

**Apellido y nombre:** Alejandro M. Rossi

**Afiliación institucional:** Universidad de Buenos Aires.

**Correo electrónico:** [alemrossi@yahoo.com.ar](mailto:alemrossi@yahoo.com.ar)

**Eje temático:** Estado, instituciones y actores

**Título:** Alcances y condicionantes en dos procesos de reforma

## **Alcances y condicionantes en dos procesos de reforma**

Alejandro Rossi

### **I) Introducción.**

El gobierno de Néstor Kirchner ha llevado adelante un proceso de reformas definido como un quiebre respecto de las transformaciones realizadas durante el gobierno de Carlos Menem en la década de los 90. Según el discurso oficial, estos cambios están destinados a terminar con criterios de mercantilización introducidos en ámbitos históricamente regulados por el Estado, y suponen un retorno a pautas de equidad e integración en el diseño de la política pública. Este trabajo propone análisis comparativo entre algunos de los cambios realizados durante el gobierno actual y aquellos del período menemista.

Considero que el estudio de los procesos de reforma debe tener en cuenta no sólo su intento de articulación con un proyecto económico, sino también el tipo de alianzas que se conforman a partir de ellos, así como el contexto en el que se enmarcan. En tal sentido, analizaré algunos de los condicionantes para la selección y puesta en práctica de medidas en el plano previsional y educativo, en clave comparativa entre la década menemista y los cuatro años de gobierno de Néstor Kirchner.

Por ello, en el trabajo se hará un análisis de cada una de estas reformas, en cada uno de los períodos considerados, resaltando el contexto en que las iniciativas fueron implementadas, enfatizando los problemas que existían y las posibles soluciones que se planteaban. Asimismo, también enfatizaré el análisis de las coaliciones que favorecieron al mismo tiempo que condicionaron las reformas, terminando con algunas consideraciones que surjan de las variables analizadas.

### **II-1) Reformas en materia previsional.**

### **II-1-a) Principales transformaciones durante el menemismo.**

El 5 de Junio de 1992 fue presentado por el Poder Ejecutivo un proyecto de reforma del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones, que incluía la determinación de un beneficio jubilatorio integrado por una Prestación Básica Universal a cargo del Estado y una prestación adicional proveniente de los aportes capitalizados en la cuenta individual de los afiliados. Se establecía que los trabajadores autónomos y en relación de dependencia (con excepción de algunas cajas) menores de 45 años, estarían obligatoriamente comprendidos en el nuevo sistema. Asimismo, se postulaba que la prestación jubilatoria comenzara a abonarse a partir de los 65 años de edad del aportante para ambos sexos y luego de 30 años de imposiciones.

Ante el rechazo de los diputados oficialistas, el Poder Ejecutivo envió en Agosto una iniciativa en la que se incorporó la Prestación Compensatoria (a cargo del Estado), reconociéndoseles a los trabajadores los años de aporte efectuados. Además, se decidió un cambio en las posibilidades de inversión de las administradoras, especificándose que el activo de los fondos capitalizados no podría ser invertido en títulos valores emitidos por las administradoras.

A partir del envío de ese nuevo proyecto, se inició en las comisiones un proceso de modificaciones a la iniciativa. Entre éstas pueden mencionarse la elevación de la Prestación Básica Universal, la disminución de la Prestación Compensatoria y el cambio en las condiciones de acceso al retiro por invalidez de los afiliados. Asimismo, se modificó el artículo 39 para habilitar a diversas organizaciones y sociedades a constituirse como administradoras y se creó la Administradora de Fondos de Jubilaciones y Pensiones controlada por el Estado para resguardar los fondos capitalizados.

En el tratamiento en el recinto, se introdujeron cambios en el proyecto oficial. En principio, se modificaron o derogaron artículos para no perjudicar las cuotas correspondientes a la coparticipación federal y se incrementó el porcentaje de títulos que podrían ser destinados a financiar economías regionales y se aumentaron los márgenes a ser invertidos en cédulas hipotecarias.

Entre otras modificaciones, se recogió la propuesta de la Confederación General del Trabajo, respecto de la continuidad del sistema de reparto, estableciendo que el 11% del salario que se destinara al sistema de reparto, fuera retribuido con una Prestación

Adicional por Permanencia (Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados, 5 y 6 de Mayo de 1993).

Una vez sancionada la Ley 24.241, el Ejecutivo aprovechó el período de su implementación para asemejarla al proyecto original por vía reglamentaria. Para ello, en el período de 8 días hábiles posteriores a la sanción de la norma, se efectuó una observación de la misma, eliminándose varias incorporaciones realizadas, entre las que se encontraban la observación total de la garantía que determinaba un haber mínimo equivalente al 40% del salario medio de la economía y del artículo que obligaba a recomponer los haberes de los jubilados a los porcentajes legalmente vigentes, con lo recaudado en la privatización de YPF (Isuani y San Martino, 1995). En la implementación se buscó un mecanismo de opción entre los sistemas de capitalización y reparto que favoreciera a aquél, produciendo una transferencia de todos los aportantes al esquema de capitalización, del cual debían optar explícitamente por salir. Además, en Mayo de 1994 Menem dictó el Decreto 660, por el cual derogó la parte correspondiente a la garantía en dólares del artículo 40 de la Ley 24.241, quedando sólo la establecida en pesos.

Ante las dudas que generaba la implementación de esta ley, se sancionó la 24.347, que posibilitó la incorporación de las amas de casa al sistema, cotizando como trabajadoras autónomas. Asimismo, se instituía la Prestación por Edad Avanzada para trabajadores que hubieran cumplido 70 años y acreditaran 10 años de servicios con aportes computables, con una prestación de servicios de al menos 5 de los últimos 8 años anteriores al cese de la actividad (Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados 16 y 17 de Junio de 1994). Además se prolongaba por 90 días la fecha de opción entre los regímenes de capitalización y reparto y se permitía que en el lapso de 2 años los que optaran el primero pudieran volver al segundo. Igualmente, se recogían los argumentos sostenidos por el gobierno en contra de la doble garantía otorgada a los afiliados a la AFJP del Banco Nación, quedando solamente la establecida en pesos.

En 1995, frente a los desequilibrios en las finanzas del sistema previsional, se sancionó la Ley 24.463 de Solidaridad Previsional, la cual postulaba modificaciones referidas al financiamiento del sistema previsional público y relacionadas con los procedimientos para la resolución de conflictos en el área de Seguridad Social. Entre los cambios más

importantes, se encontraba que la movilidad de las prestaciones del régimen previsional público estaría determinada cada año según la Ley de Presupuesto. Con relación al procedimiento judicial en diferendos referidos a la seguridad social, se establecía que la ANSES podría articular en su defensa la limitación de recursos en el régimen de reparto para atender el mayor gasto. Además, se le daba a la Corte Suprema la posibilidad de intervenir en las causas por recurso extraordinario, siendo sus sentencias de seguimiento obligatorio para jueces inferiores en causas análogas.

### **II-1-b) Contexto en el que se adoptaron las medidas.**

En cuanto al régimen previsional, éste enfrentaba una serie de problemas, algunos de los cuales eran similares a los de los países desarrollados, mientras que otros se relacionaban con el funcionamiento del sistema y con algunos de los desequilibrios macroeconómicos que habían afectado a la Argentina en las últimas décadas.

Los problemas estructurales se correspondían en primer término con la transición demográfica, ya que se habían producido cambios que tenían que ver con el envejecimiento de la población. A estos problemas se le sumaron otros, como la entrada más tardía de los jóvenes al mercado laboral, que redujo la relación de contribuyentes por beneficiario. Asimismo, la terciarización de la economía había generado un incremento de la informalidad que perjudicaba la relación entre aportantes y beneficiarios.

En relación con los problemas coyunturales y de funcionamiento, la inestabilidad de la economía con una caída de los salarios mínimos y sectoriales en términos reales, había reforzado la tendencia hacia el deterioro de la solvencia financiera de los sistemas de pensiones. Por otra parte, se encontraban múltiples esquemas, con diversidad de instituciones de cobertura, con condiciones, prestaciones y diversas formas de financiamiento.

Un primer resultado de los inconvenientes mencionados fue el alto costo presupuestario que se generaba. Por otra parte, encontrábamos un nivel muy bajo en los haberes previsionales, ya que la caída del nivel real de pensiones ha sido de un 25% entre 1.980-1.988. Además, existían problemas de equidad, tanto entre los beneficiarios de diferentes regiones como por aquellos que estaban protegidos por diferentes regímenes (Isuani y San Martino, 1.993). Existían desigualdades entre los diferentes individuos según estos estuvieran o no cubiertos por el sistema previsional, estableciéndose una relación entre

los niveles de desarrollo económico de las regiones y la cobertura de la seguridad social. A ello, se agregaba que más de 20.000 reclamos habían sido fallados judicialmente y otros 60.000 se encontraban pendientes (Demarco y Schulthess, 1.993).

La modificación del sistema previsional, no solo estaba pensada para buscar mejoras a nivel fiscal, sino que surgía como un instrumento para superar algunas limitaciones del programa económico. Se abría la posibilidad de instaurar un sistema de capitalización que ayudara a incrementar el nivel de ahorro interno, con el objetivo de disminuir la dependencia del capital externo para sostener el nivel de actividad. El fuerte crecimiento de la economía en los inicios del Plan de Convertibilidad, hacía necesario asegurar la formación de un mercado de capitales, que permitiera que los niveles de inversión se mantuvieran altos. Sin embargo, dicho crecimiento y la estabilidad permitieron la recuperación del Parlamento en su relación con el gobierno, que de allí en más en más debió movilizar recursos para imponer sus proyectos frente a otras alternativas que comenzaban a surgir, viéndose forzado a negociar.

Asimismo, la transformación del sistema de seguridad previsional, se veía influida por los tiempos electorales . Los comicios para Senador en la Ciudad de Buenos Aires tuvieron lugar en 1.992, a lo que se sumó que las elecciones legislativas de 1.993 eran relevantes para una reforma constitucional que habilitara la reelección presidencial.

La crisis económica de 1.995 permitió la recuperación de la iniciativa a nivel gubernamental, abriéndose un espacio para la imposición de ciertas medidas relacionadas con el funcionamiento del sistema previsional público, que se materializaron con la ley de Solidaridad Previsional.

### **II-1-c) Papel de los distintos actores.**

Para analizar las reacciones ante una reforma del sistema de jubilaciones y pensiones, el gobierno organizó una Mesa de Diálogo Político con representantes de los partidos con representación parlamentaria y organizaciones sectoriales (Alonso, 2000). La conformación de un equipo técnico en la Secretaría de Seguridad Social, encabezado por Schulthess, dio una ventaja al gobierno frente a los otros actores involucrados en el proceso. Este grupo lideró, por un lado, la incipiente negociación de la reforma, tanteando las posiciones frente a la misma sin revelar los rasgos más conflictivos del

proyecto y, en forma paralela, supo sacar provecho de otros mecanismos decisorios, para preparar el terreno legal y burocrático que permitiría su implementación.

El rechazo a la ley fue canalizado mediante movilizaciones, reunión de firmas, y exposición en los medios de comunicación, aunque el arco opositor supo trascender el momento de crítica para confluir en el apoyo a un proyecto alternativo al del oficialismo, elaborado por el Consejo Federal de Previsión Social, que proponía modificar el sistema previsional sin abandonar al régimen de reparto (Alonso, 2000).

En el contenido del segundo proyecto de reforma, presentado ante el Congreso en agosto de 1992, se materializaron las dificultades que enfrentó el gobierno para equilibrar las exigencias que surgían al interior de sus propias filas. Los grupos económicos y el sector financiero, se habían revelado incapaces para sostener políticamente la iniciativa original del gobierno.

La experiencia modificó la estrategia del Ejecutivo, que comenzó a pactar concesiones con diversos actores para lograr la sanción de la ley, sabiendo que cualquier modificación que contradijera su objetivo principal podría ser vetada luego de la aprobación legislativa. Con los sindicatos se decidió atender algunos de los reclamos de los sectores dispuestos al diálogo (representados por la CGT y sus afiliados) e incorporarlos al negocio; y, con los opositores (sindicatos incorporados a la CTA), impulsar su fragmentación a través de la distribución de alicientes, y promover el aislamiento de los grupos más duros (Murillo, 2005). También utilizó una propuesta de reforma del sistema de obras sociales<sup>1</sup> para presionar a los sindicatos amenazando su principal fuente de financiamiento.

La reforma del sistema previsional fue una de las iniciativas más negociadas que llevó adelante el gobierno menemista. Desde el inicio del Plan de Convertibilidad, el mejoramiento económico obligó al Poder Ejecutivo a buscar vías de compromiso que permitieran seguir con el proceso reformista sin desarticular su sistema de alianzas.

### **II-2-a) Cambios durante el kirchnerismo.**

En el plano previsional la administración kirchnerista realizó incrementos para los jubilados y pensionados, intentando que los haberes no quedaran rezagados frente al aumento de precios producido luego de la devaluación de 2.002. Además, para intentar

---

<sup>1</sup> En 1992, el gobierno propuso permitir que los asalariados eligieran entre obras sociales y prestadores privados, al tiempo que establecía un aporte universal, ante lo que la CGT se unificó con el propósito explícito de rechazar la reforma.

solucionar el problema de aquellos que han estado desempleados por largo plazo, se han introducido mecanismos de jubilación anticipada para las mujeres de más de 55 años y hombres de sesenta con más de treinta años de aportes. Este régimen, llamado Prestación Anticipada por Desempleo les permite cobrar la mitad del haber que les correspondería cuando alcancen la edad jubilatoria, existiendo la condición que si consiguen un empleo dejan de cobrar el beneficio, aunque si siguen desempleados, cuando alcanzan los 60 o 65 años pasan a cobrar la jubilación completa.

Asimismo, se han abierto moratorias previsionales, con el objetivo que algunos potenciales beneficiarios, que habían sido afectados por las frecuentes crisis económicas pudieran regularizar su situación y acceder a una prestación previsional. Por una lado se establece la moratoria Ley 25.994, por la cual las mujeres de más de sesenta años y los hombres de más de sesentaicinco al 31 de Diciembre de 2.004 pueden completar los treinta años de aportes<sup>2</sup>.

Por otra parte, se plantea la aplicación de una prórroga a la Ley 24.476, que abarca a los aportes adeudados por el período de Enero de 1.955 hasta Septiembre de 1.993. Asimismo, se instituye que las AFJP deberán transferir los saldos acumulados por los aportes obligatorios recibidos de docentes primarios y secundarios, investigadores científicos, diplomáticos y trabajadores del Poder Judicial.

Como una propuesta transformadora puede mencionarse la reapertura de la opción entre los sistemas de reparto y capitalización, la cual se ejercerá hasta el 31 de Diciembre de 2.007, opción que se repetirá cada cinco años. La primera no tendrá límites de edad, mientras que a partir de la segunda podrá ser ejercida hasta diez años antes de alcanzar la edad jubilatoria. Se postula que los varones mayores de 55 años y las mujeres de más de cincuenta que estén en una AFJP y que tengan en su cuenta menos de veinte mil pesos pasarán al régimen estatal, salvo que manifiesten su interés de quedarse en la AFJP a la que están afiliados.

Por otra parte, se establece que los nuevos trabajadores aportarán el 11 % del sueldo, y si son indecisos queden en el Estado salvo que expresen su voluntad de estar en una AFJP. Para mejorar el monto del salario a capitalizar se instituye que desde el mes de

---

<sup>2</sup> Esa moratoria finalizó el 30 de Abril de 2.007.

Abril las comisiones de las Administradoras no podrán superar el 1% del salario, a lo que se agrega el costo del seguro.

Con el objetivo de fortalecer la opción de reparto, el cálculo de la jubilación estatal sube del 0,85 al 1, 5 del sueldo promedio de los últimos diez años. En cuanto al menú de inversiones, se indica que las AFJP deberán destinar entre el cinco y el veinte por ciento de los fondos administrados a proyectos de infraestructura.

### **II-2-b) Contexto en el que se adoptaron las medidas.**

El contexto en el que Néstor Kirchner tomó las principales medidas en relación con las áreas consideradas fue claramente distinto al de la década que lo precedió. En tal sentido, el amplio superávit fiscal con el que actualmente cuenta el gobierno le permite tomar una serie de decisiones encaminadas a ampliar el grado de cobertura del sistema previsional. Asimismo, la posibilidad de volver al sistema de reparto, puede ser una estrategia para conseguir un pase de aportes hacia el sector público de anteriores aportantes a las AFJP.

Por otra parte, los desequilibrios producidos en el mercado laboral en las últimas décadas generaron la necesidad de dar una solución a aquellos que por haber estado desocupados o trabajando en el sector informal no cumplen con los requisitos para acceder a una prestación.

### **II-2-c) Papel de los distintos actores.**

La reforma previsional se construyó sumando apoyos a través de una fórmula que resultó muy efectiva para el gobierno de Kirchner: la oposición con respecto a las políticas de los 90. Este eje fue fundamental para que líderes sindicales que durante la década menemista se opusieron a la reforma del sistema de previsión social, como el jefe de la CGT Hugo Moyano y Hugo Yasky de la CTA, se refirieran a estas modificaciones parciales de aquella reforma como “históricas” (Clarín, 25/01/07).

El Poder Ejecutivo ingresó el proyecto de reforma por el Senado, con la suposición de que allí se presentarían menos resistencias para una rápida aprobación, logrando el voto unánime de los representantes de la Cámara Alta (Página 12, 14/02/07). La única concesión del gobierno fue la de incluir, a pedido del bloque radical, una cláusula de garantía para que el Estado no pueda utilizar para fines no previsionales los recursos que ingresen como consecuencia de la reforma (La Nación, 05/02/07).



Dos semanas después, diputados opositores se encargarían de expresar las objeciones más fuertes que recibió la iniciativa. Tanto desde la derecha, como desde la centro-izquierda e izquierda coincidieron en una crítica común acerca del riesgo de un desfinanciamiento del sector previsional público por las deudas implícitas que contraía el Estado a futuro. Desde la Anses, su titular, Sergio Massa, se encargó de simplificar este debate, y el que se originó a raíz de la ausencia de una respuesta al tema de la movilidad de los haberes jubilatorios<sup>3</sup>, al expresar que “la dignidad no puede medirse en términos fiscales” (Clarín, 22/02/07).

Desde el sector empresario, por otro lado, la postura de las AFJP y el sector financiero osciló entre el silencio y un tibio apoyo a la reforma, que se expresó particularmente sobre la posibilidad de que afiliados al régimen de capitalización volvieran al Estado. Las empresas no dejaron de señalar al sistema privado como la mejor opción jubilatoria, en especial para los más jóvenes que, en su categoría de indecisos, quedarían automáticamente, a partir de la implementación de la nueva ley, en el sistema de reparto. (Clarín, 01/04/07). El silencio sobre los otros puntos del proyecto es entendible cuando se observa la coincidencia entre algunas de las modificaciones aprobadas en el 2007 y los cambios que las mismas AFJP consideraban necesarios en el 2006. Durante ese año, el titular de la Unión de AFJP, Oscar Schmidt, mencionó algunos de los temas que tendría que tener en cuenta una futura reforma previsional. Luego de elogiar al sistema jubilatorio argentino por su carácter mixto, el empresario abogó por la equiparación de los aportes en el 11%; la modificación el sistema de seguros por invalidez o muerte; y la necesidad de que el Estado analice la situación de los afiliados con pocos aportes capitalizados.

Existen asimismo aspectos importantes del sistema de jubilaciones y pensiones que, por acción u omisión, quedaron en manos del Poder Ejecutivo, como la movilidad de los haberes jubilatorios, o las políticas para mejorar la cobertura de la población.

### **III) Modificaciones en el área educativa.**

#### **III-1-a) Principales cambios durante el menemismo.**

---

<sup>3</sup> En agosto del 2006, un fallo de la Corte Suprema ordenó al Poder Ejecutivo establecer, “en un plazo razonable”, una fórmula que permita mantener el valor de las prestaciones”. El gobierno responde con un incremento a las jubilaciones del 13%.

El primer paso de la transformación educativa fue la aprobación en Diciembre de 1991 de la Ley 20.049, por la cual se descentralizaba el sistema traspasando las escuelas secundarias y los institutos terciarios a los Estados provinciales. Este proceso terminó su instrumentación en 1994, instaurándose además la competencia regulatoria sobre más de 2.000 universidades privadas.

Para encarar cambios de tipo curricular, en 1993 el Congreso aprobó la Ley Federal de Educación que implicaba extender la obligatoriedad de la escolarización a 10 años. Se instituía un sistema educativo descentralizado e integrado, que apuntaba a eliminar las desigualdades regionales y a desarrollar y difundir innovaciones tecnológicas y científicas. Para ello, se intentaba garantizar igual calidad entre las diferentes regiones en materia educativa mediante el establecimiento de un acuerdo nacional sobre los Contenidos Básicos Comunes (CBC) aplicables en todo el país, los cuales serían el marco común a partir del cual las provincias desarrollarían sus propios programas de estudio.

Asimismo, para remediar las desigualdades educativas, el Ministerio de Cultura y Educación creó en 1993 el Plan Social Educativo que promovió políticas compensatorias, construyendo y refaccionando escuelas, ofreciendo cursos de perfeccionamiento docente y distribuyendo material didáctico a los alumnos de bajos recursos. Por otra parte, se construyeron bibliotecas y se instalaron gabinetes informáticos, otorgándose además subsidios para actividades complementarias de formación laboral, aportes para favorecer a aquellos adultos que no terminaron su educación básica y equipamiento para alumnos con discapacidades (Rivero, 1999). Con el mismo objetivo, en función de los problemas ligados a la deserción escolar en los sectores pobres, comenzó a funcionar en 1997 el Programa Nacional de Becas de Retención Escolar, por el que se otorgaban becas a alumnos entre 13 y 19 años de edad, intentando no sólo incrementar los años de escolaridad sino mejorar la empleabilidad de los jóvenes necesitados (Repetto, 2001).

Además, la Ley Federal introdujo por primera vez la evaluación de la calidad de la educación, incluyendo el nivel de los estudiantes. Le asignaba al Ministerio de Educación y a los gobiernos provinciales la responsabilidad de investigar y garantizar la calidad de la educación y la aplicación de los nuevos lineamientos introducidos en ella (Díaz, 2002).

Por otra parte, en referencia al ámbito universitario, en el año 1995 se sancionó la Ley de Educación Superior. La misma, introducía modificaciones en el sistema de gobierno

de las casas de estudios, con la posibilidad de seleccionar autónomamente sus sistemas de ingreso y de financiamiento y con ciertos aspectos curriculares que podían influir en la actividad académica.

Para ello, en 1995 se puso en marcha el Programa FOMECA, que asignó fondos a las universidades mediante proyectos concursables a partir de convocatorias anuales. Este tuvo como objetivos centrales la reforma académica, la mejora de la enseñanza de grado y postgrado, la modernización de bibliotecas y centros de documentación y el fortalecimiento y desarrollo institucional. Para el cumplimiento de esos fines financió diferentes proyectos mediante la adquisición de bienes, el otorgamiento de becas y pasantías y la provisión de servicios de consultoría (Castro, 2000).

Además, se introdujeron criterios de evaluación externa para la Universidad, con la creación de cuerpos de especialistas que analizarían la calidad y pertinencia de los contenidos impartidos en las altas casas de estudios. Para ello se creó la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU), una entidad autónoma e independiente del gobierno integrada por especialistas reconocidos en diferentes temáticas.

### **III-1-b) Contexto en el que se adoptaron las medidas.**

Durante los años ochenta se habían intentado llevar a cabo ciertas modificaciones en el plano educativo, fundamentalmente a partir de la concreción de un Congreso Pedagógico Nacional, aunque las posibilidades de éxito habían sido complejas debido al peso que en él había tenido la Iglesia Católica, generando tensiones con algunos sectores reformistas vinculados con el Poder Ejecutivo Nacional.

Por otra parte, a finales del gobierno de Raúl Alfonsín, se había producido una importante seguidilla de huelgas, en los diferentes niveles de la educación, que dificultaban un debate concreto acerca de las características estructurales que debía adquirir el sistema<sup>4</sup>. La superación de la crisis de finales del gobierno alfonsinista, permitiría replantear las estrategias de cambio que alinearan el proyecto educativo con los lineamientos generales del gobierno que se iniciaba.

---

<sup>4</sup> Durante el año 1.988 se había producido una acción conjunta de los gremios docentes en los distintos niveles educativos, que llevó a un paro de más de cuarenta días, luego de lo cual se procuró desactivar la protesta logrando acuerdos con los sectores de la educación primaria y secundaria, apostando al desgaste de los profesores universitarios.

En tal sentido, las transformaciones del menemismo hacían un fuerte hincapié en devolverle a las regiones sus posibilidades de crecimiento, por lo que se veía al sistema educativo como un componente importante de los cambios que permitirían una mayor adecuación entre el desarrollo de las regiones y las capacidades requeridas para ello. Además, en el marco de la focalización de las prestaciones en materia de políticas sociales, la educación aparecía como un terreno apto para la implementación de políticas compensatorias hacia los más vulnerables.

### **III-1-c) Papel de los distintos actores.**

Respecto de la educación, los escenarios en los que tuvo lugar la negociación estuvieron casi exclusivamente definidos por la estructura política del federalismo argentino, ya que el Congreso, y el Consejo Federal de Cultura y Educación, fueron los ámbitos en los que se oficializaron los compromisos sobre el financiamiento y la modalidad de los cambios a producirse. Los principales actores involucrados en la puesta en marcha de la reforma educativa respondían a la lógica del poder federal: el gobierno nacional, representado por el Presidente, Domingo Cavallo y los sucesivos titulares de la cartera de Educación; y los estados provinciales, representados por gobernadores, ministros de Economía y Educación, y legisladores, secundados ambos grupos por sus equipos técnicos. Existieron mecanismos que posibilitaron la participación de otros sectores relacionados con la educación (universidades, Iglesia, sindicatos), aunque su influencia estuvo supeditada a los acuerdos elaborados entre la Nación y las provincias.

La aprobación de la Ley de Transferencia de los servicios educativos supuso un primer momento de negociación, en el cual los gobernadores buscaron asegurarse garantías de financiamiento por parte del Estado nacional antes de aceptar el traslado de las escuelas a sus provincias. El aumento progresivo de los recursos coparticipables, resultado de la estabilidad económica alcanzada a partir del Plan de Convertibilidad, funcionó como aliciente. Pero fue el compromiso del gobierno nacional de cubrir de forma automática el costo mensual de los servicios transferidos toda vez que el nivel de impuestos recaudado no alcanzara el promedio mensual de la recaudación de abril-diciembre de 1991, lo que posibilitó la aprobación de la ley el 6 de diciembre de ese año (Falleti, 2001).

La ley sancionada establecía que los términos específicos de la descentralización se resolvieran mediante acuerdos bilaterales entre la Nación y cada una de las provincias.

Analizando los montos de cada transferencia, las provincias que más se demoraron en firmar fueron las mejor posicionadas al negociar con el Poder Ejecutivo nacional y alcanzar mejores acuerdos (Falleti, 2001).

El traspaso de las escuelas primarias y secundarias formó parte de un proceso de descentralización más amplio, mediante el cual el gobierno de Carlos Menem buscó racionalizar el gasto público trasladando responsabilidades financieras a las provincias. Pero la primera concesión que hizo el Ejecutivo para lograr la aprobación de la ley de transferencia (la garantía de cubrir la diferencia en caso de una recaudación menor a la del año '92) demuestra que, si bien la reforma respondió a un objetivo principalmente económico, éste fue muchas veces sacrificado según las necesidades de la negociación con los gobernadores. Durante toda la década, la centralidad de los gobiernos provinciales dentro de la coalición menemista determinó que la estrategia de ajuste fiscal del gobierno tuviera más en cuenta la necesidad de no perjudicar a estos socios que el equilibrio en las cuentas públicas.

Con la sanción, en abril de 1993, de la Ley Federal de Educación (24.195), se pone en marcha la segunda etapa de la reforma. El Consejo Federal de Cultura y Educación se convirtió en el marco oficial de las negociaciones que llevaron adelante la Nación y las provincias para efectuar las transformaciones del sistema educativo que establecía la ley. Se adoptó un sistema de concertación que, si bien reservó los roles decisorios para los miembros del Consejo (los ministros de Educación y los poderes ejecutivos que éstos representaban), involucró a otros sectores de la sociedad, aunque siempre desde una posición consultiva.

Para la definición de los Contenidos Básicos Comunes, este mecanismo de consulta se amplió para incluir, por un lado, la opinión de expertos (académicos, investigadores y profesores universitarios), cuyas posiciones fueron recogidas por el ministerio de Educación para elaborar las propuestas; y, por el otro, la de la sociedad civil, que fue indagada sobre su percepción de los nuevos contenidos mediante encuestas y consultas realizadas a través de los diarios de mayor tirada del país (Rodríguez, 1998).

Sin participación en los escenarios institucionales, y fuera del proceso de toma de decisiones, los sindicatos docentes desde un primer momento se opusieron a la descentralización de la educación planteada en la reforma. Según la opinión oficial de

CTERA, el proyecto gubernamental generaría el desfinanciamiento y fragmentación del sistema educativo, a nivel programático y salarial. Las acciones sindicales apuntaron, entonces, a la defensa de la educación pública frente a lo que consideraba un primer paso hacia su privatización. Presentaron una resistencia permanente a la implementación de las reformas, y expresaron su rechazo con medidas de fuerza tradicionales (paros, movilizaciones) como novedosas (Carpa Blanca, huelgas de hambre, Marcha Blanca).

Desde la asunción de Menem, CTERA había formado parte de la opositora CGT Azopardo, para luego pasar a ser uno de los sindicatos fundadores de la Central de Trabajadores Argentinos. Esta central participó en la fundación del FREPASO, un partido formado por peronistas disidentes y partidos minoritarios que le disputó el espacio de la oposición a la Unión Cívica Radical.

El activismo militante de CTERA se materializó en una estrategia que chocó con la del oficialismo, que se negaba a discutir con grupos opositores. En forma paralela, el gobierno profundizó las diferencias entre la CTERA y los gremios docentes no afiliados a la central, a través de la distribución de alicientes de forma diferencial entre aquellos sindicatos dispuestos a disminuir su militancia y entablar negociaciones. Estos mecanismos determinaron que, a pesar de haber sido uno de los sectores más movilizadas durante el período en el que se implementó la reforma, los docentes fueron incapaces de ejercer influencia sobre la política educativa del gobierno (Murillo, 2005).

### **III-2-a) Modificaciones durante el kirchnerismo.**

En el plano educativo, se han propuesto una serie de transformaciones, que si bien no plantean una ruptura frontal con la política adoptada en los noventa, representan una corrección de algunos de sus puntos más controvertidos. Se abrieron antes del tratamiento de la ley en el Congreso jornadas de debate sobre la iniciativa, con discusión de propuestas, aunque no quedaron claros los mecanismos a través de los cuales se incorporarían las propuestas que surgieran de esos espacios de debate generados.

Se hace mención a la elevación del porcentaje destinado a educación, como surge de la Ley de Financiamiento Educativo, que prevé un incremento progresivo de los fondos

orientados al sistema hasta 2.010<sup>5</sup>. La participación de la financiación privada no parece estar suficientemente explicitada lo cual genera importantes discrepancias acerca de la magnitud que ésta podría adquirir, así como las características y capacidades de determinación de contenidos que podrían adoptar.

En la reforma a la Ley Nacional de Educación se intenta corregir la excesiva fragmentación introducida durante los noventa, a partir de la fijación de un conjunto de conocimientos mínimos y de un rol más activo por parte del Ministerio de Educación de la Nación.

Por otra parte, se decidió mejorar el salario docente a partir de la fijación de un salario básico de 1.040 pesos para todos los maestros del país, con el objetivo de jerarquizar la tarea, favoreciendo la capacitación de los trabajadores y permitiendo una dedicación mayor de los docentes en su relación con los alumnos.

### **III-2-b) Contexto en el que se produjeron las propuestas.**

Los proyectos de reforma educativa durante el kirchnerismo, fueron planteados sobre la base de un muy crítico diagnóstico sobre los efectos desintegradores que habían tenido las reformas en los años noventa, en el sentido, que aún cuando habían permitido disminuir los niveles de analfabetismo, habían profundizado las diferencias entre regiones y habían disminuido las capacidades de los estudiantes para insertarse en la educación superior, al diferenciar muy fuertemente los contenidos en la enseñanza media, con carencias marcadas en determinadas disciplinas.

Asimismo es importante no desvincular el tipo de modificaciones introducidas, de la necesidad de realzar la figura de Daniel Filmus, quien desde los inicios del gobierno apareció como un potencial candidato a diferentes cargos en la Ciudad de Buenos Aires, tanto a nivel legislativo como ejecutivo, convirtiéndose además en un fuerte vínculo entre la administración nacional y la local de la cual él había funcionario en el primer gobierno de Ibarra.

En tal sentido, el aumento del sueldo básico docente a \$1040 fue efectuado casi en paralelo con la oficialización de la candidatura de Daniel Filmus como Jefe de Gobierno porteño, situación que polarizó las discusiones al generar la reacción de algunos

---

<sup>5</sup> Es importante recordar que este aumento a nivel presupuestario ya estaba previsto en las reformas propuestas durante los años noventa, aunque tanto en ese caso como en la reforma kirchnerista no parecen quedar totalmente claros los mecanismos a través de los cuales ese incremento sea efectivizado.

gobernadores que no querían quedar atrapados dentro de esa discusión política, y de líderes de la oposición que argumentaban la inconveniencia de discutir reformas educativas a largo plazo en una perspectiva electoral.

### **III-2-c) Papel de los distintos actores.**

Como mencionábamos anteriormente, la reforma educativa, que tuvo lugar entre mayo del 2005 y diciembre del 2006, estuvo acompañada de una mayor apertura del debate hacia sectores relevantes de la sociedad civil.

Cuando el gobierno oficializa su decisión de modificar el sistema, en el 2005, ya contaba con el apoyo de los gremios docentes más influyentes a nivel nacional, luego de la sanción, el año anterior, de la ley N° 25.919, asegurara la continuidad del incentivo docente. Esta iniciativa, considerada por CTERA como una respuesta a sus reivindicaciones históricas, convirtió al sindicato en el aliado principal del gobierno a la hora de impulsar el proyecto de financiamiento educativo, en mayo del 2005. Desde ese momento el Poder Ejecutivo habilitó diversos canales de participación con el fin de incluir en el debate sobre la financiación educativa a sectores relevantes de la sociedad civil.

La consulta al sector empresario contó con la presencia de representantes de cámaras industriales, instituciones financieras, medios de comunicación y empresas tecnológicas, que manifestaron su apoyo al planteo gubernamental de establecer nuevas reglas de financiación para el sector educativo. Al mismo tiempo, el Ministerio de Educación mantuvo reuniones de trabajo con los gremios docentes más representativos a nivel nacional, y consensuó con ellos el contenido de la ley (Pagano, Sverdlick y Costas, 2007).

En el caso de la Ley Nacional de Educación, el Poder Ejecutivo buscó consensuar una normativa que reemplazara a la ley Federal sancionada en 1993, con el fin de revertir la tendencia fragmentadora que la sanción de esa norma había introducido en el sistema educativo. Para esto se generó una campaña de difusión del proyecto, se organizaron jornadas de discusión en las escuelas, se recolectó la opinión de la sociedad a través de una encuesta sobre los lineamientos que debería tener la nueva ley, se instituyeron espacios de discusión para ampliar el debate hacia sectores influyentes de la sociedad civil (sindicatos, universidades, organizaciones de Derechos Humanos, iglesias,



movimientos sociales, etc.). La propuesta generó un amplio grado de apoyo, sobre todo entre los gremios docentes. Pero también se señaló, y no sólo desde la oposición, que los tiempos y las formas del debate confabularon con el objetivo de instalar un verdadero debate en la sociedad<sup>6</sup>.

La iniciativa obtuvo media sanción del Senado, a pesar de las críticas de tres senadores cercanos a la Iglesia, sobre aspectos vinculados al contenido secular de la ley.<sup>7</sup> El 6 de diciembre CTERA realiza una marcha a favor de la aprobación de la ley. Una semana después la Ley de Educación Nacional fue aprobada en la Cámara de Diputados.

La entrada en vigencia de la nueva ley, en el 2007, estuvo opacada por la conflictividad que trajo aparejada la cercanía del inicio del ciclo lectivo en muchas provincias del país. En medio de un clima de reclamos y protestas, el Ministro de Educación, comunicó, luego de una reunión con líderes sindicales del sector, un aumento del sueldo básico docente a \$1040.

La medida profundizó los reclamos docentes en las provincias, y la imposibilidad, o negativa, de algunos gobernadores a atenderlos profundizó una crisis que puso en evidencia la insolvencia del sistema educativo argentino, desatándose conflictos en Buenos Aires, Salta, Corrientes, Chaco y La Rioja<sup>8</sup>, que obligaron al Ejecutivo a emitir partidas especiales por 800 millones de pesos, para ayudar a las provincias en apuros.

#### **IV) Conclusiones.**

Del proceso de construcción las bases de apoyo político y social hacia las reformas introducidas durante los últimos cuatro años, se desprenden elementos tanto de ruptura como de continuidad con respecto al proceso que tuvo lugar en la década del 90. El

---

<sup>6</sup> Desde sectores del ámbito universitario, docentes, investigadores y estudiantes, así como también desde algunos movimientos sociales se planteó que la encuesta contuvo ítem muy generales e indujo respuestas obvias; que el documento para el debate tuvo un contenido de carácter muy general y no especificó los mecanismos de implementación de sus objetivos políticos; también se señaló el insuficiente tiempo establecido para el debate, y la ausencia de herramientas necesarias para generar un auténtico debate (Pagano, Sverdllick y Costas, 2007).

<sup>7</sup> Respecto a la Ley Nacional de Educación, sus reservas estaban concentradas en asegurar la continuidad de los subsidios a la educación privada (que incluye a una gran mayoría de colegios religiosos) como una forma de asegurar la libertad de los padres de enviar a sus hijos a un establecimiento que corresponda a sus propias convicciones (Clarín, 12/11/06).

<sup>8</sup> Más tarde se sumarían Neuquén, donde tendría lugar, en los primeros días de abril del 2007, la trágica muerte del docente Carlos Fuentealba en un operativo represivo ordenado por el gobernador Jorge Sobisch; y Santa Cruz, provincia que el presidente Kirchner gobernó durante 12 años (hasta el 2003), y en la que el conflicto docente se extendió durante 41 días, tuvo un alto impacto nacional, e incluyó episodios de represión que provocaron la renuncia del gobernador Carlos Sancho.

contexto en el que las medidas fueron adoptadas constituye asimismo un inevitable condicionante de esas decisiones.

Una importante diferencia radica en los actores que forman parte de la coalición “nacional” de los distintos gobiernos. La CGT en los años noventa quedó claramente vinculada con las estrategias de sindicalismo de negocios en muchas de las transformaciones puestas en práctica. Por otra parte, en la actualidad encabezada por Hugo Moyano, que es un socio privilegiado del gobierno, impulsó junto a él las reformas educativa, laboral y previsional.

Por otro lado, la coalición “periférica” del menemismo, conformada por los gobiernos de provincias pequeñas, se amplía de la mano de Kirchner, ya que las alianzas regionales del Presidente se extienden a provincias gobernadas por el radicalismo, especulándose con la posibilidad de que uno de estos gobernadores, complete la fórmula del Frente para la Victoria para las elecciones del 2007.

Esta coalición regional tuvo, en los 90, importantes consecuencias en relación a las reformas analizadas. Determinó que la estrategia de ajuste fiscal del gobierno tuviera más en cuenta la necesidad de no perjudicar a estos socios que el equilibrio en las cuentas públicas. En el caso de la educación, lo político determinó la forma y el alcance de los objetivos de racionalización del gasto planteados desde el gobierno menemista.

En la actualidad, el régimen de coparticipación mantiene pautas de inequidad que arrastra desde la década del 90, y que favorecen la dependencia de las provincias con respecto a la distribución arbitraria que hace el gobierno nacional de los fondos fiscales. Esta situación profundiza la fragmentación regional del país y contradice objetivos esenciales de equidad e integración planteados en la reforma educativa kirchnerista. Durante el kirchnerismo, los mecanismos de construcción del poder político que permitieron impulsar con éxitos las reformas estuvieron caracterizados por una fuerte unilateralidad y discrecionalidad de por parte del Poder Ejecutivo.

Este nuevo “decisionismo”, se vio fortalecido además por el creciente peso que en materia fiscal tiene impuestos no coparticipables como el “impuesto al cheque y las retenciones. A la prolongación de leyes de emergencia y sus atribuciones especiales y la multiplicación del recurso del decreto de necesidad y urgencia, este gobierno se reservó, en cada una de las reformas analizadas, facultades discrecionales a la hora de definir

políticas de alto impacto social, como lo son el aumento de salarios, jubilaciones, limitaciones a los cargos de las AFJP y el incremento de las partidas de coparticipación para financiar el gasto educativo en las provincias.

Asimismo, muchas de las reformas introducidas en la gestión kirchnerista, son viables no solo por el diferente contexto en que las medidas son tomadas, sino porque durante los años noventa las transformaciones introducidas generaron algunas mejorías en los problemas que se planteaban en ese momento, que si bien dejaron evidentes sectores insatisfechos, permitieron afrontar crisis que, como hemos visto, se arrastraban por décadas y que empezaron a replantearse en sus posibilidades de resolución.

## **V) Bibliografía.**

- Alonso, Guillermo (2000): *Política y seguridad social en la Argentina de los '90*, Serie Flacso, Editorial Miño y Dávila, Madrid.
- Balduzzi, Juan y Vazques, Silvia (2001): *Neoliberalismo, Resistencia y Democracia: El caso de los trabajadores de la Educación en Argentina*, Trabajo final del Curso: “Estructura social y de poder en América Latina”, Cátedra Roitman, CLACSO, Buenos Aires.
- Castro Javier (2002): “Fondos competitivos y cambio académico e institucional en las universidades públicas argentinas”, mimeo, Buenos Aires.
- Demarco Gustavo y Schulthess Walter (1.993), *Sistema de Pensiones en América Latina. Propuesta de Reforma.*, Proyecto Regional de Políticas Financieras para el Desarrollo, CEPAL-PNUD, Santiago de Chile.
- Díaz Rodolfo (2002): *¿Prosperidad o ilusión?. Las reformas de los 90 en la Argentina*, Editorial Abaco, Buenos Aires.
- Falleti Tulia (2001): “Federalismo y descentralización educativa en Argentina. Consecuencias (no queridas) de la descentralización del gasto en un país federal”, en Calvo, Ernesto; Abal Medina, Juan Manuel y Botana, Natalio Rafael, *El federalismo electoral argentino: sobrerrepresentación, reforma política y gobierno dividido en la Argentina*, Instituto Nacional de la Investigación Pública, Editorial Eudeba, Buenos Aires.
- Filmus Daniel (1998): “La descentralización educativa en el centro del debate” en *La Argentina que viene*, Grupo Editorial Norma, Buenos Aires.

- Fundación Argentina de Investigaciones de la Seguridad Social (FAISS) (2007): *Documento de opinión sobre el Proyecto de Reforma (Expte. del Senado PE-753/06) a la Ley Previsional 24.241*, Buenos Aires.
- Golbert Laura (1.998), La agenda social de la Argentina a finales de los 90, Documento presentado en el seminario sobre Las Políticas y la Administración de las Políticas Sociales: Lecciones del caso argentino, Buenos Aires, 7 y 8 de mayo.
- Golbert Laura (2007): *Aunque lo vistan de seda... Una crítica a la propuesta de reforma previsional*, Suplemento Cash, Página 12, 25/02.
- Isuani Ernesto y San Martino Jorge (1.993), La reforma previsional argentina. Opciones y riesgos, Miño y Dávila Editores/CIEPP, Buenos Aires.
- Llach Juan (1997): *Otro siglo, otra Argentina*, Ariel, Buenos Aires.
- Murillo, María Victoria (2005): *Sindicalismo, coaliciones partidarias y reformas en América Latina*, Editorial Siglo XXI, Madrid.
- Pagano, Ana; Sverdlick, Ingrid y Costas, Paula (2007): *Participación e incidencia de la sociedad civil en las políticas educativas: el caso argentino*, Libros Flape N°1, Fundación Laboratorio de Políticas Públicas (Flape), Buenos Aires.
- Palermo, Vicente y Novaro, Marcos (1996): *Política y poder en el gobierno de Menem*, Serie Flacso, Editorial Norma, Buenos Aires.
- Rivas, Axel y Mezzadra, Florencia (2005): *Coparticipación y equidad educativa: un debate pendiente en el campo de la educación*, Análisis N°8, Política Educativa, Políticas Públicas, Centro de Implementación de Políticas Públicas (Ciepp), Buenos Aires.
- Repetto Fabián (2001), *Gestión pública y desarrollo social en los noventa*, Prometeo, Buenos Aires.
- Rivero José (1999): *Educación y exclusión en América Latina: reforma en tiempos de globalización*, Miño y Dávila Editores, Madrid.
- Rodríguez, Alejandro (1998): *Reformas Educativas en contextos democráticos: los casos de Argentina y Chile*, Documento N°40, Serie III, Políticas Públicas, Dirección de Estudios e Investigación, Dirección Nacional de Estudios y Documentación, Buenos Aires.

- Rossi Alejandro y Madera Nancy (2005): Los noventa o el mito del Estado ausente, Ponencia presentada en el XII Encuentro de Cátedras de Ciencias Sociales y Humanísticas para las Ciencias Económicas, Buenos Aires, 8, 9 y 10 de Junio de 2005.
- Torre Juan Carlos (1.998): El proceso político de las reformas económicas en América Latina, Paidós, Buenos Aires.