradas en los ámbitos de la economía y de la sociedad pero también pueden observarse en el estilo de acción estatal. No sólo comparten con aquéllos el recurso a la tecnocracia, con la pretensión de que finalmente la administración remplace a la política; además, y como consecuencia del reflujó de una sociedad golpeada por las condiciones de la crisis y disciplinada por la resignación⁷ antes que por la coerción, el volumen de información proveniente de ella disminuye o, regularmente previsible, se vuelve irrelevante.

Pero este mismo hecho impide al Estado conocer los límites de sus propios actos, el punto de partida del cual los alcances y consecuencias de sus políticas pueden resultarle adversas [...] El horizonte de la acción se amplía pero el riesgo de error o imprudencia aumenta (Oszlak, 1984: 29).

quienes se oponían a su política porque "no saben lo que dicen" son emblemáticas de una lógica tecnocrática que para la legitimación de las políticas remite a un principio alternativo al genuinamente democrático.

⁷ Imagen sugerida por Acuña (1992).

La propensión decisionista promueve una autopercepción de omnipotencia en la acción estatal y, atendiendo sólo al cálculo racional de eficiencia técnica y/o económica, se descuida el análisis de *factibilidad política* como parte constitutiva de las políticas (Aguilar Villanueva, 1992).

Además, en la política que analizamos el rechazo a la concertación con los actores sociales también tiene un impacto técnico: las dificultades para obtener un padrón actualizado de afiliados al sistema de obras sociales mostraría la necesidad de lograr cierta colaboración de los sindicatos, y confirmaría que en determinadas circunstancias las asociaciones de interés son indispensables para la aplicación de políticas, pues mantienen control sobre información relevante para los decisores (Offe, 1985).

Probablemente, la principal traba para la elaboración y puesta en marcha de esta política se deba a su propio carácter “fronterizo”, que la posiciona como cuestión relevante en el ámbito de la relación estado-sindicatos —y de las relaciones de fuerza sociales que esta relación media— y que la incorpora como parte constitutiva a la arena global de la política laboral y sindical. Cuando en la mesa de negociación el sindicalismo ya no tenga concesiones que ofrecer sobre cuestiones centrales para el nuevo modelo de acumulación (la flexibilización laboral, por ejemplo), es probable que la reforma del régimen de obras sociales avance sin más dilaciones. El veto sindical observado en la política que analizamos tal vez imprimió otra pauta secuencial a la “estrategia hobbesiana” pero no necesariamente le impuso otro objetivo estratégico.

La lógica de acción de los sindicatos

Al igual que todas las grandes organizaciones los sindicatos enfrentan un problema de acción colectiva, ya que no habría proclividad por parte de sus miembros potenciales a contribuir a la acción colectiva cuando la contribución de cada individuo resulta proporcionalmente mínima. Cuando se confronta la alternativa de cooperar o no cooperar en una situación en la que el individuo está incluido en un grupo de tamaño grande, un cálculo fundado en una estrategia racional induce a la no participación, puesto que igualmente está asegurado el beneficio que se obtendrá de la organización sin necesidad de realizar aportación alguna para su logro (Olson, 1980).

Una importante oferta de servicios a sus miembros por parte de las grandes organizaciones permite resolver en cierta forma este problema de acción colectiva, asegurando la participación corporativa como contraparte de los servicios (*bienes selectivos*) que se obtienen pertenecien-

do a la organización. Históricamente los sindicatos argentinos, al defender su control sobre las obras sociales, han logrado regulaciones estatales que aseguran la afiliación y las aportaciones obligatorias de los trabajadores a la obra social correspondiente a su categoría ocupacional. De tal modo los bienes selectivos se han convertido en bienes monopólicos, lo que permite resolver el problema del *free rider*, ya que todos los beneficiarios potenciales son obligados a *contribuir*.

Los “fondos sociales”, “cajas de salud” o, como se las conoce en nuestro país, las obras sociales, han significado para los sindicatos importantes recursos de poder en función de su constitución en actores colectivos. De ahí el valor estratégico que tiene el control sobre las obras sociales por parte de los sindicatos, y que no sólo expresa la lógica de grupo de sus dirigentes sino también necesidades esenciales de la organización, esto es, capacidad para superar problemas básicos de acción colectiva. Tal como dice Esping Andersen (1990):

In many cases, the labor movements found in the self-financed and controlled welfare funds a great source of both financial and organizational power. To relinquish this for the sake of universal solidarity was not always viewed with favor. In Germany, the trade unions jealously guarded their control over sickness funds. Even the Danish and Swedish labor movements, vanguards of universalism, would not accept loss of control over their unemployment insurance funds (p. 68).

Mucho más que en el caso de otras clases, el poder social del trabajo depende de su capacidad de actuar colectivamente y, por lo tanto, de su poder organizativo. Su potencial de poder no se constituye plenamente en forma previa a, y por afuera de, la organización, *sino que es creado por la organización* (Offe y Wiesenthal, 1985).

La dinámica de la acumulación de poder organizacional desborda los límites estrictos del sindicato y reivindica la influencia y control sobre los recursos que maximizan tal poder organizativo. El binomio sindicato-obras sociales se define bajo el control de una misma “soberanía” organizacional. Ceder control sobre una de las partes, además de afectar la lógica de poder (y financiera) de las cúpulas dirigentes, implica también ceder *organización* y, por ende, debilitar el poder social.

El poder social del trabajo no sólo depende de los recursos de poder que llamaremos *organizacionales* sino también de la fuerza estructural, definida fundamentalmente por las condiciones del mercado de trabajo. Si en condiciones de pleno empleo, que disminuyen la competencia entre los trabajadores y facilitan su acción colectiva, el movimiento obrero

fortalece su capacidad negociadora y de confrontación, la crisis del mercado de trabajo debilita el poder de los sindicatos y al mismo tiempo los vuelve más dependientes de los recursos de poder organizacional.

El desempleo creciente hace más complejo el *input* que la organización sindical tiene que procesar: la disminución del número de afiliados, la creciente informalización y la consiguiente evasión de aportaciones, el predominio de las relaciones de competencia entre miembros potenciales cada vez más atomizado y la dificultad para lanzar llamamientos a los sectores que van quedando fuera de las estructuras organizacionales. A todo lo cual se agrega la crisis del modelo de negociación colectiva centralizada (Palomino, 1995). Estos factores dificultan de un modo inédito la acción sindical tradicional y convierten a los servicios ofrecidos por las obras sociales en un *nexo* indispensable que permite mantener la vinculación entre sindicato y trabajadores. Como modo de adecuarse a las nuevas condiciones estructurales, algunos de los sindicatos argentinos más poderosos intentan, a expensas de su propia identidad *qua* sindicatos, llevar hasta las últimas consecuencias esta nueva lógica organizacional, convirtiéndose en empresas de servicios.⁸

En el desarrollo de la política pública que estamos analizando el sindicalismo ha tenido como principal estrategia la utilización de “recursos de poder situacionales”, es decir, aquellos ofrecidos por el variable signo de la coyuntura política: la necesidad de legitimación electoral del gobierno sería aprovechada por los sindicatos —importante fuente potencial de votos y de “maquinaria” electoral— para negociar la contención de los iniciales impulsos reformadores. O bien, en las coyunturas en que el gobierno priorizaba el establecimiento de otras políticas que también implicaban al ámbito laboral (flexibilización laboral y reforma previsional), y por ende necesitaba evitar el veto sindical en el parlamento, o cuando aquél necesitaba apoyo para impulsar la reforma constitucional, proporcionaba oportunidades al sindicalismo, que éste aprovechaba para obtener “garantías” sobre su control de las obras sociales a cambio de brindar apoyo.

Pero, si tenemos en cuenta que frecuentemente era el propio gobierno quien reactualizaba la probable reforma para obligar al sindicalismo

⁸ Esta estrategia organizacional parece confirmar la tendencia observada por Schmitter (1992, p. 176): “la moderna asociación de intereses se ha hecho cada vez más una agencia de servicios y cada vez menos un foco de aspiración política o identidad personal. Cada miembro paga una cuota por los servicios recibidos (y cada vez más de manera involuntaria), y exige a cambio alguna medida de eficiencia y efectividad en sus desempeños”.

a negociar sobre otras cuestiones (éste parece haber sido el principal objetivo del sorpresivo lanzamiento del decreto 9/93 o al menos el modo en que muy rápidamente se lo resignificó), resulta evidente que el recurso a la capacidad de maniobra que ofrecía la coyuntura política sólo permitía a los sindicatos reiterar otra estrategia reactiva más. Además, por su propia naturaleza, los recursos situacionales son fugaces y sólo periódicamente disponibles.

La principal debilidad de la estrategia sindical reside en que no puede definirse una retroalimentación positiva entre los recursos de poder. La disminución de su fuerza estructural ha implicado que los sindicatos se vuelvan más dependientes de los recursos de poder organizacional —tales como las obras sociales—, y al mismo tiempo los encierra en un círculo vicioso en el desarrollo de sus estrategias de intervención en la política pública que estamos analizando: muchas de las concesiones otorgadas al poder político para no ceder el control sobre las obras sociales —en torno a la flexibilización laboral, por ejemplo— contribuyen a debilitar aún más sus recursos de poder estructural y a volver todavía más crucial su dependencia respecto a los recursos de poder organizacional. Con lo cual se vuelve cada vez más difícilmente negociable la cuestión en disputa: al mismo tiempo que se apela a la negociación, se agotan las “monedas de cambio” y las condiciones que podrían refortalecer a los sindicatos. Finalmente, en la mesa de negociación no quedará otra cosa para ofrecer que las propias obras sociales.

En gran medida la crisis de las obras sociales, el estratégico recurso de poder organizacional, se explica por la crisis del mercado de trabajo, que ha significado la reducción del trabajo formal, la caída del salario real y la disminución de la masa salarial, y por ende, menos aportantes y menor masa de financiamiento del sistema de seguridad social.

La crisis correlativa de los recursos organizativos y estructurales, esto es, el disminuido poder social de los sindicatos, no hace más que debilitar las condiciones de posibilidad para constituirse en interlocutores del poder y valerse, entonces, de los recursos situacionales.

Las experiencias contemporáneas de neocorporativismo han demostrado que es un prerequisite necesario la presencia de un movimiento obrero con fuerte *poder estructural* y *organizacional*. En caso de no contar con él, la apelación de los sindicatos a la concertación social no sería más que “una herramienta defensiva frente a las decisiones unilaterales que los afectan por parte de los gobiernos y los empresarios” (Thompson, 1993, p. 91).

La lógica defensiva y paradójica en que queda encerrado el sindicalismo, que en cierta forma no hace más que reproducir las estrategias que presuponían una fuerte vinculación con el Estado y la existencia de

pleno empleo, sirve para promover su creciente abandono político, pues ya no es posible reconstruir la "alianza urbana". Además, queda socialmente aislado, pues contribuye a profundizar el corte entre el trabajo formal —único cubierto por el sistema de seguro social y obras sociales—, el trabajo informal y los desempleados. Son las mismas acciones que el sindicalismo desarrolla, tendientes a defender recursos organizacionales indispensables para mantener cierta capacidad de acción colectiva y para alcanzar los umbrales mínimos por encima de los cuales pueden formularse demandas y ser reconocidos por el poder, las que, al mismo tiempo, socavan la posibilidad de articular alianzas que brinden a sus reclamos una base social más extensa y que gocen de amplios consensos en la opinión pública.

Tal vez la mejor demostración de que dadas ciertas condiciones objetivas, el sindicalismo no puede trascender el predominio de una lógica particularista en su reivindicación de las obras sociales, sea que aún las corrientes opositoras dentro del propio movimiento sindical, que tienden a diferenciarse del sindicalismo progubernamental sobre la base de concepciones alternativas de la acción sindical, no se distinguen en cuanto a reivindicar la jurisdicción sindical sobre las obras sociales.

Para explicar la importante gravitación política y social que los sindicatos mantuvieron durante el "modelo sustitutivo", Halperin Donghi (1994) ha sugerido la imagen de que éstos tenían capacidad para desempeñarse en un "complejo ajedrez tridimensional, que debía jugarse a la vez en el plano de la economía, de la sociedad y de la política". La lógica del nuevo régimen social de acumulación, que impide reproducir el "ajedrez tridimensional", ha dejado a los sindicatos sin "buenas jugadas".

Recibido en octubre de 1995

Revisado en marzo de 1996

Correspondencia: Av. Universidad 1861, 6o. piso/ Col. Oxtopulco/ Coyoacán/
C.P. 04310/ México, D. F.

Bibliografía

- Acuña, Carlos H. (1992), "Política y economía en la Argentina de los 90", CEDES (mimeo.).
- ____ et al. (1986), "La relación Estado-empresarios con referencia a políticas concertadas de ingreso. El caso argentino", en Prealc-ort (comp.), *Política económica y actores sociales*, Santiago de Chile, Prealc-ort.
- ____ (comp.) (1995), *La nueva matriz política argentina*, Buenos Aires, Nueva Visión.
- Aguilar Villanueva, Luis F. (comp.) (1992), *La hechura de las políticas*, México, Porrúa.
- Barbeito, Alberto C. y Rubén M. Lo Vuolo (1992), *La modernización excluyeme*, Buenos Aires, UNICEF-CIEPP-Lozada.
- Berger, Susane (ed.) (1981), *Organizing Interests in Western Europe*, Londres, Sage.
- Cortés, Rosalía (1985), "La seguridad social en la Argentina: las obras sociales", *Documento de Trabajo*, Flacso-Buenos Aires.
- Danani, Claudia (1994), "El proyecto de libre afiliación a las obras sociales: análisis y perspectivas", Buenos Aires, Pronatass/UBA.
- Díaz Muñoz, Ana (1992), *Reformas en el sector salud: ejes del debate y propuestas alternativas*, Buenos Aires, IDEP-ATE.
- Esping Andersen, Gösta (1990), *The Three Worlds of Welfare capitalism*, Nueva Jersey, Princeton University Press.
- Falcón, Ricardo (1993), "Políticas neoliberales y respuestas sindicales (1989-1992)", en Omar Moreno (comp.), *Desafíos para el sindicalismo en la Argentina*, Buenos Aires, Fundación Ebert-Legasa.
- Findling, Liliana y María del Carmen Tamargo (1991), "El Seguro Nacional de Salud, ¿una cuestión olvidada?", *Cuadernos Médico Sociales*, núm. 58, Rosario.
- Grassi et al. (1994), *Políticas sociales: crisis y ajuste estructural*, Buenos Aires, Espacio Editorial.
- Halperin Donghi, Tulio (1994), *La larga agonía de la Argentina peronista*, Buenos Aires, Amorrortu.
- Isuani, Ernesto A. y Hugo Mercer (1988), *La fragmentación institucional del sector salud: ¿pluralismo o irracionalidad?*, Buenos Aires, CEAL.
- ____ et al. (1989), *Estado democrático y política social*, Buenos Aires, Eudeba.
- Katz, Jorge y Alberto Muñoz (1988), *Organización del sector salud: puja distributiva y equidad*, Buenos Aires, CEPAL-CEAL.
- Lindblom, Charles E. (1992), "La ciencia de 'salir del paso' ", en Luis F. Aguilar Villanueva (comp.), *La hechura de las políticas*, México, Porrúa.
- Moreno, Omar (comp.) (1993), *Desafíos para el sindicalismo en la Argentina*, Buenos Aires, Fundación Ebert-Legasa.
- Nun, José (1987), "La teoría política y la transición democrática", en José Nun y Juan Carlos Portantiero, *Ensayos sobre la transición democrática en Argentina*, Buenos Aires, Puntosur.

- O'Donnell, Guillermo (1976), "Estado y alianza en la Argentina", *Desarrollo Económico*, núm. 64, Buenos Aires.
- ____ (1991), "¿Democracia delegativa?", *Cuadernos del CLAEH* núm. 61, Montevideo.
- ____ (1981) "The Attribution of Public Status to Interest Groups: Observations on the West German Case", en Susanne Berger, *The Organization of Interest Groups in West Europe*; Claus Offe y Helmut Wiewenthal (1985), "Dos lógicas de la acción colectiva", *Cuadernos de Sociología*, Universidad de Buenos Aires.
- Olson, Mancur (1980), *The Logic of Collective Action*, Cambridge, Mass., Harvard University Press.
- Oszlak, Óscar (1984), *Políticas públicas y regímenes políticos*, Buenos Aires, Estudios CEDES.
- ____ y O'Donnell, Guillermo (1987), *Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación*, Documento CEDES/G.E., Clacso, núm. 4, Buenos Aires.
- Palomino, Héctor (1995), "Quiebres y rupturas de la acción sindical: un panorama desde el presente sobre la evolución del movimiento sindical en la Argentina", en Carlos H. Acuña (comp.), *La nueva matriz política argentina*, Buenos Aires, Nueva Visión.
- Panadeiros, Mónica (1991), *El sistema de obras sociales en la Argentina: Diagnóstico y propuesta de reforma*, Buenos Aires, FIEL.
- Pantuso, Catalina y Víctor Santa María (1992), *S.O.S., Sistema de Obras Sociales*, Buenos Aires, Fundación Trabajadores de Edificios.
- Przeworski, Adam (1987), "Marxismo y elección racional", *Zona Abierta*, núm. 45, Madrid.
- ____ (1991), *Democracy and the Market: Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Rojo, Pablo y Armando Canosa (1992), "El Programa de desregulación del gobierno argentino", *Boletín informativo Techint*, núm. 269, enero-marzo, Buenos Aires.
- Schmitter, Philippe C. (1992), "Intermediación de intereses y gobernabilidad en los regímenes contemporáneos de Europa Occidental y América del Norte", en Rigoberto Ocampo A. (comp.), *Teoría del neocorporatismo, ensayos de Philippe C. Schmitter*, Guadalajara, Universidad de Guadalajara.
- Thompson, Andrés (1985), "Estado, sindicatos y salud. Notas sobre las obras sociales en Argentina", en *Cuadernos Médicos Sociales*, núm. 33, Rosario.
- ____ (1993), "De la primavera populista al invierno conservador: el sindicalismo peronista entre 1973 y 1989", en Omar Moreno (comp.), *Desafíos para el sindicalismo en la Argentina*, Buenos Aires, Fundación Ebert-Legasa.

