

# **La política del cambio: Estrategias presidenciales en la promoción de reformas al régimen previsional en Argentina (1989-2008).**

Madera Nancy.

Cita:

Madera Nancy (2010). *La política del cambio: Estrategias presidenciales en la promoción de reformas al régimen previsional en Argentina (1989-2008)*. V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, Buenos Aires.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-036/423>

*La política del cambio: Estrategias presidenciales en la promoción de reformas al régimen previsional en Argentina (1989-2008)*

Nancy Madera  
UNSAM/CONICET  
nanmadera@gmail.com

Área temática: Estado, Administración y Políticas Públicas  
Sub-área temática: Elaboración y formulación de políticas públicas

"Trabajo preparado para su presentación en el V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP).  
Buenos Aires, 28 a 30 de julio de 2010."

## La política del cambio: Estrategias presidenciales en la promoción de reformas al régimen previsional en Argentina (1989-2008)

*Este trabajo pretende identificar los factores que la literatura propone como explicativos de la variación de las estrategias políticas a través de las cuales los presidentes articulan cambios sustantivos de política pública, combinarlos en un marco teórico y aplicarlo al análisis de los procesos de promoción de cambios del paradigma previsional en Argentina entre los años 1989 y 2008. Nuestra hipótesis exploratoria supone que la explicación de estas estrategias es producto de la interdependencia, y contingente vinculación, entre las condiciones estructurales que subyacen al cambio, las reglas institucionales que enmarcan su formulación y los estilos políticos de los presidentes que los impulsan.*

### Introducción

¿Cuáles son las estrategias a las que recurren los presidentes para articular políticamente la adopción de cambios significativos en paradigmas de política pública<sup>1</sup>? ¿Cómo explicamos desde las ciencias sociales la elección por una u otra de estas opciones? Dentro del variado y extenso universo teórico que supone un tema tan amplio y recurrente como el ‘cambio’ en políticas públicas, se recorta aquí el estudio de un aspecto particular del mismo, que se concentra en el proceso político de promoción de tales transformaciones y en el rol que en él tiene el presidente, actor central en la introducción de innovaciones en políticas públicas en los regímenes democráticos latinoamericanos. La pregunta por el cómo se intentan imponer reformas del status quo<sup>2</sup> nos remite aquí al estudio de las distintas estrategias a través de las cuales un líder político puede movilizar una coalición de apoyo lo suficientemente amplia como para garantizar la adopción, en el corto plazo, del cambio que propone y legitimar, en el largo, su continuidad. Conocer las posibles estrategias políticas de los presidentes en la promoción de cambios sustantivos de políticas públicas, atendiendo a los distintos factores que la literatura expone como explicativos de estas opciones, es el objetivo del presente trabajo, que será ilustrado en la historia reciente de la democracia argentina a través de los diversos intentos de reformas sustantivas al sistema previsional. Esta área de políticas fue elegida por representar una política social de tipo redistributivo (Lowi, 1972) que, al modificarse, cristaliza importantes transformaciones en las relaciones sociales y en el vínculo Estado-Sociedad, y por presentar la ventaja práctica de haber recibido modificaciones sustantivas durante el período analizado.

El tema surge –y se incorpora a la discusión– de la literatura que se ocupara del estudio de la dinámica política de reformas estructurales implementadas en América Latina durante la década del ‘90. En ella se difundió ampliamente la utilización del término ‘decisionista’ o ‘decretista’<sup>3</sup>, para denominar un tipo particular de estrategia de los presidentes en la promoción de su agenda de reformas, la cual fue caracterizada por sus

---

<sup>1</sup> Utilizamos aquí la noción de ‘paradigmas de política’ (*policy paradigms*) que propone Peter Hall (1993).

<sup>2</sup> Conjunto de políticas e instituciones en un momento dado (Reynoso, 2008:24).

<sup>3</sup> Maurich y Liendo (1998) proponen una interesante discusión sobre la diferencia entre estos términos, definiendo al decisionismo como ‘forma de gobierno’ y al decretismo como una de las ‘estrategias’ a las que puede recurrir el presidente para sortear los dilemas de la acción colectiva. Coincidimos con esta última definición, pero utilizaremos una línea teórica diferente para la conceptualización del concepto de ‘estilo’, entendiéndolo como el marco cognitivo y normativo que define cómo los actores (en este caso el presidente) entienden, enfrentan y solucionan los problemas públicos mediante respuestas que se ajustan a un conjunto determinado de percepciones (Surel, 2000).

rasgos discrecionales, unilaterales, incluso autocráticos o paraconstitucionales<sup>4</sup>. Para el caso argentino, el ‘decisionismo’ pareció irrumpir como un fenómeno que, si bien no era nuevo, estaba lejos de ser una constante en la historia política del país<sup>5</sup>. Desde distintas perspectivas los analistas se abocaron a la tarea de encontrar los factores explicativos (ya sea en la sociedad, ya en el Estado) que dieran cuenta de este tipo de estrategia política y que explicaran su variabilidad a lo largo de la década.

Pero entre el estudio de las posibles causas y la apreciación de los supuestos impactos, el tratamiento de las estrategias en sí mismas fue tomado como un dato no problemático: el grueso de los trabajos se concentró en explicar los determinantes, o abiertamente criticar los impactos (económicos, políticos, sociales) de esta estrategia presidencial sin poner igual énfasis en establecer qué rasgos la caracterizaban y cuáles la diferenciaban de otras tácticas de liderazgo posibles y reales<sup>6</sup>. Buscamos aquí problematizar esta cuestión para el caso de Argentina, preguntándonos sobre las estrategias presidenciales de promoción de cambios sustantivos de política pública desde el retorno de la democracia, priorizando al hacerlo una perspectiva politológica que se nutre de los aportes realizados desde la *policy science*.

Para lograr este objetivo nos proponemos identificar, en primer lugar, los distintos factores que la literatura propone para dar cuenta de la variación de las estrategias políticas a través de los cuales los presidentes pretenden articular cambios sustantivos de política pública. Sobre estas líneas se intentará establecer, en el segundo apartado, un marco teórico con el que intentaremos iluminar el análisis, en la tercera parte, de los procesos de promoción de cambios del paradigma previsional en Argentina entre los años 1989 y 2008. La hipótesis general y exploratoria que guía este trabajo es que, lejos de existir generalizaciones invariantes (Tilly, 1995) que relacionen causalmente una estrategia política más unilateral o más consensuada a un número de variables independientes necesarias y suficientes, la explicación de las estas opciones en las que se embarcan los presidentes es subsidiaria de la interdependencia, y contingente vinculación, entre condiciones estructurales, reglas institucionales y estilos políticos.

---

<sup>4</sup> A modo de ejemplo, reproducimos una reflexión sobre la utilización del instrumento del DNU durante la presidencia de Carlos Menem en Argentina: “*En cuanto a estilo de gobierno, podemos recordar algo señalado con anterioridad: muchos de los decretos firmados por Menem no se justifican por su potencial naturaleza conflictiva. Se vinculan más bien con un estilo autocrático que se nutre de los vacíos o ambigüedades de las normas constitucionales.*” (Mustapic, 2000:595).

<sup>5</sup> El importante corpus teórico que investigó este tema nos parece suficiente como para inferir que desde distintas perspectivas teóricas se asumió la existencia de un cambio cualitativo en la estrategia decisiva de Carlos Menem con respecto a los presidentes anteriores. Entre la extensa literatura que investigó este período presidencial en función del proceso de reformas estructurales llevado a cabo durante este período, las características de su gobierno, la reformulación que devino en la relación entre Estado, mercado y sociedad, y la forma en la cual aspectos centrales del sistema político condicionaron este proceso y fueron, a su vez, modificados por él podemos mencionar, a grandes rasgos, 4 líneas principales de análisis: aquella que atendió la dinámica política de la formulación e implementación de las reformas estructurales (Palermo y Novaro, 1996; Palermo, 1999; Novaro, 1995, 1999; Gerchunoff y Torre, 1996; Torre, 1995, 1998; Acuña y Smith, 1996; Przeworsky, 1991, 1995; Cortés y Marshall, 1999,); la que asumió la perspectiva del régimen político y la dinámica específica de su proceso democrático (O’Donnell, 1991, Nino, 1992, Diamond, 1996, Torre, 1991, 1999; Botana 1995); una más focalizada en el estudio del diseño institucional (De Riz, 1995; Shugart y Mainwaring, 1998; Mainwaring y Scully, 1997; Carey y Shugart, 1998; Cox y Morgenstern, 2001) y una última en la que podemos incluir estudios de caso sobre las dinámicas propias de reformas específicas (Alonso, 1998, 2000; Llanos, 1998; González, Bosoer y Torre, 1999; Etchmendy, 1995, Etchmendy y Palermo, 1998).

<sup>6</sup> El concepto fue utilizado más como dato que como variable a ser confirmada por indicadores concretos. Ya sea para decir que la estrategia tuvo éxito o no, gran parte de la literatura no operacionaliza la noción más allá de los dichos presidenciales o la utilización de recursos de emergencia. Las críticas a la justificación del concepto focalizan más en la actitud de otros actores que en rasgos propios del liderazgo presidencial (una excepción es Palermo, 2004).

## 1. Corrientes explicativas del fenómeno

¿Es significativo incorporar temas de liderazgo político en la explicación y comprensión de los cambios en paradigmas de política pública? ¿Qué explica la opción de los presidentes por distintas estrategias políticas a la hora de promocionar las transformaciones que se proponen llevar adelante durante sus gobiernos? Las posibles respuestas que se le han dado a estas preguntas varían desde una ausencia casi total de capacidad de agencia por parte de los actores políticos (cuyas elecciones se entienden como respuestas determinadas por estímulos/intereses institucionales o económicos) hasta enfoques que incorporan tanto la psicología e historia del agente que terminan socavando la posibilidad de generalizar ningún resultado más allá del líder particular del que se trate.

Dentro de la línea de literatura que subraya el peso causal de los factores institucionales, podemos ubicar enfoques que proponen explicaciones para las acciones y elecciones de los presidentes basadas, principalmente, en la estructura de incentivos y restricciones propias del diseño institucional. Desde el ya clásico debate de Linz entre presidencialismo y parlamentarismo, en el cual el propio régimen aparecía como el rasgo que conducía a liderazgos de tipo plebiscitario y personalistas (Shugart y Carey, 1992; Mainwaring y Shugart, 1993 y 1997; Carey y Shugart, 1998; Mainwaring y Scully, 1995,) como desde su reorientación hacia la caracterización de los distintos diseños institucionales según el grado de flexibilidad o rigidez que presentan para reformar el status quo (SQ) en materia de políticas públicas (Tsebelis, 1998) o la visión que proporciona la 'economía institucional' y sus análisis en términos de costos de transacción (North, 1990; Spiller y Tommasi, 2000), la estrategia presidencial, así como su disposición a cooperar o confrontar con otros actores, aparece en esta literatura como determinada en gran medida por la estructura institucional del sistema político. Las tácticas de liderazgo serían así construidas en función de cálculos cuyo objetivo sería reducir los puntos de veto para los cambios de política que se pretenden lograr, ya sea sorteándolos o negociando con ellos, bajo el supuesto de actores con preferencias claras y estáticas (la transitividad de las preferencias supone un ordenamiento en escala de las mismas pero no su transformación).

La concentración de poder decisorio en la figura del presidente vis a vis el Congreso para imponer transformaciones que no se ajustan a las preferencias de los actores en la arena legislativa (una estrategia de corte más unilateral) o acercar las propuestas a esas preferencias a través de distintos mecanismos de negociación (que indicaría una estrategia más consensuada), se muestran como opciones que dependen de las reglas e incentivos del juego político, respuestas 'esperadas' a situaciones caracterizadas principalmente en función de variables institucionales tan diversas como el régimen de gobierno, las facultades legislativas del presidente, el número de partidos y el grado de polarización ideológica entre los mismos, el tipo de legislatura, el federalismo político y fiscal y el contingente legislativo del presidente. Estos rasgos se organizan en argumentos diversos que confluyen en establecer cierta necesidad en el resultado de las estrategias de los actores políticos. La virtud de este tipo de enfoque, su ordenada combinación entre estructuras institucionales y prácticas políticas, así como la incorporación al análisis de múltiples variables, es en parte también su límite, ya que en pos de lograr planteos parsimoniosos debe dejar constante (o pasar por alto) la dimensión cognitiva tanto de los actores (las matrices a través de las cuales interpretan el escenario político y establecen sus estrategias) como de la política pública (Surel, 2000).

Desde una perspectiva de *economía política*, las reformas de mercado que modificaron el modelo estado-céntrico en América Latina fueron el escenario privilegiado de análisis que, partiendo de los condicionantes estructurales de los procesos de formulación de política pública, incorporaron al planteo el contenido concreto de las políticas impulsadas - su orientación económica y sus efectos distributivos en términos de ganadores y perdedores- y establecieron su relación con las estrategias políticas de promoción de dichos cambios (Przeworsky, 1991; Philip, 1993, 1998). Al comienzo de la etapa de reformas de mercado, esta literatura identificó una fuerte afinidad entre las mismas y la repetición de estilos de gestión *tecnocráticos*, un tipo de ‘decisionismo’ ligado al aislamiento del Ejecutivo en un entorno de profesionales que orientaban sus opciones de políticas desde la racionalidad de los saberes especializados, principalmente de la economía (Camou, 2007). La concentración de poder en el presidente, y la unilateralidad en el proceso decisorio, era así vista como la vía para impulsar transformaciones en política pública diseñadas ‘desde arriba’ (Bresser Pereira y otros, 1993). La modalidad de promoción de cambios de paradigmas de política estaba planteada como una variable dependiente de las necesidades planteadas por los efectos distributivos del cambio en cuestión, así como de las coaliciones sociopolíticas que se organizaban a favor o en contra de las medidas.

La influencia de los factores de tipo ‘estructural’ sobre las estrategias presidenciales argumentada por esta línea de literatura fue revisada a la luz de análisis de casos que establecían que la unilateralidad y concentración de poder estaba lejos de poder generalizarse a todos los casos nacionales y a todos los cambios de políticas durante el proceso de reformas estructurales (Llanos, 1998; Alonso, 1998, 2000; Corrales, 1999, Eaton, 2003). La participación de actores políticos y sociales, vis a vis el presidente y sus técnicos, en las etapas de formulación habían contribuido a las características de los modelos de política resultantes mucho más de lo que aquellas primeras interpretaciones permitían suponer. Coincidiendo con este enfoque en la productividad de analizar políticas particulares para aumentar la comprensión de los complejos procesos políticos e institucionales en los que éstas se formulan y promueven, entendemos que su crítica es efectiva en relación a la caracterización de los procesos de formulación como determinados por sólo por las preferencias presidenciales, pero no se detiene en los rasgos propios del liderazgo presidencial que aquí buscamos resaltar. A modo de ejemplo, podemos citar el trabajo de Llanos (1998), en el cual se afirma que la vocación del ejecutivo de mantener bajo su órbita el control sobre la formulación de ciertos cambios en política económica permanece durante todo el período y que son las estrategias de los otros actores el factor explicativo de la transición del momento delegativo al de negociación y luego al de oposición. A una conclusión similar arriba Guillermo Alonso (1998, 2000) cuando analiza la tensión entre ‘decretismo y deliberación’ en el proceso que llevó a la reforma previsional de 1994.

La última línea de literatura que revisamos nos traslada de la relevancia de los intereses socioeconómicos para explicar las dinámicas de la transformación de un paradigma de política a la preeminencia de los intereses individuales de los políticos para dar cuenta de las estrategias de promoción de los mismos. Desde la perspectiva de la teoría de la acción racional o las ‘políticas de supervivencia’, se resaltan los determinantes individuales de las preferencias de los actores políticos y de las modalidades para impulsarlas, bajo el supuesto de que toda estrategia política es resultado de una elección del

líder individual basada en la búsqueda de maximización de beneficios, como la permanencia en el cargo (Geddes, 1994).

Esta breve e incompleta presentación de una extensa y variada literatura tiene el objetivo de generar una primera aproximación al tema que nos permita ubicar teóricamente nuestro trabajo. El primer enfoque, del que retomamos tanto la importancia de incorporar las reglas y condiciones institucionales al planteo analítico como posibles caracterizaciones de las estrategias del Poder Ejecutivo, tiene el límite, a nuestro entender, de considerar el liderazgo presidencial como una función de determinado tipo de incentivos y restricciones, que no tiene en cuenta que tanto los estímulos a la acción como sus condicionamientos, si bien delimitan un universo de estrategias posibles para los actores, no son unívocos y transparentes sino interpretados a través de los marcos cognitivos e ideológicos con los cuales éstos construyen su propia percepción del escenario político y establecen en él sus opciones (Scharpf, 1989). Estos marcos interpretativos no son puramente individuales, aunque sí puede suponerse que dependen, en parte, de aprendizajes propios de las trayectorias y prácticas de quién ocupa la presidencia (Sikkink, 1991). Por otra parte, y a diferencia de un supuesto fuerte de esta corriente, el presidente como líder de una propuesta de cambio no está restringido a guiar u organizar un set de preferencias dadas, sino que su relevancia en el proceso de formación de políticas públicas está ligada a su capacidad de proponer nuevas metas, de convencer a otros de su necesidad y de organizar la acción colectiva enderezada a su alcance (Palermo, 1999:229). Cómo se postulan las ideas que refrendan el cambio que se impulsa, cómo se articulan con ideas existentes, cómo se argumenta discursivamente el cambio, es una dimensión que este primer enfoque revisado muchas veces pasa por alto.

Con respecto a los análisis más ligados a factores estructurales, si bien no hay dudas de que el mapa de poder socioeconómico, así como los intereses materiales afectados o beneficiados por el proyecto en cuestión, determinan en parte el tipo de estrategia que puede llevar adelante un presidente para promocionarlo, volvemos a encontrarnos con el supuesto de que, así como para en el primer enfoque lo eran las reglas institucionales, lo más relevante del análisis para esta segunda corriente teórica son los clivajes estructurales y políticos, los cuales, tomados como datos objetivos, aparecen como percibidos directamente por los actores, quienes apoyarán una medida según los afecte positiva o negativamente. Este abordaje, esencial para comprender cómo las relaciones de poder en una sociedad específica condicionan o influyen en los debates y alianzas que se producen en la arena pública y política, falla en percibir que un rasgo central en la articulación de apoyos para las agendas de reforma es justamente la forma en la cual los líderes políticos logran definir los términos en los cuales estos 'intereses' son percibidos por estos distintos grupos sociales y políticos (Sikkink, 1991:9).

Por último, entendemos que, si bien permanecer en el poder y sostener las condiciones de gobernabilidad son objetivos centrales de todo actor político, éstas no agotan las orientaciones de los mismos salvo que consideremos la ausencia de preferencias sustantivas por parte de los gobernantes: el rol de sus 'ideas', ideologías, aspiraciones públicas, son factores que generan una estructura de incentivos y constreñimientos más compleja de lo que permiten pensar el supuesto de la 'supervivencia' como meta sustantiva de todo líder político. Reducir el intercambio en la arena política, el armado de coaliciones, el apoyo electoral, a un intercambio racional entre actores que *sólo* (o principalmente) buscan maximizar sus intereses individuales no nos permite pensar el rol, que consideramos aquí central, que desempeñan las ideas y su articulación en un discurso pro-reforma:

*“Focusing solely on the economics of survival politics while ignoring the ideational dimension impoverishes our concept of politics and weakens our ability to explain the adoption of policies and the formation of coalitions.”* (Sikkins, 1994:17).

## 2. Construyendo un marco teórico

Los objetivos de este ensayo no buscan alcanzar ‘generalizaciones invariantes’ (Tilly, 1995), que relacionen causalmente la estrategia política presidencial a un número de variables independientes necesarias y suficientes, sino que, por el contrario, se pretende identificar la interdependencia, y contingente vinculación en cada proceso analizado, entre las condiciones estructurales, las reglas institucionales, los estilos de liderazgo y las estrategias políticas de promoción de cambios de políticas. Sin desestimar las restricciones e incentivos al tipo de acción presidencial establecidas por la orientación del cambio propuesto y el marco institucional en el que éste se promociona, consideramos que frente a estas condiciones estructurales y reglas institucionales los actores tienen opciones: estos factores no *determinan* estrategias sino que establecen grados de libertad diversos al momento de definirlos (Palermo, 2004). Si bien las variables institucionales representan las normas formales que ordenan la vida política y el contenido del cambio impacta desigualmente en el mapa socioeconómico, las estrategias políticas, vistas como formas diversas de movilizar recursos, generar consensos y construir legitimidad para un determinado cambio, se estructuran de acuerdo a aquellas condiciones pero también lo hacen en función de los valores, experiencias y percepciones de los actores que las despliegan: *“movilizar recursos es el juego de la política e incluye ideas, inspiración, liderazgo y todas aquellas cualidades que motivan a las personas a creer y a actuar”* (Sikkink, 1991:25).

Para articular teóricamente el esquema analítico retomamos el planteo propuesto por Scharpf (1989), quien afirma que el comportamiento de los actores políticos está co-determinado por las ‘reglas de decisión’ (estructura institucional) y los ‘estilos de decisión’ (estructuras cognitivas, ideas, creencias, basadas en las prácticas y percepciones de los actores). Scharpf define un ‘estilo de decisión’ como el *“(...) set of cognitive and normative patterns characterizing the way in which interests are defined and issues framed and resolved under the applicable rules”* (Scharpf, 1989:159). Consideramos que estos ‘estilos’ son, junto a las reglas institucionales, dos de los factores que darían cuenta de la opción por diferentes estrategias en la búsqueda de apoyo o consenso a través de la modificación de preferencias sociales y los recursos asociados a ellas, o a neutralizar los constreñimientos generados por la existencia de resistencias u oposición al cambio.

La incorporación de la dimensión estructural a nuestro planteo se apoya en el enfoque desarrollado por Manali Desai (2002), en el cual se incorporan los factores socioeconómicos como un elemento que impacta de forma contingente sobre las prácticas y estrategias generadas por los líderes políticos (Desai, 2002:617). Este enfoque asume que las prácticas y estrategias de los actores políticos en la búsqueda de cambios sociales significativos -materializados en nuestro caso en transformaciones de áreas de política de alto impacto como la previsual- se configuran y se desarrollan dentro de determinadas estructuras socioeconómicas y clivajes subyacentes, en referencia a los mismos, pero nunca totalmente determinada por ellos. *“In placing social change within a structural context, we return to a key analytical preoccupation in sociology, which must remain at the heart of inquiry into social change”* (Desai, 2002:651). Nuestra preocupación es focalizar en la

dimensión activa, creativa, movilizadora, de la acción política sin caer, al hacerlo, en la falacia de suponer una completa autonomía de actores sin restricciones.

En la caracterización de esta dimensión dinámica del análisis, las estrategias políticas de promoción de cambios, incorporamos el enfoque de Lindblom, para quien el juego democrático en el que se resuelven las políticas es entendido como un patrón de interacción organizado en torno a reglas (formales e informales) a través del cual los decisores de políticas públicas (que tienen el control formal sobre el proceso de elaboración de las políticas públicas), los partidos, los grupos de interés (nacionales e internacionales), políticos federales, y hasta los propios ciudadanos (los jugadores dependen de cada sociedad y cada área de política) pretenden imponer sus preferencias en materia de política pública a través de *tácticas* como la persuasión, el intercambio explícito o implícito de favores con otros actores, la amenaza como instrumento de negociación y la imposición de la autoridad como última ratio de la decisión<sup>7</sup> (Lindblom, 1991).

La *persuasión* ocupa un lugar central en el planteo ya que es la táctica que nos permite incorporar en las estrategias presidenciales el rol que juegan las ideas en los procesos de cambio de paradigmas de política, y cómo éstas son enmarcadas discursivamente por quienes las proponen y, en última instancia, los terminan personificando. Toda política supone persuasión, pero el tipo de persuasión al que se recurre, cómo se elige combinar las nuevas ideas con las existentes (encarnadas y defendidas también por actores), es una característica central que provee de un mismo eje de *sentido* a las otras tácticas (intercambio/amenaza/imposición de autoridad), y es la particular combinación de las mismas que se puede alcanzar una caracterización de las *estrategias* como más deliberativas o más unilaterales<sup>8</sup>. El planteo de Majone (1997) sobre la argumentación y la persuasión en la elaboración de políticas nos proporciona una dimensión para el análisis que proponemos: “*Todo político entiende que se requieren argumentos no sólo para aclarar su posición respecto de un problema, sino también para atraer más simpatizantes*” (Majone, 1997:36). El ‘decisionismo’ o el ‘consenso’ no serían estrategias en sí mismas sino resultados asociados a la efectividad del líder en la tarea de persuadir a una amplia gama de actores sobre la coherencia y necesidad del cambio que propone. La modificación de su preferencia inicial durante el proceso de formulación puede así asumir una característica de un intercambio basado en el regateo o de un intercambio basado en la persuasión, según el sentido que el propio líder le imprima, y cómo éste es recibido y percibido por el resto de los actores. Este tipo de enfoque interpretativo, que nos aleja de caracterizaciones basadas en indicadores precisos y excluyentes para cada categoría, nos permite incorporar el debate y la argumentación pública al análisis de los procesos de formulación, coincidiendo con Majone en considerar una desventaja el entender la elaboración de políticas “(...) sólo en términos de poder, la influencia y el regateo” (Majone, 1997:36).

La noción de ‘paradigma de políticas’ de Peter Hall (1993) nos proporciona el criterio teórico para definir qué tipo de cambio nos proponemos estudiar. Este autor establece niveles de cambio según estos afecten las diferentes dimensiones de la ‘hechura de las políticas’: un cambio de primer orden supone modificaciones, ajustes, en los parámetros que organizan los instrumentos de la política en cuestión; un cambio de

---

<sup>7</sup> La utilización de recursos como el decreto o el veto serían indicadores de esta última táctica.

<sup>8</sup> Esta ‘intuición’ sobre la combinación de las tácticas en una estrategia factible de ser caracterizada en estos términos deberá ser debidamente operacionalizada en futuros trabajos.

segundo orden supone la modificación de los instrumentos de la política; mientras que un cambio de tercer orden implica la modificación simultánea de los parámetros, los instrumentos y la jerarquía y características de las metas que guían el ordenamiento de los mismos. Esto último es lo que el autor define como un cambio de paradigma de política ('paradigm shift'), y establece la definición que utilizaremos en la investigación para referirnos a un 'cambio' de políticas públicas. El rol de las ideas, de los marcos de interpretación a través de los cuales las metas, los objetivos sociales cristalizados en las políticas públicas, son definidos y significados socialmente, tienen un rol central en este tipo de transformaciones, que tienden a salirse de la órbita del Estado y de los procedimientos 'normales' de decisión al interior de las burocracias para transformarse en debates y confrontaciones en la arena pública, en donde actores diversos, no sólo burócratas y expertos sino, y sobre todo, los partidos políticos y otras organizaciones de intermediación como sindicatos y organizaciones empresarias, polemizan sobre los criterios de legitimidad de los paradigmas existentes y de aquellos que se pretenden establecer (Hall, 1993). Esta idea de cambio supone entenderlo como un proceso y no como momento: el tiempo, el espacio y la secuencia (cadena, secuencia de eventos que producen un fenómeno) son determinantes, y el modelo de análisis debe tener en cuenta el ineludible carácter histórico de los procesos políticos estudiados (Tilly, 1995).

### 3. Situando la teoría en los casos

Situar nuestro problema en los casos tiene como objetivo, en esta etapa temprana de una investigación en curso, explorar la validez de los conceptos y relaciones hasta aquí establecidas, significando empíricamente el esquema teórico y la hipótesis propuesta. Este tercer apartado está organizado como una breve comparación diacrónica, informada a partir de fuentes secundarias y documentos, de cuatro procesos de promoción de cambios sustantivos al sistema previsional en Argentina desde el retorno de la democracia. De esta manera se busca identificar las estrategias políticas de los presidentes que promocionaron tales cambios, haciendo referencia a los estilos políticos<sup>9</sup> de cada uno así como a las condiciones contextuales subyacentes, tanto estructurales como institucionales, que enmarcaron esos procesos políticos.

#### 3.1. *Del paradigma público al mixto (1992-1994): La unilateralidad como estrategia de negociación.*

El primer proceso de cambio del sistema previsional en Argentina que aquí retomaremos es el que promocionó Carlos Menem durante su gobierno (1989-1999). En un contexto de transformación del paradigma económico, en el que concurrieron reformas en múltiples frentes, la previsional fue una de las iniciativas más prolongadas y negociadas de las que se llevaron adelante en este período. La orientación del cambio del régimen de jubilaciones y pensiones buscaba introducir en ellos un pilar privado, obligatorio, de capitalización individual de aportes que significaba un cambio significativo con respecto al paradigma previo, basado en un sistema público de reparto puro y prestaciones definidas (Bertranou, 2004). La propuesta del gobierno afectaba sustancialmente la relación Estado-Sociedad modificando la posición del Estado con respecto a la cuestión previsional, incorporando al mercado a la ecuación y afectando (al menos potencialmente) derechos

---

<sup>9</sup> La complejidad que supone establecer la característica de los estilos presidenciales, una variable de carácter dinámico cuya definición depende de las percepciones de los propios participantes de los procesos, intentará sortearse recurriendo a las interpretaciones que diversos investigadores han propuesto para este fenómeno en el caso de reforma elegido.

adquiridos de los aportantes al sistema. Al momento de introducir la cuestión previsional en la agenda de reformas, la coyuntura económica había comenzado a estabilizarse, luego de la impronta de crisis y urgencia que había marcado la primera etapa del gobierno de Menem<sup>10</sup> a raíz de la introducción del Plan de Convertibilidad y la subsiguiente estabilización de precios, modificándose el contexto de crisis que había marcado la etapa inicial del proceso reformista. En aquel primer momento de las reformas, el ‘estilo de decisión’ presidencial se caracterizó, desde el interés del presidente, por la necesidad de cerrar la brecha de credibilidad con el poder económico, actor que había que incorporar a la coalición política de un líder peronista cuya plataforma electoral se había ubicado en las antípodas de la agenda propuesta una vez en el poder. Por otro lado, fue percibida desde el poder la productividad del quiebre de expectativas comunes que había generado la experiencia hiperinflacionaria: la cooperación en ese contexto parecía depender de la organización de una ‘fuga hacia adelante’ liderada por el presidente y en donde el cambio de paradigma contribuía a dirigir esa huida colectiva del paradigma anterior, que fue caracterizado como el problema que debía resolverse a través de su reforma (Palermo, 1999).

La ‘crisis’ (cuestión construida y significada socialmente) como manifestación de los límites de un paradigma estatista percibido como problema, ubicó a las políticas como las modalidades de resolución de la cuestión así planteada. La pregunta por cuánto de ese apoyo inicial era fruto de una estrategia de persuasión exitosa que había logrado un consenso sustantivo sobre los cambios propuestos comienza a resolverse una vez estabilizada la situación económica: desaparecida la noción de urgencia, el liderazgo presidencial fue expuesto a nuevas exigencias para sostener el heterogéneo sistema de alianzas que se había logrado articular en ese primer momento. Esta nueva dinámica que adquiere el proceso de reformas impacta en las tácticas del presidente de cara a promocionar el cambio, las cuales cristalizan una percepción de que, a diferencia del período anterior, las cirugías ya no podían resolverse sin anestesia. Tal transformación estuvo, sin embargo, más determinada por la necesidad de una mayor seguridad jurídica del cambio propuesto que por una modificación sustantiva del estilo presidencial, el cual pareció seguir considerando que la construcción de una argumentación tecnocrática de la ‘cuestión’ era posible. Esta situación puede apreciarse en los primeros pasos dados hacia la concreción de la transformación del sistema previsional. Entre el ‘91 y el ‘92, ya avanzada la elaboración de un proyecto que pretendía introducir un pilar de capitalización individual en el sistema, fue organizada desde el gobierno una Mesa de Diálogo Político, con representantes de los partidos con representación parlamentaria y organizaciones sectoriales (empresarios y sindicatos), cuyo objetivo principal, lejos de constituir un espacio de deliberación argumentativa de las posibilidades del cambio, fue sondear las posibles reacciones ante la reforma (Alonso, 2000)<sup>11</sup>. En estas rondas de contacto con otros actores, el gobierno corría con la ventaja de contar con el respaldo de un compacto equipo técnico al frente de la Secretaría de Seguridad Social, encabezada por Walter Schultess, grupo que lideró la incipiente negociación de la reforma, tanteando las posiciones frente a la misma sin revelar los rasgos más conflictivos de un proyecto ya elaborado en sus principios básicos. De forma paralela, la estrategia presidencial siguió sacando provecho de la táctica

---

<sup>10</sup> Crisis hiperinflacionaria de 1989 y subsecuentes intentos de contener la inflación hasta la implementación del Plan de Convertibilidad en 1991.

<sup>11</sup> El gobierno evitó cuidadosamente difundir información precisa sobre el proyecto de tal modo de no quedar expuesto a un debate puntual con los actores sociales y políticos (Kay, 1995, citado por Alonso, 2000).

de utilizar mecanismos decisorios unilaterales que eran percibidos como inviables para establecer los cambios estructurales que se buscaban, pero que seguían siendo efectivos para preparar el terreno legal y burocrático que permitiría su implementación<sup>12</sup>.

El rechazo con el que algunos sectores recibieron el proyecto oficial presentado en junio de 1992 fue canalizado hacia la arena pública, mediante acciones de resistencia que incluyeron movilizaciones, reunión de firmas, y exposición en los medios de comunicación. Este heterogéneo arco opositor, conformado por partidos políticos, movimientos sociales y sindicatos opositores, trascendió el momento de crítica para confluir en el apoyo a un proyecto alternativo al del oficialismo, novedad que mellaba la idea principal del discurso presidencial: la consideración de que las opciones eran únicas, y que la autoridad y saberes para llevarlas adelante se encontraban concentradas en el Ejecutivo. Por primera vez desde el inicio del proceso de reforma del Estado, la hegemonía del Poder Ejecutivo en el diseño de la política económica fue desafiada, a través de una alternativa con sólido fundamento técnico. Si bien la opción, elaborada por un Consejo Federal de Previsión Social que proponía modificar el sistema previsional al interior del régimen de reparto, recibió el respaldo de la UCR en el Congreso, no trascendió como alternativa, su existencia obligó al presidente y su equipo a replantear el discurso de ser la ‘única opción frente al caos’ (Alonso, 2000). El tipo de persuasión de bajo costo, organizada en función de la fuga hacia adelante y los cheques en blanco que acompañara la primera etapa del gobierno había terminado.

El fracaso del primer proyecto de reforma, devino en una nueva presentación en agosto de 1992, en el cual se materializaron las crecientes dificultades que enfrentó el gobierno para equilibrar las contradictorias exigencias que surgían al interior de sus propias filas. De cara al mercado, los interlocutores privilegiados del gobierno, los grupos económicos y el sector financiero, que aportarían el capital para, y obtendrían los beneficios de, las futuras AFJP, se habían revelado incapaces para sostener políticamente la iniciativa original y así evitar la configuración de una coalición opositora cuyas propuestas alternativas se articularon en un discurso que, en sus pilares básicos, defendía las metas, valores y objetivos del paradigma previo (instrumentados a través del sistema de reparto). Este nuevo escenario modificó en parte la estrategia presidencial: la negociación creció como táctica privilegiada, acompañada siempre del chantaje con otros intereses en juego y la amenaza potencial de decisiones unilaterales a través de autoridad del presidente<sup>13</sup>.

El objetivo de sanción de la ley fue buscado a través del pacto de concesiones hacia distintos actores para sumarlos a la coalición de apoyo a la reforma, las cuales se basaron en un regateo fragmentado que limitaba el lugar de la persuasión como táctica para movilizar apoyos a la reforma. Esto se evidencia en que las líneas del segundo proyecto de reforma que presentó el Ejecutivo fortalecían el pilar privado aún más de lo que lo había hecho el proyecto original, desfinanciando al pilar público al obligar al traspaso a todos los trabajadores en actividad al sistema de capitalización, a la vez que comprometiendo al sistema de reparto a garantizar más prestaciones a través del reconocimiento de aportes previos. Esta jugada presidencial le restó a su iniciativa toda la lógica basada en el objetivo

---

<sup>12</sup>Mediante el Decreto de Necesidad y Urgencia 2284/91 de *Desregulación Económica*, el PE disolvió, entre otros entes públicos, el Instituto Nacional de Previsión Social y las Cajas de Asignaciones Familiares y creó el Sistema Único de Seguridad Social; por medio de otro DNU, el 2741/91, quedó conformada la Administración Nacional de la Seguridad Social.

<sup>13</sup> El presidente repetía una y otra vez la amenaza de que cualquier modificación que contradijera la naturaleza del proyecto del Ejecutivo sería vetada con posterioridad a la aprobación legislativa (Alonso, 2000:103).

de disciplina fiscal y recorte del gasto público en el que se había basado gran parte del discurso reformista (Alonso, 2000:107-109). A pesar de haberse visto modificadas las condiciones económicas e institucionales subyacentes<sup>14</sup>, el peso del estilo decisional seguía impactando en la estrategia presidencial: como señala Alonso, este segundo proyecto es un indicador de que *“la reforma previsional quedaba instalada en la misma lógica que modeló políticamente a las otras reformas estructurales: la acumulación de éstas debía operar como señal hacia los mercados y su calidad se volvía una cuestión secundaria”* (Alonso, 2000:109).

Las trabas en la arena legislativa pretendieron ser morigeradas a través de la interacción directa entre el Ejecutivo y los actores sectoriales, reproduciéndose la táctica de negociación en la arena corporativa: Se repitió con los sindicatos una fórmula que ya se había revelado exitosa en el caso de las privatizaciones de las empresas públicas: atender algunos de los reclamos de los sectores dispuestos al diálogo (representados en este caso por la CGT) e incorporarlos al negocio; impulsando la fragmentación de los grupos opositores a través de la distribución de alicientes y el aislamiento de los núcleos más duros, como la CTA y el Movimiento de Trabajadores Argentinos<sup>15</sup> (Murillo, 2005). Esta división del sindicalismo, consecuencia de los diferentes posicionamientos frente a la política económica del gobierno, fortaleció la posición del Ejecutivo en su búsqueda de apoyo para la reforma previsional. Una táctica de vital importancia en este momento fue el abierto chantaje, con referencia al régimen de obras sociales: el gobierno osciló entre la condonación de las deudas sindicales y la desregulación total del sistema<sup>16</sup>, para presionar a los sindicatos mediante la amenaza de su principal fuente de financiamiento. El apoyo empresario se mantenía vis a vis estas concesiones a las organizaciones obreras con los compromisos de la afiliación obligatoria. El Ejecutivo debió así movilizar una mayor cantidad de recursos para seguir imponiendo sus preferencias frente a otras alternativas que surgían tanto desde la oposición como del propio oficialismo, pactando la distribución de los costos y beneficios de la reforma según necesidades de sectores con intereses que las propias acciones presidenciales hacían percibir como contradictorios de cara a la opinión pública.

Estos procesos de negociación se sucedieron en la arena legislativa y en la corporativa hasta septiembre de 1993 cuando, un mes antes de las elecciones legislativas de ese año, la Ley del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (24.241) recibió su sanción definitiva en el Senado. El proceso de la reforma había impactado en la misma, modificando sustantivamente el proyecto original del Ejecutivo: como resultado de la interacción política el pilar público salió más fortalecido (a través, principalmente, del traspaso optativo al sistema de capitalización y el establecimiento de una administradora pública del Banco Nación) de lo que el Ejecutivo, promotor del cambio, había pretendido. Las tácticas presidenciales, sin embargo, que variaron entre la negociación, la amenaza y la imposición de autoridad, se mantuvieron durante el proceso, resultando en un nuevo paradigma de previsión social articulado de forma fragmentada. Si bien “el sistema emergió

---

<sup>14</sup> Triunfo en las elecciones del 91, y del 93.

<sup>15</sup> Grupo interno de la CGT fundado en 1994, por los sindicatos del transporte (Camioneros y Transporte público urbano) liderados por Hugo Moyano y Juan Manuel Palacios, en oposición a la alineamiento incondicional del titular de Rodolfo Daer, titular de la central obrera, con la política del gobierno de Carlos Menem. Este grupo sería el núcleo del ala “rebelde” de la CGT, que se forma durante el gobierno de la Alianza.

<sup>16</sup> En 1992, el gobierno propuso permitir que lo asalariados eligieran entre obras sociales y prestadores privados, y establecer para todos un aporte universal. La propuesta generó la reunificación de la CTG (hasta ese entonces dividida entre una central oficialista “San Martín” y una opositora “Azopardo”) con el propósito explícito de rechazar esta reforma.

de la validez plena de las instituciones democráticas [y] sus elementos fueron determinados por muchas negociaciones y concesiones que tomaron lugar durante el proceso» (Isuani/Martino, citado en Mesa Lago, 1999:140), la estrategia política del presidente, que fuera el actor principal del proceso, no lo muestra en un rol mediador y articulador de intereses sino como defensor de una de las partes: el regateo, y no la persuasión, fueron la pieza clave que terminó uniendo los diversos intereses y valores que mostró la dinámica política de la reforma previsional durante los '90.

### *3.2. De la Rúa y el intento de fortalecer el pilar privado (1999-2001): el 'no liderazgo' como estrategia política.*

Los intentos de modificaciones al sistema previsional que fueron promocionados durante el gobierno de Fernando de la Rúa estuvieron marcados por los ejes que caracterizaron gran parte de su agenda política: resolver o mejorar cuestiones pendientes de la estructura económica heredada de la década anterior y mantener la confianza de los mercados para poder seguir accediendo a financiamiento internacional. Las propuestas de cambio con respecto a las jubilaciones y pensiones se basó, en consecuencia, en una lógica fiscal que apuntaba a disminuir las cargas que las obligaciones que mantenía el sistema de reparto imponía sobre el Estado. Durante este período, los factores estructurales (crisis fiscal y endeudamiento sin acceso a crédito) e institucionales (un gobierno de coalición que era primera minoría en Diputados y enfrentaba un Senado con mayoría justicialista) imponían fuertes exigencias de negociación (tanto al interior del gobierno como con la oposición) que el presidente optó por hacer recaer en sus colaboradores, principalmente sobre su ministro de Economía, José Luis Machinea. El estilo de De la Rúa estuvo marcado entonces por la percepción de que la exigencia de reducir una doble brecha de credibilidad, una de cara al mercado y otra de cara a la sociedad, imponía tendencias contradictorias cuyos costos debían despersonalizarse de su figura.

La orientación de los cambios que proponía el gobierno con respecto al sistema previsional, darle una mayor solvencia fiscal al sistema que suponía una disminución de las cargas del sistema de reparto, estaba ya sugerida desde el comienzo de la gestión aliancista<sup>17</sup>, pero las propuestas no se materializaron en el espacio de discusión pública y política sino hasta octubre del 2000, en un contexto de doble crisis para el gobierno: política, después de la renuncia del vicepresidente Carlos Álvarez a raíz de las denuncias de que funcionarios del Ejecutivo habían pagado sobornos a senadores propios y ajenos para facilitar la aprobación de la Ley de Reforma Laboral (25.250/00); y financiera, a raíz del traslado de la desconfianza con la que los mercados percibían la capacidad del gobierno para seguir implementando una política fiscal ortodoxa a los precios de los bonos del Estado argentino (Bonvecchi, 2002:15).

En este escenario, marcado por los exigentes acuerdos con el FMI para obtener financiamiento externo, el gobierno hizo pública su intención de reformar la seguridad social para eliminar el sistema de reparto y reducir la Prestación Básica Universal recibida por todos los beneficiarios. Este punto fue el más controvertido de los que formaron parte de la Carta de Intención firmada con el Fondo, y el discurso que el sentido y los valores con los que el gobierno promocionó tan drástico cambio estaba más en línea con el discurso y las tácticas que habían sido el sino de la década menemista de lo que las expectativas de la

---

<sup>17</sup> En enero del 2000 el ministro de Economía José Luis Machinea planteó que estaba trabajando en la presentación de un proyecto para eliminar los regímenes previsionales especiales y aumentar la edad jubilatoria de las mujeres (Clarín, 06/01/2000).

plataforma aliancista habían generado en el sociedad y sus propias bases de apoyo. De hecho, la táctica para llevar adelante la polémica medida tenía aires de familia con la que había marcado la primera etapa del menemismo: el presidente emitió seis DNU, entre los cuales se filtró una reforma previsional que, si bien se mantenía el sistema de reparto, atentaba contra el objetivo de equidad en el que éste encontraba su sentido social. Las disidencias que esta medida generó tanto al interior de la coalición como desde la oposición culminaron en una crisis política que llevó a Machinea a la renuncia y postergó la entrada en vigencia de los cambios propuestos.

La estrategia del presidente de personalizar las tácticas en sus ministros implicaba su renuncia a liderar los cambios que su gobierno promocionaba, y el abandono de la persuasión como táctica para lograr apoyos hacia los mismos. Despegarse de las políticas de su propia agenda y de las estrategias elegidas para su implementación le permitió al presidente sortear varias crisis durante su gestión pero le quitó a la misma todo sentido articulador: las medidas con respecto al sistema previsional fueron promocionadas y percibidas sólo en su función de ajustes fiscales cuyo fin, lograr crédito internacional, fallaba en legitimar los costos sociales que generaban tales cambios.

### *3.3. Kirchner y el fortalecimiento del pilar público (2003-2007): Incrementalismo con unilateralidad (2007).*

Al momento de asumir Néstor Kirchner la presidencia, la morfología política del país había cambiado en forma drástica: la caída del gobierno de la Alianza en diciembre del 2001 había dejado al desnudo una situación socioeconómica crítica y una profunda deslegitimación del sistema representativo, circunstancia que le daría el golpe de gracia a una Unión Cívica Radical cuyo rol como alternativa mayoritaria al peronismo había entrado en decadencia desde mediados de la década del '90. El Partido Justicialista, también golpeado por la crisis, logró sin embargo mantenerse como opción de gobierno. Pero esta posibilidad no sucedió sin que el partido sufriera una faccionalización que transformó la elección presidencial del 2003 en una virtual interna peronista<sup>18</sup>. Con sólo el 22% de los votos, lograda a través del apadrinamiento de Duhalde, y negada la posibilidad de lograr un mayor apoyo electoral en la segunda vuelta frente a Menem<sup>19</sup>, Néstor Kirchner asumió como un presidente políticamente débil en un escenario fragmentado y desprestigiado.

Las condiciones estructurales, sin embargo, menos rígidas de aquellas a las que había atado su suerte el gobierno de la Alianza (convertibilidad y dependencia del flujo de capitales), aumentaban sus opciones para definir tácticas que articularan los apoyos que las características de su elección le habían retaceado. Todas ellas estuvieron marcadas por un discurso de ruptura en el cual se reflejaba el estilo de decisión presidencial y su percepción sobre cómo utilizar el pasado reciente y su crisis: el menemismo y los '90 fueron convertidos desde la visión oficial en la expresión de la impotencia política frente a los saberes económicos, en 'lo otro' de la opción que pretendía encarnar Kirchner, quien resolvía así a favor suyo la condición de 'recién llegado' a la política nacional.

---

<sup>18</sup>Tres de los cuatro candidatos mejor posicionados en la elección eran de origen justicialista, aunque el PJ como partido no tuvo ninguna candidatura oficial: la fórmula Menem-Romero (Alianza Frente por la Lealtad-Ucedé) logró el 24,45% de los votos; Kirchner-Scioli (Frente para la Victoria) consiguieron el 22,24%; mientras que el binomio Rodríguez Saá-Posse (Frente Movimiento Popular-Unión y Libertad) quedó en cuarto lugar con el 14,11%, ubicándose detrás del 16,37% alcanzado por Ricardo López Murphy y su postulación por la Alianza Movimiento Federal para Recrear el Crecimiento.

<sup>19</sup> Carlos Menem renunció a la segunda vuelta electoral luego de haber conseguido el primer lugar en las elecciones generales.

El proceso de implementación de modificaciones en el sistema de seguridad social, iniciado a comienzos del 2007, supo concentrar algunos de estos rasgos. El proyecto fue escueto y discreto en su contenido y se presentó, y legitimó, como un cambio significativo con respecto al sistema vigente desde 1994. Su aprobación fue rápida: en sólo un mes se conoció la propuesta, se discutió en el Congreso, y se transformó en ley. Como consecuencia, la iniciativa gubernamental no estuvo expuesta al debate público (la sociedad en general se manifestó a favor de los puntos más publicitados del proyecto pero no se discutieron sus importantes omisiones); ni tampoco al técnico (no se presentó ninguna estimación –ni económica ni en términos de cobertura– del impacto de las medidas). Sólo en la arena político-partidaria se esbozó un intento de discusión que fue resistido desde el gobierno y el bloque oficialista (Clarín, 27/02/07).

La definición sobre la necesidad de realizar cambios en el sistema previsional se fundamentó en un diagnóstico crítico con respecto a la reforma del año '93 y a los efectos que aquella había tenido en el tejido social. El proyecto fue asociado a la necesidad de que el Estado protegiera los derechos de los sectores más vulnerables a través de un Sistema de Reparto fortalecido frente a la opción de las AFJP. El discurso oficialista tomó entonces la complicada combinación de lo público y lo privado en el ámbito de la seguridad social y la simplificó mediante una definición de 'lo público' como sinónimo de bien común y de 'lo privado' como negocio para bancos y fondos de pensión. Nuevamente, esta distribución simbólica entre ganadores y perdedores fue fundamental para que líderes sindicales que durante la década menemista se opusieron a la reforma del sistema de previsión social, como Hugo Moyano y Hugo Yasky, en ese entonces secretario de la CTA, se refirieran a estas modificaciones parciales de aquella reforma como medidas "históricas" y apoyaran públicamente el proyecto gubernamental (Clarín, 25/01/07). El discurso de estos actores fundamentaba su apoyo en una antinomia entre el sistema de reparto y las AFJP que no se encontraba planteada en las modificaciones propuestas por el Poder Ejecutivo, pero que sí lo había estado en proyectos de reforma alternativos que habían presentado otros actores sociopolíticos. Sólo unos años antes, el Senado había dejado caer un proyecto de reforma previsional similar al oficialista, pero impulsado por la UCR, que ya había logrado media sanción en Diputados en el 2002 durante la presidencia de Eduardo Duhalde (La Nación, 10/05/02).

Otras iniciativas<sup>20</sup>, con propuestas más radicales y más cercanas a la ruptura que el gobierno planteaba discursivamente, tampoco lograron tener ninguna resonancia en el Congreso o en la opinión pública (Clarín, 26/01/07). La definición de la reforma como un quiebre con "los noventa"<sup>21</sup> fue suficiente para que el gobierno lograra los votos necesarios para aprobar la ley. El proyecto fue ingresado por el Senado en febrero del 2007, bajo la suposición del Poder Ejecutivo de que allí existirían menos resistencias para una rápida aprobación. La hipótesis se reveló correcta cuando la reforma recibió el voto positivo de todos los representantes de la Cámara Alta (Página 12, 14/02/07). La única concesión que el gobierno tuvo que hacer con respecto a su proyecto original fue la de incluir, a pedido del

---

<sup>20</sup> Los diputados Claudio Lozano (CTA) y María América González (ARI) habían presentado proyectos alternativos que nunca llegaron a ser discutidos en el recinto.

<sup>21</sup> "Si esa gente del Pro gobernara volveríamos a los 90, volveríamos a sufrir todo lo que sufrimos desde el 76 en adelante. Hay que tener buena memoria". Esta crítica del presidente Kirchner al voto en contra del proyecto de reforma previsional por parte del bloque de Propuesta Republicana se inscribió en un contexto de disputa electoral por el cargo de Jefe de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires: el presidente del PRO, Mauricio Macri, era el candidato mejor posicionado y principal competencia del candidato oficialista y ministro de Educación del gobierno nacional Daniel Filmus (La Nación 01/03/07).

bloque radical, una cláusula de garantía que condicionaba al Estado a destinar sólo a fines previsionales los recursos que ingresaran 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 en su meteórica carrera para convertirse en ley. Tanto desde la derecha (PRO, Recrear<sup>22</sup>, Ucedé), como desde la centro-izquierda e izquierda (CTA, ARI) coincidieron en una crítica común: el riesgo de un desfinanciamiento del sector previsional público por las deudas implícitas que contraía el Estado a futuro. El Ejecutivo intentó evitar esta discusión al no presentar un pronóstico de las consecuencias de la reforma sobre las finanzas públicas y la de los afiliados al Reparto. El titular de la Anses, Sergio Massa, simplificó este debate –y también el originado a raíz de la ausencia de una respuesta al tema de la movilidad de los haberes jubilatorios en la reforma<sup>23</sup>- al expresar que *“la dignidad no puede medirse en términos fiscales”* (Clarín, 22/02/07).

Desde el sector empresario, la postura de las AFJP osciló entre un significativo silencio y un tibio apoyo a la reforma. El punto más publicitado del proyecto de ley - y símbolo de la recuperación del rol estatal en el área previsional- fue la posibilidad de que los afiliados al régimen de capitalización volvieran al Estado<sup>24</sup>, lo que mostró a los fondos de pensión como los actores más perjudicados por la medida, pese a lo cual éstos no expresaron disconformidad con la orientación de la reforma. Como era lógico, la dirigencia la Unión de AFJP se encargó de señalar al sistema privado como la mejor opción jubilatoria -en especial para los jóvenes que quedarían automáticamente asignados al Reparto- pero también dejó en claro que *“la reforma es buena para todo el sistema previsional”* (Clarín, 01/04/07). Un diagnóstico que compartió el titular de la Asociación de Bancos de la Argentina (ADEBA) al calificar el proyecto como *“racional y centrado”* (Clarín, 25/01/07).

La implementación de la reforma previsional del 2007 comenzó en abril de ese mismo año, con la apertura de la posibilidad del traspaso de los afiliados (tanto trabajadores activos como pasivos) de las AFJP al Sistema Público de Reparto<sup>25</sup>. Las expectativas del gobierno, que estimaban que al menos 5 de los 11,4 millones de personas afiliadas al sistema privado optarían por sistema público (Página 12, 11/04/07) se revelaron demasiado optimistas: en enero del 2008, la Anses reconocía un número de traspasos significativamente menor al esperado, ubicándolo en 1.263.478 (Anses, 2008). Pero la capacidad del gobierno de imponer su objetivo en el corto plazo -aprobar la ley y permitir la posibilidad del traspaso al sistema de Reparto- no tuvo su contrapartida en cuanto a los resultados de la medida.

---

<sup>22</sup> Partido cuya principal figura es Ricardo López Murphy, ex ministro de Economía del gobierno de la Alianza y candidato a la presidencia en las elecciones del 2003 (donde logró el tercer puesto con un 16,37% de los votos).

<sup>23</sup> En agosto del 2006, un fallo de la Corte Suprema había ordenado al Poder Ejecutivo establecer, “en un plazo razonable”, una fórmula que permita mantener el valor de las prestaciones”. El gobierno respondió con un incremento a las jubilaciones del 13%. Expertos en materia previsional opinaron que no se puede llamar "movilidad" al hecho de que el Poder Ejecutivo disponga, cada vez que lo crea conveniente, el momento y la cuantía de una suba (La Nación, 02/04/07).

<sup>24</sup> Hasta el mismo Presidente, en un acto de gran repercusión en los medios, firmó su vuelta al sistema de Reparto en el primer día del período habilitado para realizar el cambio.

<sup>25</sup> La ley preveía la apertura de un período de tiempo determinado para la posibilidad del traspaso de los inscriptos en las administradoras para pasar al régimen de Reparto, luego del cual los afiliados, tanto públicos como privados, deberían esperar 5 años más para poder ejercer nuevamente este derecho a la libre opción. El primer (y único) de estos períodos se abrió entre el 12 de abril del 2007 y el 31 de diciembre de ese año.

### 3.4. Cristina Fernández y el retorno al paradigma público (2008): radicalidad con persuasión.

Néstor Kirchner fue sucedido en la presidencia en diciembre del 2007 por su esposa, Cristina Fernández, quien se impuso en la elección presidencial (junto a Julio Cobos, radical incorporado al kirchnerismo, como candidato a vicepresidente) por más de 20 puntos de diferencia con respecto a la alianza conformada por Elisa Carrió (Coalición Cívica) y Rubén Giustiniani (Partido Socialista). A unos meses de iniciada su gestión, y menos de un año después de concluido el período de traspasos, a lo largo del cual la mayoría de la población en condiciones de hacerlo optó por permanecer en el sistema de administradoras privadas, el gobierno de Cristina Fernández impulsó a fines de octubre del 2008 la iniciativa de eliminación total del régimen de capitalización y la absorción (esta vez obligatoria) de afiliados y fondos en un único régimen de Reparto (el nuevo *Sistema Integrado Previsional Argentino*). La coyuntura de crisis financiera internacional fue utilizada como parte de un discurso que, en sintonía con las modificaciones planteadas durante el gobierno anterior, se propuso movilizar el apoyo a la reforma a partir de una crítica a las metas y valores del pilar privado, representado por las AFJP, haciéndolo responsable de un impacto de inequidad entre los beneficiarios y con la meta de proteger los fondos previsionales en un ambiente de alta volatilidad, devolviendo la responsabilidad de su recaudación y distribución al Estado nacional.

Pero, a diferencia del gobierno de Néstor Kirchner, el revés que se había vivido en marzo de ese año por la cuestión de las retenciones móviles a las exportaciones agrícolas, no podía más que modificar el estilo de decisión presidencial: la urgencia puesta en la sanción no abandonó el objetivo de lograr el apoyo de las fuerzas políticas cercanas ideológicamente a la reforma, históricamente afines al paradigma público. La estrategia priorizó esta vez una táctica de persuasión que logró un consenso sustantivo sobre el contenido de la reforma, del cual participaron, además del FPV, legisladores de partidos opositores como Claudio Lozano y María América González, cuya expertise y defensa histórica del sistema público capitalizaba su apoyo más allá de sus votos, legitimando con su apoyo las ideas de equidad y fortalecimiento estatal que el gobierno se propuso imprimirle al cambio de paradigma.

La oposición quedó representada, en la arena legislativa, por la UCR y la Coalición Cívica, mientras que en la arena corporativa ese papel lo desempeñaron las asociaciones empresarias. Los argumentos contrarios a la reforma se basaron, principalmente, en una cuestión más de forma que de fondo: salvo excepciones, la medida no se criticó por su orientación sino por el impacto negativo que podía tener en términos de seguridad jurídica y previsibilidad de los aportes e inversiones, así como el peligro de la discrecionalidad gubernamental en el uso de los fondos que una implementación desordenada y sin controles podía generar. Decisiones como establecer la autonomía de la Anses y la constitución de un organismo de control del que participarían sectores de la oposición con representación parlamentaria fueron parte de una táctica de persuasión que logró consolidar una coalición de apoyo al cambio propuesto. El titular del Anses, Amado Boudou, fue una pieza fundamental de estrategia, defendiendo en diferentes frentes, incluyendo el de las AFJP, la iniciativa del gobierno, con un discurso que supo ser más complejo que aquel que había buscado justificar las modificaciones del 2007 como una simple antinomia entre Estado y mercado.

### Algunas consideraciones finales

*“Leaders can use material incentives and symbolic appeals to try to make new models more persuasive to the public. If the new model fits well with existing ideologies, it will be less difficult to persuade society to accept it. If the new model is in stark contrast to existing ideologies, the people may be persuaded only if they perceive that old models have suffered dramatic failure, or if the new offers stunning success”* (Sikkink, 1991:247). Las palabras y las acciones de los líderes representan una pieza fundamental para caracterizar sus estrategias de cara a la promoción de cambios de paradigmas de política, y es la complejidad de registrar consistentemente esta dimensión *simbólica*, que se resiste a ser resumida en un grupo de indicadores precisos y generalizables, lo que genera, a nuestro entender, las confusiones entre conceptos como decisionismo y decretismo: el primero supone un tipo particular de unilateralidad, la cual pretende legitimar un cambio apelando a una racionalidad superior (económica o política) que debe ‘imponerse’ sobre otra y que es personificada por el líder; mientras que el segundo concepto refiere a la utilización concreta de un recurso de autoridad unilateral, cuya interpretación como decisionista dependerá, como expresamos antes, de la argumentación que acompaña, o no, tal acción.

El primer caso analizado representó un cambio de paradigma previsional que introdujo el pilar privado en un sistema tradicionalmente público. Este proceso estuvo marcado por la estrategia política de un presidente que recibió cada cambio y concesión como un particularismo que atentaba contra la coherencia del proyecto oficial: es en este contexto que la negociación adquiere los rasgos negativos del regateo, y la amenaza con la imposición de autoridad, o con afectar negativamente los intereses de los participantes del proceso, se revela como puro chantaje. El decisionismo estaba presente en el *sentido* que el líder le imprimió a su rol en la dinámica política de la formulación del cambio que pretendía impulsar.

Los dos procesos siguientes tuvieron orientaciones distintas y condiciones de tipo económico e institucional diversas, pero la diferencia más significativa fue el estilo a través del cual cada presidente consideró su rol como líder del proceso de promoción de los cambios que impulsaba su gobierno: De la Rúa, que debía sortear la doble dificultad de organizar la acción colectiva de un gobierno de coalición al tiempo que negociar con la oposición de un peronismo también fragmentado, intentó preservar su autoridad a través de una estrategia que pretendió trasladar la responsabilidad de sus tácticas de negociación, amenaza y utilización de recursos a sus funcionarios, principalmente sus ministros de economía. Incluso retaceó su presencia en la firma del decreto que establecía los cambios que pretendía impulsar con respecto al sistema previsional. Esta opción por el no liderazgo se expresó, en última instancia, en una táctica de persuasión basada en *necesidades* fiscales y económicas que fallaron en legitimarse de cara a la sociedad.

En las antípodas de este ejemplo, y quizás como consecuencia de un aprendizaje respecto de él, la recuperación de capacidades de gestión y de gobierno en la primera etapa de la presidencia de Néstor Kirchner logró asociar la unilateralidad de algunas medidas (como las decisiones que tomó frente a poderes fácticos e institucionales como los organismos internacionales de crédito y las FF.AA, la recomposición de la Corte Suprema) con el proceso de reconstitución de una alicaída autoridad presidencial. En el caso que nos compete, sin embargo, el sentido de confrontación con el pasado, y la identificación de este pasado con las disidencias con respecto al cambio propuesto, le restaron persuasividad pública a una medida que no enfrentaba grandes restricciones ni institucionales (la mayoría de los actores con poder de veto estaban a favor de las modificaciones) ni estructurales (fortalecer la opción de reparto no suponía costos ni para los aportantes ni para los

jubilados y los sectores más ‘perjudicados’ por la medida carecían de poder institucional o social como para oponérsele de forma efectiva). Si el resultado de la implementación del traspaso puede utilizarse como un indicador de la persuasividad y confianza pública, entonces podemos suponer que la unilateralidad en la estrategia presidencial afectó la legitimidad de una medida que, de acuerdo a las escasas restricciones institucionales y estructurales que enfrentaba, podría haberse caracterizado por un consenso mayor del que encontró.

El último y más reciente de nuestros casos nos deja con más interrogantes que conclusiones: la táctica de persuasión fue mucho más compleja de la que había caracterizado la reforma anterior, a pesar de que ambos presidentes formaban parte de un mismo proyecto político. En este ejemplo, más que en ningún otro, podemos observar que los estilos pueden ser compartidos por una misma elite política (un partido, una facción de partido) pero no necesariamente ser transferibles en su totalidad. En este punto sólo pueden aventurarse preguntas a ser trabajadas en una futura agenda de investigación: ¿Cuánto de la estrategia de Cristina Fernández en la promoción de un nuevo cambio de paradigma previsional fue determinada por la percepción de desempeños por debajo de los esperados en la implementación de la medida impulsado por su antecesor? ¿De qué manera impactó la experiencia del fracaso en la imposición de retenciones móviles a las exportaciones agrícolas en el diseño de la estrategia de promoción de la reforma previsional ese mismo año? La opción por tácticas que renunciaron al tono confrontativo como pilar discursivo del cambio, que buscaron argumentar la celeridad del cambio en la necesidad de políticas proactivas ante una crisis internacional y negociaciones que, lejos de ser vistas como regateo, fueron organizadas para lograr un frente común de apoyo a la reforma, son rasgos cuya explicación queda como cuestión a resolver.

Este trabajo debe ser considerado como un primer paso en la exploración de teorías cuyos enfoques y conceptos nos ayuden a alcanzar reflexiones más sistematizadas sobre el rol del liderazgo presidencial en los procesos de transformación sustantiva del status quo en diferentes áreas de política, permitiendo una mejor aproximación a los casos empíricos. El análisis descriptivo aquí desarrollado, en el que intentamos identificar algunos conceptos claves para la lógica de nuestro esquema inferencial -considerando que el proceso de investigación es el resultado de un recorrido en espiral entre la teoría y los casos- debe profundizarse para poder *explicar* las estrategias en función de los distintos factores, su combinación en cada período, y los efectos de arrastre y aprendizaje que relacionan los casos entre sí.

## Bibliografía

ALONSO, G. (2000): *Política y seguridad social en la Argentina de los '90*, Serie Flacso Madrid, Editorial Miño y Dávila.

ALONSO, G. (1998) “Democracia y Reformas: Las tensiones entre decretismo y deliberación. El caso de la Reforma Previsional argentina”, en *Desarrollo Económico*, nro. 150, Buenos Aires.

BERTRANOU F. (2004): “Reformas a los Sistemas de Jubilaciones y Pensiones en América Latina: Paradigmas y Temas Emergentes”, *Revista de Seguridad Social*.

BONVECCHI, A. (2000): “Estrategia de supervivencia y tácticas de disuasión. Los procesos políticos de la política económica después de las reformas estructurales”, en

- Novaro M. (Comp. ) *El derrumbe político en el ocaso de la convertibilidad*, Editorial Norma, Buenos Aires (consultado en [www.cipol.org](http://www.cipol.org)).
- BONVECCHI, A. (2002): “Determinismo y Contingencia en las Interpretaciones Políticas de la Crisis Argentina”, *Revista SAAP*, Vol. 2, N°3, agosto. 509-536.
- BRESSER PEREIRA, L., José María Maravall y Adam Przeworsky (comps., 1995): *Las reformas económicas en las nuevas democracias: un enfoque social demócrata*, Alianza Universidad, Madrid.
- COX, Gary W. y Morgenstern, S. (2001): Legislaturas reactivas y presidentes proactivos en América Latina; *Desarrollo Económico*, vol. 41, No. 163, octubre-diciembre, Buenos Aires.
- DESAI, M. (2002): “The Relative Autonomy of Party Practices: A Counterfactual Analysis of Left Party Ascendancy in Kerala, India, 1934—1940” *American Journal of Sociology* 108 (3), pp. 616-657.
- ETCHEMENDY, S. y V. Palermo (1998): Conflicto y concertación. Gobierno, Congreso y organizaciones de interés en la reforma laboral del primer gobierno de Menem; *Desarrollo Económico*, núm. 148, vol. 37, enero-marzo, Buenos Aires.
- GEDDES, B. (1994): *Politician's dilemma : building state capacity in Latin America*, Berkeley, US University of California.
- HALL, P. (1993): Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain”, *Comparative Politics*, Vol. 25, No.3, April. pp. 275-296.
- LINDBLOM, Ch. (1991): *El proceso de elaboración de políticas públicas*, Ministerio para las Administraciones públicas.
- LLANOS y Detlef Nolte (2006): “Los Congresos en América Latina: Legislaturas reactivas, potencialmente activas”, *Política* 47, Universidad de Chile, pp. 29-54.
- LLANOS, M. (1998): El Poder Ejecutivo, el Congreso y la Política de Privatizaciones en Argentina (1989-1997); *Desarrollo Económico*, Vol. 38, núm. 151, octubre-diciembre, Buenos Aires.
- LOWI T. (1964): “Políticas públicas, estudios de caso y teoría política”, Aguilar Villanueva (ed.) *La hechura de las políticas*, Miguel Ángel Porrúa Editor, México DF., 1996.
- LOWI T. (1972): “Four Systems of Policy, Politics, and Choice”, *Public Administration Review*, Vol. 32, No. 4:298:310.
- LOWI, T. (1993): *El presidente personal, Facultad otorgada, promesa no cumplida*, Fondo de Cultura Económica, México.
- MAINWARING S. y T. Scully (1995): “Introduction: Party Systems in Latin America”, en *Building Democratic Institutions*, Stanford University Press.
- MAINWARING, S., y M. Shugart, (1997): *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Cambridge University Press.
- MAJONE, G. (1997): *Evidencia, Argumentación y Persuasión en la formulación de políticas*, FCE, México.
- MAURICH, M. y Gabriela Liendo (1998): “La Argentina de Alfonsín y Menem: ¿estilo decisionista o estrategia decretista de gobierno? en Kvaternik Eugenio (Compilador): *Claves para el análisis político*, Editorial Paidós, Buenos Aires.
- Mesa Lago C. (1999): “Política y reforma de la seguridad social en América Latina”, *Nueva Sociedad* 160, pp. 133-150.
- MUSTAPIC A.(1997): *Las relaciones Ejecutivo-Legislativo en Brasil y Argentina*; IPRI, Seminario Brasil-Argentina, Rio de Janeiro.

- NORDLINGER, E. (1981): *On the Autonomy of the Democratic State*, Cambridge, Harvard University Press.
- NORTH, D. (1990): "A Transaction-Cost Theory of Politics", *Journal of Theoretical Politics*, 2 (4). Traducido al castellano en SAIEGH, S. y TOMMASI, M. (comp.): *La Nueva Economía Política: Racionalidad e Instituciones*, Buenos Aires, EUDEBA.
- OSZLAK, O., y G. O'Donnell (1980): "Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación", CEDES.
- PALERMO, V. (1998): "Mares agitados: interpretaciones sobre los procesos políticos latinoamericanos. Brasil y Argentina en perspectiva comparada", LASA.
- PALERMO, V. (2004): "Problemas de gobernabilidad en la Argentina actual", Informe de trabajo, PNUD.
- PALERMO, Vicente (1999) "¿Mejorar para empeorar? La dinámica política de las reformas estructurales argentinas", en Marcos Novaro (comp.) *Entre el abismo y la Ilusión. Peronismo, Democracia y Mercado*, Buenos Aires, Editorial Norma.
- PHILIP, G. (1993): "The New Economic Liberalism and Democracy in Latin America: Friends or Enemies?", *Third World Quarterly* 14, pp.555-571.
- PHILIP, G. (1998): "The New Populism, Presidentialism, and Market Oriented Reforms in Spanish South America", *Government and Opposition* 33, pp. 81-97.
- PRZEWORSKY, A. (1991): *Democracy and the Market: Political and economic reforms in Eastern Europe and Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press.
- REYNOSO D. (2008): "La brecha entre mayorías institucionales y preferencias ciudadanas en los gobiernos pos Consenso de Washington", Moreira, Raus y Gómez Leyton (coord.) *La nueva política en América Latina, rupturas y continuidades*, Ediciones Trilce, Buenos Aires.
- SCHARPF F. (1989): "Decision rules, decision styles and policy choices", *Journal of Theoretical Politics*.
- SIKKINK, K. (1991). *Ideas and Institutions: Developmentalism in Brazil and Argentina*, Cornell University Press, Ithaca, NY.
- SPILLER, P. y Mariano Tomassi (2000): "El funcionamiento de las instituciones políticas y las políticas públicas en la Argentina: una aproximación desde la nueva economía institucional", *Desarrollo Económico*, Vol. 40, No. 159 (Oct. - Dec., 2000), pp. 425-464
- TILLY, CH. (1995): "To Explain Political Processes", *American Journal of Sociology*, No.100 (6), pp. 1594-1610.
- TSEBELIS, G. (1998): "La toma de decisiones en los sistemas políticos. Actores de veto en el presidencialismo, parlamentarismo, multicameralismo y multipartidismo", en *La nueva economía política: racionalidad e instituciones*, Buenos Aires, EUDEBA.
- VIGUERA, A. (1998): "Estado, empresarios y reformas económicas: en busca de una perspectiva analítica integradora", *Perfiles Latinoamericanos*, No.12, pp. 9-51.
- CAMOU, A. (2007): "Los consejeros del príncipe: saber técnico y política en los procesos de reforma económica en América Latina", en Acuña C.H (Comp.): *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas*, Proyecto de Modernización del Estado, Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación, Buenos Aires.
- CORRALES J. (1999): "¿Contribuyen las crisis económicas a la implementación de reformas de mercado?", *Desarrollo Económico*, 153, Buenos Aires.
- FERREIRA RUBIO D. y Matteo Goretti (1996): "Cuando el presidente gobierna solo: Menem y los decretos de necesidad y urgencia", *Desarrollo Económico*, 141:443- 474, Buenos Aires.

EATON K. (2003) “La lógica de la delegación de poderes legislativos: la reforma de la promoción regional en la Argentina”, *Desarrollo Económico*, 168:499-518.

COX, G.W. y Morgenstern (2001): “Legislaturas reactivas y presidentes proactivos en América Latina”, *Desarrollo Económico*, vol. 41, No. 163, octubre-diciembre, Buenos Aires.

SUREL, Y. (2000): “The role of cognitive and normative frames in policy-making”, *Journal of European Public Policy*, 7 (4), octubre.