



N° 52

**LAS CRISIS DE RACIONALIDAD Y DE MOTIVACIÓN EN
AMÉRICA LATINA Y SUS RESPUESTAS NACIONALES**

Fernando Errandonea

Buenos Aires, noviembre de 2006



Índice

I. Planteo general: advertencia, tema, propósitos generales, justificación, objetivos, conceptos y estructura	3
II. Enfoques sobre la “crisis” en la academia latinoamericana	6
II.1. La crisis en América Latina como “crisis del Estado”	6
II.2. La crisis en América Latina como “crisis de desarrollo”	10
III. Crisis sistémica de racionalidad en la región: aspectos conceptuales y aplicación categorial a casos nacionales	13
III.1. Cuestiones conceptuales (y comentarios personales)	13
III.2. Crisis sistémica de racionalidad y principios de organización social en el Cono sur: desde la política de parches a la resolución de la crisis	16
III.2.1. Crisis de racionalidad en los países del Cono sur	16
III.2.2. Crisis de racionalidad y nuevo principio de organización social en Argentina: el triunfo corporativo de mercado	20
III.2.3. Crisis de racionalidad y reforma dentro del viejo principio de organización social en Uruguay: el triunfo de la continuidad	22
III.2.4. Crisis de racionalidad y ruptura del viejo principio de organización social: el triunfo del principio de organización neoliberal en Chile	26
IV. Crisis de identidad sui generis	29
IV.1. Crisis identitaria de motivación en Chile	31
IV.2. Crisis identitaria de motivación en Argentina	39
IV.3. ¿Crisis de motivación en Uruguay?	43
V. Viejo y nuevo principio de organización social en dos niveles: modelo de desarrollo y EB	45
VI. Colonización del “mundo de la vida” por el “sistema” (la huida hacia lo privado como indicador de colonización de lo público por lo privado)	51
VI.1. El sistema social	51
VI.2. El mundo de la vida	52
VI.3. Colonización del mundo de la vida por parte del sistema	54
VI.4. Dos formas de colonización del mundo de la vida: la del Estado y la del mercado	55
VI.4.1. La colonización por parte del Estado: la novela 1984	55
VI.4.2. La colonización del mundo de vida por el mercado: el caso de Chile	57
VII. ¿Ciclo público-ciclo privado?	58
VIII. Coaliciones de crecimiento vs. coaliciones distributivas (“segundo movimiento”)	60
IX. Coda: Uruguay	61
BIBLIOGRAFÍA	63



Las crisis de racionalidad y de motivación en América Latina y sus respuestas nacionales¹

Fernando Errandonea²

*Lo que nos va quedando son los principios, la
conducta, los amigos y el humor*

Fernando Filgueira

I. Planteo general: advertencia, tema, propósitos generales, justificación, objetivos, conceptos y estructura

Advertencia. En este trabajo se pretende aproximar la Teoría Social a la realidad latinoamericana.

Tema. La mercantilización que sucediera en América Latina en las últimas décadas cambió de raíz la forma de vinculación entre sociedad y Estado. El avance de este nuevo principio de organización social incidió en el repliegue (o en la aceleración del repliegue) del espacio público en beneficio de un espacio privado bajo modalidades que la teoría cataloga como de “privatismo civil” y “privatismo familiar” (Habermas, 1999). Al mismo tiempo, asistimos a una colonización del mundo de la vida por el sistema social; en particular, de lo público por lo privado (Habermas, 1987). El nuevo

¹ Quiero agradecer los comentarios lúcidos, críticos, finos y monumentales que me hiciera llegar el sociólogo Fernando Filgueira a la (pen)última versión de este trabajo (la última versión es ésta) y que hubieran ameritado una revisión de algunos pasajes de este trabajo.

² Fernando Errandonea. Sociólogo (Universidad de la República, Uruguay), Profesor de Historia, Candidato a Doctor en Sociología. Investigador del CIESS (Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social, sede México). Docente de la Universidad de la República de Uruguay (UDELAR) y del Instituto de Profesores Artigas (IPA). Investigador del Programa de Integración, Pobreza y Exclusión Social (IPES) en la Universidad Católica del Uruguay (UCU). Ha publicado decenas de artículos, informes y recensiones en revistas y libros especializados. Editor de revistas y libros de ciencias sociales en Uruguay.



“principio de organización” consistió en el montaje de una sociedad y de una política social neomercantilizada sobre la base de la coacción (Chile), de mayorías automáticas disciplinadas por un partido-Estado (México), de un amañado consenso construido en base de “placebos simbólicos” y de premios materiales a los “perdedores poderosos” para bloquear la resistencia ofrecida a las reformas neoliberales en alianza con Instituciones Financieras Internacionales (Argentina). En definitiva, fuera por la coacción, el consenso forzoso, la compra o la aquiescencia construida, el nuevo principio de organización logró socializar a la ciudadanía en referentes simbólicos vinculados al espíritu de riesgo empresarial, a un marco de referencia de nivel planetario (y no solo nacional), al destaque del *negotium*³, y a la valoración del *domus* como ámbito principal de interacción. En síntesis este nuevo “principio de organización” logró refundar material, moral y simbólicamente las sociedades latinoamericanas aunque no sin coaliciones antagónicas, conflictos, resistencias y bloqueos. Sin embargo, no todas las sociedades latinoamericanas transitaron por esta crisis de idéntica manera ni los instrumentos usados por las elites gobernantes fueron los mismos. Y acaso algunas sociedades no transitaron en sentido estricto por esta “crisis”. Por lo tanto, los temas que aquí serán objeto de tratamiento son, como indica el título: en primer lugar, el de la “crisis”, y, en segundo lugar, el de las “rutas” o “respuestas” diferenciales dadas por los distintos países al mismo problema regional: el tránsito de un modelo capitalista de “cierre” (ISI) al de un modelo capitalista “de apertura” (NEG).⁴

Justificación. El trabajo recibe la justificación de colocar en un andarivel teórico la gigantesca transformación neomercantil del Estado de bienestar en América Latina. Se ilustra esto a través de tres casos del Cono Sur.

Propósitos. El propósito principal es eminentemente teórico: captar lo ocurrido con el Estado de Bienestar en América Latina desde las categorías de la Teoría Social y de la Teoría Social Crítica. En particular, situar la transformación neomercantil del Estado social en América Latina como fenómeno conexo a la “crisis sistémica de racionalidad” y a la “crisis de identidad motivacional” (Habermas, 1999 [1973]), y consignar la importancia del “segundo movimiento” (Polanyi, 2003 [1944]) como instrumento de freno a las crisis y de pasaje a otras formas de convivencia socio-política.

Entre los *propósitos u objetivos específicos* del trabajo se incluyen los cinco siguientes.

En primer lugar, se trata de situar la reestructuración neomercantil del EB como indicador de resolución de la “crisis de racionalidad” arrastrada por los países desde las décadas del 60 y 70 y de puesta en práctica de un nuevo “principio de organización”.

³ *Negotium* en latín quiere decir negación del ocio. Etimológicamente, pues, el “negocio” está asociado al trabajo y a la actividad laboral. Al revés que en la época actual, durante la época “clásica” el ocio estaba asociado a consideraciones positivas mientras que el negocio estaba impregnado de consideraciones peyorativas.

⁴ Otras dos regiones que transitaron con gran celeridad de un modelo de desarrollo a otro fueron la Europa oriental y central, y las ex repúblicas socialistas soviéticas. En ambos casos el desafío era, a priori, mayor aún que el de América Latina, primero por el ritmo y segundo por el contenido: se trataba de procesar una transformación desde una economía de planificación central —socialismo real— hacia una economía capitalista de mercado en tiempos récord.



En segundo lugar, se pretende abordar para América Latina la “crisis de identidad” (Habermas, 1999).

En tercer lugar, se busca establecer de manera teórica el papel del “segundo movimiento” como virtual freno a la crisis de identidad (Polanyi, 2003).

En cuarto lugar, se trata de indagar sobre la difícil articulación teórica entre la teoría de las “crisis” en la obra de Habermas y la teoría de los ciclos público-privado en la obra de Albert Hirschman (Hirschman, 1987).

En quinto lugar, se intentan percibir algunos procesos sociales en términos de colonización de mundo de vida por el sistema; específicamente, de colonización de lo público por lo privado, de la cultura y las mentalidades por el dinero (Habermas, 1980).

El presente trabajo a su vez continúa y debate a la luz de la teoría social algunos aportes realizados por la academia latinoamericana, en particular, aspectos parciales de la obra de Rubén Lo Vuolo (Lo Vuolo y Barbeito, 1993: pp.).

Entre los *conceptos* y herramientas teóricas, se cuentan:

- los conceptos de “sistema”, “mundo de vida”, “crisis sistémica de racionalidad”, “crisis sociocultural de motivación”, “principio de organización” y “colonización del mundo de la vida por parte del sistema” en la obra de Jürgen Habermas ((Habermas, 1986 y 1999, [1973]); 1987);
- el concepto de política racional y “política de parches” en la obra de Peter Heintz (Heintz, 1970);
- el concepto de “segundo movimiento” en la obra de Karl Polanyi (2003 [1957]);
- el concepto de “ciclo público-privado” en Albert Hirschman (1987);
- el concepto de “democracia delegativa” en la obra de Guillermo O’Donnell (1992);
- los conceptos de “orden del discurso”, “prohibición”, “separación”, “pretensión de verdad”, “comentario”, “autor” y “organización de las disciplinas” en Michel Foucault (1980; 1983; 1988);
- algunos conceptos de Herbert Marcuse, como “sociedad totalitaria”, “desublimación represiva”, etc. (1969);
- y también Murray Edelman, Elisabeth Noelle-Neumann, Wanderley dos Santos, etc. –“va de yapa”.

El *trabajo* consta de ocho apartados, de desigual densidad teórica. El apartado I tiene por objetivo establecer el planteo general y la estructura del trabajo. El apartado II vuelve la mirada hacia la literatura académica sobre la “crisis” para: a) insertar nuestro tópico sobre bases acumulativas; b) polemizar con algunos enfoques que existen respecto de la crisis en América Latina. También aclara en la parte final los enunciados



a partir de los cuales cobró inspiración el presente trabajo.⁵ El apartado III, tras precisar algunos de los conceptos a aplicar, analiza la crisis sistémica de racionalidad y las respuestas dadas –entre ellas, la “política de parches”– en los tres países del Cono sur. El apartado IV analiza la crisis de integración sociocultural, específicamente, la crisis de identidad en su versión motivacional en los países de la región. El apartado V puebla de contenido los conceptos de “viejo y nuevo principio de organización”, a partir de los tres casos latinoamericanos. El apartado VI vincula el “privatismo familiar” y “privatismo civil” con la “colonización del mundo de la vida por el sistema”, en particular, con la colonización de lo público por lo privado. El apartado VII indaga (sin demasiado éxito) los posibles nexos entre “crisis de integración” en Habermas y “ciclo privado”. El apartado VIII introduce el tema del “segundo movimiento” de Polanyi como parte de un tema más general, el de las coaliciones distributivas, y como posible freno al privatismo familiar y privatismo civil. El apartado IX es una coda sobre el Uruguay.

II. Enfoques sobre la “crisis” en la academia latinoamericana

Ha habido varias formas de encarar el estudio de la “crisis”. Nosotros referiremos aquí a dos que nos resultan útiles. Por un lado, están aquellos que sostienen que la “crisis” en América Latina estuvo dada por la crisis del Estado. Ésta transformó al sistema en ingobernable, a la autoridad en poco legítima y a la gestión económica en ineficaz e inviable. Por otro lado están aquellos que sostienen que la crisis en América Latina devino de las modalidades de pasaje de un modelo de desarrollo a otro en el marco de una reestructuración del capitalismo a escala global, y que es esto, sumado a la manera en que se gestionó la crisis en los 80’s y 90’s, lo que sentó las bases de la crisis del Estado y del Estado de Bienestar.

II.1. La crisis en América Latina como “crisis del Estado”

La primera línea de investigación vincula la “crisis” a la crisis del Estado, la “governabilidad democrática” y la “governancia” (o gobernanza). Una forma de obtener gobernabilidad y gobernanza residiría en la transformación radical del EB a través de la adopción de programas focalizados de renta mínima (como los actuales “Oportunidades” en México, “Chile Solidario”, “Bolsa Escola” en Brasil), de programas tipo *workfare* (como “Jefes y Jefas de Hogares” en Argentina) y de reformas de individualización del riesgo (fondos privados de pensiones, cuasimercados para el sector salud, cuasimercados para el sector educativo, etc.), todos ellos subordinados a objetivos económicos (reducción fiscal, merantización de los servicios, etc.). Este punto de vista, que ha sido denominado “liberalismo social” por sus críticos (Abel y Lewis, 2002; Lo Vuolo, 2005) y calificado de “pragmático” y “social-liberal” por sus

⁵ Huelga decir que, a los efectos del trabajo, “inspiración” significa adecuado y sugerente punto de arranque inicial para iluminar un vasto panorama antes no explorado.



defensores (Bresser Pereira, 1998 entre otros), fue liderado con éxito en América Latina por las Instituciones Financieras Internacionales (IFIs) y secundado por un conjunto de académicos entre los cuales se destacan Carmelo Mesa Lago (1998) y Luiz Carlos Bresser Pereira, más allá de las críticas que últimamente ambos han asestado contra los enfoques liberales puros y contra los efectos de algunas reformas (Mesa-Lago, 2004). Por el mayor alcance de su análisis, se recoge aquí el planteo del brasileño Bresser Pereira.

Más allá de la calidad de su trabajo y de su reciente autocrítica (que aquí no se consignan), debe quedar claro que para Bresser Pereira la causa de la crisis de los 80's en la región y el mundo no residió, como en los años 30's, en un déficit de demanda agregada ni tampoco en la aceleración del recambio tecnológico, sino en una crisis de Estado; específicamente, la crisis del "Estado intervencionista", una de cuyas manifestaciones es el Estado social surgido en la región al calor de la ISI (Bresser Pereira, 1993 y 1998).

Según Bresser Pereira la Gran Depresión, que constituyera al mismo tiempo una crisis de mercado y una crisis del Estado liberal, ambientó la emergencia de un nuevo tipo de Estado: el Estado social. Con el transcurso de los años y las décadas este Estado fue creciendo de manera exagerada: *"creció la carga tributaria, que del 5 al 10% del PBI a comienzos del siglo XX pasó a ser del 30 al 60% (...) El Estado se convertiría en un Estado social burocrático en la medida en que, para promover el bienestar social y el desarrollo económico, contrataba directamente, como funcionarios públicos, a profesores, médicos, enfermeras, asistentes sociales, artistas, etc."* Las transferencias del Estado fueron capturadas por empresarios, la clase media, la clase obrera organizada y la burocracia. Además, el Estado, en plena expansión y dotado de un modelo de administración ineficiente, fue incapaz de mantener los equilibrios fiscales (déficit, deuda externa) y por eso entró en una "crisis de gobernancia". Fue así que el Estado, de agente de desarrollo se transformó en obstáculo al desarrollo. Entre sus consecuencias negativas se cuentan: la falta de "governabilidad democrática" y la falta de "governancia"; esto es, la incapacidad por parte del Estado de hacer efectivas las decisiones del gobierno. De ahí que haya sido "imprescindible" el ajuste fiscal, la reducción del tamaño del Estado, la desregulación de la economía y el pasaje a un tipo de ES mínimo y schumpeteriano (Bresser-Pereira, 1998).

Esta línea de razonamiento tiene sus antecedentes en la "revisión" realizada hace más de treinta años por parte de un conjunto de autores del Primer Mundo. Estos autores lograron vincular con éxito el tema de la "crisis", la "reestructuración" del EB y la "reforma del Estado" en general con el tópico de la "governabilidad" y la legitimidad de la democracia.⁶ La hipótesis era simple: como la expansión del EB condensaba la demanda social y generaba disfunciones graves en la gestión democrática (hiperinflación y crisis fiscal), se imponía reducirlo y ajustarlo a la nueva realidad. De lo contrario, esas presiones hacia la mayor igualdad social tendrían por efecto el recalentamiento del sistema político, la deslegitimación de la autoridad y por lo tanto el advenimiento de una crisis general. Reducción y ajuste del EB es la terapia. Ésta es una de las "conclusiones" a las que arriban tres científicos sociales de renombre en el tan famoso como escueto "Informe de la Comisión Trilateral" (Crozier, Huntington y

⁶ La "governabilidad" no ha dejado de ser un tema central para las derechas políticas y académicas occidentales. Recientemente, la "governabilidad" a nivel nacional e internacional volvió a centrar la atención de la revista de sesgo conservador editada por el ITAM: *Foreign Office en español*, vol. 4, 2005.



Watanuki, 1975: pp. 161 y ss). Más allá de lo “exagerado” y “fuera de lugar” de la polémica (Ducatenzeiler y Oxhorn, 1994) si la miramos desde el siglo XXI, lo importante es percibir la similitud de raíz entre este planteo y el de un grupo pequeño pero influyente de académicos durante los 80’s y 90’s, entre los cuales se cuenta el mismo Bresser Pereira.

Para ambos cuerpos académicos, el Estado es la causa y no el síntoma, de la crisis. Parafraseando a Marx en su crítica a Hegel, al parecer estos autores colocan al mundo de cabeza. Corresponde realizar algunos comentarios especialmente críticos, tanto de índole teórico-conceptual como de análisis socio-histórico.

En primer lugar, corresponde hacer una crítica a la raíz estructural-funcionalista del planteo. Bresser-Pereira, conjuntamente con otros autores y con las IFIs (Banco Mundial, 1993; Banco mundial, 1994), ha afirmado que el antiguo modelo de política social estuvo inextricablemente unido al régimen ISI y por eso se hizo totalmente inviable a partir de los años 80’s y 90’s. La globalización y liberalización de las economías en AL requiere –continúa el argumento– un ajuste de la política social que refleje los principios de mercado. Esto induce a un EB que reduzca su tamaño, su costo, que retraiga su universalidad y que fomente la creación de mercados y cuasimercados en las áreas que sean atractivas para las empresas privadas. El resultado final *debe ser* el de formatos de EB mínimos, focalizados, residuales, remercantilizados. Esta posición adquiere una forma descriptiva en algunas versiones neomarxistas (como la de Bob Jessop) y asume una forma normativa en las IFIs (Banco Mundial, 1994). En Bresser Pereira asume ambos niveles: su escritura se desplaza de lo descriptivo y analítico a lo normativo sin solución de continuidad. Para las IFIs, incluso, los países que no introduzcan los cambios serán errores por corregir o peligros por sofocar. Esta tesis compartida por varios enfoques ideológicos tiene varios problemas: primero, sus supuestos estructural-funcionalistas –a cada modelo de desarrollo correspondería una y solo una forma de política social; ésta responde invariablemente a los requisitos funcionales del primero–, segundo, no se compadece ni con la experiencia comparada en la región –que se extiende desde un EB neoliberal en Chile hasta el caso de Costa Rica, con un EB de tipo universal– ni con la experiencia que exhibe el mundo –que muestra tanto la retracción liberal-corporativa del EB en Argentina como la construcción de un EB con visos de universalidad en Corea del sur y la continuidad impoluta de los EB en Europa continental–; tercero, aún en la zona del planeta donde la reforma neoliberal ganó mayor terreno en menor tiempo –América Latina–, hubo márgenes para que los países caminaran por “trayectorias” y “rutas” distintas, ensayando modalidades adaptativas diferenciales (MAD), no sólo en materia de EB sino también de mercado de trabajo, niveles salariales, etc. La política puede estar “asediada” por la economía pero sigue existiendo; además la economía es también (y siempre) economía política y por lo tanto arena de tensiones, conflictos, coaliciones y correlaciones de fuerzas políticas.

En segundo lugar, corresponde realizar una crítica de orden teórico-analítico. El Estado forma parte de un entramado más complejo denominado “modelo de desarrollo”. Ése es el punto de vista que se asume en el trabajo aquí presentado. Cualquier enfoque que tienda a endosar al Estado problemas y pecados originales y exclusivos corre el riesgo de regresar al viejo paradigma analítico compartido tanto por economistas y pensadores del siglo XIX según el cual Estado y economía constituyen entidades separadas. Uno de los grandes aportes de Polanyi fue el de mostrar que nunca existió tal separación entre Estado y mercado, desde que fue el primero el que decidió terminar



con algunos mercados –el de la trata de negros, por ejemplo– y abrir tres nuevos mercados antes desconocidos: de tierras, de capitales y de trabajo (Polanyi, 1957, 2000; Block, 2002).

En tercer lugar, debe entenderse que los países latinoamericanos están relacionados entre sí, que pertenecen a lo que se ha dado en llamar economía-mundo, y que por lo tanto están engarzados a los “centros” del sistema económico mundial a través de intercambios comerciales y financieros desiguales. Aquí deberían citarse autores de la “dependencia” tanto como de la “interdependencia” (Cardoso y Faletto, 1969 y 1977; Kahler, 1992; Stallings, 1992; Wallerstein).

En cuarto lugar, deben hacerse algunas críticas de índole histórica. Uno, el *comienzo de la crisis* del régimen sustitutivo y por lo tanto del Estado como pivote de este régimen económico social se hizo patente a través de una crisis externa: la crisis del petróleo (Hobsbawm, 1995). Dado que la crisis provino de fuera de América Latina, nada tuvo que ver en ello, pues, el Estado en América Latina. Dos, el *aceleramiento de la crisis* de la ISI tampoco provino de una crisis endógena de Estado sino que se originó en el frente externo: la denominada crisis de la deuda externa. Como se sabe, luego de tres décadas de crecimiento económico, los países latinoamericanos experimentaron a principios de los años 80 una grave recesión asociada a un crecimiento acelerado de la deuda con la banca acreedora –por la triplicación de las tasas de interés– y a un deterioro de la economía mundial (Ffrench-Davis, 1986). La banca acreedora se organizó en torno de comités compuestos por bancos estadounidenses, europeos y japoneses, pero nada de esto ocurrió con los países latinoamericanos ni tampoco con las restantes naciones del Tercer Mundo. País tras país tuvo que aceptar programas de austeridad impuestos por el FMI, que condujeron a la crisis más aguda experimentada en la región desde la década de los 30. América Latina devino un exportador neto de capital a razón del 3.5% del PBI entre 1983 y 1990 (Ffrench-Davis, 1986; Huber, 2005). Tres, la *profundización de la crisis* en América Latina tampoco fue impulsada por el Estado latinoamericano sino por los referidos programas de austeridad promovidos por el FMI y por los programas de ajuste impulsados por el Banco Mundial (Huber, 2005).⁷

En quinto lugar, tanto el *comienzo* como el *aceleramiento* y la *profundización* de la crisis de América Latina no son más que el reverso del proceso de reestructuración del capitalismo a escala global caracterizado por: a) el acelerado recambio tecnológico

⁷ Los programas de austeridad del FMI introdujeron cortes drásticos y profundos en el gasto social. Los gastos en salud, educación y bienestar en general bajaron de un promedio de 9.1% del PBI en 1982 al 8.2 en 1990 (Huber, 1995). Sostiene Huber que este descenso general en el gasto social significó un deterioro en el valor de las pensiones —al dejarlas sin ajustes que pudieran compensar la inflación—, un descenso en la cantidad y calidad de la salud, deterioro de salarios reales de los médicos y funcionarios de salud, recortes en los presupuestos de las clínicas, hospitales y educación. Los grupos más débiles y pobres debieron soportar gran parte del peso del ajuste. “Las drásticas reducciones de las subvenciones públicas a los alimentos, los fuertes controles salariales, la relajación de los contratos laborales, todo ello ha contribuido a reducir la posición relativa de los segmentos más pobres de la población” (Ffrench-Davis, 1986). A los programas de austeridad se sumaron los programas de ajuste estructural, de carácter recesivo, que comenzaron a ser una condición para contraer préstamos con las IFIs y para los acuerdos de renegociación de la deuda. Los programas de ajuste estructural consistieron en reducir la intervención estatal en la economía. En los análisis sobre la crisis de la deuda externa todos los autores consultados incluyen a actores como la banca y las IFIs así como los Estados Unidos a través de planes que cambiaban la óptica del pago de la deuda (Canitrot, 1991; Kuczynski, 2003; Stallings, 1992). La combinación de programas de ajuste con programas de austeridad incidió en el aumento de las tasas de desempleo, subempleo y pobreza (Huber, 2005).



con impacto sobre los menores costos para trasladar mayor cantidad y variedad de bienes, servicios, información y mano de obra a través de las fronteras nacionales; b) la remodelación del *sistema productivo* mundial que transitó desde la “gran empresa” verticalmente integrada a la empresa horizontalmente integrada a través de un complejo sistema de sub-contrataciones por regiones uno de cuyos efectos fue el deterioro de los clásicos estándares laborales del periodo keynesiano-fordista (Arrighi, 1994); c) un nuevo protagonismo de las *compañías transnacionales* tanto en el sistema productivo como financiero (Arrighi, 1994); d) una agenda de *políticas públicas* para diferentes materias –comercial, financiera, cambiaria, etc. – cuya finalidad es la integración “profunda” y “convergente” de los Estados a la economía internacional; e) una *remercantilización* de la sociedad a través de diversas reformas –laboral, financiera, de empresas públicas, etc. – que logre la transformación en líquidos de los patrimonios existentes; f) un rol crecientemente importante por parte de las *organizaciones internacionales* –sean estas instituciones financieras internacionales u organismos supranacionales– en las agendas institucionales de los Estados-nación. Es esta reestructuración del capitalismo mundial y no el “esclerosado” Estado latinoamericano, la que constituye la clave explicativa por excelencia de la crisis latinoamericana.

Todo esto no quiere decir que el Estado en América Latina fuera perfecto ni mucho menos. Tampoco se pretende exculpar al Estado de su cuota parte de responsabilidad en la crisis de los 80’s; por lo demás, casi todos los gobiernos que se endeudaron representaban regímenes autoritarios –como México–, democracias formales en base a duopolios partidarios –como Venezuela o Colombia– y dictaduras –como el resto–. De hecho, los gobiernos de la época contrajeron deudas de manera poco ordenada y se despreocuparon del ahorro interno. En algunos casos se trataba incluso de un Estado tomado por grupos oligárquicos que lo utilizaban a la manera de un patrimonio individual, como algunos países de América central. Los cinco puntos críticos mencionados arriba sólo pretenden argumentar lo siguiente: que no es razonable endosar al débil Estado latinoamericano la potencialidad explicativa de la crisis en la región. El Estado latinoamericano no fue el *primum mobile* de la crisis; tampoco fue su “demiurgo” como en cambio postula con insistencia Bresser Pereira. Antes bien, en América Latina (mucho) más aún que en los países del bloque comunista, operaron poderosos factores exógenos constitutivos de la crisis.

II.2. La crisis en América Latina como “crisis de desarrollo”

El modelo sustitutivo comenzó a agotarse a partir de la crisis del petróleo de 1973 y fue remplazado durante los 80’s por una nueva economía global en que la dinámica ya no pasa a través de la intervención estratégica del Estado ni por la participación del empresariado local y el trabajo asalariado, sino por un nuevo entramado en que la inversión extranjera y un nuevo tipo de “desarrollo hacia fuera” juegan un papel decisivo. Una nueva estructura social, nuevos actores y nuevas alianzas sociales, dan forma y vida al nuevo modelo en que el crecimiento se identifica con integración internacional de tipo comercial y financiera. Esta novel configuración de intereses afectó severamente la estructura y funcionamiento de los EB en América Latina. En efecto, sus problemas críticos se debieron en gran medida a trastornos de desarrollo. Uno de los primeros en percibirlo en estos términos de Economía Política fue el economista austriaco Albert Hirschman (Hirschman, 1989). Afirmar que a los



vínculos entre el modelo de desarrollo y la política pública podría imputarse una relación de causa a efecto no habilita obviamente a afirmar que frente al cambio del modelo de desarrollo sólo habrá una dirección reformista posible.⁸

Un conjunto de académicos que trabajaron sobre la región asumieron, con diversos matices, este punto de vista. Entre estos académicos se cuentan Carlos H. Filgueira (1996; 2002), Fernando Filgueira (1996, 1998, 2002, 2006), Vilmar E. Faría (1998), Evelyn Huber (1998, 2005), Ernesto A. Isuani (1991), Ruben Kaztman (2002), Rubén Lo Vuolo (1993, 1998) y Dagmar Raczynski.⁹ Ellos integran una nómina de especialistas de primera línea en el estudio crítico de la reestructuración del EB en América Latina –la mayoría de ellos también desarrollan otros temas–. El aporte al estudio, análisis y comprensión del Estado Social en AL que este grupo ha realizado es el equivalente al que autores como Castles, Esping-Andersen, Hall, Mishra, Myles, Pierce, Stephens, Titmuss o Wilenski hicieron respecto del Estado de Bienestar (EB) en el Primer Mundo. Esto significa al menos cuatro cosas.

En primer término, significa que estos autores no se dedican al estudio específico de tal o cual política social sino que estudian el sistema de protección social como conjunto. En su literatura, este sistema de protección aparece a su vez vinculado a conceptos teóricamente orientados tales como “Estado de bienestar”, “Régimen de bienestar” y “Estado social” que tienden un puente entre diferentes disciplinas: la economía política, la sociología y la ciencia política. Estas operaciones conducen, por un lado, a asumir la autonomía conceptual entre la protección social y el EB o el RB, y por el otro lado, a un conjunto de conexiones conceptuales concretas. Se trata de inscribir el tratamiento de la política social en el marco más general de la actividad del sistema sociopolítico; éste es, por ejemplo, el énfasis que Esping-Andersen endosa al concepto de “Estado de Bienestar”. En otros casos se trata de conectar el estudio de la política social al conjunto del bienestar producido a través de diversos mecanismos públicos y privados, centralizados y descentralizados: Estado, mercado de empleo, estructura de oportunidades demográfica y estructura familiar. Es el caso del concepto “Régimen de Bienestar” (Esping-Andersen, 1990, 1999).

En segundo lugar, significa que los autores enfocan su estudio o reenvían la explicación de las reformas sociales a las bases económicas, demográficas, sociales, institucionales y políticas que le dan sustento, alejándose de las miradas echadas desde los estudios de gobierno, administración y políticas públicas, más atentas al proceso mismo de la política social que a su sustrato sociopolítico. El enfoque que los autores destacan, distinto del denominado “análisis de políticas” aunque en diálogo con él, entronca con la tradición decimonónica de Economía política; esto es, de una disciplina que no reduce ninguno de los dos términos al otro –ni la economía a la política ni ésta a la primera–, y que al mismo tiempo cumple con ser “crítica” de esa misma economía política de la que quiere dar cuenta. Este enfoque es el que permite enmarcar y dar sentido a nuestra afirmación según la cual la transformación del EB remite, aunque no mecánicamente, al cambio de modelo de desarrollo.

⁸ Algunos autores y las IFIs han afirmado que el antiguo modelo de política social estuvo inextricablemente unido al régimen ISI y por eso se hizo inviable a partir de los 80's y 90's. La globalización y liberalización de las economías en AL requiere, continúa el argumento, un ajuste de la política social que refleje los principios de mercado. Esto induce a un EB que reduzca su tamaño, su costo, que retraiga su universalidad y que fomente la creación de mercados y cuasimercados en las áreas que sean atractivas para las empresas privadas.

⁹ Se aclara que esta lista es a título enumerativo; no incluye los aportes mexicanos.



En tercer lugar, también significa que en muchos casos las investigaciones empíricas sobre el proceso de reestructuración del ES indagan los resultados obtenidos a la luz de la teoría social, dialogan con ésta y construyen finalmente herramientas heurístico-conceptuales nuevas –por ejemplo novedosas tipologías, Filgueira F, 1998– así como interpretaciones acordes al contexto propio, sin dependencias a otros escenarios. Comprender una realidad social a la luz del diálogo crítico con la Teoría social y política existente no quiere decir, sin embargo, elaborar trabajos teóricos al estilo de Jürgen Habermas, Niklas Luhmann o Claus Offe, en general desvinculados de pretensiones “empíricas”, sino que significa más bien aprovechar este bagaje teórico para poner a prueba enunciados e hipótesis para el caso latinoamericano o si corresponde, para reestructurarlo puntual, parcial o totalmente al calor de los nuevos hallazgos.

En cuarto lugar, significa que los estudios aquí referidos no se agotan en la descripción, explicación, inscripción a cuerpos teóricos, diálogo con éstos y reestructuración de algunos de sus conceptos al calor de la información recabada sino que en muchos casos quienes los elaboraron prolongaron sus esfuerzos en construir auténticas agendas de investigación y propuestas de políticas sociales alternativas a la de gobiernos e Instituciones Financieras Internacionales (IFIs).¹⁰ Para el logro de esta posición “alternativa” se requiere una visión de conjunto de la economía, la sociedad y la política anclada tanto en el rigor descriptivo como en dimensiones normativas críticas. Algunos trabajos sobre ES y EB en América Latina incorporan a texto expreso los conceptos de “integración social con equidad” y “ciudadanía” a efectos de evaluar desde allí las bondades de las reformas propuestas a la política social. Este operativo hace que las formas de medición y de evaluación de los resultados de las políticas se asienten en conceptos alternativos a los usados por gobiernos y burocracias nacionales e internacionales.

Dentro del *cluster* académico referido, economista el argentino Rubén Lo Vuolo asumió la tarea de examinar la “crisis” a la luz de la teoría social. El presente texto se inspira en parte de su obra y pretende a la vez continuar, complementar y debatir algunos de los puntos por él desarrollados a la luz de los conceptos y autores arriba expuestos.¹¹

¹⁰ Es el caso del CIEPP (Argentina) y del CIESU (Uruguay).

¹¹ Con respecto al tema que nos ocupa –la transformación del EB y la crisis sistémica y social–, Lo Vuolo estableció para el contexto argentino de los ‘90 afirmaciones que aquí son así sintetizadas: A) la doble crisis en Argentina se dio en dos turnos. La “crisis sistémica” en Argentina comenzó a principios de los años ‘70, continuó bajo la dictadura militar y se prolongó durante el primer periodo democrático. Dos son los indicadores: la inflación y el déficit fiscal persistentes. Estos dos síntomas de crisis derivan de cuatro problemas a los que la ISI no pudo resolver: el ajuste improductivo del mercado de trabajo; el *trade off* entre el sector de bienes transables y el de bienes no transables, que demanda divisas; unas innovaciones tecnológicas que no se transfirieron al consumo bajo la forma de reducción de precios; problemas de manejo de la demanda efectiva que finalmente se dirigieron sobre el Estado y derivarían en déficit fiscal. La “crisis sociocultural”, por su parte, resultó de la hiperinflación y sobre todo de la coalición de fuerzas formada a principios de los años ‘90 por el gobierno de Carlos S. Menem. Entre el comienzo de la crisis sistémica y la crisis sociocultural hubo una diferencia de 15 años. B) Las reformas programáticas al EB argentino hacen colapsar el “principio de organización” del EB anterior tanto como del conjunto del sistema social. Esto quiere decir que la reforma social no implica solo ajustes institucionales sino “profundas transformaciones en el sistema de integración social”. Este auténtico viraje histórico deviene del déficit de legitimidad de las instituciones encargadas de gestionar los riesgos sociales. En la línea de Habermas, el autor aclara que el principio de organización refiere a “ordenamientos de índole muy abstracta que surgen como propiedades emergentes en saltos evolutivos no probables y que, en cada caso,



III. Crisis sistémica de racionalidad en la región: aspectos conceptuales y aplicación categorial a casos nacionales

III.1. Cuestiones conceptuales (y comentarios personales)

Aclaración: a continuación se exponen brevemente los conceptos centrales que se aplicarán a lo largo de este apartado III y se adelantan los temas clave. Se aclara que en el texto que sigue a continuación se respetan los conceptos con variantes de redacción en algunos casos.

Después de la Gran Depresión –e incluso también antes, con la Gran Guerra–, los países introdujeron mecanismos de regulación en la economía. Asimismo, hicieron algunos intentos por gestionar los riesgos sociales críticos. Esta doble regulación de la economía y la sociedad tuvo como resultado una reconfiguración en la relación –y la correlación– entre sociedad, mercado y Estado. De ahí en adelante, las contradicciones (Offe, 1987) y las crisis (Habermas, 1999) contarán con mecanismos de gestión de tipo público-estatal para regular las primeras y contrarrestar las segundas. Es por eso que, según Habermas, las crisis económicas asumirán la forma de “crisis de racionalidad”. De aquí en adelante se pasa revista a algunos conceptos aplicables a sociedades capitalistas avanzadas, cuyas crisis sólo pueden resolverse a través de métodos estatales y administrativos distintos a los de las sociedades capitalistas del siglo XIX.

Primero, toda sociedad en concreto, es decir, toda formación económico-social histórica (Marx, 1991 [1857, 1903] contiene un “principio de organización” (Habermas,

caracterizan un nuevo nivel de desarrollo”. C) Las reformas programáticas al EB argentino no se dirigen a mejorar la estructura de oportunidades de la población; no se dirigen a mejorar la capacidad del hombre para hacer (*can do*) ni para ser (*can be*) y por lo tanto no pueden ser catalogadas de “progresistas”, dice Lo Vuolo. Basa esta afirmación en que la reforma social a la sazón en curso apuntala los vínculos del individuo con el mercado; reafirma la desigualdad entre individuos; y aplaza la solidaridad entre individuos, generaciones y grupos sociales. D) Las reformas programáticas que pusieron fin a las instituciones de protección social fueron posibles gracias al efecto cruzado de la crisis de integración social y de la reestructuración económica. La crisis de integración social movilizaba por la hiperinflación, con su contenido de anomia y liquidación de las lealtades sistémicas implícitas en cualquier proceso hiperinflacionario, puso en jaque la ideología e instituciones surgidas del primer peronismo. Se tradujo en el abandono del paradigma de protección social anterior, en el asedio del poder ejecutivo a los restantes poderes del Estado y en la aceptación de que esto ocurriera por parte de estos poderes tanto como por parte de la ciudadanía. En otras palabras, la crisis de integración derivó en al menos tres fenómenos: retracción del EB, “hiperpresidencialismo” e ilegalidad, y “democracia delegativa”. Se trata del “momento reactivo”, esto es, de la etapa en que dirigentes y dirigidos rechazan el principio de organización anterior. La reestructuración económica, por su parte, logró combatir exitosamente la inflación y operó como efecto de demostración para las siguientes reformas. Representa el “momento proactivo”, que da nacimiento a un nuevo “principio de organización”, asentado en la línea de mercado tanto en el área macroeconómico como en las políticas sociales; El tema del EB y la doble crisis no recibe en la obra de Lo Vuolo el énfasis de gobernabilidad, del que en cambio se carga en los escritos de analistas y académicos de corte neoconservador. Lejos de esta visión, el autor inscribe la transformación “estructural” del EB bajo modalidades de desmantelamiento, retracción o ajuste dentro de un tema social de mayores dimensiones: el de la remercantilización de la sociedad por impacto de una nueva economía global y de políticas públicas de corte neoclásico.



1999). Un principio de organización es un ordenamiento de índole abstracta que estructura la producción de la vida en una sociedad. Por lo tanto, un principio de organización es un campo de posibilidades que permite a individuos y grupos relacionarse y actuar en sociedad, no de una forma sino de múltiples formas aunque no de *cualquier* forma. En esa trama de vínculos, individuos y grupos pueden avanzar en el conocimiento y apropiación de la realidad. Cuando para individuos, grupos y clases sociales deja de ser posible relacionarse y aprender de la manera acostumbrada dentro de este campo de posibilidades, entonces estamos frente a una “crisis”. Una crisis no significa ruptura de los mecanismos que permitían a individuos y grupos relacionarse y actuar sino desgaste más o menos acumulativo de esos mecanismos.

Desde este enfoque, los ajustes financieros, organizativos, etc. que recibiera el EB en los países del Cono sur durante un largo tiempo, pueden ser concebidos como una crisis de racionalidad persistente en el tiempo. Sin embargo, la reestructuración radical, la retracción violenta o el desmantelamiento de las instituciones del clásico EB durante las últimas dos décadas en Chile y Argentina –entre otros países– no pueden ser pensados como una nueva manifestación de crisis dentro de los límites del sistema sino más bien como otro “principio de organización”, afín a un nuevo modelo de desarrollo en la medida que involucra una modificación sustantiva de la forma en que actores corporativos, sociales, políticos y burocráticos se relacionaban entre sí y respecto del frente externo. Además, también cambian los objetivos del clásico EB. En efecto, la mercantilización de los fondos previsionales y el montaje de cuentas individuales de capitalización a efectos de servir al aumento del ahorro nacional, al abatimiento de los costos administrativos, al descenso del déficit fiscal, a la conversión en títulos negociables de capitales en principio con bajo umbral de liquidez, a la diversificación de los instrumentos financieros, etc. implican un cambio cualitativo enorme respecto de los fines de solidaridad intergeneracional y redistribución progresiva del ingreso del sistema clásico de reparto. Es un nuevo paradigma.

Segundo, si uno entrecierra los ojos y mira, de lo que Habermas trata en su *Problemas de legitimación en el capitalismo tardío* es de las crisis de desarrollo del capitalismo tardío en tres dimensiones: política, económica, sociocultural. De ahí que este texto del autor alemán sea tan cercano a la problemática que aquí se aborda, problemática que no es otra que la del desarrollo y el bienestar. Para Habermas la crisis puede ser a nivel del “sistema” o del “mundo de vida” (Habermas, 1999). En el primer caso, la crisis se llama –valga la redundancia– sistémica y consiste en un déficit de integración a ese nivel: los medios deslingüistizados como el poder y/o dinero dejan de funcionar como instrumentos de integración entre las partes constitutivas y pueden sobrevenir “crisis económicas” (quiebras en serie de empresas, ruptura de la cadena de pagos, desocupación masiva) y/o “crisis de racionalidad” (inflación persistente, hiperinflación, déficit fiscal) de la que tendrá que dar cuenta en todos los casos el aparato estatal-administrativo. Si imaginamos el funcionamiento de los sistemas en términos de insumos y respuestas, la crisis de racionalidad consiste en una crisis de respuesta o de *output* en la que el gobierno o el sistema político no logran solucionar cuestiones macroeconómicas básicas. Esta ineficacia administrativa en la gestión de riesgos económicos universales deja a la economía sin insumos mínimos: sin estabilidad cambiaría, con crisis fiscal, al borde del *default*. Esta crisis, en el límite, atenta contra la totalidad de la población. Cuando este proceso no logra ser canalizado a través de soluciones genuinas que ataquen la raíz del problema, o bien a través de remedios espurios, “fetiches”, estrategias de reducción o “políticas de parches” (Heintz, 1970)



que generen un clima de aparente satisfacción aunque sin atender las verdaderas causas –gestos amañados de las autoridades, símbolos públicos de condensación, artefactos ideológicos que prediquen la solución pero que en los hechos la aplacen o maquillen–, entonces la legitimidad del sistema se pone en peligro. Se instala pues una “crisis de identidad” o al menos ésta está cerca.¹² La crisis afecta al mundo de vida o la integración sociocultural. Y puede hacerlo al menos de dos diversos modos. En primer lugar, cuando el sistema sociocultural no genera respuestas dinamizadoras del trabajo y el Estado, puede sobrevenir una “crisis de motivación”; en ese caso el ciudadano asume y reproduce modelos de rol de corte privatistas bajo modalidades de “privatismo civil” –ciudadanía vaciada de sentido para lo político– y de “privatismo familiar y socioprofesional” –ciudadanía de consumo, interesada en el cultivo de la vida “privada”: familia, profesiones y negocios–. En segundo lugar, cuando el sistema político no recibe insumos de los otros sistemas para poder generar respuestas eficaces, entonces sobreviene la “crisis de legitimidad”.

Tercero, el concepto de “política racional” y de “política de parches” (Heintz, 1970). La política racional de desarrollo económico requiere un plazo considerable para la elevación de los niveles de vida, de acuerdo con el aumento de la productividad del trabajo. Tal política permitirá solucionar parcialmente dos problemas: uno de carácter interno, el de las configuraciones desequilibradas de status que consisten en el conjunto de discrepancias entre las aspiraciones de los grupos y sus medios reales de vida; otro de carácter relacional, el del ascenso de la unidad nacional en el sistema de relaciones internacionales. La “política de parches” es entendida por Heintz como una forma espuria aunque generalizada en América Latina de darle solución al déficit crónico de racionalidad de los sistemas latinoamericanos por mantener el subdesarrollo, los desequilibrios de status internos y el status rezagado del país en el concierto internacional. Este tipo de política intenta combatir con instrumentos escasamente racionales en el largo plazo (aunque racionales en el corto plazo) el déficit de racionalidad político-administrativo o las crisis económicas. A partir de Heintz aunque tomándolo de manera laxa y sin quedar atados a su definición al pie de la letra, se entenderá que la política de parches presenta muchos de los siguientes rasgos: i) la tendencia ritualista a reducir las tensiones sociales para diferir el estallido de conflictos; ii) la tendencia a adoptar instrumentos escasamente eficaces basados en disminuir el número de variables consideradas para resolver la crisis; iii) la tendencia a crear expectativas, sostener promesas y sancionar leyes sin condiciones reales de implementación; iv) la tendencia a reestructurar el conjunto de las expectativas de individuos y grupos en torno de leyendas y mitos desarrollistas escasamente articulados con el crecimiento efectivo de la producción y del bienestar de la población; v) la tendencia a deificar y reificar instrumentos de política económica en desmedro de fines; vi) la tendencia a confundir las causas con los síntomas; vii) una tendencia al incrementalismo como forma de “salir del atolladero”, un poco en la clave de Lindblom.

Para desplazar la política de parches en aras de una política “racional” era necesario un aumento considerable de poder (Heintz, 1970), el cual finalmente llegó con las dictaduras militares en el Cono sur: el régimen personalista de Pinochet en Chile, el régimen colegiado de las Juntas en Argentina, y el régimen “cívico-militar” en Uruguay (para solo hablar del Cono Sur). En América Latina la referida política de parches fue

¹² Debe pensarse a la legitimidad en el doble sentido de consentimiento de los sectores subordinados (Weber) tanto como aceptación de otros poderosos (Stinchcombe).



llevada adelante por regímenes y sistemas políticos favorables a un cierto *statu quo* conformista dentro de los cada vez más estrechos límites del régimen sustitutivo de importaciones. Ni bien las dictaduras se hicieron del poder, trataron de deponer este estilo decisor en favor de políticas menos atadas al viejo entramado de intereses formados en la ISI. Sin embargo, la ruptura con la ISI –salvo en el caso de Chile– fue parcial. Nuestra posición –que aquí adelantamos– es que las dictaduras militares, que abrazaron la “solución liberal” menos por razones económicas que políticas, combinaron un discurso racionalista y unas prácticas escasamente racionales. La crisis de racionalidad se agravaría todavía más con la crisis de la deuda externa, la multiplicación de las tasas de interés y la retracción de la banca acreedora en el crédito externo. Retornaría una política de parches bajo los gobiernos democráticos de Alfonsín en Argentina y Julio María Sanguinetti en Uruguay.

III.2. Crisis sistémica de racionalidad y principios de organización social en el Cono sur: desde la política de parches a la resolución de la crisis

III.2.1. Crisis de racionalidad en los países del Cono sur

Este sub-apartado pretende aplicar las categorías teóricas antedichas a través de casos nacionales. Especialmente se trata de aplicar la “crisis sistémica de racionalidad” ya definida: como crisis de *output* del sistema político, en la que éste a través de sus normativas y políticas no logra dar garantías básicas de solvencia ni estabilidad a los agentes económicos, al trabajo social, a las profesiones. También puede darse una crisis de racionalidad cuando hay cesación de pagos o cuando no hay fuentes de financiamiento para sostener el EB.

Se escogieron los tres países del Cono sur en función de que la crisis de racionalidad fue allí la más aguda y larga de la región; se extiende desde principios de la década del ‘70 hasta los ‘90 en dos de los tres casos (Argentina y Uruguay). Esto se explica antes que nada por haber privilegiado de manera consecuente la distribución al crecimiento. El fenómeno, común a los tres países del Cono sur, se vio especialmente agravado en el caso de Uruguay, cuyos resultados en materia productiva y distributiva mostraban una perfecta asincronía: entre 1945 y 1973 el producto per cápita aumentó al 0.7 anual, el segundo más bajo en América Latina (detrás de Haití), mientras que entre esas fechas el país mostró el Gini de ingreso más bajo de la región (Banco Mundial, 1982).¹³ Los otros dos países tuvieron en cambio un crecimiento promedio en la posguerra de 3.5%, extremo que dejó un margen todavía mayor a los gobiernos de turno para reducir tensiones, diferir ajustes y administrar plazos. En lo que hace a la intensidad de la crisis de racionalidad en las políticas sociales, ésta se explica en los países sureños por la asimetría entre una economía endeble y un EB importante, por ostentar los sistemas de seguridad social más maduros de la región (Mesa Lago, 1978), y en el caso de las pensiones, por haber culminado antes la primera transición demográfica y verse enfrentado tempranamente al deterioro de la relación entre cotizantes y beneficiarios. Igualmente, las soluciones espurias brindadas por la dictadura militar fueron las más costosas de la región porque las recetas neoliberales confundieron

¹³ Las iniciativas de Azzini y la CIDE para liberar el comercio y aumentar el coeficiente de apertura de la economía se estrecharon contra un cerco combinado de intereses corporativos, político-partidarios y burocráticos (Banco Central).



el corto con el largo plazo y porque fueron tomadas menos por razones económicas que políticas (Ramos, 1989).

Aquí se sostendrá que: a) la crisis de racionalidad en Argentina se arrastró durante toda la década de los setenta y ochenta, se agravó hasta el colapso hacia fines de los ochenta y llegó a un fin bajo modalidades de *shock* a partir del primer gobierno de Menem pero al costo de la retracción del EB por una ruta “corporativa de mercado”; b) la crisis de racionalidad en Chile quedó “resuelta” ya a principios de los años ochenta –a pesar de los paupérrimos indicadores distributivos y el aumento alarmante del déficit social– lo que se manifestó en el desmantelamiento radical del EB y su sustitución por un EB de tipo schumpeteriano –mínimo, residual, de mercado–; c) la crisis de racionalidad en Uruguay se arrastró desde los años sesenta por el lapso de más de cuatro décadas, asumiendo un perfil menos traumático en el corto plazo pero persistente en el largo plazo.

Igualmente se sostendrá que: a) Argentina y Uruguay aplicaron en los setenta y sobre todo en los años ochenta, sendas políticas de parches con resultados catastróficos en el primer caso, y erosionantes aunque relativamente “exitosos” en el segundo; b) la dictadura de Chile discontinuó tajantemente la política de parches en 1975 –después de dos años de lucha entre facciones– en aras de un nuevo “principio de organización social” que diera cuenta de una economía integrada al comercio y las finanzas internacionales, y de una sociedad de productores y consumidores cuyos horizontes exclusivos se concentraran en el empleo, la familia y la propiedad.

Las tres décadas entre los años cuarenta hasta los setenta, se pueden caracterizar como los “30 años gloriosos” del desarrollo en América Latina.¹⁴ El Estado fue el pivote de desarrollo en ese período a través de políticas industriales, de fuertes inversiones en infraestructura y en industrias básicas como el acero y la energía, además de un fortalecimiento de su papel en tres políticas sociales: educación, pensiones y salud pública. Esa fase del desarrollo de la región, cuyos ganadores fueron los empresarios y trabajadores urbanos y sus perdedores el sector agroexportador y los asalariados rurales, fue exitosa en cuanto a crecimiento económico y bienestar social. “*Sin embargo, el esquema, de sustitución de importaciones y protección a la industria nacional, funcionó mejor en las economías grandes como Brasil y México. En el resto de la región, el dinamismo inicial se perdió por las limitaciones de escala de sus mercados internos*”, entre otros factores estudiados por la literatura especializada (Foxley, 2006).

A fines de la Segunda Guerra Mundial, Argentina, Chile y Uruguay, con apenas el 17% de la población, generaban el 34% del PBI de la región, por lo que ocupaban los tres primeros lugares en términos de ingreso per cápita. A mediados de la década de 1970, esa participación se situó por debajo del 24%, mientras que hacia fines de los ochenta era menor al 20% (Ramos, 1989). Mientras Argentina y Chile tuvieron un crecimiento promedio de 3.5 del PBI anual entre 1945 y 1973, el crecimiento de Uruguay fue casi nulo. Sin embargo, en los tres países el gasto corriente de los gobiernos y el salario real continuó creciendo por encima del incremento del PBI por presión de empresarios y asalariados, o por mediación política de partidos y burocracias. Las llamadas “tensiones estructurales” entre la economía, el sistema político y la demanda social se acumularon durante los años sesenta sin resolución sustantiva a favor del desarrollo y el llamado “equilibrio estructural”. La resolución de estas tensiones

¹⁴ El giro pertenece a Jean Fourestier. Él lo acuñó para ser aplicado a la Europa posbélica pero bien podría ser aplicado con las reservas del caso a la América Latina posbélica, como lo sugiere Hirschman.



vino de la mano de las dictaduras en los años setenta, pero se caracterizó por ser en gran medida nominal o espuria mediante una versión liberal de baja racionalidad y dissociada de los fines del desarrollo que pretendía alcanzar. El resultado fue la persistencia del déficit de racionalidad en dos de las tres sociedades y el traslado de esa herencia deficitaria a los regímenes políticos de la transición democrática en la década de 1980. Probablemente, Chile haya sido el único en resolver parcialmente su crisis sistémica de racionalidad aunque al costo de una crisis sociocultural sin precedentes.

Lo que diferencia a las sociedades occidentales desarrolladas de las sociedades subdesarrolladas de América Latina, es la mucha mayor profundidad y duración de las crisis de integración sistémica de estas últimas. En efecto, la crisis de racionalidad en estos tres países, de muy larga data, se hizo evidente ya en los años '70 a través de indicadores macroeconómicos clave: la inflación galopante, el déficit fiscal, el desequilibrio en las cuentas externas y el decrecimiento del PBI. Mientras Chile tuvo una inflación anual de 600% (1973), Argentina una inflación de 444% (1976) y Uruguay una inflación considerablemente menor del 100% (1973), los desequilibrios en las cuentas externas se dispararon en los tres casos: fue del 20% del valor de las exportaciones en Chile, 27% en Uruguay, y 37% en Argentina hacia los años referidos. El déficit fiscal escaló hasta más del 15% del PBI en Argentina en 1975, alcanzando guarismos levemente inferiores en Chile y Uruguay. Finalmente el crecimiento del PBI fue negativo durante varios años en los tres países: en Chile, durante los años 1973, 1975, 1982 y 1983; en Argentina durante 1982 y 1983, y fue nulo en 1973; en Uruguay en 1975, 1976, 1981 y 1982 (Ramos, 1989).¹⁵

Los intentos de resolución de esta crisis de racionalidad¹⁶ (o crisis de integración sistémica) durante los años sesenta, asumieron el formato de la “política de parches”: reducción de tensiones, postergación de conflictos distributivos, medidas administrativas de escasa racionalidad general, etc. Carlos Filgueira analizó con total lucidez este proceso para el caso de Uruguay.¹⁷ En gran medida, los gobiernos querían

¹⁵ El Chile el descenso del PBI fue de -5.6, -12.9, -14.3 y -0.8 durante los años 1973, 1975, 1982 y 1983, respectivamente. En Argentina, el descenso del PBI fue de -9.7 y -4.7 durante los años 1982 y 1983. Por su parte en Uruguay el descenso del PBI fue de -0.8, -0.5, -3.0, -6.2 y -5.3 durante los años 1975, 1976, 1978, 1981 y 1982, respectivamente (CEPAL, 1983, citado por Ramos, 1989).

¹⁶ Esta crisis de racionalidad era infinitamente más aguda en América Latina que en el Primer Mundo, donde surgió la preocupación por las crisis de racionalidad (Croizier, Huntington, Watanuki, 1975; O'Connor, 1973; Habermas, 1999; Offe, 1990).

¹⁷ Carlos Filgueira señaló problemas estructurales en la sociedad uruguaya tales como el adelanto relativo de la extensión del sistema educacional, con relación a la mayor rigidez de la estructura ocupacional y la distribución del ingreso; el progresivo endurecimiento del desfase entre nivel educativo, empleo y nivel de ingreso; la extensión a vastos sectores educados de procesos de inconsistencia de status; el estancamiento de la estructura económica y socio-ocupacional; los frenos a la movilidad estructural que tendió a perder predominio frente a la movilidad de reemplazo (Filgueira C., 1982). Frente a este cúmulo de problemas, Carlos Filgueira también destacó la ineficacia del sistema político de los sesenta y setentas: “la baja racionalidad de la toma de decisiones, la escalada de una virtual ‘política de parches’, el inmediatez del horizonte temporal de la agenda política y de las decisiones, y la proliferación de medidas y resoluciones legislativas sin condiciones reales de implementación” (Filgueira, 1993). Cito también a Rafael Bayce, 1997: “Un trabajo de Carlos Filgueira (1973) muestra los últimos intentos del sistema uruguayo para mantener integración social, estabilidad política y contención del conflicto social abierto. Se recurre, en primer lugar, a la devaluación ocupacional de la educación, luego a la devaluación de la meritocracia que reduce la remuneración por unidad extra de instrucción formal alcanzada; luego, se aumenta el empleo público pero al costo de distanciar los salarios públicos de los privados; finalmente, se recurre a la nivelación de las distancias intra-ocupacionales en ingresos. Todo ello produce una inconsistencia de status potencialmente peligrosa y disminuye la motivación adecuada



evitar la confrontación directa con los actores que formaban el sustrato sociopolítico del régimen de desarrollo. Esta política pretendió revertirse durante la década de los setenta; sin embargo, una política pública decidida a no considerar los costos sociales de las políticas económicas tampoco pudo terminar con la persistente crisis de racionalidad.

La experiencia de las dictaduras militares en los tres países sureños arrojó hacia principios de los años '80 un balance que significó en los hechos una agudización de la referida crisis de racionalidad. Vayan aquí algunos indicadores macroeconómicos que abarcan el periodo 1973-1983: i) crecimiento negativo en Argentina (-1.3% anual), crecimiento casi nulo en Chile, crecimiento débil en Uruguay; ii) desindustrialización masiva (como consecuencia menos de la reducción arancelaria que de la apreciación artificial del peso frente al dólar) simultánea al aumento de consumo de bienes duraderos en sectores altos y nuevos ricos; iii) sobre-endeudamiento externo hacia fines de los '70 y principios de los años '80 que triplicaron en el caso de Uruguay y quintuplicaron en el caso de Argentina el valor de las exportaciones por efecto entre otros factores del atraso cambiario (apreciación de la moneda no articulada al crecimiento productivo); iv) desequilibrio agudo del mercado de bienes dado que las expectativas inflacionarias mantuvieron los precios altos, imposibilitando que los consumidores compraran todo lo que las empresas produjeran; v) colapso hacia 1982 de los sistemas financieros en los tres países; vi) desequilibrio cambiario –sobreevaluación del peso frente al dólar– que posibilitó la importación excesiva y una contracción del parque industrial; vii) abultado déficit fiscal, que llegó en Uruguay al 6% del PBI; viii) hiperinflación hacia el final del periodo militar en Argentina (344% anual en 1983) e inflación persistente en Chile desde 1973 hasta 1980 (Astori, 1996; Barbeito y Lo Vuolo, 1993; Filgueira F., 1994; Foxley, 1983; Ramos, 1989; Sheahan, 1990).

También es importante consignar el saldo de la dictadura en términos de indicadores distributivos: i) fuerte caída del salario real y fuerte redistribución regresiva del ingreso que acompañó los procesos de estabilización, control salarial y liberalización económica; ii) aumento drástico de la tasa de desempleo en Chile, que triplicó la histórica tasa del 6% y que incluso llegó a un pico de 28% en 1983, lo que no se manifestó en cambio en los dos restantes países; iii) deterioro del valor de las pensiones, de la educación y la salud públicas a pesar de la expansión del gasto público (Astori, 1996; Barbeito y Lo Vuolo, 1993; Filgueira F., 1994; Foxley, 1983; Ramos, 1989; Sheahan, 1990).

Durante la *transición democrática* en los años ochenta, los dos países platenses retornaron a la vieja “política de parches”, prolongando la crisis de racionalidad propia del viejo modelo de desarrollo sustitutivo. Mientras tanto, Chile no respondió con la política de reducir tensiones y diferir el ajuste sino todo lo contrario: bajo una dictadura militar que cerró los espacios de expresión y participación a los actores,¹⁸ Pinochet hizo pagar todos los costos del cambio de modelo de desarrollo y del nuevo principio de organización social que lo articulaba a la ciudadanía chilena. Pero como Jack el Destripador, vayamos nuevamente por partes.

para el desempeño de roles, así como la solidaridad orgánica. La crisis económica se profundiza, la autoestima sociocultural descende, los enfrentamientos y la fragmentación política se agudizan. La guerrilla es sucedida por el autoritarismo civil y el golpe de Estado”.

¹⁸ La excepción es la participación limitada que tuvo el sindicato médico durante la reforma de la salud en Chile.



Una aclaración: no se respetan, en este caso, cuestiones cronológicas. El caso de Chile es el primero pero será analizado por último.

III.2.2. Crisis de racionalidad y nuevo principio de organización social en Argentina: el triunfo corporativo de mercado

Argentina. A diferencia de Chile, el nuevo principio de organización social adquiere en Argentina la forma “corporativa de mercado”, tras intentarse reformar el viejo principio de organización asociado al modelo sustitutivo.

En términos históricos, la política de parches fluctuó en Argentina desde la inicial negativa al ajuste y el ministerio desarrollista de Grinspun¹⁹ hasta el Plan Austral. En términos teóricos, el retorno a la política de parches por parte del gobierno de la UCR expresó la voluntad de realizar pequeñas reformas aunque sin vulnerar el “principio de organización” inscripto en una deteriorada ISI a la que la dictadura había endosado elementos liberales. Más claramente: durante casi todo su mandato, el gobierno de la UCR se resistió a sustituir lo que quedaba del viejo proteccionismo por una liberalización global de las importaciones en virtud del costo social que esto hubiera requerido (Ffrench-Davis, 1986). Igualmente, el gobierno mantuvo las políticas sociales surgidas del peronismo y promovió sin éxito una propuesta promotora del universalismo y la ciudadanía social sobre bases igualitarias: la creación de un Seguro Nacional de Salud a partir de la integración de las obras sociales, controladas por las corporaciones sindicales, y los hospitales de salud pública. En términos de teoría económica, la política de parches de la UCR se asentó en postulados keynesianos y en algunas nociones de Hirschman sobre la activación de márgenes ociosos en la economía tanto como en ideas liberales aunque heterodoxas. Al principio, el gobierno de la UCR bajo el ministerio de la “confrontación programática” pretendió replicar la experiencia histórica de 1963-66. El gobierno quiso inducir un aumento de la oferta y la activación de un margen de recursos ociosos a través de incrementos salariales y de crédito barato. La estabilidad, el crecimiento y la equidad serían algunas de sus consecuencias a corto plazo. Sin embargo, nada de esto ocurrió y la inflación y el déficit fiscal comenzaron a crecer; la primera trepó al 90% y el segundo a 10 puntos del PBI.

El fracaso de esta estrategia dio lugar al Plan Austral, que constituyó una experiencia estabilizadora gradual y heterodoxa desde el punto de vista liberal. Aquí es cuando la política de parches se transforma en mixta; en parte asentada en el “modelo de cierre”, en parte sustentada en nuevos principios de mercado. Su objetivo fue el de eliminar la inflación para lo cual eliminó las reglas de indexación incorporada a los contratos, lo que significó un *shock* sin precedentes a las inercias de los agentes económicos. Otro de los objetivos del Plan Austral fue el de aumentar la inversión, disminuir el déficit fiscal y atender el pago de la deuda externa. El final catastrófico en que derivó el Plan Austral –hiperinflación de 3000% y abultado déficit fiscal– se debió entre otras razones a: el endeudamiento a altas tasas de interés del gobierno con la banca

¹⁹ En un marco de flujos bancarios negativos y disminución drástica de la inversión extranjera directa (IED), el ajuste en América Latina dejó como saldo una profunda recesión: reducción de la producción, abatimiento de la importación, descenso de las adquisiciones de bienes de capital e intermedios y baja considerable en la tasa de utilización de recursos y en la de formación de capacidad productiva (Ffrench-Davis, 1986).



ante su imposibilidad de recaudar tributos; la ausencia de actores políticos, empresariales y sociales con poder que hubieran ofrecido sostén al plan; la carga asumida frente a la banca extranjera de pagar 5 puntos del PBI en concepto de intereses de la deuda externa (cualquier ahorro fiscal adicional debía destinarse a incrementar el pago del resto de los intereses); la decisión de los Estados Unidos de liquidar sus stocks de granos por razones fiscales, que produjera finalmente el derrumbe de precios mundiales de las exportaciones argentinas y afectara la estructura de precios y el equilibrio fiscal del plan. (Canitrot, 1991; Palermo, 1991; Lo Vuolo y Barbeito, 1998).

La resolución de la crisis de racionalidad extrema en Argentina llegó de la mano de la imposición de un nuevo principio de organización a cargo del peronista Carlos S. Menem, uno de los cuatro mandatarios latinoamericanos que triunfaron en las elecciones con un discurso de tipo cepalino y que aplicaran sin embargo un “liberalismo por sorpresa” una vez que llegaron al poder –los otros tres fueron Carlos Andrés Pérez, de Acción Democrática, en Venezuela; Alberto Fujimori en Perú; y Paz Stenssoro, del Movimiento Nacionalista Revolucionario, en Bolivia–.²⁰ Menem aplicó la agenda neoliberal de las IFIs en todos los ámbitos de política pública.

En política de empresas públicas, el gobierno de Menem vendió las compañías estatales de aeronavegación, agua, gas, correos, luz, teléfonos, petróleo, ferrovía, los subterráneos de Buenos Aires, centrales eléctricas, la red de rutas nacionales y los canales oficiales de televisión. La particularidad de la reforma fue que a los trabajadores que al momento de la privatización mantuvieran sus empleos –muchos dirigentes sindicales fueron despedidos–, pudieron acceder a los programas de “propiedad participada” creada por la ley de Reforma del Estado. Por medio de este régimen a los trabajadores se les otorgaba un porcentaje que en ENTEL era del 10% de las acciones; la propiedad de la acción era individual pero la administración era del sindicato. Esta participación en los despojos del Estado privatizado es lo que con buen criterio algunos autores han denominado “reforma corporativa de mercado”. En materia de moneda, bajó en poco tiempo la inflación a un dígito. En materia de restricciones arancelarias y no arancelarias, Argentina levantó todas las restricciones no arancelarias y estableció un arancel externo común con Brasil, Paraguay y Uruguay en el marco del MERCOSUR. En materia cambiaria, estableció en 1991 la paridad del peso con el dólar; el atraso cambiario junto a la apertura comercial, se convertirían las variables explicativas de la pléyade de importaciones, la “segunda desindustrialización” y el aumento del

²⁰ Aunque en el caso de los políticos hay que suponer algún grado de impostura en sus discursos, gestos públicos y prácticas, esto no explica en absoluto el viraje de 180° de los cuatro mandatarios. No es por rasgos psicológicos supuestamente comunes y fijos que pueden explicarse los comportamientos del sistema político y de sus figuras jerárquicas. Las razones que militaron en el cambio fueron: a) la magnitud real o construida de la crisis de racionalidad en cada uno de los países, sólo tangibles una vez en el gobierno; b) la fuerte condicionalidad de las IFIs para otorgar préstamos en un contexto de relativa iliquidez mundial; c) la agenda de las IFIs que sobre todo en los años ‘90 empezó a ser percibida como deseable en América Latina, al revés de los programas de estabilización y ajuste de los ‘80 que fueron resistidos cuando no considerados vergonzantes por los países. Sí, el espíritu de la época influyó y mucho. Nada más que este “espíritu de época” condensaba una nueva configuración de fuerzas a nivel mundial a la vez que una reestructuración entre ganadores y perdedores. Entre los “nuevos ganadores” –que ya venían ganando– se ubicaron los bancos y las altas finanzas, algunos sindicatos ligados a la globalización comercial y financiera, el sector agroexportador, algunos importadores. Entre los “nuevos perdedores” se ubicaron los sectores más pobres y menos educados, los trabajadores de las fábricas de mercado interno, los segmentos “excedentarios” de la burocracia civil y sobre todo los jóvenes de estratos bajos y medios bajos, hijos de obreros desocupados o en proceso de desafiliación institucional y de profesionales con estatutos precarios.



desempleo durante los años '90. En materia de presión fiscal, el gobierno del PJ desgravó el gran capital mientras que la base de recaudación estuvo dada por los impuestos indirectos. En materia de reforma laboral, se dio comienzo legal a la desregulación del sistema de relaciones laborales. Se circunscribió la responsabilidad del empleador a los accidentes ocurridos en la prestación de trabajo, se fijó una suma límite a las compensaciones y se establecieron nuevas modalidades de contrato y la existencia de topes a las indemnizaciones por despido (Alonso, 2000; Torre y Gerchunoff, 1999).

El gobierno del Partido Justicialista (PJ) también intervino en la crisis de racionalidad del EB a través de la implantación de un nuevo principio de organización. Como se sabe, la arquitectura del bienestar es dual: seguridad social y asistencia social. El principio de organización aplicado fue sin embargo el mismo para ambas dimensiones de la arquitectura del bienestar: la subordinación al mercado, pero con algunos agregados. Respecto de la “seguridad social”, en vez de tratarse de la clásica desmercantilización a secas, el nuevo principio de organización consistió, para el caso argentino, en: i) la desarticulación casi total del viejo edificio de protección surgido en la época del primer peronismo; ii) la profundización de la mercantilización de los servicios sociales; iii) la subordinación de la política social a las variables macroeconómicas (déficit fiscal, costo administrativo, ahorro nacional, etc.); iv) la participación de las viejas corporaciones en el botín del viejo EB desarticulado. De ahí que la ruta específica de transformación del EB en Argentina haya sido denominada “corporativa del mercado”. Entre los instrumentos utilizados por el gobierno del PJ, se cuentan los siguientes: i) la formación de mercados y cuasimercados para la salud, el arancelamiento de los hospitales públicos y la privatización de la salud en términos de gasto de bolsillo; ii) la privatización del sistema de pensiones a través de la construcción de un mercado de fondos previsionales a manos de aseguradoras privadas –banca extranjera– y corporativas –de sindicatos y organizaciones pensionistas–, sin la participación como asegurador del Banco Nación; iii) la descentralización de la reforma educativa y la descentralización implícita en la reforma de la salud y de las pensiones (dado que privatizar es descentralizar). Por último, los instrumentos aplicados a la reforma de la “asistencia social” consistieron en políticas sociales de bajo presupuesto, que hicieron más con menos, bajo formatos focalizados, residuales y descentralizados, subordinadas igualmente a las variables macroeconómicas. Por todos lados imperaba el respeto absoluto al principio de mercado.

Como se ve, la reforma neoliberal en Argentina introdujo el nuevo principio de organización social pero también recogió el costado de “negocios” del régimen pasado: los intereses de los “perdedores poderosos” fueron contemplados (recuérdese que los sindicatos tuvieron las obras sociales bajo control desde los años '40). Así, la ruptura en Argentina incorporó un poderoso factor de poder del pasado, a diferencia de lo que ocurriera en Chile donde la ruptura fue absoluta. Reinado, pues, del liberalismo corporativo en Argentina.

III.2.3. Crisis de racionalidad y reforma dentro del viejo principio de organización social en Uruguay: el triunfo de la continuidad

Uruguay. El gobierno de transición democrática en el Uruguay, que gozara en el comienzo de un clima cívico de confluencias y concordia gracias a la Concertación



Nacional Programática,²¹ y que posteriormente debiera gestionar una previsible época de pugna distributiva, logró sin embargo controlar la inflación, el déficit fiscal²² y administrar la crisis dentro de los principios clásicos del modelo sustitutivo de desarrollo y de las políticas sociales universales, estatales y centralizadas. Se puede decir que, a diferencia de la UCR en Argentina, el gobierno del Partido Colorado en Uruguay pudo aplicar una política de parches casi enteramente dentro del antiguo “principio de organización social” –que en un próximo párrafo veremos en detalle– a través de la política de “limitar, diferir y mediar demandas” (Filgueira F., 1997).²³ Estas tres vías están presentes, por ejemplo, en los reinstalados Consejos de Salarios.²⁴ A diferencia de Argentina, que históricamente careció de mecanismos de representación pública, estable y legítima de intereses, en Uruguay los Consejos de Salarios constituyeron un componente central de su histórico aunque progresivamente debilitado sistema neocorporativo (Schmitter, 1992) y consociativo (Liphjart, 1977). El gobierno, con la reinstalación de los Consejos en 1985, logró canalizar y mediar las postergadas demandas de recuperación y mejora salarial de los trabajadores, al tiempo que limitarlas mediante los topes que colocaba el Ministerio de Economía y Finanzas. Finalmente también logró diferirlas toda vez que los aumentos excedieran las estrictas pautas salariales observadas por las autoridades económicas.

¿Por qué pudo realizar una gestión dentro de los principios clásicos? Esto es, ¿por qué el gobierno colorado pudo mantenerse dentro del viejo principio de organización social? Una primera respuesta está en la inexistencia de una crisis extrema de racionalidad en Uruguay. Esto es, no hubo en Uruguay el “colapso de racionalidad” en términos de inflación y déficit fiscal que en cambio sufrió la Argentina, lo cual se

²¹ Resultado de un espíritu de reencuentro democrático y síntoma de la rearticulación de la sociedad política y civil organizada, la CONAPRO constituyó una instancia de diálogo maduro entre partidos políticos, sindicatos, cámaras empresariales y movimientos sociales, en que cada actor colectivo estableció, a través de sus representantes, una plataforma mínima de soluciones para la reconstrucción pautada del país desde la perspectiva de sus propios intereses corporativos. Sin embargo, la CONAPRO, no derivó, como el Pacto de la Moncloa español, en una especie de ‘contrato para la democracia’ sino en un acto sin consecuencias institucionales mayores.

²² Sin embargo, hacia el final del mandato constitucional, el gobierno colorado del Dr. Sanguinetti traspasa el mando con casi un 8% de déficit fiscal, un guarismo inédito en el país, aunque las cifras oficiales del Banco Central indicaban 6%; aquí las fuentes de la administración colorada y nacionalista discrepan. Lo que ocurre es que el nacionalismo computa la cláusula de ajuste y mejoras a las pasividades votada en referéndum por la ciudadanía como parte del déficit fiscal generado por el gobierno anterior. En 18 meses el gobierno de Lacalle, ayudado por una coyuntura internacional extraordinariamente favorable para nuestras exportaciones, logró bajar a menos del 0.50 el déficit fiscal.

²³ El trabajo es de Fernando Filgueira y se titula: “Un Estado social centenario: el crecimiento hasta el límite del Estado social batllista”. En Carlos Filgueira y Fernando Filgueira, *El largo adiós al país modelo. Políticas sociales y pobreza en el Uruguay*. Montevideo: Arca-Kellog Institute.

²⁴ En 1943 se instalaron en Uruguay los Consejos de Salarios para todas las ramas productivas de la actividad privada. Aunque con motivaciones diferentes, capital, trabajo y Estado convergieron en la necesidad de contar con un estatuto público para celebrar arreglos negociados en materia de salarios y condiciones de trabajo. Estos Consejos, portadores de una posición fuerte por parte del Estado y pieza neocorporativa clave para el diálogo social, confirieron un marco de estabilidad y previsión a las relaciones entre capital y trabajo. Interrumpidos años antes del golpe militar de 1973, cobraron nueva vitalidad en la restauración democrática. Así, luego de la experiencia de la Concertación Nacional Programática (CONAPRO) entre partidos, corporaciones y movimientos sociales, el primer gobierno de la transición democrática a cargo del Partido Colorado (1985-1989), reestableció los Consejos de Salarios. Ésta constituyó una importante (aunque aislada) “concesión” que el gobierno de la época brindara al movimiento sindical. Por razones menos ideológicas que económicas, los Consejos debieron ser suspendidos a principios del mandato nacionalista de L.A. Lacalle Herrera.



debe básicamente a la severa conducta del gobierno en materia de inflación y de salarios. Una segunda –y más interesante– respuesta de por qué el gobierno uruguayo pudo manejar la crisis dentro de los márgenes del viejo principio de organización social nos remite en cambio a la historia de mediano plazo: la dictadura militar. Veamos esto.

Al igual que en los restantes dos países, la dictadura uruguaya trató de transformar la economía del país conforme a principios neoclásicos. La diferencia estriba en que mientras Chile transitó rápidamente del régimen sustitutivo a la economía global, y Argentina se desindustrializó también aceleradamente por efecto de las medidas cambiarias y de política comercial del Ministerio de Martínez de Hoz, la dictadura en Uruguay, a pesar de introducir reformas liberales en las finanzas, de lograr un cierto acercamiento del país a los mercados mundiales y de elevar el crecimiento del PBI, mantuvo buena parte de la vieja estructura económica y social intacta. El punto clave aquí es, en particular, que la dictadura no cambió la pauta clásica de racionamiento entre el campo y la ciudad. Al contrario, el papel del sector ganadero bajo la dictadura mantuvo la tendencia histórica: el sector ganadero y rural siguió financiando a la ciudad y la industria. Su rol volvió a ser el de subsidiar a la industria, en este caso a un nuevo tipo de industria, no una industria para abastecer la demanda interna sino otra nueva dirigida a la exportación: las industrias del cuero y textiles que crecieron muy rápidamente en los años '70. Al tener que vender su materia prima al bajo precio fijado por el gobierno, la agroindustria resultaba beneficiada con un subsidio. Esta conducta de la dictadura no es sin embargo una creación propia; ya está presente en el Plan Nacional de Desarrollo y el Cónclave de San Miguel del año 1973, anteriores al golpe de Estado. Y está inscripta en el rol que al sector rural le hiciera jugar tanto el Primer Batllismo –de Batlle y Ordóñez– y el Segundo Batllismo –de Batlle Berres– como el Partido Colorado en el gobierno de Gestido y de los primeros años de la década del setenta. Como dice lúcidamente el historiador Henry Finch: *“En cierta medida bajo la dictadura militar se repitió el propósito de los batllistas que veían un país altamente urbanizado, con prioridades urbanas”*. Y agrega: *“A veces se ve a la dictadura como una experiencia que no tuvo nada que ver con el pasado pero quizá lo que ocurrió en los '70 fue otra tentativa de solucionar el problema de un país cuyo sector rural es eficiente y que tiene al mismo tiempo que encontrar fomentos de trabajo para la población urbana”* (Finch, 1992).

Sobre esta continuidad básica de la dictadura, se montó la experiencia del gobierno de la transición democrática, y su nueva y exitosa política de parches. Si bien el gobierno del Partido Colorado continuó con la reducción arancelaria iniciada en el Ministerio de Vegh Villegas en 1974, no sólo mantuvo sino además reforzó algunos núcleos protegidos de la industria nacional urbana a través de disposiciones *ad hoc* como las que protegieron los textiles. En el caso de los cueros, se dio lo que se llama la “reserva del mercado interno”; esto es, una norma de protección a efectos que los productores le estuviera vedada la posibilidad de exportar sus cueros a la salida del frigorífico y tuvieran que ser comercializadas a las curtiembres domésticas. A pesar de que hubo voces discrepantes dentro del propio gobierno, estas prácticas a la vez proteccionistas y poco transparentes del sistema sustitutivo de importaciones se impusieron durante el gobierno colorado de la transición.²⁵ Este tipo de normativa

²⁵ Hay que decir que si bien por un lado el gobierno colorado parecía creer en las bondades de las prácticas sustitutivas, también parece razonable pensar que militaron otro tipo de razones. Las suspicacias sobre el asunto aproximan una interpretación muy verosímil de esta protección *ad hoc* sustanciada bajo el gobierno de Sanguinetti. Estas voces dicen que la conexión del presidente con las dos empresas más



contenía la pretensión de estabilizar ciertos núcleos industriales al tiempo que exhibía el *iceberg* de “anillos burocráticos” dotados de forma y cuerpo. Una vez más, se intentó administrar la crisis de la forma clásica: el sector rural de ventajas comparativas se vio sometido a una lógica interna y terminó financiando el desarrollo industrial. Constituye la recomposición por el viejo partido del Estado de un conjunto de prácticas menos depuestas por la dictadura de lo que se cree, habida cuenta de la fijación de precios a los productos pecuarios vigente durante su mandato entre otras medidas intervencionistas.²⁶

La continuidad también es patente en las políticas sociales: tanto bajo la dictadura como en el gobierno de transición se mantuvieron los mismos formatos de administración de riesgos, organizacionales, financieros, etc. del Uruguay de la ISI. Hay que decir que la gestión tanto de las políticas sociales como de la economía y las finanzas fue relativamente exitosa.

El caso uruguayo, desde 1973 a 1989, muestra al menos cinco cosas: a) la continuidad de una crisis de racionalidad de bajo perfil y diferida en el tiempo; b) el impulso de ciertos cambios liberales aunque sobre una línea de permanencias que define una nueva versión de la política de parches; c) la permanencia de las viejas clases sociales y la restitución de sus actores en la escena pública; d) la permanencia del viejo EB; e) la *performance* relativamente exitosa del gobierno transicional. Ninguno de estos elementos estuvieron presentes en el caso chileno: la crisis de racionalidad propia del anterior modelo de desarrollo y del EB ya estaba “resuelta” a fines de los años ‘70; los sectores sociales del viejo régimen sustitutivo de importaciones fueron “enterrados” y su lugar fue ocupado por nuevas clases; los viejos actores, desprovistos de representatividad y sometidos a represión, perdieron toda fuerza, visibilidad y eficacia. En síntesis, el Chile de Pinochet borró las bases materiales, las bases identitarias y la memoria de la sociedad pasada.

El primer gobierno de transición no intentó resolver la crisis de racionalidad sino administrarla. El segundo gobierno democrático, del nacionalista Luis Alberto Lacalle Herrera, intentó introducir un nuevo principio de organización social pero una coalición de veto compuesta por la izquierda política, algunos segmentos del Partido Colorado, las corporaciones sindicales y las organizaciones de jubilados, lo impidió en el parlamento o en las urnas: negativa a la privatización de las empresas públicas, negativa a la privatización del agua, negativa a la capitalización individual. Esta amplia coalición tuvo la particularidad de juntar al abuelo, el padre y el hijo contra iniciativas de cuño neoliberal; iniciativas, hay que reconocerlo, menos irresponsables y aventureras que las que impulsara con éxito Menem en Argentina. Finalmente, el tercer gobierno

importantes del sector, Paycueros y Paylana, comenzó en la época de la dictadura, cuando Sanguinetti se desempeñaba como asesor jurídico en estos establecimientos. Posteriormente, al cruzarse la banda presidencial, retribuyó a sus ex patrones, que además fueron sostenes de su campaña electoral y amigos personales, con sendas normativas jurídicas. Hubo voces disidentes dentro del gobierno, como el ministro de ganadería Vázquez Platero, a quién le fue pedida la renuncia.

²⁶ En el fondo lo que ocurría con el sector ganadero uruguayo estaba relacionado con la típica subrepresentación de poder que debieron atravesar casi todos los sectores primario-exportadores en América Latina bajo el régimen sustitutivo de importaciones; las excepciones acaso sean los sectores petroleros de Venezuela y de México, incluidos en los respectivos pactos neocorporativos nacionales. En Uruguay, el poder del sector ganadero se expresó muy esporádicamente a través del veto en coyunturas de extrema crisis: 1916, 1933, 1968, etc. En general, las corporaciones ganaderas aparecían como parte de un sistema más amplio de alianzas que incluía otras corporaciones tanto como partidos políticos, como lo mostrara la “voz” de los sectores conservadores en 1916, antesala del “Alto de Viera”, y el Comité de Vigilancia Económica (o Comité del Vintén) desde principios de los años 30.



democrático –el segundo del Dr. Sanguinetti– introdujo mayor racionalidad al sistema, sobre todo en el área de las políticas sociales, pero lo hizo dentro del legado redistribucionista, estatalista y solidario constituyente del EB uruguayo, a través de sendas reformas en la educación y en el sistema de pensiones (Filgueira y Filgueira, 1996).

La reforma educativa fortaleció el rol del Estado en educación inicial, primaria, secundaria y formación docente, así como la cobertura y la calidad de la enseñanza. La reforma de pensiones, una reforma estructural de carácter mixto, tiene ciertos aspectos a destacar. Primero, que los derechos y beneficios de los jubilados en el sistema previo no fueron afectados, y que desde 1985 hasta la fecha la calidad de los beneficios mejoró. Segundo, que el primer pilar del nuevo sistema no es el de capitalización sino de reparto en el cual todos tienen que contribuir con parte de su ingreso; en otras palabras, se mantienen el principio de solidaridad (Filgueira y Filgueira, 1996). Tercero, que con la reforma se ha ganado en equidad desde el punto de vista actuarial –una equidad de corte liberal-individualista– aunque a expensas de una equidad multigeneracional. Cuarto, que la reforma introdujo un sistema que mantuvo una muy alta proporción del pilar de reparto, la más alta de América Latina (Noya y otros, 2000)²⁷. Quinto, que en esta reforma los empleadores continúan contribuyendo al sistema (Filgueira y Filgueira, 1996; Mesa-Lago, 1998). Por último, la reforma de la salud consistió en una “no decisión” y en una privatización por defecto (Filgueira y Filgueira, 1996).

III.2.4. Crisis de racionalidad y ruptura del viejo principio de organización social: el triunfo del principio de organización neoliberal en Chile

Chile. Chile es obviamente el país pionero en instalar un nuevo principio de organización social de manera absoluta. A diferencia de Argentina, en que algunas corporaciones poderosas del viejo régimen lograron sobrevivir en el “nuevo régimen” aunque al costo de asumir un formato sindical de mercado para adaptarse a las nuevas reglas de juego,²⁸ y en las antípodas de Uruguay en que los bienes públicos se impusieron al menos parcialmente, en Chile nada quedó del pasado. De ahí que el triunfo del mercado fuera total: un verdadero “imperio”, es decir, un gobierno sin restricciones.

El país trasandino ha sido un verdadero laboratorio para los modelos de desarrollo y de EB aunque, como bien apunta Fernando Filgueira, es la región latinoamericana en su conjunto la que ostenta este rasgo de campo de experimentación, no únicamente Chile. La República de Chile conoció una estrategia desarrollista tipo CEPAL con Eduardo Frei en los ‘60, una socialista con Salvador Allende en los ‘70 y una estrategia neoliberal con Pinochet en los ‘70 y sobre todo en los ‘80, que continuó con correctivos bajos los años ‘90 y 2000.²⁹ Si el caso uruguayo es la gestión exitosa, en

²⁷ Fijarse en bibliografía. Son varios coautores.

²⁸ También hay que aclarar que este rasgo no es enteramente nuevo en el sindicalismo argentino. Éste ya tenía una afinidad mucho mayor con los “negocios” porque administraba las obras sociales.

²⁹ Perú también conoció una zaga de experiencias y aventuras: una experiencia nacionalista y populista con Velazco Alvarado a fines de los ‘60 y ‘70, una aventura populista en los ‘80 con Alán García y otra aventura neoliberal –un neoliberalismo por sorpresa– con el dúo Fujimori-Montesinos. En los últimos treinta años Argentina siguió en dos turnos la experiencia neoliberal de Chile: la primera vez fue la Argentina de las Juntas militares bajo el ministerio de Martínez de Hoz (también tomó nota de la experiencia de Uruguay bajo el Ministerio de Alejandro Vegh Villegas), y la segunda vez fue bajo las dos



base a la “política de parches”, del viejo principio de organización en retroceso o crisis, y el argentino la voluntarista y catastrófica gestión del antiguo principio de organización social hasta la llegada de Menem, el caso chileno es la ruptura más inequívoca y absoluta con el viejo principio desarrollista y la inauguración de un liberalismo puro y duro. Y esta ruptura data de los años ‘70 y ‘80. Chile, en un contexto de represión autoritaria y ausencia de actores sociales independientes del régimen, logra desde fines de los ‘70 asfixiar el modelo económico sustitutivo y hacer las reformas sociales en un plazo muy breve sobre la base de una nueva economía abierta unilateralmente al exterior.³⁰ Esta operación de desmantelamiento del EB la realiza entre 1979 y 1981. Los elementos a los que alude el párrafo son varios.

Primero, el debilitamiento de algunos sectores sociales del régimen sustitutivo – terratenientes e industriales– por parte de los gobiernos de Frei y la Unidad Popular, posibilitó a la dictadura chilena tanto liquidar la ISI como echar a andar un experimento neoliberal sin costos de transacción.³¹ La inexistencia de actores de clase alta poderosos dejó a Pinochet con las manos libres para “dar vuelta la página de la historia”. Segundo, el entierro absoluto de la ISI también fue posibilitado por la ausencia de una sociedad civil movilizadora (sindicatos y partidos proscritos, activistas presos, expulsados o fusilados). Tercero, la presencia de una masa crítica de técnicos insertos en la estructura burocrática del Estado portadores de una agenda basada en la ideología neoliberal facilitó el acelerado tránsito de la ISI al nuevo modelo neoliberal. Las dos anteriores actuaron como condiciones necesarias pero no como condiciones suficientes. Cuarto, la creación de nuevas clases al amparo del nuevo modelo le dio a la reforma del bienestar en marcha un sólido apoyo social. El experimento neoliberal en Chile no solo liberó los mercados ya existentes sino que además creó mercados nuevos a partir de los recursos masivos de que dispuso el Estado. Así fue que apareció una nueva clase comercial en el campo y una nueva clase industrial y financiera en las ciudades (Portes, 2001). Quinto, la reforma social en Chile estuvo basada en la ideología, no en intereses. Los intereses fueron creados *a posteriori*. Asimismo, las administraciones democráticas continuaron el modelo neoliberal aunque con ajustes a la nueva realidad política. Por ejemplo, en algunas políticas sociales se crean fondos de solidaridad para frenar el proceso de desigualdad regional. Sexto, el criterio pro-mercado de los *Chicago boys* y de la reforma social por estos promovida logró articularse a la lógica política amigo-enemigo de la dictadura, en la que el “enemigo” estuvo dado por el demonio estatista-socialista y el “amigo” por el antiestatismo neoliberal. Digámoslo en inglés: *Politics (Pinochet) and policy makers (Chicago boys) shaken hands*. Séptimo: el EB clásico, surgido en los

administraciones de Menem. Entre medio de ambas experiencias, el gobierno de la UCR quiso reflotar un país en base a un *mix* de políticas públicas, sin apoyaturas económicas ni políticas firmes, con el resultado ya referido. Y se podría seguir mencionando la diversidad de modelos de desarrollo de otros países latinoamericanos. En síntesis, se trata de una región que al menos atravesó dos consensos en materia de políticas públicas —el consenso cepalino y el consenso neoliberal, el “Consenso de Santiago” y el “Consenso de Washington”— y que además experimentó modelos desarrollistas, socialismos, socialdemocracias a la Latinoamérica, neoliberalismos, neoliberalismo corporativos, etc; y todo esto, en un lapso menor a cincuenta años.

³⁰ Debo a Fernando Filgueira el referido conjunto de ideas, mail octubre de 2004).

³¹ Tras la reforma agraria del gobierno de Allende, la dictadura chilena no devolvió la totalidad de las tierras a sus antiguos propietarios. Antes bien, procedió a vender una parte importante de ellas, formando un nuevo mercado inmobiliario de bienes raíces. Por otro lado, la dictadura militar no hizo causa común con los industriales, ya jaqueados por las estatizaciones del gobierno socialista y vueltos a jaquear por las medidas librecambistas de 1975.



años '20 a partir de partidos programáticos, cuya cobertura fue extendida horizontal y verticalmente por los gobiernos de Frei y Allende, no fue reformado bajo la dictadura militar: fue desmantelado.

Una explicación histórica detallada insumiría mucho tiempo y caería fuera de los objetivos de este trabajo. Baste decir que la crisis de racionalidad del periodo sustitutivo fue desplazada –no aplazada ni reducida– *manu militari* por la dictadura chilena a través de una estrategia de desarrollo basada en la apertura unilateral, rápida y agresiva hacia el exterior, de la liberación y creación de mercados, del subsidio a la oferta y del fortalecimiento de dos sectores: el sector agroexportador no tradicional y el sector financiero ligado al capital internacional. Los efectos fueron la constitución de una “nueva burguesía” con hegemonía del sector financiero producto de medidas de corte neoliberal tomadas por un círculo de tecnócratas procedentes de la Escuela de Chicago,³² la destrucción de la tradicional clase industrial y terrateniente y su reemplazo por nuevas clases urbanas y rurales, que probaron ser resistentes apoyaturas sociales del modelo.

También hay que agregar que el EB chileno fue desmantelado y sustituido por un modelo neoliberal único en el planeta, que luego los gobiernos democráticos conservaron con correctivos mínimos (sin embargo, existen autores de interés que no comulgan con la caracterización aquí sostenida al decir que el régimen chileno no es neoliberal, Sheahan, 2001).³³ Mencionemos acá solo cuatro reformas del área social: la reforma de pensiones, la reforma de la salud, la reforma laboral y la reforma educativa. Todas ellas fueron impuestas por la dictadura de Pinochet.

En materia de pensiones, Chile fue el primer país en el mundo en realizar el pasaje del régimen de reparto al régimen de capitalización individual a manos de compañías aseguradoras privadas, relevando al mismo tiempo a los empleadores de todo aporte. La única excepción al régimen de capitalización es el personal de las Fuerzas Armadas y de Carabineros. Existe también una pensión no contributiva –la Pensión Asistencial, PASIS– equivalente a la tercera parte de una pensión mínima para aquellos que no pudieron ahorrar lo suficiente a lo largo de sus vidas. Los resultados en el largo plazo han sido muy negativos, como lo consignan investigadores de prestigio internacional (Huber, 2000; Mesa-Lago, 2005).

La reforma de la salud consistió en otra privatización y, en el mediano plazo, en un subsidio del Estado hacia los privados. Los trabajadores y pensionados deben contribuir con el 7 por ciento de su ingreso mensual para pagar el seguro de salud. Cada trabajador puede elegir entre un asegurador público (Fondo Nacional de Salud, FONASA) y un asegurador privado (Instituciones de Salud Provisional, ISAPRES). A 25 años de la implementación de esta reforma, los autores establecen que los ancianos y las personas con enfermedades de alto costo, que han contribuido durante toda su vida las ISAPRES, terminan en el sector público debido a las primas cobradas a los ancianos, hasta 5 veces más altas que las cobradas a los jóvenes. Las ISAPRES se quedan, pues,

³² Tras un periodo inicial de “industrialismo moderado” materializado en el ministro Léniz, hacia 1975 ganó terreno en Chile un conjunto de tecnócratas neoliberales, con conocimiento directo de Von Hayek y Friedman. Chile es el único país de la región que contó con un conjunto de economistas formados en el extranjero, con vínculos internacionales y dotados de un espíritu de cuerpo. Esta emergencia de un grupo compacto de economistas no ha sido de formación instantánea sino resultado de un acuerdo de 1956 entre la Universidad Católica de Chile y la Universidad de Chicago (entrevista con Conrado Hughes).

³³ Hay que decir que el autor no brinda sin embargo ningún argumento de peso para sostener que el EB chileno actual no es de tipo neoliberal.



con los “buenos” riesgos mientras que al Estado van a parar los “malos” riesgos. El resultado incluye además el llamado “descreme” del sector público dado por la transferencia del segmento alto de ingreso hacia las ISAPRES. Entonces, FONASA debe hacerse cargo de los riesgos más difíciles con un presupuesto menguado (Raczynski, 1994; Tokman, 2000). La abrogación de la universalidad del EB clásico y el cambio hacia un nuevo principio de organización quedan rubricados con el arancelamiento de los servicios de FONASA.

La reforma de educación en Chile consistió en incentivos y subsidios para los establecimientos educativos (formación de cuasimercados), y en el traslado hacia el ámbito municipal de la función de administración y financiamiento (municipalización). El tercer componente estuvo dado por el sistema de *voucher* educativo, en que los hogares de altos ingresos terminan operando la “salida” hacia opciones privadas. No nos podemos extender aquí en los efectos de privatización, estratificación interregional e intraregional, deterioro de las condiciones de las carreras docentes de trabajadores, etc. (Raczynski, 1994).

Finalmente, la reforma laboral significó la flexibilización institucionalizada y legalizada de la fuerza de trabajo.

En síntesis, el diseño programático de la política social en Chile dibuja de manera nítida la ruptura radical respecto de los principios de universalidad, solidaridad, redistribución, integración social, estatismo y ciudadanía. Al mismo tiempo que se incentiva la retracción del Estado, se le destruye como referente de la acción colectiva con los expedientes de reducción de funciones y descentralización. Este “tajo” en la historia de la política social y en el modelo de desarrollo –que significó el desplazamiento de la crisis de racionalidad– abrió las puertas a una “crisis de identidad” enorme y de muy larga duración, sólo atenuada superficialmente por el efecto de demostración de los sucesos acaecidos con Pinochet en el extranjero durante el 2000.

Sin embargo, concuerdo con las siguientes observaciones y puntualizaciones realizadas por el sociólogo Fernando Filgueira a partir de una lectura crítica de Alvaro Díaz: i) la destrucción del poder terrateniente y la hegemonía del fenómeno *rent seeking* en el campo, no se revierte sino que se profundiza con la dictadura; ii) la quiebra definitiva en la ciudad del fenómeno *rent seeking*; iii) la nacionalización del cobre, que tampoco se revierte; iv) los controles de flujos de capitales realizados en la última parte de la dictadura y en democracia; todo esto constituyen también componentes a tener en cuenta dentro del marco general de un modelo capitalista “exitoso” (mail, 18 de septiembre de 2006).

IV. Crisis de identidad sui generis

Así como el sistema económico se especializa en crear bienes y servicios y el sistema político normas, reglamentos y políticas públicas eficaces, el sistema sociocultural es especialista en la creación de motivaciones y disposiciones para la acción. De cara al sistema político, el sistema sociocultural genera lealtad de masas; de cara al sistema económico, genera disposiciones para el emprendimiento y el rendimiento económico, profesional y laboral. Cuando el sistema sociocultural altera de tal modo su *output* que se vuelve disfuncional para los otros dos sistemas, entonces estamos frente a la “crisis de motivación”. Es una crisis que se genera en el interior del sistema sociocultural y que se traslada a los dos restantes bajo la forma de insumo o



input disfuncional. Sus manifestaciones son dos: el privatismo civil y el privatismo familiar. El sistema político vive esta crisis de *output* para el sistema sociocultural pero de *input* para él mismo como “crisis de legitimidad”. De ahí que ambas crisis, la de “motivación” y la de “legitimidad” estén muy estrechamente vinculadas y que, ambas sumadas o entrecruzadas, formen lo que Habermas denomina “crisis de identidad” o “crisis sociocultural”. Aquí se estudiará sobre todo la crisis de motivación.

Estas categorías habermasianas no podrán ser aplicadas *in totum* a los casos de Chile y Argentina. Tanto en el Chile democrático como en la Argentina de Menem, el sistema sociocultural generó una difusa lealtad de masas hacia el sistema político; le fue funcional. Sin embargo, el nuevo principio de organización liberal hace compatibles e incluso mutuamente funcionales la lealtad ciudadana hacia el sistema político y los fenómenos de “privatismo civil” y “privatismo familiar” descritos por Habermas. De ahí que lo que describiremos más abajo es una crisis de identidad-motivacional *sui generis*, caracterizada por dos fenómenos que en la teoría social no aparecen juntos: la presencia de lealtad de masas hacia las autoridades legales constituidas; y la ausencia de interés en las instituciones y en la política en general. Además de estas categorías habermasianas, aquí se aplicarán conceptos de Foucault, O’Donnell, Marcuse, Edelman, etc. A continuación sólo se presentan autores y conceptos; sólo posteriormente se exponen y aplican los conceptos.

De Michel Foucault se tomará la noción de “orden del discurso” (1980, 1983, 1988). Cuando el autor francés habla de “orden del discurso” refiere entre otros a los significantes y significados orales o escritos tanto como a los mecanismos prácticos de control que deben circunscribir a individuos, grupos y naciones dentro de ciertos parámetros disciplinarios. El objetivo, al introducir a Foucault, es el de mostrar los mecanismos de control concretos de qué dispone un discurso para mantener y reproducir un orden en el espacio y a través del tiempo. Más adelante definiremos y veremos cómo operan esos mecanismos de control en dos casos nacionales concretos.

De Herbert Marcuse se tomarán algunas cuantas nociones contenidas en su libro *El hombre unidireccional*: “anulación del universo político”, resublimación represiva”, etc. El objetivo, al introducir a Marcuse, es marcar los efectos de un “orden de discurso” neoliberal sobre los individuos, el pensamiento crítico y la auténtica pluralidad.

De Murray Edelman, se toman los conceptos de “símbolo de condensación”, “placebos”, etc. El objetivo, al introducir al politólogo Murray Edelman, es consignar la construcción simbólica del espectáculo político y de la política pública.

De Guillermo O’Donnell se tomará su concepto de “democracia delegativa”, que deriva de una acumulación de poder en los órganos ejecutivos de autoridad pública, de una relativa insularidad del gobierno respecto de las demandas de los actores y de una virtual ausencia de demandas en el espacio público. El objetivo es el de articular la dimensión política con el resto del universo neoliberal en expansión y profundización.

De Elisabeth Noelle-Neumann (1995) se tomará el concepto de la “espiral de silencio” que más adelante se expone a efectos de consignar los correlatos comunicacionales de la nueva correlación de fuerzas internacionales y nacionales.

Aquí se postula –junto con Lo Vuolo– que en Argentina la crisis de identidad-motivación sobrevino con el gobierno de Menem, en los años ‘90, aunque bajo una



modalidad *sui generis*. Para el caso de Chile y Uruguay acá se afirmará: primero, que la crisis de identidad en Chile sobrevino ya en los años setentas, con la construcción de la “nueva economía”; y segundo, que la crisis de identidad en Uruguay apenas tuvo lugar. Nuevamente, se delinean tres rutas distintas.³⁴ En el próximo apartado se tratará de argumentar las razones de por qué la crisis de identidad quedó reducida al mínimo en Uruguay mientras que se manifestó con particular rudeza en Argentina y Chile. Esto nos llevará a hablar del “segundo movimiento”, inexistente en Argentina y Chile durante los años ‘90; y también del papel mecánico que según entiendo asume en la obra de Polanyi el “doble movimiento”. Finalmente se tratará de fundamentar la siguiente afirmación: que al revés de lo que se ha dicho, tanto Argentina como Chile asumieron en el plano político una “democracia delegativa” y una “ciudadanía de consumo” mutuamente funcionales mientras que Uruguay, vehiculizado por una “coalición de veto” compuesta por una izquierda en ascenso, una alianza intergeneracional, una convergencia corporativa y una ciudadanía dispuesta a participar, asumió una ruta *sui generis* en la materia. Por partes, nuevamente.

IV.1. Crisis identitaria de motivación en Chile

Chile es el primer caso en el mundo en que la apertura, los ajustes y las reformas estructurales se hicieron antes que la globalización se impusiera como el fenómeno central de fin de siglo. De ahí que este país fuera pionero en algunos procesos vividos por otras naciones varios años o lustros después. En Chile la crisis de identidad en su variante motivacional (ver más arriba) comenzó en los años ‘70 y se extendió durante todo el periodo dictatorial y democrático transicional. ¿En qué consistió? ¿Cuáles son sus indicadores? Trataremos en este párrafo los indicadores para el caso de Chile, a partir del gobierno de transición en 1990, a efectos de poder contrastarlo con el caso argentino durante el gobierno de Carlos Menem.

i) En primer lugar, Chile desarrolló su “transición democrática” bajo el signo de la incompletitud democrática, de instituciones con resabios del pasado dictatorial, de dispositivos para congelar la agenda de derechos humanos³⁵ y del bajo perfil a que

³⁴ Este tema de las “rutas” lo debo a Barrington Moore, Gosta Esping-Andersen, Fernando Filgueira y Rubén Kaztman. Pero la lectura de los dos primeros la debo a Filgueira.

³⁵ Ni bien instalado el gobierno de Patricio Aylwin, se nombró una “Comisión de la Verdad y Reconciliación”. Narra Tomás Moulian que el informe final (el informe Rettig) fue leído por Aylwin con lágrimas en los ojos. Finalmente pidió perdón en nombre del Estado, desvaneciéndose así tanto las responsabilidades corporativas –las FF.AA– como las individuales –Pinochet y círculo de oficiales–. Una confesión personal al margen: creo que la solución al conflicto respecto de los derechos humanos que encontró Chile –establecer la verdad sobre lo que ocurrió y declarar luego una amnistía general– hubiera sido correcta si los políticos no hubieran “premiado” a los militares con “cargos natos” en las instituciones representativas y deliberativas (una verdadera ironía), si hubiera habido algún *mea culpa* público por parte de los militares responsables de crímenes de lesa humanidad y si hubiera existido contacto personal con las víctimas y el ofrecimiento del perdón por parte de éstas a sus victimarios. Sin embargo, la vía de Chile fue la de una “paz blanda”, en que sólo se conoce la verdad parcialmente, a través de investigaciones y no de declaraciones de los oficiales comprometidos, y en que se decreta una amnistía que opera más como un blanqueo de la memoria que como una reconciliación nacional para vivir un futuro de paz. Johan Galtung en su libro *Trascender y transformar*, 2003, no examina el caso de Chile aunque en cambio describe y comenta el caso de Sudáfrica, en que tres exponentes de la paz –Mandela, Le Klerk y el arzobispo Tutu– negociaron en 1994 una solución que permitió “trascender” los términos iniciales de “paz blanda” de Le Klerk (amnistía) y de “paz dura” de Mandela (juicio y castigo) para llegar a una reconciliación que no reparara en el color de piel. Para esto, los victimarios trabaron contacto personal con los familiares de sus víctimas, se disculparon frente a ellos y confesaron



fueron inducidos los movimientos sociales y la ciudadanía. En pocas palabras, la ruta de democracia por la que se encaminó el país durante la transición fue el de una combinación de “democracia semi-tutelada” y de “democracia sin ciudadanía”. Esto incluía, como parte de la misma moneda, la presencia de una ciudadanía despolitizada y de un cuerpo representativo con miembros no electivos de la corporación militar. Lo dice Manuel Antonio Garretón en los siguientes términos: *“La ‘transición democrática’ no significó que, junto a gobiernos plenamente democráticos, el régimen político y la sociedad hubieran alcanzado la democracia propiamente tal. Se trató de una transición incompleta que dio origen a una democracia restringida, de baja calidad y llena de enclaves autoritarios”*. Dos de esos enclaves están dados por: el reconocimiento de las FF.AA. de una cierta capacidad de tutela y de una autonomía decisoria en materia de nombramientos de altos mandos y en materia presupuestaria; y la presencia de senadores designados, no electivos, de carácter vitalicio, reclutados en la corporación militar (Moulian, 1998). Contrariamente a los politólogos que destacan lo ejemplar de la transición chilena, Garretón dice: *“Pero no puede hablarse de “transición ejemplar” o “exitosa” si se consideran el resultado de este proceso y la calidad de este régimen democrático. Éste se caracteriza por la precariedad institucional, la presencia de poderes fácticos y la debilidad de representación debido a las tensiones entre actores políticos y sociedad. Asimismo, se caracteriza por la fragilidad de sus bases culturales, debido a la ausencia de consensos básicos, y a la falta de cohesión, unidad y dirección societal, debida al resquebrajamiento del poder estatal”* (Garretón, 2002). Asimismo, el bloque democrático en el gobierno desde comienzos de la década del noventa, la “Concertación de Partidos por la Democracia” (conformado por los partidos Demócrata Cristiano, Radical, Partido por la Democracia y Partido Socialista) instaló un estilo de conducción de “bloqueo de la memoria” y desplazamiento de la agenda de derechos humanos (Moulian, 1998). Por último, la prioridad dada a la estabilidad económica y a la esfera privada de los negocios, desincentivó la constitución y acción de movimientos y actores sociales y dañó su relación con la política y los partidos (Garretón, 2002).

ii) En segundo lugar, un corolario de este estilo de conducción política por parte de la “Concertación” –esto es, el centro izquierda del espectro– fue el del desarrollo y fortalecimiento de una “democracia delegativa” (O’Donnell, 1992). Esto quiere decir, un tipo de régimen formalmente surgido de las urnas y dotado de libertades y *check and balances*, pero que en la práctica sólo privilegia la acción del poder ejecutivo y del aparato técnico del Estado en detrimento de los restantes poderes, y que desplaza la participación ciudadana en aras de la estabilidad macroeconómica. En otras palabras, se trata de un nuevo tipo de régimen democrático que recurre a una creciente acumulación de recursos y de poder para evitar en el corto plazo transformarse en rehén de intereses corporativos y para luchar contra lo que es percibido como “crisis de gobernabilidad”, causada por el cruce de crisis económicas prolongadas y reclamos particularistas persistentes (O’Donnell, 1992). En el caso de Chile, evidentemente, falta el elemento “crisis económica”. Si tomamos a “régimen político” como una variable, podemos decir que la “democracia delegativa” de O’Donnell constituye una tercera categoría de esta variable; las otras dos son “democracia” y “autoritarismo”. De alguna manera, según se

públicamente sus delitos. A cambio, los familiares otorgaron el perdón y se decretó una amnistía general bajo su consentimiento. Entre la “salida” chilena y la sudafricana, sólo existe una analogía formal: el nombre de la comisión investigadora, “Comisión de la Verdad y Reconciliación”. El que haya habido “acuerdo” en ambas transiciones no las colocan bajo la misma categoría.



ha establecido (Ducatenzeiler y Oxhorn, 1994), esta “tercera categoría” está también presente en los trabajos de Torre (1991) y Malloy (1991).

Existe una funcionalidad entre democracia delegativa y desmovilización de actores sociales y políticos. ¿Por qué fueron mutuamente necesarios el régimen delegativo y la desmovilización ciudadana? Por una simple razón: dado que el bloque de centro-izquierda conservó con correctivos menores el “exitoso” experimento económico y social de la dictadura,³⁶ debía recabar credenciales de legitimidad de parte de los sectores empresariales y del capital extranjero. Una condición *sine qua non* de este operativo era mantener a raya a los sectores populares potencialmente disidentes y asegurar la estabilidad también en el terreno de la reivindicación popular. La necesidad de reproducción estructural de un modelo, pues, condicionó a los gobiernos de la transición por encima de sus postulados ideológicos (Offe, 1991; Block, 1981; Moulian, 1998). Era fundamental, por ejemplo, que el movimiento obrero no recuperara su poder; hubiera sido disfuncional para un modelo de desarrollo y acumulación que conservaba intacta la reforma laboral, centrada en la flexibilización de la fuerza de trabajo.

El resultado de esta “democracia delegativa”, y de la anemia del movimiento social y la ciudadanía, fue el debilitamiento de los discursos alternativos al discurso neoliberal. En términos de Marcuse podríamos decir que en Chile se dan dos fenómenos íntimamente relacionados: el fortalecimiento de ciertos rasgos “totalitarios” de la sociedad chilena –en la medida que es una sociedad con escasa capacidad para criticar el *statu quo*– y la propagación de un carácter social de tipo “unidireccional”, dirigido a la producción y el consumo (Marcuse, 1969).

iii) En tercer lugar, debe citarse un indicador estrella de la crisis de motivación: la presencia cotidiana del “orden del discurso” neoliberal, que pertenece a los “ideologismos económicos totalizantes”, según la expresión de un economista chileno de CIEPLAN (Foxley, 1983) y a un universo positivista rudimentario y acrítico que tiende “a aceptar sin cuestionamientos su propio paradigma teórico e incluso a identificarlo con la realidad misma” (Portes, 2004). A diferencia de lo que debió hacer Carlos Menem en Argentina, el gobierno chileno no tuvo que enfrentarse a la tarea de pagar materialmente a actores para que se adaptaran al orden neoliberal ni tampoco debió fundamentarlo simbólicamente. El gobierno de la transición simplemente continuó el modelo económico de la dictadura a través de la instrumentación de mecanismos de control que aseguraran su hegemonía.

La hegemonía del neoliberalismo como “orden del discurso” de los regímenes democráticos chilenos (Foucault, 1980, 1983, 1983^a, 1988) implica primero el asedio y finalmente la extinción del Otro discursivo. En consecuencia, también implica al menos el serio deterioro de la política y del pluralismo.³⁷ Cuando Foucault habla de “discurso” refiere, entre otros, a los significantes y significados orales o escritos tanto como a los mecanismos prácticos de control que deben circunscribir a éstos dentro de ciertos parámetros disciplinarios. Divide los mecanismos de control en mecanismos externos e internos de control. Entre los controles *externos* incluye: la “prohibición”, la “separación” y la “voluntad de verdad”. De los tres mecanismos, el más importante para Foucault es el tercero, y esto se explica porque desde hace siglos los primeros dos, al

³⁶ “La consecuencia de esto es que en el Chile Actual existe dentro de la Concertación un ala neoliberal transversal, con influencia tanto en el Partido Demócrata Cristiano, que era una formación socialcristiana, como en el Partido socialista, que había derivado desde 1979 hacia la socialdemocracia” (Moulian, 1998).

³⁷ También otras ideologías portan el mismo carácter.



hacerse más frágiles e inciertos, no hacen más que derivar hacia el que, simultáneamente, no cesa de reforzarse. La “voluntad de verdad” se convierte entonces en una “*prodigiosa maquinaria destinada a excluir*”. Entre los mecanismos *internos* de control, Foucault cita el “comentario”, el “autor” y “la organización de las disciplinas”. ¿Cómo se dan todos estos mecanismos de control en el contexto de la realidad chilena? Primero, veremos los *mecanismos externos*.

Primero, la “prohibición” de todo discurso ajeno al neoliberalismo sólo se dio dentro del contexto autoritario chileno. Una vez que se instaló la democracia, se acabó la prohibición formal y se inauguró la tolerancia, con la salvedad que tolera quien tiene el poder. Ahora bien, se trata de una tolerancia forzada. No forzada por una agencia terrorista, sino por el poder anónimo de un mercado sustentado por un Estado (Estado que permanece invisible tras los mercados y cuasimercados) y por una ideología económica que predica la neutralidad valorativa y esconde intereses creados y bloques económicos en el poder. Como dijera Marcuse a propósito del “pensamiento positivo”: esta tolerancia diluye la conciencia del criterio, y absorbe los límites entre conciencia y conciencia crítica.

Segundo, la “separación”, que consiste en el procedimiento a través del cual la palabra de alguien deja de ser escuchada, no contiene verdad ni importancia, ni es válida ante las instancias de la opinión pública o frente a instancias institucionales, fue usada intensivamente bajo el periodo democrático. ¿Cómo? Como la mayor parte de las ideologías contemporáneas, el neoliberalismo funda su razón de ser en la “ciencia” y la “técnica”. Frente a la ciencia encarnada en economistas y planificadores, la política no debe intervenir porque ésta no representa más que estrechos intereses corporativos. Así lo decía Von Hayek en 1980: “*Una vez que la política se convierte en un tira y afloje por las porciones del pastel del ingreso, un gobierno decente es imposible. Esto requiere que todo uso de la coerción para asegurar un cierto ingreso a grupos específicos (...) sea proscrito como inmoral y estrictamente antisocial*” (Von Hayek, 1980: 72-3, citado por Silva, 1987). Esta anulación de la política pudo ser puesta en práctica por los sucesivos gobiernos de la Concertación a través de la ubicuidad y transversalidad que caracterizó al neoliberalismo; y que hiciera de toda ideología alternativa, un cuerpo extraño dotado sin voz potente o legítima. Ésta es una primera forma de separación. En efecto, el carácter transversal del neoliberalismo entre y al interior de bloques partidarios colocados a derecha e izquierda del espectro político, es el lado visible de esta separación. Una separación complementaria está dada por la estigmatización de toda fuerza sociopolítica que pretenda polemizar en un mismo pie de igualdad con el relato neoliberal. El neoliberalismo es contrario a la deliberación democrática porque sus metas son “trascendentales”. Mientras que la política deliberativa supone la discusión secularizada sobre fines preferenciales pero no absolutos, el neoliberalismo supone que existen postulados trascendentales –como la asignación óptima de los recursos por el mercado– que están sustraídos al debate ciudadano.

Tercero, esto nos lleva al tercero de los mecanismos de control desarrollado por Foucault, que es la “pretensión de verdad”. A semejanza del marxismo, el neoliberalismo pretende contar con la legalidad de la ciencia. Como ideología científicista, el neoliberalismo contiene la pretensión de la verdad bajo supuestos casi monopólicos, y dudosamente controvertibles. No se trata de una ideología basada en una utopía o quimera –como la de Tomás Moro hace más de 500 años, como las utopías de Fourier o Saint Simon en el siglo XIX– sino que consiste en una ideología basada en



la Ciencia. No importa que en el fondo la creencia en los postulados de esta particular “ciencia” esté movilizada por la misma energía de fe que impulsan a los hindúes a creer en los postulados del *karma-samsara* o en la verdad contenida en el Código de Manú. Lo que realmente importa es que si el neoliberalismo recluta sus conocimientos de la ciencia y, si ésta es la forma más importante para construir conocimientos y enunciados dotados de plausibilidad en Occidente, entonces el neoliberalismo no podrá ser controvertido sino por los iniciados en la ciencia económica; casi exclusivamente, por los que comulgan con el propio paradigma. Consignan dos economistas de primera línea que la neoliberal es una “*comunidad muy interconectada, altamente entrenada, y en buena medida autorreferente. Resulta ilustrativo constatar por ejemplo que la producción académica de estas redes toma como referencia la propia producción interna de las mismas, sin mayor interacción con lo que podría llamarse la ‘periferia’ de la comunidad del conocimiento*” (Bouzas y Ffrench, 2005).³⁸ El neoliberalismo, en este sentido, lleva al límite los mecanismos de control que contiene todo “orden del discurso”. Más allá de las afinidades programáticas y electivas entre el neoliberalismo y el neoconservadurismo, éste admite márgenes mucho más amplios de discusión, dado que no pretende basar sus postulados en la ciencia sino más bien en una especie de crítica cultural. Además, dado que se auto-adjudican una tarea pedagógica o didáctica, su público y sus interlocutores van más allá de los propios convencidos, a diferencia del neoliberalismo cuyos interlocutores empiezan y terminan en los pares; no ya los pares de la disciplina, sino los miembros de la comunidad.

En cuanto a los mecanismos *internos* para reproducir un orden del discurso se cuentan: el comentario, el autor y la organización de las disciplinas.

Primero, el “comentario”. Es otro texto, pero otro texto que vuelve a decir lo mismo. Sin embargo, no es una simple repetición sino que tiene un carácter ambivalente. Por un lado, abre una posibilidad teórica y empírica de hablar y de incluso construir nuevos énfasis en el discurso y, en el límite, nuevos discursos, a condición de que estos agreguen –no contradigan ni resten– el núcleo de afirmaciones principales del discurso matriz en que está inscripto. Ejemplos de estos “comentarios” hay muchos: en Chile y en América Latina. Por ejemplo, el Chile democrático –y varios países de América Latina– dio la bienvenida en sus políticas sociales al enfoque de capital humano, al rol que le compete al Estado como formador de capital humano, a la focalización social hacia los sectores de pobreza crítica y a los programas de transferencia de renta mínima con contraprestaciones individuales y familiares. Sin embargo, ninguna de estas “novedades” contradecía un ápice el enfoque liberal sino que lo reforzaba al hacer corresponsable al individuo de su estado de pobreza y de la superación de ésta en el futuro. En cuanto a “Chile Solidario”, su objetivo era el de diseñar una estrategia de intervención de carácter integral e intersectorial que cumpliera con tres requisitos: “*ofrecer servicios en vez de esperar una demanda por ellos; trabajar en red; y que la familia fuese el ámbito de intervención*” (Palma y Urzúa, 2005). Esos requisitos constituían un “cambio” respecto a políticas anteriores contra la pobreza. Otro “cambio” fue la apertura al conocimiento y a las experiencias de organismos no gubernamentales y de gobiernos locales. Sin embargo, todos estos “cambios” no contradecían sino que se inscribían dentro de la manera de concebir la política social por parte del neoliberalismo: de carácter asistencial (y no como seguro

³⁸ Recomiendo la lectura del artículo. Cito: “*Es posible (...) asistir al ‘descubrimiento’ de hechos estilizados que otras comunidades epistémicas daban por descontado hace tiempo y sobre los que ya existía abundante evidencia empírica y comprensión intelectual*”.



social), por proyectos de corta duración (y no a través de “planes de desarrollo social”), bajo formato descentralizado y focalizado (y no como un derecho universal y ciudadano brindado por el Estado), de individualización de riesgos (los pobres debían emerger de la pobreza a través de su capital humano, con lo cual la responsabilidad social se diluye) y de presupuesto menguado (menos del 1% del PBI). Además, estos nuevos programas que operan como *comentarios* para reafirmar el neoliberalismo, no sólo gastan un porcentaje irrisorio del presupuesto nacional sino que además no pretenden solucionar los problemas de pobreza sino simplemente regularla de manera pasiva. Todos los programas de “renta mínima” en América Latina se dirigen a texto expreso a “quebrar” la reproducción intergeneracional de la pobreza, no de atender la situación actual de la pobreza.

Segundo, el mecanismo interno del “autor” consiste en atribuir la pretensión de verdad a algo escrito o dicho en función de su autor. Dice Foucault: *“En el orden del discurso científico, la atribución a un autor era, durante la Edad Media, un indicador de su veracidad. Se consideraba que una proposición venía justificada por su autor [...] Desde el siglo XVII, esta función no ha dejado de oscurecerse en el discurso científico”*. Esto es cierto. Sin embargo, hay periodos en que hay un regreso al autor, una especie de reenvío al principio del *magister dixit*. A principios de la década de los noventa en América Latina, las IFIs –especialmente el Banco Mundial– comenzaron a jugar un rol de creciente autoridad intelectual en la materia de política pública y de reforma del Estado. Quizá haya ayudado a esta reputación el reclutamiento selectivo de sus consultores, en su gran mayoría egresados de la Escuela de Chicago y de Cambridge o Massachussets, centros académicos de gran prestigio en el mundo (Bouzas y Ffrench, 2005). Entonces, hubo una especie de retroalimentación entre el “modelo chileno”, llevado adelante por economistas egresados de la Escuela de Chicago, y las prestigiosas políticas que dictaban las IFIs a los países latinoamericanos, también de *Chicago Boys*; se sabe que éstas últimas eran variantes de las políticas ya adoptadas por Chile durante los años ‘80.

Tercero, el mecanismo de la organización de las disciplinas se opone tanto al principio del comentario como al de autor. Dice Foucault: *“Al del autor, porque una disciplina se define por un ámbito de objetos, un conjunto de métodos, un corpus de proposiciones consideradas verdaderas, un juego de reglas y de definiciones, de técnicas y de instrumentos; una especie de sistema anónimo a disposición de quien quiera o de quien pueda servirse de él sin que su sentido o su validez estén ligados a aquél que ha dado en ser el inventor”*. Y luego dice: *“pero el principio de la disciplina se opone también al del comentario; en una disciplina, a diferencia del comentario, lo que se supone al comienzo no es un sentido que debe ser descubierto de nuevo, ni una identidad que debe ser repetida; es lo que se requiere para la construcción de nuevos enunciados”* (Foucault, 1980). Este principio de la disciplina es el que supuestamente encarna la economía bajo su paradigma neoclásico.

En suma, todos estos mecanismos coadyuvan en la construcción de un consenso intelectual-moral monolítico en la sociedad cuyos efectos perversos son: el deterioro, y en el límite, la anulación de la política plural y democrática; la neutralización del discurso alternativo, el que es evaluado como “desviación irracional”, “error” o “locura”, y la derrota de la voz disidente, alternativa o contestataria. Pero recuérdese una verdad contenida en la obra de Foucault: los efectos más importantes del orden del discurso son de orden positivo y constructivo –más que negativos– en tanto instalan un curso de acción pasible de ser reproducido y poco vulnerable a la desarticulación.



“El orden del discurso” en la obra de Michel Foucault tiene rasgos semejantes y efectos negativos similares a la “anulación del universo político”, la “anulación del universo del discurso”, “la derrota de la lógica de la protesta” y el reinado del “pensamiento positivo” de los que trata Herbert Marcuse en *El hombre unidimensional* en los capítulos 2, 4, 5 y 7 respectivamente (Marcuse, 1969).

En cuanto a la “anulación del universo político”, digamos simplemente que los antiguos conflictos de clases en la sociedad chilena son ahora inscriptos y evaluados bajo el impacto del progreso económico –léase crecimiento del PBI–, esto es, desde un criterio economicista. El crecimiento del PBI es la nueva vara para medir a las sociedades; y tanto los gobiernos como la ciudadanía chilena postransicional aceptan ese criterio como legítimo, desplazando los indicadores distributivos, que recién últimamente vuelven a tener importancia para las IFIs y las elites políticas.³⁹

En lo que respecta a la “anulación del universo del discurso”, la adaptación feliz que los gobiernos promueven en la conciencia de individuos y hogares –o sea, la disposición a creer que lo real es racional y que el sistema social establecido produce los bienes–, refleja un nuevo conformismo en que la cosa es identificada con su función y la democracia es evaluada por los rendimientos macroeconómicos: inflación de un dígito, déficit fiscal menor a 1.5, crecimiento del PBI del orden del 7 por ciento, etc. “Democracia”, en el Chile democrático, se convirtió en alguna medida en “eficacia”. Esto tiene un paralelismo respecto de lo que ocurría con Menem en Argentina. Todo discurso que coloque el énfasis en los procedimientos democráticos, en las instituciones democráticas o en otro tipo de resultado (resultados distributivos por ejemplo), no recluta calificaciones suficientes para encarar el debate. Entre otros actores, el Partido Comunista chileno ha caído en el descrédito más absoluto y ha evolucionado hacia un status de marginalidad política y *locus* testimonial.

En relación con la “lógica de protesta derrotada”, baste decir que con la ayuda del enfoque neoclásico se ha asistido a la construcción de un universo bajo la pretensión de validez universal. En efecto, el pensamiento científico condensado en el paradigma neoliberal, neutral con respecto al contenido, establece un marco para describir el presente, comprender la realidad y anticipar el futuro. Frente a un paradigma construido sobre la base de la disciplina más “dura” de las sociales –la economía–, no cabe la discusión o la protesta. No es racional protestar contra la ciencia. De entablarse algún tipo de discrepancia, se daría en niveles no coplanares, en la que la protesta ocuparía un lugar jerárquicamente inferior por traducir intereses no generalizables mientras que el pensamiento económico liberal ocuparía un sitio de universalismo, científicismo y neutralidad. Adiós a la protesta. Y peor: adiós la protesta legítima.

Por último, y en cuanto al reinado del “pensamiento positivo”, debe postularse que el neoliberalismo consiste en una ideología positiva en el sentido de Marcuse porque niega toda forma de trascendentalismo; en el límite, niega todas las religiones, filosofías, y disciplinas con algún contenido normativo (y la sociología tiene un contenido normativo). ¿Cómo habremos de criticar la realidad social de la desigualdad, la pobreza y las coaliciones del poder, si no contamos con alguna dimensión que trascienda la realidad? Trascender para transformar, nos diría Johan Galtung.

³⁹ En los últimos veinte años, la desigualdad del ingreso más alta de la región —medida por el coeficiente de Gini— correspondió a México, Chile y Brasil. El detalle nada menor es que Brasil y México ostentan matrices de desigualdad desde siempre mientras que Chile es nuevo en la materia de inequidad en la distribución del ingreso y la riqueza.



Cuarto, un indicador por excelencia de la crisis de identidad en su versión motivacional es la creciente legitimidad del consumo como canal de integración social. Se postula por parte de los gobiernos, los *mass media* y academia chilenos una supuesta integración social por la vía del consumo (Moulian, 1998). De hecho, esta integración social tiene lugar a través de una participación vicaria de los sectores subalternos en la modernidad a través de su participación material en el consumo moderno y en el crédito. Por un lado, el consumo parece adquirir la forma de “resublimación represiva” que tan bien describía Marcuse en *El hombre unidimensional*, en que la liberación de sexualidad y agresividad es dirigida “desde fuera” a través de la propaganda, controlada culturalmente y conducida por canales sistémicos hacia fines de reproducción y realización del capital, falso progreso, explotación y finalmente represión del Eros. Por otro lado, en el Chile democrático se organiza la masificación del crédito: sólo el quintil de ingresos más bajo está excluido del crédito (Cámara de Comercio de Santiago, 1995). Esto da lugar al “ciudadano credit-card” del que habla Moulian, que sin embargo se desvanece toda vez que el individuo deja de pagar o ingresa en el inquietante *clearing* de informes.

Quinto, otro de los indicadores de “privatismo familiar” es la creciente segregación residencial de Santiago de Chile, que asume dos modalidades extremas –los guetos y los condominios de ricos– y otra intermedia –la homogeneización de los barrios y la progresiva heterogeneidad ente los barrios–.

Sexto, debe citarse como indicador de crisis de motivación la emergencia de una ciudadanía de tipo patrimonial (Lo Vuolo, 2001). Cito a Lo Vuolo: “*Se promueve el avance de una ciudadanía de base patrimonial, donde los derechos de las personas valen según el patrimonio que poseen y conforme al valor que los mercados establecen para ese patrimonio*”. Ésta es en realidad una anti-ciudadanía: primero, por ser variable, por depender de la evolución de los activos personales o familiares; segundo, por ser fuertemente desigual y excluyente, y consecuentemente por no propender a la integración social. La teoría clásica sobre la ciudadanía se erige como una ciudadanía doble: por un lado, se trata de una ciudadanía dirigida al establecimiento de la igualdad entre las personas (la ciudadanía civil y política); por otro lado, se trata de una ciudadanía dirigida a la integración social, a que las personas puedan compartir una misma “herencia social” o patrimonio material y simbólico común (el caso de la ciudadanía social) (Marshall, 1950).

En las teorizaciones que se han hecho sobre la ciudadanía en América Latina, tampoco consta esta nueva realidad que en la década de los ‘90 se ha venido imponiendo. El Chile democrático no exhibe ninguna de las ciudadanía descritas por Wanderley dos Santos, salvo la formal ciudadanía política asociada a las instituciones de democracia liberal (dos Santos, 1979). Sin embargo, aún ésta se encuentra viciada por bolsones autoritarios, que son algo más que resabios del pasado. Por lo demás, no existe en Chile una “ciudadanía regulada” porque el complejo sistema de estratificación ocupacional trasladado a la seguridad social en términos de solidaridad intra-rama y de solidaridad intergeneracional dejó de existir en favor del régimen de las ISAPRES en la salud –que terminó con la primera– y de las AFP –que terminó con la segunda–. Tampoco existe una “ciudadanía plebiscitaria” dado que el tipo de institucionalidad montada por las fuerzas políticas bloqueó toda idea de “pueblo”. Tampoco existe la relación clientelar entre patrones y clientelas, que probablemente empezara a extinguirse a partir de la década del ‘20 del siglo pasado. Y tampoco existe la “ciudadanía autoritaria” articulada en torno de la unidad nacional.



Todos estos indicadores –la ciudadanía despolitizada, la democracia delegativa, el orden del discurso neoliberal, el nuevo tótem del consumo y la anti-ciudadanía de tipo patrimonial– fijan los límites de una crisis de motivación en que individuos y grupos tienen como horizontes predominantes el de la familia, la propiedad privada, la profesión, la mercantilización del ocio y las actividades laborales. En ese contexto de lealtades acotadas y privatizadas, de “privatismo civil” y “privatismo familiar”, la lealtad a principios de justicia social o a horizontes de “sociedades deseables” según la expresión de Galtung (1979), constituyen rarezas individuales del presente o “falsas ilusiones” del pasado; morosamente constituyen auténticos proyectos colectivos.⁴⁰

IV.2. Crisis identitaria de motivación en Argentina

A diferencia de Chile, la crisis de motivación en Argentina surge tanto de una fase evolucionada de la crisis de racionalidad como de la imagen y el recuerdo por parte de la ciudadanía argentina de una crisis de racionalidad extrema asociada con un gobierno que privilegió la política a la economía (el gobierno de UCR, Raúl Alfonsín). Por lo tanto, la crisis de motivación en Argentina, si bien asume rasgos semejantes a los de Chile, también ostenta rasgos propios. Veremos ahora algunos indicadores de la crisis de identidad.

i) El triunfo de los beneficios materiales a “perdedores poderosos” y de los símbolos de condensación a la ciudadanía alentó la formación de disposiciones para actuar dentro de la esfera de lo privado. El gobierno del Partido Justicialista de Carlos Menem, a diferencia del de Aylwin en Chile, tuvo que pagar materialmente y fundamentar simbólicamente la enorme ruptura histórica que representaba transitar por la ruta del nuevo orden globalizado. Como dice Murray Edelman, los gobiernos cuentan con un número limitado de recompensas tangibles, como empleos, programas y dinero; al resto de la población, el gobierno dispensa recompensas simbólicas, que no son más que placebos (Edelman, 1991). Para lograr su plan de privatizaciones, Menem concedió, por un lado, beneficios concretos a sindicatos y organizaciones de jubilados (acciones en entes privatizados, aseguradoras de riesgos, etc.); por otro lado, a efectos de formar un estado de opinión favorable a las reformas estructurales, hizo circular un conjunto de símbolos, que demostraron tener amplio impacto en la ciudadanía. Los más usados por el ex mandatario argentino fueron los llamados “símbolos de condensación”, dirigidos al consumo masivo, que resumen un elenco relevante de odios, temores o anhelos por parte de la ciudadanía. Dentro de estos símbolos se contaron tanto la satanización del Estado (por ejemplo, la “pésima” calidad de los servicios públicos, su “altísimo” precio, la “corrupción” generalizada, el “lastre” sobre el bolsillo del contribuyente, etc.) como la figura de “Argentina-Primer Mundo”, dirigido a activar desde expectativas

⁴⁰ A manera de matizaciones Fernando Filgueira, en mail del 18 de septiembre de 2006 dice: i) el triunfo del mercado en Chile deja sin embargo márgenes a la movilización y la protesta de diversa índole; ii) existe un Estado poco regulador aunque fuerte, esto es, un Estado que ha elegido regular poco pero lo que regula lo regula en serio; iii) existe un Estado que ha podido planificar el largo plazo sobre bases técnicas, a diferencia de la mayoría de los restantes Estados de la región; iv) existe acaso menos una democracia delegativa que una “democracia de baja intensidad”, dado que carece de los caracteres hobbesianos que endosa O’Donnell a aquella. Probablemente el orden que se esté construyendo tenga algunos rasgos del “mundo feliz” de Aldous Huxley y otros rasgos del “Gran Hermano” pero de mercado de Orwell.



individuales hasta el chauvinismo latente de éste como de cualquier pueblo.⁴¹ Al mismo tiempo, logró construir ideológicamente el problema de la inflación de tal forma que la solución del *shock* fuera digerible y hasta deseada por las mayorías ciudadanas dada la “entidad” del problema; y lo mismo realizó con respecto del “problema del Estado”, al punto que la ciudadanía aplaudió ampliamente la privatización de la empresa telefónica ENTEL así como las subsiguientes privatizaciones del aparato industrial del Estado. Por obvias razones, nada de esto ocurrió en el Chile democrático.

ii) El gobierno de Menem tuvo que organizar un gigantesco movimiento de repliegue desmovilizador para contrarrestar algunos de los efectos del “tercer movimiento histórico” ideado por Raúl Alfonsín. Éste pretendió amalgamar a buena parte de la sociedad argentina en un arreglo nacional que se situara por encima de clases sociales, partidos políticos y corporaciones. Este movimiento resultó tener más enemigos poderosos que aliados: las Fuerzas Armadas, la Iglesia, la Confederación General del Trabajo, los grandes consorcios empresariales, el capital internacional, la ultra-izquierda. Sin embargo, una parte de la sociedad argentina respondió al llamado del Presidente cada vez que éste los convocó –como en el fallido intento de golpe de Estado del “carapintada” Aldo Rico. La acción de Menem se encaminó a desandar buena parte del camino emprendido por la UCR a través de: el recuerdo sistemático del “flagelo” de la hiperinflación; una parafernalia de símbolos de condensación como el “lastre del Estado” o la “Argentina-Primer Mundo”, que apuntaban ambos a legitimar ante la ciudadanía las reformas económicas liberales; una nueva alianza con la Iglesia Católica; la división de la CGT y la destrucción de los sectores más combativos; obtener la aquiescencia de “Monteneros” y el apoyo activo de los sectores más conservadores de las Fuerzas Armadas. El instrumento fue el indulto de las penas a los encarcelados por el gobierno de la UCR; esto permitió, entre otras cosas, la liberación de los integrantes de las Juntas Militares y un nuevo “sentido común” entre la ciudadanía: “dar vuelta la página de la Historia”.

iii) La construcción de una democracia delegativa. El nuevo régimen político en que deriva el gobierno peronista exhibe, igual que en Chile, rasgos de marcado autoritarismo aunque éstos son distintos de los que el gobierno de transición logró institucionalizar en el país trasandino. Dado que el gobierno de Menem se encomendó a sí mismo la tarea de destruir el viejo principio de organización en aras de fundar la Argentina-Primer Mundo, debió instalar un país al margen de la ley, según la expresión de Carlos Nino (Nino, 1992). Logró este estado de cosas a través de diversos mecanismos. Primero, estableciendo diversos *by-pass* al poder legislativo, como la

⁴¹ Por la recurrencia de la idea de Estado-nación en gobiernos y movimientos sociopolíticos, Argentina presenta un nacionalismo arraigado y peculiar. Su carácter histórico de país relativamente rico, de amplia alfabetización relativa y de bienestar extendido, generó condiciones para una cierta percepción alienada respecto de América Latina. La “Argentina Primer-Mundo” constituyó una apelación y un símbolo de condensación muy poderoso porque resume en su seno un conjunto de anhelos de movilidad social, de bienestar, de dimensiones adicionales de status, que los individuos desean para sí pero que también sustentan en referencia al nivel más agregado y que están dispuestos a trasponerlos de manera nacionalista a la Patria y la Nación. En la figura de “Argentina-Primer Mundo” se entrecruzan los deseos fracasados o eternamente postergados de la “Gran Nación Argentina” y las expectativas individuales no menos diferidas de ascenso social, dinero, poder, fama, reconocimiento. En este proceso, los individuos que no se benefician del efecto *trickle down* del nuevo progreso material, al menos podrán participar vicariamente en su movilidad social individual a través de la movilidad social de todo un país que, por obra y arte de un liderazgo carismático y de unas reformas mágicas, transitará desde la crisis *in extremis* de la América Latina hasta los almíbaros del Primer Mundo. Quién ha aplicado el tema de los símbolos de condensación en el ámbito de la sociología uruguaya es Rafael Bayce, (ver Bayce, 1997).



aprobación de las reformas programáticas del Estado a través de decretos y no por medio de leyes emanadas del parlamento. Esto debe llamar la atención porque no es lo mismo promover un programa de ajuste –como en los ‘80– que establecer reformas estructurales. La diferencia entre los procesos de ajuste de los ‘80 y las reformas estructurales de los ‘90, estriba en que los primeros consistieron en medidas para resolver situaciones de emergencia como la crisis fiscal y la inflación, mientras que las segundas, al ser aplicadas, redistribuyeron los poderes y la relación entre mercado, sociedad civil y Estado. Por la naturaleza de “urgente”, los instrumentos “naturales” de las primeras son el decreto. Las reformas institucionales, por definir cambios profundos y generales para la población por un plazo prolongado de tiempo, deben ser tratadas mediante la ley o mediante instituciones de democracia directa. Y no lo fueron en el caso argentino.⁴² Segundo, subordinando la justicia y los fiscales de Estado al Poder Ejecutivo. Así lo narran Lo Vuolo y Barbeito (1993): *“Pocos meses después de tomar la administración, el número de miembros de la Corte Suprema se incrementó de cinco a nueve y los lugares fueron asignados a personas leales al Ejecutivo. Este avance sobre la justicia continuó con el cambio de los fiscales del gobierno (...) y la remoción de los Fiscales de Estado que pretendían actuar con independencia del Ejecutivo”*. Tercero, estableciendo premios y castigos dentro de la corporación sindical. Por un lado, limitando el derecho de huelga en casos concretos, despidiendo masivamente a dirigentes sindicales reacios a las reformas en entes públicos, militarizando los servicios, dividiendo a la CGT. Por otro lado, estableciendo premios a los sindicatos y dirigentes subordinados y negociadores (Torre y Gerchunoff, 1999).

iv) La conformidad del grueso de la ciudadanía argentina y las corporaciones más importantes con el cambio espectacular que estaba sucediendo en el país y con el estilo hiper-presidencialista de Menem. Primero, la CGT realizó un solo paro general durante el primer quinquenio de Carlos S. Menem mientras que habían sido 13 los paros generales realizados *contra* el gobierno de la UCR. La mayoría sindical finalmente negoció la adaptación a las nuevas reglas de juego, convirtiéndose en un “sindicalismo de negocios”. Segundo, consorcios como Bunge y Born aplaudieron las medidas de Cavallo. Tercero, la ciudadanía no secundó ninguna manifestación sindical contraria a las llamadas reformas estructurales. En este mismo sentido, tampoco se llevaron adelante medidas de referéndum contra las leyes o plebiscitos. Cuarto y más importante, la ciudadanía a través del voto siguió dando mayorías al gobierno en las cámaras legislativas. Y finalmente, en 1995, reeligió a Menem por otros cuatro años. Quinto, las encuestas de opinión pública le situaban sistemáticamente con una popularidad alta. Sexto, los medios de comunicación electrónicos –y no sólo los programas “cholulos” de la TV– le brindaron un aplauso permanente al Presidente argentino a pesar –y acaso por– del absurdo personaje de Don Juan, sus insólitos derrapes en materia de cuestiones básicas de cultura general – “Caminante no hay camino / se hace camino a andar”, como dijo Jorge Cafrune (hiper *sic*) – y de sus incursiones invariablemente frustráneas y “chambonas” como jugador de fútbol, tenista, corredor de carreras de F1 y *fan* de un excepcional rockero argentino.⁴³ Aún en los peores momentos de crisis personal,

⁴² Lo que resulta grave desde el punto de vista institucional es que “reformas estructurales”, que requieren deliberación parlamentaria, debate y participación ciudadana, hayan sido definidas en la Argentina de Menem a través del Poder Ejecutivo.

⁴³ Debe reconocerse que como *fan* de Charly García, Menem obtuvo algún punto alto, desde el momento en que aquél no sólo le colocó su brazalete “Say No More” sino que además decidió grabar un disco llamado “Charly y Charly” en su paso por la Casa Rosada. En la canción “Good show”, García incluso promete defenderlo: “no soy un tibio en esta historia”, decía el músico.



familiar y nacional, como cuando el presunto asesinato de su hijo dejó entrever un ajuste de cuentas entre mafias de primer nivel –como denunciaran en su momento su esposa Zulema Yoma y *Página 12*–, el ex mandatario argentino siguió gozando del apoyo de los medios que revirtió –entre otras razones– en una popularidad abrumadora entre la población. Frente a la verdad objetiva pudo más la verdad intersubjetiva, catalizada y amplificadas hasta el hartazgo por la prensa adicta, la farándula, los periodistas televisivos “cultos” y algunos cuantos intelectuales televisados.

Huelga decir que la sintonía con la farándula y la faceta *show off* de Menem sólo fueron posibles gracias a una aceptación social⁴⁴; también gracias a la intervención de los medios electrónicos asociados a un fenómeno conocido en la teoría de la comunicación como “espiral de silencio”, en que el individuo que discrepa, al estar débilmente equipado para hacer público su punto de vista, se abstiene, acalla su voz y eventualmente se suma al coro de voces, en un acto que recuerda el “doblepensar” (*doublethinking*) de la novela de Orwell, *1984* (Noelle-Neumann, 1995). El resultado es el refuerzo de la voz dominante, de la voz que habla más fuerte, que cuenta no solo con los interesados, convencidos y simpatizantes sino también con los que aún en la discrepancia, asumen una piel social de comparsa de acompañamiento. Frente a la figura presidencial y sus propuestas televisadas, ningún analista serio podrá esgrimir la construcción de un “ágora electrónica” sino, al contrario, el curso de un proceso de “espiral de silencio” de los disidentes. Aplicando algunos de los conceptos de Elisabeth Noelle-Neumann⁴⁵ puede postularse que en relación al *menemismo* se puso en marcha un proceso por el cual algunos tendieron a hablar más alto y otros a callar, lo que generó un “espiral” por el cual los primeros se convirtieron en dominantes y los otros en recesivos e inseguros. Suele ocurrir que si cada uno cree ser el único en pensar algo de cierto modo, el resultado sea que todos los potencialmente discrepantes se abstengan de expresar su opinión, quizá por temor a transgredir convenciones o simplemente por miedo al aislamiento o al espectro de la “impopularidad”, como postula la autora alemana. Los medios de comunicación, puede postularse, cooperaron en hacer visible y dominante el punto de vista que se presentaba en expansión entre la opinión pública y que finalmente se impuso por casi una década entre los argentinos. Este punto de vista dominante destacaba los logros de un régimen que había conseguido la paz, eliminado la inflación, promovido el bienestar familiar, posibilitado el consumo y crédito masivos, puesto fin a los enfrentamientos y crispamientos entre argentinos, etc. Todas cuestiones asociadas con el “privatismo civil” y el “privatismo familiar” del que hablaba Habermas.

Por último, nunca está de más aclarar que este doble proceso simultáneo de la espiral del silencio y de la voz, a favor del menemismo, sólo es posible entenderlo en el marco de una favorable correlación de fuerzas sociopolíticas doméstica e internacional.

⁴⁴ Soy consciente de que todo esto puede sugerir una pintura desde decadente y grotesca hasta folclórica y simpática del ex presidente argentino. El lado oscuro de la luna, el que se esconde tras las “privatizaciones exitosas”, el despilfarro de los recursos fiscales, las excentricidades personales y la frivolidad de Puerto Madero, es el gigantesco déficit social que Menem y su gobierno provocaron: desigualdad, precarización del empleo, desempleo, vulnerabilidad, pobreza, indigencia, exclusión social, desafiación institucional. Crisis.

⁴⁵ Elisabeth Noelle-Neumann, *La espiral del silencio. Opinión pública: nuestra piel social*, Barcelona, Paidós Comunicación, 1995. Este libro, por su riqueza conceptual, se ha constituido, a 20 años de su primera publicación (en inglés) y a 10 años de su publicación en lengua castellana, en un ‘clásico’ que resignificara el llamado paradigma de los “efectos fuertes”.



v) También es un indicador de la crisis de identidad el auge del consumo de productos y los viajes al extranjero, propiciado por el atraso cambiario que fijó la Ley de Convertibilidad. Igual que en Chile, el consumo comenzó a ser presentado como una forma de integración social.

En consonancia con –y en parte forzada por– la reestructuración de la economía y la sociedad, la ciudadanía argentina entró en un ciclo privado, en que lo más importante fue, o bien la subsistencia para los sectores subalternos, o bien los negocios, la familia, los viajes al exterior y el consumo desmedido para los sectores medios altos y altos. Adiós a la esfera pública.

IV.3. ¿Crisis de motivación en Uruguay?

Brevemente. Se postula aquí que el sistema sociocultural en Uruguay no sufrió una crisis de motivación de gran alcance; al contrario, la ciudadanía enfrentó el cambio del principio de organización social a partir de disposiciones para la acción dirigidas a intervenir e incidir en la política pública y en la toma de decisiones del sistema político. Hubo participación social porque no hubo crisis de motivación. Dos son los elementos de la crisis de motivación según Habermas: la ausencia de lealtad de masas y la retracción hacia el mundo de lo privado. Ninguno de estos elementos estuvo presente en Uruguay: se siguió reconociendo a las autoridades constituidas como legítimas, expresándole su lealtad por las vías institucionales correspondientes y, al mismo tiempo, se controvirtió la aplicación de algunas de las medidas del “Consenso de Washington” bajo modalidades de deliberación parlamentaria, referéndum contra las leyes y plebiscitos constitucionales. En la primera parte de la década de los noventa se constituyó una coalición de veto, integrada por sindicatos, partidos políticos opositores, organizaciones de jubilados, etc. En la segunda mitad de la década se hicieron dos reformas en el área social. En ambos casos se respetó el legado estatista y de redistribución. Esta ausencia de crisis motivacional obligó a los gobiernos de turno al diálogo con las fuerzas opositoras y a la adopción de reformas graduales, combinando los nuevos principios de organización y las instituciones del legado histórico.

¿Cuáles son los indicadores que niegan la existencia de crisis de motivación en Uruguay?

Primero, el crecimiento electoral de la izquierda que si bien responde a razones demográficas e inerciales, también responde a cuestiones de acción colectiva. En el año 1994, el Frente Amplio alcanzó el 32% del electorado, constituyéndose en la segunda fuerza a nivel nacional, sólo un punto detrás del partido triunfante. Se trata de una izquierda diferente a la de Chile, ya que debe compaginar a la vez las lógicas del partido, de la coalición y del movimiento social. Es cierto, sin embargo, que la lógica del movimiento social se fue debilitando desde principios de los años noventa al calor del triunfo en la comuna capitalina y de hechos económicos y culturales.

Segundo, el triunfo de la ciudadanía en varios referéndum y plebiscitos: primero, en 1989, fue apoyada en plebiscito por más de un 80% de la ciudadanía la reforma a las pensiones, que incluía cláusulas anti-inflacionarias y mejoras de los beneficios; segundo, en 1992, casi el 72% de la ciudadanía rechazó parcialmente en referéndum la “ley de empresas públicas”, aprobada por los partidos tradicionales en las cámaras



legislativas y dirigida a enajenar la empresa telefónica estatal, entre otros entes;⁴⁶ en el 2004, más del 60% de los uruguayos respaldaron la reforma constitucional en “defensa del agua, endosando al “derecho al agua” un rango constitucional y sentando las bases para que su gestión se realice en el futuro de manera “pública”, “participativa” y “sustentable”. El triunfo de la ciudadanía en estas instancias de democracia directa significó la permanencia de los bienes públicos más importantes en manos del Estado. No obstante, algunos servicios que el Estado prestaba en régimen de monopolio, debieron ser prestados en régimen de competencia. Por ejemplo, la ley 14.426 sancionó la desmonopolización del Banco de Seguros del Estado, estableciendo la libre elección de las empresas aseguradoras por parte del asegurado para la celebración de contratos de seguros contra todos los riesgos.

Tercero, el bloqueo parlamentario a una reforma de las pensiones con moderados componentes liberales no hizo más que traducir un clima de opinión adverso al de un gobierno –el gobierno nacionalista de Lacalle Herrera (1990-1994) percibido como neoliberal.⁴⁷

Cuarto, de los puntos anteriores debe deducirse que no se configuró en Uruguay un régimen democrático de tipo delegativo, como en Argentina y en Chile.

Quinto, las reformas de las pensiones y de la educación pública (arriba detalladas) traducen lo que Filgueira y Filgueira (1996) han descrito como la política de costos compartidos en el primer caso y la “terquedad de los bienes públicos” en el segundo. La clave de cambio reside en el gradualismo y una lentitud sistémica para llevar a cabo la reforma.⁴⁸

⁴⁶ Con un 71.57% de votos a favor los uruguayos derogaron algunos artículos de la Ley N° 16.211, denominada “Ley de Empresas Públicas”. La citada fue parcialmente derogada en el plebiscito de noviembre de 1992. El Poder Ejecutivo procedió a implementar los artículos que no fueron derogados, liquidando ILPE (pesca) e iniciándose la privatización (con participación estatal) de PLUNA (aeronavegación).

⁴⁷ El gobierno de Lacalle quiso incorporar, aunque moderadamente en términos comparados regionales, reformas con rasgos liberales en varios ámbitos de la vida nacional. En su gran mayoría, no lo logró. De todas maneras, las propuestas de Lacalle no pueden ser comparadas con las del Chile de Pinochet, con las de Menem ni con las de Collor de Melo. Tampoco su Equipo Económico había tenido fuertes vinculaciones con el alto poder financiero y económico internacional; si bien el BID dirigido por Enrique Iglesias fue de gran ayuda para Uruguay en la compra de la deuda de los bancos (llamados “préstamos de ajuste estructural”).

⁴⁸ A la distancia me toca ver –apenas puedo decir que elegí ver desde la distancia– la dura intemperie en la que sigue su camino esta pequeña república de tres millones de habitantes convertida en pradera, frontera y puerto desde antes de conocer la Ley o la Palabra. Parecería que la Santa María de Juan Carlos Onetti, un pueblo brumoso en medio de la nada, se hubiera colado desde la literatura para afirmar el desamparo y las duras piedras que sus silenciosos y sufridos habitantes deben todos los días levantar o evitar. Un pueblo que sin embargo ha mostrado, en las circunstancias más difíciles, un activo escaso y en extinción: la ‘rebeldía con causa’ condensada en eso que conocemos como civismo. Siento un raro orgullo por la resistencia – ‘la rebeldía con causa’ planteada durante los ‘90 al “pensamiento único” que se instalara en la región, en defecto de un modelo alternativo de desarrollo. Sobre todas las cosas, siento verdadera simpatía por la lentitud en que partidos, sistema político y ciudadanía introdujeron los cambios. Esta lentitud uruguaya, en parte resultado de un sistema político que funciona como eso, como “sistema”, y de una ciudadanía que opera con decisión a través de plebiscitos y referéndum, evitó los costos sociales más extremos que en cambio tuvieron que pagar otras comunidades menos autónomas, más urgentes, más noveleras. Este rasgo, destacado por Carlos Filgueira y Fernando Filgueira (1997), a poco de hacerse conciente a nivel colectivo, puede convertirse en raro y orgulloso signo de identidad nacional. En medio de un consenso que condena los institutos de democracia directa, los plebiscitos constituyen un gesto de vida. En medio de un tiempo que celebra el vértigo, la lentitud es un rasgo de heroísmo.



¿Qué fue lo que hizo posible este estado de cosas en Uruguay? Creemos que la respuesta reside en lo que Polanyi denominaba “segundo movimiento”: un equilibrio de fuerzas favorable a una coalición sociopolítica tendiente a resistir el avance del mercado, a afirmar principios de solidaridad y a la reducción de los riesgos que el capitalismo genera a su paso (De León, 2006). La presencia de una izquierda histórica, plétórica de aprendizajes democráticos durante un siglo, es parte de la respuesta; porque una coalición sociopolítica tendiente a resistir los ángulos más riesgosos del mercado sólo puede ser liderada por una izquierda madura, adulta, sin infantilismos de izquierda. La izquierda, protagonista central en el Uruguay de los ‘90, en cambio no existía en términos numéricos significativos en Argentina. En Chile el socialismo, integrante del bloque en el gobierno, viró hacia una posición no sólo condescendiente con el modelo neoliberal sino hacia una política de reproducción activa del modelo. Este punto será analizado más abajo.

Por último, las experiencias uruguaya y brasileña guardan algún punto en común: también allí hubo una coalición de veto que frenó las políticas neoliberales más duras. Brasil, sin embargo, aprovechó activamente las inversiones de capitales extranjeros y sobre todo estadounidense durante varias décadas –el milagro brasileño así se construyó–, extremo que faltó en Uruguay.

V. Viejo y nuevo principio de organización social en dos niveles: modelo de desarrollo y EB

Hasta ahora hemos hablado de “principio de organización” sin definir ámbitos de aplicación ni contenidos. Esta definición forma parte de la labor anunciada al principio de aproximar la teoría sociológica a la realidad latinoamericana, por lo que este apartado puede entenderse, al menos parcialmente, como de invención o imaginación sustentada. En este trabajo hablamos de “principio de organización” en dos ámbitos: a) en el ámbito del modelo de desarrollo; b) en el ámbito del EB.

En el *ámbito del modelo de desarrollo*, tenemos dos modelos de desarrollo. El primero es el modelo de desarrollo de la ISI, conducido por un Estado pivote del desarrollo capitalista nacional, capaz de manejar instrumentos clave de la economía nacional: el tipo de cambio, la moneda, etc. El segundo es el modelo de desarrollo de la nueva economía global (NEG), en que el Estado-nación pretende lograr, a través de sus políticas públicas, la integración más o menos sincronizada de la economía doméstica a los mercados y países del planeta, aceptando un grado alto de “alienación” en la manera de formular esa política⁴⁹ y renunciando a manejar instrumentos de política arancelaria,

⁴⁹ Lo grave de esta “alienación” de la política pública a manos de las IFIs consistió en la imposición de idénticas políticas a países y áreas geohumanas, institucionales y económicas muy distintos. En los años ‘90 los países latinoamericanos y del Caribe soportaron la perspectiva “convergente” de las IFIs bajo una modalidad normativa: “todos los países *deben* comportarse de igual forma en su política pública; los casos nacionales “desviados” son simples errores por lamentar”. En el Seminario “Trabajo y ciudadanía” –UCUDAL, Montevideo, 2002–, el sociólogo Carlos Filgueira comentó con acento crítico la nueva forma de “hacer” la política pública tanto como la homogeneidad de los nuevos modelos de políticas de los años noventa. Dijo, con la brillantez de siempre: “*Mi impresión es que hemos pagado un costo demasiado alto por una idea que se ha impuesto y que también acá cabría pensar qué hizo la sociología en relación a eso. A partir del freno de los modelos de desarrollo que tuvo América Latina hasta los setenta u ochenta, se impusieron dos ideas: una primera, según la cual el modelo anterior se agotó*”



cambiaría o monetaria de la forma clásica. Hablemos de manera formalizada: bajo el término “modelo de desarrollo 1” designaremos el régimen sustitutivo de desarrollo (ISI); bajo el término “modelo de desarrollo 2” designaremos la nueva economía global (NEG).

En el *ámbito del EB*, tenemos también dos tipos de EB. El primero es el EB con vocación estatal, universal, desmercantilizada, etc. Y el segundo es el EB mínimo, de mercado, de corte schumpeteriano. Veamos ahora los contenidos. Entre el EB 1 y el EB 2 se encuentra la transformación de las estructuras nacionales para articular con el fenómeno global de globalización. La globalización económica y la economía abierta impactan al menos de dos maneras los EB. Primero, cambia el balance de fuerzas entre el capital y el trabajo al permitir la movilidad del capital entre los países e inducir a los gobiernos a la flexibilización laboral como forma de atenuar las presuntas “rigideces” y ampliar la frontera de competitividad. Así, el capital se beneficia de las desregulaciones públicas y de menores cargas sociales. Los trabajadores deben disminuir sus demandas para mantener sus ocupaciones. El saldo es un capital más protegido y una fuerza de trabajo más desprotegida. Segundo, la globalización impacta en el EB a través del cambio tecnológico; éste debilita la posición de los trabajadores menos calificados, de las mujeres y de los jóvenes en el mercado laboral.

El *principio de organización* básico del modelo de desarrollo 1 es doble: primero, consiste en la producción e intercambio de bienes y factores bajo la modalidad de “crecimiento hacia dentro”; segundo, consiste en una parcial desmercantilización de las sociedades. En otras palabras, se trata de un capitalismo con horizontes nacionales y políticas estatales y más o menos universales de promoción y protección del trabajo formal. El pivote del este modelo de desarrollo fue un Estado que trató de controlar el ciclo económico a través de sostener el pleno empleo y la demanda efectiva interna. El Estado, entonces, debe generar una demanda agregada bajo la forma de obras públicas, creación directa de empleo, etc. El pre-requisito de funcionamiento fue la relativa protección de las economías nacionales a través de aranceles y restricciones no arancelarias respecto de los ciclos económicos mundiales. Desde el punto de vista social, el modelo sustitutivo se basó en una alianza triádica: Estado, empresas formales y trabajadores urbanos (triángulo anti-schumpeteriano según Evans, 1995; Filgueira F., 1998).⁵⁰ Desde el punto de vista sociopolítico, los actores principales fueron, pues, la burocracia, los partidos, las cámaras empresariales y los sindicatos.

completamente en todos lados, como si América Latina no hubiera crecido en ese lapso ni hubiera tenido, a pesar de perversiones y problemas muy severos propios del proceso de sustitución de importaciones, nada rescatable; la segunda es consecuencia de la anterior y está basada en el there's no alternative, esto es, en la idea según la cual no existe más que un curso posible de acción. Es decir, se está diciendo, primero, que todo es igual, que todas los balances son intercambiables, y segundo, que todos los contextos actuales son iguales. Hay evidentemente una simplificación muy grande”.

⁵⁰ El Estado financió el crecimiento industrial a través de subsidios, reintegros, prefinanciamientos, tarifas arancelarias altas a los productos competitivos foráneos, tarifas preferenciales a la importación de insumos o bienes de capital, etc.. Al mismo tiempo instaló empresas públicas, nacionalizó e incorporó a la órbita estatal empresas extranjeras, proveyó capital para obras básicas de infraestructura (lo que también benefició indirectamente a las empresas) y fomentó el crecimiento de una burocracia civil y militar (Cardoso y Faletto, 1968). Por su lado, las *empresas* dirigidas al mercado interno iniciaron un periodo de auge expresado en el crecimiento sostenido del PBI industrial en el PBI nacional. De 1950 a 1981 se multiplicó por cinco el PBI de la región. Todo reclamo por aumento de salarios fue concedido porque en un marco protegido los empresarios pueden trasladarlo al consumo (aunque a costa de generar inflación).



El *principio de organización* central del modelo de desarrollo 2 podría descomponerse en tres dimensiones: primera, la producción e intercambio de bienes y factores bajo la modalidad de “crecimiento hacia fuera”; segunda, la mercantilización completa de la sociedad nacional; tercera, la conversión en líquidos de todos los patrimonios, públicos o privados. En otras palabras, se trata de un capitalismo con vocación de integración al mercado mundial, que repara menos en la protección social de los riesgos sociales generados por la nueva economía global que en el crecimiento, la productividad, la competitividad, la movilización de activos y la disciplina del mercado. De ahí que la versión del capitalismo defendida y llevada adelante por el neoliberalismo es la más extrema que se ha visto desde la época del capitalismo manchesteriano en Inglaterra. Se desarrolla aquí el segundo punto y parcialmente, el tercero (mercantilización y “liquidización”).

El proceso de mercantilización que sucediera en América Latina en las últimas dos décadas comprendió: a) la transformación del EB en un aparato schumpeteriano, afín a los principios de mercado y subsidiariedad del Estado (sustitución de los subsidios a la oferta por subsidios a la demanda, bajos costos administrativos, retiro de subsidios a la canasta básica, creación de cuasimercados en la salud, arancelamientos de los servicios públicos según la capacidad contributiva del ciudadano, creación de un mercado de fondos provisionales, etc.); b) la transformación de toda empresa pública, independientemente de su calidad de deficitaria o superavitaria, en activos líquidos pasibles de ser canjeados por títulos de deuda externa (la “reforma de las empresas públicas”); c) la formación de un mercado de empleo sin “rigideces” en el campo y la ciudad a través de múltiples mecanismos de flexibilización de la fuerza de trabajo como la flexibilidad salarial, horaria y de actividades (“reforma laboral”); d) la creación de un mercado financiero “libre” mediante la autorización de sociedades financieras con acceso a crédito internacional, la posibilidad de fijar libremente la tasa de interés, la limitación del papel de los bancos centrales y la privatización de la banca que estuviere bajo propiedad estatal (“reforma financiera”);⁵¹ e) el funcionamiento más pleno del mercado de bienes mediante la desregulación de precios y la eliminación de subsidios a los productos de la canasta básica (inaugurados por los “programas de austeridad” del FMI y los “programas de ajuste” del Banco Mundial, estas prácticas continúan); f) la formación de un mercado de tierra sin trabas mediante la desamortización de los predios ejidales o comunitarios (“reforma agraria”, y ésta reforma ameritaría muchas más comillas). Por lo que se ve, es importante estudiar la transformación del EB a la luz del cambio en el modelo de desarrollo. Y sobre el EB bastaría decir dos cosas.

En cuanto a la tercera dimensión, consistente en la tendencia de convertir todo patrimonio en activo líquido, el economista Lo Vuolo describe: “se trata de transformar toda la riqueza productiva en activos negociables y movibles financieramente”. Y agrega: “esta integración financiera es la garantía para que vengan capitales del mundo a ‘invertir’ en nuestros activos” (Lo Vuolo, 2001). En efecto, esta tendencia hacia activos líquidos es enteramente nueva y está relacionada con la nueva “globalización

Por último, el *trabajo formal, urbano y sindicalizado* fue igualmente beneficiario de este modelo a través de salarios altos y políticas de bienestar, algunas de las cuales no sólo redistribuyeron el ingreso sino el poder social.

⁵¹ Sin embargo, teóricos y gobernantes admiten la intervención estatal bajo la forma de rescate bancario para los casos de crisis del sector por la repercusión negativa que podría tener en los mercados externos en caso de no realizarse.



financiera” que los países del mundo quedaron conociendo perfectamente a partir de la crisis del Asia, en 1997.

El *principio de organización del EB* de la ISI –que en los hechos funcionó como una versión *sui generis* de Estado Keynesiano– es el intervencionismo social-estatal bajo modalidades estatales, universales, solidarias, inclusivas, desmercantilizadas,⁵² redistributivas y centralizadas. Es cierto que no se enuncia aquí una forma histórica sino una construcción típico-ideal. Sin embargo, los tres países del Cono sur ostentaban en dosis razonables todos estos rasgos: a) incluían a la mayoría de los miembros de la sociedad con horizontes y efectos redistributivos; b) las leyes no promovían deliberadamente mecanismos de mercado ni el particularismo sino más bien la “lealtad” al Estado y la universalidad;⁵³ c) la administración de riesgos sociales y la prestación del servicio era de cargo del Estado, que recibía “buenos y malos riesgos”; d) el Estado trataba de mantener los fines universales; e) el financiamiento del bienestar era de subsidio a la oferta y recaía en la sociedad –no en el individuo– para algunos servicios, o bien en categorías ocupacionales bajo formatos de solidaridad, para otros; f) el resultado de las políticas solía tener un efecto redistributivo, al menos al interior de cada categoría socio-ocupacional.

Veamos ahora los *principios de organización del EB reformado*. ¿En qué consistieron las reformas sociales “estructurales” o de mercado del EB reformado? Consistieron en dar a los servicios sociales el mismo tratamiento de intercambio que a las mercancías (Filgueira F. y otros, 2005). En otras palabras, el viejo principio de intervencionismo estatal en lo social queda desplazado por un movimiento a favor de la mercantilización, la Némesis del proceso que estudiara Karl Polanyi sesenta años atrás (Polanyi, 2003 [1944]). Para algunos autores este movimiento mercantilizador implica el repliegue de la noción de servicio público y la incorporación de la idea a la acción estatal de operación mercantil orientada al lucro privado (Vilas, 1997). Constituyen ejemplos de mercantilización el pasaje de un modelo de financiamiento de la oferta hacia uno de financiamiento de la demanda; el pasaje de un modelo vertical de provisión a través de servicios exclusivamente públicos hacia otro que promueve la competencia entre servicios públicos y privados, con o sin fines de lucro; y la creación de mercados o cuasimercados de bienes sociales, como ocurriera sobre todo en el área de las pensiones y jubilaciones (Filgueira F. y otros, 2005). Debe aclararse que la “privatización de las pensiones”, como la llama el propio Banco Mundial, supone una retracción del Estado de la prestación directa de los servicios pero no el abandono de su papel en el financiamiento de éstos: el Estado sigue financiando el costo de transición en las reformas de pensiones, etc. (Gill, Packard y Yermo, 2005 [Banco Mundial, 2005]).

Profundicemos un poco más en el tema. A nivel de la seguridad social, ¿cuáles son los principios clásicos que la nueva agenda de las IFIs vino a querer relevar y finalmente relevó? A partir de diversos documentos de la OIT, se ha establecido que son

⁵² Como nos ha enseñado Esping-Andersen hasta el cansancio: la desmercantilización es casi siempre parcial.

⁵³ En los casos en que hubo una temprana privatización de los servicios médicos por la vía de los hechos como fue el caso de las obras sociales en Argentina, la autoridad del Estado intentaría reunir los sistemas de obras sociales y la salud pública en torno de un Seguro Nacional de Salud en dos oportunidades: en 1973, bajo el tercer gobierno de Juan D. Perón (1973-1979), y en 1983, bajo el gobierno de Raúl Alfonsín (1983-1989). En ambos casos el particularismo de las corporaciones sindicales pudo más que la pretensión universalista de los gobiernos.



seis los principios clásicos de la seguridad social: a) universalidad de la cobertura; b) equidad en el trato; c) solidaridad y redistribución del ingreso; d) suficiencia y comprehensividad de las prestaciones; e) unidad, responsabilidad del Estado, eficiencia y participación de la gestión; f) sustentabilidad financiera (Mesa-Lago, 2005).

Este edificio de ejes y principios comenzó a ser puesto en tela de juicio en virtud de nuevos principios que se consideran más en sintonía con la época de liberalización. ¿Cuáles son esos nuevos principios? Estos son el “direccionamiento del gasto” por parte del Estado, el principio de “equivalencia”, el de competencia y formación de un mercado con proveedores de naturaleza múltiple, el de “libertad de elección” por el usuario, etc. Algunos de los mencionados son principios y otros son solo instrumentos para llevar a cabo los principios. Vayamos por partes.

Con relación a la universalidad en la cobertura, la nueva agenda de las IFIs cuestiona la capacidad financiera de los sectores “público” y “seguro social” para llevar a cabo este principio tanto en materia de salud como de pensiones. En su reemplazo se propone la focalización. En el caso de que se siga asumiendo la universalidad, se propone la vía privada: la mayoría de la población tendría un incentivo selectivo para afiliarse a aseguradoras privadas –dice el argumento– porque en éstas rige la equivalencia entre cotización y prestación mientras que esto no operaría en los otros sectores. Los recursos fiscales, siempre escasos, deberían ser invertidos en los grupos de más bajos recursos (“direccionamiento del gasto”); he aquí donde aparece el la focalización como sustituto de la universalidad.

Los principios de equidad y de uniformidad en el trato han sido discutidos con amplitud. Por un lado, se afirma que la privatización aumenta la progresividad del gasto público, y con ello la equidad, al evitar que los sectores de mayor poder se apropien de beneficios mayores a la cotización, liberando recursos que pueden ser asignados a los más necesitados (Banco Mundial, 1990). Sin embargo, se ha esgrimido también que la equidad está reñida con la privatización: en los hechos sólo los sectores medios-altos y altos pueden contratar servicios sociales privados (Isuani, 1992). El principio de uniformidad en el trato no ha sido tenido en cuenta en las reformas de la salud: no se han uniformado las condiciones de acceso ni homologado las prestaciones. De hecho, continúan los tres sectores –público, seguro social y privado– que otorgan atención médica de calidad diversa. “Además, la gran mayoría de las reformas ha mantenido programas separados con más prestaciones y de mejor calidad para grupos poderosos” (Mesa-Lago, 2005).

El principio de la solidaridad y redistribución del ingreso recibe escasa atención en los documentos (Banco Mundial, 1993; Banco Mundial, 1994; Gill, Packard y Yermo [Banco Mundial, 2005]) y se le sustituye por el principio de “equivalencia” que, al establecer un vínculo estrecho entre cotización y beneficio a fin de incentivar la afiliación y el pago puntual, reproduce las desigualdades sociales existentes (Mesa-Lago, 2005). El ‘salto’ histórico surge al sustituir el concepto de solidaridad, que es de índole social-ocupacional –en salud– e intergeneracional –en pensiones–, por un concepto individualista de equidad: para el criterio liberal, la equidad es aquello que guarda una relación más próxima entre cotización y beneficio. Por un lado, el sistema clásico de pensiones de Argentina, Chile y Uruguay tuvo por objetivo la solidaridad intergeneracional antes que una redistribución de ingreso entre los sectores sociales. Por otro lado, el clásico seguro de salud en los países del sur –sobre todo en Argentina y Chile– operaba una triple redistribución: desde los trabajadores de mayor salario a los



de menor salario; desde los que tenían menores riesgos –jóvenes y sanos– hacia los que portaban los mayores riesgos –ancianos y enfermos–; y desde las familias pequeñas a las familias numerosas. A la redistribución del ingreso social indirecto, se agregaba una variante de integración social: individuos pertenecientes a diferentes ocupaciones y escalas de ingreso (al interior de la rama de actividad) interactuaban en los mismos espacios y se beneficiaban de los mismos servicios. Sin embargo también es cierto que el sistema en su conjunto operaba una obvia estratificación: la vinculación entre los sindicatos de rama y el seguro social segmentaba la calidad y la cobertura de las prestaciones y estratificaba a los afiliados en función del poder del sindicato y el dinero de la obra social.⁵⁴ Pero esta segmentación se profundizó en los casos donde se introdujeron componentes de mercado (Mesa-Lago, 2005).

El principio de la participación del Estado es sustituido por la sagrada “libertad de elección” por parte del usuario a través de la formación de un mercado de competencia entre proveedores múltiples; esto aumentaría la eficiencia general del sistema y reduciría los costos de gestión. El supuesto que yace tras las reformas de mercado es que un sistema privado es más eficiente que uno público porque elimina el monopolio estatal y lo sustituye por la competencia privada. El Banco Mundial asigna al Estado un papel subsidiario, como regulador del sistema y asegurador de prestaciones mínimas, mientras que atribuye al mercado las funciones de administración, financiamiento y provisión de prestaciones (Sojo, 2001; Mesa-Lago, 2005). Académicos de diversas orientaciones han establecido que la competencia no genera automáticamente eficiencia. Para que funcione la competencia son esenciales no sólo más y mejores democracias sino también más y mejor Estado, que se resuelve en un Estado más (y no menos) técnico: acceso a la información, transparencia, evaluación técnica y un marco adecuado de regulación y supervisión por parte del Estado (Filgueira F., 2005; Mesa-Lago, 2005).

Por último, se ha sostenido que la “sustentabilidad financiera” no es viable si recae enteramente en el Estado. En el pasado, las naciones sureñas habían aprendido a convivir –aunque malamente– con altas tasas de inflación. A partir de las experiencias de los años ochenta, mostrar un déficit fiscal superior al 1.5 del PBI comenzó a ser considerado una severa disfunción por parte de los IFIs. De ahí uno de los objetivos clave de toda la “nueva seguridad social” de los años ‘90, esté montada sobre el objetivo de reducir el déficit fiscal. Entonces, los nuevos principios financieros bajo los cuales fueron enarboladas las reformas estructurales en el sistema de protección social, son entre otros los siguientes: a) disminución del déficit fiscal; b) descenso en el corto plazo y extinción en el largo plazo del costo administrativo; c) aumento de la tasa de ahorro nacional; d) aumento de la liquidez y diversificación de los instrumentos financieros.

¿Cuáles son las organizaciones u organismos que impulsaron la reforma de mercado en el área de los bienes sociales? El FMI, la USAID, el BID, la banca transnacional, altos funcionarios de las administraciones estadounidenses, las aseguradoras, las proveedoras y prepagas privadas, una parte de la tecnocracia latinoamericana y algunos académicos, han contribuido decisivamente a criticar los principios tradicionales de la seguridad social, a darles un contenido distinto y/o a perfilar nuevos ejes rectores (Mesa-Lago, 2005; Filgueira F., 1998). Debe quedar claro

⁵⁴ En resumen, cada entidad asume la totalidad de los riesgos —“buenos” y “malos” riesgos— sobre la base del mismo aporte, al tiempo que el sistema producía igualdad intra-rama, estratificación inter-rama, y cierto efecto de integración social general.



que la iniciativa de las reformas de mercado –salvo en el caso de Chile– no surgió, pues, de los gobiernos latinoamericanos sino de los agentes referidos, y principalmente de las agendas de las IFIs, que en términos generales tomaron nota de la experiencia chilena y la impulsaron sobre bases afines. La afinidad electiva entre el impulso neoclásico y el neoconservadorismo de Reagan y Thatcher, preocupado en congelar las nuevas demandas, recortar los gastos en seguridad social e integrar al trabajador al mundo de la empresa, ha sido destacada con insistencia. Sin embargo, debe retenerse que mientras en el discurso neoconservador la retracción del Estado social aparece como una opción deseable entre otras con las cuales debate, en el discurso neoliberal aparece como una “necesidad” impuesta por los hechos “objetivos” (Mishra, 1996). De ahí que el discurso neoliberal contenga un acento todavía más inquietante del que estuvo presente en el discurso neoconservador.

VI. Colonización del “mundo de la vida” por el “sistema” (la huida hacia lo privado como indicador de colonización de lo público por lo privado)

Habermas hace circular analíticamente a la sociedad por dos pistas simultáneas: la del mundo de vida y la del sistema.

VI.1. El sistema social

El “sistema social”, en la acepción habermasiana, hereda una larga tradición conceptual que enfatiza los conjuntos coordinados de acción entre individuos y grupos que no se conocen. Esta coordinación es realizada más allá de la voluntad subjetiva de los individuos, por intermediación de canales y estructuras impersonales que preceden y suceden a aquellos. Si bien no son conceptos para nada intercambiables, Adam Smith hablaba de “mano invisible”, Tönnies hablaba de “sociedad”, Parsons de “medios generalizados de comunicación” y Habermas de “sistema” para referir a ciertos mecanismos de mediación deslingüística. En efecto, estos conceptos apuntan a lo mismo: a una interacción no mediada por códigos lingüísticos ni por actos de habla que al cabo de un cierto recorrido previsto generan “integración”. Esta integración puede darse a pesar de que existan discrepancias entre intenciones subjetivas y consecuencias sistémicas. Así es que sobrevienen ciertos fenómenos sistémicos no queridos ni deseados por los actores de la sociedad capitalista tardía (o industrial avanzada), tales como el efecto invernadero o la extensión del agujero de ozono, de impacto global.

Para que exista “sistema”, como ordenamiento separado del “mundo cotidiano de la vida”, es necesario que se den, al mismo tiempo, un aumento de la complejidad del primero y un incremento en la racionalidad del segundo. Por lo tanto, el sistema es producto de aquella “diferenciación social” a la que largamente refirió Durkheim en *De la división del trabajo social*. A su vez, esta diferenciación social, que en la obra de Durkheim es la responsable de procesar un cambio a nivel de las solidaridades sociales –de las formas mecánicas, por similitud, a las orgánicas por diferencia e interdependencia funcional–, en Habermas es la que opera un desacoplamiento progresivo entre “sistema” y “mundo de vida”. Durante ese proceso, los sistemas de acción racionales con arreglo a fines, los de índole económico y jurídico-administrativo, se independizan de sus fundamentos prácticos morales. Al mismo tiempo, un mundo de



vida progresivamente racionalizado obliga cada vez más a consensos ventilados en la esfera pública a través de la fuerza del mejor argumento (consenso racional). Sin embargo, el mundo de vida como ámbito privilegiado de la acción comunicativa y espacio capaz de producir una integración mediada por la palabra y la comprensión, es vulnerable a la colonización por parte del sistema. En la obra de George Orwell *1984* tenemos un ejemplo extremo y en cierto sentido paradigmático de tal colonización por parte del Estado, al tiempo que un caso radical de consenso no racional.⁵⁵ En el Chile de la dictadura y posterior tenemos también un ejemplo paradigmático de otra colonización del mundo de la vida por el sistema. Pero en este caso es el mercado el que coloniza la vida privada del individuo y lo somete a la tiranía del consumo.

Debe aclararse, al mismo tiempo, que para Habermas la modernidad no es un proyecto agotado, de “espíritus vacíos”, guiado por bases mecánicas e instrumentales – la racionalidad legal-burocrática y el mercado– que matan a su paso el margen de libertad alcanzado y todo sentido simbólico.⁵⁶ Es, en cambio, una arena en la que si bien existen imperativos sistémicos y fuerzas dominantes, también contienen en sí la posibilidad de profundizar el gran legado de la modernidad: la Ilustración. Para Habermas, igual que para Weber, la razón humana no es sólo una razón instrumental que desemboca en la “anomia”, “pérdida de sentido” o “pérdida de libertad” sino que a través de la acción comunicativa, una acción racional dirigida al entendimiento, puede construirse un proyecto de emancipación.

VI.2. El mundo de la vida

No se repara aquí en la concepción que Lukács y Heller tenían del mundo de vida o de la vida cotidiana. Las observaciones que realiza Habermas a Schütz –quien tenía una visión culturalista– en este punto son complementarias de las del último al tiempo que continuadoras de la de Émile Durkheim. A partir de su aporte, Habermas enfatiza que el mundo de vida no se agota en el saber de fondo transmitido culturalmente y que la acción comunicativa, propia del mundo de la vida, no sólo es un proceso de entendimiento o de interpretación en que el saber cultural queda expuesto al “test del mundo” sino que implica igualmente procesos de interacción, solidaridad y socialización. En estos procesos, el mundo de vida queda sometido a prueba, pero se trata de una prueba que no se rige por criterios de racionalidad sino por criterios ligados a la solidaridad intragrupal y a la identidad del individuo.

Por eso Habermas destaca, en primer lugar, la existencia de tres componentes estructurales del mundo de la vida: la “cultura”, el acervo del saber; la “sociedad”, aquellas ordenaciones legítimas a través de las cuales los participantes en la interacción regulan sus pertenencias a grupos sociales y producen solidaridad; y la “personalidad”,

⁵⁵ Orwell podría haber tomado un ejemplo real, la URSS en la época de Stalin o el Tercer Reich de la Alemania de Hitler, por ejemplo. Sin embargo, una novela constituye un caso menos cruel y más amable, menos directo y acaso más lúdico, precisamente por introducir un juego más ambiguo de cercanías y lejanías respecto de las experiencias reales.

⁵⁶ Habría que precisar que Max Weber no cree que la modernidad sea el imperio de la razón con arreglo a fines. El concepto de racionalidad de Weber —como lo ha mostrado Francisco Gil Villegas— es plural, dado que integra entre otras a la acción racional con arreglo a valores. Sin embargo, como también ha mostrado Gil Villegas, Habermas realiza una descripción estilizada por no decir simplista de la obra de Weber que lo lleva a tergiversar su mucho más rico concepto de racionalidad en la época moderna, transformándolo en sinónimo de racionalidad instrumental (Gil Villegas, 2005).



esto es, las competencias que convierten a un sujeto en capaz de lenguaje y acción, esto es, de ser apto para participar en acciones de entendimiento. Dice que cultura, sociedad y personalidad pueden operar como restricciones y como recursos: el actor es al tiempo que iniciador de actos que le son imputables, producto de tradiciones de que es portador, de grupos solidarios a los que pertenece y de procesos de socialización a que está sujeto (Habermas, 1987: 192).

En segundo lugar, Habermas suma un aporte central: la narración en el marco de la acción comunicativa. En la práctica comunicativa cotidiana, las personas no sólo salen mutuamente al encuentro sino que también narran sobre lo que ocurre en su mundo de vida. *“Esta práctica narrativa no sólo sirve para cubrir las necesidades triviales de entendimiento de miembros que han de coordinar su cooperación, sino que cumple también una función para la autocomprensión de las personas (...). Éstas sólo podrán desarrollar una identidad personal si se dan cuenta de que la secuencia de sus propias acciones constituye una vida susceptible de narrarse, y sólo podrán desarrollar una identidad social si se dan cuenta de que a través de su participación en las interacciones mantienen su pertenencia a los grupos sociales”* (Habermas, 1987: 194). Sin embargo, en un contexto de deterioro sistemático de los legados culturales colectivos –deculturación–, de los grupos primarios como familia, comunidad, amistad e identidad personal –generando personalidades con rasgos zombies–, la narración tiene márgenes demasiado estrechos, al punto que en la mayoría de los casos no es empíricamente posible.

Dentro de la ciencia ficción podemos encontrar ejemplos donde la narración no asume un eco intersubjetivo. Nuevamente remitimos a *1984*, de Orwell. En el contexto de la sociedad totalitaria descrita en *1984*, Winston Smith parece ser el único que se atreve a ensayar sucesivas veces una narración de su pasado. Recuerda en primer lugar la noche anterior, cuando estuvo en los *flicks*, mirando películas de guerra. Posteriormente recuerda una experiencia sexual con una prostituta linda y pintada. Todo esto lo anota en su diario. Sin embargo, sus recuerdos devenidos en narraciones escritas les resultan demasiado fragmentarios e incompletos, sin referentes más generales a qué asirse. Cuando para completar su insuficiente pintura sobre el pasado colectivo, Winston se interna en los suburbios obreros del norte y del este de Londres en busca de un anciano, no consigue de éste más que recuerdos sin importancia ligados a detalles accesorios. *“Winston perdía la esperanza de que aquél viejo le dijera algo interesante. La memoria de aquél hombre no era más que un montón de detalles”*, cuenta Orwell. Falla la narración porque no hay contexto comunicativo.

En tercer lugar, el programa de investigación de Habermas descansa en que los actores en sus prácticas cotidianas del mundo de vida generan sentido (Estrada Saavedra, 2000: 135). Acaso en este punto Habermas sea en parte heredero de la fenomenología y en otra parte legatario de Wittgenstein por partes iguales. Para éste, el significado de una palabra lo da su uso social, no la autoridad administrativa. Por ejemplo: la autoridad municipal o estatal puede ponerle un nombre a una escuela pero no puede manejar el sentido último que socialmente se le asigne.⁵⁷ Este proceso de

⁵⁷ La dictadura militar en Uruguay, hacia fines de los años 70, cambió el nombre a la céntrica calle “Convención” sustituyéndolo por el patronímico de un dictador militar del siglo XIX: “Latorre”. No obstante, la gente, tanto por inercia como por resistencia a un poder inconstitucional, siguió designando a esa calle por el nombre original, al punto que la primera administración Sanguinetti (1985-1989) reconoció el uso social que había prevalecido durante años y retornó su nombre verdadero a la calle.



asignación de sentido se ubica fuera tanto del emisor como del receptor del mensaje. El significado no es ajeno a la historia social de ese símbolo, código, etc.. Nace de un uso ligado a una trama social de carácter simbólico. Los corolarios son: primero, que no es posible construir administrativamente sentido (esto también aparece claro en *Los problemas de legitimidad en el capitalismo tardío*), éste no procede de instancias burocráticas; segundo, que las prácticas sociales no son producto de convenciones (contratos) sino que devienen de una construcción social polifónica de sentidos y significados, que tiene su historia y que por ende puede ir variando con el transcurso del tiempo; tercero, que el sentido es socialmente escaso, no se crea todos los días.

VI.3. Colonización del mundo de la vida por parte del sistema

Los mecanismos coordinadores de la acción que utiliza el *sistema* son deslingüistizados: el dinero y el poder. Ellos permiten concatenar y coordinar innumerables interacciones en el espacio y en el tiempo. El efecto es el de producir redes cada vez más complejas, que se sustraen a una responsabilidad a título individual o personal. Dice: “*Esa coordinación de la acción, desmundanizada de todo consenso alcanzado comunicativamente ya no necesita participantes en la interacción que sean capaces de responder de sus acciones en el sentido indicado*” (Habermas, 1987: 161).

Los mecanismos coordinadores de la acción que utiliza el *mundo de vida* se vinculan –como se vio– a procesos comunicativos, de creación de sentido y de comprensión. En un determinado momento de la evolución de la sociedad, conforme al incremento en la complejidad de uno y racionalidad del otro, sistema y mundo de vida comienzan a diferenciarse simultáneamente a su interior y entre ellos. En efecto, “*el mundo de vida racionalizado posibilita la aparición y aumento de subsistemas cuyos imperativos autonomizados re-obran destructivamente sobre ese mismo mundo de vida*” (Habermas, 1987: 263). Esto sucede de manera clara en las sociedades modernas, con un sistema económico diferenciado.⁵⁸

Al desacoplamiento subsiguiente de sistema y mundo de vida se le abren dos caminos: la influencia del mundo de vida sobre los ámbitos de acción formalmente organizados; o bien, la influencia del sistema sobre los plexos de acción estructurados comunicativamente (Habermas, 1987: 261). Los clásicos de la Economía Política, por ejemplo, se esforzaron en establecer que los imperativos sistémicos deben armonizar con las normas fundamentales de una comunidad, con su mundo de vida. Claro que Marx puso en evidencia que esa “comunidad natural” era producto de una construcción humana compuesta de relaciones desiguales entre los hombres: las relaciones de explotación. Al mismo tiempo Marx, al igual que Durkheim y Weber vieron como pocos que para una sociedad no puede ser indiferente el grado en que las formas de

⁵⁸ Habermas clasifica en tres las sociedades: tradicionales, estatales y modernas. Éstas últimas son las que presentan un sistema económico diferenciado a través del instrumento dinero. Un abogado del diablo podría decir que la sociedad que bosqueja Orwell en *1984* se corresponde con una “sociedad estatal” dado que no existe un sistema económico diferenciado. Sin embargo, ésta sólo puede ser pensada en términos de “sociedad moderna” por varios motivos. Uno de ellos, quizá el principal, radica en que hay signos inequívocos de que anteriormente fue una sociedad capitalista, con un sistema económico autónomo, y que la Revolución lo que hizo fue montar un “colectivismo oligárquico” —así lo llama el propio Orwell— a través de la estatización de la antigua propiedad privada de los medios de producción y de cambio. Los diálogos que Winston mantiene con el viejo en la cervecería y con el dueño de la casa de antigüedades ofrecen fuertes pistas de esta sociedad burguesa anterior.



integración social dependientes del consenso quedan desplazadas y sustituidas por fuerzas anónimas de socialización.

Para que los ataques del sistema al mundo de vida alteren los nexos de acción de grupos socialmente integrados, deben operarse de tal manera de permanecer ocultos. Esta manera invisible de coaccionar los mundos de vida es denominada por Habermas como “violencia estructural”, apenas un nombre distinto para designar el mismo fenómeno de “violencia simbólica” que más de quince años antes habían definido los franceses Pierre Bourdieu y Jean Claude Passeron (TAC es de 1980, la *Reproducción* data de 1964).⁵⁹ Dice: “*Las coacciones dimanantes de la reproducción que instrumentalizan al mundo de la vida sin menguar la apariencia de autarquía de ese mundo tienen, por así decirlo, que ocultarse en los poros de la acción comunicativa. El resultado de ellos es una violencia estructural que, sin hacerse manifiesta como tal, se apodera de la forma de intersubjetividad del entendimiento posible. La violencia estructural se ejerce a través de una restricción sistemática de la comunicación (...)*” (Habermas, 1987: 264).

El núcleo de la crisis consiste en que esas formas de racionalidad burocrático-administrativa y monetario-económica penetran los ámbitos del mundo de la vida. A través de medios abstractos como el dinero y el poder, la vida diaria es crecientemente controlada y sujeta tanto a lógicas monetarias –mercantilización de todo, incluso del ocio– como a lógicas burocratizadas –la burocracia comienza a ser tan imprescindible para la vida moderna como el oxígeno para los procesos de oxidación–. Estos sistemas abstractos, difíciles de poner en cuestión debido a su invisibilidad cotidiana, sustituyen los actos de habla de la vida cotidiana así como las comunicaciones mediadas por el lenguaje (Beriaín, 1996: 222). Se trata de una “interacción sin mundo”. “Interacción” porque efectivamente los individuos entran en acción recíproca aunque mediada por potentes mecanismos de tal grado de abstracción que, como el aire, no son percibidos. “Sin mundo” porque no pasa por objetivaciones mundanizadas como el lenguaje y el entendimiento.

VI.4. Dos formas de colonización del mundo de la vida: la del Estado y la del mercado

A estos efectos se tomarán dos casos: uno de la ficción y otro de la realidad.

VI.4.1. La colonización por parte del Estado: la novela 1984

La colonización del mundo de vida por el sistema, a través del medio burocrático-administrativo, no puede ser más patente que en la novela de George Orwell, *1984*. Se trata de una crisis de integración sistémica. Se mencionan aquí sólo algunos de los “observables” desarrollados a lo largo del texto.

Primero, la ubicuidad de las telepantallas y micrófonos, que se disponen en baños, pensiones, casas de familia, lugares de trabajo, plazas y calles.

⁵⁹ Al mismo tiempo, Pierre Bourdieu inventa un término, “campo” para un concepto que ya existía, el “sistema” de Niklas Luhmann.



Segundo, el sistema de recompensas dispuesto por el régimen a la delación de “desviaciones ideológicas”, “crimenpensar” –delito de pensar–, etc., que penetraba hasta el seno familiar.

Tercero, el maquillaje cotidiano de la historia pretérita por parte del Ministerio de la Verdad, cuyo efecto es borrar una referencia básica de todo ser humano: el tiempo, la ordenación temporal. Nunca se sabe qué sucedió en el pasado ni quién es quién. El héroe de guerra de ayer puede caer en desgracia y transformarse hoy en una “no persona”. En ese caso su expediente administrativo será rehecho y él *vaporizado*.

Cuarto, la clasificación de la gente en tres tipos por parte del régimen. En efecto, la estratificación social también se encuentra administrativamente controlada. La adscripción al Partido Interior, al Partido Exterior o los “proles” se funda en una decisión burocrática basada en criterios administrativos.

Quinto, las relaciones sexuales entre las personas de diferente género deben realizarse en beneficio del Partido. La socialización de los géneros se basa en la represión del sexo erótico en aras de la afirmación de la ideología y el Partido. Julia lo explica muy bien. Dice que la represión sexual conduce a la histeria, lo cual era deseable porque se transformaba fácilmente en fiebre guerrera y en adoración del líder. *“Cuando haces el amor gastas energías y después te sientes feliz y no te importa nada. No pueden soportar que te sientas así. Quieren que estés a punto de estallar de energía todo el tiempo. Todas estas marchas arriba y abajo vitoreando y agitando banderas no es más que un sexo agriado. Si eres feliz dentro de tí mismo, ¿por qué te ibas a excitar por el Gran Hermano y el Plan Trienal y los Dos Minutos de Odio y todo el resto de su porquería?”* (Orwell, 2003: 137).

Sexto, la organización de un estado de cosas en que el individuo no era percibido como tal sino simplemente como botón de muestra de un grupo anónimo. Todos los individuos están obligados a llevar su “equipo de presentación”, como dijera Irving Goffman. Hay quienes llevan su “mono azul” y eso los identifica como miembro del Partido. Y así hay otros ejemplos, como la comida, la bebida, etc..

Séptimo, el control de la locomoción por la ciudad para mantener espacios y gentes segregados, al resguardo de intercambios políticamente “peligrosos”. *“Las patrullas lo detenían a uno en cuanto lo sorprendían en una calle de proles”*, dice Winston en la página 89.

Octavo, la colonización más absoluta del tiempo libre por parte del régimen. *“En principio un miembro del Partido no tenía tiempo libre y nunca estaba solo a no ser en la cama. Se suponía que de no hallarse trabajando, comiendo o durmiendo, estaría participando en algún recreo colectivo. Hacer algo que implicara una inclinación a la soledad, aunque fuera solo dar un paseo, era siempre un poco peligroso. Había una palabra para ello en neolengua: vidapropia, es decir, individualismo y excentricidad”* (Orwell, 2003: 88).

En 1984 no se percibe, pues, que el sistema monetarice el mundo de vida. Lo que sí queda al descubierto desde las primeras páginas es la gigantesca y profunda sujeción de todos a los referidos mecanismos hiperburocráticos, abstractos y deslingüistizados, cuyo efecto es el de convertir a los individuos en objeto de disciplina, control y vigilancia al límite de lo infrahumano. Ese medio omnipotente dado por un poder omnipresente y sin ningún tipo de *check and balance*, pone entre paréntesis el tiempo y el espacio así como a las personas (Beriain, 1996: 223). De ahí la ausencia casi



total de un aquí y un ahora, así como de un pasado y de un futuro entre los individuos que pueblan esta tan lúcida como inquietante novela.

VI.4.2. *La colonización del mundo de vida por el mercado: el caso de Chile*

Ya algunas cuantas cosas se han dicho al respecto. Todo lo que se dijo en el apartado IV.1. también es válido para este párrafo. Acá solo voy a reparar en lo siguiente: en la vinculación entre el avance de la mercantilización y la enajenación. Esto nos llevará al carácter social de la sociedad chilena que aquí se postula que es auténticamente “dirigida desde fuera” (Riesman, 1961).

El avance de la mercantilización, que en Chile logró cotas paradigmáticas, implica un proceso de vinculación entre “cultura subjetiva” y “cultura objetiva” progresivamente desequilibrado en detrimento de la última. Este proceso deriva en la fagocitosis de la cultura subjetiva por la cultura objetiva, como dijera Georg Simmel (Simmel, 1986). Es decir, el mercado produce mercancías en serie para el consumo privado, pero a medida que la cultura objetiva –la de los objetos– se extiende, avanza sobre el universo de la cultura subjetiva, estrecha sus márgenes, la coloniza. El gran problema en una sociedad de esas características es: por un lado, la mercantilización en su sentido más profundo, esto es, el proceso de fetichización social que convierte el amor por los objetos en el deseo desublimado y represivo por el dinero (el deseo ya no se conecta con el placer, se mistifica; ya no tiene relación con los fines sino solo con los medios) (Marx, 1964 [1844]); Marcuse, 1969); por otro lado, la des-individuación de la sociedad y la comunicación entre los individuos mediada por las cosas; finalmente, la conversión de los individuos en seres dirigidos desde fuera, escesivamente vigilantes de la opinión ajena (Riesman, 1961) y humanamente enajenados (Marx, 1964).

La pintura de la sociedad contemporánea estadounidense que Riesman hiciera hace 45 años traduce el fenómeno de enajenación (huelga decir que coincide en gran parte con la pintura de la sociedad chilena que surge de análisis sociológicos como los de Garretón, 2002 y Moulán, 1998). Esa sociedad contemporánea tiende a ser una sociedad donde: el individuo recibe en tiempo real a través de computadores una cantidad incalculable de información que no puede decantar a la misma velocidad; el individuo está compelido a actuar rápidamente, sin demasiada reflexión; se abren frente a las personas referentes simbólicos que generalmente no pueden ser aprovechados; las lealtades son cada vez menos intensas por efecto del estrechamiento de la cultura subjetiva y la ampliación de la cultura objetiva; las conductas de los individuos tienden a vaciarse de bases morales y éticas, asumiendo formas pragmáticas y arreglos instrumentales; los comportamientos devienen en compulsivamente conformistas y dirigidos a las sacrosantas metas del sistema, lo único que el hombre contemporáneo tratará de evitar será la acción solitaria, dirigida desde dentro o antisocial.⁶⁰ Los rasgos enumerados pueden cristalizarse en núcleos endurecidos si sumamos al imperio absoluto de la mercancía, la ausencia de intentos de “segundo movimiento”.

⁶⁰ Apenas hay necesidad de decir que esto fue recogido de una brillante recensión realizada por Richard L. Meier y Edgard C. Banfield sobre el libro de David Riesman, *The Lonely Crowd*; y que el libro de Riesman inspiró esta pintura.



VII. ¿Ciclo público-ciclo privado?

¿Pueden articularse la teoría de Habermas sobre las crisis y la teoría de los ciclos de Hirschman? ¿No tiene un parecido de familia la crisis de motivación, con sus corolarios de privatismo civil y familiar, y el ciclo de lo “privado” en la obra de Hirschman?

Hasta ahora nuestro planteo ha tenido una sólida base en la obra de Habermas. Para él las crisis “*no se producen por vía de alteraciones contingentes del ambiente sino por causa de imperativos del sistema*”. Una de esas crisis se caracteriza por la retracción hacia el ámbito privado, incluso por una especie de colonización de lo público por lo privado. Esto es importante retenerlo porque en nuestra indagación de la obra de Hirschman en cuanto al ciclo privado-público, éste establecerá que el cambio hacia uno u otro deriva de una evaluación de los participantes.

Para Hirschman, en la segunda mitad del siglo XX se dio una sucesión de “ciclos privados”, centrados en el interés por la familia, los negocios y el trabajo, y de “ciclos públicos”, caracterizados por un interés intenso en cuestiones e ítems de la agenda política. Esta agenda además es construida activamente por la participación y el compromiso ciudadanos. Si la década del ‘50 puede ser caracterizada en Occidente como un ciclo privado, la década del ‘60 debe ser catalogada como un ciclo público, con su interés en la guerra de Vietnam, el Tercer Mundo, los derechos civiles de las minorías étnicas, las demandas de los estudiantes en América Latina, los *campus* estadounidenses, Francia, Alemania, Checoslovaquia, etc. De la misma manera podría decirse que América Latina retornó *manu militari* hacia un ciclo de lo privado durante los ‘70 pero a partir de los ‘80 la ciudadanía recuperó el empuje del ciclo público, durante las transiciones democráticas. Este ciclo parece haberse licuado con las crisis hiperinflacionarias que asolaron al continente: 6500% en Bolivia, 3000% en Argentina, etc. Durante la década de los ‘90 habríamos asistido a un ciclo privado del que estaríamos emergiendo en los últimos años. De manera similar a la teoría de los ciclos económicos en que se muestra cómo una fase de depresión sigue a una fase de auge, para Hirschman la sucesión de estos ciclos público-privado también forma parte de una teoría endógena, es decir, cada fase surge necesariamente de la anterior.

En efecto, en su obra *Interés privado y acción pública*, el foco de Hirschman se centra en explorar factores endógenos para explicar el tránsito de épocas predominantemente “privadas”, en que los individuos tienden a retraerse de los grandes temas nacionales e internacionales en procura de una vida familiar o laboral, a otras predominantemente “públicas”, de participación en el foro de debate.⁶¹ De manera idéntica a como había operado en *La estrategia del desarrollo económico*, al buscar

⁶¹ Estos ciclos vendrían a ser lo que Fernand Braudel llamaría la mediana duración histórica. Braudel decía que la “corta duración” nos induce a ver casi siempre la novedad, la discontinuidad, el corte o la “pseudo-novedad” periódica (Lipmann, 1924) mientras que la historia de larga duración nos invita a ver las continuidades y aquellos fenómenos pocos vulnerables al vértigo e inútiles para el periodista a la caza de la primicia. La “mediana duración”, entre tanto, ubicada entre los lustros y las décadas, nos permite ver el lapso intermedio: los “ciclos económicos” (Kondratieff), los “ciclos sociales” (Hirschman), los regímenes políticos, etc. Es claro que el autor de los Annales invitaba a introducir en el análisis historiográfico las tres instancias a efectos de apreciar continuidades, discontinuidades y ciclos que no son cortos ni largos.



mecanismos de inducción que desencadenan el desarrollo, en *Interés privado y acción pública* Hirschman indaga los mecanismos que impulsan a individuos y grupos a transitar de la actividad privada a la acción pública. El autor no descarta hechos intervinientes o *turning points* exógenos pero se esfuerza principalmente en establecer una teoría del ciclo similar a las que otros economistas han elaborado para la sucesión entre ciclos de recesión y de actividad. De ahí que Hirschman intente señalar los “factores de empuje” de carácter endógeno. Para él, estos factores están relacionados con actos de evaluación crítica por parte de los individuos. Los actos de participación en los asuntos públicos, que se realizan porque se espera obtener una satisfacción, generan decepción e insatisfacción. La decepción esencial a la que están sujetos los seres humanos que participan⁶² proviene del universo de esperanza, del mundo de expectativas o del “proyecto” que ellos fabrican. O más específicamente: proviene del desajuste entre la realidad experimentada y el proyecto imaginado, que es fundamentalmente abierto y maleable. “*El mundo que estoy tratando de entender es un mundo donde los hombres creen que quieren una cosa y cuando la obtienen descubren con desaliento que no la desean tanto como creían o no la desean en absoluto y que en realidad desean otra cosa, cuya existencia casi ni sospechaban (...) perseguimos algunas metas que luego son sustituidas por otras*”.

En el planteo de Hirschman, las decisiones tomadas a nivel microsociales como producto de frustraciones relativas o “decepciones”, se convierten en fenómenos macrosociales, esto es, se convierten en ciclos de expansión hacia lo público o retracción hacia lo privado. Por su lado, Habermas habla de crisis y de tránsito hacia un nuevo principio de organización por imperativos no contingentes del sistema y que por eso no están alojados en evaluaciones críticas del ciudadano. De ahí que sean planteos en principio diferentes, empujados por fuerzas de “inducción” también distintas. Articular estos dos planteos quizá no sea imposible –se desenvuelven en niveles de análisis diferentes– pero exigiría un esfuerzo que excede largamente este artículo. Aquí simplemente se pretendió indagar sobre una difícil articulación entre dos aportes teóricos relevantes para abordar la cuestión del privatismo civil y privatismo familiar.

Por último, debe decirse que el cambio de lo público hacia lo privado en América Latina entre los años ochenta y los noventa, provino menos de evaluaciones críticas de los ciudadanos que de una correlación de fuerzas políticas interna e internacional y de las crisis sobrevinientes.

⁶² En materia de participación colectiva, ésta guarda una enorme diferencia respecto del disfrute de un bien privado. Mientras que la búsqueda de los placeres privados a través del trabajo está separada del disfrute de estos placeres, no existe tal distinción entre la búsqueda de la felicidad pública y su obtención, pues la segunda se encuentra incluida en la primera. En otras palabras, la participación no puede ser vista como un costo para el logro de la felicidad sino como parte del beneficio. Quién participa recibe, por el sólo hecho de hacerlo, ciertos bienes sociales como reconocimiento por parte de la comunidad.



VIII. Coaliciones de crecimiento vs. coaliciones distributivas (“segundo movimiento”)

¿Cómo se puede enfrentar el estado de crisis de motivación y de colonización de lo público por lo privado? Aquí las respuestas han ido desde la construcción de una democracia deliberativa basada en la acción comunicativa hasta la construcción de una democracia radical (Laclau y Mouffe). Para construir una democracia radical acaso sea imprescindible contar con una coalición distributiva de tipo programática, no simplemente de veto, dirigida a una acción de replanteo del poder en el plano nacional, regional y mundial. Reparemos, pues, en las coaliciones.

Primero. Por los argumentos que esgrimió Gøsta Esping-Andersen (1990) contra Walter Korpi (1987), es que preferimos hablar de coaliciones y no de actores aislados. Para construir, pero mucho más para transformar, un EB resulta necesario, sobre todo en el contexto de regímenes democráticos, una conjunción de fuerzas sociopolíticas que sustenten el cambio. Sin embargo, hay excelentes trabajos que centran su foco exclusivamente en actores, ya sea de tipo económico o sociopolítico. Por ejemplo, los trabajos de Victoria Murillo enfatizan, en el fondo, el papel de los sindicatos como apoyaturas fundamentales en el proceso de las reformas estructurales que tuvieron lugar en Argentina, aunque su inquietud está menos impulsada por este extremo que por mostrar la capacidad del sindicalismo argentino para sobrevivir en términos de organización. Como apunta Ricardo Gutiérrez, varias organizaciones sindicales obtuvieron concesiones gubernamentales que fueron relevantes desde el punto de vista de su sobrevivencia organizacional a cambio de que no se erigieran en obstáculos para el logro de la reforma del Estado (Gutiérrez, s/f). Por otro lado, el trabajo de Peter Kingstone (1999) se centra en el papel de los empresarios, deduciendo sus intereses políticos de sus intereses económicos.

Segundo. Preferimos no menospreciar, como se ha hecho, la potencia de las coaliciones distributivas para bloquear, modificar, suavizar o ralentizar las reformas. En el caso de que las coaliciones distributivas hayan resultado al menos parcialmente triunfantes, entonces la retracción hacia lo privado no se verificará de las maneras crudas y duras. En un libro denominado *Paper Tigers and Minotaurs...*, Moisés Naim (1993, citado por Schneider, 2005) afirma la calidad de “tigres de papel” de todos aquellos sectores y actores que se mostraban renuentes a las reformas estructurales. Kingstone también afirma la ausencia de una coalición anti-reformista en el caso de la apertura comercial. En México, bajo el gobierno de Salinas de Gortari, los empresarios fueron afines a la liberalización del comercio. Asimismo, en Venezuela, ni las cámaras empresariales ni los sindicatos se opusieron a las medidas de liberalización comercial del gobierno de Carlos Andrés Pérez. Sin embargo, estos autores no reparan en los casos de Brasil, Costa Rica o Uruguay y tampoco indagan en los casos de los países del Caribe. Por último, olvidan que los sectores trabajadores carecen de posibilidad de diversificar sus riesgos, a diferencia de las grandes empresas que se articulan en *trusts* o grupos económicos. Este déficit puede estar en la base de su acción colectiva.

Tercero. Acá se postula como línea de investigación futura que el llamado “segundo movimiento” de Polanyi debería ser entendido como parte del tema de las coaliciones distributivas. Según Polanyi el avance de la mercantilización genera presiones hacia la protección social: “*La dinámica de la sociedad moderna estuvo*



governada durante un siglo por un movimiento doble: el mercado se expandía de continuo, pero este movimiento se vio contrarrestado por otro que frenó la expansión en direcciones definidas”, y que “era vital para la protección de la sociedad” (Polanyi, 2003 [1957]). En concreto, el segundo movimiento no es más que una coalición distributiva triunfante. Según que esa coalición distributiva triunfante sea de veto o programática, podrá o no servir de plataforma para la construcción de una democracia radical en varios planos: nacional, regional y mundial.

Cuarto. Aquí se coincidirá parcialmente con Kurt Weyland (2002): parece correcto decir que las crisis y las épocas de inestabilidad económica animan a la gente a correr mayores riesgos que durante las épocas de estabilidad y a secundar por lo tanto las reformas. Pero parecería faltar una condición adicional: que la crisis castigue fuertemente a todos los sectores sociales por igual. Incluso, parecería faltar una segunda condición: que el país carezca de actores sociopolíticos fuertes, capaces de formular políticas de alianzas contrarias o alternativas. Si el país posee actores sociales y políticos fuertes, la política puede bloquear la reforma económica liberal e, incluso, servir de base para planteos democráticos más avanzados.

Quinto. Preferimos hablar de coaliciones sociopolíticas. Y coincidiendo con Ben Ross Schneider (2005), es preferible postular que los intereses económicos de los actores y coaliciones son “multifacéticos, dinámicos, ambiguos, variables” a desconocer su existencia o el conocimiento de los protagonistas acerca de su existencia. Las coaliciones de crecimiento “existen” tanto como las coaliciones de distribución. Es obvio que no en todos los casos se presentará una confrontación entre dos coaliciones; no la hubo en Chile, por ejemplo, por aplicación del terrorismo de Estado. Pero sí la hubo en otros países.

Más allá de estas cinco disquisiciones, sólo interesa dejar constancia aquí, a cuenta de una investigación posterior, de la función que creemos han tenido las coaliciones sociopolíticas en los fenómenos de crisis de identidad o, por el contrario, en el freno a la crisis de identidad. Aquí se postula que cuando triunfan las coaliciones sociopolíticas con horizontes de distribución, sobre todo cuando se trata de coaliciones programáticas, la crisis de identidad, o al menos la retracción hacia lo privado, resulta obturada. Y que cuando triunfan las coaliciones sociopolíticas con horizontes de crecimiento, el repliegue hacia lo privado se acelera. Asimismo se postula que las primeras tienen un efecto similar a lo que Polanyi denominaba “segundo movimiento”. Y por último, que el segundo movimiento puede servir de base para la democracia radical que defienden Ernesto Laclau y Chantal Mouffe. Se deja aquí consignado. Requeriría de una investigación empírica posterior que obviamente rebasa los objetivos de este trabajo.

IX. Coda: Uruguay

Quiero dejar consignada una última apreciación respecto de Uruguay. Por un lado, es un caso exitoso de democracia y de cultura democrática. Por otro lado, es un caso especialmente perverso de “cuellos de botella” en la estructura social. Esto, analizado por Carlos Filgueira desde 1970, adquiere hoy nuevos ribetes. Eduardo De León, tras retomar expresamente la ruta de Filgueira, ofrece nuevas pistas para echar luz sobre lo que para unos –a derecha y a izquierda– es un “paraíso” y para otros –a derecha y a izquierda–, una “aberración” (De León, 2006). Desde una tercera orilla, León dice:



Los últimos 20 años mostraron una fuerte conjunción entre cultura y política democrática con alta adhesión a valores y normas compartidas sobre las nociones de autoridad y poder así como las instituciones propias de la poliarquía y la democracia pluralista. En este sentido el caso democrático uruguayo es exitoso y ratifica en términos generales la pertinencia de modelos clásicos para su aplicación al vínculo entre cultura y política como el de Talcott Parsons (1951) a propósito del análisis de todo sistema social y toda acción social en contraposición a ‘sociedades caracterizadas por una anarquía política de significado’ siguiendo a Clifford Geertz (1973).

Y luego, complementa:

En séptimo término, el efecto demostración y metas bajas: Uruguay en el círculo perverso de movilidad social obturada, diáspora estructural y base productiva de baja calidad. Estudios recientes sobre pautas culturales de la juventud uruguaya⁶³ han mostrado –si bien en un contexto de alta depresión social asociado al impacto inmediato de la crisis que culminó en julio y agosto de 2002– un amplio predominio de metas y aspiraciones “bajas” en términos de logro educativo, logros de prestigio o poder y logros de bienestar económico así como – con excepción de la juventud de liceos de elite– ausencia de proyectos de vida de medio plazo o comportamientos estratégicos con cierta disociación entre preferencia por opciones laborales seguras y empleos públicos asegurando reducción de incertidumbres y valoración de oportunidades abiertas por las redes de la diáspora uruguaya en el mundo. La mayoría de estas predisposiciones valorativas y actitudinales se refieren a jóvenes integrados. No obstante –además de una fuerte ausencia motivacional– una percepción compartida por jóvenes de diferentes sectores sociales reside en la alta incertidumbre respecto del futuro y la dificultad de asumir opciones. Estas percepciones no son originales del caso uruguayo. Pero en el caso uruguayo es relevante la sensación de que no existen canales de movilidad social y oportunidades para realización de proyectos de vida con techos altos. También reaparece la pregunta por la validez de los estudios universitarios dada la estructura de oportunidades de empleo y requerimientos existente dentro del país. La relación de los jóvenes con la educación formal pública específicamente muestra grados altos de desmotivación por el tránsito educativo y también por los resultados esperados. El efecto demostración inducido por la alta exposición y eventualmente participación de los jóvenes en el uso de la superabundancia de nuevos medios como internet, teléfonos celulares, TV. Cable, DVD, no aparece como una presión determinante hacia consumos compulsivos. En los casos de jóvenes con menores grados de integración social y, en el otro extremo, de clases altas por el contrario el efecto demostración si juega un papel organizador de expectativas y proyectos.

⁶³ “Cultura juvenil y Bachilleratos Públicos”. Memfod. 2004. Uruguay. Eduardo de León Coordinación General de la Investigación. Equipo de Investigadores: Leonardo Calicchio, Magdalena Gutierrez, Rosario Radakovich, Magdalena Lorenzo. Asesoría Técnica e investigación en parte del proceso: Rafael Porzecanski. El Estudio incluyó la realización de grupos motivacionales en todo el país, entrevistas en profundidad con jóvenes que abandonaron el sistema y grupos de jóvenes de liceos de elite privados.



BIBLIOGRAFÍA

ABBOTT, Andrew. 2001. *Time Matters*. Chicago: University of Chicago.

ACHARD, Diego y Manuel FLORES. 1997. *Gobernabilidad: un reportaje de América Latina*. México DF: PNUD-FCE.

AGUILAR VILLANUEVA, Luis. 2000. “Estudio introductorio”. En AGUILAR VILLANUEVA, Luis, *La implementación de las políticas*. México DF: Porrúa.

ALONSO, Guillermo V. 2000. *Política y seguridad social en la Argentina de los 90*. Buenos Aires-Madrid: Miño y Dávila Editores.

ANEP. 2000. *Una visión integral del proceso de reforma educativa en Uruguay 1995-1999*. Montevideo. ANEP.

ARELLANO, José Pablo. 1985. *Políticas sociales y desarrollo en Chile 1924-1984*. Santiago de Chile: CIEPLAN.

ARNAUT, Alberto. 2005. Comentarios realizados en su oficina de El Colegio de México, México DF.

ASTORI, Danilo. 1996. “La política económica de la dictadura” en *El Uruguay de la dictadura (1973-1985)*. Banda Oriental: 1996.

AVELÃS NUNES, Antonio José. 1990. *Industrialización y desarrollo. La economía política del “modelo brasileño de desarrollo”*. México DF: FCE.

BARBALET, J.M. 1988. *Citizenship, Rights, Struggle and Class Inequality*. University of Minnesota Press.



- BARBEITO, Alberto C. y Rubén LO VUOLO. 1995. *La modernización excluyente. Transformación económica y Estado de bienestar en Argentina*. Buenos Aires: UNICEF-CIEPP-Losada.
- BAYCE, Rafael. 1997. "Microformas perversas de construcción de macrolegitimidad política". En *Cuadernos del Claeh n° 78-79*, Revista uruguaya de ciencias sociales, Montevideo, CLAEH, 2da. Serie, año 22, 1997/2-3, pp. 209-224.
- BELMARTINO, Susana. 1995. "Transformaciones internas al sector salud: la ruptura del pacto corporativo". En *Desarrollo Económico*, vol. 35, n° 137 (abril-junio 1995).
- BERIAIN, Josexto. 1996. *La integración en las sociedades modernas*. Barcelona: Anthropolos.
- BID. 2004. *Las reformas educativas en la década de 1990: un estudio comparado de Argentina, Chile y Uruguay*. Proyecto "Alcances y resultados de las reformas educativas en Argentina, Chile y Uruguay", ATN/SF-6250-RG. Banco Interamericano de Desarrollo-Ministerios de Educación de Argentina, Chile y Uruguay. Grupo Asesor de la Universidad de Stanford.
- BIRDSALL, Nancy and SZÉKELY, Miguel. 2003. "Bootstraps, not Band-Aids: Poverty, Equity, and Social Policy". En KUCZYNSKI, Pedro-Pablo and WILLIAMSON, John (Edts). 2003. *After the Washington Consensus. Restarting Growth and Reform in Latin America*. Washington DC: Institute for International Economics.
- BLOCK, Fred. 1981. "La clase dominante no gobierna. Notas sobre teoría marxista del Estado". En *Teoría* n°6, Madrid.
- BLOCK, Fred. 2002. *The Roles of the State in the Economy*. Paper.
- BOURDIEU, Pierre. 1999. *La miseria del mundo*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- BOUZAS, Roberto Y Ricardo Ffrench-Davis. 2005. "Globalización y políticas nacionales: ¿cerrando el círculo?" En *Desarrollo Económico*, vol. 54, n° 179 (octubre-diciembre 2005).
- BRACHET-MÁRQUEZ, Viviane. 1997. *El pacto de dominación. Estado, clase y reforma social en México (1910-1995)*. México DF: El Colegio de México.



- BRASLAVSKY, Cecilia y Gustavo Cosse. 1996. "Las actuales reformas educativas en América Latina: cuatro actores, tres lógicas y ocho tensiones". Santiago de Chile: PREAL.
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. 1998. "La reforma del Estado de los años noventa. Lógica y mecanismos de control". En *Desarrollo Económico*. Vol. 38, n° 150 (julio-setiembre 1998).
- BRITO LEAL IVO, Anete. 2005. "La destitución de lo social: Estado, gobierno y políticas sociales". En *Estudios sociológicos* de El Colegio de México, vol. XXIII, n° 68, mayo-agosto, 2005.
- BUSQUETS, José Miguel. 2002. *Análisis comparado de las reformas de la Seguridad Social en el Cono Sur y Bolivia (1981-1995)*. Tese de Doutorado apresentada ao Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ) como requisito parcial para a obtenção do grau de Doutor em Ciências Humanas: Ciência Política.
- CANITROT, Adolfo. 1991. "Programas de ajuste y estrategias políticas: las experiencias recientes de la Argentina y Bolivia: un comentario". En *Desarrollo Económico*, v. 31 n° 121 (abril-junio 1991).
- CARDOSO, Fernando Enrique y FALETTO, Enzo. 1969. *Dependencia y desarrollo en América Latina*. México DF: Siglo XXI editores.
- CARDOSO, Fernando Enrique y Enzo Faletto. 1977. En *Desarrollo Económico* n° 66 Vol. 17, Julio-setiembre. Buenos Aires: IDES.
- CARNOY, Martin. 2000. *The lesson of Education Reform in the Southern Cone. A Comparative Study of Argentina, Chile and Uruguay in the 1990s*, Sfanford University. Draft.
- CAVAROZZI, Marcelo. *Autoritarismo y democracia (1955-1996). La transición del Estado al mercado en la Argentina*. Editorial Ariel. Buenos Aires, 1997.
- CAVAROZZI, Marcelo y CASULLO, Esperanza. 2002. "Los partidos políticos en América Latina hoy: ¿consolidación o crisis?". En CAVAROZZI, Marcelo y ABAL MEDINA, Juan Manuel (comp.). *El asedio a la política. Los partidos latinoamericanos en la era neoliberal*. Buenos Aires: Homo Sapiens. pp. 9-30.
- CEPAL. 1892. *¿Aprenden los estudiantes? El Ciclo Básico de Educación Media*. Montevideo. CEPAL.



- CEPAL. 1993. *Transformación productiva con equidad*. Montevideo: CEPAL-Naciones Unidas.
- CORTÉS, Rosalía. 1985. *La seguridad social en la Argentina: las obras sociales*. En Serie de Documentos e Informes de Investigación. FLACSO Programa Buenos Aires. Buenos Aires: FLACSO.
- COSSE, Gustavo. 2001. "El sistema de *voucher* educativo: una nueva y discutible idea para América Latina. En Franco, Rolando. *Sociología del desarrollo, políticas sociales y democracia*. Estudios en homenaje a Aldo Solari. México DF: Siglo XXI-CEPAL.
- COSSE, Gustavo, MORDUCHOWICZ, A y RASCHIA, J. 1997. *Las teorías del voucher y la municipalización: análisis de propuestas y experiencias*. Programa Estudio de Costos del sistema educativo. Buenos Aires: Ministerio de Cultura y Educación.
- CROZIER, Michel S., Samuel Huntington y Joji Watanuki. 1975. *The crisis of Democracy Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*. New York: Columbia University Press.
- DAHRENDORF, Ralph. *Después de la democracia*. Buenos Aires: FCE.
- DE LEÓN, Eduardo. 2006. *Visiones valorativas y desarrollo en el caso uruguayo*. Montevideo: PNUD. Trabajo presentado en las Jornadas realizadas en Montevideo, junio de 2006. Mimeo.
- DE LEÓN, Eduardo. 2004, Magdalena Gutiérrez, Leonardo Calicchio, Rosario Radakovich, Magdalena Lorenzo. "Cultura juvenil y Bachilleratos Públicos", Memfod, Montevideo, 2004. Eduardo de León: Coordinación General de la Investigación.
- DE FERRANTI, David et al. 2004. *Inequality in Latin America. Breaking with History?* Washington DC: The World Bank.
- DOS SANTOS, Wanderley. 1979. *Ciudadania e justiça. A política social na orden brasileira*. Rio de Janeiro: Campus.
- DUCATENZEILER, Graciela Y Philip Oxhorn. 1994. "Democracia, autoritarismo y el problema de la gobernabilidad en América Latina". En *Desarrollo Económico*, vol. 34, n° 133 (abril-junio 1994).
- EDELMAN, Murray. 1991. *La construcción del espectáculo político*. Buenos Aires: Manantial.



- ELLNER, Steve. 2003. "Introducción. En la búsqueda de explicaciones". En ELLNER, Steve y HELLINGER, Daniel (Eds) *La política venezolana en la época de Chávez. Clases, polarización y conflicto*. Caracas: Nueva Sociedad.
- ESPING-ANDERSEN, Gøsta. 1990. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. New Jersey: Princeton University Press.
- ESPING-ANDERSEN, Gøsta. 1996. "Después de la Edad de oro: el futuro del Estado benefactor en el nuevo orden mundial". En *Desarrollo Económico*, vol. 36, n° 142 (julio-setiembre).
- ESPING-ANDERSEN, Gøsta. 1999. *Social Foundation of Post Industrial Economies*. Oxford: Oxford University Press.
- ESTRADA SAAVEDRA, Marco. 2000. "La vida y el mundo: distinción conceptual entre mundo de vida y vida cotidiana". En *Revista Sociológica* año 15, n° 43, mayo-agosto 2000. México DF: UAM Azcapotzalco.
- EVANS, Peter. 1995. *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- EVANS, Peter. 1996. "El Estado como problema y solución". En *Desarrollo Económico*, vol. 35, n° 140 (enero-marzo 1996).
- EVANS, Peter. 2000. "Economic Governance Institutions in a Global Political Economy: Implications for Developing Countries". Paper presented at the UNCTAD X High-Level Round Table. Bangkok.
- FAJNZYLBBER, Fernando. Diciembre de 1991. "La estrategia de educación y conocimiento en la transformación productiva con equidad". Exposición en el Seminario sobre "Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad", organizada por la CEPAL y la OREALC, Santiago de Chile.
- FESTINGER, Leon y Daniel Katz (compiladores). *Los métodos de investigación en las ciencias sociales*. Barcelona: Paidós.
- FILGUEIRA, Carlos. 1996. "La formación de las "naciones nuevas" y sus trayectorias divergentes: algunas pautas comparativas". En *Cuadernos del Claeh 78-79* (número aniversario).



FILGUEIRA, Carlos. 1996^a. *Sobre revoluciones ocultas: la familia en el Uruguay*, Montevideo: CEPAL-Naciones Unidas. LC/MVD/R. 141.Rev.1.

FILGUEIRA, Carlos y otros. 1998. *Sistemas de protección social en un mundo globalizado*. Buenos Aires: Fundación Alemana para el Desarrollo Internacional-CIEPP-Programa Latinoamericano de Políticas Sociales.

FILGUEIRA, Carlos. 2002. Intervención verbal en el Seminario *Trabajo y ciudadanía: los cambiantes rostros de la integración y la exclusión social en cuatro áreas metropolitanas de América Latina* (Pontificia Universidad Católica de Chile, UCU, PNUD, Fundación Ford). Montevideo, 29 y 30 de julio, Universidad Católica del Uruguay (UCU).

FILGUEIRA, Carlos y FILGUEIRA, Fernando. 1994. *El largo adiós al país modelo*. Montevideo. Arca -Kellog Institute.

FILGUEIRA, Carlos y FILGUEIRA, Fernando. 2002. "Models of Welfare and Models of Capitalism: the Limits of Transferability". En *Models of Capitalism. Lessons or Latin America*. Edited by Evelyn Huber. Pennsylvania: The Pennsylvania Tate University Press.

FILGUEIRA, Carlos y Fernando Filgueira. 1996. *Domando la reforma del mercado: política de la reforma del Estado social en Uruguay*. Mimeo.

FILGUEIRA, Fernando. 1998. *Between a rock and a hard place*. Draft.

FILGUEIRA, Fernando. 1998. "El nuevo modelo de prestaciones sociales en América Latina. Eficiencia, residualismo y ciudadanía estratificada", en ROBERTS, Brian (Ed.), *Ciudadanía y políticas sociales en América Central*. El Salvador: FLACSO.

FILGUEIRA, Fernando. 2004. Comunicación vía mail.

FILGUEIRA, Fernando. 2005. *La antipática pero necesaria defensa política de la tecnocracia en América Latina*. Montevideo: mimeo.

FILGUEIRA, Fernando y otros. "Negociación colectiva y políticas de formación profesional en el Uruguay. Capital, trabajo y Estado en el nuevo modelo de desarrollo", 2002. En *Diálogo social, formación profesional e institucionalidad*,



coordinado por Anne Caroline Posthuma, Montevideo, CINTERFOR-OIT, 2002, pp. 99-144.

FILGUEIRA, Fernando y otros. 2005. Universalismo Básico: una alternativa posible y necesaria para mejorar las condiciones de vida en América Latina. Ponencia presentada ante el BID, agosto de 2005.

FILGUEIRA, Fernando, 2006. Estructura de riesgo y arquitectura de protección social en el Uruguay actual: crónica de un divorcio anunciado en Filgueira y Gelber (ed); *Dilemas sociales y alternativas distributivas en el Uruguay*. Número temático, 21, de Revista Prisma, Universidad Católica del Uruguay, Montevideo; pp 7-42.

FILGUEIRA, Fernando. 2006 a. "The Latin American Social States: Critical Junctures and Critical Choices" en Yusuf Bangura (ed.). *Democracy and the Developmentalist Welfare State*. Geneva/UNRISD.

FINCH, Henry. 1992. *Economía y sociedad en el Uruguay del siglo XX*. Montevideo: Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación.

FISCHER, Kathleen B. 1979. *Political Ideology and Educational Reform in Chile, 1964-1976*. Los Angeles: UCLA Latin American Center Publications.

FOUCAULT, Michel. 1980. "El orden del discurso" en *Cuadernos marginales*. Barcelona: Tusquets.

FOUCAULT, Michel. 1983. "Contestación al Círculo de Epistemología" en *El discurso del poder*. México DF: Folios ediciones.

FOUCAULT, Michel. 1983. "Respuesta a Esprit" en *El discurso del poder*. México DF: Folios ediciones.

FOUCAULT, Michel. 1988. *La verdad y las formas jurídicas*. Barcelona: Gedisa.

FOXLEY, Alejandro. 1983. *Latin American Experiments in Neoconservative Economics*. Berkeley University of California Press.

FOXLEY, Alejandro, Michael S. McPherson y Guillermo O'Donnell (compiladores). *Democracia, desarrollo y el arte de traspasar frenteras. Ensayos en homenaje a Albert O. Hirschman*. 1989. México DF: FCE.



FRANCO, Rolando (coord.). 2001. *Sociología del desarrollo, políticas sociales y democracia. Estudios en homenaje a Aldo Solari*. México DF: Siglo XXI-CEPAL.

FFRENCH-DAVIS, Ricardo. 1986. "Notas sobre el desarrollo económico y la deuda externa en América Latina". En *Desarrollo Económico*, v. 25, n° 100 (enero-marzo 1986).

FRIEDEN, Jeffrey. 1988. "Class, Sectors and Foreign Debt in Latin America", *Comparative Politics*, oct. 1988).

FURTADO, Celso. 2003. *En busca de un nuevo modelo*. Buenos Aires: FCE.

FURIÓ-BLASCO, Elies. Albert O. 1998. *Hirschman y el camino hacia el desarrollo económico. Una antología de ensayos anteriores a "LA estrategia del desarrollo económico"*. México DF: FCE.

GALTUNG, Johan. 1979. "Sobre alfa y beta y sus muchas combinaciones". En Eleonora Masini y Johan Galtung (eds) *Visiones de sociedades deseables*. México DF: Federación Mundial de Estudios del futuro-Centros de estudios económicos y sociales del Tercer Mundo.

GALTUNG, Johan. 1990. *Investigaciones teóricas*. Barcelona: Tecnos.

GALTUNG, Johan. 2003. *Trascender y transformar*.

GARCÍA DELGADO, Daniel. 2004. "La reforma del Estado en la Argentina: de la hiperinflación al desempleo estructural". Buenos Aires: mimeo.

GARRETÓN, Manuel Antonio. 2002. "Economía y política en la democratización chilena". Artículo presentado al XXIV Congreso de LASA, Dallas, Texas, 26-30 Abril 2003. Panel Política y Economía en América Latina: Retorno del conflicto y la difícil búsqueda de soluciones. Este *paper* se basa en el trabajo del autor "El difícil reintento de un proyecto de país. La sociedad chilena a comienzos de siglo" (R. Bouzas, coord., "Realidades Nacionales comparadas" (Altamira-Fundación OSDE, Buenos Aires 2002).

GIL VILLEGAS, Francisco M. 2005. "Una propuesta teórica alternativa a la interpretación de Max Weber por parte de Jürgen Habermas". En *Estudios*



Sociológicos de El Colegio de México, vol. XXIII, n° 67, enero-abril 2005.

GLATZER, Miguel and Dietrich Rueschemeyer. 2005. *Globalization and the Future of the Welfare State*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press

GOLBERT, Laura y Susana Schkolnick. 1989. *El desafío de la seguridad social: el caso argentino*. En PREALC, Documento de trabajo 338.

GOLDTHORPE, John. 1984. "The End of Convergence: Corporatist and Dualist Tendencies in Modern Western Societies" en Goldthorpe, John. (ed.). *Order and Conflict in Contemporary Capitalism*, Oxford: Clarendon Press.

GUTIÉRREZ, Ricardo. S/f. "La desindicalización del peronismo". Artículo que corresponde al capítulo 4 de la tesis "De la derrota a la reelección: las transformaciones del peronismo entre 1982 y 1995". Maestría de la UBA.

HABERMAS, Jürgen. 1986. *Problemas de legitimación en el capitalismo tardío*. Buenos Aires: Amorrortu. Edición también de Cátedra, 1999.

HABERMAS, Jürgen. 1987. *Teoría de la acción comunicativa*. Madrid: Taurus.

HABERMAS, Jürgen. 1988. *Teoría de la acción comunicativa: complementos y estudios previos*. Madrid: Cátedra.

HAGGARD, Stephan and KAUFMAN, Robert. R. (Edits) 1992. *The politics of Economic Adjustment. International Constraints, Distributive Conflicts, and the State*. New Jersey: Princeton University Press.

HAGGARD, Stephan. 1986. "The Newly Industrializing Countries in the International System", *World Politics* 38, number 2, January 1986, 343-70).

HALL, Peter and David Soskice. 2001. *Varieties of Capitalism. The Institutional Foundations of Comparative Advantage*. Oxford University Press.

HAYEK, Friedrich A. 1976. *The road to serfdom*. Chicago: Chicago University Press.

HEINTZ, Peter. 1971. *Un paradigma sociológico del desarrollo*. Buenos Aires: Di Tella.



- HIRSCHMAN, Albert O. 1973. *Desarrollo y América Latina. Obstinación por la esperanza*. México DF: FCE.
- HIRSCHMAN, Albert O. 1977. *Salida, voz y lealtad*. México D.F., Fondo de Cultura Económica.
- HIRSCHMAN, Albert. 1981. *Essays in Trespassing. Economics to politics and beyond*. London: Cambridge University Press.
- HIRSCHMAN, Albert O. 1989. *Enfoques alternativos sobre la sociedad de mercado y otros ensayos recientes*. México DF: Fondo de Cultura Económica.
- HIRSHMAN, Albert O. 1996. *Tendencias autosubversivas. Ensayos*. México DF: Fondo de Cultura Económica.
- HIRSCHMAN, Albert O. 1996. "Entrevista a Albert O. Hirschman sobre su vida y obra". En *Desarrollo Económico*, vol. 35, n° 140 (enero-marzo 1996).
- HOBSBAWN. 1995. *Historia del siglo XX*. Barcelona: Alianza editorial.
- HOPEWNHAYN, Martín. "El desafío educativo: en busca de la equidad perdida", CEPAL, documento presentado en el Seminario-taller asignación de recursos para el mejoramiento de la calidad y la equidad educativa. Santiago de Chile: CEPAL.
- HUBER, Evelyne. 2002. "Conclusions: Actors, Institutions, and Policies". En Evelyne Huber (editor). *Models of Capitalism. Lessons for Latin America*. Pennsylvania State University.
- HUBER, Evelyne and John D. Stephens. 2000. *The Political Economy of Pension Reform: Latin America in Comparative Perspective*. Geneva: UNRISD.
- HUBER, Evelyne and STEPHENS, John D. *Development and Crisis of the Welfare State*. 2001. Chicago and London: University of Chicago Press.
- ISUANI, Ernesto Aldo. 1985. "Universalización de la seguridad social en América Latina: límites estructurales y cambios necesarios". En *Desarrollo Económico*, Vol. 25, n° 97, abril-junio. Buenos Aires: IDES.
- ISUANI, Ernesto Aldo. 1992. "Política social y dinámica política en América Latina. ¿Nuevas respuestas para viejos problemas?" En *Desarrollo Económico*, vol. 32, n° 125 (abril-junio 1992).



ISUANI, Ernesto Aldo y SAN MARTINO, Jorge A. 1993. *La reforma previsional argentina; opciones y riesgos*. Buenos Aires: Miño y Dávila Editores-CIEPP.

JESSOP, Bob. *Crisis del Estado de Bienestar. Hacia una nueva teoría del Estado y sus consecuencias sociales*. 1999. Bogotá: Siglo del Hombre.

KAHLER, Miles. 1992. "External Influence, Conditionality, and the Politics of Adjustment". En Stephan Haggard and Robert R. Kaufman, *The Politics of Economic Adjustment. International constraints, distributive conflicts, and the State*. Princeton: Princeton University Press.

KAY, Stephens James. 1998. *Politics and Social Security Reform in the Southern Cone and Brazil*. Los Angeles: University of California.

KAZTMAN, Ruben. 1996. *Marginalidad e integración social en Uruguay*. Montevideo: CEPAL. LC/MVD/R.140.Rev.1

KAZTMAN, Ruben y WORMALD, Guillermo. 2002. *Trabajo y Ciudadanía. Los cambiantes rostros de la integración y exclusión social en cuatro áreas metropolitanas de América Latina*. Montevideo: CEBRA.

KING, Gary, Robert O. Keohane y Sydney Verba. 2000. *El diseño de la investigación social. La inferencia científica en los estudios cualitativos*. Madrid: Alianza Editorial.

KINGSTONE, Meter. 1999. *Crafting Coalitions for Reform: Business Preferences, Political Institutions, and Neoliberal Reform in Brazil*. University Park, Pa, Pennsylvania State University Press.

KORPI, w. 1987. *Class, power and State autonomy in Welfare State development*. Stockholm: Swedish Institute for Social Research Reprint Series.

KUCZYNSKI, Pedro-Pablo and WILLIAMSON, John (Edts). 2003. *After the Washington Consensus. Restarting Growth and Reform in Latin America*. Washington DC: Institute for International Economics.

LINDBLOM, Ch., 1991. *El proceso de elaboración de políticas públicas*, Madrid, Grupo editorial Miguel Angel Porrúa.

LIJPHART, A. *Democracy in Plural Societies*. New Haven: 1977.



LIPPMANN, Walter, *La opinión pública*, 1922.

LISSIDINI, Alicia. 2002. "Uruguay y la centralidad política". En CAVAROZZI, Marcelo y ABAL MEDINA, Juan Manuel (comp.). *El asedio a la política. Los partidos latinoamericanos en la era neoliberal*. Buenos Aires: Homo Sapiens. pp. 349-380.

LO VUOLO, Rubén M. *The Welfare State in Contemporary Argentina. An Overview*. 1995. Project "Social Policies for the Urban Poor in Southern Latin America: Welfare Reform in a Democratic Context". Working Paper. Kellogg Institute.

LO VUOLO, Rubén. 2001. *Alternativas. La economía como cuestión social*. Buenos Aires: Grupo Editor Altamira.

LO VUOLO, Rubén M. y Alberto Barbeito. Ediciones de 1993 y 1998. *La nueva oscuridad de la política social. Del Estado populista al neoconservador*. Buenos Aires: Miño y Dávila Editores-CIEPP.

LO VUOLO, Rubén y otros. 2004. *La pobreza ... de la política contra la pobreza*. Buenos Aires: CIEPP-Miño y Dávila.

LO VUOLO, Rubén. 2005. "La protección social en América Latina: los límites de la revisión ortodoxa y las propuestas alternativas". Mimeo.

LUMI, Susana, GOLBERT, Laura y TENTI FANFANI, Emilio. 1992. *La Mano Izquierda del Estado. La asistencia social según los beneficiarios*. Buenos Aires: Miño y Dávila editores-CIEPP.

MACPHERSON, Stewart. 1982. *Social Policy in the Third World. The Social Dilemmas of Underdevelopment*. New Jersey: Rowman & Allanheld.

MAKKINEY, John. 1962. *Tipología constructiva y teoría social*. Buenos Aires: Amorrortu.

MANCEBO, María Ester. Febrero 2000. "La 'larga marcha' de una reforma 'exitosa': de la formulación a la implementación de políticas educativas", Montevideo. Draft.

MARCUSE, Herbert. 1971. *El hombre unidimensional. Ensayo sobre la ideología de la sociedad industrial avanzada*. Barcelona: Seix Barral.

MARTÍNEZ P., Juan Luis. 1995. *Reformas educativas comparadas: México, Chile, España*. La Paz: CEBIAE.



MARTÍNEZ, Juliana. 2000. *Luces y sombras: formación y transformación de las políticas sociales en América Latina*. Cuaderno de Ciencias Sociales de FLACSO número 117. Costa Rica: FLACSO.

MARX, Carlos. *Introducción a la Contribución de la crítica a la Economía Política*.

MARX, Carlos. *El Capital*. 1976. Montevideo: Editorial Progreso.

MARX, Carlos. 1963. *The Eighteenth Brumaire of Louis Bonaparte*. Nueva York: International Publishers.

MESA-LAGO, Carmelo. 1977. *Modelos de seguridad social en América Latina*. Buenos Aires: Ediciones Siap-Planteos.

MESA-LAGO, Carmelo. 2000. *Desarrollo social, reforma del Estado y de la seguridad social, al umbral del siglo XXI*. CEPAL-Naciones Unidas. Santiago de Chile.

MESA-LAGO, Carmelo. 2001. “‘Privatización’ de sistemas de pensiones en América Latina. En Franco, Rolando. *Sociología del desarrollo, políticas sociales y democracia*. Estudios en homenaje a Aldo Solari. México DF: Siglo XXI-CEPAL.

MESA-LAGO, Carmelo. 2002. *Buscando un modelo económico en América Latina. ¿Mercado, socialista o mixto? Chile, Cuba y Costa Rica*. Caracas: Nueva Sociedad.

MESA LAGO. 2004. “La reforma de las pensiones en América Latina. Modelos y características, mitos y desempeños, y lecciones”. En Katia Hujo, Carmelo Mesa Lago y Manfred Nitsch (editores): *¿Públicos o privados? Los sistemas de pensiones de América Latina después de dos décadas de reformas*. Nueva Sociedad, Caracas, 2004, pp. 21-56.

MILLS, C. Wright. *La imaginación sociológica*. 1961. México DF: Fondo de Cultura Económica.

MOORE, Barrington 1966. ‘*Social Origins of Dictatorship and Democracy: Lord and Peasant in the Making of the Modern World.*’ Boston: Beacon.

MUÑOZ GOMÁ, Oscar. 1986. *Chile y su industrialización*. Santiago de Chile: CIEPLAN.

MOULIAN, Tomás. 1998. *Chile Actual. Anatomía de un mito*. Santiago de Chile: LOM-ARCIS. Serie Punto de fuga. Colección del Norte.



MURILLO, Victoria M. 1997. “La adaptación del sindicalismo argentino a las reformas de mercado en la primera presidencia de Menem” en *Desarrollo Económico* n° 147. Vol. 37, Oct-dic de 1997. Buenos Aires: IDES.

NEGRETTO, Gabriel L. 2002. “¿Gobierna solo el Presidente? Poderes de decreto y diseño institucional en Brasil y Argentina”. En *Desarrollo Económico*, vol 42, n° 167, octubre-diciembre. Buenos Aires: IDES.

NELSON, Joan ed., *Economic Crisis and Policy Choice: The Politics of Adjustment in the Third World*, Princeton: Princeton University Press, 1990, p. 330.

NINO, Carlos. 1992. *Un país al margen de la ley*. Buenos Aires: Emecé.

NOELLE-NEUMANN, Elisabeth, *La espiral del silencio*, Barcelona, Paidós, 1995.

NORTH, Douglass C. 1995. *Instituciones, cambio y desempeño económico*. México DF: FCE..

NOYA, Nelson (coordinador); Fernando Filgueira, Adrián Fernández, Juan Andrés Moraes, Silvia Laens, Constanza Moreira. 2000. *La seguridad social en el Uruguay*. Mimeo. Montevideo: CINVE.

NUN, José. 2000. *Marginalidad y exclusión social*. México DF: FCE.

NÚÑEZ, Iván. 1982. *Desarrollo de la educación chilena hasta 1973*. Santiago de Chile: PIEE.

O'DONNELL, Guillermo. 1977. “Estado y alianzas en la Argentina (1956-1976)”. En *Desarrollo económico* n° 64 Vol. 16, enero-marzo. Buenos Aires: IDES.

O'DONNELL, Guillermo. 1977a. “Corporatism and the question of the State”, en James Malloy (editor) *Authoritarianism and Corporatism in Latin America*. USA: University of Pittsburgh Press.

OFFE, Claus. *Contradicciones en el Estado de Bienestar*. 1990. México DF: Alianza Editorial.

OLSON, Mancur. 1971. *The Logic of Collective Action: Public Goods and Theory of Groups*. Harvard University Press. (Hay edición en español *La lógica de la*



acción colectiva).

OPERTTI, Renato. 1997. “La reforma educativa: reivindicación del Estado benefactor”.
En *Revista del Claeh* n° 78-79. Montevideo. CLAEH, p.143 y ss.

ORWELL, George. 2003 (1° ed., 1948). 1984. México DF: DestinoLibro.

PALERMO, Vicente. 1991. “Programas de ajuste y estrategias políticas: las
experiencias recientes de la Argentina y Bolivia: respuestas a un comentario”.
En *Desarrollo Económico*, v. 31 n° 121 (abril-junio 1991).

PANADEIROS, Mónica. 1996. “Organización del seguro de salud en la Argentina.
Análisis y propuestas de reforma”. En *Desarrollo Económico*, Número Especial,
Vol. 36, verano 1996. Buenos Aires: IDES.

PAPADÓPULOS, Jorge. 1992. *Seguridad social y política en el Uruguay*. Montevideo:
CIESU.

PARSONS, Talcott. 1989. *El sistema Social*. Barcelona: Alianza

PETIT, Juan Miguel. Julio de 2000. “Memoria, balance y alerta roja. Rama y su
reforma”, entrevista a Germán Rama en *Revista Tres*, n° 219.

PICAZO, Inés. 2005. *Educational Reforms in Post-neoliberal Chile: Citizenship rights
and governance*. Proto-paper prepared for “Claiming Citizenship in the
Americas. A Conference organized by the Canada Research Chair in Citizenship
and Governance.

PINTO, Aníbal. 1971. *Tres ensayos sobre Chile y América Latina*. Buenos Aires: Solar.

PIÑERA, José. 1992. *El cascabel al gato. La batalla por la reforma provisional*.
Santiago de Chile: Zig-Zag.

PNUD. 1999. *Desarrollo humano en Uruguay*. Montevideo. PNUD.

POLLACK, Marcelo. 1999. *The New Right in Chile 1973-97*. London: Antony Rowe
Ltd.

POLANYI, Karl. 1992. *La gran transformación. Los orígenes políticos y económicos de
nuestro tiempo*. México DF: FCE.



- PORTES, Alejandro. 2001. "El neoliberalismo y la sociología del desarrollo: tendencias emergentes y efectos inesperados". En Franco, Rolando. *Sociología del desarrollo, políticas sociales y democracia*. Estudios en homenaje a Aldo Solari. México DF: Siglo XXI-CEPAL.
- PORTES, Alejandro. 2003. "La persistente importancia de las clases: una interpretación nominalista". En revista *Estudios de El Colegio de México*. Vol. XXI, número 61, enero-abril.
- PORTES, Alejandro. 2004. "La sociología en el continente: convergencias pretéritas y una nueva agenda de alcance medio". En *Revista Mexicana de Sociología* año 66 n° 3, julio-septiembre 2004. México DF.
- RACZYNSKI, Dagmar. 1994. *Democracy and Social Policy Series*. Working Paper 4, Fall 1994. Project: "Social Policies for the Urban Poor in Southern Latin America: Welfare Reform in a Democratic Context".
- RAMA, Germán. 1987. *La democracia en el Uruguay*. Buenos Aires. Grupo Editor Latinoamericano.
- RAMA, Germán. 1991. *Qué aprenden y quiénes aprenden en las escuelas del Uruguay*, Montevideo. CEPAL.
- REAL DE AZÚA, Carlos. 1969. *El impulso y su freno*. Montevideo: Banda Oriental.
- REPETTO, Fabián y Guillermo ALONSO. 2004. *La economía política de la política social argentina: una mirada desde la desregulación y la descentralización*. Proyecto FRA/02/073 "Política y políticas públicas en los procesos de reforma en América Latina. Similitudes y diversidades". Santiago de Chile: CEPAL-Naciones Unidas.
- ROBERTS, Bryan. 2002. "Los nuevos modelos de crecimiento y sus desafíos para los derechos sociales y la política social". En KAZTMAN, Ruben y WORMALD, Guillermo. 2002. *Trabajo y Ciudadanía. Los cambiantes rostros de la integración y exclusión social en cuatro áreas metropolitanas de América Latina*. Montevideo: CEBRA.
- ROSS SCHNEIDER, Ben. 2005. "La organización de los intereses económicos y las coaliciones políticas en el proceso de las reformas de mercado en América Latina". En *Desarrollo Económico*, vol. 45, n° 179 (octubre-diciembre 2005).
- ROSSI, Alejandro. 2003. "Reformas en Chile y Argentina en salud y educación: ¿dos caminos coincidentes?" Buenos Aires, mimeo.



SALAMANCA, Luis. 1998. *Obreros, movimiento social y democracia en Venezuela*. Caracas: UCV.

SCHATTAN P. COELHO, Vera. 2002. "El Poder Ejecutivo y la reforma de la seguridad social: los casos de la Argentina, Brasil y Uruguay". En *Desarrollo Económico* n° 165, Vol. 42, abril-junio. Buenos Aires: IDES.

SCHIEFELBEIN, Ernesto y Joseph FARRELL. 1979. "Desigualdad escolar: análisis y políticas", en *Mensaje* n° 277. Santiago de Chile, 1979.

SCHMITTER, Philippe. 1992. *Teoría del neocorporativismo*. Jalisco: Universidad de Guadalajara.

SCHNEIDER, Ben Ross. "La organización de los intereses económicos y las coaliciones políticas en el proceso de las reformas de mercado en América Latina". En *Desarrollo Económico*, vol. 45, n° 179 (octubre-diciembre 2005).

SKOCPOL, Theda y Edwin Amenta. 1986. "States and Social Policies", en *Annual Revue of Sociology*, 12.

SHEAHAN, John. 1990. *Modelos de desarrollo en América Latina. Pobreza, represión y estrategia económica*. México DF: Alianza.

SHEAHAN, John. 2002. "Alternative Models of Capitalism in Latin America". En *Models of Capitalism. Lessons for Latin America*. Edited by Evelyn Huber. Pennsylvania: The Pennsylvania State University Press.

SILVA, Patricio. 1987. *Estado, neoliberalismo y política agraria en Chile (1973-1981)*. Santiago de Chile: CEDLA.

SIMMEL, Georg. *El individuo y la libertad. Ensayos de crítica de la cultura*, Barcelona, Península, 1986.

SOJO, Ana. 2003. "Vulnerabilidad social, aseguramiento y diversificación de riesgos en América Latina y el Caribe". En *Revista de CEPAL* n° 80.

SOLARI, Aldo. 1977. "Desarrollo y política educacional en América Latina" en *Revista de la CEPAL*.



SOROKIN, Pitirim. *Social Mobility*. Varias ediciones.

STALLINGS, Barbara. 1992. "International Influence on Economic Policy: Debt, Stabilization, and Structural Reform". En Stephan Haggard and Robert R. Kaufman, *The Politics of Economic Adjustment. International constraints, distributive conflicts, and the State*. Princeton: Princeton University Press.

THÉRET, Bruno. 1997. "Méthodologie des comparaisons internationale, approches de l'effet sociétal et de régulation: fondements pour une lecture structuralist des systemes nationaux de protection sociale". En *L'Année de la régulation*, vol. 1.

TILLY, Charles. *From Mobilization to Revolution*. 1990. Mc Graw Hill.

TILLY, Charles. 1984. *Big structures, large processes, huge comparisons*. New York: Russell Sage Foundation.

TILLY, Charles. 2000. *La desigualdad persistente*. Buenos Aires: Manantial.

TILLY, Charles. 2003. "Changing forms of Inequality". En *Sociological Theory* 21: I, March 2003. Washington DC: American Sociological Association.

TOKMAN, Víctor. Ponencia oral en Seminario "Trabajo y ciudadanía: los cambiantes rostros de la integración y la exclusión social en cuatro áreas metropolitanas de América Latina", coordinado por los sociólogos Ruben Kaztman y Guillermo Wormald, realizado en Montevideo, durante los días 29 y 30 de julio del 2002.

TORRE, Juan Carlos. 1998. *El proceso político de las reformas económicas en América Latina*. Buenos Aires: Paidós.

TORRE, Juan Carlos y Pablo GERCHUNOFF. 1999. "La economía política de las reformas institucionales en Argentina. Los casos de la política de privatización de ENTEL, la reforma de la seguridad social y la reforma laboral". 1999. Nueva Cork: Banco Interamericano de Desarrollo. Latin American Research Network. Rede de Centros de Investigación. Documento de trabajo R-349.

TURNER, Bryan. 1986. *Citizenship and Capitalism*.

TURNER, Bryan S. 1988. *Status*. Mineapolis: Minnessota Press, 42-64.



- VALENCIA LOMELÍ, Enrique. 2003. “Políticas sociales y estrategias de combate a la pobreza en México. Hacia una agenda de investigación. Notas para la discusión”. En *Estudios sociológicos* de El Colegio de México, vol. XXI, n° 61, enero-abril, 2003.
- VILAS, Carlos M. 1997. “De ambulancias, bomberos y policías: la política social del neoliberalismo”. En *Desarrollo Económico*, vol. 36, n° 144 (enero-marzo 1997).
- WALLERSTEIN, Immanuel.
- WEBER, Max. 1968. *Economía y sociedad. Esbozo de sociología comprensiva* (dos tomos). México DF: Fondo de Cultura Económica.
- WEYLAND, Kurt. 2002. *The Politics of Market Reform in Fragile Democracies*. Princeton, Princeton University Press.
- WEYLAND, Kurt. 2004. “Assessing Latin American Neoliberalism: Introduction to a debate”. En *Latin American Research Review*, Vol. 39, No. 3, October 2004
- WILLIAMSON, John. 1990. *El cambio en las políticas económicas de América Latina*. México DF: Gernika.
- WOLFF, Lawrence and DE MOURA CASTRO, Claudio. “Education and Training: The Task Ahead”. En KUCZYNSKI, Pedro-Pablo and WILLIAMSON, John (Edts). 2003. *After the Washington Consensus. Restarting Growth and Reform in Latin America*. Washington DC: Institute for International Economics.
- WRIGHT, Erik Olin. 1997. *Class Counts: Comparative studies in class analysis*. Cambridge: University Press.
- ZEITLIN, Maurice. 1988. *Landlords & Capitalists*. New Jersey: Princeton University Press.