

La experiencia neoliberal. Privatización de servicios públicos y reforma laboral en perspectiva neoinstitucionalista, 1989-1996

The neoliberal experience. Privatization of public services and labor reform in institutionalist perspective, 1989-1996

Silvina Gibbons

Silvina Gibbons es docente e investigadora en la Universidad Nacional de Rosario y en la Universidad Nacional de Entre Ríos, Argentina.
E-mail: silgibbons@yahoo.com

resumen

Este trabajo analiza la dinámica institucional de aplicación de las reformas estructurales orientadas al mercado en Argentina durante los primeros años de la década de 1990. Para ello, se recupera la literatura que propone algunas variables para analizar las debilidades de instrumentación de las políticas de reforma, en función de las instituciones políticas y los actores involucrados. El objetivo es determinar el desempeño institucional en la aplicación de dos políticas de reforma: las privatizaciones y el establecimiento de un marco regulatorio para las nuevas empresas, por un lado, y la reforma laboral, por otro. Cada una de estas políticas enfrentó problemas diferentes e involucró distintos actores de manera disímil, de modo que también resultaron en reformas con distinto grado de éxito. Se seleccionaron estos casos con la intención de observar en cada uno de ellos el funcionamiento institucional y de los actores sociales, toda vez que ello permite comprender la dinámica asumida por el cambio en las reglas de juego.

palabras clave

privatizaciones / reforma laboral / instituciones / actores sociales

summary

This paper analyzes the institutional dynamics of implementation of market-oriented structural reforms in Argentina in the early 1990s. We recover the literature that suggests some variables to analyze the weaknesses of implementation of reform policies, depending on the political institutions and actors involved. The objective is to determine the institutional performance in the implementation of two policies of reform: privatizations and the establishment of a regulatory framework, on one hand, and labor reform, on the other. Each of these policies faced different problems and involved stakeholders in dissimilar way, so that also resulted in reforms with varying degrees of success. These cases were selected with the intention of observing the functioning of institutional and social actors in each one, in order to understand the dynamics assumed by the change in rules.

keywords

privatizations / labor reform / institutions / social actors

Durante la segunda mitad de los años 80 y la década del 90, ingresaron en la agenda política de numerosos países ciertas modificaciones de las funciones económicas en manos del Estado que se conocen como “reformas estructurales orientadas al mercado”. Dichas reformas se nutrieron en parte del programa contenido en el llamado “Consenso de Washington”, que incluía un listado de políticas públicas propuestas para transformar el Estado y su rol en la economía de los países latinoamericanos y que recibiera el respaldo de los organismos internacionales de crédito. Bajo estos parámetros, en Argentina se elaboró un paquete de reformas con el objetivo de modificar las relaciones entre Estado y sociedad imperantes durante las décadas previas.

En los años de posguerra, y de la mano de la incorporación a la política de un sector popular activo, se consolidó un régimen social de acumulación¹ (en adelante RSA) sobre las bases institucionales diseñadas en la década previa. Este régimen se asoció a una estrategia de desarrollo con eje en el capital industrial y orientada al mercado interno.² Este modo de integración de la economía, la sociedad y la política se configuró a partir de ciertas características propias. El Estado fue un actor central cuyas acciones organizaban la arena política, económica y social. Este rol se estructuró en condiciones de debilidad institucional de determinadas agencias del aparato estatal, del parlamento y el sistema de partidos (Cavarozzi, 1996b: 105-125), de modo tal que coexistió con una fuerte inestabilidad política.

Este RSA, que se consolida a mediados de los años 40, ingresa en un período de crisis en la década de 1970 y finalmente se disuelve a finales de los 80, se articuló con una “fórmula política” que generó “dificultades para consolidar un régimen político, fuera democrático o no” (Cavarozzi, 1996a: 130). La centralidad del Estado fue la contraparte de la debilidad del sistema de partidos y el parlamento. Dicha centralidad no implicó fortaleza, ya que el Estado tuvo dificultades para imponerse a los actores sociales, situación que volvió más problemática tanto su centralidad como la inestabilidad del régimen político.

Otra de las características intrínsecas de este RSA fue la existencia de una inflación moderada que operaba como un “impuesto inflacionario”, mecanismo fiscal de generación de recursos y atribución del gasto. Las diferentes estrategias de desarrollo implementadas desembocaban en recurrentes crisis de la balanza de pagos que impedían alcanzar un crecimiento autosostenido, generando “ciclos económicos” expansivos y recesivos (O’Donnell, 1977). En este marco, la puja distributiva se trasladó al Estado, que fue incapaz de mantenerse autónomo frente a las diversas demandas de los actores sociales entre los que se incluyen los sectores exportadores, los industriales mercado internistas y los trabajadores.

Una de las manifestaciones de este funcionamiento del sector público fue la consolidación, en los años ‘60 y ‘70, de lo que Cardoso denominó “anillos burocráticos”, en referencia a círculos que cortan horizontalmente al Estado y la sociedad, a partir de la interiorización en el primero de intereses privados que trasladan al sector público la puja distributiva (Cardoso, 1972). Desde mediados de la década del ‘70 el Estado ingresó en una profunda crisis expresada, entre otras cosas, por un aumento exponencial del conflicto distributivo que terminó

por estallar hacia fines de los '80, dando lugar a las *reformas estructurales orientadas al mercado*.

El diagnóstico común indicaba que los mecanismos fundamentales sobre los que descansaba aquella matriz de desarrollo estaban agotados. Se pasó de confiar en el Estado como instancia de organización de la economía y la sociedad, a convertirlo en el eje de los problemas existentes. Fue percibido como ineficiente y excesivamente grande; asfixiaba el funcionamiento de la economía al tiempo que se convertía en un obstáculo para el desarrollo y el crecimiento económicos. Se denunció su corrupción y su debilidad frente a los intereses privados. Además, se remarcaron el clientelismo y la inoperancia de su burocracia. Sumado a esto, la “crisis de la deuda” y otros indicadores demostraron que la situación económica internacional había cambiado y que la estrategia mercado internista no era adecuada para el contexto de globalización comercial y financiera de fines de siglo.

Frente a esto, se diseñaron estrategias tendientes a liberalizar el comercio y el sistema financiero, retirar al Estado de sus funciones productivas, anular los regímenes de promoción industrial y regional, reformar la administración pública y la legislación laboral. El ingreso de estas políticas en las agendas estatales no implicó su traducción inmediata en reformas de las políticas públicas. El diverso grado de éxito obtenido en su aplicación estuvo delimitado por las características institucionales y la tradición de interrelación institucional en el país. Dichas modalidades de aplicación dependieron de las instituciones implicadas en cada una de ellas y su modo histórico de funcionamiento en Argentina, como así también de la existencia de una percepción pública de la crisis económica³ ligada al agotamiento del RSA montado durante la segunda posguerra. El cambio en las reglas de juego implicó que diversos sectores sociales y políticos se convirtieran en los nuevos perdedores o ganadores de las reformas, lo que obligó a los gobiernos reformistas a hacer frente a dificultades en su relación con las organizaciones de la sociedad civil.

En este trabajo se analiza la dinámica institucional de aplicación de reformas estructurales orientadas al mercado en Argentina durante los años 90. Para ello se recupera el funcionamiento institucional del RSA mercado internista. Seguidamente, se aborda la literatura que propone algunas variables para analizar las debilidades de instrumentación de las políticas de reforma, en función de las instituciones políticas y los actores involucrados. En tercer lugar, se reconstruye el desempeño institucional en la aplicación de dos políticas de reforma: las privatizaciones y el establecimiento de un marco regulatorio para las nuevas empresas, por un lado, y la reforma laboral, por otro. Se han seleccionado estos casos con la intención de observar para cada uno de ellos el funcionamiento institucional y de los actores sociales, toda vez que ello permite comprender la dinámica asumida por el cambio en las reglas de juego. Cada una de estas políticas enfrentó problemas diferentes e involucró distintos actores de manera disímil, de modo que también resultaron en reformas con distinto grado de éxito. En el primer caso, las privatizaciones no implicaron el retiro del Estado sino una redefinición de sus

ámbitos y modos de intervención. Se sostiene aquí que su incapacidad para diseñar esquemas regulatorios efectivos para las nuevas empresas no estuvo relacionada con las intenciones subjetivas de los agentes implicados en la toma de decisiones sino por el interjuego de los actores involucrados en la política pública. La delegación de incumbencias del Poder Legislativo en el Ejecutivo afectó la utilización de canales institucionalizados para implementar estas reformas. La incompetencia de la burocracia y la ausencia de *enforcement* judicial explican también las dificultades en la puesta en funcionamiento de organismos de regulación. El medio ambiente institucional no cooperativo llevó a la implementación de políticas no efectivas. Distinto es el caso de la reforma laboral, ya que el nexo entre el gobierno y los trabajadores organizados en sindicatos motivó que se realizaran acuerdos intertemporales entre los actores involucrados y que fuera el Poder Legislativo el ámbito elegido para la sanción de la nueva normativa.

Se adopta en este trabajo un enfoque neoinstitucionalista. Esta corriente ha argumentado que el desempeño económico no es independiente de la política y las instituciones. El comportamiento de las instituciones, entendidas como reglas de juego, define tanto los límites como las oportunidades en la actividad de los agentes económicos. Los actores se comportan como jugadores que procuran beneficiarse a través de la aceptación o modificación de las reglas de juego. La dinámica entre actores y reglas de juego es fundamental para explicar el éxito o fracaso de las políticas públicas.

Abordar el análisis de las capacidades institucionales con las que contaron las agencias de gobierno involucradas en diferentes áreas de reforma, permite establecer cuáles fueron los límites y las oportunidades que enmarcaron la toma de decisiones políticas durante la administración de Carlos Saúl Menem. La existencia de instituciones fuertes contribuye no sólo al logro de los objetivos propuestos sino también a la continuidad de dichas políticas públicas. “Cuestiones tales como la inseguridad jurídica, la corrupción, la baja efectividad de las políticas sociales y de las políticas públicas en general, el ejercicio efectivo de derechos de ciudadanía, tienen en común, en el terreno de la política activa, precisamente la necesidad de fortalecimiento institucional” (Palermo, 1997).

Las reformas promovidas por el Gobierno buscaron transformar las características, la dinámica y la calidad de las políticas públicas; entendidas como “el conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que en un momento determinado los ciudadanos y el propio gobierno consideran prioritarios” (Tamayo Sáez, 1997: 281). Entre ellas se pueden incluir las políticas económicas, monetarias, fiscales, financieras, comerciales, productivas, sociales y redistributivas.

En esta línea, es relevante analizar el desempeño del sistema político en Argentina durante los años previos a la adopción del paquete de reformas. Este aspecto es central para el análisis en tanto “los procesos que vinculan ambos niveles analíticos (la política y las políticas públicas) se desarrollan mediante ciertas reglas de juego formales e informales (instituciones) reconocidas y aceptadas por los participantes, que enmarcan prácticas de disputa y negociación entre los mismos”

(Repetto, 1998: 64). Este trabajo se interroga en torno a cuáles fueron las características históricas del sistema de partidos en Argentina y cómo influyó en la forma que adquirió el proceso de reformas. A su vez, se aborda aquí el rol de los actores sociales en el desenvolvimiento del sistema político y en las resultantes políticas públicas, cuestión ineludible ya que los actores sociales han mantenido una fuerte capacidad para imponer y vetar diversas políticas.

Problemas institucionales en Argentina

Un rasgo característico de la Argentina en el período que se inicia con la gran crisis de 1929 fue la inestabilidad tanto de los regímenes políticos como de las políticas. Novaro (2006) afirma que aquí la crisis golpeó más duramente que en otros países latinoamericanos porque muchos de sus componentes se venían gestando en el período previo. Esta situación resultó en la instauración de un régimen antiliberal y modernizador que desembocó en el surgimiento de un movimiento de masas.

El peronismo incorporó a la vida política a un sector popular activo a partir de una estrategia que implicó la penetración no institucionalizada del sindicalismo en el aparato estatal. Este nuevo espacio ocupado por los sindicatos fue una fuente de inestabilidad política y está en el origen de las serias dificultades que enfrentaron, tanto Juan D. Perón como sus sucesores, para subordinarlos a diversos proyectos políticos o económicos. Luego de la caída del líder, los sindicatos fueron objeto de variados intentos por excluirlos de la toma de decisiones. Dichas circunstancias generaron las condiciones para que privilegiaran “la presión por sobre la cooperación, lo que los volvía sistemáticamente renuentes a comprometerse en el diseño e implementación de políticas públicas” (Novaro, 2006: 35). Por su parte, los empresarios no se organizaron en un partido político que los representara a causa de la heterogeneidad de sus intereses y en tanto contaban con otros canales de presión más efectivos.

Esto acentuó una tendencia ya entrevista en el período previo que delineó partidos fuertes y un sistema político débil. Desde la óptica de Cavarozzi, los partidos políticos en Argentina se han caracterizado por su larga trayectoria y una tradición y estilo partidario sólidos. Sin embargo, esta situación individual favorable no pudo traducirse en un sistema de partidos de iguales características. Esta incapacidad se debe, por una parte, a la lógica de la disputa política que proponen dichas organizaciones. El partido en el gobierno tiende a constreñir la acción política de la oposición en tanto ésta actúa deslealmente y promueve la ruptura institucional para acceder al gobierno (Cavarozzi, 1989). Otro elemento que debilita al sistema político desde 1955 radica en las modalidades de acción política de los grupos empresarios y los sectores sindicales que, al no estar representados por un partido—los unos por su heterogeneidad y los otros por la proscripción del peronismo—ejercieron presión por fuera de los mecanismos partidarios o bien en contra de la continuidad del régimen político.

La temprana y progresiva disolución de la coalición que había hecho posible la instalación de un nuevo RSA llevaría a una situación de “empate hegemónico” que Portantiero (1978) define como la imposibilidad que enfrentaron los actores socia-

les para imponer un proyecto propio sin perjuicio de mantener la capacidad para vetar los proyectos ajenos. En el sistema político se dio una situación de “juego imposible” en el que los actores políticos no podían gobernar sin la aquiescencia de las fuerzas peronistas por su fuerte poder de veto, pero tampoco podían hacerlo con ellas, debido a la presencia de las fuerzas antiperonistas (O’Donnell, 1972). Los conflictos distributivos generaron ciclos económicos que no se superaban incluso en los períodos de más marcado crecimiento económico. “El agudo disenso distributivo instalado (...) excedía en mucho las capacidades de un sistema político que, tras la caída del peronismo, agudizó día a día su debilidad, deslegitimación e inestabilidad. (...) Y la colonización del aparato del Estado por parte de los grupos de interés fue en aumento” (Novaro, 2006: 37).

Esta situación de crisis social y política pretendió resolverse a partir de 1966, a través de una dictadura autoritaria instalada por las Fuerzas Armadas. El proyecto buscó la concentración del poder político y se recostó sobre los sectores industriales transnacionalizados, la economía respondió rápidamente al nuevo plan económico de Adalberto Krieger Vasena con importantes índices de crecimiento, pero nuevamente la inestabilidad política y el conflicto distributivo pusieron fin a la experiencia.

Un nuevo intento de recomponer la autoridad estatal y establecer un acuerdo intertemporal entre sindicatos y empresarios se expresó a partir de la vuelta de Perón y el lanzamiento del Pacto Social. Pero la coyuntura internacional desfavorable, la generalización de la violencia política, la incapacidad del Estado para hacer cumplir el pacto a las partes y su carencia de la credibilidad indispensable para que los actores postergaran demandas sectoriales de corto plazo a cambio de beneficios futuros, hicieron fracasar el proyecto.

En algunos sectores –fundamentalmente empresariales y militares– comenzó a circular un diagnóstico que consideraba que la crisis no era manifestación de políticas públicas puntuales sino consecuencia de las características del RSA organizado durante la posguerra. La incapacidad del sistema político para condensar una fórmula política que permitiera contrarrestar los vaivenes económicos y disciplinar a los agentes económicos que participaban de la puja distributiva encontraría su solución en el cambio estructural de las reglas de juego imperantes hasta el momento, bajo la dirección de un gobierno militar. La propuesta consistía en cambiar las reglas de juego y eliminar algunos jugadores.

Sin embargo, esta nueva lectura de los problemas institucionales argentinos, que llevaría a la instalación de un gobierno de facto a cargo de los jefes de las tres fuerzas en 1976, partía de algunos presupuestos equivocados. El rol central que adquirirían las Fuerzas Armadas en el nuevo escenario desestimaba el hecho de que ellas habían sido un actor social fundamental en la organización corporativa del sistema político y en su desinstitucionalización. Otro orden de problemas estaba en relación con la presunción de uniformidad de criterios y consenso entre las fuerzas acerca de qué era lo que debía hacerse. Una vez en el poder, la negación original de estos problemas derivaría en su emergencia durante el gobierno y en la implementación ambigua y paradójica de las políticas públicas.

El autodenominado Proceso de Reorganización Nacional, implementó un diseño institucional en el que los poderes Ejecutivo y Legislativo se distribuían entre las tres Fuerzas. Al organigrama estatal se sobreimpresionó el propio de las Fuerzas Armadas permitiendo la utilización del aparato estatal para fines corporativos y generando un monstruo de varias cabezas que no podía coordinar de forma aceptada su funcionamiento.

Las disputas en el terreno económico generaron un entramado de políticas contradictorias y complejas que terminaron en la mayor crisis conocida desde el establecimiento del RSA mercado internista. En el área laboral, el consenso inicial en torno a la necesidad de disciplinar al sindicalismo y eliminar el “populismo” motivó agudas controversias acerca de cómo se lograrían dichos fines. Algunos sectores temían que el aumento de la desocupación derivara en una crisis social como la que debió enfrentar el gobierno de Juan Carlos Onganía –cabe recordar que por otras razones– durante el último año de su mandato. De modo tal que mientras el equipo económico avanzaba en materia de desregulación laboral, el Ministerio de Trabajo lo obligaba a retroceder. La crisis económica, la virulencia de las pujas internas en el Gobierno, el aislamiento internacional producto de las violaciones a los derechos humanos y los resultados ominosos de la aventura bélica en el Atlántico Sur terminaron con el gobierno de facto.

El gobierno de la transición democrática sobredimensionó la capacidad refundadora de las instituciones democráticas y subestimó tanto los problemas económicos que heredaba como la capacidad de presión de las corporaciones. Durante la campaña presidencial el radical Raúl Alfonsín denunció un pacto militar-sindical. La cuestión militar acompañó todo el gobierno radical que inició su mandato con la organización de la Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas, cuyo cometido fue investigar las violaciones a los derechos humanos producidas durante la dictadura. Luego se procesó a las jerarquías militares y se las llevó a juicio. Sin embargo, a pesar de la salida no pactada con que las Fuerzas Armadas abandonaron el poder, las presiones corporativas orientadas a evitar una revisión de lo actuado se tradujeron en un malestar castrense que aumentaba al tiempo que el Gobierno mostraba su incapacidad para definir hasta dónde llegaría en el juzgamiento de los represores.

En lo que respecta al sindicalismo, el Gobierno envió rápidamente al Congreso un proyecto que se conoció como la Ley Mucci, que proponía una democratización de la organización sindical. El movimiento gremial respondió reunificando la CGT por entonces dividida y, con apoyo del partido peronista y el decisivo voto de un legislador del Movimiento Popular Neuquino, evitó que dicha propuesta fuera aprobada en el Senado. El Gobierno fracasó así en su intento por reordenar las estructuras de los sindicatos que tuvieron oportunidad de mostrar su capacidad de presión. El nombramiento de un gremialista como delegado personal, el intento posterior de llevar a cabo una concertación y la escalada de huelgas generales completaron un panorama difícil en el que el Gobierno intentó subordinar al sindicalismo a las reglas de juego democráticas.

Dificultades no menores se hicieron presentes en el terreno económico. En 1987 ingresaron en la agenda del Gobierno las primeras reformas de políticas públicas: la privatización de algunas empresas públicas, el ingreso de capitales extranjeros en el sector petrolero y una reforma fiscal, enmarcadas “en un diagnóstico económico que ya establecía muy claramente la conexión entre inestabilidad macroeconómica, distorsiones e ineficiencias del régimen de economía cerrada y asistida, y desequilibrios estructurales del Estado” (Novaro, 2006: 195). Nuevamente, la actitud del peronismo en la oposición fue de bloqueo y no cooperación.

En suma, la debilidad institucional de las instancias decisoras, la inestabilidad política, la presión corporativa y los recurrentes ciclos económicos, unidos a la persistencia de la inflación, han sido característicos del desenvolvimiento del RSA mercado internista en Argentina. Una situación que terminaría por consolidar un consenso de culminación que implicaba la aceptación de soluciones drásticas.

Dilemas institucionales de las reformas

Con el traspaso de la presidencia a Carlos Saúl Menem, el nuevo gobierno promovió una reforma del Estado cuyo propósito fue rediseñar el entramado de políticas públicas que daba cuerpo al RSA en crisis. Durante los últimos meses de 1989, el Ejecutivo envió al Congreso dos proyectos de ley para desmontar dicha matriz: la Ley de Emergencia Económica y la Ley de Reforma del Estado. La primera estuvo destinada a desarticular el capitalismo asistido, suspendiendo los regímenes de promoción industrial, regional, de exportaciones y de compras del Estado; la segunda estableció el marco normativo para la privatización de empresas públicas. El rápido encolumnamiento del Congreso detrás de las propuestas del Ejecutivo es un indicador del panorama político institucional en el que se tomaron las primeras medidas de reforma.

Spiller y Tommasi advierten que para estudiar la efectividad de las políticas públicas es indispensable analizar el proceso a través del cual se toman las decisiones que tienen como resultado tales políticas, cualquiera sea su contenido. Hacerlo implica tener en cuenta a las instituciones políticas y la capacidad institucional con la que cuentan los encargados de tomar decisiones sobre esa arena de política, en orden a sostener intercambios políticos cooperativos intertemporales. Dicho de otro modo, focalizar en las oportunidades y límites que las reglas de juego político –las instituciones políticas– imponen sobre los actores (Spiller y Tommasi, 2003a y 2003b). Ya se ha esbozado más arriba que las políticas públicas son el resultado de un proceso de toma de decisiones que está permeado por las reglas de juego político en el que los actores operan como jugadores.

En el análisis de dichos autores, la carencia de efectividad en las políticas públicas está relacionada con la ausencia de una serie de propiedades tales como estabilidad, credibilidad, flexibilidad y coherencia. Estas ausencias se verifican cuando el proceso de toma de decisiones no es cooperativo. Spiller y Tommasi definen una serie de variables que favorecen la cooperación, si el número de jugadores es reducido y tienen vínculos intertemporales de largo plazo, si los procesos de toma de decisiones políticas son observables, si existen buenas

tecnologías de *enforcement* y si los resultados de corto plazo derivados de una conducta no cooperativa no son lo suficientemente importantes. Traducidas estas condiciones en variables observables, los autores concluyen en que para el caso argentino los problemas institucionales radicarían en los siguientes puntos: la falta de protagonismo del Congreso en la decisión de políticas, el oportunismo y miopía del juego federal, la inexistencia de objetivos de largo plazo en la burocracia, la debilidad de *enforcement* judicial, la existencia de un equilibrio no cooperativo en la decisión de políticas públicas en el Ejecutivo y su unilateralidad en la toma de decisiones. En el próximo apartado se estudian dos casos de políticas públicas considerando si presentan las propiedades de las políticas efectivas y qué variables institucionales establecieron oportunidades y límites para el desempeño de los actores, fundamentalmente del gobierno.

Para completar el cuadro, se incorporan las contribuciones de quienes consideran que no debe soslayarse la particular configuración tanto de las reglas de juego como de los jugadores frente a cada política pública puntual. Esto supone asumir que no sólo el proceso a través del cual se toman las decisiones importa para el análisis de la efectividad de las políticas públicas, sino también que cada una de ellas implica una particular configuración institucional y del comportamiento de los actores. De hecho, las políticas que se analizarán más adelante ponen en evidencia resultados diferentes en función del proceso de toma de decisiones, delimitado por los diferentes contenidos de cada una de ellas.

Haggard y Kaufman (1995) sostienen que el punto de partida económico, las modalidades que asume la transición de un régimen político autoritario a uno democrático, el sistema de partidos y las expectativas de los grupos de interés afectan la capacidad de los líderes gubernamentales de imponer una agenda de reformas, como así también el sostenimiento posterior de dichas políticas públicas.

Con el objetivo de explicar la habilidad de los nuevos líderes políticos democráticos para definir, implementar y mantener un curso de políticas públicas que contribuya a sostener el crecimiento con estabilidad macroeconómica, los autores establecen tres impedimentos políticos a la reforma. Primero, los dilemas de acción colectiva, que ocurren cuando los comportamientos cooperativos no se obtienen a causa de la existencia de incentivos para defender sus ingresos por parte de individuos o grupos, cuando los ganadores están débilmente organizados, o bien cuando la incertidumbre que generan las reformas es muy alta. El segundo incluye los conflictos distributivos. Éstos se presentan cuando los perdedores están concentrados y los ganadores son difusos, cuando los primeros se encuentran mejor organizados que los segundos y con mayores capacidades de hacer *lobby*, o si son beneficiados por arreglos institucionales que aumentan su poder de presión. Puede ocurrir también que la crisis económica que lleva a la adopción de las reformas sea muy fuerte y que el fisco no esté en condiciones de resarcir a los perdedores. Finalmente, otro orden de impedimentos está constituido por los costos políticos que las reformas pueden implicar para quienes las llevan a cabo, que están relacionados con los horizontes temporales de los gobernantes y pueden ser demasiado cortos en función, por ejemplo, del sistema electoral.

Seguidamente, Haggard y Kaufman recortan una serie de variables que someten empíricamente al análisis de algunos casos nacionales. En primer lugar, analizan la presencia o no de situaciones de crisis económica durante la transición democrática, en segundo término, consideran la centralización o dispersión de Poder Ejecutivo, luego, contemplan el funcionamiento del sistema político a partir de dos variables: la fragmentación y la polarización. La fragmentación es medida en función de la cantidad de partidos políticos que operan efectivamente en el sistema de partidos y la polarización a partir de la presencia o no de partidos de izquierda, populistas o partidos “movimiento” en dicho sistema de partidos.

A continuación se estudian dos políticas públicas adoptadas durante el gobierno de Carlos Menem, las privatizaciones de empresas de servicios públicos y la creación de órganos reguladores, por un lado, y la implementación de una reforma laboral, por otro. Se retoman las variables presentadas por los autores mencionados para comprender el funcionamiento institucional en el marco de dicha toma de decisiones políticas, la capacidad del gobierno para implementar estas reformas y sostenerlas en el tiempo, como así también la efectividad de las políticas públicas resultantes.

Las privatizaciones de empresas de servicios públicos y la creación de organismos estatales reguladores

Entre las primeras políticas de reforma que ingresaron en la agenda de la administración de Menem se encuentra la privatización de empresas pertenecientes al Estado. Con esto se buscaba, por un lado, el ingreso de dinero al fisco vía la venta de activos, lo que se destinaría en buena medida a pagar los servicios de la deuda externa e ingresar en el Plan Brady.⁴ Por otro lado, con estas ventas se pretendía que el Estado se desprendiera de empresas deficitarias, intentando de este modo controlar el déficit fiscal que proporcionaba un incentivo permanente para el crecimiento de la inflación. Lo que ocurrió fue que, sostenidos sobre los poderes extraordinarios que el Legislativo otorgó al Presidente a través de la ley de Reforma del Estado y la utilización sistemática de la capacidad del Ejecutivo de legislar por decreto, se concretaron los traspasos de activos sin previamente generar las condiciones para llevar a cabo una regulación estatal de las actividades privatizadas.

Para que la política de privatizaciones arroje resultados efectivos es indispensable contar con una fortaleza institucional que permita al Estado enfrentar demandas provenientes de los sectores involucrados. El Estado, fundamentalmente durante la primera etapa, se orientó a privatizar activos estatales con celeridad. Lo llevó a cabo poniendo en evidencia una urgencia que tenía tres raíces diferentes: la crisis económica, la necesidad de “demostrar” al mundo de los negocios el nuevo rumbo adoptado y el interés por encolumnar a los partidarios tras las iniciativas del Presidente.

El proceso de privatizaciones de las empresas de servicios públicos careció de los tiempos necesarios para un diseño complejo de la reforma y derivó en la postergación de la organización de las tareas reguladoras que debía encarar el Estado a partir de allí. Oszlak y Felder (1998: 9) argumentan que una de las primeras reglas

de juego que limitó la capacidad regulatoria del estado fue el “desfasaje temporal entre el momento de privatización de los servicios, el de sanción de los marcos regulatorios y el de creación de los órganos reguladores de los servicios transferidos al sector privado”. De todos modos, cabe aclarar que existieron dos excepciones a este desfasaje: los servicios de agua potable y de correos, cuyos entes reguladores fueron creados antes de la transferencia al nuevo prestatario.

La subsiguiente incapacidad que demostró el Estado para diseñar organismos de regulación eficientes puso de manifiesto las serias dificultades que se le presentaron para fijar reglas de juego que regularan la relación entre actores –jugadores– con diferentes intereses. Cada política pública define por sí misma los actores involucrados y las instituciones que enmarcarán sus relaciones. Los actores inmediatamente involucrados en la política de regulación son el Estado, las empresas prestatarias del servicio y los usuarios, aunque la lista puede ser más amplia en función del rol que ocupan estas empresas en la economía en su conjunto. La incapacidad del Estado para imponer esquemas regulatorios efectivos no estaría relacionada con las intenciones subjetivas de los agentes involucrados en la toma de decisiones sino más bien por el interjuego de los actores. Esto nos permite explicar mejor las diferentes brechas institucionales presentes en cada organismo regulatorio y, por ende, los resultados disímiles obtenidos en esta materia. Como han afirmado Abdala y Spiller (1999), en Argentina la privatización de empresas públicas y las tareas de regulación han presentado matices y resultados diferentes aun cuando dichas políticas públicas fueron llevadas a cabo por una misma administración.

Privatizaciones y regulación: la relación entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo

A los pocos días de asumir el poder, la nueva gestión a cargo de Carlos Menem envió al Congreso la ley de Reforma del Estado. Dicha ley habilitaba al Gobierno a privatizar una extensa cantidad de empresas públicas y establecía criterios muy generales para realizarlo. En primer lugar, permitía la intervención del Poder Ejecutivo sobre todas las empresas estatales, quedando “sujeta a privatización” una larga lista de entes especificados en la norma.⁵ De este modo, el Congreso delegó en el Ejecutivo facultades que le eran propias. A su vez, de acuerdo a lo que establece la Constitución Nacional en Argentina, las leyes son reglamentadas por el Poder Ejecutivo, dejando un amplio margen de acción para que éste modifique sustancialmente la letra de la ley en su aplicación (Spiller y Tommasi, 2003a). Estos elementos otorgaron un “poder unilateral” al Ejecutivo (Oszlak Y Felder, 1998).

Los únicos entes creados por ley fueron el Ente Nacional Regulador del Gas (ENARGAS) y el Ente Nacional Regulador de la Electricidad (ENRE), el resto –Ente Tripartito de Obras y Servicios Sanitarios (ETOSS), Comisión Nacional de Telecomunicaciones (CNT), la Comisión Nacional de Correos y Telégrafos (CNCT) y la Comisión Nacional de Transporte Ferroviario (CNTF)– fueron creados por decretos del Poder Ejecutivo. El status jurídico de los organismos difiere en función de su origen legislativo o ejecutivo. Mientras los primeros encuentran

una mayor legitimidad y permanencia, los segundos están mucho más ligados a la voluntad ejecutiva (Oszlak y Felder, 1998).

La falta de fijación de marcos regulatorios previos a las privatizaciones y el excesivo control del Ejecutivo sobre estos aspectos —en detrimento del Legislativo—, permitió que el primero mantuviese altas cuotas de discrecionalidad. Esta situación fue aprovechada por las privatizadas que vieron incrementada su capacidad de presión en tanto la responsabilidad de modificar los marcos regulatorios recaía exclusivamente sobre el Poder Ejecutivo. Esto derivó en múltiples negociaciones entre el Estado y las empresas objeto de la regulación.

A su vez, los traspasos otorgados en términos monopólicos u oligopólicos tendieron a generar una situación de indefensión de los consumidores que no pudieron optar por una potencial competencia frente a los abusos de las nuevas empresas. Los entes reguladores finalmente creados tampoco reconocieron como propio el rol de defensa de los consumidores por lo que la asimetría de poder entre empresas y consumidores fue muy fuerte. La desprotección de los usuarios fue tal que en 1993 el parlamento intentó revertirla creando la Ley 24.240 de Defensa del Consumidor. Sin embargo, las empresas buscaron con diverso grado de éxito sortear este mecanismo legal apelando a los marcos regulatorios preexistentes (Oszlak y Felder, 1998).

En suma, el Poder Legislativo delegó en el Ejecutivo el proceso de privatizaciones y su contracara, la creación de un marco regulatorio y de los entes que lo aplicarían. Los poderes extraordinarios que recibió el Ejecutivo, como así también la potestad constitucional de emitir decretos y reglamentar las leyes posibilitó el ejercicio de un poder discrecional por parte de éste. Esta situación afectó seriamente la posibilidad de llevar adelante estas reformas a través de canales institucionalizados e incrementó sustancialmente la unilateralidad del Poder Ejecutivo en la toma de decisiones.

Privatizaciones y regulación: la ausencia de enforcement burocrático

Como ya se ha mencionado, la escasez de recursos institucionales ligados al proceso de reforma determinó que el Estado no pudiese organizar entes reguladores con anterioridad al proceso de privatizaciones. De modo que se llevó a cabo esa tarea cuando ya los grupos económicos compradores se habían hecho cargo de los activos de estas empresas. Esto permitió que se viera incrementada la capacidad de presión de los sectores empresarios en detrimento del Estado.

Un aspecto que Spiller y Tommasi analizan en términos de la capacidad de *enforcement* con la que cuenta el gobierno para implementar políticas públicas de calidad es la administración pública. Argentina carece de una carrera administrativa para ocupar cargos en la burocracia estatal. La inexistencia de cuadros capacitados y la proliferación de cargos “políticos” nombrados por el Poder Ejecutivo y ligados a su suerte —lo que les impide desarrollar una visión de largo plazo—, constituyen los problemas más importantes.

Las reformas implementadas durante los años 90 redujeron el tamaño del Estado a nivel nacional sin crear nuevas capacidades. En un registro institucionalista,

Evans considera que es la “autonomía enraizada” del Estado lo que constituye la clave de su eficacia. Con este concepto refiere a la capacidad del Estado de actuar autónomamente frente a los intereses particulares de la sociedad civil, a través de una burocracia cuyos funcionarios se encuentran cohesionados y que actúa corporativamente en la defensa de su status, sin dejar de estar inmersa en la estructura social circundante (Evans, 1996).

En el caso argentino ninguno de estos aspectos se cumplía durante los años de desarrollo de una estrategia industrial sustitutiva, en los que la burocracia actuó de acuerdo a intereses individuales, no poseyó anclaje alguno en la estructura social y su status se encontraba degradado por la reducción de salarios y el estado ruinoso de la infraestructura física. Por su parte, la autonomía del Estado fue sistemáticamente jaqueada por intereses particulares con capacidad de presión.

Durante los años 90, el recorte indiscriminado del aparato burocrático como respuesta a sus falencias determinó el retroceso de funciones estatales vitales para la sociedad, agravando aún más la situación. Dos Santos (s. d.) lo resume como un proceso de “desburocratización sin inversión y sin cambio de procedimientos”, como un “despojamiento de funciones del Estado antes que un proceso de modernización estatal global”.

En lo que respecta a la política de regulación de las empresas de servicios públicos, en estos años se constata la ausencia del Estado ya que, siguiendo a Oszlak (2000: 13), “la presencia o ausencia del estado no puede definirse en abstracto, sino en términos de su papel concreto frente a diferentes actores sociales y de las consecuencias de su desempeño sobre la redistribución material, funcional y de poder entre esos actores”. El desmantelamiento irracional del aparato del Estado afectó seriamente las posibilidades futuras de regular eficazmente a las “privatizadas”.

Además, Abdala y Spiller argumentan que las capacidades administrativas de los entes no son uniformes tanto entre diferentes secciones como entre jurisdicciones. Esta situación se vio agravada por la falta de centralización y la excesiva flexibilidad de la dinámica de las privatizaciones. En muchos casos, la tarea de organizar la regulación de las actividades trasladadas al sector privado recayó en ministros o secretarios del área a cargo. Esta situación derivó en problemas de superposición y falta de coordinación entre diferentes niveles de la administración pública. “El alto grado de descentralización administrativa tuvo como consecuencia natural la falta de uniformidad de criterios sobre la modalidad privatizadora y también sobre el diseño y la fortaleza inicial de los nuevos organismos de control o entes reguladores” (Abdala y Spiller, 1999: 30). Asimismo, esta falta de centralización derivó en un mayor poder relativo de los grupos compradores que se enfrentaron a dependencias estatales con recursos de poder más escasos. Finalmente, otro orden de problemas encontró su origen en la falta de aislamiento de los técnicos de los entes respecto del poder político. Esto implicó una ausencia de autonomía que contribuyó a generar una visión de corto plazo.

En síntesis, la burocracia careció de las competencias necesarias para llevar a cabo la tarea de regulación, o bien mantuvo objetivos de corto plazo, y fue incapaz

de coordinar su funcionamiento entre distintas áreas y jurisdicciones. La celeridad de los tiempos impuestos al proceso privatizador impidió que la concreción de órganos estatales de control y regulación fuera previa al traspaso de activos estatales a manos privadas. La falta de centralización en la toma de decisiones de regulación y la carencia de autonomía de los entes frente al poder político acentuaron las dificultades en su funcionamiento. Todos estos elementos atentaron contra un desempeño autónomo de la administración pública y restaron estabilidad, credibilidad y coherencia al desarrollo de los organismos reguladores.

Privatizaciones y regulación: la ausencia de enforcement judicial

El Poder Judicial tiene una función de revisor judicial de las políticas llevadas a cabo por el Ejecutivo que no se aplicó en todo el período. En Argentina este poder no goza de gran credibilidad. Sus fallos no siempre son previsibles y durante todo el período no han revisado ninguna política implementada. Esto se debe a la influencia del Poder Ejecutivo en la designación de jueces y a la ampliación de los miembros de la Corte Suprema –de cinco a nueve– tras el “Pacto de Olivos”, lo que implicó el nombramiento en 1991 de nuevos jueces en la Corte conformando lo que se conoció como “la mayoría automática” (mayoría judicial nombrada por el presidente en funciones). Esta situación limitó su rol fundamental como “*enforcer* potencial de contratos constitucionales y legislativos” (Spiller y Tommasi, 2003a: 11).

La Reforma Laboral

Desde el primer gobierno peronista, en la Argentina se ha estimulado la estabilidad en el empleo y se han aplicado costos extra salariales orientados a pensiones, salud, compensación familiar y desempleo que, a principios de los años 90, representaban el 40% del costo salarial. De esta manera quedaba restringida la flexibilidad laboral que algunas empresas demandaban en función de la inestabilidad de la demanda o de la producción. En contraste con otras áreas de reforma, los cambios en materia laboral fueron más acotados y de menor alcance. La reforma ingresó en la agenda del gobierno como un mecanismo para reducir los costos de los bienes transables y aumentar su competitividad. La ley de Convertibilidad volvió aún más necesarias estas modificaciones ya que el tipo de cambio se encontraba muy alto.

Etchemendy y Palermo (1998) desagregan tres dimensiones de la reforma laboral. En primer lugar, la flexibilización laboral, que elimina la rigidez en las formas o los plazos de contratación e incluye impuestos y costos laborales más bajos. La segunda dimensión refuerza la posición empresaria en el triángulo capital-trabajo-Estado. Finalmente, se incluye la reducción de los aportes patronales en el sector salud, lo que prevé una desregulación de las obras sociales. La primera dimensión de la reforma laboral ya se estaba produciendo de hecho y esta situación fue *in crescendo* a medida que aumentaba el desempleo, resultado indeseado –pero no inesperado– de las reformas implementadas por la administración menemista.

Reforma laboral: la relación entre Poder Ejecutivo y Poder Legislativo

La relación entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo atravesó dos momentos consecutivos diferentes.⁶ El primer período estuvo caracterizado por el bloqueo legislativo a las iniciativas del Presidente y el segundo fue de rápida sanción de los proyectos enviados a las cámaras tras haber sido acordados por los empresarios y sindicalistas.

Entre 1989 y 1994 el mismo Congreso que agilizó y delegó en el Ejecutivo la política de privatizaciones adoptó una actitud renuente frente a la reforma laboral. Además, el Ejecutivo se abstuvo de legislar por decreto en esta materia, tal como lo hizo en otras áreas de reforma. El proyecto de Ley de Empleo que legislaba nuevas formas de contratación fue enviado al Congreso hacia finales de 1989 y demoró dos años en ser aprobado con una modificación que hacía necesaria, para ser aplicada, la aprobación de los sindicatos en convenciones colectivas.

En 1993 el Gobierno envió al Poder Legislativo un proyecto de reforma laboral elaborado por el entonces ministro de Trabajo Enrique O. Rodríguez, que pretendía acoplar los horarios de trabajo a la producción, fomentar la creación de empleo y, a modo de concesión hacia los sectores sindicales, reglamentar el derecho de los trabajadores a acceder a información técnica y financiera de las empresas. Pero el Congreso no aprobó la sanción de la nueva normativa y las reformas en materia laboral se postergaron.

Hacia fines de ese año asumió la cartera de Trabajo José Armando Caro Figueroa quien diseñó una política de reforma laboral autónoma tanto con relación al Ministerio de Economía como frente a los actores sociales involucrados. Esta nueva política implicaba una estrategia diferente: la concertación entre empresarios y sindicalistas. En este contexto se creó el “Acuerdo Marco para el Empleo, la Productividad y la Equidad Social” que desde mediados de 1994 integró al gobierno, el Grupo de los Ocho y la CGT. Estos actores, a través de un Comité Técnico Redactor, estarían a cargo de la elaboración de los proyectos de ley que se enviarían al Congreso. La creación de este espacio institucional permitió otorgar mayor transparencia a la toma de decisiones y evitó la fuerte discrecionalidad del Poder Ejecutivo.

Durante el primer gobierno de Menem, el principal partido opositor dio quórum en las cámaras a los proyectos de reforma laboral enviados por el Ejecutivo. Aunque el Partido Justicialista mantuvo la mayoría en ambas cámaras, fueron sus legisladores quienes lograron bloquear con éxito las reformas relacionadas con el trabajo. Con la creación del Acuerdo Marco, éstos cambiaron su actitud. A partir de ese momento, los proyectos elaborados en el marco de la concertación, el pasaje a un régimen de seguro en caso de accidente laboral, el Estatuto para las Pequeñas y Medianas Empresas y la ley 24.465, fueron sancionados muy rápidamente. Estas dos últimas normativas permitieron implementar una flexibilización laboral en lo concerniente a formas de contratación, horario de trabajo, despido, negociaciones colectivas, aportes patronales, entre otros. Cuando los proyectos fueron

redactados por los actores sociales involucrados, los diputados y senadores justicialistas –incluso los de extracción sindical– los aprobaron. La reforma fue viable a partir del diseño de la concertación que alineó a los legisladores oficialistas tras las propuestas de cambio en el área laboral.

Reforma Laboral: las organizaciones de interés

La reforma laboral es un cambio institucional que dibuja claramente quiénes serán afectados por ella y quiénes se verán beneficiados. Para un gobierno que accede al poder a través de un partido con fuerte anclaje sindical, estas políticas afectan el diseño de la política coalicional. Esto demoró al Gobierno al principio e hizo necesaria la concertación después.

La primera iniciativa de reforma en esta área, el proyecto de Ley de Empleo, abroqueló al conjunto del sindicalismo en contra de la propuesta, a pesar de que la CGT se encontraba dividida. El Gobierno, entonces, diseñó una estrategia de acercamiento a la central más permeable a las propuestas del Ejecutivo. El texto que llegó a ser aprobado por el Congreso fue acordado con una de ellas: la CGT San Martín. En la negociación, el Estado se comprometió a hacerse cargo de las deudas de los sindicatos y sus obras sociales a cambio del apoyo a la iniciativa. Sin embargo, los empresarios argumentaron que la nueva normativa era insuficiente.

El posterior proyecto Rodríguez buscaba flexibilizar los horarios de trabajo en función de la productividad y proponía el acceso de los trabajadores a la información contable de las empresas para granjear su apoyo. Pero la propuesta no terminó de conformar ni a unos ni a otros, obtuvo el cauto apoyo de los industriales y el total rechazo de los sindicatos. Finalmente, el proyecto nunca fue aprobado por el Congreso.

Como ya fue mencionado, la concreción de un espacio institucionalizado de concertación entre Estado, sindicatos y empresarios modificó el escenario en el que se elaborarían los nuevos proyectos de ley destinados a modificar la legislación laboral. Esta confluencia entre actores, cuyos intereses antagónicos habían contribuido a bloquear las iniciativas de reforma del período anterior, fue posible gracias a varios factores. En primer lugar, la modificación de la estrategia del Ejecutivo que delegó en la cartera de Trabajo el diseño de las reformas laborales y la creación del espacio institucional para la concertación. En segundo lugar, la actitud de la central sindical cambió gracias al posicionamiento de la nueva conducción, más cercana al Gobierno y más permeable a sus propuestas. La posibilidad de participar de manera directa en la elaboración de los proyectos enviados al Congreso fue presentada por los sindicalistas a las bases como un logro de su política negociadora. La CGT obtuvo de la concertación “las compensaciones monetarias a las obras sociales, el bloquear su desregulación, el retiro del proyecto Rodríguez de reforma laboral” (Etchemendy y Palermo, 1998: 571). Los empresarios ansiaban una reforma de la legislación laboral vigente y veían en la concertación una posibilidad concreta de establecer una reforma que fuese más amplia que la Ley de Empleo aunque eso implicase renunciar a algunas reivindicaciones contenidas en el Proyecto Rodríguez.

Mantener el manejo de las obras sociales fue muy importante para los sindicatos. El conocido “Proyecto Giordano” de 1992 que permitía la libre contratación de la entidad financiadora por parte de los trabajadores no pudo ser implementado, pero se convirtió en una prenda de cambio muy poderosa para el Gobierno. En sucesivas negociaciones el Ejecutivo utilizó la postergación de cualquier medida desregulatoria para obtener otras concesiones. En 1995, esta situación fue parcialmente revertida cuando el Ejecutivo logró modificar el sistema y colocarlo en un punto intermedio entre el modelo hasta entonces vigente y la desregulación total del mercado. A partir de 1997 se abrió la competencia entre las diferentes obras sociales sindicales pero se impidió la participación en el mercado de las empresas privadas de salud.

La reforma laboral fue la única concertada con las organizaciones de interés empresarias y sindicales. Para poder llevar a cabo esta negociación entre actores y Estado fue necesario que éste conservara cierta autonomía y no fuese colonizado por las organizaciones involucradas.

En suma, lo que ocurrió en la Argentina en materia de reforma laboral dista mucho de responder a las variables propuestas por Haggard y Kaufman. Si bien el partido en el gobierno respondía a una tradición populista y tenía fuerte raigambre en el sindicalismo, el Ejecutivo no pudo cristalizar estas modificaciones de manera unilateral, discrecional y decisionista. Una característica de esta reforma es la claridad con que puede establecerse quiénes serán los beneficiarios y quiénes los perdedores tras su implementación. Además, los perdedores se encuentran organizados y tienen una tradición histórica de lucha por la defensa de sus intereses. Esto se debió a las características del régimen político en Argentina, que otorga una gran capacidad de presión a los actores sociales, y a la importancia material y simbólica de la legislación laboral para el partido de gobierno. Los primeros años de la administración de Menem convivieron con un bloqueo legislativo a las medidas de reforma en el área del trabajo y esto pudo ser resuelto sólo cuando el Ejecutivo reunió la autonomía y las capacidades institucionales suficientes para liderar una concertación entre los actores sociales involucrados. Durante el período de la concertación, el Gobierno logró modificar algunos aspectos sustanciales de la legislación laboral hasta entonces vigente pero lo hizo de modo segmentado y parcial. Los audaces proyectos iniciales, fueron sistemáticamente rechazados por los sindicatos, bloqueados en el parlamento y sólo cumplieron una función como elemento de negociación, transacciones que finalmente arrojaron resultados intermedios.

A modo de síntesis

La gravedad de la crisis económica, manifiesta a través de la hiperinflación, convergió en un apoyo a la figura presidencial y una concentración de poder en el Ejecutivo. La situación de crisis también generó una pérdida de poder de veto de los sectores sindicales y los grupos que se habían opuesto a las reformas en los años previos. La historia económica argentina se encuentra mojonada de recurrentes sucesos inflacionarios y de la incapacidad de los gobiernos para darles un final.

Esta herencia que recibió el gobierno de Menem derivó en el imperativo de dar signos fuertes de estar orientados a realizar los esfuerzos de reforma para sostener su credibilidad. Esto se complementó con la sensación compartida de que los costos de una demora en la toma de decisiones serían más altos que los de adoptar una estrategia reformista de “shock”.

A nivel del sistema de partidos, la victoria peronista significó que el nuevo gobierno contaba con el apoyo sindical y que no había una oposición fuerte proveniente de los sectores populares. Además, mantuvo la mayoría en el Congreso. La concentración de poder en el Ejecutivo, el nexo histórico del partido de gobierno con los sindicatos, la alianza coyuntural llevada a cabo con los sectores industriales a través del Ministerio de Economía y la demanda, por parte de amplios sectores de la sociedad argentina, de modificar el rumbo de las políticas públicas, permitieron al nuevo gobierno implementar reformas que afectaban múltiples intereses, y en las que los potenciales perdedores se encontraban mejor organizados que los ganadores, más difíciles de identificar y más dispersos en relación a su organización corporativa.

Sin embargo, esta coyuntura propicia para la implementación de reformas estructurales no implicó su traducción inmediata en reformas exitosas. Si bien el Gobierno contó con una alta cuota de poder en lo que respecta a las privatizaciones, la rapidez con que se llevaron a cabo, el desdibujado rol del Poder Legislativo, la falta de coordinación entre distintas áreas del Poder Ejecutivo, la visión cortoplacista de la burocracia y de algunos jugadores involucrados, la ausencia de una reforma burocrática previa a estas reformas y la falta de autonomía de los organismos del Estado compusieron un cuadro difícil para la implementación de una regulación exitosa de las nuevas empresas a cargo de los servicios públicos.

Distinta fue la suerte de la reforma laboral. En esta área fue insoslayable el hecho de que el partido de gobierno tuviera una fuerte relación con los sindicatos y fuera quien históricamente representó sus intereses. Esto indujo al Gobierno a no insistir con la reforma durante los primeros años, en vista de la oposición que encontraba en el Congreso, pero le permitió liderar un proceso de concertación entre empresarios y sindicatos que generó los espacios necesarios para la implementación de algunos aspectos de la reforma laboral que se encontraban en la agenda del Gobierno.

En líneas generales, el gobierno de Menem fue más efectivo en dismantelar algunos de los aspectos principales de la matriz Estado-céntrica en proceso de agotamiento y crisis, que en desarrollar las capacidades institucionales necesarias para construir una matriz alternativa. Si bien existe consenso en definir la nueva forma de articulación del Estado y la sociedad como una matriz mercado-céntrica, el nuevo rol que debiera ocupar el Estado en esta nueva modalidad no pudo cristalizarse.

Esto se debe en parte a las dificultades que afrontó Menem en la prosecución de ciertas políticas de reforma, tales como la creación de agencias gubernamentales orientadas a la regulación de las empresas estatales privatizadas o a la implementación de una reforma laboral o fiscal acorde con las coordenadas que imponía el

nuevo régimen de acumulación. De modo tal que asistimos a una transformación rápida de ciertos aspectos de la vieja matriz, las privatizaciones es una de ellas, y a una incapacidad para establecer nuevas reglas de juego en múltiples áreas de política pública.

En Argentina, las políticas públicas son a menudo demasiado volátiles, producto de la visión cortoplacista de los principales actores políticos. Además, carecen de credibilidad, consecuencia de la falta de visibilidad de la toma de decisiones, entre otras razones, porque esas decisiones no se toman en arenas políticas institucionalizadas –como el parlamento– sino en espacios informales. En algunos casos puntuales, las políticas han carecido de la flexibilidad necesaria ya que los jugadores han decidido autolimitarse para evitar la especulación en torno a su modificación. Estos intentos generaron políticas públicas extremadamente rígidas, por ejemplo el Plan de Convertibilidad monetaria que fijó el peso al dólar o el Acuerdo Fiscal Federal que estableció pautas muy rígidas de coparticipación de las provincias, determinando el estrangulamiento de la situación fiscal nacional en 2001. A su vez, nos encontramos con que en Argentina las políticas públicas no poseen la coherencia necesaria para volverse efectivas, producto de la superposición de distintos organismos y la ausencia de coordinación entre los distintos niveles de la administración pública. El medio ambiente institucional no cooperativo llevó a la implementación de políticas no efectivas tanto por su volatilidad, su extrema rigidez, su falta de coherencia o de credibilidad.



Referencias

1. Nun (1987: 13-56) entiende al régimen social de acumulación como el “conjunto complejo e históricamente situado de las instituciones y de las prácticas que inciden en el proceso de acumulación de capital, entendiendo a este último como una actividad microeconómica de generación de ganancias y de toma de decisiones de inversión”.
2. Para una ampliación de este concepto, es posible acudir a la reconstrucción histórica de la dinámica que adquirió en Argentina el RSA orientado al mercado interno elaborada por Portantiero (1987: 57-80).
3. Palermo (1999: 201-209) argumenta que para la concreción de las reformas fue determinante la existencia de una percepción pública de la crisis económica. En Argentina, la vivencia concreta de la crisis favoreció el encolumnamiento de la sociedad tras la agenda de reformas del Gobierno, cosa que no ocurrió en Venezuela donde las variables de la crisis resultaron más opacas para la sociedad.
4. El Plan Brady fue una estrategia diseñada por Nicholas Brady, secretario del Tesoro de los Estados Unidos, cuyo propósito fue reestructurar la deuda externa de los países en desarrollo. El Plan preveía que para beneficiarse con la reapertura de los mercados financieros internacionales y una quita en los montos adeudados, los países debían adoptar programas de ajuste estructural recomendados por los organismos internacionales de crédito y contenidos en el llamado “Consenso de Washington”. El esquema proponía la recomposición de la deuda externa bajo tres modalidades: emisión de bonos a la par, emisión de bonos bajo la par (o *discount*) y *cash payment* (aplicando un factor de descuento). El resultado fue ominoso para la Argentina ya que, entre otros perjuicios, el monto de su deuda no disminuyó, se pactó la jurisdicción de los tribunales en Nueva York, Londres y Frankfurt y se renunció a oponer la defensa de inmunidad soberana, aún en los procesos de ejecución.
5. Ley 23.696. Anales de Legislación Argentina N° XLIX-C 1989, 23 de agosto de 1989, pp. 2444-2457.
6. Se siguen aquí los argumentos de Etchemendy y Palermo (1998: 559-590).

Bibliografía

- M. ABDALA y P. SPILLER (1999), *Instituciones, contratos y regulación en Argentina*, Buenos Aires, Temas Grupo Editorial.
- F. CARDOSO (1972), *Estado y sociedad en América Latina*, Buenos Aires, Nueva Visión.
- M. CAVAROZZI (1989), “El esquema partidario argentino: partidos viejos, sistema débil”, en M. CAVAROZZI y M. GARRETÓN (eds.), *Muerte y resurrección. Los partidos políticos en el autoritarismo y las transiciones del Cono Sur*, Buenos Aires, Ediciones FLACSO.
- M. CAVAROZZI (1996a), “La política: clave del largo plazo latinoamericano”, en M. CAVAROZZI, *El capitalismo político tardío y su crisis en América Latina*, Rosario, Homo Sapiens Ediciones.
- M. CAVAROZZI (1996b), “Más allá de las transiciones a la democracia en América Latina”, en M. CAVAROZZI, *El capitalismo político tardío y su crisis en América Latina*, Rosario, Homo Sapiens Ediciones.
- M. DOS SANTOS, “Doble transición”, Paper s/d.
- P. EVANS (1996), “El estado como solución y como problema”, en *Desarrollo Económico*, Buenos Aires, IDES, Vol. 35, N° 140, enero-marzo.
- S. ETCHEMENDY y V. PALERMO (1998), “Conflicto y concertación. Gobierno, congreso y organizaciones de interés en la reforma laboral del primer gobierno de Menem (1989-1995)”, en *Desarrollo Económico*, Buenos Aires, IDES, Vol. 37, N° 148, enero-marzo.
- S. HAGGARD y R. KAUFMAN (1995), *The political economy of democratic transitions*, Princeton, Princeton University Press.
- M. NOVARO (2006), *Historia de la Argentina contemporánea. De Perón a Kirchner*, Buenos Aires, Edhasa.
- J. NUN (1987), “La teoría política y la transición democrática”, en J. NUN y J. C. PORTANTIERO, *Ensayos sobre la transición democrática en la Argentina*, Buenos Aires, Puntosur.
- G. O'DONNELL (1977), “Estado y alianzas en Argentina, 1956-1976”, en *Desarrollo Económico*, Buenos Aires, IDES, Vol. 16, N° 64, enero-marzo.
- G. O'DONNELL (1972), “Un juego imposible. Competición y coaliciones entre partidos políticos en Argentina 1955-1966”, en *Revista Latinoamericana de Sociología*, Buenos Aires.
- O. OSZLAK (2000), “El mito del estado mínimo: una década de reforma estatal en Argentina”, ponencia presentada al *V Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Santo Domingo, 27 de octubre de 2000.
- O. OSZLAK y R. FELDER (1998), “La capacidad de regulación estatal en Argentina: ¿quis custodiet custodes?”, en A. ISUANI y D. FILMUS (comp.), *La Argentina que viene*, Buenos Aires, FLACSO/EUDEBA.
- V. PALERMO (1999), “¿Mejorar para empeorar? La dinámica política de las reformas estructurales argentinas”, en AAVV, *Entre el abismo y la ilusión. Peronismo, democracia y mercado*, Buenos Aires, Grupo Editorial Norma.
- V. PALERMO (1997), *Estudio sobre el estado del Estado*, Documento de trabajo N° 1, Buenos Aires, Fundación Carlos Auyero.
- J. C. PORTANTIERO (1987), “La crisis de un régimen: una mirada retrospectiva” en J. NUN y J. C. PORTANTIERO, *Ensayos sobre la transición democrática en la Argentina*, Buenos Aires, Puntosur.
- J. C. PORTANTIERO (1978), “Economía y política en la crisis Argentina (1958-1973)”, en W. ANSALDI y J. L. MORENO (comp.), *Estado y sociedad en el pensamiento nacional*, México, Cántaro.
- F. REPETTO (1998), “Notas para el análisis de las políticas sociales. Una propuesta desde el institucionalismo”, *Perfiles Latinoamericanos*, N° 12, México, FLACSO.
- M. TAMAYO SÁEZ (1997), “El análisis de las políticas públicas”, en R. BAÑÓN y E. CARRILLO (comp.), *La nueva administración pública*, Madrid, Alianza.
- P. SPILLER y M. TOMMASI (2003a), “Public policy making in Argentina”, en <https://www.frbatlanta.org/filelegacydocs/Tommasi.pdf>, último acceso en abril 2014.

P. SPILLER y M. TOMMASI (2003b), “The institutional foundations of public policy: A transactions approach with application to Argentina”, *Journal of Law, Economics and Organization*, Vol. 19, N° 2.

Fuentes:

Ley 23.696. Anales de Legislación Argentina, N° XLIX-C, 23 de agosto de 1989: 2444-2457.

Recibido: 06/04/2014. Aceptado: 06/04/2015.

Silvina Gibbons, “La experiencia neoliberal. Privatización de servicios públicos y reforma laboral en perspectiva neoinstitucionalista, 1989-1996”. Revista *Temas y Debates*. ISSN 1666-0714, año 19, número 30, julio-diciembre 2015, pp. 87-107.