



Inter-American Development Bank
Banco Interamericano de Desarrollo
Office of the Chief Economist
Oficina del Economista Jefe
Latin American Research Network
Red de Centros de Investigación
Working paper R-349

La economía política de las reformas institucionales en Argentina. Los casos de la política de privatización de entel, la reforma de la seguridad social y la reforma laboral

Por¹

Juan carlos torre
Pablo gerchunoff

Banco Interamericano de Desarrollo
Oficina del Economista Jefe
Latin American Research Network
Red de Centros de Investigación
Documentode Trabajo R-349
Marzo 1999

¹ Instituto Torcuato di Tella. Buenos Aires, Argentina. Agradecemos mucho la colaboración de German Lodola en tareas de investigación. Asimismo a Ana Margheritis y Guillermo Alonso por compartir sus materiales de investigación.

8 1999

Inter-American Development Bank
1300 New York Avenue, N.W.
Washington, D.C. 20577

The views and interpretations in this document are those of the authors and should not be attributed to the Inter-American Development Bank, or to any individual acting on its behalf.

Las opiniones y puntos de vista expresados en este documento son de los autores y no reflejan necesariamente los del Banco Interamericano de Desarrollo.

To obtain access to OCE Research Network publications, visit our Web Site at: <http://www.iadb.org/oce>

I. INTRODUCCION

Quizás los observadores de Argentina no se hayan recuperado totalmente de la impresión producida por la magnitud de los cambios producidos en sus instituciones económicas en los años noventa bajo la presidencia de Carlos Menem. Comenzando en 1989, el país se embarcó en una nueva estrategia de desarrollo centrada en la inversión privada, la apertura externa y las señales de mercado. Considerado desde una perspectiva regional, este proceso de transformación es parte de una tendencia más general. Dentro de este marco, el interés de la experiencia argentina radica en el hecho siguiente: el gobierno que lidera el cambio ha sido electo y es sostenido por la fuerza política -el peronismo- mas identificada con el modelo mercado-internista y estatizante bajo el que se desenvolvió el país desde la segunda posguerra. Anotemos que hasta 1989 el peronismo se comportó de acuerdo al supuesto según el cual los partidos cuyas bases políticas se reclutan entre los sectores sociales susceptibles de ser más castigados por el ajuste estructural serán más refractarios a reformas de mercado. Los avatares de las primeras políticas de estabilización y cambio iniciadas a mediados de los ochenta en respuesta al impacto de la crisis de la deuda externa fueron elocuentes al respecto. Promovidas por el primer gobierno de la transición democrática, presidido por Raúl Alfonsín, dichas políticas fueron afectadas por las vacilaciones del propio gobierno, receloso de sus efectos sobre la consolidación democrática, y, en particular, por la resistencia opuesta desde los sectores organizados por el peronismo, sus legisladores en el Congreso y el movimiento sindical.

Vistas, pues, desde este contexto histórico, las reformas institucionales en Argentina tienen un perfil político tal que justifica preguntarse por los factores de economía política que las han hecho posibles. Este ángulo de abordaje provee, además, un correctivo a la opinión, muy difundida, según la cual la clave para explicar la capacidad de decidir e implementar reformas está en la voluntad política de las elites gubernamentales. Por cierto, contar con dicha voluntad política es un factor crucial en la ecuación reformista pero éste no el único que importa. La transformación institucional es siempre una batalla política por llevar a la práctica determinados objetivos. Por lo tanto, ella no se resuelve sólo en la adhesión firme a una orientación de políticas sino que incluye, además, la tarea de movilizar las capacidades institucionales y los apoyos sociales para lanzar las reformas y neutralizar las resistencias que se oponen a ellas. Todo ello convierte al proceso de reformas en una operación sustancialmente política, esto es, una operación cuyo variado desenlace depende de las salidas contingentes que las elites gubernamentales dan a los dilemas distributivos que plantean las reformas y a los condicionamientos institucionales y políticos que circunscriben su acción.

Partiendo de este enfoque, en el presente trabajo nos proponemos desagregar el análisis de la experiencia argentina ocupándonos de la trayectoria de un conjunto de políticas de reforma extraído del vasto cambio institucional realizado por la administración de Carlos Menem. El criterio para la selección de los casos a estudiar es el sugerido por los términos de referencia del proyecto de investigación, esto es, el grado en que los objetivos fijados por el gobierno son alcanzados. Tres son las reformas escogidas, la Privatización de Entel, la compañía de telecomunicaciones estatal, que es una reforma exitosa según el criterio enunciado, la Reforma de la Seguridad Social, cuyo desenlace fue una solución de compromiso, y, finalmente, la Reforma Laboral, que avanzó en forma desigual y no llegó a completarse.

A fin de dar cuenta de la distinta trayectoria de estas tres reformas aplicaremos las hipótesis que sirven de marco común al análisis de las experiencias nacionales incluidas en el proyecto de investigación, Argentina, Bolivia, Perú y Uruguay. Las cinco hipótesis propuestas pueden ser agrupadas en tres categorías. En la primera están las hipótesis que ponen el acento en **la naturaleza de las reformas**; aquí tenemos (1) que la adopción de una reforma es menos probable cuando la distribución percibida de sus ganadores y perdedores coincide con el legado de conflictos pre-existentes y, (2) que la adopción de una reforma es, en cambio, más probable cuando ofrece beneficios claros a un grupo de actores con relevancia política. En la segunda categoría están hipótesis que traen al primer plano **las tácticas de negociación** de los promotores de las reformas; aquí tenemos (1) que la adopción de una reforma es más probable cuando en la negociación ésta es vinculada a otra política relevante que favorece su percepción política, permite ofrecer compensaciones cruzadas o facilita su implementación administrativa y (2) que la adopción de una reforma es más probable cuando en la negociación se modifica el balance de poder distribuyendo recursos que sirven para crear nuevos grupos de interés favorables a la reforma. En la tercera categoría, la hipótesis restante enfoca la atención en **las reglas de juego del marco institucional** donde se deciden las reformas y postula que la adopción de una reforma es más probable cuando los elencos reformistas aprovechan las oportunidades o sortean las limitaciones que plantean dichas reglas de juego.

Anticipando los resultados de este trabajo destaquemos, para comenzar, una conclusión general. La experiencia argentina ilustra la relevancia que tienen para la puesta en marcha de las reformas de mercado dos ordenes de factores. El primero una coyuntura de grave emergencia, que debilita los intereses ligados al **statu quo**, desacredita radicalmente las instituciones económicas existentes y amplía el espacio político para reorientar la agenda pública en la dirección de una nueva estrategia de desarrollo. Las oportunidades para el cambio que se generan en tales circunstancias son mejor aprovechadas cuando se combinan con un segundo factor, la presencia en el gobierno de un liderazgo reformista con credenciales políticas bien establecidas en amplios sectores de la población y, por lo tanto, en condiciones de justificar los costos presentes de las reformas y ofrecer seguridades sobre sus resultados futuros. Estas dos ordenes de factores se dieron conjuntamente en Argentina hacia 1989, por un lado con la hiperinflación y, por otro, con la asunción del gobierno por Menem.

Ahora bien, el respaldo global y difuso al nuevo rumbo no implicó, empero, que los distintos grupos de interés renunciaran a presionar a la hora de definir y decidir las reformas. La conclusión general que hemos presentado debe, pues, ser especificada para las diferentes iniciativas a través de las cuales se procuró implementar la política de liberalización económica. Este es el lugar para preguntarnos qué nos dicen los casos que hemos examinado a la luz de las hipótesis de la investigación antes presentadas. Al respecto hay que señalar que si bien todas ellas fueron exploradas algunas se prestan más que otras para captar los contrastantes desenlaces de las tres reformas. Con esta aclaración, las conclusiones más específicas de nuestro trabajo indican lo siguiente: primero, el caso de la privatización de Entel es un ejemplo de la eficacia que tienen para la adopción de las reformas su vinculación con políticas de estabilización en una situación de emergencia económica; segundo, el caso de la reforma de la seguridad social muestra la relevancia que tiene la distribución de recursos y compensaciones para alterar el balance de poder en favor de las reformas y, tercero, el caso de la

reforma laboral pone de manifiesto los obstáculos que se levantan cuando las reformas comportan pérdidas para actores políticamente relevantes en la coalición de gobierno.

A continuación, y luego de una breve descripción del contexto económico y político de la experiencia argentina, nos ocuparemos de la presentación y el análisis de los tres casos de reformas para completar el trabajo con dos secciones finales, una dedicada a elaborar con más detalles las conclusiones y otra para indicar, someramente, las implicaciones para la acción que se desprenden de la investigación.

II. EL CONTEXTO ECONOMICO Y POLITICO

Dos fueron, sintéticamente, los componentes del contexto económico y político en el que se produjo el lanzamiento de las reformas de mercado en Argentina. El primero fue la explosión hiperinflacionaria que sacudió la economía argentina a mediados de 1989 y que provocó literalmente el derrumbe de las finanzas públicas. La hiperinflación puso fin, en forma dramática a una serie de intentos estabilizadores que se sucedieron cada vez con menos éxito durante la segunda mitad de la década del ochenta, precipitados por la crisis de la deuda externa. A comienzos de 1989, a una situación fiscal sumamente deteriorada, un creciente endeudamiento gubernamental a tasas y plazos desfavorables y reservas internacionales en niveles mínimos, se sumó la incertidumbre generada por las inminentes elecciones presidenciales. En este contexto, las autoridades se vieron en dificultades para gobernar. Fue entonces cuando Raúl Alfonsín, el presidente en ejercicio, decidió renunciar cinco meses antes de finalizar su mandato legal, llevando a la asunción de Carlos Menem, electo en los comicios de mayo de 1989. Ante el potencial de aniquilamiento político que exhibía la crisis, el nuevo presidente peronista, sorprendiendo por igual a amigos y adversarios, dejó de lado el programa populista al que debía en gran parte su victoria electoral. En su lugar, adoptó la política de ajuste y liberalización económica en un esfuerzo por lograr la aquiescencia de los principales agentes económicos, internos y externos, que disponían de un insoslayable poder de veto sobre los mercados y la sustentabilidad política del flamante gobierno.

El segundo componente del contexto económico y político de reformas es la relación del Presidente Menem con el movimiento peronista y su coalición de gobierno. En retrospectiva, la opción de Menem en favor de la liberalización económica no fue el elemento determinante en la crítica coyuntura de 1989. De hecho, la crisis de las finanzas públicas y la necesidad de ganar reputación frente a la comunidad de negocios ni le dejaron otra alternativa. Lo que marcó la diferencia crucial desde el punto de vista político fue que pudiera abandonar las banderas estatistas y distribucionistas del peronismo sin perder por ello el respaldo de sus partidarios. Las razones de esto habría que buscarlas en las mismas causas que suscitaron las reservas iniciales de los empresarios, sus credenciales políticas. Menem había resultado victorioso, primero dentro de su partido y luego en las elecciones presidenciales, levantando las consignas de un populismo mesianico de hondo arraigo en el peronismo. Con su victoria, por primera vez después de la muerte de Perón en 1974, el peronismo se había

unificado en torno de un liderazgo aceptado por todas las corrientes. Por consiguiente, cuando llegó al gobierno lo hizo llevando consigo el capital político necesario para legitimar sus opciones de política.

Hay que destacar, no obstante, que el nuevo rumbo económico y político de Menem provocó tensiones dentro del movimiento peronista, pero los disidentes no tuvieron alternativas políticas para canalizar su inconformidad. Algunos sindicatos y militantes presionaron en favor de estrategias de confrontación. Sin embargo, la mayoría de los peronistas se mostró poco inclinada a seguir un curso de acción que podía poner en peligro el acceso a los recursos del patronazgo estatal. Menem explotó esta actitud y, aplicando de manera selectiva desde la presidencia premios y castigos, logró mantener bajo control a su movimiento. De este modo, pudo formar una inédita y poderosa coalición de gobierno, en la que reunió el poder institucional de la mayoría electoral peronista con el respaldo de los núcleos más expresivos del poder económico.

A lo largo de la gestión de Menem las condiciones originales del contexto económico y político experimentaron cambios. En lo que se refiere a la situación económica señalemos que, durante los primeros 18 meses, el gobierno intentó sin éxitos duraderos superar la coyuntura inflacionaria. Fue recién a comienzos de 1991 que se alcanzó ese objetivo con el Plan de Convertibilidad diseñado por el Ministro Domingo Cavallo. Este logró se combinó con las favorables circunstancias por las que atravesaba entonces el mercado internacional de capitales y dió paso a un período de estabilidad y reactivación económica. Paralelamente, el contexto político se desplazó desde una situación dominada por el monopolio de la decisión en manos del ejecutivo a otra en donde se asistió a la recomposición de un mayor equilibrio relativo en las relaciones del gobierno y los sectores integrantes de su coalición de apoyo. Con estos elementos pasaremos ahora al examen de los tres casos de reforma.

III. LA PRIVATIZACION DE ENTEL

Introducción

El caso de la privatización de Entel es un ejemplo de la eficacia que tienen para la adopción de las reformas su vinculación con políticas de estabilización en el contexto de una grave emergencia económica.

La transferencia de empresas públicas al sector privado fue pieza central de la política de liberalización económica de Menem. Por medio de un programa en gran escala y acelerado de privatizaciones, el presidente electo por los peronistas dismanteló el Estado Empresario levantado en los años del régimen de Perón, después de la Segunda Guerra. A partir de esos años las empresas estatales de servicios y producción registraron una fuerte expansión, abarcando actividades como la energía, el transporte, las telecomunicaciones, la industria pesada. En el patrón de desarrollo vigente desde entonces el área de propiedad estatal cumplió una función bien definida: concentró la mayor

parte de la inversión pública que, en buena medida, sustituyó -o llenó la ausencia- de un sector empresarial todavía frágil y adverso al riesgo. Sin embargo, gradualmente comenzarían a observarse las consecuencias no previstas de esa elección: las empresas no perseguían objetivos de eficiencia productiva, capturadas por la red de intereses conformada por los gerentes, los proveedores de bienes y servicios y sindicatos. El sector de empresas públicas se convirtió así en estructuralmente deficitario, con un marcado sesgo al sobreempleo y la sobreinversión.

Adicionalmente, entre finales de los años setenta y principios de los ochenta, las empresas públicas incrementaron su endeudamiento en moneda extranjera, lo que afectó duramente su desempeño en el segundo decenio, caracterizado por una aguda restricción externa. En el caso argentino, el estallido de la crisis externa que conocería el resto de América Latina fue acompañado por una severa crisis fiscal motivada por la estatización de la deuda externa privada y el deterioro de las fuentes de financiamiento público utilizadas durante décadas. Con la crisis fiscal, las autoridades comenzaron a recortar indiscriminadamente y por lo tanto en forma irracional los gastos de las empresas públicas. En este contexto, la factibilidad de estrategias orientadas a reestructurarlas y recuperarlas se debilitó. La situación patrimonial de la mayoría de las empresas públicas llegó a un punto crítico, la calidad de los servicios declinó fuertemente, crecieron los signos de desaliento y corrupción entre sus cuadros dirigentes y el personal. El golpe definitivo a ese estado de cosas lo constituyó el episodio hiperinflacionario de 1989, el cual sería, también, el disparador de una profunda y rápida transformación del papel del Estado en la economía argentina.

El lanzamiento de la reforma

Articuladas a las primeras medidas macroeconómicas para actuar sobre la crisis hiperinflacionaria, el gobierno de Menem lanzó dos grandes iniciativas legislativas de cambio estructural, la Ley de Emergencia Económica y la Ley de Reforma del Estado. La primera de ellas asestó un golpe frontal al corazón del capitalismo asistido que se desarrolló desde la posguerra: suspendió por un plazo de 180 días, que sería luego renovado indefinidamente, los regímenes de promoción industrial, regional y de exportaciones y las preferencias que beneficiaban a las empresas locales en las compras del estado; también se autorizaron los licenciamientos de empleados públicos y se puso fin a esquemas salariales de privilegio en la administración. A su vez, la Ley de Reforma del Estado marcó el comienzo del fin de otro de los pilares del patrón de desarrollo pre-existente al fijar el marco normativo de la privatización de las empresas públicas. Antes de ocuparnos con más detalle de la última ley, que está en el centro de este trabajo, parece conveniente subrayar un hecho, la política de estabilización y la política de reformas formaron parte de un mismo paquete de medidas lanzado en respuesta a la grave emergencia hiperinflacionaria.

La Ley de Reforma del Estado dispuso la declaración del estado de emergencia de todas las empresas públicas y la designación de interventores dependientes del Ejecutivo con la misión de preparar las condiciones para la privatización de una extensa lista de ellas. Las empresas sujetas a privatización de acuerdo a la ley abarcaron tanto empresas de servicios públicos (teléfonos, aerolíneas, medios de comunicación) como de producción (carbón y petroquímica). En la lista se incluyeron

también empresas y servicios que serían concesionados, en lugar de transferidos, al sector privado (reparación y mantenimiento de caminos, infraestructura ferroviaria, exploración y explotación de petróleo). La ley estableció que el Poder Ejecutivo y su gabinete serían los encargados de conducir la reforma del sector público. Mediante el instrumento legal el Congreso delegó en el Ejecutivo la facultad de decidir los detalles de las privatizaciones por medio de decretos. En adelante, la participación de los legisladores quedó limitada a una comisión bicameral, creada con el objetivo de hacer el monitoreo del proceso de privatización, mediante el pedido de informes al Ejecutivo pero careciendo de atribuciones para producir dictámenes vinculantes.

La Ley de Reforma del Estado fue aprobada en tiempo récord: solo un mes medió entre su ingreso al Congreso y su sanción.^{1/} Este sería uno de sus rasgos distintivos respecto de futuras iniciativas de privatización. En efecto, tiempo más tarde, el gobierno sometería a la legislatura proyectos de venta de empresas no contempladas en el listado original y, en estos casos, el trámite legislativo osciló entre 11 y 20 meses, con pocas excepciones. La rápida aprobación fue posible debido a la cooperación política promovida por el contexto de emergencia institucional que rodeó el tratamiento de la ley. El Partido Justicialista y el Partido Radical concertaron un acuerdo que se ocupó de los arreglos para la transferencia anticipada del mandato desde Alfonsín a Menem, así como de las pautas de la cohabitación de los dos partidos en el período de transición. En este sentido, el acuerdo incluyó el compromiso de facilitar la sanción de la legislación económica de emergencia que el nuevo gobierno enviara al Congreso.

Estas circunstancias permitieron a la flamante administración justicialista capitalizar la crisis en su provecho y aprovechar las oportunidades que ofrecía el marco institucional. De hecho, la Ley de Reforma del Estado no habría de tener paralelos en otros proyectos posteriores en cuanto al grado de delegación de poderes que implicó. Además de la cesión de facultades legislativas, el Congreso agregó luego otros poderes al Ejecutivo, autorizando a través de una nueva ley la ampliación de cinco a nueve los miembros de la Suprema Corte. Menem usó esta prerrogativa para proponer jueces de su confianza y evitó que el alto tribunal se convirtiera en una oportunidad de veto para los intereses afectados por sus políticas. Así, en un breve lapso, consiguió concentrar en el vértice del gobierno el proceso decisorio de la política de privatizaciones.

Provisto de estos recursos institucionales, el gobierno inició la venta de activos estatales, seleccionando en primer lugar las empresas de servicios públicos, como Entel, la empresa de telecomunicaciones, y Aerolíneas Argentinas, la empresa de aeronavegación comercial. La elección de estos monopolios de servicios públicos para dar comienzo a las privatizaciones respondió, a nuestro juicio, a una combinación de causas políticas y económicas. Por un lado, hay que considerar la agenda de privatización fijada por el gobierno anterior. En sus últimos dos años el presidente Alfonsín había intentado -con la oposición del partido justicialista- transferir sin éxito a operadores privados el 40% de las acciones de Entel y Aerolíneas. Para un gobierno deseoso de convertir en hechos su reconversión programática las iniciativas frustradas de las autoridades salientes se convirtieron en un piso de su propia gestión. Por otro lado, en un momento de crisis fiscal y de ausencia de financiamiento externo voluntario, la privatización de los monopolios de servicios públicos aumentaba la recaudación de fondos líquidos y la cancelación de la deuda pública. Por fin, el fuerte deterioro en la calidad de los

servicios prestados por las empresas estatales hacía que su privatización fuese una política muy popular, como lo revelaban las encuestas de opinión. Sacando partido de estas vinculaciones, que hacían de ella una política necesaria y oportuna, Menem puso en marcha la privatización de Entel y Aerolíneas un mes después de llegar al gobierno, con el aval del Congreso, que apenas un año antes había votado en contra.

En este trabajo nos concentraremos en la transferencia de la compañía de teléfonos al sector privado. La razón para hacerlo está en el alto significado político que revistió esta operación. En efecto, la decisión de privatizar Entel fue sonoramente anunciada por Menem luego de la victoria electoral y antes de asumir la presidencia. Por medio de la venta de la campaña de teléfonos el líder peronista se propuso dar una señal categórica del rumbo económico que había elegido y de su determinación para concretarlo. Esto hizo que, simétricamente, el mundo de los negocios y la opinión pública en general le otorgara también una sobresaliente importancia, haciendo de la privatización de Entel un **test-case** de la capacidad que Menem de llevar a cabo las reformas.^{2/}

Neutralizando resistencias y ganando apoyos

Tal como había quedado colocada la privatización de Entel en la agenda pública el gobierno no tenía el menor margen para fracasar, o, en todo caso, estaba expuesto a una seria crisis de credibilidad si llegaba a tener que retroceder en su intento. En este contexto, es que hay que colocar las decisiones que llevaron a la formación del equipo a cargo de la privatización. El temprano anuncio de la venta de Entel fue acompañado por la designación como interventora de María Julia Alsogaray. Sus credenciales, diputada por el pequeño partido de centro-derecha, la Unión del Centro Democrático, e hija del patriarca del neoliberalismo argentino, Alvaro Alsogaray, eran elocuentes en cuanto a la determinación presidencial: ninguna duda cabía de que su gestión al frente de la empresa tuviera otro propósito que no fuera su transferencia al sector privado en el más breve plazo. Otra designación significativa fue la de Julio Guillan, secretario general del sindicato telefónico en el cargo de subsecretario de comunicaciones. Aunque era opuesto a la privatización integral de Entel, Guillan tenía una posición abierta a las reformas, según lo demostraba su actitud pragmática frente a las iniciativas previas de la administración de Alfonsín. El secretario de los telefónicos aceptó el cargo a condición de que no se produjeran despidos y se mejoraran los salarios.^{3/} Estas expectativas no se verían satisfechas con el avance de la privatización y más tarde presentaría la renuncia. Pero en esa fase inicial del proceso su designación apuntó a limitar la oposición del gremio y a disipar los temores que al respecto abrigaban los empresarios.

Elaborando a partir de estas designaciones, mediante las que Menem buscaba ganar apoyos y neutralizar resistencias, es el momento de preguntar ¿qué respaldos y qué oposiciones era previsible esperar al momento de implementar la privatización de Entel?. En primer lugar, el gobierno podía contar con el respaldo difuso -aunque expectante- del mundo de los negocios y de la comunidad financiera internacional. Asimismo, podía contar con el respaldo no menos difuso, pero instrumental para la buena imagen de la reforma, de la opinión pública. El malestar social con el estado de los teléfonos era general así como era general la expectativa de que éstos mejoraran por obra de su

transferencia al sector privado.

La oposición podía provenir de los dos sectores que conformaban la espesa red de intereses levantada en torno de la empresa, el gremio de los trabajadores telefónicos y los grupos económicos que operaban como proveedores y contratistas. La privatización entrañaba pérdidas en ambos casos. Los primeros porque corrían el riesgo de ver afectadas sus fuentes de empleo y los convenios colectivos; los segundos porque perdían las oportunidades de negocios creadas al amparo de la baja ponderación que la rentabilidad y la eficiencia habían tenido en la gestión de la compañía de teléfonos. En el ámbito parlamentario la situación se presentaba menos complicada. La delegación de poderes hecha por el Congreso le garantizaba al Ejecutivo una gran libertad de acción que, además, ni su propio partido ni la principal oposición estaban en condiciones de limitar. Los justicialistas habían hecho suya la centralidad que Menem otorgara a las privatizaciones como recurso para la sustentabilidad de su gobierno; por su parte, los radicales estaban desarticulados y fuertemente desprestigiados ante la opinión pública.

Una vez que hubo conformado el equipo privatizador la tarea que el gobierno tenía por delante era trasladar sus objetivos a resultados. Esto implicaba el diseño de un esquema de privatización que especificara los medios para producir la transferencia de Entel al sector privado, tomando en cuenta los respaldos y las oposiciones previsibles. La lista de cuestiones a ser definidas era abundante; entre ellas, hay que mencionar el uso de la capitalización de la deuda externa en la operación de venta, la desregulación o el monopolio del servicio telefónico, la división o no de la empresa en zonas operativas, el precio de venta, la política tarifaria, la composición accionaria de los consorcios oferentes, los mecanismos de involucración de los proveedores y los trabajadores de la empresa, el marco regulatorio. Ocurrió, sin embargo, que antes de despejar estas cuestiones, Menem formuló taxativamente su compromiso y, a través de un decreto de setiembre de 1989, anunció el cronograma de la privatización: la empresa sería adjudicada en junio de 1990 y en el mes de octubre del mismo año entregada a sus nuevos dueños.

La decisión tuvo un efecto paradójico, ya que comportó una ganancia y al mismo tiempo una pérdida de fuerza. Una ganancia de fuerza porque sirvió para galvanizar el arco de los apoyos a la privatización y enviar una advertencia a los que se oponían a ella. Una pérdida de fuerza porque el gobierno tuvo que negociar los detalles de la privatización bajo la presión de los plazos apretados que se había fijado. El proceso decisorio se desarrolló desde entonces en dos planos que exhibieron una dinámica política bien diferente. En uno el gobierno avanzó arrolladoramente sobre el frente opositor - sectores del gremio telefónico-, e inclusive impuso costos adicionales a los usuarios. En el otro plano, en cambio, el cronograma al que sujetó la decisión de privatizar lo colocó en una situación de desventaja respecto de los futuros compradores de la empresa, que explotaron sus apremios políticos y fiscales para extraer condiciones crecientemente favorables. A continuación nos concentraremos, en primer lugar, en ese último aspecto de la implementación.

Los efectos de la debilidad del gobierno, por su perentoria necesidad de recolectar fondos y ganar reputación, se hicieron visibles en los pliegos de la licitación. Veámos algunos ejemplos. Una cuestión importante a ser definida era la morfología del mercado telefónico. Aquí y después de marchas

y contramarchas, el gobierno abandonó su discurso desregulador y optó por preservar el carácter monopolístico de la vieja empresa estatal. El procedimiento inverso, la transferencia de Entel operando en un ámbito competitivo, hubiese implicado una fuerte reducción del precio de los activos a ser transferidos y esto era contradictorio con las urgencias fiscales. La paralela decisión de dividir el mercado nacional en dos grandes regiones, la Zona Sur y la Zona Norte, apuntó a multiplicar el número de participantes en la licitación y no implicó la introducción de competencia. De hecho, los consorcios adjudicatarios de cada una de las dos zonas tenían vedado el ingreso en el mercado del otro y recibían el monopolio del servicio por siete años, renovables hasta diez. Además, el equipo privatizador procedió, a lo largo de 1990, a autorizar fuertes aumentos tarifarios. Si bien esos aumentos tarifarios operaron a manera de compensación por el castigo que imponía la inestabilidad y el alto riesgo-país al valor de los activos estatales, por otro lado aseguraron a los potenciales compradores de Entel un importante volumen de ganancias futuras. De tal forma que las grandes inversiones que deberían hacer según los contratos de transferencia comenzaron a ser financiadas por la vía de los ajustes tarifarios a los usuarios de teléfonos.

Otra ilustración de la dinámica política que estamos examinando la proporcionó la decisión de recibir títulos de la deuda externa como forma de pago. Para el gobierno era imperioso cancelar parte de la deuda externa a fin de acercarse a las condiciones estipuladas para ingresar al Plan Brady. La contrapartida de dicha decisión fue que los bancos acreedores resultaron favorecidos en la competencia por quedarse con Entel. Una vez establecida esta modalidad de pago, era necesario para todo consorcio oferente asociarse a un banco que poseyera títulos de deuda argentinos porque para cualquier otro banco habría un factor de incertidumbre sobre el valor al que adquirirían esos títulos en caso de ganar la licitación. Así pues se redujo el grado de competencia de la licitación y se limitó artificialmente el mercado de capitales en que podían financiarse los interesados en Entel. Esta opción en favor de los bancos acreedores del país gravitó ciertamente en la conformación de los consorcios. Adicionalmente, el propio gobierno se ocupó de dictaminar como debían estar integrados: una entidad financiera, que suministrara los títulos de la deuda, un operador extranjero, con experiencia en el sector y responsable de la gestión de la empresa y un co-operador local, lo cual abrió un espacio en el negocio para la participación de grupos económicos nacionales, varios de ellos hasta entonces, proveedores y contratistas de Entel. Como éstos consorcios debían adquirir la mayoría del paquete accionario de Entel, quedaban a salvo del riesgo de ser desplazados del control de la empresa en los mercados bursátiles.

Así como con la preservación del monopolio se cancelaba la competencia en el mercado del servicio telefónico, la modalidad de venta tenía un contenido protectorio en el mercado de capitales. La participación de las operadoras extranjeras de carácter estatal fue en su momento un motivo de litigio. Las embajadas de países europeos hicieron fuertes presiones para que esa posibilidad fuese contemplada en los pliegos de la licitación, contra la opinión de la interventora de Entel, favorable a reservar el negocio sólo a operadoras privadas, para el caso la firma Bell Atlantic, con el argumento de su mayor nivel técnico respecto de las empresas estatales de teléfonos de Francia, Italia y España. La controversia fue, en definitiva, zanjada por el presidente, que autorizó a las empresas estatales a entrar en carrera. También Menem debió resolver otra de las controversias que complicaron la negociación con los bancos acreedores, el destino de los fondos a ser recaudados por la venta de Entel.

Originalmente se estipuló que serían utilizados para financiar políticas sociales y este fue un argumento que allanó la aquiescencia de los miembros del Congreso. Sin embargo, la presión de los acreedores, que retacearon el **waver** o dispensa necesaria para habilitar la venta de la empresa, llevó a que, finalmente, Menem resolviera destinar los fondos al pago de la deuda externa.

Dirijamos ahora la atención a la otra dinámica política que puso en marcha el decreto definiendo el cronograma de la privatización. Por medio de ese compromiso el gobierno ganó fuerza frente a los críticos y opositores de la venta de Entel utilizando la estrategia de cerrarse simbólicamente las vías de retirada. Hecha la apuesta, con un calendario estricto, debía de allí en más avanzar en el objetivo fijado. Dos experiencias sirvieron para dar prueba de su determinación. La primera, el aumento de las tarifas telefónicas durante las negociaciones en 1990. En seis meses, Entel duplicó en términos reales sus promedios tarifarios, con el consiguiente impacto sobre el bolsillo de los usuarios. La decisión comportó todo un riesgo para la evaluación positiva de la privatización. Pero fue un riesgo calculado ya que no generó mayores protestas. Las razones de ello pueden haber estado, en primer lugar, en la dificultad para organizar a partir del universo atomizado de los usuarios alguna forma de acción colectiva. Esta tarea por cierto difícil podría haber sido encarada por el partido de oposición; éste estaba, sin embargo, demasiado desacreditado como para proveer un liderazgo. La oposición interna del partido de gobierno tampoco contaba con figuras capaces de motorizar la protesta. La segunda razón contra la expresión del descontento, que no pasó de manifestaciones aisladas, puede haber estado en el vigor de la creencia pública que asociaba privatización con mejores servicios. En este contexto, los costos de la venta de Entel, vía el aumento de tarifas, podían ser percibidos como inferiores al eventual bloqueo del proceso privatizador.

La segunda experiencia en la que el gobierno puso a prueba su decisión de privatizar la constituyó la relación con el sindicato telefónico. Ante los primeros gestos del gobierno, como la designación del secretario nacional de los telefónicos en un alto cargo y su incorporación al equipo privatizador, los sectores de la oposición interna dentro del gremio respondieron radicalizando sus posturas. Para aliviar esta presión, en el decreto de setiembre de 1989, que anunció el cronograma de la venta de Entel, se dejó establecido que, en materia laboral, las empresas debían respetar los convenios colectivos al momento de la privatización. El anuncio no fue seguido de los efectos previstos. En rigor, la oposición mantuvo su actitud beligerante y fortaleció su peso institucional. En las elecciones internas del sindicato, el 19 de noviembre, los adversarios de la conducción nacional lograron imponerse por un alto margen de votos y accedieron al control de la seccional de Capital Federal, la principal dentro del gremio por su número de afiliados. Desde esta más visible plataforma renovaron su crítica al proyecto privatizador y lanzaron en paralelo una movilización por mayores salarios. El conflicto estalló finalmente en abril de 1990 y sirvió para poner de manifiesto las dificultades del movimiento de resistencia. La acción de los líderes de la seccional Capital se desarrolló aislada del resto de la organización y rodeada por una actitud entre indiferente y hostil de parte de la opinión pública. Tras el fracaso de las negociaciones salariales los telefónicos capitalinos lanzaron un paro de actividades de cuatro días reiterando su táctica de combinar las reivindicaciones económicas con la crítica a la venta de Entel. Luego que la medida de fuerza dejara sin comunicaciones por un día a la ciudad de Buenos Aires el Ministerio de Trabajo intervino, declaró ilegal el paro y logró que fuese levantado temporariamente.

Dispuesto a emitir una señal inequívoca de su determinación, el gobierno esperó la oportunidad de un nuevo desafío sindical. Esta se le presentó en junio de 1990, al ser pre-adjudicadas las zonas de operaciones a los consorcios ganadores de la licitación. En medio de la dura respuesta de la seccional rebelde, que enseguida se articuló con la reapertura del conflicto salarial, la intervención en la empresa, levantó su apuesta y tomó la decisión de anular el convenio de trabajo. Dió comienzo entonces una huelga de brazos caídos dentro de la empresa a la que el resto de las seccionales del gremio y la conducción nacional dejaron librada a su suerte. Nuevamente el gobierno declaró la ilegalidad del paro pero esta vez escaló sus represalias, disponiendo el despido masivo de militantes y trabajadores y confiando la operación de la red telefónica a personal de las fuerzas armadas. La derrota sin atenuantes de la oposición sindical fue el prólogo a una vasta racionalización de los planteles de la empresa, de manera tal que al momento de la transferencia de Entel a sus nuevos dueños ésta contaría con mucho menos personal y, además, sin un convenio colectivo en vigencia. Por su parte, en el plano de las compensaciones, los trabajadores que mantuvieron el empleo en la empresa pudieron acceder al Programa de Propiedad Participada creado por la Ley de Reforma del Estado por medio del cual se les otorgaba el 10% de las acciones de Entel. Este mecanismo representó también un buen negocio para la organización gremial, ya que los trabajadores debían nombrar una entidad legal que los representara debido que, si bien la propiedad de las acciones era individual, su administración quedaba sindicada. Así, el sindicato se alineó entre los partidarios de la reforma.

El desenlace del proceso de reforma

El principal obstáculo que enfrentó el gobierno para culminar el proceso de privatización fue el escaso número de operadores interesados en la adquisición de Entel. En febrero de 1990 los responsables de la privatización en gira por los Estados Unidos y Europa a la búsqueda de ofertas pudieron comprobar que la reticencia a ser parte de la operación provenía tanto de los vaivenes en las condiciones de venta de la empresa como de las dudas sobre la firmeza del gobierno en su nuevo rumbo económico. A mediados de abril eran catorce los consorcios que habían adquirido los pliegos de la licitación pero sólo siete se presentaron a la preclasificación de antecedentes. Entre tanto las autoridades se vieron envueltas en otros dos frentes de conflicto. Por un lado, con los bancos acreedores que retaceaban el "**waver**" para que la empresa fuese privatizada y reclamaban pagos de intereses atrasados de la deuda externa. Por otro, con compañías italianas proveedoras de equipos, que demandaban la aplicación de un crédito otorgado por ese país para financiar sus suministros, en contra la posición de los consorcios presentados a la preclasificación y los proveedores locales de Entel que se oponían a comprometer su política de compras futuras.

Hacia fines de junio se presentaron a la apertura de la licitación sólo tres de los consorcios clasificados, es decir, sólo un oferente de más. Cotejadas las ofertas la Zona Sur fue adjudicada a Telefónica de España-Techint-Citibank y la Zona Norte a Bell Atlantic-Manufacturer Hanover Bank-Cititel, quedando en tercer lugar Stet-France Telecom-Perez Compac-J.P.Morgan. Esto no sería, sin embargo, el perfil final de la privatización de Entel. A fines de agosto, el Manufacturer Hanover Bank, socio financiero de la Bell Atlantic, solicitó una prórroga por no poder reunir en tiempo los títulos de la deuda externa comprometidos. La solicitud desató un breve pero intenso debate dentro del gobierno.

La interventora Alzogaray propuso acceder al pedido aunque sin éxito ya que Menem optó por adjudicar la Zona Norte al consorcio encabezado por Stet-France Telecom, que estaba respaldado por el financiamiento previsto y le aseguraba alcanzar sus objetivos prioritarios. El 2 de octubre y, ya definida la licitación, recién logró concretarse la dispensa por parte de los bancos acreedores, habilitando al decreto presidencial que dispuso la entrega de Entel a sus nuevos dueños. En su carrera contra el tiempo, las autoridades estuvieron más preocupadas por la celeridad del trámite que en perfeccionarlo; así, el monopolio del servicio telefónico fue transferido al sector privado sin que se hubiese aprobado previamente un marco regulatorio.

Al cabo de un año y medio, durante el cual la capacidad gubernamental de concretar el objetivo fue sometido a constantes pruebas, el **leading-case** de la agenda inicial de reformas arribó finalmente a la meta. El escepticismo de los voceros informales del mundo de los negocios en cuanto al resultado final se mantuvo prácticamente en todo el proceso. Sólo cuando el cronograma previsto se halló en sus últimos tramos el gobierno pudo recoger los primeros frutos en materia de credibilidad. A la firma de los decretos de pre-adjudicación a los consorcios en el editorial de un periódico financiero se destacó: "La privatización de Entel coloca al país en el punto exacto al que aspira Carlos Menem: el mostrar una gestión con voluntad de transformaciones de fondo ... lo ocurrido ... con Entel es la "gran señal" de que esta vez va en serio".^{4/} La reputación del gobierno salió, así, fortalecida luego del proceso de privatización en el cual el único rasgo permanente fue la decisión presidencial de llevarlo a cabo a cualquier precio.

En efecto, al cabo de un año, tres de las más importantes privatizaciones llevadas a cabo bajo la gestión del Presidente Menem estaban completadas: Entel, Aerolíneas Argentinas y el núcleo principal de la red de rutas nacionales. Este fue el puntapié inicial y, a la vez, el agente catalizador de otras privatizaciones que avanzaron simultáneamente a posteriori. En 1990 se transfirieron a manos privadas canales de televisión, empresas petroquímicas, un ramal ferroviario y algunas áreas petroleras. En 1991 se continuó con la enajenación de reservas petroleras. Durante 1992 se privatizaron empresas siderúrgica, empresas de generación y distribución de electricidad, la empresa nacional de aguas y servicios cloacales, la empresa nacional de gas, otros ramales ferroviarios, los subterráneos de Buenos Aires y nuevas áreas petroleras. En 1993 se privatizó la empresa petrolera estatal, se entregaron en concesión los accesos a la ciudad de Buenos Aires para ser explotados por peaje y se continuó con la privatización de centrales eléctricas. Entre 1994 y 1995 las privatizaciones continuaron en las áreas de petroquímica, electricidad, gas, transporte y defensa.

Comparando la calidad de las primeras privatizaciones, de las que el caso Entel fue un significativo ejemplo, con las que vinieron luego, después de 1991, se observan diferencias. El Plan de Convertibilidad y el éxito alcanzado en dominar la emergencia inflacionaria permitieron a la administración de Menem contar con el margen necesario para mejorar el diseño de las reformas estructurales; al respecto, las privatizaciones son, con alguna excepción, una clara ilustración. Mientras que en las privatizaciones de la primera etapa la subordinación a los objetivos fiscales llevaba a resultados casi incompatibles con la creación de una economía competitiva, en esta segunda etapa las privatizaciones se desplegaron en un contexto fiscal más saludable y se orientaron más que antes a mejorar la productividad y la eficiencia. A su vez, mejoraron los procedimientos, con licitaciones más

competitivas.^{5/}

Examinemos, finalmente, la experiencia de la privatización de Entel desde la perspectiva que proponen las hipótesis de la investigación.

Al considerar la primera hipótesis, se advierte que éste caso es un buen ejemplo de cuanto gana una política de reforma cuando es incluída dentro de un paquete más amplio de medidas de estabilización en un contexto de emergencia. En efecto, el mismo Congreso, esto es, los mismos miembros de la legislatura que un año antes habían resistido la venta de Entel por el gobierno de Alfonsín, votaron a favor del nuevo intento que hizo Menem. Los contrastes entre un momento y otro fueron ciertamente varios pero lo que nos interesa resaltar es que, al contrario de lo que ocurriría con Menem, el proyecto de privatización de Alfonsín fue una propuesta aislada. Con esto queremos destacar que su tratamiento legislativo se desenvolvió con independencia de cualquier vinculación con una política anti-crisis. En esas circunstancias, tanto los intereses como las ideas opuestas a la privatización de Entel lograron prevalecer. Distinto fue el escenario cuando, contra el telón de fondo de la hiperinflación, Menem presentó su proyecto al Congreso. Entonces, los legisladores archivaron sus reservas, actuando más en consonancia con la conexión exitosa que el gobierno logró establecer entre privatización-reducción del déficit fiscal-superación de la emergencia económica-afianzamiento político de la nueva administración. Podría afirmarse, además, que esas circunstancias actuaron a su vez para debilitar los supuestos de la segunda hipótesis. Esto es, los conflictos pre-existentes en torno de la política de privatización probaron no ser un obstáculo a la hora de adoptar las decisiones.

A ello hay que agregar la contribución que hizo el hecho de que en la percepción pública la compañía estatal de teléfonos estuviera fuertemente desacreditada. En términos de la tercera hipótesis, la reforma apareció asociada a beneficios claros vista la creencia extendida en la existencia de una asociación entre empresas del estado e ineficiencia. Menem, por su parte, aprovechó la demanda de gobierno que cobró forma en el contexto de la emergencia para reclamar y obtener facultades extraordinarias de decisión. En este sentido, la cuarta hipótesis se verificó ampliamente, bajo la forma de la delegación legislativa del Congreso en favor del Poder Ejecutivo. Con estos recursos de decisión, el equipo privatizador diseñó las condiciones de la venta de Entel de manera tal de neutralizar las resistencias de los intereses más directamente afectados. Así, los proveedores y contratistas de Entel lograron ser incluidos entre los consorcios que intervendrían en la licitación y los trabajadores de la empresa recibieron acciones, dos iniciativas que, en los términos de la quinta hipótesis, alteraron el balance de poder y contribuyeron a pavimentar la vía de la privatización.

IV. LA REFORMA DE LA SEGURIDAD SOCIAL

Introducción

El caso de la reforma de la seguridad social ilustra la relevancia que en el proceso de cambio tienen, primero, el marco institucional como fuente de restricciones y segundo, la introducción de compensaciones para alterar el balance de poder en favor de las reformas.

El gobierno de Menem heredó un sistema de seguridad social en quiebra y fuertemente desacreditado en la opinión pública. Desde que se estableciera en 1946 -como sistema de pensiones de carácter nacional y basado en la solidaridad intergeneracional- el régimen previsional no fue una carga para las finanzas públicas hasta fines de los años sesenta. Por el contrario, como todo régimen previsional naciente, el ahorro institucional generado fue mayor que el gasto y esto sirvió para que sucesivos gobiernos utilizaran esos fondos excedentes en proyectos diversos de ampliación y financiamiento del sector público. Los años setenta marcaron el comienzo de una crisis que se haría más grave con el transcurso de los años. Varios fueron los factores que concurrieron a desencadenarla.

Primero, como en otros países, el envejecimiento gradual de la población determinó una caída en la tasa de sostenimiento del sistema: los trabajadores activos que contribuían a su financiamiento eran una fracción cada vez menor, a la que, por lo tanto, había que gravar cada vez más con mayores tasas. Segundo, los gobiernos tuvieron un comportamiento generoso, forzado por sus apremios fiscales, hacia los que evadían los aportes y cada tanto dictaban moratorias que los incluían entre sus beneficiarios. Finalmente, numerosos regímenes especiales permitían a los trabajadores comprendidos una jubilación temprana. Estos tres factores se combinaron para producir desequilibrios financieros crecientes, que eran resueltos de dos maneras: desviando progresivamente más recursos de rentas generales para atender el sistema previsional o bien reduciendo en términos reales los haberes jubilatorios. Durante el gobierno de Alfonsín, en 1986, el sistema de seguridad social fue declarado en emergencia a fin de desplazar en el tiempo las deudas previsionales por incumplimiento de las obligaciones leales; al mismo tiempo se instrumentaron impuestos **ad hoc** para allegarle fondos. La situación de crisis permanente, la percepción colectiva de que el régimen de reparto se había vuelto gravoso e injusto, generó un consenso amplio sobre la necesidad de introducir cambios.^{6/}

El lanzamiento de la reforma

La cuestión abierta era en qué dirección promover los cambios, hacia la reestructuración del régimen existente o hacia el establecimiento de un régimen alternativo. Hay que destacar que la primera respuesta que el gobierno de Menem dio a esa disyuntiva fue menos innovadora de lo que sería más tarde. En su primer gabinete los asuntos previsionales fueron confiados a Santiago de Estrada, una figura política independiente, con una larga trayectoria en la comunidad de las políticas de seguridad social, que había ya ocupado esa posición en administraciones anteriores y gozaba de un extendido reconocimiento entre los jubilados. Estrada promovió un proyecto para resolver el problema previsional que apuntó a hacer más estrictas las condiciones de acceso y las prestaciones del sistema vigente. El proyecto no llegó a ser debatido, no estuvo basado en estudios previos y, más importante, sus lineamientos reflejaron la preferencia por buscar las soluciones sin modificar sustancialmente las instituciones de la seguridad social.

La situación cambió con la llegada de Domingo Cavallo al Ministerio de Economía a principios

de 1991. Cavallo conformó un equipo de expertos reclutado por fuera de las redes de política de la previsión social, dominadas por abogados y actuarios en principio reacios a las reformas. Entre ellos se contaron algunos que habían tenido participación en la reforma chilena de 1980 y todos fueron colocados bajo la dirección de Walter Schulthess, un economista con orientación en finanzas públicas. Para aumentar su autonomía se modificaron distintas agencias administrativas del área, se disolvieron otras y se centralizó en Schulthess y su equipo la definición de la agenda y las negociaciones. Con financiamiento externo se realizaron numerosos estudios técnicos que abarcaron virtualmente todos los aspectos jurídicos, económicos y estadísticos de la reforma de la seguridad social. El proyecto en elaboración estaba inspirado en la reforma chilena de 1980 y se proponía sustituir en el largo plazo el antiguo sistema público de reparto por otro de capitalización individual a ser administrado por fondos privados de pensión.

La decisión de abandonar la vía de la reestructuración para intentar el cambio del sistema vigente merece ser comentada. Por su envergadura económica y política, esto es, por los costos fiscales que entrañaba y las resistencias que podría provocar, la reforma no era una alternativa exenta de riesgos. Y, sin embargo, ésta era la cualidad que la tomaba atractiva para un gobierno aquejado desde el origen por un problema de credibilidad. La necesidad de ganar reputación en los círculos económicos locales y extranjeros constituía, en efecto, una motivación principal a la hora de iniciar políticas por parte de Menem. Así, a partir de 1991 una nueva ola de privatizaciones y programas de desregulación se agregó a la agenda oficial como parte del esfuerzo por enviar señales claras de la flamante vocación transformadora del gobierno. A este respecto, la reforma previsional según el modelo chileno revestía de un fuerte valor simbólico, al tiempo que ofrecía a los empresarios nuevas oportunidades de negocios a través de los fondos privados de pensión. Adicionalmente, la adopción de ésta y de las otras iniciativas de reforma también garantizaba el acceso al financiamiento blando de los organismos de crédito internacionales, reforzando la capacidad de la administración de Menem para atender las urgencias fiscales y absorber los costos de la reestructuración económica.

El lanzamiento de la reforma de la seguridad social debió mucho, asimismo, a las circunstancias políticas del momento. En marzo de 1991 el Plan de convertibilidad elaborado por el Ministro Cavallo logró estabilizar la economía y ofreció a Menem una victoria en un terreno en el que sólo había recogido frustraciones desde su arribo a la presidencia. El éxito macroeconómico galvanizó la confianza del gobierno y amplió su espacio político para encarar nuevos desafíos. Las oportunidades que se abrieron pudieron, a su vez, ser aprovechadas gracias a otra circunstancia: la consolidación dentro de la administración del grupo de economistas profesionales que rodeaba al Ministro Cavallo después de haber salido airoso en la lucha contra la inflación. La inyección de capacidades técnicas y de propuestas que trajo consigo este verdadero **change team** permitió redoblar la apuesta en materia de reformas, mejorando el diseño de las iniciativas e incursionando en nuevas áreas.

Mientras Walter Schulthess y su equipo trabajaban en la preparación del proyecto de reforma, el gobierno promovió conversaciones informales con el objetivo de sondear el estado de la opinión sobre los problemas previsionales. A comienzos de 1992 los partidos políticos con representación parlamentaria y diversas organizaciones sectoriales fueron convocadas a participar en la Mesa del Diálogo Político adonde, entre una variedad de temas, se incluyó la posibilidad de una reforma integral

del sistema de seguridad social. Mediante esta vía el Ministro Cavallo se propuso instalar gradualmente la cuestión en la opinión pública y conocer los puntos de controversia que podría suscitar antes de su presentación al Congreso. En el mes de marzo las autoridades adoptaron una actitud más explícita y en el convenio stand-by que firmaron con el FMI dejaron registrado el compromiso de impulsar la reforma previsional y ponerla en vigencia a partir de enero de 1993. Finalmente, el 5 de junio el proyecto de ley hizo su ingreso a la Cámara de Diputados, en donde fue girado a las comisiones de Seguridad Social y de Hacienda para su examen.^{7/}

El proyecto oficial proponía la creación de un nuevo sistema sustentado en dos regímenes, uno público de reparto y otro de capitalización individual, los que ofrecerían un beneficio jubilatorio unificado, compuesto por una Prestación Básica Universal (PBU) a cargo del Estado y una Prestación Adicional (P.A.) proveniente de los aportes capitalizados en las cuentas individuales de los aportantes. La PBU consistía en una suma fija para todos los beneficiarios que acreditaran 30 años de aportes, a ser financiada por las contribuciones patronales e impuestos. Todos los trabajadores menores de 45 años, tanto autónomos como en relación de dependencia, se incorporarían obligatoriamente al sistema de capitalización individual, que sería financiado con los aportes a los afiliados durante su vida laboral; y se brindaba la posibilidad de ingresar a todos aquellos que, poseyendo más edad, escogieran voluntariamente hacerlo. Tanto en el sistema público como en el de capitalización, la edad de jubilación para hombres y mujeres se elevaba a 65 años.

La administración de los fondos de capitalización quedaba a cargo de sociedades anónimas (AFJP) constituidas a ese único fin, pero la recaudación de los aportes seguiría a cargo del Estado, que luego los giraría a cada entidad. El Fondo de Jubilaciones y Pensiones formaba un patrimonio independiente y distinto del patrimonio de las AFJP y sus bienes y derechos eran inembargables y destinados a generar las prestaciones establecidas por ley. Las AFJP cobrarían comisiones libremente establecidas, a cargo de los afiliados. Las inversiones de los fondos se efectuarían según un menú definido de instrumentos de inversión, debiendo estar todas las inversiones autorizadas por el Banco Central. Los trabajadores eran autorizados a traspasar sus aportes capitalizados a otra AFJP hasta dos veces por año. El proyecto contemplaba asimismo la creación de una superintendencia de AFJP encargada del control del nuevo sistema, bajo la órbita del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

El proyecto incluía también medidas que reorganizaban el antiguo sistema de reparto, que seguiría brindando prestaciones a los actuales jubilados. Así se proponía la recomposición de sus haberes, a través de nuevos mecanismos de ajuste, para alcanzar los porcentajes establecidos por ley en torno del 70% u 80% del salario en actividad. Con ese fin se estipulaba la afectación de los ingresos que generara la privatización de la empresa petrolera estatal (YPF) y el 20% de la recaudación del impuesto a las ganancias.

La estrategia oficial en la presentación del proyecto descansó sobre dos componentes principales. El primero consistió en vincular la adopción de la reforma con la solución de un problema público de alto impacto, como era el incumplimiento de las obligaciones del Estado hacia los jubilados. Dos días antes del envío del proyecto al Congreso Menem prometió que se pagaría el monto de los beneficios establecidos por ley a todos los jubilados siempre y cuando los legisladores aprobasen la

reforma previsional. El segundo componente de la estrategia estableció los límites a la intervención esperada de los legisladores. Con este propósito, Menem además advirtió que si el Congreso llegase a introducir "cualquier desnaturalización improvisada al proyecto" ello "nos obligaría a vetarla y nos dejaría sin ley, sin reforma y sin soluciones para los jubilados".^{8/} El **packaging** de la iniciativa apuntó, así, a extraer de los legisladores un tratamiento expeditivo y una convalidación prácticamente automática de los cambios propuestos en las instituciones de la seguridad social. Este intento por prolongar en el tiempo el estilo imperativo que caracterizara las relaciones del Ejecutivo con el Congreso en los comienzos de la gestión de Menem no habría de prosperar. Pero antes de ocuparnos de ello es preciso reconstruir las reacciones de los distintos actores involucrados en el proceso decisorio de la reforma.

Durante las sesiones públicas convocadas por las comisiones legislativas del Congreso para conocer las opiniones sobre el proyecto oficial fueron aflorando diversas posiciones, que servirían para delinear el perfil de quienes se percibían entre los ganadores y aquellos otros que se ubicaban entre los perdedores de la reforma. Entre los primeros se contaron las asociaciones de empresarios. Sus voceros acogieron positivamente la iniciativa viendo en ella una bienvenida señal de la continuidad de las políticas pro-mercado. El acceso a los ahorros privados de largo plazo que implicaba el sistema de capitalización constituyó otro poderoso incentivo para la reacción favorable del sector de los bancos y las entidades financieras y de seguros; por lo demás, a través de funcionarios de la Comisión Nacional de Valores, habían tenido cierta participación en el diseño del propio proyecto.

La lista de los ganadores, en los hechos, se detuvo aquí: los trabajadores jóvenes, que suelen contarse entre los beneficiarios del sistema de capitalización, no configuraron un actor con peso y voz en las deliberaciones, que sirvieron más bien de escenario para los críticos del proyecto. Típicamente, este fue el caso de los sindicatos. En parte, su oposición era la imagen invertida del apoyo que la reforma logró entre los empresarios. La propaganda de la prensa económica en favor del nuevo sistema de pensiones colocaba demasiado el acento en la perspectiva de nuevos negocios privados como para que los sindicalistas lo consideraran sin prejuicios. En parte también su reacción negativa tenía que ver con la gravitación de una concepción sobre la previsión social que era ampliamente compartida por los sindicalistas y los legisladores.

En efecto, en el Congreso, tanto sectores mayoritarios del partido justicialista como los diputados de la principal oposición, el radicalismo, reaccionaron en contra del proyecto, levantando la defensa de la solidaridad intergeneracional que estaba en la base del antiguo régimen de reparto. Desde esta visión, la fórmula de la capitalización, al fundarse en la acumulación de ahorros privados, representaba una concepción "individualista" contraria a la filosofía social que debía presidir las prestaciones previsionales. A las objeciones ideológicas, los críticos desde los sindicatos y la legislatura agregaron otras, dictadas por la fuerte incertidumbre existente sobre el régimen de capitalización y sus eventuales resultados, de los que no había precedentes, a excepción de la todavía reciente experiencia chilena, que por ello mismo no alcanzaba a despejar las inquietudes. En este sentido, se llamó la atención a los altos costos administrativos en publicidad y comercialización que habrían de generar los fondos de pensión; también se expresaron dudas sobre la capacidad del Estado para regular las nuevas entidades y su política de inversiones.

Dentro del arco opositor se alistaron además las asociaciones de jubilados y pensionados. Numerosas, pequeñas, fragmentadas, tenían una representatividad limitada y las más de las veces funcionaban como apéndices de las organizaciones sindicales. En el debate abierto por las comisiones del Congreso, los portavoces de dichas asociaciones marcaron sus diferencias con el proyecto oficial: la propuesta de que cada joven trabajador dispusiera de una caja de ahorro individual significaba que se volatilizaban definitivamente los aportes que en teoría contribuían a sostener las prestaciones previsionales de los más viejos. Con esta percepción negativa de la reforma, que las promesas oficiales de recomposición de beneficios no alcanzaban a modificar, este sector reclamó prioritariamente que se cancelaran las deudas con los jubilados.

Estos fueron, de manera sintética, los diversos alineamientos que provocó el lanzamiento de la reforma. Corresponde ahora que nos ocupemos de la relevancia política de cada uno de ellos sobre el proceso decisorio. En términos generales, dicha relevancia estuvo influída, primero, por las reglas de juego del sistema de gobierno, segundo, por la ubicación de los distintos actores en la distribución del poder institucional y, tercero, por los cambios operados en la dinámica política.

Con relación a la primera dimensión, recordemos que en el marco institucional de la división de poderes propia del sistema presidencial, las reglas de juego establecen que la sanción de leyes requiere de la intervención conjunta y cooperativa del Ejecutivo y la Legislatura. La decisión de Menem de impulsar la reforma previsional por medio del trámite legislativo entregó, en consecuencia, una oportunidad de veto potencial a los miembros del Congreso. Este fue un condicionamiento principal de la trayectoria de la reforma porque, en segundo lugar, hay que destacar la posición asimétrica de ganadores y perdedores en la distribución del poder institucional. En efecto, los primeros -los empresarios privados y las entidades financieras- se encontraban en desventaja relativa dentro del Congreso, en donde los legisladores estaban mayoritariamente inclinados a exponer o recoger el punto de vista de los sectores que se percibían perdedores de la reforma. Las preferencias del sector privado tendrían un canal más directo hacia el Ejecutivo, y expertos de ambos lados intercambiaron información y propuestas entre sí durante el proceso decisorio de la reforma previsional.

En cuanto a la dinámica política, el dato relevante a tener en cuenta es que al momento de lanzarse el proyecto oficial las relaciones entre el Ejecutivo y el Congreso habían experimentado un cambio respecto de la fase inicial de la administración Menem. En 1989 y 1990 el Presidente logró extraer del Congreso una importante delegación de facultades legislativas e impuso un amplio acatamiento a sus iniciativas invocando la situación de emergencia económica y los riesgos para la sustentabilidad política del gobierno. Este había sido el marco en el que fue decidida la primera fase de la política de privatizaciones. A partir de 1991 y luego que el éxito del Plan de Convertibilidad hiciera replegar la sensación de crisis inminente se pasó a una relación más equilibrada entre Ejecutivo y Congreso.

Este cambio quedó registrado por Walter Schulthess, quien afirmó: "...en los cien primeros días de Cavallo uno iba al Congreso con el Plan de Convertibilidad y les decía a los diputados que tenían que votar ese Plan porque de lo contrario explotaba todo; algunos diputados aceptaron muy bien, otros

no, pero de todos modos se comprometieron a votar. Pero después, cada vez que mandabamos una ley, ésta se empantanaba más y más".⁹/ La percepción de la nueva dinámica política fue capturada también por el Secretario de la Comisión de Previsión Social de la Cámara de Diputados, el diputado oficialista Gonzalez Gaviola, en éstos términos: "Diría que hubo una diferencia en la forma en que el Congreso procesó ésta reforma. El ejecutivo intentó sacarla al estilo de las leyes-catástrofe, ésto es, que si no se sacaba inmediatamente el país se venía abajo. Pero ésta vez fue la primera en que hubo una discusión en profundidad".¹⁰/ En éstas circunstancias, el estilo decisionista de la fase inicial debió encontrar un compromiso con los límites puestos por la resistencia de los legisladores dentro del marco institucional a convalidar las propuestas de la presidencia dentro del juego institucional.

Neutralizando resistencias y ganando apoyos

Los debates iniciales en las comisiones del Congreso mostraron la relativa soledad política del gobierno y su proyecto de reforma; los promotores del cambio deberían trabajar duro para ganar apoyos y neutralizar resistencias. El primer efecto del lanzamiento de la reforma previsional fue motivar a sus críticos en la legislatura a entrar al debate contraponiendo proyectos alternativos. Varios comenzaron a circular entre los legisladores y tenían en común abordar el problema previsional partiendo del mantenimiento del sistema público de reparto. Las propuestas incluían, no obstante, severos ajustes que, a la distancia, quizás no lo hubieran sido tanto de no existir el desafío que comportaba la ruptura del statu quo auspiciada por el gobierno. El hecho es que estos proyectos alternativos contribuyeron en un principio a aglutinar los focos de resistencia y esto, a su turno, forzó al oficialismo a flexibilizar su rígida estrategia negociadora.

Uno de los aspectos más controvertidos de la iniciativa bajo examen era el no reconocimiento de los aportes que hubieran efectuado los trabajadores menores de 45 años antes de ser incorporados obligatoriamente al sistema de capitalización. Ello suponía que éstos debían partir de cero para el cálculo de su futuras rentas en los fondos de pensión. En el intento por minimizar los costos fiscales de la transición al nuevo sistema, el proyecto oficial iba, así, más allá de lo que lo había hecho la reforma chilena, que contempló esta situación a través de un bono de reconocimiento. Dentro y fuera de la legislatura, el rechazo fue unánime y dejó claro que esta propuesta de máxima no era políticamente factible, obligando al gobierno a tener que revisarla. Esto es lo que habría de ocurrir en definitiva. Al cabo de dos meses de discusiones sin encontrar fuertes adhesiones, las autoridades optaron por retirar el proyecto de ley, para enviar en el mes de agosto uno nuevo a la consideración del Congreso.

La nueva versión mantuvo la estructura general del anterior proyecto pero introducía una importante modificación: se reconocían los aportes hechos con anterioridad al cambio de sistema, para lo cual se creaba junto a la Prestación Básica Universal un nuevo componente, la Prestación Compensatoria (P.C.) que estaría a cargo del Estado. También se eliminaba la edad de 45 años como edad de corte entre los dos sistemas, estipulándose que todos los trabajadores en actividad deberían ser incorporados al sistema de capitalización. Con estas modificaciones, la reforma previsional se tornaba a todas luces más onerosa para las cuentas públicas. Al trasladarse los aportes de los trabajadores, sin distinción, a los fondos privados de pensión se agravaba el desfinanciamiento crónico del régimen

público remanente. El Estado perdía recursos y, por medio de la fórmula de la Prestación Compensatoria, asumía más compromisos. El giro experimentado por el proyecto desde un punto de vista fiscal era notable.

Los testimonios existentes indican, empero, que para el Ejecutivo ese había sido desde el comienzo, un riesgo calculado. La negativa a reconocer los aportes jubilatorios previos fue introducida a sabiendas de que encontraría fuertes y, quizás, insalvables resistencias. Pero fue utilizada en las tratativas en el Congreso para partir de una posición de fuerza en la negociación del conjunto de la reforma. La decisión ahora de hacer concesiones que estaban de algún modo previstas de antemano apuntaba a colocar en mejores condiciones el que era el objetivo irrenunciable de la reforma: la implementación del sistema de capitalización. Este era pieza clave en el proyecto oficial de construir un mercado de capitales de largo plazo. Para el Ministerio de Economía, la Reforma Previsional era instrumento idóneo para generar canales de ahorro institucional y, por lo tanto, estaba dispuesto a incurrir en costos fiscales en aras de ese proyecto.¹¹ Al respecto, señalemos que la situación de holgura fiscal del momento otorgaba un margen para negociar que era inimaginable antes de los éxitos del Plan de Convertibilidad. Sumado a esto había otra razón detrás de la nueva versión del proyecto. En la lógica política de un gobierno instalado con un fuerte déficit de reputación entre los grandes grupos económicos, la decisión de avanzar sostenidamente en el programa de liberalización económica comportaba un camino sin retorno. Una vez lanzada la idea de la reforma previsional había que persistir en ella y alcanzar su sanción a fin ratificar el rumbo y evitar que se debilitara la siempre elusiva confianza del mundo de los negocios.

Con su nueva redacción, el proyecto de reforma fue encaminado otra vez a las comisiones de la Cámara de Diputados para su examen. Comenzaría entonces una larga negociación en la que produciría también un cambio en la estrategia de los opositores. Los dirigentes sindicales y los legisladores de la mayoría oficialista fueron abandonando progresivamente la intransigencia. El hecho de que quien patrocinara la reforma fuera el líder del justicialismo en el gobierno y contara con un fuerte apoyo en la opinión pública hizo que las actitudes críticas no se condensaran en una oposición cerrada y sí en la búsqueda de concesiones para entregar a cambio los votos necesarios en el Congreso. El gobierno aprovechó estas circunstancias para hacer avanzar una de las privatizaciones más sobresalientes de su agenda, la de la compañía petrolera estatal, YPF.

Como se destacó antes, al girar el proyecto de reforma de la seguridad social al Congreso, Menem prometió recomponer el nivel de las jubilaciones, a fin que alcanzaran los montos fijados por ley y cancelar la ingente deuda contraída con los jubilados. En el debate parlamentario se estableció que los recursos para ello se obtendrían mayormente de los ingresos de la venta de YPF. El vínculo entre la privatización de la compañía petrolera y la reforma previsional fue la estrategia escogida para fortalecer la posición negociadora del gobierno. Esta fue una estrategia exitosa. En setiembre de 1992 el Congreso aprobó la venta de acciones de YPF en el mercado. Meses más tarde se completó la operación con la venta de una proporción significativa del paquete accionario y el grueso de los fondos se destinó específicamente a cancelar las deudas con la población pasiva. Ello contribuyó a debilitar uno de los focos de malestar y permitió concentrar los esfuerzos en la negociación de la reforma previsional en el Congreso.

Un problema recurrente a lo largo de esta negociación fue la dificultad de unificar posiciones dentro del bloque oficialista. El viraje más importante se produjo en la actitud de los sindicalistas. Para acelerar el trámite de la ley el gobierno desplazó a fines de noviembre las conversaciones fuera del Congreso y convocó a empresarios y sindicatos. Esta fue una jugada afortunada. Para esa fecha la CGT había organizado un seminario sobre la reforma previsional, durante el cual representantes de fondos de pensión chilenos argumentaron en favor de una alternativa: que los sindicatos mismos constituyeran, en asociación con bancos y compañías de seguros, sus propios fondos de pensión. El argumento ganó un significativo respaldo entre importantes líderes sindicales. La posibilidad de participar también ellos de las oportunidades de negocios que abría el régimen de capitalización era una alternativa atractiva para un sindicalismo a la busca de nuevos recursos que equilibraran la declinación de sus fuentes tradicionales de poder económico y político. Numerosos sindicatos ya habían participado de los negocios de las privatizaciones; ahora, la perspectiva de tener su propio fondo de pensión los inclinó en favor del proyecto de reforma alterando el balance de poder inicial.^{12/} La propuesta de las AFJP sindicales fue llevada a las reuniones tripartitas con los empresarios y el gobierno, adonde fue aceptada. Por su parte, los empresarios obtuvieron garantías de que el futuro sistema sería obligatorio y que la afiliación se haría sobre bases individuales.

El acuerdo que autorizaba a los sindicatos a formar AFJP fue girado a los negociadores en el Congreso. El gobierno presionó, entonces, por obtener dictamen favorable de las comisiones parlamentarias que analizaban el proyecto, a fin de lograr la media sanción de la Cámara de Diputados antes de que finalizara el año 1992. Este intento habría de fracasar. El sindicalismo continuaba dividido frente a la reforma. Los sectores más cercanos al gobierno no lograron alinear al resto que, desde la retaguardia, mantenía sus discrepancias con la orientación general del cambio. Por lo demás, el proyecto de ley presentaba todavía aspectos insatisfactorios para un buen número de legisladores. Cuando el 29 de diciembre se produjo la reunión plenaria de ambas comisiones, el oficialismo, ante la ausencia de algunos diputados de origen gremial y el posible voto en contra de miembros del bloque, evitó exponerse a una votación de incierto resultado, de manera tal que el dictamen quedó postergado.

Al reanudarse las negociaciones en febrero de 1993 el partido de gobierno en el Congreso continuaba encerrado en un doble juego de oposiciones. Por un lado, tanto el partido radical como algunos partidos provinciales sostenían diferencias de fondo con la reforma y no podían contarse con ellos para producir el esperado dictamen. Por otro, los legisladores oficialistas pretendían recorrer más acabadamente el camino de las concesiones recién comenzado y no estaban, en consecuencia, dispuestos a entregar su voto.

En estas circunstancias, la apertura de la nueva ronda de negociaciones y los apremios del gobierno se tradujeron en nuevas modificaciones al proyecto original. Entre las reservas suscitadas por el proyecto oficial estaban las referidas a la seguridad y destino de los aportes a los fondos de pensión. Al respecto, los legisladores insistieron en obtener garantías que dieran mayor certidumbre a la transferencia de tan importantes sumas de dinero a manos privadas invocando la alta volatilidad que históricamente caracterizara al mercado financiero en el país, y que la reciente experiencia hiperinflacionaria había vuelto a confirmar. En verdad, el texto del gobierno establecía que el Estado

garantizaría las contribuciones en caso en que un fondo de pensión se declarara en bancarrota, mas este recaudo fue considerado insuficiente debido a las reservas pre-existentes hacia el sistema bancario privado. En consecuencia, propusieron, primero, que se autorizara al principal banco público, el Banco Nación, a constituir un fondo de pensión y, segundo, que esta entidad, además de operar como agencia testigo en el mercado de pensiones, contara con el respaldo estatal sobre los aportes en pesos y en dólares depositados en ella, asegurando a la vez una rentabilidad mínima. La propuesta ganó un rápido consenso y contribuyó a reordenar los alineamientos políticos. El secretario de la comisión de Previsión Social de Diputados, de origen justicialista, que hasta entonces motorizaba el proyecto alternativo al del gobierno abandonó esa postura y se sumó a las tratativas con los funcionarios de la administración. La reticencia de los legisladores sindicales también se levantó, creándose las condiciones para la aprobación del dictamen. Este se produjo finalmente el 24 de febrero; sin embargo, para hacerlo efectivo hubo que recurrir, de todos modos, a discutibles procedimientos a fin de modificar el equilibrio de fuerzas en las comisiones en favor del oficialismo.

El próximo paso en el proceso decisorio era el tratamiento del proyecto aprobado en comisión por el pleno de la Cámara de Diputados. Pero aquí de nuevo volvieron a surgir resistencias provocadas por las reacciones del sector financiero y del gobierno. La Asociación de Bancos a través de una declaración pública impulsó el veto al artículo 39 del proyecto de ley que contenía las disposiciones sobre la AFJP del Banco Nación, argumentando que la doble garantía de rentabilidad introducía una competencia desleal a los fondos privados de pensiones. A su vez, desde el Poder Ejecutivo se ratificaron los lineamientos originales del proyecto, dejando entrever implícitamente la posibilidad del veto a las modificaciones introducidas al mismo. Todo ello tuvo por efecto desandar el trabajoso consenso alcanzado dentro del bloque oficialista que, ganado por nuevas inquietudes, no lograría reunir el quorum necesario para habilitar la discusión de la reforma por la Cámara. La amenaza gubernamental de recurrir al veto reavivó también al frente opositor. Sectores disidentes del sindicalismo y organizaciones de jubilados reunieron más de un millón de firmas en rechazo a la reforma previsional y las entregaron al Congreso al frente de una gran movilización. El bloque de diputados del radicalismo anunció, entretanto, que recurriría a la estrategia de no contribuir a la formación del quorum para impedir la sanción del nuevo sistema de seguridad social.

Entre los meses de febrero y abril el partido de gobierno no pudo en cuatro oportunidades asegurar la asistencia de los 130 diputados necesarios para permitir el tratamiento del proyecto. Los ausentes eran principalmente diputados de origen sindical que con ese recurso procuraban influir sobre otra mesa de negociaciones y demorar la implementación del decreto que desregulaba las obras sociales sindicales firmado por Menem en enero. Estos contratiempos estuvieron presentes en el comentario del presidente del comité de bancos acreedores del país, quien en marzo hizo conocer "la inquietud e intranquilidad" de la comunidad financiera por las demoras en la sanción del nuevo régimen de pensiones.^{13/} Finalmente en el quinto intento, a mediados de abril de 1993, el bloque oficialista logró reunir el quorum necesario para sesionar pero a cambio de obtener una nueva concesión: en lugar de la incorporación obligatoria de los trabajadores al sistema de capitalización, la nueva versión del proyecto estableció que se podía optar entre éste y el sistema público de reparto. Este importante giro en el proyecto de reforma fue resultado de las negociaciones con los diputados justicialistas de origen sindical.^{14/} La idea de un sistema mixto, asentado sobre dos pilares, uno público y otro privado, ya

había sido levantada por los bloques de oposición en los primeros tramos del debate. Entonces, Cavallo y su equipo la rechazaron confiados en que su proyecto fuese aprobado sin cambios. La situación ahora era otra: las continuas postergaciones ponían en peligro el dictamen de comisión ya que de no tratarse en el período de sesiones extraordinarias del Congreso, que terminaba en abril, perdía vigencia y obligaba a recomenzar el trámite legislativo. Bajo estos apremios, los negociadores oficiales acordaron la cláusula de opcionalidad a cambio de obtener que los diputados de origen sindical ocupasen sus bancas. "Decidimos apoyar la ley -se justificó uno de ellos- porque se ha dado a los trabajadores la libertad de elegir entre el Estado y los privados" y esto ha hecho que "esta ley ya no sea un negocio para los empresarios, que son los responsables de la evasión al sistema previsional".^{15/}

Allí no habrían de terminar empero las modificaciones que experimentaría el proyecto de ley. Los legisladores sesionaron en el Congreso manteniendo en el límite el número mínimo de presentes para tener quorum: esto hizo que cualquier sector o diputado en particular podía forzar las negociaciones a cambio de su asistencia a las deliberaciones. La eficacia de este ejercicio de coordinación se puso de manifiesto en las nuevas concesiones extraídas al gobierno. La principal fue la introducción de una Prestación Adicional por Permanencia en el antiguo sistema de reparto. Al quedar establecida la opción entre sistemas, los legisladores propusieron este nuevo beneficio para volver atractiva la afiliación al sistema público. Durante las deliberaciones los voceros del Ejecutivo volvieron a la carga contra las garantías de rentabilidad del fondo de pensión del Banco Nación, sosteniendo que la estructura resultante de la cláusula de opcionalidad las volvía injustificadas, e insistieron en su supresión. Esta demanda no encontró eco suficiente y el controvertido artículo 39 se mantuvo. Entre las concesiones de última hora figuró la flexibilización de las condiciones para la jubilación de las mujeres introducida por una diputada del oficialismo en el momento de la votación final. Por su parte, en el cambiante mercado de votos y favores en que se convirtió el ámbito de la legislatura, los diputados de los pequeños partidos provinciales cotizaron muy alto sus apoyos con la atención más puesta en obtener auxilios financieros para sus respectivas jurisdicciones que en las cuestiones de la previsión social.

La sanción del proyecto de ley tuvo lugar el 6 de mayo, luego de que el Presidente y sus ministros prometieron respetar sin cambios las propuestas negociadas en el Congreso. En la defensa de la reforma, el vocero del bloque oficialista, además de destacar las novedades, retomó la cuestión que políticamente preocupaba a los legisladores y señaló que la ley venía a garantizar los derechos de los jubilados existentes, estableciendo el ajuste automático de sus beneficios que ponía fin a la larga historia de incumplimientos de los compromisos previsionales del Estado.

Al cabo de las sucesivas modificaciones incorporadas sobre la marcha, el texto de 194 artículos de la ley presentaba serias deficiencias de técnica legislativa que tornaban compleja su adecuada interpretación. Los cambios introducidos habían revisado la filosofía original del proyecto oficial y, más grave aún, trajeron aparejados costos fiscales superiores y de difícil estimación. Estas observaciones fueron rápidamente apuntadas por consultoras privadas y figuraron en los comentarios informales del Fondo Monetario recogidos por la prensa. El ejecutivo tenía por delante dos vías para corregir la ley: influir sobre los senadores para que al tratar el texto remitido por Diputados introdujeran los cambios necesarios o esperar la sanción definitiva por parte del Senado a fin de revisar

los puntos en litigio por medio de decretos presidenciales. Claramente, la segunda vía parecía la más apropiada porque en caso de que los senadores revisaran sustantivamente la ley ésta debía volver a la cámara de origen y ello entrañaba el riesgo de nuevas demoras. Este era un riesgo que las autoridades no estaban dispuestas a correr: el compromiso asumido con el FMI de implementar la reforma vencía a fin de año y, además, en octubre debían tener lugar elecciones legislativas a las que pretendían presentarse con una solución al problema de los jubilados. La presión sobre el Senado para obtener una rápida sanción tropezó, de todos modos, con la reticencia de buena parte de los miembros: algunos señalaron que preferían ser ellos los autores de las correcciones a introducir en lugar de que éstas fueran impuestas por decisión ejecutiva, otros marcaron su disidencia con la orientación general de la reforma. El propio presidente Menem debió intervenir para neutralizar estas postreras resistencias. Cuatro meses después de la media sanción de Diputados, la ley fue aprobada sin enmiendas por el Senado en setiembre de 1993.

El desenlace del proceso de reforma

El proyecto de reforma previsional había necesitado 15 meses para su tratamiento a lo largo de las distintas arenas decisorias. Al cabo de ese prolongado recorrido quedaban, no obstante, varias cuestiones pendientes y otras nuevas habrían de surgir durante la puesta en marcha del nuevo sistema. Entre las primeras claramente la más relevante era la que planteaba el artículo 39, reenumerado 40 en la última versión de la ley, referido a la doble garantía de la AFJP Banco Nación. Congruente con el compromiso de no apelar al veto, el Poder Ejecutivo envió un nuevo proyecto de ley con modificaciones al controvertido artículo y le dio entrada por el Senado en donde esperaba encontrar un acompañamiento más disciplinado. La expectativa era, además, que fuera tratado por la Cámara de Diputados recién a fin de año, luego que las elecciones parlamentarias de octubre hubiesen producido una composición de la legislatura más afín con los objetivos del Ejecutivo.

Entretanto, alrededor de 20 fondos de pensión privados ultimaban los preparativos para lanzar la campaña de afiliaciones. Desde el 1º de enero hasta el 30 de junio de 1994 los trabajadores debían decidir si permanecían en el sistema público o escogían afiliarse al privado. La ley establecía que una vez que se optaba por el régimen de capitalización no se podía volver al sistema público; por el contrario, la situación inversa era permitida. Ocurrió que, transcurrido el plazo para hacer la opción, el número de trabajadores que había optado por el régimen de capitalización era muy reducido. El largo debate en el Congreso, las objeciones levantadas por los críticos de la reforma, la desconfianza hacia el sistema financiero, las fallas en la campaña de promoción de las AFJP, todo se combinó para producir un resultado muy alejado de las aspiraciones del gobierno y del sector privado. En la incertidumbre, amplios sectores de trabajadores habían preferido quedarse en el desacreditado sistema público. Una encuesta reflejó este estado de cosas: el 41% de los entrevistados prefería el sistema de reparto estatal, el 30% el régimen privado de capitalización, mientras que el 30% restante manifestaba desconocer por completo el funcionamiento del nuevo sistema previsional.^{16/} A la luz de este inesperado desenlace del proceso de reforma se sucedieron las propuestas para alterar la situación. Varios decretos reglamentarios se ocuparon, así, de postergar la implementación de las nuevas instituciones, de ampliar los plazos para hacer la opción, de autorizar la posibilidad de volver al segmento público luego de

haberse afiliado al privado.

Mientras tanto, el debate en el Congreso sobre el artículo 40 continuaba sin arribar a definición alguna. Al llegar el mes de mayo y dar comienzo las afiliaciones, el clamor de los fondos de pensión privados contra la situación de competencia desleal que generaba la norma encontró respuesta en el gobierno, quien echó mano a uno de sus principales instrumentos de intervención discrecional. Por medio de un decreto de necesidad y urgencia Menem eliminó la garantía en dólares de los depósitos con la AFJP del Banco Nación. La reacción airada de los legisladores no se hizo esperar y se dispusieron a elaborar un proyecto de ley que preservaría el espíritu de la norma cuestionada. Sin embargo, el ya largo tira y afloje entre el Ejecutivo y el Congreso cobró su precio sobre la cohesión y el ánimo de los focos de oposición. El recurso al decreto colocó a los legisladores ante un verdadero **fait accompli** ya que sus efectos eran inmediatos; en esas circunstancias, revertir la situación se volvió más costoso que dejarla como estaba. Por lo demás Menem contaba con la lealtad del número de senadores suficiente para bloquear cualquier intento por anular el decreto. En junio, el bloque oficialista consiguió la mayoría de votos en Diputados para convalidar por medio de una ley la decisión presidencial que, de este modo, se reservó la última palabra sobre el resultado final del proceso decisorio.

Una vez aprobada la reforma previsional puso advertirse que, después de un comienzo poco alentador, los fondos de capitalización individual fueron afianzándose hasta convertirse en la opción previsional mayoritaria. En agosto de 1994, concluido el plazo inicial para hacer la opción entre los dos sistemas, los que habían escogido el sistema privado eran 2.242.000 trabajadores, que representaban el 45,6% del universo de afiliados potenciales. Cuatro años más tarde, la cifra de afiliados al sistema privado se eleva a 6,5 millones de trabajadores, frente a los 2,3 millones de afiliados al régimen público, y cerca de 3 millones de trabajadores en edad activa que no están afiliados a ninguno de los dos.

La implementación de la reforma mostró, a su turno, dos fuentes de problemas. Primero, que a lo largo de la negociación en el Congreso se habían licuado en gran parte los beneficios fiscales que el gobierno esperaba obtener con ella. En el corto plazo, el Estado ha perdido los aportes personales de todos aquellos trabajadores que eligieron el sistema privado de capitalización; a la vez, también pudo comprobarse que tal como quedó diseñada en su versión final, la reforma no tenía incentivos para reducir la evasión, en particular, la evasión de los trabajadores autónomos. Además, los legisladores ampliaron los beneficios contemplados en el proyecto original. Así, la prestación básica universal fue incrementada y llegó a garantizar un haber mínimo de unos 150 pesos, equivalente al haber mínimo en el viejo sistema previsional para todos los aportantes regulares. A su vez, la prestación compensatoria quedó definida de manera tal que sumada a la prestación básica equivalía, para una persona que hubiera aportado 35 años al sistema de reparto, al 80% del salario; un costo similar comportaba la prestación adicional por permanencia, y todo ello ha generado una pesada carga fiscal para el gobierno.

Los problemas financieros de la reforma previsional han sido, entretanto, acentuados por cuestiones relativas a la competitividad de la economía. En el nuevo entorno de la apertura económica, las empresas buscan reducir sus costos salariales, entre los que figuran de manera prominente las contribuciones a la seguridad social. En esa dirección se ha movido el gobierno disponiendo la

disminución de los aportes patronales. Ahora bien, como estos aportes sostienen la prestación básica universal y como el resto de los impuestos no se ha incrementado en la misma proporción, el desequilibrio del sistema previsional ha hecho impacto sobre el conjunto de las cuentas fiscales. Las dificultades financieras del sistema condujeron después de la reforma a más incumplimientos en los beneficios establecidos por ley y a una sucesión de demandas judiciales. En estas circunstancias, a principios de 1995 y sobre el telón de fondo del reavivamiento de la emergencia provocado por la devaluación mexicana, el Ministro Cavallo reclamó del Congreso una intervención para adecuar las obligaciones legales a las urgencias fiscales. En marzo de 1995 fue aprobada la Ley de Solidaridad Previsional por la que se estipuló que el gobierno haría frente a sus compromisos provisionales siempre y cuando contara con recursos presupuestarios y en un orden que daría prioridad a los jubilados con haberes más bajos.

Esta salida no representó más que un alivio transitorio y desde entonces en las esferas gubernamentales se desenvuelve un debate con miras a restablecer la viabilidad financiera del sistema de seguridad social. Según lo recoge la prensa, ese debate gira en algunos períodos alrededor de propuestas como la eliminación del sistema público para ahorrar los recursos que van a la prestación adicional por permanencia; en otros se propone la supresión de la prestación básica universal o su sustitución por algún mecanismo que sólo beneficie con esa prestación a quienes no alcancen un mínimo con sus ahorros acumulados. A todo esto hay que agregar que, si la tendencia apunta a la sustancial reducción o el fin de los aportes patronales, la prestación básica universal debería ser financiada a partir de las rentas generales; en ese caso eventual, se postula que no hay razones para limitarla sólo a los trabajadores que aportan sino que debería extenderse a toda la población cuya edad sea superior a la establecida para jubilarse. El hecho es que, en el presente, el debate permanece abierto y sirve de marco de una posible y nueva reforma previsional.

El segundo orden de problemas que ha emergido con la implementación de la reforma se refiere al sistema privado de capitalización. Desde su formación, este sistema ha experimentado un sostenido proceso de concentración. En julio de 1994 contaba con 26 fondos privados de pensión y, tras varias compras y fusiones, en 1998 el número original se ha reducido a 16. Las primeras seis AFPJ tienen el 85% de los 6,3 millones de afiliados y manejan un porcentaje similar de los 10 mil millones de pesos que acumulan las cuentas que administran. En este contexto, en 1998, ha cobrado estado público una cuestión que estuvo latente desde la reforma previsional, el monto de las comisiones que cobran los fondos de pensión a sus afiliados. Los miembros de la comisión de Previsión Social de la Cámara Baja han planteado que las comisiones actuales, del orden del 31,3% de los aportes personales son elevados y que se han unificado entre las diferentes AFJP lo cual implica una "cartelización" de facto; por ello proponen establecer un límite, que se ubicaría en un 18%. La iniciativa de los legisladores ha dado lugar a la previsible reacción negativa de la Asociación de Administradoras Privadas de Fondos de Pensión, pero éste es también todavía un debate en curso, a la espera de definiciones.

Recapitemos ahora el caso de la reforma de la seguridad social en términos de las hipótesis de la investigación.

En primer lugar, tenemos que el gobierno procuró vincular la reforma con un problema público

de alto impacto, la penuria de los jubilados, para facilitar su aprobación. En este intento su éxito fue limitado. Es verdad que logró evitar el riesgo de un rechazo frontal e intransigente pero no consiguió que los legisladores abandonaran sus reservas al proyecto oficial. Estas reservas debían mucho a una concepción del papel de la seguridad social que era distinta a la que presidía la reforma. A ello se agregaba, en segundo lugar, que la transformación del sistema público de reparto en otro privado de capitalización, quedó asociada inicialmente sobre todo a la creación de oportunidades de negocios para los bancos; de este modo, la reforma experimentó un efecto de contaminación porque cargó con el legado de los conflictos que habían rodeado el desenvolvimiento del sistema financiero en un país con la memoria fresca de repetidas quiebras de bancos. La importancia que se adjudicó en la prensa y las presentaciones públicas de la reforma a su papel en la formación de un mercado de capitales acentuó más todavía ese efecto.

Por cierto, los bancos y, más en general, el mundo de los negocios ocupaban un papel políticamente relevante para la sustentabilidad del gobierno y recibieron la propuesta oficial como una señal positiva de su orientación pro-mercado. No obstante, a pesar de tener ganadores claros y con peso político la reforma, en tercer lugar, no tuvo una adopción fácil a lo largo del proceso decisorio. La tentativa reformista del gobierno tropezó con una distribución política del poder institucional que otorgaba a los grupos que se percibían entre los perdedores poderes de veto insoslayables. En este sentido se puede decir, en cuarto lugar, que el marco institucional operó más como una restricción que como un facilitador de la propuesta de reforma. Es cuando arribamos, en quinto lugar, a la hipótesis del balance de poder que recién se despeja el trámite de la decisión: así, fue por medio de concesiones y compensaciones que el gobierno logró finalmente suscitar entre quiénes la resistían un interés favorable a la adopción de la reforma. Por cierto, este éxito no estuvo exento de costos, en particular, fiscales, que son los que dominan la agenda actual de los problemas previsionales.

V. LA REFORMA LABORAL

Introducción

El caso de la reforma laboral pone de manifiesto los obstáculos que se levantan al proceso de cambio cuando las reformas comportan pérdidas para actores políticamente relevantes en la coalición de gobierno.

Es un hecho reconocido que, a diferencia de lo ocurrido con otros aspectos de la política de liberalización económica, las reformas en materia laboral en América Latina han sido escasas; cuando se produjeron tuvieron un alcance limitado y fueron producto de esfuerzos gradualistas antes que de cambios drásticos e integrales. La Argentina es un ejemplo. No es que aquí faltaran razones para promover la adecuación de las instituciones laborales a las exigencias de un entorno más abierto y competitivo. Una breve descripción del sistema de relaciones laborales podría, en efecto, dar crédito a

la necesidad de la reforma.^{17/} En el plano de las relaciones individuales de trabajo se destacaba la centralidad otorgada al principio de la estabilidad laboral, que traía aparejado el privilegio a los contratos por tiempo indefinido y la fijación de fuertes indemnizaciones al despido. Sumado a ello estaba la profusa y detallada regulación de las más variadas facetas de las condiciones de trabajo por medio de leyes de carácter general. En el plano de las relaciones colectivas, por su parte, sobresalía el monopolio legal de la representación sindical y la promoción de la negociación colectiva centralizada en torno de grandes sectores de actividad. Adicionalmente, estaban los altos costos extra-salariales resultantes de las contribuciones obligatorias de las empresas y los trabajadores con destino principal al régimen de seguridad social y al sostenimiento de los servicios de salud provistos por las obras sociales de los sindicatos.

Elaborado en sus rasgos generales en los años cuarenta, el marco normativo de las relaciones laborales se desarrolló hasta alcanzar su fisonomía actual siguiendo una trayectoria fuertemente influida por el propio movimiento sindical y sus asesores. Ello ocurrió primero, entre 1973 y 1976, en la anterior administración peronista, cuando desde el Ministerio de Trabajo, bajo control del sindicalismo, se promovió el perfeccionamiento y la consolidación de la legislación en materia de derecho individual de trabajo en un cuerpo único que el Congreso aprobó como Ley de Contrato de Trabajo. Gran parte de estas normas fueron suspendidas por el régimen militar instalado a partir de 1976. Con el retorno a la democracia en 1983 volvieron a recobrar su vigencia. Durante el primer gobierno constitucional una nueva incursión del sindicalismo en el Ministerio de Trabajo completó la restauración del antiguo sistema de relaciones laborales. En 1987, y en un esfuerzo por poner freno al alto nivel de conflictualidad motorizado por los jefes de los gremios peronistas, Alfonsín les ofreció la cartera laboral, al tiempo que archivó una serie de propuestas de reforma. En el breve lapso en que desempeñaron esas responsabilidades, éstos impulsaron y lograron la aprobación legislativa de proyectos de ley que reimplantaron la negociación colectiva centralizada y el modelo sindical fundado en el monopolio legal. Por haber tenido un gran protagonismo en su gestación, los dirigentes sindicales tenían una actitud de reticencia frente a cualquier tentativa de alteración del statu quo.

El lanzamiento de la reforma

Hacia 1989, por su orientación fuertemente garantista, por su rigidez normativa, el sistema de relaciones laborales aparecía como un obstáculo a la mayor movilidad de la mano de obra requerida por el proceso de ajuste estructural en curso. Sin embargo, la idea de la reforma laboral, entendida como flexibilización de las regulaciones del mercado de trabajo, se abrió paso lenta y dificultosamente en la agenda gubernamental. Al respecto, señalemos que ella estuvo ausente de las grandes iniciativas con las que la administración de Menem procuró inicialmente superar la crisis hiperinflacionaria, la Ley de Emergencia Económica y la Ley de Reforma del Estado. Dicha ausencia debió mucho a las urgencias de la hora, tal como fueron percibidas por los círculos oficiales: por un lado, detener la inflación y reducir el déficit fiscal y, por otro, cerrar la brecha de credibilidad con el mundo de los negocios. En ninguno de los dos casos, las cuestiones laborales revestían la naturaleza prioritaria que, en la coyuntura, tenían sea las decisiones fiscales y monetarias, sea la política de privatizaciones. Es preciso agregar, empero, que no se trató tan sólo que la reforma laboral fuese omitida de las

decisiones. Al ocuparse de temas relativos a la legislación laboral, en el texto de las dos leyes-marco se filtraron disposiciones que, en rigor, iban en una dirección contraria. El artículo 48 de la Ley de Emergencia Económica elevó el tope a las indemnizaciones por despido, sustituyendo como base de cómputo el salario mínimo por el salario efectivo. En los mismos instrumentos que ponían en marcha el ajuste estructural se observó, así, la presencia del espíritu garantista característico del sistema laboral existente.

Con este dato es posible completar el contexto de decisión que condujo al relegamiento inicial de la reforma laboral. Como indicamos, un primer factor a tener en cuenta fue la percepción del gobierno de los problemas urgentes que tenía por delante en la crítica coyuntura en que arribó al poder. Pero hubo un segundo factor, igualmente importante, que tendría una gran significación sobre las vicisitudes del proyecto de reforma laboral: aludimos a la gravitación de las ideas y los intereses del sindicalismo en el proceso decisorio. Dicha gravitación se puso de manifiesto ya durante la campaña electoral a la presidencia. A cuatro meses de los comicios de mayo de 1989, uno de los principales colaboradores de Menem hizo un sondeo entre los dirigentes sindicales para evaluar la posibilidad de que el futuro gobierno implementara una política de flexibilidad laboral. La iniciativa, que apuntaba a neutralizar las resistencias que el candidato peronista despertaba entre los empresarios, proponía autorizar la contratación de personal en forma temporaria, sin la obligación de abonar cargas previsionales ni indemnizaciones al finalizar la relación laboral. En contrapartida, las empresas debían comprometerse a una política de inversiones y de aumento de la productividad. La iniciativa fue prontamente rechazada por la CGT y por sectores expresivos del partido; a su turno, el propio Menem optó por tomar públicamente distancia a través de sus portavoces, desmintiendo que la flexibilidad laboral estuviera incluida entre sus planes de gobierno.^{18/}

Como señalamos antes, el viraje ideológico y político hecho por Menem una vez en la presidencia no incluyó inicialmente la revisión del sistema de relaciones laborales. Para avanzar en esa dirección primero procuró abrir una brecha en el frente sindical. El objetivo fue desplazar de la CGT, la central única de los sindicatos, a los sectores hostiles al nuevo rumbo y ubicar en su lugar dirigentes más proclives a la colaboración. La maniobra condujo en octubre de 1989 a la división del sindicalismo en dos confederaciones rivales, la CGT-San Martín, próxima al gobierno, y la CGT-Azopardo enrolada en la confrontación. A través de una política de premios y castigos Menem prosiguió luego alterando las relaciones de fuerza entre las facciones sindicales. Los dirigentes de la CGT oficialista recibieron el control del Ministerio de Trabajo y de la agencia gubernamental a cargo de la recaudación y distribución de las contribuciones a las obras sociales; entretanto, la CGT-Azopardo fue privada de todo reconocimiento oficial, y declaradas ilegales las acciones de protesta de sus sindicatos. En este contexto comenzaron a adoptarse las primeras medidas de cambio, que tuvieron por ámbito las relaciones laborales en el sector público y las empresas estatales sujetas a privatización. Los instrumentos legales fueron típicamente decretos presidenciales. La decisión de encarar la reforma del sistema de relaciones laborales forzó, empero, al gobierno a tener que recurrir a instrumentos menos discrecionales y más demandantes de cooperación institucional, como los proyectos de ley. Las instituciones del trabajo estaban condenadas en un vasto repertorio legislativo de derechos y garantías. Por lo tanto, el proceso decisorio debía transitar por la vía de las relaciones entre el Ejecutivo y el Congreso; en otras palabras, requería de la colaboración entre Menem y su mayoría legislativa.

Esta colaboración probaría ser difícil de obtener. La política de incentivos utilizada por Menem para cooptar lealtades y neutralizar resistencias al nivel de los altos dirigentes sindicales detuvo su eficacia a las puertas del Congreso. Dentro de la legislatura, los diputados y senadores de origen sindical de la mayoría justicialista expresaron sin fisuras la resistencia al cambio en materia laboral tan característica del sindicalismo argentino. Para ello contaron con un recurso estratégico, el control de las comisiones de Legislación del Trabajo de la Cámara Baja y el Senado, que eran el puesto de peaje obligado en el trámite de los proyectos de reforma laboral. Este lugar institucional tuvo una importancia crucial, primero, al ofrecer un elemento de coordinación a un sindicalismo al comienzo fragmentado y segundo, al poner en sus manos un poder de veto que serviría para compensar el retroceso sindical en el terreno económico y político y equilibrar la influencia de los principales promotores de la reforma laboral, las grandes asociaciones de empresarios. Desde la perspectiva del gobierno, las reglas de juego estaban lejos de ser favorables.

Las primeras iniciativas fueron la Ley Nacional de Empleo y la nueva Ley de Accidentes de Trabajo.^{19/} Ambas fueron enviadas al Congreso en enero de 1990 y debieron pasar casi dos años y sortear numerosos obstáculos hasta llegar a convertirse en ley. El Ejecutivo eligió iniciar el trámite legislativo a través del Senado en la expectativa de que encontraría menos dificultades que en la Cámara de Diputados adonde era mayor la presencia de diputados de origen sindical. Sin embargo, también en la Cámara Alta encontró fuertes resistencias. Los senadores no se mostraron dispuestos a acompañar disciplinadamente las propuestas del gobierno. En su origen éstas estaban incluidas en un sólo proyecto de ley que se ocupaba principalmente de la regularización de las deudas de las empresas con la seguridad social, la fijación de topes a las indemnizaciones por despido (anulando el art.48 de la Ley de Emergencia), las cuestiones judiciales de los accidentes de trabajo, la creación de nuevas modalidades de contratación con plazos determinados y bajas cargas extra-salariales para jóvenes en proceso de formación y trabajadores con alto desempleo. Los senadores formularon diversas objeciones, por ejemplo, que se redujera en un 50% las deudas de los empleadores que se acogieran al blanqueo laboral por que afectaba las finanzas de la seguridad social. Además, advirtieron que la autorización de contratos por tiempo determinado permitiría a que las empresas retuvieran sus mejores trabajadores y despidieran al resto para re-contratarlo en condiciones precarias.

Luego de un año de infructuosas tratativas el gobierno optó por retirar el proyecto del Senado en diciembre de 1990. En su lugar, envió dos nuevos. El primero contemplaba específicamente los temas relativos a los accidentes de trabajo que, en principio, suscitaban menos disidencias. El nuevo proyecto no introdujo cambios de fondo en el régimen vigente desde 1915 y se ocupó más bien de acotar los problemas que generaban una alta litigiosidad. Así, circunscribió la responsabilidad del empleador a los accidentes ocurridos en la prestación del trabajo y fijó una suma límite a las compensaciones. Las diferencias entre los legisladores y los negociadores oficiales en torno del segundo proyecto, la Ley de Empleo, fueron más difíciles de resolver. En marzo de 1991 y luego de su exitoso debut en el Ministerio de Economía con el Plan de Convertibilidad, Cavallo se sumó a las negociaciones, para ocupar un lugar que no dejaría en adelante. Invocando la necesidad de asegurar el éxito de la estabilidad, Cavallo presionó a los senadores por una pronta definición y éstos, al final respondieron en forma positiva. Pero dentro de sus propios términos, esto es, volvieron a reiterar su negativa a condonar las deudas previsionales de las empresas y procuraron recortar el controvertido

capítulo de la flexibilidad contractual poniendo condiciones especiales a las empresas para poder implementarlo, entre otras, que no hubieran despedido personal un año antes ni tuviesen deudas previsionales. Asimismo, se mantuvieron intransigentes en su negativa a los topes a las indemnizaciones por despido. Dentro de estos marcos restrictivos la ley logró pasar este primer tramo del proceso legislativo en abril de 1991.

Una vez en la Cámara de Diputados el trámite de la ley de Empleo volvió a paralizarse. La táctica de los diputados de origen sindical fue usar su poder de veto y dilatar el tratamiento de la ley hasta que el gobierno cumpliera con sus promesas de sanear las finanzas sindicales con subsidios públicos. Menem respondió a esta jugada con otra en el mismo campo. En agosto de 1991 y tras el segundo fracaso del bloque mayoritario oficialista en debatir el paquete laboral vetó un artículo de la Ley de Consolidación de la Deuda Interna, cancelando las facilidades otorgadas a las asociaciones gremiales para saldar las deudas contraídas con el Estado por demandas judiciales. Esta vinculación de la reforma laboral con la política de auxilio financiero de los sindicatos tuvo efectos inmediatos porque bien pronto la prensa hizo saber que entre los dirigentes obreros y los operadores políticos del presidente se había arribado a un acuerdo: a cambio del compromiso de los diputados sindicales de aprobar las leyes laborales el ejecutivo enviaría una ley de saneamiento de los pasivos sindicatos. Esta ley fue sancionada por el Senado el mes de agosto y despejó la vía al paquete laboral, cuyo trámite experimentó una nueva vuelta de tuerca.

En setiembre el gobierno obtuvo una clara victoria en las primeras elecciones legislativas después de la puesta en marcha del Plan de Convertibilidad. Con nuevos bríos las autoridades reanudaron las negociaciones, en las cuales descolló la figura de Cavallo, que se impuso frente a sus pares en el gabinete como el principal interlocutor de los sindicalistas e incluso modificó los términos del acuerdo que éstos habían concertado con el ala política. Entre los cambios figuró la ampliación de tres a cuatro años el período de implementación de las nuevas modalidades de contrato y el establecimiento de topes a las indemnizaciones por despido; no pudo, empero, alterar la cláusula que hacía depender el uso de contratos flexibles de la autorización sindical en convenciones colectivas. La Cámara de Diputados finalmente dio su aprobación en octubre y poco después el Senado en una breve sesión hizo suyas las modificaciones de los diputados. La oposición se dividió: mientras que los pequeños partidos provinciales acompañaron al partido justicialista, el bloque del partido radical votó en contra del paquete laboral. Flexibilizando en el margen, sujeto a múltiples restricciones reglamentarias, el proceso de desregulación del sistema de relaciones laborales había de todos modos comenzado.

Negociando apoyos y neutralizando resistencias

Con el éxito del Plan de Convertibilidad y la ratificación de sus mayorías electorales en las elecciones legislativas de 1991 el gobierno percibió que aumentaba su espacio político para avanzar en las reformas laborales. Los dos próximos años fueron de grandes iniciativas. Serían, también, de grandes frustraciones. El primer proyecto se originó en el Ministerio de Trabajo y apuntó directo a los pilares institucionales del poder sindical. Aludimos a la reforma de las negociaciones colectivas,

revisando la legislación vigente para impulsar la descentralización a nivel de empresa, y a la reforma del marco legal de los sindicatos, a fin de favorecer la democracia interna y la creación de nuevas organizaciones. Estas propuestas ingresaron al Congreso pero ninguna alcanzó tratamiento legislativo.

La misma suerte corrió el proyecto de flexibilización para pequeñas y medianas empresas promovido por Cavallo. Entre sus propuestas, el proyecto incluyó la desregulación de la jornada de trabajo, una nueva fórmula de extinción del contrato de trabajo por medio de un fondo depositado en una cuenta bancaria individual, la negociación a nivel de empresa, un amplísimo blanqueo laboral, la terminación de los convenios vencidos a pedido de una de las partes. Formalmente dirigido a las pequeñas y medianas empresas, el proyecto tenía, en verdad, objetivos más ambiciosos. En efecto, el Ministro de Economía propuso situar en 200 trabajadores la plantilla para considerar a una empresa en la categoría Pyme. En los hechos, esto implicaba abarcar la casi totalidad del universo. La propuesta recibió la oposición más abierta de la CGT y provocó tensiones con el Ministerio de Trabajo, a cargo de Rodolfo Díaz, un abogado laboralista. Dichas tensiones no tenían solo origen en una cuestión de competencias y jurisdicciones. Para los funcionarios de la cartera laboral la iniciativa de Cavallo estaba en contradicción con la legislación vigente y a la vez podría provocar una excesiva precarización del empleo. El proyecto no llegó a tener, en definitiva, estado parlamentario pero sirvió para exponer a la luz visiones contrapuestas dentro del gobierno. "De que vamos hablar ahora con los empresarios y sindicalistas -se lamentó ante la prensa un funcionario anónimo de economía- cuando quedó planteado públicamente que hay diferencias en el gobierno? Negociar con los sindicatos sin tener el frente interno consolidado es bastante difícil".^{20/}

Ante ese estado de cosas Menem decidió a fines de 1992 reorientar su agenda, concentrando la negociación con los legisladores en la reforma previsional, que llevaba ya siete largos meses sin dictamen en las comisiones de la Cámara de Diputados. Luego pidió la renuncia al Ministro de Trabajo y encomendó a su sucesor, Enrique Rodríguez, hasta entonces segundo en la cartera laboral, la preparación de un nuevo proyecto de flexibilización laboral. La propuesta de reforma del Régimen de Contrato de Trabajo que habría de presentar Rodríguez tendría varias versiones. Desde el punto de vista de su presentación, los primeros trascendidos del proyecto en estudio no pudieron ser más desafortunados. En mayo de 1993 la prensa dejó saber que se estudiaba ajustar la jornada de trabajo y las licencias anuales a los ritmos de producción. Con ese fin se establecía la posibilidad de que la jornada diaria de trabajo se ampliara hasta 10 horas, si bien en el promedio anual la cantidad de horas era levemente reducida. Asimismo, se admitía que la licencia anual pudiera no coincidir con los tradicionales meses de verano. Estos trascendidos contaminaron la recepción del proyecto porque desde los sindicatos, el partido de gobierno e incluso la jerarquía eclesiástica se alzaron fuertes críticas y condenas. Una nueva versión corregida le ganó al proyecto de Rodríguez impugnaciones, ahora desde los sectores empresarios, que objetaron el aumento de las horas extras autorizadas y el otorgamiento a los trabajadores del derecho a tener información financiera de la empresa durante la negociación salarial. Al cabo de sucesivas modificaciones, que disminuyeron a 18 los 239 artículos originales, la versión final fue puesta a consideración de la legislatura en el mes de agosto. Cuestiones centrales del sistema laboral, como el régimen de extinción de trabajo, la negociación colectiva, nuevas fórmulas de contratación, eran abordadas con espíritu desregulatorio; a su vez, temas irritativos como la jornada laboral, las licencias anuales, las horas extras fueron redefinidos para neutralizar resistencias.

En vísperas de las elecciones legislativas de octubre de 1993 era previsible que el Congreso no estuviera dispuesto a tratar la iniciativa, tal como finalmente ocurrió. No obstante ello, Menem optó por girarla en forma unilateral y sin acuerdos previos en un esfuerzo por ratificar su voluntad reformista ante el sector privado y deslindar responsabilidades frente a los legisladores.

En estos años de parálisis de la reforma laboral, la desregulación del sistema de obras sociales estuvo también en la mira del gobierno.^{21/} En 1992 y desde el Ministerio de Economía, se propuso que los trabajadores pudiesen contratar libremente los servicios de salud, escogiendo tanto entre las obras sociales sindicales como las empresas privadas de medicina prepaga. La amenaza de poner fin al monopolio de la oferta de salud detentado por las obras sociales tuvo un primer efecto; provocó la unificación del sindicalismo dividido en dos centrales rivales. Este frente cohesionado hizo presión luego y, amenazando con un paro general, logró que el gobierno retrocediera hacia una fórmula intermedia. Por medio de un decreto de 1993 se estableció que la libre afiliación se realizaría dentro del universo de las obras sociales. Este desenlace, al tiempo que aventaba el riesgo de la oferta privada, se tradujo en un beneficio para los grandes sindicatos por sobre los de menor tamaño, dado que contaban con más recursos y mejores equipamientos de salud. De todos modos, tampoco este decreto llegó a ser implementado: desde el propio gobierno se informó que no existía la información adecuada para un traslado ordenado de beneficiarios y aportes entre las obras sociales sindicales.

Hacia principios de 1994 la brecha entre las intenciones y los logros del gobierno era inocultable. Desde que iniciara su gestión sólo había conseguido la sanción de la Ley de Empleo y una reforma parcial de la Ley de Accidentes de Trabajo, ambas a fines de 1991. Además de escasos, los avances habían sido poco efectivos. En noviembre de 1993 el Ministerio de Trabajo hizo saber que las modalidades de contratos promovidos por la Ley de Empleo sólo comprendían el 0,7% del empleo asalariado, mientras que las formas tradicionales de contratación por tiempo indeterminado abarcaban al 94% del universo laboral. Fue entonces que se produjo un replanteo de la estrategia oficial. En su concepción, este replanteo respondía a la percepción de los escollos hasta entonces insalvables que el bloqueo legislativo ponía a los proyectos de reforma. El cambio consistió en archivar las iniciativas unilaterales y ambiciosas para encaminar el objetivo de la flexibilización laboral por un proceso más gradualista y concertado con los sindicatos y los empresarios.

La implementación de la nueva estrategia estuvo facilitada por cambios operados en los actores y las condiciones políticas. En primer lugar, dentro del gobierno. Las desinteligencias entre el Ministro de Trabajo Rodríguez y Cavallo arribaron a un desenlace definitivo. Ello ocurrió luego que los comicios legislativos de octubre de 1993 culminaran en una nueva victoria oficial y en el paralelo reforzamiento del artífice de la recuperación económica dentro del gobierno. En diciembre Menem pidió la renuncia de Rodríguez. En su lugar fue designado Armando Caro Figueroa quien, a diferencia de su antecesor, no provenía del círculo de los abogados sindicales y estaba asociado a la idea de modernización laboral.^{22/} Entre 1985 y 1987 había formado parte del Ministerio de Trabajo de la gestión de Alfonsín y a él se debieron las primeras propuestas innovadoras en el área, que fueron abandonadas cuando el presidente radical decidiera confiar la cartera laboral al sindicalismo peronista. En el período previo a su designación por Menem se había desempeñado como asesor en el Ministerio de Trabajo de España y en esa condición participado de las experiencias de reforma laboral promovidas

por Felipe Gonzalez. Con la nueva incorporación el gobierno ganó dos cosas. Primero, una mayor cohesión puesto que Caro Figueroa compartía las orientaciones del programa de transformación en marcha y su perfil técnico le garantizaba una comunicación fluida con el equipo económico de Cavallo. Segundo, una mejor dirección a sus esfuerzos reformistas al asumir el Ministro de Trabajo el timón de la nueva estrategia.

Cambios importantes se produjeron asimismo en el sindicalismo. La renovación en la cúpula de la CGT había encumbrado a un elenco dirigente más cercano al presidente Menem y más inclinado a la colaboración. La voluntad de compromiso de la conducción sindical no era ajena, sin embargo, a los nuevos problemas financieros que afrontaban las organizaciones laborales. En diciembre de 1993, y dentro de su política de disminuir los costos de las empresas, un decreto del gobierno dispuso la disminución de los impuestos sobre los salarios pagados por los empresarios, entre ellos los que tenían por destino las obras sociales sindicales. A los apremios por las deudas contraídas en el pasado, los dirigentes sindicales agregaban ahora la preocupación por el futuro de una de sus principales fuentes de financiamiento. Bajo esas circunstancias, se mostraron más dispuestos a la negociación en la expectativa de obtener a cambio nuevos alivios a sus problemas económicos. Mientras tanto, los empresarios renovaron sus presiones sobre el gobierno para que forzara la aprobación por el Congreso de la legislación pendiente. Para ello utilizaron argumentos que revelaban el drástico giro experimentado por las relaciones de fuerza en el mercado de trabajo. En los últimos tiempos habían comenzado, en efecto, a sucederse acuerdos informales de empresa en los que los representantes sindicales se avenían a aceptar condiciones muy por debajo de las establecidas por los convenios colectivos en un esfuerzo por preservar los puestos de trabajo. Sobre este telón de fondo, el titular de la Unión Industrial Argentina urgió a avanzar en las reformas advirtiendo: "o flexibilizamos legalmente o seguimos bajando salarios o condiciones de trabajo".^{23/}

En los primeros meses de 1994 se inició el proceso de negociación según las líneas de la nueva estrategia oficial.^{24/} Esta consistía en institucionalizar el diálogo tripartito entre el gobierno, la CGT y las principales organizaciones empresarias con el fin de discutir y elaborar consensualmente los proyectos de reforma como paso previo a su envío al Congreso. También en esta oportunidad la coerción sirvió de acicate a la negociación: la amenaza de inspecciones impositivas sobre las finanzas sindicales contribuyó a convencer a los sindicalistas más reacios. A su vez y como señal de buena voluntad, el Poder Ejecutivo se comprometió a retirar el proyecto de reforma del Régimen de Contrato de Trabajo presentado al Congreso en agosto de 1993 a iniciativa del entonces Ministro Rodríguez. Esta concesión tuvo un alcance simbólico. En realidad, buena parte de las cuestiones que abordaba reapareció en el texto del Acuerdo para el Empleo, la Productividad y la Equidad Social que las partes firmaron en Julio de 1994 cerrando la primera fase de las negociaciones.

El acuerdo definió una agenda de catorce temas a ser tratados según un calendario preestablecido por un "Comité Técnico Redactor" integrado por técnicos de las tres partes a los efectos de la elaboración conjunta de propuestas a ser sometidas al Congreso. Formulada de manera sucinta y, en algunos casos, ambigua, seguramente para facilitar las coincidencias iniciales, la agenda del acuerdo se ocupaba de una gran cantidad de temas relativos a las relaciones de trabajo. Aquí la estrategia concebida por Caro Figueroa mostraba la segunda de sus facetas: orientar la vía de las

reformas a través de avances graduales, escogiendo áreas potencialmente consensuales, para usarlos luego como plataforma de nuevas iniciativas de mayor alcance. En otro aspecto el ejercicio de concertación en el que se embarcó el gobierno seguía un libreto conocido: en las semanas previas a la firma del acuerdo se comprometió ante la CGT a otorgar un subsidio para cubrir la reducción de ingresos de las obras sociales resultante de la rebaja de los aportes patronales.

La fórmula de la concertación permitió destrabar la marcha de la flexibilización laboral a través de la elaboración de varios proyectos de ley, entre ellos, la Ley de Fomento del Empleo, la Ley de Régimen Laboral para Pequeñas y Medianas Empresas, la Ley sobre Riesgos de Trabajo. En una breve descripción señalemos que la Ley de Fomento de Empleo abrió una brecha en la figura tradicional del contrato de Trabajo por tiempo indefinido y a jornada completa. Este había sido un objetivo de la Ley de Empleo de 1991. Sin embargo el peso de las restricciones reglamentarias establecidas en ella hizo que la utilización de las modalidades más flexibles de contrato fuera escasa, como fuera ya destacado. La nueva ley levantó los condicionamientos a la flexibilidad externa y autorizó nuevas formas de contratación incorporando el período de prueba, el contrato a tiempo parcial, el contrato de aprendizaje y el contrato temporal para ciertas categorías, con menores cargas previsionales y también menores costos de extinción. Estas facilidades se tradujeron después en cambios efectivos y, así, la proporción del empleo asalariado cubierto por modelos flexibles de contratación se incrementó desde el 6,3% en 1995 hasta el 17% en 1997.

Los cambios en la regulación con vistas a la mayor flexibilidad "interna", en el ámbito de trabajo, fueron la materia central del nuevo régimen laboral para las Pymes. Originalmente, las intenciones oficiales apuntaban a que las desregulaciones abarcaran un universo más amplio de empresas. Pero como las diferencias entre los expertos sindicales y los asesores de las grandes cámaras empresarias amenazaban por prolongar los debates, el Ministro de Trabajo decidió dar un corte a la negociación y encaminarla hacia adonde cabía esperar resultados más inmediatos. Esto es lo que habría de suceder con la convocatoria a las asociaciones de pequeños empresarios y la CGT, aunque no antes de que se zanjara una cuestión conflictiva: ¿cuál sería la cantidad de trabajadores y el nivel de facturación que definiría a las empresas que quedarían incluidas bajo el concepto de Pymes?. El plantel de trabajadores quedó fijado en 40 a instancias de la CGT, contra 50 que pretendían los empresarios, un tamaño que de todos modos estaba por encima del promedio, así como lo estaría también el nivel de facturación que, por falta de acuerdos, las propias autoridades debieron establecer; todo ello hizo más amplios los alcances de la ley. En sus disposiciones, el nuevo régimen definió a la pequeña y mediana empresa como un ámbito específico de la negociación colectiva y amplió los temas sujetos a negociación extrayéndolos de la normativa rígida del Código de Trabajo; entre ellos, la jornada laboral, los tiempos de descanso, la distribución de las tareas, las formas de pago, el monto de las indemnizaciones, a los que se sumó la ampliación del período de prueba de los contratos.

Un cambio de envergadura trajo la Ley de Riesgos de Trabajo, ya que se pasó de un régimen de compensaciones a través de la litigación judicial a un régimen de seguro: el empleador paga por mes a una ART (Administradora de Riesgos de Trabajo) una cuota que ésta define según sea su estimación del riesgo probable de la empresa y luego la ART se hace cargo del eventual accidente o enfermedad, resarciendo al damnificado de acuerdo a una tabla de precios por infortunio y por medio de pagos

periódicos en lugar de hacerlo de una sola vez. La reforma dio certidumbre en el tratamiento de los riesgos de trabajo al definir taxativamente el universo de las contingencias a ser cubiertas y el monto de la reparación esperada, lo cual representó un freno decisivo a la verdadera industria del juicio surgida al amparo de la anterior legislación. En la elaboración del proyecto de ley una divergencia generada por la diferente capacidad para manejar la litigiosidad dividió el frente de los empresarios. Las grandes empresas propusieron que sólo las Pymes tuvieran la obligación de contratar el seguro y que a ellas, en cambio, se les permitiera auto-asegurarse y evitar así los pagos a las ART. La postura oficial insistió en la obligatoriedad del régimen, recibiendo el respaldo de las asociaciones de las pequeñas y medianas empresas, que eran las que más difícilmente podían auto-asegurarse y estaban más expuestas a los problemas judiciales derivados de los accidentes de trabajo. Con el apoyo adicional de la CGT y el cabildeo activo de las empresas de seguros al final prevaleció la propuesta del gobierno. Este conflicto no impidió que después de la sanción de la norma las autoridades y las organizaciones de interés acordaran por consenso el listado de contingencias a ser compensado y las tarifas a aplicar.

La experiencia de la concertación social contribuyó, asimismo, a la adopción de otras dos reformas. La Ley de Quiebras estableció la caída del convenio colectivo cuando la empresa se declarara en quiebra, autorizando al sindicato y la gerencia a acordar nuevas condiciones y, a su vez, liberó a quienes adquirían empresas en dificultades de las obligaciones laborales estipuladas antes de la transferencia. Por su parte, la Ley de Conciliación Obligatoria introdujo una instancia de conciliación previa en el ámbito de la cartera laboral para todo reclamo individual o colectivo ante la Justicia del Trabajo. Las varias iniciativas reseñadas fueron llegando al recinto del Congreso durante la primera mitad de 1995 y con el aval de la CGT recibieron pronta aprobación con los votos del bloque oficialista.

En la reconstrucción que hemos hecho hasta aquí los avances realizados en la flexibilización de las normas laborales han aparecido vinculados a la política de diálogo social instrumentada por el Ministerio de Trabajo, así como a las compensaciones cruzadas ofrecidas por el gobierno los dirigentes sindicales. Sin duda, estos dos factores jugaron un papel en el desenlace del proceso decisorio. La estrategia de deliberación y consenso permitió acercar posiciones, contorneando las áreas de conflicto. Es verdad que las corporaciones empresarias la acompañaron con poco entusiasmo porque vieron en ella un dique a las acciones más ambiciosas que reclamaban del gobierno. Pero tampoco propusieron un camino alternativo. Cuando el dictamen sobre el proyecto de Régimen Laboral para Pequeñas y Medianas Empresas se demoró más de lo esperado en las comisiones de la Cámara Baja desde la presidencia se amenazó con recurrir al decreto para destrabar el trámite. En esas circunstancias, el principal negociador por los empresarios industriales sostuvo que "la flexibilización sacada por decreto carece de sentido, sirve para muy poco y estimula los pleitos judiciales".²⁵ / Con esta advertencia forzó a las autoridades a continuar las negociaciones.

En cuanto a las ventajas que recibieron los dirigentes sindicales estimamos que facilitaron las cosas porque permitieron a éstos justificar su opción por la colaboración frente a sus críticos en el movimiento obrero. Para entonces dos eran los desprendimientos que había sufrido la central sindical, ninguno de gran porte, encabezados por sectores disconformes con su táctica de compromiso. El hecho es que, al cabo del ejercicio de concertación, podían exhibir haber conseguido al mismo tiempo

un decreto que otorgaba a los sindicatos la posibilidad de abonar sus deudas previsionales en condiciones favorables que duplicaban las de los demás empleadores, la promesa oficial de aliviar sus apremios financieros con recursos del Tesoro y la postergación por tercer año consecutivo de la desregulación total del sistema de obras sociales.

A pesar de su relevancia, los dos factores evocados no agotan, a nuestro juicio, las claves que explican los logros de la reforma laboral entre 1994 y 1995. Para dar cuenta de ellos es necesario, además, traer al primer plano, otro factor, el contexto económico y social que rodeó la adopción de las nuevas leyes. Al respecto, el dato que importa mencionar inicialmente es la evolución de la desocupación. En los años de la emergencia inflacionaria, 1989 y 1990, la tasa de desempleo había alcanzado el 8% y el 8,5%. Hacia 1991 se produjo un descenso al nivel del 6,9% y se mantendría estable en el año siguiente. Pero en 1993 y 1994 volvió a trepar al 9,9% y al 10,7% respectivamente, y todo ello en un período en que la economía crecía a un promedio del 8% anual. En este marco, el alza de la desocupación reflejó la acelerada racionalización productiva, primero por la destrucción de puestos de trabajo en el sector privado provocada por el ajuste a la apertura comercial y la renovación de equipos y tecnologías y segundo debido a la reducción de los planteles de las empresas estatales privatizadas y la burocracia pública. En un país donde los niveles históricos de desempleo se habían situado en torno del 5%, el problema del empleo adquirió una gravedad inusitada y también novedosa ya que coincidía con un ciclo de reactivación económica. Este contexto influyó en los términos de la negociación en curso. Frente a la posición de los dirigentes sindicales, sesgada en principio a la protección de los trabajadores ocupados, el gobierno contrapuso la necesidad de la desregulación laboral como forma de dar respuesta al fenómeno del creciente desempleo. Así, de estar en la periferia de las negociaciones, la situación de los desempleados ganó ahora una mayor saliencia; la reforma quedó, en consecuencia, vinculada a un problema público de gran impacto.

Al momento del tratamiento de la nueva legislación por el Congreso la coyuntura económica experimentó un abrupto cambio de signo bajo los efectos de la crisis mexicana de fines de 1994. Para los inversores extranjeros la experiencia argentina era una réplica del programa de estabilización y cambio aplicado en México, de tal modo que cuando en diciembre el Presidente Zedillo decidió devaluar cundieron temores de que Menem hiciera lo mismo. Ello impulsó una salida masiva de capitales, provocando una crisis financiera y fiscal como no sufriría otro país de América Latina. Se recreó, así, un clima de emergencia económica similar al que el gobierno de Menem conociera al momento de su instalación. Como entonces, el Ejecutivo reclamó amplios poderes de decisión e implementó una sucesión de medidas de ajuste y reformas con el fin de poner a salvo el programa económico. A esta situación ya nos referimos en el examen de la reforma de la seguridad social: precisamente, fue entonces que Cavallo logró que el Congreso sancionara la Ley de Solidaridad Previsional que buscó recortar del nuevo sistema de seguridad social concesiones fiscales que habían sido aceptadas en tiempos de mayor bonanza. Los proyectos de reforma laboral recibieron aprobación legislativa en estas circunstancias. Es posible que por haber sido negociados y además suplementados por concesiones **ad hoc**, dichos proyectos hubiesen, de todos modos, sorteado la hasta entonces barrera infranqueable del Congreso. Esto no estamos en condiciones de dilucidar. Sí, en cambio, estimamos que los frutos de la estrategia de concertación y de intercambio político se vieron facilitados por la mayor cooperación entre el gobierno y sus fuerzas propias en la legislatura que promovieran los

coletazos del "efecto tequila".

El desenlace del proceso de reforma

Después de la exitosa culminación de los acuerdos tripartitos de julio de 1994 era posible esperar que se produjeran próximos avances en la agenda de la reforma laboral. Además, el problema del empleo se agravó en 1995. Las urgentes medidas adoptadas por el gobierno para hacer frente al giro adverso de la coyuntura evitaron el colapso del programa económico. Lo que no pudieron evitar fue que la fuga de capitales y el aumento de la tasa de interés dieran lugar a una severa recesión. En mayo de 1995 la tasa de desempleo abierto se ubicó en el nivel record del 18%, sumando a los desempleados del ajuste estructural los que habían perdido el empleo por el repentino descenso de la actividad económica. Este era, en teoría, un escenario propicio para los partidarios de la flexibilización laboral, que con los datos de desempleo en la mano abogaron por una profundización de las reformas. Sin embargo, nada de ello ocurriría y, en los hechos, el vínculo establecido entre la reforma laboral y la situación del empleo no fue productivo a los fines del cambio de la legislación del trabajo.

Las tensiones entre la dirección sindical y el gobierno volvieron a aflorar a mediados de 1995, deteriorando el clima de colaboración. En el origen del conflicto estaba de nuevo la cuestión de las obras sociales. A lo largo de la tortuosa marcha de la flexibilización de las relaciones laborales Menem había utilizado la desregulación del sistema de obras sociales y la reducción de las contribuciones patronales como instrumento de presión. De eso se trataba una vez más. Después de haber obtenido la reelección en los comicios presidenciales de mayo, Menem decidió poner su flamante mandato al servicio de una nueva ofensiva desreguladora y retomó el proyecto de abrir los servicios de salud administrados por los sindicatos a la competencia del mercado, que había quedado congelado desde 1993. Las grandes empresas nacionales y extranjeras reunidas en el Consejo Empresario Argentino respaldaron su iniciativa con un documento público. Al final, las negociaciones con la CGT concluyeron en un acuerdo informal a mitad de camino: el gobierno aceptó que en una primera fase la competencia en la oferta de salud continuara limitada a las obras sociales sindicales y la CGT se avino a que desde el mes de enero de 1996 la competencia se ampliara a las empresas de medicina prepaga.

Los efectos apaciguadores de esta solución de compromiso serían de muy corta duración. La cifra record de desempleo registrada el mes de mayo fue hecha pública a fines de julio. La primera reacción de gobierno se conoció enseguida por la vía expeditiva de un decreto presidencial: la rebaja de los aportes patronales a la seguridad social, las asignaciones familiares y las obras sociales sindicales con el objetivo de estimular la creación de empleos. La respuesta de la CGT tampoco se hizo esperar. Conducida por un nuevo elenco, más en sintonía con el clima de confrontación en alza, la central sindical convocó a un paro general el 6 de setiembre en protesta por la situación social y económica. Las críticas tenían por eje la persona del Ministro de Economía. Figura dominante del gabinete, Cavallo desempeñaba el papel de garante de la política de liberación económica ante el mundo de los negocios y era a la vez el blanco natural de los opositores del gobierno. Para entonces, sin embargo, las actitudes independientes de Cavallo, que llegaron hasta denunciar corrupción en las altas esferas del

poder, le ganaron asimismo la hostilidad de miembros del propio gobierno. La decisión de la CGT vino a insertarse, así, en las pugnas internas de la administración de Menem, recibiendo el secreto aliento de los adversarios de Cavallo, que procuraban descargar sobre él la responsabilidad de la situación económica y social.

Este resquebrajamiento de la cohesión gubernamental alteró el balance de poder ya que con el respaldo del ala política del gabinete los dirigentes sindicales vieron aumentada su capacidad de presión. El paro general del 6 de setiembre tuvo, en definitiva, un vasto impacto y sirvió de escenario a la manifestación pública de protesta social más numerosa desde la asunción de Menem. La medida de fuerza no interrumpió, empero, los contactos políticos de la CGT y, tres semanas más tarde, éstos rindieron sus frutos al promulgarse un nuevo decreto presidencial. En él se mantenía la reducción de los aportes patronales pero en el caso de los que tenían por destino las obras sociales la reducción era sustancialmente menor. Con este desenlace, los sindicatos salían doblemente fortalecidos. Por un lado, retenían el acceso a recurso económicos críticos en momentos en que sus finanzas sufrían los efectos de la caída del empleo y el achicamiento de la masa salarial. Por otro lado, y en combinación con sus aliados dentro del ejecutivo, habían forzado al poderoso Ministro de Economía a dar marcha atrás.

La culminación del conflicto en torno de los aportes patronales repercutió negativamente en los medios empresarios, en particular como señal política del debilitamiento de Cavallo y el programa de transformación estructural dentro de la administración de Menem. Por las mismas razones, el episodio tuvo un saldo positivo para la CGT, al confirmarle una capacidad de presión que sería instrumental al reanudarse la negociación sobre la reforma laboral. En efecto, una vez sancionadas las leyes del acuerdo de 1994, Caro Figueroa abrió la discusión sobre el próximo capítulo de la agenda, el régimen de la negociación colectiva. Las diferencias con los sindicalistas a propósito de este instituto clave de la política de flexibilización quedaron planteadas alrededor de dos puntos principales: la definición del ámbito y los agentes de la negociación y la vigencia de los convenios. En cuanto al primero, la propuesta de Caro Figueroa apuntaba a modificar el predominio tradicional de la negociación por rama de actividad y alcance nacional a fin de promover la descentralización, para llevar la negociación al nivel de empresa. Con ese fin, concedía a los representantes sindicales en la empresa una atribución de la que carecían, la posibilidad de concertar convenios a ese nivel; también establecía un criterio importante: en caso de concurrencia, los acuerdos alcanzados en un ámbito menor prevalecían sobre aquellos concertados en los ámbitos de mayor amplitud. El segundo punto en litigio, relativo a la vigencia de los convenios, tenía que ver con la figura tradicional de la ultractividad. Por ella se estipulaba la prórroga automática de las cláusulas de los convenios una vez caducado el plazo por el que habían sido firmados hasta la fecha en que se concertara un nuevo convenio. Esta disposición protectora del derecho laboral se prestaba a una situación indeseable según la cartera laboral: que los dirigentes sindicales prolongaran en el tiempo ventajas obtenidas en coyunturas favorables por medio del recurso de negarse a rediscutir los convenios vencidos. En este punto, la propuesta oficial fue contundente y disponía que a la fecha de su vencimiento los convenios perdían toda vigencia y en su lugar las relaciones laborales quedaban reguladas por las normas de la Ley de Contrato de Trabajo.

Al avanzar de este modo hacia el núcleo duro de la reforma laboral y afectar el poder corporativo de los sindicatos, Caro Figueroa encontró las mismas resistencias que otros antes que él

habían experimentado. Desde la perspectiva de los dirigentes sindicales, las propuestas oficiales sólo significaban pérdidas. La apertura de unidades de negociación más descentralizadas pondría en marcha una redistribución del poder sindical hacia abajo que podría amenazar las posiciones de los líderes nacionales al frente de las organizaciones. La supresión de la ultractividad los despojaba de un instrumento de presión. No sorprende que la ronda de negociaciones pronto se haya estancado. La disposición al compromiso que la CGT al final mostrara en la discusión de las relaciones individuales de trabajo se trocó ahora en una actitud de intransigencia. Al ponerse en cuestión rasgos centrales del modelo sindical tradicional ya no pudo replicarse el juego de suma positiva y quedaron así expuestos los límites de la estrategia de deliberación y consenso.

La falta de acuerdos alrededor de la reforma laboral fue paralela a los enfrentamientos por la situación económica y social. A principios de 1996, la CGT convocó a un nuevo paro general, con fecha 26 de marzo, para colocarse al frente del extendido malestar generado por las secuelas del estado de recesión económica, la pérdida de empleos y la reducción salarial. La medida de fuerza finalmente fue cancelada en respuesta a promesas de futuras concesiones y mayores espacios de negociación hechas por el ala política del gobierno. Para los interlocutores de la CGT en el ejecutivo era aconsejable que Menem hiciese gestos de buena voluntad hacia la central sindical a fin de evitar que el descontento social fuese capitalizado por dirigentes sindicales disidentes y opositores al partido justicialista.^{26/} A mediados de julio nuevas medidas tendientes a aliviar los problemas fiscales resultantes del descenso de la actividad económica afectaron los ingresos del trabajo. La CGT decidió entonces flexionar de nuevo los músculos y llamó a otro paro general para setiembre. Fue entonces que otro hecho alteró el escenario político, cuando Menem pidió la renuncia de Cavallo, luego que se agudizaran sus diferencias sobre el manejo político del gobierno. A fin de neutralizar el impacto de la salida del Ministro de Economía en el mundo de los negocios Menem tomó dos importantes decisiones. Primero, ratificó el rumbo económico y designó a su cargo a un economista de orientación ortodoxa, Roque Fernández. Segundo, dio a conocer su compromiso con los lineamientos de la reforma de la negociación colectiva preparados por Caro Figueroa y escogió para ello la ocasión de una asamblea de empresarios. El paso siguiente también estuvo cargado de simbolismo. Producido el paro general organizado por la CGT, el gobierno respondió enviando de manera unilateral los proyectos de ley al Congreso. Como parte de la misma jugada reglamentó el decreto sobre obras sociales de 1993 fijando ahora el 1° de enero de 1997 como fecha para dar comienzo a la libre afiliación sin restricciones.

Si el gobierno esperaba que la decisión desreguladora sobre obras sociales ablandara la intransigencia de los sindicatos e impusiera una nueva relación de fuerzas que despejase el camino de sus proyectos de ley en el Congreso, enseguida se pudo comprobar que ese era un cálculo equivocado. Las propuestas sobre negociación colectiva, a las que se sumó otra referida a la extinción del contrato de trabajo, reemplazando el régimen de despido por un fondo de capitalización, quedaron bloqueadas en las comisiones del Congreso. En varias oportunidades desde la presidencia se amenazó con recurrir al decreto y, como en el pasado, sin éxito alguno sobre el comportamiento de los legisladores. Sin embargo, esta vez la amenaza finalmente se concretó en diciembre de 1996 a través de tres decretos, uno eliminando la ultractividad, otro facultando a la cartera laboral a resolver los conflictos sobre el ámbito de la negociación colectiva y un tercero que autorizaba a los delegados del personal en

pequeñas y medianas empresas a concertar convenios al margen de sus sindicatos respectivos. Más que reflejar la fuerza de su autoridad, los decretos dramatizaron la debilidad de los apoyos de Menem en el Congreso. Con el agregado de que, como tales, los decretos no garantizan el cierre del proceso decisorio. En efecto, tiempo después fueron recurridos ante la justicia, que los declaró inconstitucionales y anuló, en consecuencia, sus consecuencias prácticas sobre las relaciones laborales.

Durante 1997 se sucedieron los enfrentamientos y los acercamientos entre los sindicatos y el gobierno sino que las iniciativas de reforma laboral lograran ser tratadas por el Congreso. Una consecuencia de ello fue el desgaste de la autoridad del Ministro Caro Figuera y su renuncia. En 1998 este complicado trámite experimentó un viraje en sintonía con los planes de Menem de obtener un tercer mandato en la presidencia. El nuevo Ministro de Trabajo, Antonio Erman Gonzalez, reorientó la agenda de la reforma en una dirección menos conflictiva con las posiciones sindicales. En el mes de febrero dió a conocer tres nuevas propuestas. La primera referida al régimen de despido, en la que se abandona el proyecto de un fondo de capitalización, y se altera marginalmente el cálculo de la compensación por despido. La segunda se ocupa de la ultractividad de los convenios, extendiendo a dos años el plazo para su renegociación. Finalmente, propone la eliminación de la casi totalidad de las modalidades promovidas de contratación, argumentando los abusos de los empleadores en el uso de ellas. Las propuestas de Erman González provocaron las críticas de los sectores empresarios, e incluso fueron observadas por el Fondo Monetario, y están pendientes de su aprobación legislativa, si bien cuentan con el apoyo del sindicalismo. En un esfuerzo por encontrar un balance entre los intereses en pugna, el Ministro de Trabajo en mayo de 1998 anunció otra iniciativa, más en línea con la posición de los empresarios: la reglamentación de la Ley de Empleo para Pequeñas y Medianas Empresas aprobada en 1995 aumentando de 40 a 100 el número de trabajadores que califican a una empresa como Pyme, lo que significa alcanzar hasta el 50% de la fuerza de trabajo ocupada en el sector formal con las reglas más flexibles establecidas por dicha Ley. Pero a mitad de 1998 aún no se ha instrumentado la anunciada reglamentación, cuya suerte está ligada a las negociaciones con los sindicatos y los empresarios.

Al echar una ojeada de conjunto sobre los cambios institucionales parece evidente que el sistema de relaciones laborales es el ámbito donde con más dificultad y menor alcance han penetrado las orientaciones liberalizantes y desreguladoras promovidas por la administración de Menem.^{27/} La reconstrucción de las vicisitudes de la reforma laboral hecha hasta aquí así lo muestra. Según hemos procurado ilustrar, los sindicatos cerraron filas alrededor de la resistencia a la reforma laboral adoptando una actitud que contrastó con las posiciones observadas frente a las otras reformas que integraban el proyecto de liberalización económica del gobierno. La clave de la reacción sindical está, a nuestro juicio, en la naturaleza de la reforma laboral. Mientras que las privatizaciones o la apertura comercial, por ejemplo, tienen efectos concentrados que hacen impacto sobre los sindicatos según sea su localización productiva, la reforma laboral tiene efectos generalizados para el conjunto del sindicalismo. Las respuestas sindicales a las reformas de efectos concentrados tuvieron un alcance sectorial e incluso por empresa, y, fuera de actitudes retóricas, no se beneficiaron con la solidaridad de los gremios no afectados. En cambio, la decisión de modificar las instituciones garantistas de la legislación laboral congregó en un frente común a los sindicatos, que se percibieron como perdedores en tanto representantes de los trabajadores ocupados y a la vez titulares de un poder corporativo

económico y político. El resultado fue un proceso de reforma que avanzó en forma desigual y siempre expuesto a parálisis y retrocesos.

A continuación nos ocuparemos de la trayectoria de la reforma laboral a la luz de las hipótesis de la investigación.

Comencemos, en primer término, por la hipótesis que sostiene que la adopción de una reforma será más probable cuando en el proceso de negociación es vinculada a otra política que permite hacer uso de compensaciones cruzadas. Este fue, en efecto, un recurso empleado por el gobierno de Menem. Como vimos, la negociación de las medidas de flexibilización laboral se desarrolló en forma paralela a otra negociación, la que tenía que ver con los apremios financieros de los sindicatos y la desregulación del sistema de obras sociales. Acotemos, sin embargo, que esta estrategia fue eficaz mientras la reforma se ocupaba de cuestiones ligadas a la flexibilización de las relaciones individuales de trabajo. Al avanzar hacia el núcleo duro de las relaciones laborales, afectando los intereses de los sindicatos como organización, esta estrategia probó ser insuficiente. Es aquí cuando pudo observarse la importancia de la segunda hipótesis, que subraya el efecto de conflictos pre-existentes sobre la suerte de las reformas. La política de la reforma laboral no se proponía, por cierto, crear nuevas instituciones y, por lo tanto, distribuir recursos en un ámbito hasta entonces no regulado. Su objetivo fue, más bien, reorganizar las instituciones existentes redistribuyendo recursos. Este fue el caso de la promoción de una negociación colectiva más descentralizada, desplazando el poder, desde el vértice de la organización sindical hacia abajo, a los trabajadores en la empresa; también lo fue el intento por suprimir la ultractividad, retirando de los sindicatos un instrumento de presión para ponerlo al alcance de su contraparte empresaria. Previsiblemente, al incursionar en estas cuestiones la reforma laboral enfrentó una negociación más ardua y, en definitiva, no pudo avanzar.

La tercera hipótesis, que asocia el éxito de una reforma con los beneficios que ofrece a actores con relevancia política, se verificó pero por la negativa, ya que quienes se percibían como perdedores, los sindicatos, eran un componente clave de la coalición de gobierno. Por esta razón, en el proceso de negociación, contaron con el respaldo del ala política de la administración de Menem que, en más de una ocasión, hizo que las consideraciones políticas primaran sobre los objetivos de la reforma laboral. A todo esto es preciso tomar en cuenta, en términos de la cuarta hipótesis, las restricciones que las iniciativas reformistas experimentaron por las reglas de juego institucional. Al encaminar el proceso decisorio por la vía del trámite legislativo el gobierno no pudo evitar la negociación en condiciones desventajosas debido a la influencia de los sindicatos y sus aliados en el Congreso. El intento, en definitiva fallido, de apelar a la vía del decreto realizado a fines de 1996 vino a confirmar el peso de las limitaciones del marco institucional. Según la lógica de la quinta hipótesis, la probabilidad de que el gobierno prevaleciera frente a la resistencia de los dirigentes sindicales dependía en gran parte de su capacidad para generar otros actores sindicales con intereses en la reforma laboral. Tal hubiera sido, por ejemplo, el caso de un movimiento de delegados de empresa, que podría sacar partido de la política de devolución de poderes de negociación hacia abajo. Nada semejante ocurriría. En verdad, la presión de los empresarios por ir más allá de la reforma, hacia una desregulación más amplia del mercado de trabajo, sirvió para aglutinar al frente sindical y consolidar un balance de poder poco propicio para el cambio institucional.

VI. CONCLUSIONES

La reconstrucción de la trayectoria de los tres casos de reforma examinados ha revelado tres desenlaces diferentes. La privatización de Entel fue una reforma exitosa en términos de los objetivos perseguidos por el gobierno; la reforma de la seguridad social fue sancionada pero su versión final representó un compromiso entre las metas oficiales y los puntos de vista de los legisladores y los grupos de interés por ellos representados; finalmente, la reforma laboral avanzó dificultosamente, de manera desigual, hasta llegar a un punto en que quedó paralizada. En esta última sección procuraremos revisar, a la luz de estos diferentes desenlaces, la validez de las hipótesis de la investigación en forma comparativa y, a la vez, cuando parezca conveniente precisar sus alcances para análisis futuros.

1. La hipótesis de la vinculación de la reforma en el proceso de negociación con otra política que facilite su adopción

El supuesto que sostiene esta hipótesis es que cuando la reforma es vinculada con otra política relevante se asiste a la creación de una "arena política ampliada": ello permite al gobierno alterar el cálculo de costos y beneficios específicos a la reforma en cuestión y movilizar recursos adicionales. Inversamente, cuando las reformas son lanzadas en forma aislada tendrán, en principio, más dificultades a lo largo del proceso decisorio. En estos casos, lo que se forma es una arena política reducida", y ello conduce a que el gobierno se vea colocado en una lógica de juegos parciales sector por sector y que carezca de la capacidad de alistar en su favor recursos adicionales.

En primer lugar, estos recursos adicionales pueden ser de naturaleza simbólica y afectar la percepción política de la reforma. Tal es lo que ocurre cuando el gobierno logra hacer prevalecer una definición de la reforma como componente indispensable a la resolución de un problema público de gran impacto. El ejemplo que nos provee la experiencia argentina es la ecuación privatización - reducción del déficit fiscal- superación de una grave emergencia económica. La eficacia de dicha vinculación quedó de manifiesto en el trámite exitoso de la venta de la compañía telefónica estatal. La administración de Menem intentaría hacer lo mismo con las otras dos reformas examinadas, apelando a un discurso público que apuntó a asociarlas con problemas colectivos. Estos intentos fueron menos efectivos, sobre todo en el caso de la reforma laboral. La estrategia tendiente a instalar la flexibilización laboral como una vía para resolver el problema del creciente desempleo generado por el ajuste estructural tropezó, aquí, con el mayor eco alcanzado por una imagen alternativa, nos referimos a la que vinculaba la flexibilización laboral con la precarización de las condiciones de trabajo propuesta por los sindicatos y los sectores opuestos a la liberalización económica. En la puja así entablada por la definición del problema y sus alternativas de solución, la administración de Menem no logró prevalecer en la percepción pública.

Los recursos adicionales que el gobierno está en condiciones de movilizar al colocar una reforma en "una arena política ampliada" pueden tener, en segundo lugar, una naturaleza más concreta y consistir en mecanismos de compensación cruzada entre distintas políticas. Esto es lo que ocurre cuando grupos que son afectados en un área de política reciben compensaciones por decisiones tomadas en otra área de política. El caso de la reforma laboral es una ilustración al respecto. Como ya fue indicado, el gobierno abrió, junto a la mesa de negociación de la reforma laboral otra mesa de negociación paralela: en ella se discutieron los apremios financieros de los sindicatos y la desregulación de las obras sociales. En este escenario, las iniciativas de flexibilización laboral avanzaron a la sombra de la política de incentivos positivos y negativos que el gobierno desplegó en la segunda mesa de negociación. Si bien con una menor intensidad, la misma fórmula operó para la reforma previsional, en la que los sindicatos también tuvieron un papel protagónico y cumplió igualmente aquí con la tarea de facilitar las negociaciones.

2. La hipótesis según la cual una reforma es menos probable cuando la distribución percibida de ganadores y perdedores coincide con conflictos pre-existentes

En los tres casos examinados, las reformas se propusieron re-estructurar las instituciones existentes y no crear otras nuevas en un ámbito hasta entonces no regulado. La privatización de Entel puso fin al monopolio público en la provisión de servicios de telecomunicaciones; la reforma de la seguridad social apuntó a reemplazar el sistema público de reparto por otro privado de capitalización individual; la reforma laboral se propuso desregular el sistema de relaciones laborales de manera tal de disminuir los costos de las empresas y permitir su adaptación a un entorno más competitivo. Dados estos objetivos, las tres reformas implicaron una redistribución de recursos de poder al interior de cada una de las áreas de política. No sorprende que, por lo tanto, actualizaran conflictos pre-existentes y que éstos, a su turno, hicieran más compleja su adopción e implementación.

Esto no significó, empero, que el gobierno debiera renunciar a ellas en todos los casos. Lo que ocurrió fue que aumentaron los costos de la negociación, esto es, se alargaron los plazos, fue preciso hacer concesiones y ofrecer pagos laterales, hasta, en el límite, recortar los alcances de las reformas, según pudo observarse en la reforma laboral. En líneas generales, la privatización de Entel fue el caso menos expuesto a los efectos del legado de conflictos previos pero no porque éstos no existieran sino porque las circunstancias en que se decidió esta reforma neutralizaron su impacto. El papel jugado por las circunstancias, como son las coyunturas que refuerzan la iniciativa de los elencos reformistas al tiempo que debilitan la resistencia de la oposición, es un factor que debiera ser contemplado, para precisar la relevancia de esta hipótesis.

3. La hipótesis que asocia la adopción de una reforma con los beneficios que ofrece a un grupo de agentes con relevancia política

Esta hipótesis, sostiene que las reformas serán con más probabilidad adoptadas e

implementadas cuando se trata de propuestas que promueven cambios que cuentan con el sostén de beneficiarios inmediatos e identificables. Se trata de una hipótesis que razona sobre el éxito de la reforma en el supuesto de que no está vinculada con un paquete de política más amplio. En consecuencia, la suerte de la reforma se juega dentro de "una arena política reducida" y depende de la aritmética política de la correlación de fuerzas entre ganadores y perdedores: allí donde los primeros son individualizables y susceptibles de ser movilizados se podrá generar el monto de poder político capaz de doblegar la resistencia de los segundos. Una variante de esta hipótesis es la que afirma que la reforma tiene más probabilidad de ser adoptada si las instituciones que procura transformar están fuertemente desacreditadas por su mal desempeño. En este caso, el malestar colectivo frente al statu quo provee al gobierno los apoyos difusos para aislar y así debilitar políticamente a los focos de oposición.

La privatización de Entel es una buena ilustración de esta hipótesis. Se trató de una reforma en la que la ecuación entre ganadores y perdedores era claramente favorable a los primeros, debido al generalizado disconformismo de los usuarios con la compañía estatal de teléfonos y a la expectativa también generalizada de que su privatización significaría mejores servicios. Este clima de opinión jugó un rol positivo en la etapa de implementación. Los aumentos en las tarifas de teléfonos previos a la entrega de Entel a sus nuevos dueños hicieron un impacto sobre la percepción de la reforma por parte de la población. Este fue, no obstante, un impacto que no alteró de manera significativa la evaluación favorable de la privatización. Una encuesta en el área metropolitana de Buenos Aires encontró en diciembre de 1992, a dos años de la venta de Entel, que sólo el 38% aprobaba la forma como se había hecho la privatización. En la misma encuesta, sin embargo, el 63% de los entrevistados juzgaba positivamente que la empresa estatal hubiese sido transferida al sector privado. Esa percepción positiva gravitó en su momento e hizo que las alzas de tarifas tendieran a ser vistas como costos inferiores a los que podrían resultar de una eventual interrupción de la venta de Entel. Otro efecto del descrédito que rodeaba al sistema público de comunicaciones fue el total aislamiento en que libraron sus luchas los focos de resistencia dentro del sindicato telefónico. Este fue el marco propicio para que el gobierno pudiese imponer severas represalias, las cuales despejarían el campo para la renegociación a la baja de las garantías laborales por las nuevas firmas telefónicas.

En términos comparativos respecto de la privatización de Entel, la reforma de la seguridad social presentó inicialmente una distribución entre ganadores y perdedores menos favorable. El consenso sobre la necesidad de resolver la prolongada crisis del sistema público de reparto se diluyó no bien el gobierno dio a conocer sus ideas acerca de cómo hacerlo: reorganizar el régimen de pensiones en la dirección de un sistema privado de capitalización individual. Los alineamientos políticos que emergieron en respuesta a la propuesta oficial hicieron peligrar su adopción. En efecto, si bien el gobierno pudo movilizar en favor de su proyecto de reforma el respaldo de quienes tenían claramente mucho que ganar con ella, los bancos y las compañías de seguros, éste fue un apoyo insuficiente para neutralizar la oposición de aquellos que se percibían como perdedores las asociaciones de jubilados, los sindicatos, sectores partidarios. El posterior proceso de negociación modificó las actitudes hacia la propuesta oficial, que pasaron desde hacer proyectos alternativos a discutir al interior de sus orientaciones básicas. Así, una vez que los sectores al principio opuestos comprobaron que podían contarse entre sus beneficiarios, a través de las AFJP sindicales, o que podían obtener garantías frente a

la incertidumbre de las nuevas instituciones, mediante la fórmula de la opcionalidad, el balance de poder entre ganadores y perdedores se inclinó en favor de la reforma.

La reforma laboral fue un difícil banco de pruebas para la política de reformas del gobierno, ya que sus efectos institucionales comportaban costos ciertos para una de sus importantes bases de apoyo, los sindicatos. Allí adonde la reforma proponía modalidades más flexibles de contratación ellos vieron un proyecto de precarización de las relaciones laborales ("los contratos basura") y en la descentralización de la negociación colectiva al nivel de empresa identificaron un intento por atomizar su fuerza organizativa. Esta percepción fue reforzada por la sostenida presión de los empresarios en favor de la reforma, que los hacía aparecer como principales beneficiarios. La resistencia de los sindicatos habría, pues, de condicionar el desenvolvimiento de la flexibilización laboral. En estas circunstancias, los avances fueron sumamente graduales y sobre todo, parciales, esto es, progresaron a través de las líneas de menor resistencia, como el universo de los nuevos trabajadores y el de las pequeñas y medianas empresas. En definitiva, el resultado esperado a partir de la hipótesis que comentamos no parece corresponder al desenlace de la reforma laboral. Beneficiarios claros e identificables de la reforma los hay, los empresarios y, con una influencia más indirecta, los desempleados. Pero éstos no han sido suficientes para forjar una coalición efectiva frente a la resistencia de los sindicatos, que contaron a su favor con una fuerte influencia en el proceso decisorio.

Para concluir aquí también se imponen algunas precisiones sobre la hipótesis que estamos considerando. Una versión estática de esta hipótesis podría llevar a esperar que una reforma tendrá menos probabilidades de ser adoptada cuando no ofrece beneficios claros a agentes con relevancia política. Sin embargo, según destacamos en el caso de la reforma previsional, el proceso de negociación puede sortear este riesgo si a través de él los agentes en cuestión reciben beneficios que no estaban contemplados en el diseño original de la reforma. Asimismo, la relación de fuerzas entre ganadores y perdedores de la reforma tal como se deduce de sus consecuencias distributivas no alcanza para definir todavía las probabilidades de adopción de una reforma. El impacto de esa relación de fuerzas sobre el proceso decisorio está mediatizado por el lugar que ganadores y perdedores tienen en la distribución del poder institucional, como se pudo apreciar en la experiencia de la reforma laboral. Sobre este punto volveremos enseguida.

4. La hipótesis que destaca las limitaciones y las oportunidades que coloca el marco institucional para la adopción de las reformas

Para examinar esta hipótesis partamos de una constatación: los actores que intervienen en el proceso de toma de decisiones operan en el marco de un conjunto de reglas que, como tales, generan una distribución asimétrica del poder. Estas reglas configuran el proceso decisorio, creando oportunidades y barreras a las propuestas de políticas, concentrando y dispersando la responsabilidad y regulando las vías de acceso de los grupos de interés. Por cierto, tratándose de reglas democráticas, privilegian la capacidad de decisión de los cargos electivos. Esto no significa que los recursos organizacionales de los grupos de interés no importen sino que las instituciones políticas filtran sus efectos sobre el proceso decisorio.

Partiendo de estos supuestos, nos interesa destacar ahora que la capacidad de trasladar las preferencias al ámbito del proceso decisorio está condicionada por la distribución del poder institucional entre los distintos actores. Así tenemos que la relación de fuerzas entre ganadores y perdedores de una política de reforma, tal como es deducida de sus recursos económicos y sociales respectivos, puede ser otra cuando es vista desde el sistema institucional y su dinámica política. Más concretamente, quienes se perciben como perdedores pueden neutralizar su desventaja relativa respecto de la capacidad de influencia de los ganadores si cuentan con una posición más relevante en la distribución del poder institucional. Cuando los resultados electorales amplifican la representación en el Congreso de quienes se perciben perdedores habrán de modificarse las relaciones de fuerza. En tales circunstancias, los gobiernos embarcados en políticas de cambio, a pesar de los respaldos sociales que movilicen, deberán encontrar fórmulas de compromiso para extraer la aquiescencia de los sectores que las resisten desde su representación en la Cámara Baja o el Senado.

La trayectoria de la Reforma de la Seguridad Social se presta bien a ser interpretada desde esta hipótesis. En términos de la hipótesis de ganadores claros e identificables, el proyecto del gobierno tenía, en principio, alta probabilidad de ser adoptado porque contaba, primero, con el descrédito del sistema público de reparto y, segundo, con el apoyo político de los bancos y compañías de seguros. No obstante, al ser ingresado en el trámite legislativo todo ello no fue suficiente. El peso de estos factores fue modulado por la distribución existente del poder institucional, la cual reforzó la gravitación de las preferencias de quienes, al principio, no se percibieron entre sus beneficiarios. La aprobación del objetivo prioritario del gobierno -el sistema de capitalización individual- se produjo sólo después que éste introdujera un buen número de concesiones normativas y fiscales para lograr con ellas el voto del Congreso.

Una ilustración más expresiva de cómo la distribución del poder institucional afecta la suerte de las reformas la provee la experiencia de la Reforma Laboral. Las varias iniciativas a través de las que el gobierno trató que el proyecto de flexibilización laboral se plasmara en instrumentos legales se encontraron con la resistencia de los sindicatos y sus representantes y aliados en el Congreso. El recurso estratégico decisivo para organizar la resistencia sindical fue el control de la comisión de Legislación del Trabajo de la Cámara de Diputados.²⁸ Es preciso destacar que el bloqueo legislativo no se explica sólo por la intervención de los diputados de origen sindical. Menem podría haber impedido que éstos se aglutinaran en dicha comisión, lo que intentó sin éxito debido a la oposición del propio bloque del Partido Justicialista, o, también, podría haber procurado aprobar sus iniciativas sobre tablas, sin el dictamen de comisión, lo que no intentó. En verdad, la Comisión de Legislación del Trabajo pudo cumplir el papel de proteger el punto de vista de los sindicatos debido al ascendiente político que éstos tenían sobre los legisladores peronistas. En una coyuntura que los había colocado a la defensiva, los sindicalistas usaron su acceso a puntos estratégicos del proceso decisorio para preservar las cuotas de poder corporativo obtenidas en momentos más favorables.

Para apreciar mejor este desenlace de la reforma señalemos que, en el plano de las empresas y también en sectores, tuvo lugar una vasta flexibilización de facto al compás de la amenaza del desempleo. Estos cambios, recogidos en el nivel de los convenios y los acuerdos informales de

empresa, no fueron acompañados por un movimiento paralelo de igual intensidad en las reglas codificadas de la legislación laboral. Las relaciones de fuerza en el mercado de trabajo encontraron un reflejo más directo en las negociaciones obrero-patronales que el que tuvieron en el plano de los cambios normativos legales. De hecho, el lugar estratégico del sindicalismo y sus portavoces legislativos en el proceso decisorio le permitió en cierto modo aislar la discusión de las iniciativas de reforma de las presiones negativas que provenían del mercado de trabajo.

Elaborando a partir de esta experiencia, tenemos que las reformas tendrán más probabilidad de ser adoptadas e implementadas cuando menores sean las oportunidades de veto distribuidas en el proceso decisorio. Las oportunidades de veto son todas las instancias por las que una política debe pasar y conseguir la autorización para ser adoptada e implementada. En este sentido, hay políticas que pueden ser tomadas en el ámbito de la presidencia: para ellas, la decisión del ejecutivo es la decisión final. Un ejemplo es la reducción de aranceles con vistas a la apertura comercial externa. Hay otras que requieren la aprobación legislativa: con este caso, el locus del proceso decisorio se traslada a la sede del Congreso y deposita en sus miembros el poder de abrir paso o de bloquear las iniciativas del Ejecutivo. Este es el status de la mayoría de las políticas de reforma ya que promueven cambios en la legislación que regula las instituciones económicas.

Ahora bien, entendemos que hay que precisar la hipótesis sobre las oportunidades de veto. En verdad, su eficacia se manifiesta en el caso de que se expresen puntos de vista discrepantes a propósito de una política de reforma y sus efectos distributivos. Al respecto, los resultados electorales y el comportamiento de los partidos hacen una diferencia. Si el Ejecutivo cuenta con una mayoría legislativa estable y disciplinada, el Congreso como oportunidad de veto en el proceso decisorio pierde relevancia porque la probabilidad de que una iniciativa del gobierno sea anulada es muy baja. Aunque los arreglos constitucionales establezcan que para autorizar una política pública se requiere la intervención legislativa, la existencia de un partido de gobierno cohesionado en torno de la presidencia diluye la lógica política implícita en la separación de poderes. En una situación tal, el Congreso no opera como vía de acceso para canalizar las preferencias de los perdedores de dicha política. En la Reforma de la Seguridad Social y la Reforma Laboral se verificó una situación bien diferente ya que la mayoría justicialista, en lugar de hacer suyo el proyecto oficial, adoptó el punto de vista de los perdedores. Como su acuerdo era necesario para convertir el proyecto en ley, la ausencia de unidad de propósitos entre ella y el Ejecutivo aumentó los costos de la negociación, hasta llegar incluso a bloquear el proceso decisorio, como ocurrió en la última fase de la Reforma Laboral.

Las discrepancias, tanto respecto de los contenidos de los proyectos de reforma como a los tiempos de su tratamiento legislativo, fueron un rasgo frecuente en las relaciones entre el gobierno de Menem y su mayoría legislativa. La privatización de Entel fue un ejemplo de las estrategias a las que recurrió el Ejecutivo para sortear las limitaciones que comportaba la dinámica del marco institucional. Por medio de la delegación de facultades legislativas instrumentada a través de la Ley de Reforma del Estado, el Ejecutivo logró un virtual cheque en blanco para decidir los detalles de la venta de las empresas estatales. Más precisamente, con dicha ley, el Congreso le otorgó al Ejecutivo casi todos los poderes necesarios para poder prescindir del propio Congreso a la hora de formular la política de privatizaciones, lo que implicó removerlo, en cuanto oportunidad de veto, del proceso decisorio. Esta

renuncia voluntaria de los legisladores a su poder institucional no volvería a repetirse. En rigor, el recurso más habitual al que apeló Menem fue la simplificación del proceso decisorio con los decretos de necesidad y urgencia: por medio de ellos se arrogó facultades legislativas sin que mediara delegación expresa del Congreso.²⁹

El gobierno por decreto, para decidir unilateralmente aspectos de la política de transformación, debilitó la capacidad de veto del Congreso al elevar los costos de la formación de una coalición opositora. En efecto, para que el Congreso esté en condiciones de rechazar un decreto de necesidad y urgencia debe asegurarse el respaldo de una mayoría calificada -los dos tercios de los miembros presentes en ambas cámaras- ya que este es el número requerido para hacer frente a un eventual veto del presidente. Las ventajas estratégicas que este instrumento otorga a la presidencia son evidentes. Sin embargo, como lo indican los casos de la Reforma de la Seguridad Social y la Reforma Laboral, no todas las políticas pueden adoptarse recurriendo a un instrumento tan discrecional. En casos como estos últimos, la fragmentación del poder político, por la falta de unidad de propósitos entre el Ejecutivo y su mayoría legislativa, y la existencia de oportunidades de veto, porque el proceso decisorio se despliega en distintas arenas decisorias, torna más difícil la adopción de las reformas. Esto no significa que en todos los casos los proyectos de cambio del **statu quo** sean bloqueados. Según hemos podido apreciar en los casos estudiados, se incrementan los costos de la negociación, lo cual puede limitar el alcance de las reformas y/o conducir a soluciones de compromiso.

5. La hipótesis que postula que una reforma será más probable cuando el proceso de negociación modifica el balance de poder mediante la creación de nuevos grupos de interés favorables a la reforma

A fin de colocar en perspectiva esta hipótesis evoquemos primero un supuesto convencional en los estudios sobre las políticas de reforma. Se trata de aquel que pone el acento en sus consecuencias distributivas y afirma que el nivel de apoyo o de oposición a las reformas está en función directa de las ganancias o las pérdidas que éstas comportan para la posición socio-económica de los grupos sociales. De aquí se sigue la hipótesis sobre ganadores identificables y beneficios claros que ya mencionamos antes y que hace depender la suerte de la reforma del balance de poder inicial al momento de su lanzamiento. Ocurre, sin embargo, que este punto de partida no contiene en sí mismo toda la dinámica política del proceso de reforma. A lo largo de la negociación, el diseño de la reforma puede ser modificado de manera tal de ofrecer incentivos a los intereses afectados con el fin de neutralizar sus resistencias y alterar, por consiguiente, el balance de poder inicial. Esto abre la puerta a la consideración de las tácticas de los elencos reformistas y los efectos políticos del diseño de los programas de reforma.

Destaquemos, al respecto, que la privatización de Entel es una comprobación de la hipótesis. Como ya fue señalado, el equipo privatizador definió las condiciones de venta de la compañía estatal de telecomunicaciones con la atención puesta en los grupos de interés más directamente afectados. Los pliegos de la licitación se redactaron para dar cabida a las empresas proveedoras y contratistas de Entel y los trabajadores recibieron en propiedad acciones de la compañía. En la reforma previsional, la

autorización a los sindicatos para que formaran sus propios fondos de pensión y participaran de los nuevos negocios de la seguridad social se propuso también modificar el balance de poder inicial y generar entre los sectores que podían resistir la reforma un interés en ella. En la reforma laboral, en cambio, la hipótesis no se verifica. En esta experiencia el gobierno no logró oponer a la resistencia de los dirigentes sindicales el respaldo de otros sectores del trabajo. Este podría haber sido el caso de los desocupados o de un movimiento de base en las empresas, sectores ambos con beneficios a ganar en la reforma laboral. Sin embargo, no consiguieron organizarse ni, por lo tanto, modificar la relación de fuerzas desfavorable.

6. Una hipótesis complementaria: el papel que juega el contexto dentro del cual tiene lugar el proceso de reforma

Esta es una dimensión familiar en el estudio de las políticas de reforma y tiene una clara relevancia en la experiencia argentina. Ha sido conceptualizada, entre otros, por Merilee Grindle con el término **policy contexts**. En este sentido, distinguimos dos tipos de contextos, uno que está dominado por una sensación colectiva de crisis y otro donde los actores se mueven en una situación de más equilibrio. Esta distinción tiene directas implicaciones sobre lo que se dijo antes respecto de la dinámica política del proceso decisorio. En efecto, el contexto de reformas es una variable interviniente que especifica la relación entre instituciones políticas y propuestas de cambio.

Así, una coyuntura de crisis puede hacer que la falta de unidad de propósitos entre la presidencia y su mayoría legislativa pase a un segundo plano, se restablezca la cohesión del poder político y aumente la probabilidad de acciones conjuntas a través de las distintas arenas decisorias. Diferente es el escenario cuando prevalece un contexto de mayor equilibrio porque entonces no opera con igual eficacia el principio de supervivencia política que acerca a los miembros de la coalición de gobierno. En estas circunstancias, los proyectos iniciados por el Ejecutivo son percibidos ahora como una alternativa entre varias opciones posibles. En consecuencia, se abre un mayor espacio para que se exprese la diversidad de posturas en torno de un problema público y, con ellas, para que las oportunidades de veto en el proceso decisorio recuperen toda su significación. En ausencia de la fuerza persuasiva de la crisis, la suerte de las reformas pasará a depender sobre todo de las habilidades y las tácticas políticas de los líderes de gobierno para reunir apoyos y anular resistencias en el proceso de negociación.

Retornando a nuestros casos, nos parece que el contraste entre el trámite de La Ley de Reforma del Estado, que abrió paso a la privatización de Entel, y las otras dos iniciativas, la Reforma de la Seguridad Social y la Reforma Laboral, puede ser interpretado desde este ángulo. Extendiendo el argumento en términos de instituciones políticas, se puede afirmar que la coyuntura de crisis convierte la dinámica política de las decisiones en un sistema presidencial en una similar a la que prevalece en un sistema parlamentario: las iniciativas que el Ejecutivo lanza en esos momentos aparecen revestidas con la presión política que los Primeros Ministros ponen al solicitar un voto de confianza a la asamblea. En apoyo de esta comparación, es oportuno evocar aquí los testimonios recogidos en la reconstrucción de los casos, en particular aquellos que hacen referencia a la táctica del alarmismo económico que presidió

la votación de las dos leyes-ómnibus de 1989, el Plan de Convertibilidad y varios proyectos de ley sancionados en medio de las sobras provocadas por **el efecto tequila** en 1995. Eventos como éstos pusieron de manifiesto la doble cara de los contextos de política dominados por fuertes desequilibrios: por un lado, estrechan el menú de opciones de política que está al alcance de los líderes de gobierno mientras que, por otro, amplían el espacio político que éstos disponen para empujar sus políticas a través del proceso decisorio.

El pasaje a un contexto de mayor estabilidad, después de 1991, produjo un reordenamiento de las relaciones entre el gobierno y la legislatura. El monopolio de la agenda y de la iniciativa siguió en manos del Ejecutivo pero el Congreso y, dentro él, el partido de gobierno dejó de funcionar como convalidador de políticas. El desplazamiento de la atmósfera de crisis a un segundo plano hizo que afloraran las dudas o discrepancias que las reformas de cuño neoliberal continuaban suscitando en unos cuadros partidarios socializados en creencias de signo opuesto y portavoces de intereses que se percibían perjudicados. Todo ello no tuvo por efecto un cambio de rumbo; sí, en cambio, un incremento de las dificultades en el proceso decisorio, que fue visible en el alargamiento del trámite legislativo de los proyectos de reforma o en la introducción de enmiendas. Considerada desde esta plataforma de observación, la vasta transformación institucional posterior a 1989 tiene el perfil de una "revolución desde arriba", que avanza impulsada por el liderazgo del Presidente Menem en medio del respaldo reluctant de sus seguidores en el Partido Justicialista.

VII. IMPLICACIONES PARA LA ACCION

Partamos de una sobria constatación; no existen reglas de oro que aseguren el éxito de los proyectos de reforma. A la hora del cambio cada país es una realidad singular y la dinámica de las políticas de transformación se desenvolverá por un sendero característico, pautado por los legados políticos e institucionales y los factores contingentes de la coyuntura histórica. No obstante, quienes tienen la responsabilidad de iniciar las reformas pueden ganar mucho del análisis de la gestión política de experiencias similares. En este sentido, varios son los corolarios que se desprenden de los casos que hemos examinado este trabajo.

En primer lugar, aprovechar las circunstancias propicias, como son las que crean un fuerte mandato electoral y las situaciones de grave emergencia económica. En tales circunstancias es más fácil a los elencos reformistas concentrar el poder de decisión y neutralizar las oportunidades de veto que el proceso decisorio ofrece a los grupos que se perciben perdedores de las reformas. Esto implica también la necesidad de ajustar las tácticas políticas cuando la eficacia de dichas circunstancias disminuye, sea porque ha concluido el período de gracia del nuevo gobierno, sea porque se logre dejar atrás la sensación de crisis por medio de la estabilización de la economía. Ante un cambio del contexto original es preciso diseñar mecanismos que permitan ofrecer compensaciones a los grupos perdedores y/o generar un interés creado en favor de las reformas en sectores más amplios.

En segundo lugar, los responsables de las políticas de reforma deben ser conscientes de que, no obstante, el descrédito que pueda rodear a las instituciones existentes, la creación en otras nuevas en su lugar es un proceso lleno de incertidumbres porque el impacto de las reformas no puede conocerse por anticipado. De allí que los grupos reaccionen más motivados por la percepción de sus ganancias y pérdidas potenciales que por un análisis más cuidadoso de su situación futura. Esto significa que los programas de reforma tendrán más probabilidades de ser adoptados cuando se desenvuelven a través de avances sucesivos, de manera que los éxitos iniciales tengan un efecto catalítico sobre el desarrollo posterior, o cuando propongan un compromiso entre la continuidad y el cambio con fórmulas mixtas que faciliten la transición.

En tercer lugar, garantizar la coherencia y la cohesión del gobierno detrás de la política de reformas. Este es un requisito tan necesario como complejo en su implementación, ya que los cursos de acción que se desprenden de una lógica técnico-económica no siempre coinciden con los que resultan de una lógica política. Encontrar el equilibrio adecuado entre reformas económicamente eficientes y reformas políticamente factibles debiera ser el objetivo realista que vertebré el comportamiento de los elencos reformistas.

NOTAS

1. La negociación de la política de privatizaciones entre Ejecutivo y Congreso ha sido analizado por Llanos, Mariana. 1997. "El Poder Ejecutivo, el Congreso y la Política de Privatizaciones en Argentina (1989-1997)". Trabajo presentado en Tercer Congreso Nacional de Ciencia Política, S.A.A.P., Mar del Plata.
2. Sobre la dinámica política de la privatización de Entel ver Palermo, Vicente. 1995. **"Sigánme. La política de reformas estructurales. El caso argentino, 1989-93"**. Tesis Doctoral. Instituto Universitario Ortega y Gasset-Universidad Complutense de Madrid.
3. Entrevista a Julio Guillan (Ana Margheritis).
4. **El Economista**, 29-6-90.
5. Consultar Gerchunoff, Pablo y Canovas, Guillermo. 1995. "Privatizaciones en un contexto de emergencia económica". **Desarrollo Económico**. 34 (136): 483-511.
6. Sobre las características del sistema previsional argentino consultar Alonso, Guillermo, 1997: **"Estado, política y actores sociales en la reforma de la seguridad social argentina"**, Tesis Doctoral, FLACSO, México, capítulo III; Isuani, Ernesto y San Martino, Jorge. 1993: **La Reforma Previsional Argentina: Opciones y Riesgos**. Miño y Dávila editores/CIEPP, Buenos Aires. Schulthess, Walter y Demarco, Gustavo. 1993: **Argentina: Evolución del Sistema Nacional de Previsión Social y propuesta de reforma**, Santiago de Chile. CEPAL/PNUD.
7. Sobre el proyecto de Reforma y su Negociación en el Congreso ver Isuani, Ernesto y San Martino, Jorge. 1995. "El nuevo sistema previsional argentino ¿Punto final a una larga crisis?". **Boletín Informativo Techint**, Buenos Aires, abril-junio. También Alonso, Guillermo, op.cit. y Margheritis, Ana. 1997. **"Implementing Structural Adjustment in Argentina. The Politics of Privatization"**, Tesis Doctoral, University of Toronto, Cap.8.
8. Clarin, 3/6/92.
9. Entrevista Walter Schulthess (Guillermo Alonso).
10. Entrevista Juan Gonzalez Gaviola (Guillermo Alonso)
11. Entrevista Juan José Llach, Secretario de Programación Económica (Pablo Gerchunoff).
12. La participación de los sindicatos en el negocio de las privatizaciones, ver Murillo, Victoria. 1997. "La adaptación del sindicalismo argentino a las reformas de mercado en la primera presidencia de Menem". **Desarrollo Económico**, 37 (147): 419-446.
13. Declaraciones de William Rhodes a la prensa. Clarín, 26/3/93.

14. A propósito del acuerdo alcanzado, el diputado Juan González Gaviola destacó que "el fundamento de esta sustancial modificación que hemos realizado fue propuesta por las organizaciones obreras e impulsada en el seno del Bloque Justicialista por los diputados de extracción gremial". Diario de Sesiones de la H.C.D.N., reunión 2da., 5 y 6 de mayo de 1993, pág.284.
15. José Rodríguez en El Cronista Comercial, 30.4.93.
16. Encuesta de Manual Mora y Araujo Asociados, Clarín, 6/3/93.
17. Sobre las características del modelo histórico de relaciones laborales consultar Goldin, Adrián. 1997. **El trabajo y los mercados. Sobre las relaciones laborales en Argentina**. Buenos Aires, Editorial Eudeba.
18. Julio Corzo, Diputado Justicialista por la Rioja señaló que "la plataforma que el candidato justicialista presentará a los electores (...) no incluirá el proyecto de flexibilización laboral; (este) es una opinión de un economista que está dentro del equipo de Menem (pero) de ninguna manera esto significa que sea una decisión del candidato". Clarín. 11/2/89.
19. Consultar sobre la negociación laboral en el Congreso, Botto, Mercedes. 1997. "Reforma Laboral. Gestión de Carlos Menem, 1989-1995". Documento mimeografiado. Buenos Aires. Argentina.
20. Clarin, 20/1/92.
21. Consultar a propósito de la reforma del sistema de obras sociales Alonso, Guillermo, op.cit. Cap.IV.
22. Caro Figueroa, Armando. 1988. en **Flexibilización del mercado laboral y crecimiento económico**. Buenos Aires. Argentina. Editorial Tesis.
23. Declaraciones de José Blanco Villegas, Clarín 10/1/94.
24. Consultar Etchmendy, Sebastián y Palermo, Vicente. 1998. "Conflicto y concertación. Gobierno, Congreso y organizaciones de interés en la reforma laboral del primer gobierno de Menem (1989-1995)". **Desarrollo Económico**, 37 (148): 1-31.
25. Declaraciones de Daniel Funes de Rioja. Clarín 7/1/95.
26. Entrevista Armando Caro Figueroa (Juan Carlos Torre).
27. Una visión de la experiencia de la reforma laboral desde el Ministerio de Economía conducido por Cavallo está en el trabajo que firma Osvaldo Giordano, Sub-Secretario de Economía Laboral: Giordano, Osvaldo y Torres, Alejandra: "Las instituciones laborales en el contexto de reformas estructurales", **FIEL, El empleo en la Argentina**. Buenos Aires, Argentina, 1997.

28. Entre 1983, el año de la reapertura del Congreso con el retorno a la democracia, y 1995 los diputados de origen sindical dominaron la comisión, aportando un bloque compacto cuyo número fue el 36% de la comisión; ésta proporción se elevó entre 1991 y 1993 a casi el 50%. Este fuerte poder institucional en manos del sindicalismo fue más significativo todavía porque durante el período 1983-1995 se produjo una progresiva disminución de los diputados de origen sindical en la Cámara Baja: de 35 que eran en la legislatura de 1983-1985 pasaron a 10 en los años 1993-1995; ver artículo de Etchemendy y Palermo ya citado.

29. El recurso a este instrumento, no contemplado por las normas constitucionales aunque autorizado por la doctrina de la Suprema Corte para situaciones extraordinarias, había sido hasta entonces una práctica poco habitual. Los presidentes constitucionales desde 1853, fecha de la constitución argentina, hasta 1989 dictaron 35 decretos de necesidad y urgencia. Entre tanto, Menem dictó 336 desde que asumió la presidencia en julio de 1989 hasta agosto de 1994, cuando entró en vigencia la reforma constitucional de ese año que los incorporó al texto legal. Ver Ferreira Rubio, Delia y Mateo Goretti: "Cuando el presidente gobierna solo, Menem y los decretos de necesidad y urgencia (1989-1994)" en **Desarrollo Económico**, Vol. 36, N°141, Abril-Junio, 1996.