

**Focalización, gestión por proyectos, cuasi mercados,  
administraciones paralelas: lecciones argentinas  
de los años '90 para el diseño e implementación  
de políticas sociales.**

Autor: Lic. Roberto Marcelo Pentito  
(Universidad Nacional de General San Martín)

Ponencia al II Congreso Argentino de Administración y Políticas Públicas.

Buenos Aires, Octubre 2003.

## **1. Introducción**

El diseño de políticas sociales en la Argentina durante los años noventa manifiesta una fuerte impronta proveniente de las pautas difundidas por las instituciones multilaterales de crédito. Dichas pautas conforman paradigmas de políticas, integrados por estrategias de gestión, tales como la gestión por proyectos, la focalización y la descentralización operativa. En ciertos casos esto se complementó con la implementación de mecanismos de competencia administrada o cuasimercados, o incluso con la desregulación (y en algunos casos privatización) de áreas de políticas antes sujetas a una lógica de funcionamiento estatal-corporativa.

El propósito de este trabajo es relacionar algunos de los resultados atribuibles a estas políticas, tanto en términos de efectos e impactos sobre la población alcanzada como sobre las capacidades institucionales de los distintos niveles jurisdiccionales comprometidos en las mismas, con las estrategias de gestión que integran el paradigma de políticas antes reseñado. Esto permitirá extraer algunas consecuencias y enseñanzas respecto al diseño de políticas sociales y formular algunas sugerencias respecto al nuevo paradigma de políticas que es imprescindible desarrollar en la presente década.

Algunas de las ideas que se desarrollan en el trabajo pretenden aportar al debate respecto al peso determinante de la influencia de los organismos multilaterales de crédito en la lógica de los procesos de reforma. Especial relevancia cobra en relación a este problema la cuestión de la autonomía relativa del Estado. En este trabajo se intentará mostrar que, si cabe otorgar a los organismos internacionales de crédito un papel destacado en la formulación y diseño de estas nuevas políticas, es necesario no perder de vista en cada caso el margen de autonomía que tuvo el Estado en cuanto a la adopción e implementación de las mismas.

La utilidad de un análisis como el propuesto en el párrafo anterior no solo debe considerarse a la hora de emitir un juicio de valor cualesquiera respecto a las pautas de diseño utilizadas en los

noventa. Juicio de valor que, previsiblemente, en el marco de nuevos paradigmas de política, desarrollados quizá por las mismas instituciones multilaterales, muy probablemente resulte desfavorable. Se trata más bien de responder al desafío de generar condiciones para que los nuevos criterios que las mismas instituciones desarrollen y difundan en los próximos años hallen una recepción menos acrítica por parte de la mayor parte de los especialistas en la cuestión que serán protagonistas del diseño y la implementación de una nueva generación de políticas en esta materia.

Para ello se analizarán una serie de programas que, puestos en marcha durante los años noventa, resultan paradigmáticos en cuanto a las pautas de diseño e implementación antes indicadas. Ellos son el programa de reforma de la educación superior (PRES) especialmente en su componente denominado Fondo para el Mejoramiento de la Calidad (FOMECA); el Programa de Reforma de Obras Sociales y el Programa de ayuda a grupos vulnerables (PAGV). Han sido utilizados relevamientos propios como así también análisis y evaluaciones realizados oportunamente por otros autores en relación a cada uno de los programas que resultan mencionados en el curso de este artículo.

## **2. Un nuevo paradigma de políticas**

En la Argentina de fines de los ochenta, la crisis fiscal agravada por la problemática de la deuda externa, el recrudecimiento de los problemas estructurales de la economía, el nuevo balance de poder en el que ganaron fuerza las demandas de los sectores empresariales más concentrados y/o ligados al capital financiero transnacional, los notorios déficits de gestión del Estado, sobre todo en materia de servicios públicos, sumados a su incapacidad para regular la economía y arbitrar compromisos entre intereses (que hizo eclosión en las hiperinflaciones de 1989-1990), brindaron las bases materiales a un clima ideológico por entonces favorable a una reestructuración social política y económica y cultural basada en reformas pro-mercado. La crisis del Estado se extendió a las prestaciones públicas propias de la sociedad de bienestar, cuyo deterioro cobró gran importancia como elemento que, a los ojos de sus beneficiarios, podía justificar su inclusión entre las áreas destinadas a ser arrancadas de las ineficiencias propias de la regulación y gestión estatal y reestructuradas en base a una lógica mercantil.

La salida de las hiperinflaciones, las privatizaciones y la instrumentación del Plan de Convertibilidad crearon un suelo propicio a la implantación de un nuevo paradigma de políticas en distintas áreas del quehacer estatal. La posibilidad de revertir la crisis de los servicios sociales apareció en muchos casos relacionada, por un lado, a las condicionalidades que los organismos financieros multilaterales ataban a sus operaciones de asistencia crediticia, y por otro a los intereses de actores sociales y empresarios integrantes del bloque de poder local, o cercanos a él. Las recomendaciones de aquellos organismos cubrieron el vacío político-técnico que la crisis del modelo de intervención estatal propio de la sociedad del bienestar produjo en la elite gubernamental cuanto a cómo deberían diseñarse e implementarse las políticas sociales propias de una nueva época en la cual presuntamente se debían dejar atrás muchas de las premisas que guiaban el paradigma vigente hasta entonces.

La nueva política social debería satisfacer premisas de racionalidad técnica y económico-financiera, desterrando en la medida de lo posible la lógica político-burocrática-corporativa de la etapa anterior, ligada a un paradigma de intervención masivo, homogeneizante y universalista. Los restos de la sociedad de bienestar debían ser removidos para que no ahoguen con su peso al poder de la iniciativa individual y no desnaturalicen con un "excesivo igualitarismo" al sistema de premios y castigos que los mercados naturalmente darían a las capacidades de cada quien. El estado debía limitarse a corregir con intervenciones puntuales, cuya necesidad debía ser identificada, diseñada e implementada, al menor costo posible, los "excesos" del mercado, procurando no interferir con la lógica "virtuosa" del mismo.

El déficit y la deuda pública resultaron fuertes condicionantes de la asignación de recursos a la intervención social del estado. Los organismos multilaterales de asistencia financiera se convirtieron en este contexto en los principales difusores y sustentadores del paradigma emergente en materia de políticas sociales. Como afirma Gaitán (2002) la crisis fiscal del estado aumentó la relación con los organismos multilaterales de crédito que, a la par que dinero para programas de ajuste o cubrir baches fiscales, aportan recursos para programas específicos en el área social.

Las recomendaciones de los organismos internacionales que alimentaron el nuevo paradigma de políticas cumplían con la doble premisa de ser tanto funcionales a los intereses de los integrantes del bloque de poder como a las demandas de racionalidad de los técnicos. Incluso podían guardar correspondencia con diagnósticos preexistentes acerca de la crisis de la intervención estatal; servían en todo caso para legitimar y operativizar sus conclusiones, en un marco de ideas y valores pro-mercado que no necesariamente habían inspirado los diagnósticos antedichos.

Este nuevo paradigma incluyó una serie de estrategias de gestión tales como la focalización, la gestión por proyectos, la descentralización, la desregulación y la promoción de mecanismos de mercado, o en otros casos la generación de cuasi mercados. La **focalización** implica la selección de grupos "objetivos" o de una "población meta" caracterizadas por su homogeneidad en relación a una carencia específica. Se identifican las causas y se elabora un programa en función de las mismas, lo que permitiría incrementar la eficiencia, eficacia y equidad en la utilización de los escasos recursos estatales. La focalización, usada como sinónimo de selectividad en el gasto, permite centralizar el gasto en los sectores con carencias más profundas. Este criterio permite justificar la sustitución de las políticas de provisión universal de derechos sociales por otras que garanticen mínimamente beneficios sociales para los más necesitados, de modo tal de atenuar los efectos indeseados de los programas de estabilización<sup>1</sup>. Mediante la **descentralización**, el estado nacional transfiere la ejecución de los servicios sociales a las unidades provinciales o, incluso, municipales. Esta transferencia tiende a incrementar, supuestamente, las posibilidades de control de las políticas por parte de los beneficiarios. Además, la implementación de las nuevas políticas sociales se organizan en torno a la **gestión por programas o proyectos**.

En las páginas que siguen, analizaremos brevemente las consecuencias que el diseño de algunas de las políticas sociales de los años noventa, inspirado en el paradigma antes mencionado, habría traído aparejadas sobre los resultados de las mismas.

### **3. La reforma de las Obras Sociales**

#### *a) Sujetos, paradigmas e intereses en pugna*

Las Obras Sociales, que prestan servicios a 15 millones de personas (11 millones excluyendo a los jubilados del PAMI) y facturan 4.600 millones de pesos por año, han sido objeto, a lo largo de los años noventa, de una serie de intentos de reforma que constituyeron el escenario de múltiples conflictos de intereses<sup>2</sup>.

La organización del sector, que desarrollara modelos institucionales de atención médica bajo esquemas de seguridad social a una escala tal que su desarrollo configura una de las facetas más

---

<sup>1</sup> El BM es activo impulsor de la focalización. "En algunos casos (Banco Mundial, 2000, p. 34) donde los programas han puesto el acento sobre el enfoque, los resultados han sido notables. Una evaluación del programa trabajar que financia el Banco, estimó que el 75 % de los beneficios del programa llegaron a la gente en el 20 % inferior". No hay indicadores de integración al mercado de trabajo, tan sólo correspondencia integración entre asignación y éxito del programa

<sup>2</sup> Lilita Findling, María Arruñada, Ezequiel Klimovsky: Salud y Desregulación. El Proceso de Reconversión de las Obras Sociales en Argentina. Un Estudio de Caso. Instituto de Investigaciones Gino Germani. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de Buenos Aires, Argentina

## Segundo Congreso Argentino de Administración Pública. Sociedad, Estado y Administración

idiosincráticas de las políticas de bienestar de la segunda posguerra en la Argentina, se basó en la afiliación obligatoria por parte de los trabajadores a la obra social de su rama de actividad, constituida y administrada con una fuerte presencia sindical<sup>3</sup>. Las prestaciones de la obra social se efectúan desde un paradigma universalista, en tanto los aportes son proporcionales a los ingresos de los trabajadores, lo cual implica según los defensores del sistema, la puesta en práctica de un principio de "solidaridad". Las desigualdades, no obstante, se verifican entre las distintas obras sociales, de acuerdo a la cantidad y calidad de sus aportantes.

Las dificultades financieras de muchas de las obras sociales dieron lugar a un creciente deterioro de la calidad de los servicios prestados por muchas de ellas e hicieron más ostensibles las diferencias entre las distintas entidades. Sumadas a esto, la expansión del subsistema de coberturas privadas (medicina prepaga), el desprestigio de las dirigencias sindicales que manejan las obras sociales y el clima ideológico de los años noventa favorable a ideas relacionadas con la libertad de mercados generaron un ambiente propicio a la introducción de reformas en el subsector, aún sin precisar el carácter o la profundidad de dichos cambios. Los afiliados de mayores ingresos eran quienes manifestaban en mayor medida la necesidad de introducir cambios profundos en su vínculo con los prestadores de servicios de salud<sup>4</sup>.

El diagnóstico del Gobierno (con el que coincidían las prepagas y el Banco Mundial) (al menos el del ala más consustanciada con las reformas promercado) en que el gasto de salud en la Argentina (7% del PBI) era adecuado en cuanto al monto, pero que el sistema no era eficiente, al existir duplicaciones y superposiciones de estructuras y prestadores. Esta ineficiencia se relacionaba, desde su perspectiva, con "la falta de transparencia, el carácter de mercado cautivo de los afiliados y la inexistencia de competencia, así como la falta de un marco regulatorio que especifique cuáles son los derechos y responsabilidades de cada uno de los participantes".

El reemplazo del sistema de afiliación obligatoria por rama de actividad con el que están estructurado el subsistema de obras sociales en Argentina, por otro en el que existiera libre competencia con otras obras sociales y fondos de seguro privado era para los organismos internacionales un paso indispensable a fin de garantizar una mayor calidad en los servicios de salud. El Banco Mundial, especialmente, ha sido la fuente de las presiones dirigidas a sustituir este paradigma de organización y gestión del sector por otro basado en la libre concurrencia de prestadores y de elección de cobertura por parte de los beneficiarios. El sistema de obras sociales, pensado por sus defensores como un sistema que garantiza prestaciones universales en base a aportes diferenciales es visto desde este paradigma como un sistema de privilegios corporativos basado en una "población cautiva" impedida de optar por una mejor cobertura o de incidir en el destino de sus aportes o en la mejora de los servicios que recibe. Por lo cual entendieron necesario modificar la regulación de este subsector a fin de hacer posible una mayor libertad de concurrencia para los prestadores y de libertad de elección para los aportantes, de modo de introducir la competencia en el subsector, lo que incrementaría la eficiencia y calidad de las prestaciones ofrecidas por el mismo<sup>5</sup>.

Las presiones de los organismos internacionales por introducir reglas de mercado en los distintos sectores hallaban especial eco, dentro del gobierno, en el equipo económico, que era el ala gubernamental más proclive a la introducción de reformas promercado, y que se convertía en el

---

<sup>4</sup> De acuerdo a una encuesta realizada entre afiliados a la UOM (op. cit., nota anterior), los usuarios de mayor nivel educativo reconocen excesivos problemas en la atención médica, no creen en una pronta solución y adjudican esta crisis a un deficiente manejo de los dirigentes sindicales. En cambio, el segmento de menores ingresos y menor nivel educativo, si bien percibe algunos problemas en la atención, cree que son coyunturales y anhela un mejor funcionamiento. Una amplia mayoría (83%) estaba informada sobre la posibilidad de cambio de Obra Social, sin embargo, sólo un tercio estaría dispuesto a optar por otra, y más de la mitad (55%) desea permanecer en la UOM.

<sup>5</sup> Este proceso conllevaba también consecuencias hacia el conjunto de la economía. En efecto, las empresas enfrentaban la novedad de dejar de considerar al aporte patronal "como un componente más del costo sobre el que no puede realizarse ninguna acción de optimización". El nuevo escenario brindaba la posibilidad de cambiar un rol relativamente pasivo por una acción que le permita optimizar los beneficios que recibe su personal con los aportes que realiza la empresa.

## Segundo Congreso Argentino de Administración Pública. Sociedad, Estado y Administración

impulsor más importante de tales cambios. El Presidente, en cambio, parecía darle a la cuestión el carácter de instrumento de presión útil para negociar con sectores sindicales, de acuerdo a sus necesidades políticas de cada momento. El Ministerio de Salud acompañaba las políticas impulsadas por economía reservándose un rol de interlocución política con los sindicatos en un primer momento y procurando armonizar los intereses de éstos con los de las empresas privadas en una segunda etapa.

Los intereses de las empresas de medicina prepaga (y luego de inversores financieros internacionales), por su parte, coincidían estructuralmente con la puesta en práctica de la desregulación, que les permitiría acceder a una importantísima ampliación de su mercado. Aunque lógicamente su expectativa se centraba en captar el segmento de aportantes de mayores ingresos, afirmaban poseer planes acordes a distintos segmentos de población, con un rango muy amplio de prestaciones. Este era uno de los puntos en que se manifestaba con mayor fuerza la divergencia con los defensores del sistema vigente, basado en principios universalistas, cuyos servicios por lo tanto no se segmentaban de acuerdo al monto de los aportes.

La dirigencia sindical, no obstante, luchó durante todo el período por conservar el control de las obras sociales y conservó un papel decisivo como contrapeso a la presión de los organismos financieros multilaterales en el proceso gubernamental de toma de decisiones. A los ojos de la CGT, el principio de libre elección de las obras sociales apuntaba, en cambio, a desestructurar el modelo para luego "privatizar" los servicios de atención de la salud. La dirigencia sindical destacaba en distintos pronunciamientos que en el sistema vigente las obras sociales no elegían a sus afiliados y que todos eran atendidos igualitariamente aunque las empresas no realizaran los aportes correspondientes, a diferencia de lo que sucedía en una entidad de medicina privada donde los servicios se "prepagan" o no se prestan.

### *b) Los hechos*

La cronología de este proceso comprende tres momentos fundamentales. El primero, en 1993, culmina con el anuncio de una desregulación del sistema de obras sociales que nunca se concretó. En el mismo se condicionaba la apertura del proceso a la elaboración de un "padrón fidedigno" de los beneficiarios de las obras sociales como punto de partida para desregular el mercado. Asimismo, los beneficiarios deben permanecer al menos un año en una obra social antes de cambiarse a otra. Aunque se aclaraba que no habría competencia con las entidades de medicina privada, la CGT se encargó de hacer ostensible su rechazo. El Presidente tomó la decisión política de postergar sin fecha su implementación con el argumento de que no se podía garantizar una desregulación prolija, ante la falta de un padrón fidedigno con la información del sistema. Con todo, la dirigencia cegetista nunca logró convencer a Menem -ni aún en los momentos de mayor armonía con el Gobierno- para que derogara aquel decreto.

El segundo período se abre en 1995, tras la reelección de Menem, las convulsiones traídas por el llamado efecto tequila y el consiguiente incremento de las necesidades financieras del gobierno, que lo lleva a acudir a los organismos internacionales en busca de auxilio. En este contexto el Gobierno debió comprometerse a retomar las reformas pendientes, entre ellas la desregulación de las relaciones laborales y del sistema de obras sociales. En ese compromiso ya quedó establecida también la necesidad de promover la fusión de entidades, a fin de que no perduren más de 80 de ellas.

En octubre de 1996, en el marco de un incremento en la tensión entre los sindicatos y el gobierno, el tema de la desregulación de las obras sociales cobra nueva actualidad. Ante la oposición de los gremios al proyecto oficial para flexibilizar las relaciones laborales, que culmina en la organización de un paro de 36 horas con movilización a la Plaza de Mayo, el presidente firmó al día siguiente un nuevo decreto que estableció que desde el 1 de enero de 1997 los trabajadores podrían solicitar a sus empresas que destinen sus aportes mensuales obligatorios a la obra social

de su preferencia. Pero el cambio de obra social recién se haría efectivo tres meses después, a partir del 31 de marzo.

El nuevo decreto firmado por el Presidente precisó que cada trabajador podría ejercer su derecho solo una vez al año. Las obras sociales eran divididas en dos grupos: las que no aceptaron el Programa de Reconversión financiado por el Banco Mundial serán las primeras que entrarán al nuevo esquema, que a partir del 31 de marzo deberán abandonarse el sistema tradicional de afiliados cautivos y adaptarse a un juego de competencia, y las demás que tendrían tres meses más de plazo para adaptarse a la desregulación. Para ellas, la opción de cambio recién entraría en vigencia a partir del 30 de junio del año próximo. En 1997 se puso en marcha este primer ensayo para el traspaso de afiliados entre Obras Sociales. Al 21 de mayo se habían registrado más de 63.400 solicitudes de cambio de Obra Social según datos de la ANSeS.

Las dirigencias sindicales evaluaron el nuevo contexto y cambiaron su estrategia. De la confrontación decidieron asumir que los cambios parecían inevitables y que por lo tanto era conveniente acceder al nuevo escenario en las mejores condiciones posibles, sin resignar en lo posible los recursos de poder que les proporcionaba su posición en el sistema. En primer lugar, las obras sociales pertenecientes a los gremios más grandes abandonaron su reticencia inicial y se adhirieron masivamente al Programa de Reconversión de Obras Sociales, a fin de financiar su transformación<sup>6</sup>. En segundo lugar, se generalizó la idea del riesgo de declinación y desaparición de las obras sociales que no adoptaran rápidamente la decisión de fusionarse, para obtener una escala mínima y reconvertirse para conservar la adhesión de sus afiliados. En tercer lugar hicieron su aparición una serie de convenios y alianzas con el sector de la medicina prepaga (con la incorporación de nuevos protagonistas, provenientes de la actividad aseguradora y de las finanzas). En virtud de estas alianzas las obras sociales tercerizaron su gerenciamiento e incorporaron, por primera vez, una visión de marketing de sus servicios tanto para evitar la fuga de su población propia como para captar nuevos afiliados voluntarios. La fusión de obras sociales y su alianza con las prepagas fueron dos aspectos de un mismo proceso. "Aunque los sindicatos no quieren que la medicina privada pueda actuar como obra social, lo cierto que en salud ambos trabajan juntos..." (Clarín, 3/5/97).

El subsector de empresas privadas de "medicina prepaga" también atravesó por un proceso de cambios signado por la concentración, la aparición de proyectos de marco regulatorio para su actividad, que incluía exigencias de solvencia económica y la imposición por primera vez de planes de coberturas obligatorias llamados Programa Médico Obligatorio (PMO, ley 24.754) cuyo objetivo fue nivelar las obligaciones de cobertura entre la Medicina Prepaga y las Obras Sociales<sup>7</sup>.

A esto se sumó el ingreso de nuevos actores provenientes del campo financiero o asegurador, atraídos por las perspectivas de cambios en el sector. Muchas empresas privadas realizaron acuerdos con obras sociales para participar del nuevo mercado. Algunas prepagas ligadas a inversores financieros internacionales compraron obras sociales de personal directivo o de empresas. Un nuevo decreto, en 1998, restringió la participación privada en el reclutamiento de beneficiarios de la Seguridad Social. El decreto restrictivo tuvo el apoyo de las cámaras de empresas prepagas, interesadas en evitar que nuevos jugadores se adelanten "en la competencia", y de los sindicatos, porque ratificaba su intermediación en la privatización de la salud. El Banco Mundial presionó a favor de los intereses de los inversores internacionales sin alterar el acuerdo básico con el gobierno y la dirigencia sindical, y solicitó al Gobierno "modificar el decreto o tomar acciones adicionales para promover mayor competencia.

---

<sup>6</sup> En el primer año del programa, apenas 11 obras sociales se habían interesado en conseguir una línea de préstamo de ese organismo.

<sup>7</sup> Estas conservan la posibilidad de reasegurar sus riesgos por prestaciones costosas a través de la ANSSAL. Las entidades prepagas han optado por autoasegurarse o bien procurar tales respaldos financieros en el mercado asegurador y reasegurador, una forma más de complementariedad intersectorial.

## Segundo Congreso Argentino de Administración Pública. Sociedad, Estado y Administración

A esta altura podemos advertir el modo en que se modifican las alianzas previas: Se consolida la nueva entente entre prepagas y sindicatos, que ahora presionan al gobierno en un mismo sentido, enfrentándose coyunturalmente con el Banco Mundial y los grupos internacionales que pugnan por ingresar al futuro mercado. Tanto las prepagas estaban interesadas en que se limite el acceso de nuevos competidores, como las dirigencias sindicales en que nadie pueda acceder sin algún tipo de acuerdo con ellas.

El decreto 504/98 introdujo otras novedades en las reglas de juego. Por una parte, ampliaba el periodo durante el cual los beneficiarios de las Obras Sociales podran cambiar de entidad, prohibía expresamente los pases colectivos y establecía un tramite personal ante una oficina publica para solicitar dicho cambio. Se establecían nuevas limitaciones para los traspasos, y las coberturas para el beneficiario en su nueva Obra Social eran solo las basicas, pudiendo esta requerirle cotizaciones o copagos adicionales para brindarle otros que superen al Programa Medico Obligatorio. Cabe consignar que al cabo de este período, se habían registrado casi 155.000 transferencias. El Banco Mundial manifestó su desacuerdo por las vacilaciones ante las presiones corporativas de los sectores sindicales contra la desregulación, y anunció su intencion de interrumpir el flujo de fondos.

Ya en el período de gobierno de la Alianza, la desregulación de las obras sociales recobró centralidad en la agenda pública. Los problemas financieros del gobierno dieron aire a las presiones de los organismos internacionales. El proceso de desregulación fue retomado con la firme intención de profundizarlo, incluyendo en el sistema a las empresas privadas. El gobierno intentó en un primer momento sancionar la reforma por medio de una ley, aunque luego ante la falta de apoyo legislativo decidió avanzar por medio de un decreto. Las nuevas autoridades evaluaban que la asistencia financiera brindada por el Banco durante la gestión anterior, con el objetivo de prepararlas para la etapa de mayor competencia, no había funcionado según lo previsto. El sector sindical, que renovaba por entonces su oposición, sintetizaba una evaluación parecida, al señalar que los intentos precedentes auspiciados por el Banco Mundial no habían dado buenos resultados y habían contribuido a agravar la situación de las entidades ya en problemas. Además, la atención de los trabajadores con enfermedades preexistentes o la de aquellos trabajadores cuyos empleadores no efectuaran a tiempo los aportes correspondientes eran cuestiones esgrimidas por los sindicalistas para poner de relieve las dificultades que enfrentaría la puesta en marcha de un sistema completamente desregulado

El empresariado por su parte argumentaba que el monto que se establecía por persona (cápita) para la prestación básica universal<sup>8</sup> era insuficiente para cumplir con los servicios básicos. Las empresas de medicina prepaga pugnarón por introducir en la nueva normativa en preparación condiciones más beneficiosas para sus intereses: achicar las condiciones del Programa Médico Obligatorio, establecer distintos tipos de cobertura médica (que vayan más allá de los 20 pesos por afiliado) o poder seleccionar afiliados por posibles riesgos de salud.

En Diciembre del año 2000 el Presidente De la Rúa firma el nuevo Decreto desregulando en forma total subsistema de Obras Sociales. Sus principales puntos eran que la libre elección regiría desde el 1 de enero del 2001 con libre elección entre todas las obras sociales, sean sindicales o de dirección, con las empresas de medicina privada que participen del proceso. Todas esas entidades deberían, obligatoriamente, dar los servicios incluidos en el Programa Médico Obligatorio (PMO). No participarían de la desregulación el PAMI ni las obras sociales de las FF.AA. ni de seguridad. Las entidades no podían rechazar a ningún interesado en recibir sus servicios<sup>9</sup>. Sin embargo, la implementación de esta desregulación total del sistema se vió nuevamente postergada, esta vez en forma indefinida.

---

<sup>9</sup> El decreto no reglamentaba el momento a partir del cual podía elegir obra social una persona que obtiene su primer trabajo. Este sería el nudo de una negociación entre el gobierno y los gremialistas. El punto de vista de los sindicatos era que alguien que recién comienza a trabajar no conocía la obra social que le corresponde, y por consiguiente, carecía de elementos de juicio con los que elegir.

*c) El Programa de Reconversión de las Obras Sociales*

En el marco de este proceso, el Programa de Reconversión de las Obras Sociales financiado en su mayor parte por el Banco Mundial tuvo como objetivos generales apoyar la reconversión de la Obras Sociales a través del financiamiento de sus planes de reconversión, garantizando los préstamos subsidiarios a través de la recaudación de éstas. El resultado esperado fué lograr la sostenibilidad de la viabilidad económica y financiera de la Obras Sociales y a su vez fortalecer su capacidad de gestión. Los componentes del programa eran:

- 1) Saneamiento Financiero, destinando fondos a la cancelación de deudas de las obras sociales calificadas, de acuerdo a planes de reconversión y procedimientos preestablecidos;
- 2) Reconversión de la planta de personal, destinando fondos para la adecuación de la planta de personal a las necesidades surgidas a partir de la redefinición de la estructura de la Obras Sociales calificadas; y
- 3) Fortalecimiento Institucional; implementando acciones destinadas a mejorar la calidad y accesibilidad de los servicios prestados y asegurando la eficiencia y transparencia administrativa.

El Programa se financió con \$210 millones, de los cuales \$150 millones provenían del Banco. Para entrar en el plan, la obra social debía tener como mínimo 10.000 afiliados. Esta barrera de acceso a los fondos del programa buscaba provocar expresamente la concentración de la oferta, alentar la fusión de aquellas de tamaño más reducido a fin de operar con una escala que las hiciera viables, aunque esta supuesta relación entre el tamaño y la calidad de los servicios prestados resulta por demás discutible.

A pesar de su resistencia inicial, los sindicatos más grandes terminaron por adherir a las condiciones del Programa y solicitaron fondos para su reconversión siguiendo los principios fijados en las mismas. El Banco Mundial, a través del Programa, perseguía el objetivo de transformar a las obras sociales en entidades en condiciones de funcionar bajo condiciones de mercado. Se temía que ponerlas a competir sin más con las prepagas conllevara el peligro del colapso de todo el sistema de salud, porque la medicina privada no tenía aún la estructura médica suficiente para atender a la población, y porque las prepagas o las clínicas privadas captarían a los trabajadores de altos sueldos —directivos, jefes, supervisores, empleados de jerarquía—, con lo cual dejaría a las obras sociales automáticamente sin financiamiento<sup>10</sup>. Las Obras Sociales que solicitaron el préstamo debían elegir una consultora que les armara el plan de reconversion que incluía desde el ajuste interno hasta la reformulación de los servicios asistenciales<sup>11</sup>.

El préstamo fue otorgado a 30 de las 90 entidades que lo solicitaron, las cuales representaban la mitad de los beneficiarios del sistema. La mayoría de ellas operaba con déficit y un elevado nivel de endeudamiento, por lo que más de la mitad del valor del préstamo fue destinado a saneamiento financiero.

*d) A modo de evaluación*

Los impactos de este proceso deben situarse en estrecha conexión con el resto de instrumentos que integraron la política de reformas en este sector. Nos referimos a la "desregulación parcial" del subsector y el establecimiento del llamado "Programa Médico Obligatorio" (PMO).

---

<sup>10</sup> "Para que ingresen las prepagas debería estar más avanzada la desregulación de las obras sociales", dijo el representante del Banco Mundial (*Clarín*, 14/5/97). El subsecretario de Salud confesó a fin de ese año que "nosotros seguiremos avanzando en el proceso de reconversión de las obras sociales, que demandará dos años más. Y recién en ese momento se podrá habilitar la libre competencia entre éstas y las prepagas" (*El Cronista*, 10/12/97).

<sup>11</sup> Además, a fines de 1998 en la Superintendencia de Seguros de Salud se computaban mas de 70 obras sociales dadas de baja por dificultades o escaso numero de beneficiarios.

En cuanto a la desregulación, datos de un estudio reciente<sup>12</sup> nos informan que la apertura al sistema de libre elección de los afiliados tuvo un efecto lento durante el período 1997-1999, pues sólo 7.5% del total de afiliados titulares del sistema de Obras Sociales y 8,2% del total de beneficiarios decidieron cambiar de Obra Social. Eso se debió a la falta de un marco regulatorio global, a la fuerte oposición de los gremios a estas medidas y a la escasa organización de las Obras Sociales para enfrentar la apertura del sistema. Quienes cambiaron de Obra Social se caracterizaron por tener una elevada remuneración mensual, edad máxima de 30 años, sin grupo familiar a cargo, y por poseer una mayor información sobre las opciones. Las Obras Sociales más perjudicadas fueron las entidades grandes (más de 100.000 afiliados), a diferencia de las menores que utilizaron como estrategia de supervivencia la suscripción de convenios con empresas de medicina pre-paga<sup>13</sup>.

La desregulación del sector, es decir, la autorización del traspaso de afiliados (junto con su aporte) entre obras sociales hizo posible que los afiliados de mayores ingresos, es decir, aquellos cuyo aporte superaba el costo promedio del PMO, pudieran abandonar las obras sociales con mayor déficit en sus servicios y acceder a otra cuyas prestaciones juzgara como de mayor calidad o prestigio.

Por su parte, el establecimiento del Programa Médico Obligatorio (PMO) para las Obras Sociales y las empresas de medicina-prepaga, conformado por un paquete básico de prestaciones (prevención, diagnóstico y tratamiento médico y odontológico obligatorio), implicó que en muchos casos se debieran extender y mejorar las coberturas médicas, y se intentara fortalecer la red de atención primaria creando centros específicos con la orientación de médicos de familia. Pero también la entrada en funcionamiento del PMO, puso en práctica una nueva concepción que dejaba de lado el paradigma bajo el cual las obras sociales prestaban una cobertura universal e integral. En efecto, en una segunda etapa, "... los trabajadores cuyos aportes superan el costo del PMO de su grupo familiar accederían a prestaciones médicas superiores. Habría así un segmento de cobertura médica básica igual al PMO y otro diferenciado de acuerdo con el salario de cada familia" (*Clarín*, 3/5/97).

El PMO implicó que por un lado las empresas privadas de medicina prepaga tuvieran por primera vez un piso legal de prestaciones mínimas que debían garantizar, pero por otra parte las obras sociales pudieron ajustar hacia abajo sus prestaciones en el caso de las que superaban dicho piso mínimo, y arancelar de modo diferencial sus servicios en base a dicho programa, rompiendo así el principio de universalidad que regía el accionar de estas entidades desde su creación<sup>14</sup>.

La suma de estos elementos hizo que, como resultado de esta política, se reforzara la concentración de la oferta y la segmentación de la demanda, abandonando el principio de universalidad, fragmentando el universo entre los afiliados que podían acceder a servicios de mayor calidad, en base a un mayor aporte, eligiendo obras sociales "saneadas" gracias a su acceso al Programa financiado por el BM y gerenciadas con servicios conveniados con empresas de medicina prepaga, y aquellos que, afiliados a obra sociales que no accedían al programa (de

---

<sup>12</sup> Liliana Findling, María Arruñada, Ezequiel Klimovsky: Salud y Desregulación. El Proceso de Reconversión de las Obras Sociales en Argentina. Un Estudio de Caso. Instituto de Investigaciones Gino Germani. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de Buenos Aires, Argentina

<sup>13</sup> En muchas obras sociales (como la UOM) la migración de afiliados agravó las dificultades financieras. (En muchas empresas se ejerció presión para que sus empleados optasen por entidades privadas) y la disminución progresiva de la calidad de atención de sus prestaciones médicas. La crisis provocó serios problemas en el funcionamiento de los Centros y el pedido de convocatoria de los acreedores. Por otra parte, el manejo sumamente centralizado del gremio y las pugnas internas en períodos de renovación de delegados agravaron aún más el panorama.

<sup>14</sup> El Fondo Solidario de Redistribución (FSR) estableció un mecanismo de compensación automática para las entidades de menor ingreso, reintegrando la diferencia a la Obra Social en la cual la contribución de sus afiliados no cubría el valor del PMO.

las cuales se esperaba en realidad su desaparición) debían limitarse a esperar las prestaciones garantizadas por el PMO.

#### **4. Generación de cuasi mercados: el Programa FOMEC**

La utilización de mecanismos de cuasi mercados o "competencia administrada" ha sido una de las herramientas recomendadas por las instituciones multilaterales como medio para optimizar la asignación de recursos públicos, especialmente cuando se trata de programas cuyo objetivo es promover cierto tipo de nuevos comportamientos en el conjunto de los actores que componen el sector en el cual se procura intervenir, desalentar otros y premiar a los que se conducen del modo estimado deseable por los gerentes públicos.

Los mecanismos de gestión son diseñados de modo tal que los beneficiarios compitan entre sí, generalmente mediante el mecanismo de concurso público de proyectos. Deben cumplir con algunas condiciones para calificar como participante potencialmente elegible en tales concursos. Estas condiciones constituyen una suerte de "barrera de acceso" al "cuasimercado" generado por la administración. La misma posee una importancia crucial para una evaluación de los resultados del programa, pues condiciona sus resultados de antemano al restringir la participación a quienes de por sí poseen ciertas características institucionales estimadas como deseables por los conductores del proceso. De modo tal que aquellos que de por sí no posean las capacidades que les permiten calificar para resultar candidato a la recepción de fondos verán sumamente dificultadas las condiciones de acceso a los mismos. La consecuencia de ello es aumentar la brecha de calidad entre quienes integran el universo de potenciales beneficiarios del programa.

Podemos examinar estas aseveraciones mediante uno de los programas que desarrollaron esta operatoria. Nos referimos al llamado FOMEC. Este fue parte de una estrategia de mediano plazo destinada a elevar la calidad de la educación superior. En tal sentido configuró uno de los seis componentes del Programa de Reforma de la Educación Superior (PRES).

El FOMEC se orientó inicialmente a apoyar proyectos de reforma que las universidades decidieran emprender con vistas al mejoramiento de la enseñanza. Para ello, se propuso: a) promover la formación de posgrado de docentes en el país o en el extranjero, mediante becas de 2/4 años de duración; b) apoyar el mejoramiento de la oferta de posgrado por medio de profesores visitantes, inversión en equipamiento, consultoría, biblioteca, etc.) y c) financiar el desarrollo integrado de las carreras de ciencias básicas e ingenierías, incluyendo becas de grado y equipamiento para la docencia (Infomec, 1996).

El presupuesto originario para el FOMEC era de \$238 millones, de los cuales \$145 provenían del Banco Mundial. De ello fueron ejecutados aproximadamente unos \$170 millones. Su operación comenzó en 1996. Se llevaron a cabo cinco convocatorias, hasta el año 2000, extendiéndose la operatoria de los proyectos aprobados hasta el año 2003. En el curso de esta operatoria se aprobaron 500 proyectos presentados por 36 universidades nacionales. De los 500 proyectos aprobados se ejecutaron 472.

En el caso del FOMEC, su puesta de marcha implicó también, y en forma previa a su ejecución, de toda una serie de procedimientos de evaluación y categorización de programas y docentes, que permitieron calificar a los mismos en base a una serie de indicadores basados en sus antecedentes y rendimiento. Esta información permitió a los técnicos gubernamentales diseñar condiciones de acceso a los fondos promocionales que establecían, en base a la posesión de una cierta dotación de capital humano e institucional (y por consiguiente del atributo que se dio en llamar "calidad académica") la condición de acceso a los recursos. Cabe destacar que esa dotación

ya permitía posicionar a la unidad o programa académico en cuestión en niveles relativamente altos en el contexto universitario existente al comienzo del programa de reforma<sup>15</sup>.

Se ha caracterizado al FOMEAC como un programa de impacto focalizado. Pero esta definición no precisa el carácter diferencial de aquellos puntos focales en los cuales impactan en forma preferencial las acciones del programa. En efecto, sobre la base de lo dicho hasta aquí, podemos postular que el diseño del programa permite direccionar este "impacto focalizado" sobre todo hacia aquellas unidades académicas que ya de por sí concentraban las mayores capacidades, profundizando así la brecha de calidad existente al inicio del programa con respecto a aquellas con recursos relativamente menores. Surge entonces la cuestión acerca de si este impacto focalizado, si bien ha incidido positivamente en la capacitación de los docentes y la renovación del equipamiento de aulas, laboratorios y bibliotecas de gran cantidad de programas y unidades académicas, no ha tendido en realidad a fortalecer a los ya fuertes y reforzar, por lo tanto, la concentración de recursos -humanos, financieros- al interior del sistema universitario.

Resulta sugerente relacionar estas características de diseño con la participación informal que tuvieron en la formulación y con mayor grado de formalización en la etapa de implementación del programa el sector del universo académico posteriormente beneficiado en mayor medida con el programa. En efecto, la participación informal de sectores del universo científico-académico en la formulación de las bases del programa junto a los técnicos y funcionarios gubernamentales se vió de alguna manera institucionalizada luego en la conformación de los "comités de pares" encargados de evaluar y priorizar a los proyectos presentados. Lo cual implica la existencia de un acuerdo puntual entre la elite gubernamental reformista y al menos un sector importante de las elites que protagonizan la vida institucional universitaria, con respecto a los objetivos fundamentales a perseguir y en el reparto de recursos de poder que es posible arbitrar como consecuencia de las acciones a emprender.

Así lo expresó quien fuera uno de los responsables del programa del Programa, "Se buscó asociar al Estado con las Universidades. Los principales actores fueron: (i) funcionarios gubernamentales modernos, (ii) líderes académicos (la oligarquía de CBI], y (iii) conducciones institucionales innovadoras" (Marquís, 2003). Como una suerte de profecía autocumplida, se destaca en como un logro del programa la "Alta correlación del "éxito" (referente a la con indicadores de calidad: incentivos y acreditaciones) (Marquís, 2003).

## **5. Focalización y descentralización operativa: EL PAGV**

La implementación del Programa de Asistencia a Grupos Vulnerables (PAGV)<sup>16</sup> tiene características que sintetizan muchos de los elementos que caracterizaron el paradigma dominante en el diseño de programas sociales: focalización, ejecución descentralizada, gestión por proyectos.

---

<sup>15</sup> Se estableció que debían contar con suficiente proporción de docentes investigadores, y en el caso de los posgrados, que hubieran obtenido una calificación A o B de la Comisión de Acreditación de Posgrados primero y luego de la CONEAU.

<sup>16</sup> El objetivo del PAGV era "contribuir a disminuir la exposición a riesgos sociales, mejorar la calidad de vida de los grupos más vulnerables de la población pobre de los grandes aglomerados urbanos y los núcleos de población indígena del país y mejorar la eficiencia y eficacia del gasto social a disposición de los grupos en las áreas atendidas. El Programa busca alcanzar estos objetivos a través de la implantación de un modelo de gestión participativo en el ámbito local, la articulación con iniciativas comunitarias basado en el fortalecimiento de los organismos locales públicos y de la sociedad civil". (Reglamento Operativo, CVASS, Febrero de 1998). Para ello, "se actuaría descentralizadamente en el ámbito de comunidades urbanas y rurales sobre la base de procesos de planificación participativa que propicien soluciones solidarias, consensuadas, integrales y coordinadas a las necesidades de los grupos vulnerables. Su sustentabilidad vendría dada por la articulación y concertación entre los distintos actores sociales: estado nacional, provincial y municipal; sociedad civil y comunidad. El proceso se apoyará en la capacidad institucional de Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) y municipalidades, en coordinación con el nivel provincial respectivo". (Marco de Referencia, PAGV). El PAGV define como vulnerables a quienes -individual o colectivamente- no pueden acceder a bienes, recursos y capacidades socialmente disponibles, sufren la desvalorización o la pérdida de los que disponen, o enfrentan inhabilitaciones para hacer uso de los mismos. La vulnerabilidad se traduce en la exclusión permanente o transitoria respecto de las fuentes y derechos básicos del bienestar (trabajo remunerado y estable, conocimientos y habilidades, tiempo libre, seguridad y provisión de servicios sociales, patrimonio económico, ciudadanía política, integración social e identidad étnica y cultural). Estaba constituido por tres componentes: Viabilización del Acceso a Servicios Sociales (CVASS), Fortalecimiento Institucional: SISFAM y Atención a la Población Indígena.

## Segundo Congreso Argentino de Administración Pública. Sociedad, Estado y Administración

El Programa tuvo como objetivos específicos institucionalizar Procesos de Planificación Participativa (PPP), dirigidos a eliminar los factores que limitan la capacidad de los grupos indicados de acceder a servicios sociales existentes, como mecanismos de solidaridad y estimulación de demanda de servicios sociales por los grupos-meta del Programa, de articulación y movilización de actores sociales locales en la promoción, preparación, ejecución y evaluación de Planes Barriales (PB), Planes Multibarriales (PMB) y de comunidades indígenas; fortalecer la capacidad operativa y gerencial de los organismos participantes de gobierno local y provincial, de la sociedad civil y comunidad indígena para la gestión eficiente de los planes respectivos y mejorar la capacidad de la Secretaría de Desarrollo Social y organismos de gobierno nacional, provincial y municipal para focalizar la asignación de recursos de sus programas sociales a la población más necesitada. (Marco de Referencia del PAGV).

Los programas que, como el PAGV, son diseñados sobre la base de la focalización, se proponen asistir a sectores con problemáticas específicas, a fin de hallar un principio de solución a las mismas en base a un mix de asistencia y desarrollo de capacidades propias. Los programas así concebidos presentan la paradoja de requerir una amplia participación de otros actores sociales en su etapa de implementación, pero ser diseñados centralizadamente por especialistas que lo "bajan" ya armado a los actores sociales cuya participación se estima necesaria para su implementación. Estos en general optan por participar, pues en ello radica su posibilidad de disponer de mayores recursos.

El programa se desarrolló en ciertas áreas del país seleccionadas por estrictos criterios de focalización: existencia de "sectores de la población pertenecientes a las siguientes categorías: i) pobres emergentes (pobreza por NBI), ii) carenciados (pobres por NBI con ingresos bajo la línea de pobreza pero sobre la línea de indigencia), y iii) pauperizados o nuevos pobres (pobreza por bajos ingresos)". (Reglamento Operativo, PAGV). No pretendió tener cobertura nacional, sino, durante sus cuatro años de duración a contar desde 1998, ensayar el modelo en barrios urbanos y comunidades indígenas prioritarias.

El Programa definió "tipologías de intervención" que buscaban articular programas existentes exitosos, y ensayar experiencias nuevas que, en el contexto de las políticas locales vigentes, produjeran mejoras concretas de la calidad de vida de los beneficiarios señalados: (satisfacción de necesidades básicas y desarrollo sustentable del capital humano y social). En base a una metodología definida de modo centralizado, los proyectos a implementar en su marco adquirirían características distintivas en base a la participación de los actores sociales involucrados. No obstante, en este marco, las responsabilidades de los gobiernos municipales como "unidades ejecutoras" debían sujetarse a las metodologías y requerimientos del programa (Domenech 2002).

Los gobiernos municipales se hallaron así en la alternativa de adaptarse a un modelo de gestión en cuyo diseño no participaban y que ocasionaba no pocas dificultades en su acoplamiento con sus propias metodologías y modalidades de acción, generalmente desvalorizadas desde el paradigma de políticas sustentado por los responsables del diseño y ejecución del programa, que les permitía caracterizar la acción municipal como propia de un estilo burocrático y/o clientelístico a ser superado por propuestas tales como las del PAGV.

El rol de los Municipios en la implementación del PAGV era central desde la perspectiva de los responsables del programa, pero lo cierto es que en varios casos el Municipio se retiró como OE y debieron suspenderse las acciones. "*...La decisión política de la Municipalidad de ejecutar los proyectos comprometidos en el PB debía estar acompañada de un fuerte compromiso presupuestario, que desde el diagnóstico se revelaba como dificultoso, a esto se suma el contexto político provincial, que empezaba a transferir responsabilidades a los municipios en el marco del proceso de descentralización*" (Buriyovich, J. y Ase, I., 2001).

La percepción de los técnicos identificados con las premisas del programa, al mismo tiempo que descalificatoria respecto a las organizaciones "realmente existentes" en su campo de acción se transparenta en la "evaluación de medio término": "... la dinámica del PAGV es mucho más ágil que la de la burocracia estatal; esto trajo algunos conflictos y demoras, las cuales se subsanaron a través de una redistribución de tareas al interior de la administración (...) "conflictos y divisiones al interior del Municipio, inexistencia de acuerdos con las prioridades fijadas por el PAGV (El Municipio prioriza la obra pública). Los niveles de exigencia de los proyectos eran altos para la gestión; continuidad de prácticas clientelares en la ejecución de las políticas sociales y desacuerdos en torno a la concepción de las políticas sociales; conflictos políticos partidarios al interior del Municipio, cambios en la coordinación de los proyectos por cambio de autoridades; problemas burocráticos que dificultan el cumplimiento de los acuerdos y crisis financiera generalizada" (Buriyovich, J. y Ase, I., 2001)<sup>17</sup>.

A modo de "cambios positivos" en los municipios, desde la perspectiva de los evaluadores del programa se apuntan: *cambios en la modalidad de intervención en la política social del Municipio a partir del fortalecimiento y rediseño de la Secretaría de Desarrollo Comunitario; el agregado de temas a la agenda de prioridades a partir de debates realizados en el marco de los Comités de Seguimiento Local y la ejecución de los proyectos que permiten un relacionamiento más directo entre el ejecutivo y los ciudadanos. Sin embargo, no se abandonan las prácticas asistencialistas y clientelares* (...) "hubo que instalar cuentas diferenciadas, carpetas independientes por proyectos, y esto tuvieron que entenderlo en tesorería aquí, pero también el Tribunal de Cuentas". Otras metodologías y herramientas del PAGV tales como diagnóstico y priorización de necesidades a través de metodologías participativas, comisiones de trabajo, presentación de propuestas por comisión, presentación de resultados en convocatoria abierta también fueron incorporadas a los municipios (Buriyovich, J. y Ase, I., 2001).

En este contexto, fue posible atribuir muchos fracasos del programa a los defectos de las organizaciones ejecutoras: "El Municipio como unidad ejecutora sigue sosteniendo los vicios y las características negativas de una organización burocrática rígida que tiene limitaciones para aceptar e incorporar cambios. Esta organización ha establecido una relación con los vecinos, muchos de ellos beneficiarios de programas sociales, sustentada en gran medida en el clientelismo y la asistencia. Por otra parte existe en ellas una modalidad más lenta para tomar decisiones y llevar adelante acciones. El PAGV necesitaba tal vez, una mayor descentralización del poder que fue difícil de conseguir en los municipios. Además el PAGV, programa social enmarcado en una política social, se insertaba en los municipios en un momento donde desde el nivel central del gobierno se propugnaba la descentralización lo cual implicaba una importante carga para el nivel local. Es decir, en muchos casos, las prioridades en las políticas de los municipios diferían de las que parecía manifestar el PAGV llevando como objetivo la atención de los sectores de población más vulnerables. Los tiempos políticos también se sumaban a las dificultades que ofrecía el municipio como organización ejecutora ya que los coordinadores o dirigentes variaban de acuerdo a los cambios en el gobierno o a los acuerdos y negociaciones políticas lo cual en muchos casos perjudicaba la continuidad del programa" (Domenech, 2002).

## **6. La gestión por proyectos: fragmentación y descapitalización institucional**

En los últimos tiempos la gestión por proyectos<sup>18</sup> se ha utilizado en cuestiones que requieren la articulación de distintos actores sociales y en cuya resolución participan distintos niveles de

---

<sup>17</sup> *Tales situaciones quedan puestas de manifiesto en las expresiones vertidas por actores involucrados.... "Los niveles de exigencia de los proyectos eran altos para la gestión.. eran los proyectos más caros... El municipio pone el eje en otras cosas por ejemplo obra pública..." (funcionario Municipal) (Buriyovich, J. y Ase, I., 2001).*

<sup>18</sup> Esta noción comprende "un paquete de inversiones, medidas de política y acciones institucionales y de otro tipo dirigidas a alcanzar un objetivo de desarrollo" (Baum y Tolbert, 1985) La adopción de enfoques estratégicos que privilegian la ejecución de acciones orientadas a generar procesos de activación social, encadenamientos entre actores u orientados a la

gobierno. Ha sido analizada extensamente por Martínez Nogueira en un trabajo reciente (2002), considerando su articulación con otras reformas de la gestión pública. Observa el autor que este tipo de gestión se ha difundido sobre todo asociada a la utilización de los recursos de entidades multilaterales de financiamiento o de agencias de cooperación bilateral. Tal proliferación de programas de asistencia financiera y técnica internacional dió lugar, sobre todo en la segunda mitad de los años '90, a la proliferación en el seno de la Administración Pública de "unidades ejecutoras" de los mismos, que configuran una suerte de "administración paralela" (Martínez Nogueira, 2002)<sup>19</sup>.

Según el autor, en América Latina los proyectos suelen constituir una expresión de las preferencias de las instituciones que los financian, con débiles relaciones con los ámbitos que tienen responsabilidad central sobre las temáticas específicas y con respecto al funcionamiento del aparato administrativo. La difusión de la gestión por proyectos en las estrategias de modernización o de transformación del estado no ha sido determinada por la naturaleza de la actividad sino por la necesidad de diferenciar acciones, recursos y regímenes normativos como consecuencia de las condiciones impuestas por el financiamiento. Para que la implementación de los proyectos no se viera obstaculizada por los déficits de capacidad de gestión de cada país, se ha recurrido a las unidades ejecutoras de proyecto como mecanismos excepcionales con una existencia temporaria vinculada a su duración. Las "UEP" están dotadas con frecuencia de sistemas normativos extraordinarios y actúan sin las limitaciones de capacidades y de recursos asociadas a las normas de tipo general y a los regímenes de personal que regulan el funcionamiento de las administraciones públicas. La intención enunciada para su creación es la superación de las carencias en las capacidades de gestión, pretendiendo eludir muchas de las restricciones y limitaciones provocadas por sectores públicos débiles, salarios no competitivos, marcos normativos excesivamente complejos e ineficiencias generalizadas<sup>20</sup>. "Estas UEP se han constituido en ámbitos alternativos, diferenciados y no complementarios de los aparatos administrativos regulares: expresan el *ethos* de la nueva gestión pública, implican la clara demarcación entre las decisiones políticas y los ámbitos administrativos, adoptan la gestión por resultados, cuentan con sistemas de monitoreo y evaluación, y tienen un componente simbólico no desestimable vinculado a la eficiencia y la transparencia. En algunos países, estas unidades son verdaderas administraciones públicas paralelas regidas por lógicas particulares, con mecanismos de control que difieren de los habituales. Es frecuente que manejen recursos importantes, disponen de personal calificado y ofrecen condiciones de trabajo y de proyección profesional que a veces contribuyen a empobrecer los planteles permanentes de personal. Además, uno de los objetivos que se les asigna es establecer reglas de conducta y hábitos administrativos que permitan generar modelos referentes para el resto del sector público, así como precipitar un aprendizaje sobre normas, sistemas y procedimientos" Asimismo, las UEP "... rompen con la organicidad de las estructuras, acrecentando la desarticulación y la falta de coordinación externa y (...) contribuyen a agravar los problemas de estructuras que responden a consideraciones situacionales, con unidades yuxtapuestas, duplicaciones funcionales y dilapidación de recursos. Inciden negativamente sobre la ya escasa coherencia "horizontal" de la acción estatal: entorpecen la coordinación en vez de facilitarla, provocan la "fractura" al interior de las políticas públicas y hacen más difícil la apreciación social de los impactos del conjunto de acciones de gobierno".(Martínez Nogueira, op. cit.).

---

replicación de experiencias, también tiene demandas para las que esta modalidad de gestión estaría mejor preparada para satisfacer (Martínez Nogueira, 1998)..

<sup>19</sup> Según el autor, existiría consenso en las mismas agencias de financiamiento respecto a que la implementación de los proyectos dista de ser satisfactoria, y de hecho han reconocido esta situación en múltiples documentos, dando lugar a procesos internos de debate y reflexión

<sup>20</sup> En los países asistidos, las UEP serían vistas por unos como resultantes de una imposición de estas agencias que introducirían una fractura no deseable en la administración del Estado, mientras que para otros constituyen medios indispensables para la innovación en las políticas y para una gestión más eficiente (Martínez Nogueira, 2002).

¿Cuál es la lógica que preside el diseño de las UEP? Según el autor, el mismo se lleva a cabo "... sin una apreciación rigurosa del marco institucional y organizacional en el que deberán operar (...) es el producto de una evaluación circunscripta a los requerimientos de los proyectos, con reducida o nula consideración de las formas y consecuencias de su inclusión en las estructuras organizacionales y sobre los mecanismos regulares para la implementación de políticas. Ello también contribuye a explicar el frecuente aislamiento en que caen, así como *la limitada capacidad de las UEP para que sus innovaciones en la gestión se incorporen como nuevos patrones de comportamiento en el resto de los ámbitos técnicos y burocráticos. La experiencia indica que estas unidades suelen tender a la autosuficiencia, convirtiéndose con excesiva frecuencia en enclaves institucionales, aislados del resto del sistema administrativo*<sup>21</sup>.

En suma, este aislamiento de las UEP resulta en un debilitamiento de las capacidades de las administraciones públicas, ya que: "... generan recelos en las unidades de línea, impactan negativamente sobre la posibilidad de retener profesionales de alto nivel y refuerzan la operación de círculos perversos que conducen al deterioro constante de la gestión estatal. Así como los proyectos no pueden concebirse como instrumentos aislados, sino como expresión de políticas públicas que les dan sentido, las UEP no pueden pensarse al margen de los modelos organizacionales que requieren una nueva institucionalización".

Puede concluirse, por lo tanto, que el problema básico a resolver es la articulación efectiva de estas unidades con el resto de la administración, siempre que sea necesaria su instalación. Carentes de tal articulación, no son capaces de realizar aportes positivos a la construcción de capacidades institucionales de los países "asistidos".

## **7. Conclusiones**

Tal como expresa Gaitán (2002), las políticas sociales remiten a determinados arreglos institucionales que expresan relaciones de poder entre estado, sociedad y sectores sociales. En la Argentina de los noventa, estos arreglos institucionales dieron lugar a una serie de estrategias como la focalización, la gestión por proyectos y la descentralización operativa con articulación de jurisdicciones gubernamentales de distinto nivel en la implementación, que se transformaron en las características principales del paradigma dominante para el diseño de políticas sociales en los años noventa. Se concibió a las mismas como "políticas compensatorias" de los necesarios costos sociales de la implementación de programas de "reforma estructural" y para asistir a los sectores que aún no fueran alcanzados por el derrame de sus beneficios.

- La focalización implica el esfuerzo de sostener importantes equipos técnico-profesionales para la ejecución de múltiples acciones de reducido alcance y eficacia dispar; lo cual, en el contexto de una situación social de la gravedad y extensión como la que presenta la sociedad argentina, implica un gran esfuerzo para la obtención de resultados que resultan prácticamente inadvertidos. Es como si el Estado sostuviera una gran caravana dotada de gran cantidad de costosos recipientes que recogen agua de fuentes distantes para arrojarlos en el desierto, con la esperanza de favorecer el desarrollo de algún oasis aquí y allá. La implementación de estos programas, diseñados en muchos casos como "experiencias piloto", ha tenido resultados en general de alcance muy limitado con respecto a la magnitud de los indicadores de pobreza estructural, de ingresos y de empleo que definen al universo de sus beneficiarios potenciales.
- En cuanto a la "descentralización operativa" la profusión de programas sociales compensatorios ha generado para las instancias de gobierno local comprometidas en su implementación un incremento notable de las exigencias de trabajo no sólo en el campo estrictamente social sino administrativo. En efecto, la gestión de las compras y contrataciones

---

<sup>21</sup> Cursivas no presentes en el original (N. del A.)

que exige el cumplimiento de las contrapartes comprometidas por cada gobierno local da lugar a nuevas tramitaciones que sobrecargan los ya de por sí frágiles sistemas administrativos municipales.

- La utilización de mecanismos de "cuasi mercado" refuerza la concentración de recursos existente en el universo de beneficiarios de las políticas sociales a implementar, si las barreras de acceso a tales "cuasi mercados" reflejan los valores e intereses de los segmentos de aquellos beneficiarios que cuentan con mayor dotación de recursos al dar inicio tal programa;
- La forma en que se gestionan los programas de asistencia financiera y técnica por parte de instituciones financieras multilaterales (como el Banco Mundial y el BID) incide en forma directa en la configuración de "administración paralela" La multiplicación de programas y proyectos "focalizados", ligados al financiamiento de agencias internacionales, da por resultado un modelo de gestión que, lejos de constituirse en un medio apto para la construcción de capacidades, puede servir para generar formas particulares de captura burocrática. Esto genera las condiciones para el despliegue de nuevas formas de clientelismo, amparadas en su modalidad de contratación. Grupos profesionales, firmas consultoras, etc., suelen tener a las UEP como cotos de caza privados (Martínez Nogueira, 2002).

En un sentido de conjunto, Isuani y Bustelo concluyen que, en los noventa, si bien se intentó resolver los desequilibrios macroeconómicos y sociales, sólo se tendió a resolver los primeros (Isuani y Bustelo, 1991) Más allá de las exigencias y condicionamientos de los organismos internacionales y del capital financiero transnacional, las elites políticas tuvieron márgenes apreciables de autonomía en la adopción e implementación de las reformas.

Las elites estatales fueron impotentes para encontrar formas alternativas de gestión pública que implicaran tanto la no aceptación acrítica de los paradigmas de política difundidos y promovidos por los organismos internacionales de crédito y el bloque de poder, como así también la superación de modos de gestión que ya habían entrado en crisis en los años ochenta.

En este sentido, resulta problemático afirmar que el uso "pragmático" que las elites nacionales han hecho de ciertas cuestiones recomendadas por los organismos multilaterales abre la puerta a la posibilidad de alternativas de gestión con mayor autonomía enraizada<sup>22</sup>. Resulta innegable que la extrema debilidad del estado a fines de los años ochenta conspiró contra las posibilidades de oponer a las exigencias de los organismos internacionales, en tiempos de crisis fiscal y cierre de mercados financieros. No obstante, es necesario reconocer que las élites gubernamentales no hallaron otro medio de superar la crisis que plegarse a los objetivos estratégicos del capital financiero transnacional y de los actores locales má ligados al mismo o que coyunturalmente se constituyeron en sus aliados, conformando un bloque de poder que sirvió de sustento y beneficiario principal del proceso.

En cuanto al rol de los organismos internacionales, resulta problemático atribuirles el haber marcado por sí solos, mediante imposiciones ligadas a las condicionalidades de su asistencia financiera,, la agenda de la reforma en el ámbito de las políticas sociales. Si bien cumplieron en los años noventa un papel crucial en cuanto a establecer los nuevos paradigmas de diseño e implementación de políticas sociales, actuando como unna suerte de polea de transmisión de la visión de los principales actores en el marco de la hegemonía de los actores ligados a los mercados financieros transnacionales, no hay que dejar de lado los factores internos que materializaron esas exigencias en políticas públicas. Por un lado, las necesidades políticas de las élites gubernamentales locales en cuanto a construir instrumentos de gobernabilidad fueron marcando el ritmo y señalando la conveniencia o no de implementar cada una de las reformas. Por otro, la presión de los distintos actores sociales internos, pertenecientes al bloque de poder, o enfrentados táctica o estratégicamente al mismo, incidió de manera destacable en la

---

<sup>22</sup> El término pertenece a Peter Evans.

## Segundo Congreso Argentino de Administración Pública. Sociedad, Estado y Administración

conformación de la agenda. Distintos actores empresariales ejercieron presión para que la agenda incorporase la transformación de áreas de intervención estatal en nuevos mercados; en tanto actores subordinados tecnocráticos ejercieron su influencia al interior del aparato del estado, en sus múltiples centros de decisión, para promover el acceso a líneas de financiamiento que ampliaran sus recursos y puntos de inserción privilegiada en el aparato estatal.

Es posible sintetizar lo expuesto hasta aquí afirmando que la adopción de la política de reforma, más allá de las presiones de los organismos financieros de crédito, obedeció a una acción relativamente autónoma del estado argentino, su diseño se nutrió de los paradigmas de política difundidos y sustentados principalmente por los organismos financieros internacionales, y su implementación se vió librada a los avatares dictados por la configuración de los sucesivos escenarios políticos de la década, preservando el gobierno un apreciable margen de autonomía en cuanto al timing del proceso, el cual utilizó bastante a discreción en orden a servir sus conveniencias de cada momento.

La experiencia de los años noventa parece confirmar entonces que el poder de los principales actores político económicos transnacionales, incluso en la era de la globalización, impacta sobre los espacios nacionales con la necesaria mediación de las políticas públicas que cada Estado adopta, y los resultados por consiguiente variables según haya sido la toma de posición del mismo. Por otra parte, hoy resulta evidente que la implantación masiva por parte de las elites gubernamentales de un paradigma de políticas "*ready made*" no es una condición necesaria ni suficiente para consolidar un nuevo modelo de gestión compatible con las nuevas condiciones del escenario mundial post globalización regido por las exigencias del capitalismo financiero.

Es indispensable asumir que una meta de redistribución del ingreso no es congruente con una política social financiada con recursos de organismos internacionales de crédito. Por el contrario, resulta un mecanismo que evita que la política social redistribuya al menos en parte el ingreso nacional, ya que no son los sectores más favorecidos hoy quienes aportan sino que los programas son financiados con deuda, es decir, con recursos futuros del conjunto de la sociedad.

La experiencia de los años noventa ha permitido comprobar que el Estado posee pequeños márgenes de autonomía, variables según de qué cuestiones se trate, y la peculiar configuración de actores, intereses y recursos de poder que se conforme en torno a ellas, que se ha manifestado puntualmente en la capacidad que exhibieron las elites gubernamentales en retrasar o suspender ciertas políticas de reforma estructural de acuerdo a las conveniencias dictadas por el escenario político de cada momento. El desafío en este nuevo milenio es utilizar esos márgenes de autonomía, ampliados por cierto por la crisis de la convertibilidad y el *default* y la nueva relación que se debe establecer con los actores del mundo financiero, ya no para maniobrar de manera oportunista en el marco de los objetivos definidos por organizaciones internacionales sino para articular nuevas coaliciones de intereses sociales y hallar nuevos paradigmas de política que reflejen sus percepciones respecto de las necesidades a servir y a las prioridades a establecer. Este nuevo paradigma deberá responder de modo consistente al desafío de retome y consolide el crecimiento sin que éste implique necesariamente la profundización de la fragmentación social ni ejercer una confianza irrestricta en hipotéticos derrames futuros, que sirvan de coartada para postergar indefinidamente la búsqueda consciente de una sociedad argentina con niveles de equidad compatibles no sólo con ideales de justicia sino con su propia cohesión y supervivencia.

**BIBLIOGRAFÍA**

- Banco Mundial: El Estado en un mundo en transformación. Informe sobre el desarrollo mundial, año 1997.
- BID, Programas sociales, pobreza y participación ciudadana, Jarquín, E. Y Caldera, A. Editores, Washington, 2000.
- BURIJOVICH, Jacinta; ASE, Ivan, Evaluación de medio término de PAGV (Programa de Atención a Grupos vulnerables), Informe ejecutivo, julio 2001.
- BURIJOVICH, Jacinta; ASE, Ivan, Evaluación de medio término de PAGV (Programa de Atención a Grupos vulnerables), Informe final, cap. 5, julio 2001.
- CLAD: Una nueva gestión Pública para América Latina, Octubre 1998
- Domenech, Patricia. Posibilidades y limitaciones de la articulación en el modelo de gestión y la implementación de políticas y/o programas sociales. Análisis desde la experiencia de un programa social: Programa de Atención a Grupos Vulnerables (PAGV). Ponencia al primer congreso nacional de políticas sociales, Universidad Nacional de Quilmes, mayo 2002.
- Findling, Liliana, María Arruñada, Ezequiel Klimovsky: Salud y Desregulación. El Proceso de Reconversión de las Obras Sociales en Argentina. Un Estudio de Caso. Instituto de Investigaciones Gino Germani. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de Buenos Aires, Argentina
- GAITAN, Flavio Alfredo "El financiamiento internacional de las políticas sociales de un Estado Periférico" Primer Congreso de Políticas Sociales, Universidad Nacional de Quilmes, mayo de 2002.
- Marqués, Carlos: FOMEC: estrategias, lecciones y prospectiva. Buenos Aires, Abril 2003.
- Martínez Nogueira, Roberto: Las Administraciones Públicas Paralelas y la construcción de capacidades institucionales: la gestión por proyectos y las unidades ejecutoras. Revista del CLAD, Octubre 2002, Caracas.
- Material documental de los Ministerios de Educación, Salud y Desarrollo Social.
- Diarios Clarín, Página 12, El Cronista Años 1996 - 2000.