

El pacto corporativo en América Latina

Fernando Errandonea

Marzo 2014

Ciepp

CENTRO INTERDISCIPLINARIO PARA EL ESTUDIO DE POLITICAS PUBLICAS



Fernando Errandonea es Sociólogo por la Universidad de la República (Uruguay), Profesor de Historia por el instituto de Profesores Artigas (Uruguay) y candidato a Doctor en Ciencia Política por la EPG-UNSAM.

El siguiente documento de trabajo no ha sido evaluado por un comité editorial, y lo expresado en el mismo es de exclusiva responsabilidad del autor y puede no reflejar las opiniones de la Institución.

Errandonea, F. (2014) *El Pacto Corporativo en América Latina*. Buenos Aires: Documentos de Trabajo, 88, Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas, Diciembre.

ISSN: 1668-5245

Derecho de Autor © Fernando Errandonea | Derechos Reservados bajo Licencia Creative Commons Argentina Atribución - NoComercial - Compartir Obras Derivadas Igual 2.5

Usted es libre de copiar, distribuir y comunicar públicamente la obra bajo las siguientes condiciones:

Reconocimiento: Debe reconocer y citar al autor original.

No comercial: No puede utilizar esta obra para fines comerciales.

Derivadas igual: Si usted altera, transforma, o crea sobre esta obra, sólo podrá distribuir la obra derivada resultante bajo una licencia idéntica a ésta.

Más información sobre la licencia en: <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/2.5/ar/>



Resumen:	4
Introducción al corporativismo	5
¿Persistencia de la “matriz clásica” después de la reforma neoclásica?	10
Objetivo central	13
Economía política de actores bajo la sien: el triángulo de la ISI	13
Casos nacionales: Argentina, México, Uruguay y Venezuela	15
5.1. Comentarios generales.....	15
5.2. Peculiaridades	16
5.3. Argentina: “corporativismo segmentario”	16
5.4. México: pacto corporativo denso y amplio en régimen de unicato político	19
5.5. Uruguay: autonomía sindical y “anillos burocráticos” entre capital y estado.....	22
5.6. Venezuela: corporativización del capital y el trabajo bajo duopolio partidario	27
La ola neoclásica	28
Modalidades de adaptación: ¿la fusión continúa?	28
7.1 Argentina: corporativismo de mercado e hipercorporativismo	29
7.1.a Década menemista: corporativismo de mercado	29
7.1.b Década kirchnerista: corporativismo recargado	32
7.2 México neoliberal: ¿qué ocurrió con el pacto corporativo?	35
7.3 Venezuela: colapso de punto fijo, licuación del sistema partidario y nueva fusión de actores.....	36
7.4 Uruguay: autonomía estado-sindicatos y persistencia parcial de “anillos burocráticos”	39
7.4.a La era de los partidos tradicionales (1985-2005).....	39
7.4.b Los gobiernos del frente amplio (2005 a hoy)	41
Comentarios finales	44
Bibliografía	47

Resumen:

El argumento central del artículo consiste en analizar un set limitado de “pactos corporativos de dominación” en América Latina, antes y después de la reforma neoclásica de las dos últimas décadas del siglo XX. El texto intenta mostrar que los pactos corporativos, montados sobre actores mixtos, han mostrado capacidad para mantenerse, reformularse y recomponerse tras la reforma neoclásica y aún después de sucesivas rupturas y refundaciones de regímenes políticos. Esta auténtica terquedad del pacto corporativo de dominación se analiza en tres países: Argentina, México y Venezuela. También es analizado Uruguay aunque como caso desviado.

Abstract:

The article’s central argument is analyzing a limited set of “corporate pacts of domination” in Latin America, before and after the neoclassical reform in the last two decades of the XX century. The text tries to show that the corporate pacts, mounted on mixed actors, have demonstrated a capacity to maintain, reformulate, and recover themselves after the neoclassical reform and even after the successive ruptures and refounding of political regimes. This authentic stubbornness on behalf of the corporate domination pact is analyzed in three countries: Argentina, Mexico and Venezuela. Uruguay is also analyzed but as a deviated case.

EL PACTO CORPORATIVO EN AMÉRICA LATINA¹

Fernando Errandonea

*A tus hombros cansados les quitarás la sombra,
cuando apagues la vela, antes de acostarte,
pues el calendario nos promete
más días que velas.*

Joseph Brodsky

Introducción al corporativismo

Estamos relativamente acostumbrados a percibir al actor social en términos de acción colectiva dirigida a elevar diversas clases de demandas al poder público establecido: el Estado. En otras palabras, hemos naturalizado que, de un lado, se ubica el actor social con sus demandas, y del otro, se encuentra el Estado, con sus decisiones públicas. Y que entre ambos —entre actor social y Estado—, hay “aire”, separación de ámbitos y funciones, frontera institucionalizada que define espacios jurídica y políticamente diferenciados. Y que si hay *algo* que los une, esto no es más que un vínculo adversativo, de enfrentamiento: una relación que generalmente es de suma cero, dado que lo que gana uno, lo pierde el otro. Es así que la historia del Primer Mundo ilustra sobre múltiples actores sociales dirigidos a reclamar derechos al Estado o denunciar acciones u omisiones de éste: desde el “movimiento cartista” en Inglaterra en demanda de la expansión del sufragio hasta los movimientos obreros en demanda de la jornada de ocho horas; desde los movimientos abolicionistas en Inglaterra y los Estados Unidos del siglo XIX hasta el movimiento ciudadano que marchó sobre el Pentágono en octubre de 1967, en demanda del fin a la intervención estadounidense en la guerra de Vietnam, como lo relata Norman Mailer en *Los ejércitos de la noche*.¹

En todos estos casos saltan a la vista algunas constantes: actores sociales de un lado, que ocupan un espacio público no estatal y levantan demandas dirigidas al poder público; del otro, el Estado ocupando el espacio oficial; y finalmente la relación adversativa entre ambos. Uno de los corolarios que se desprende de este panorama es la autonomía del actor social respecto del Estado y viceversa. Un segundo corolario es el carácter de “actor puro” del movimiento social, como diría Alain Touraine. Un tercer corolario es la idéntica condición de

¹ El presente ensayo obtuvo el Primer Premio en el Concurso Anual del MEC (Ministerio de Educación y Cultura), categoría inédito y género "Obras Sobre Ciencias Sociales y Jurídicas" en el años 2013. El título bajo el cual fue presentado al concurso es: “Terquedad de las estructuras fusionadas de la ‘matriz clásica’ luego de la reforma neoclásica: los casos de Argentina, México, Uruguay y Venezuela”. y 2007. Agradezco los excelentes aportes a una versión anterior a este trabajo realizados por la politóloga argentina Marina Falvo y por el economista Rubén Lo Vuolo. Fue clave contar con los luminosos consejos bibliográficos de la socióloga Alicia Lissidini, así como con la aguda devolución del sociólogo José Luis Castagnola a unos apuntes dispersos sobre el fenómeno kirchnerista. A todos ellos, mi reconocimiento y las gracias. Errores y omisiones corren por mi cuenta. La idea originaria del artículo surgió a partir de la lectura cruzada de textos de Marcelo Cavarozzi, Manuel Antonio Garretón y Alain Touraine. La versión que aquí se publica es similar respecto al ensayo presentado al concurso del MEC. Fueron introducidos algunos agregados, sobre todo en notas al final, a los efectos de profundizar algunos puntos y ajustar el texto al año 2014.

“actor puro” del Estado. En otras palabras —y si unimos los tres corolarios—, lo que salta a la vista es la falta de imbricación entre actor social y Estado, la inexistencia de una relación estructural-funcional vinculante entre ambos.

En el presente trabajo, que tiene como escenario América Latina, nos esforzamos por mostrar, en cambio, que en algunos países predominan los “actores mixtos” o “actores híbridos” frente a los actores puros, y que en vez de autonomía entre actor social y Estado, lo que prima es penetración mutua: imbricación (Touraine, 1987). Hay incluso un tercer actor que participa de esta dinámica, y es el partido político. Y eventualmente un cuarto: la empresa. Como resultado de esa imbricación entre actor social, Estado, partido y empresa, se consolidan experiencias de colonización tanto del aparato del Estado por los partidos como la cooptación de los actores sociales por parte de elites estatales y partidarias. También se dan cuadros de fusión entre autoridades que fungen como políticos ocultos y empresarios amparados bajo el alero del Estado, y del que se sirven a cambio de lealtades políticas. El punto extremo de la fusión entre política y empresa es la emergencia de políticos-empresarios surgidos bajo la sombra del Estado.

En efecto, los actores políticos (partidos, Estado), económicos (empresas) y sociales (sindicatos, movimientos sociales) en una parte de los países de América Latina no han mostrado autonomía y se han fusionado entre sí, como lo ha mostrado Alain Touraine (1987).²

Los *Estados* latinoamericanos no fueron ni son Estados weberianos, o sea, Estados con autonomía respecto de otros poderes. Tampoco han construido un aparato administrativo de “servidores civiles”, de naturaleza técnica o meritocrática e independiente de los partidos. En cambio, fueron y siguen siendo en su mayoría Estados capturados por partidos, burocracias ritualistas, gobiernos de turno y corporaciones (empresariales y/o sindicales).

Los *actores económicos*, por su parte, no fueron ni son actores schumpeterianos, dirigidos a crear innovación o destrucción-creativa. En vez de triunfar en mercados más o menos competitivos, las empresas exitosas resultan de un “capitalismo de amigos” generador de canales privilegiados de acumulación. En el territorio de los actores económicos no prevalece una lógica autónoma y competitiva sino una lógica política, prebendaria y mafiosa, donde las cuotas de mercado y las medidas de protección se pagan con favores a los gobiernos y dirigentes políticos.³

Los *actores sociales*, en particular los sindicatos pero no sólo ellos, tampoco han sido autónomos: en vez de ello, los sindicalistas han formado parte de estructuras partidarias y estatales a cuyas lógicas se han tenido que adaptar o subordinar. Y en caso de no hacerlo, han sufrido las consecuencias de su disidencia.⁴ En efecto, los dirigentes sindicales, al doble mandato partidario y sindical, sumaron el rol de cuadros del Estado, de gerentes de servicios y empresas del Estado, y el de arietes contra los “enemigos del régimen”, sobre todo en los regímenes llamados populistas o nacional-populares.

Esta “fusión” entre Estado, partidos, actores económicos y actores sociales se configuró bajo lo que se ha llamado la “matriz sociopolítica clásica”, vigente en América Latina desde los años 30 hasta los años 80 del siglo XX (Cavarozzi, 1991; Garretón y Espinosa, 1992; Mascareño, 2009). Posteriormente, la ola de reformas neoclásicas que pusiera fin a la Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI),⁵ intentó desarticular la matriz sociopolítica clásica, aunque sin mayor éxito en algunos de los casos que analizamos.⁶

El *tema* de este ensayo, pues, puede ser enunciado como la terquedad de la matriz sociopolítica clásica a pesar de la política reformista neoclásica de los años 80 y 90s.

La *pregunta* puede enunciarse a través de tres sub-interrogantes. ¿Es resistente la “matriz sociopolítica clásica” a los cambios suscitados por el impulso reformista neoclásico de

los años 90s? ¿O más bien se trata de una matriz sociopolítica porosa a los cambios y sujeta a una reconfiguración profunda de las relaciones entre actores socioeconómicos, Estado y sistema de representación política? ¿O varía de acuerdo al caso estudiado?⁷

Primera aclaración. La “matriz sociopolítica clásica” se vincula con el régimen de Industrialización Sustitutiva de Importaciones (ISI), pivoteada por el Estado y que incluye un triángulo pactista anti-schumpeteriano⁸ compuesto por: a) el Estado; b) los sindicatos; c) y las empresas industriales urbanas protegidas por un modelo de “cierre comercial” (Filgueira F., 2000 y 2011).

Segunda aclaración. La “matriz sociopolítica” en el ámbito laboral y social, en algunos cuantos países, se definió en términos de fusión de actores y pacto corporativo. En breve, *corporativismo*, con la consiguiente interpenetración entre lo público-estatal y lo privado-corporativo.⁹ Hay que precisar que, como bien dice Xelhuantzi López, “el concepto es de los que se conocen como de rango medio de abstracción; no es un concepto universalmente incluyente y por lo mismo acepta adaptaciones, particularidades y estiramientos” (Xelhuantzi López, 2006: 14-15). Sin embargo, este tipo de trama no fue unánime: Uruguay, Chile y Costa Rica, entre otros de los llamados países de ingreso medio, se mantuvieron *latu sensu* al margen de este tipo de pacto de dominación.

El *objetivo* del trabajo es ver si las políticas neoliberales de los años 90s lograron afectar (y en qué medida) la articulación entre tres actores clave de la matriz sociopolítica (Estado, partido, sindicatos) o si, por el contrario, no lo hicieron en la medida esperada y se verificaron continuidades junto a las rupturas. El objetivo es analizar a la luz de los conceptos de “fusión de actores” y “ausencia de actores puros”, de Alain Touraine (1987 y 1989), y de elementos teóricos de la “matriz sociopolítica” de Manuel Antonio Garretón, Marcelo Cavarozzi y otros (2004), el juego de cambios y continuidades de la economía política de actores del Estado Social a través de cuatro casos empíricos: Argentina, México, Venezuela y Uruguay.

La *hipótesis* para el conjunto de países elegidos es de tipo *path dependant*: los legados históricos y los actores constituidos durante la hegemonía de la matriz sociopolítica clásica de la Sociedad Industrial de Estado Nacional (SIEN), ambientan y sobredeterminan los arreglos sociopolíticos de la matriz sociopolítica de la Sociedad Pos-Industrial Globalizada (SPIG),¹⁰ una vez realizadas las reformas de tipo neoliberal (Garretón, 2002). En este sentido, y para el caso específico de los actores que sustentan el arreglo sociopolítico del Estado Social Latinoamericano, la acción colectiva sigue estructurándose más en términos “clasistas” de la posición estructural de los individuos y grupos que bajo parámetros de sentido.

El *problema* es la elasticidad-rigidez en la relación entre actores, sistema de representación y Estado. O visto desde un umbral más alto de abstracción, el problema consiste en la relación entre la estructura y la acción.

Justificación de los casos. En gran parte la elección se justifica en función de la profundidad intermedia que adquirió el desarrollo del régimen sustitutivo de importaciones en los países referidos, que se diferencia tanto de Brasil, por un lado, como de países como Bolivia, Perú o Ecuador. Por su parte, el Estado Social, si bien ha tenido un arraigo y naturaleza distinta en los cuatro países, ninguno ha sido de tipo excluyente (Filgueira F., 2000).¹¹

Supuestos. Primero, se opta aquí por una óptica que parte del paradigma de la dominación y no del paradigma de la integración. O mejor dicho, la integración social se inscribe dentro del marco teórico de la dominación. Se habla de pacto corporativo de dominación, un concepto similar al de “hegemonía” en Gramsci, que en una de sus acepciones quiere decir consenso más coacción.

Segundo, en las sociedades latinoamericanas se conjugan líneas de ruptura y líneas de continuidad. Una prestigiosa literatura marca algunas líneas de ruptura (entre otros Garretón, Beck, Sassen): liberalización financiera, apertura comercial, reforma laboral, etc. Pero junto a éstas, también hubo líneas de continuidad. Tras dos décadas de “neoliberalismo fallido”, el estado de cosas en América Latina presenta en efecto ciertas líneas de continuidad.¹²

Tercero, en América Latina se han dado dos momentos sucesivos: la Sociedad Industrial de Estado Nacional (SIEN) en que la estrategia económica dominante fue la Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI); y la Sociedad Pos-industrial Global, bajo la estrategia económica neoclásica del Nuevo Modelo Económico (NME) (Garretón, 2001), más allá de lo cual en algunas sociedades subsisten arreglos que guardan un parecido de familia respecto de los arreglos del pasado.

Marco teórico-analítico. Se usan en este trabajo las siguientes categorías o conceptos teóricos.

Primero: orientaciones de la acción colectiva. Para Touraine las “orientaciones de la acción colectiva” en la América Latina anterior a la ola neoclásica se perfilaban hacia: a) la debilidad de los actores de clase por segmentación en categorías socio-ocupacionales; b) la movilización política según un modelo *top-down*, de arriba hacia abajo; c) la permanencia de los status adscriptos y de una acción colectiva que entretejía elementos tradicionales y modernos; d) la formación de actores mixtos surgidos en la intersección de la estructura ocupacional, la emergencia de partidos políticos de carácter urbano con vocación nacional y popular, y un tipo de Estado que rompe, abandona, erosiona o limita, según los casos, el pacto oligárquico de fines del siglo XIX y principios del XX. Este perfil, según Touraine, queda desdibujado con el advenimiento de la economía global, al punto que sostiene que la política queda desplazada por el eje de la cultura y que lo social estalla por “arriba” (organismos multilaterales, nueva gobernanza global, etc.) y por “abajo” (neolocalismos, etc.) configurándose algunos de estos procesos: 1) la desocialización (desaparición de roles, normas y valores comunes mediante los cuales los hombres construían su mundo de vida); 2) la desinstitucionalización (desaparición de normas codificadas y juicios de normalidad); y 3) la desmodernización (dado entre otros fenómenos por la descomposición de las ciudades). (Ver Touraine, 1987, 1994, 1995 y 2006).

Segundo: matriz sociopolítica. Según Mascareño, “la matriz sociopolítica (consiste) en el espacio donde los tipos concretos de acción y estructuras institucionales de una ‘sociedad polis’ se fusionan. En términos de Margaret Archer se denomina “fusión central” en que la acción y la estructura pierden autonomía por efecto de una tercera instancia que sobredetermina sus modos de relacionamiento” (Mascareño, 2009). En ese sentido, la matriz sociopolítica funciona como una categoría teórica de alcance medio. Garretón distingue dos matrices: la matriz sociopolítica clásica (dada por la Sociedad Industrial de Estado Nacional, SIEN) y la matriz sociopolítica contemporánea (dada por la Sociedad Post-Industrial Globalizada, SPIG).

La matriz sociopolítica clásica consiste en una doble fusión. Por un lado, existió bajo la SIEN una ‘fusión de actores’ sociales y económicos con los actores políticos y el Estado. Interpretamos que esta configuración sociopolítica plasmó, en los hechos y en algunos casos nacionales, en un pacto corporativo de dominación en que actores socioeconómicos, sistema de representación y Estado se penetraron recíprocamente. La colonización de lo público por lo privado, y de lo privado por lo público fue una realidad, sobre todo en los países que ostentaron regímenes populistas. “Actores mixtos” dirá Alain Touraine, en el marco de su teoría de la acción. De todas maneras debe considerarse que aún en los sistemas corporativos de mayor arco de extensión, igualmente hubo “fugas”. En el presente trabajo se analiza la configuración sociopolítico-estatal en dos momentos históricos: antes de las reformas de

mercado y después de las mismas. Por otro lado, la matriz clásica también implicó una 'fusión de diferentes procesos': "desarrollo, modernización, integración social y autonomía nacional" (Garretón, 2001).

La matriz sociopolítica globalizada, por su parte, se manifiesta en la "desarticulación de los actores clásicos" y en la "explosión de identidades adscriptivas o comunitaristas" (Garretón, 2001).

Caracterizo la matriz sociopolítica clásica en cuanto a la relaciones laborales refiere de *Argentina* como "corporativismo segmentario no estatal o societario", donde la fusión principal se entabla entre el Estado-Partido y el nuevo sindicalismo peronista de los años 40, pero en que el sindicalismo impone cuestiones de agenda social al poder y pervive más allá de la proscripción del Partido Justicialista. Y de manera periférica, también hay cierta fusión entre el Estado-Partido y la Confederación General Empresaria (CGE), cuyo peso es muy inferior a la UIA (Unión Industrial Argentina).

Caracterizo al de *México* como régimen "corporativismo estatal" en el marco de un unicato partidario o partido-hegemónico, aunque con ciertas cartas de chantaje por parte de los sindicatos como muestra parte de la literatura (Brachet-Márquez, 1997).

Caracterizo al de *Venezuela del Punto Fijo* como un "corporativismo tripartito" en el marco de un duopolio partidario cristalizado en la alternancia electoral entre Acción Democrática (AD) y Comité de Organización Política Electoral Independiente (COPEI) tanto como en la fusión entre partidos y organizaciones de las sociedades ligadas al capital y la empresa.

Uruguay carece de pacto corporativo de dominación sindical por dos razones: la ausencia de voluntad política por parte del gobierno de Batlle y Ordóñez que sentó un legado liberal reproducido por los gobiernos subsiguientes; y el carácter autonomista y clasista que mantuvo el sindicalismo uruguayo desde la Federación Obrera Regional del Uruguay (FORU) hasta el Plenario Intersindical de Trabajadores-Convención Nacional de Trabajadores PIT-CNT. Sin embargo, con el sector empresarial se establecieron hacia mediados del siglo pasado diversos arreglos institucionales que derivaron en "anillos burocráticos" entre empresarios y administradores. Asimismo se establecieron consejos tripartitos para la negociación de salarios y condiciones de trabajo de tipo neocorporativo, dotados de publicidad.¹³

Tercero: economía política de actores. Este concepto, central en el ensayo, se asocia con el sustrato socio-político en que descansa cualquier régimen laboral y social. O sea, alude al conjunto de acuerdos, pactos o pseudo-pactos entre actores institucionales, políticos y sociopolíticos. Cualquier Estado Laboral y de Bienestar se apoya en algunos pactos, más o menos sólidos y más o menos duraderos. O más o menos coloidales y más o menos efímeros. El modelo sueco, por ejemplo, se basa en un doble pacto: uno, entre actores sociales (el pacto rojo-verde) y el otro entre partidos (partido socialdemócrata y partido socialcristiano). Ha sido el más profundo y longevo de todos. El New Deal de los años 30 y 40s en los Estados Unidos, para dar un segundo ejemplo, también se basó en un acuerdo aunque de diferente tipo y mucho más acotado en el tiempo y en el espacio. En este caso, el acuerdo cristalizó en una alianza entre el gobierno, el movimiento obrero y el empresariado del norte. Los dueños de plantaciones del sur, a la manera de las oligarquías agro-exportadoras en América Latina, excluyeron la incorporación de esquemas laborales y sociales vigentes en el resto de la Unión. Así se conformó la alianza sobre la cual se levantó el *New Deal* y el *Fair Deal* de Franklin Delano Roosevelt. En Australia y Nueva Zelanda también hubo acuerdos que, a partir de los años 30s del siglo pasado, se mantienen con variantes hasta hoy.

Cuarto: sistema. El cuarto elemento es más un *plano* en el que se coloca el ensayo que un *elemento teórico* en sí mismo. Se trata del plano del sistema, que se vincula con un

universo instrumental de coordinación, competencia, conflicto y cooperación. 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: fundamentalmente, el dinero, el poder y el status. Si bien no son conceptos intercambiables, Adam Smith hablaba de “mano invisible”, Tönnies de “sociedad”, Parsons de “medios generalizados de comunicación”, Bourdieu de “campo”, y Habermas de “sistema”¹⁴ para referir a ciertos mecanismos de mediación más bien deslingüistizada y de una coordinación impersonal de la acción. En efecto, estos conceptos apuntan a lo mismo: a una interacción no mediada en lo fundamental por códigos lingüísticos ni por actos de habla que al cabo de un cierto recorrido previsto generan “integración” y también conflicto en el marco de estructuras jerárquicas de dominación. Por lo tanto, este trabajo tenderá a situarse más bien en el “sistema” y mucho menos en el plano del “mundo de vida” o del de los proyectos que incorporan dimensiones de “sentido” e “historicidad”. Este trabajo tiene que ver, en gran parte, con el pacto corporativo de dominación. Es decir, tiene que ver con la organización de un conjunto de intereses materiales que si bien tienen referencias simbólicas, no son éstas las determinantes en muchos casos... aunque en todo movimiento nacional popular las haya. Se trata de un pacto nunca estático, sujeto a la dinámica de la evolución, el cambio, la disolución, la reconstitución recargada, la re-producción, etc.

Sobre las *reformas neoclásicas*. Uno los objetivos de las reformas de mercado fue la de brindar autonomía a los ámbitos de acción de los actores: separar la órbita del Estado de las presiones sociales, fueran empresariales, sindicales o de otra índole. Lo que se quiere indagar es hasta qué punto las reformas de mercado lograron efectivamente autonomizar las órbitas de acción de los actores o si por el contrario éstos lograron prolongar la fusión característica de la matriz sociopolítica en su época clásica.

Para *empirizar* este problema sociológico se tomaron cuatro casos: Argentina, México, Venezuela y Uruguay. Se toma por último un caso contrastante: el de Chile.

Organización del trabajo. El apartado II coloca la pregunta de investigación, con algunos breves desarrollos. En el apartado III se sitúa el objetivo central de este trabajo. El apartado IV ensaya sobre la economía política de actores del esquema laboral y Estado Social durante el periodo de la SIEN. El apartado V describe y analiza la “matriz sociopolítica clásica” en el plano de las relaciones laborales en cuatro casos nacionales de la región: Argentina, México, Uruguay y Venezuela. El apartado VI describe las reformas neoliberales del Consenso de Washington. El apartado VII analiza las rutas por las que transitó la matriz sociopolítica en el plano del sistema de relaciones laborales tras la *Gran Transformación* de corte neoclásico en los cuatro países referidos. El apartado VIII deja anotados algunos comentarios finales.

¿Persistencia de la “matriz clásica” después de la reforma neoclásica?

Ésta es la pregunta que orienta el trabajo. Nos decía Alain Touraine (Touraine, 1987) que el laboratorio de experiencias, proyectos y modelos políticos diversos en que se había convertido América Latina mostraba, sin embargo, una regularidad empírica poderosa: la fusión entre sí de los actores sociales, de las fuerzas políticas y del Estado. También Kaufman en 1977, al referirse al corporativismo, nos hablaba en América Latina de la interpenetración entre los agentes público-estatales y los actores de índole privado-corporativo (Kaufman, 1977). Una colonización cruzada e instrumentalmente provechosa. Si bien hay diversos formatos de corporativismo, queda claro que las organizaciones estatalizadas o tuteladas

directamente por el Partido-Estado constituyen pilares de un gobierno autoritario o con rasgos autoritarios (Reyna, s/f). Sin embargo, este tipo de gobierno autoritario que en América Latina se presenta bajo la forma de regímenes populistas, a diferencia del Estado burocrático-autoritario descrito por O'Donnell (2009), resulta fuertemente incluyente de una parte de la sociedad civil. Generalmente se incluye bajo formatos corporativizados al trabajo, otras veces al capital y al trabajo, y en muy pocas oportunidades a otra serie de actores: profesionales u otros sectores de clase media, etc. La inclusión no se tramita por la vía pluralista sino de una manera tal que el gobierno, el Estado, la sociedad civil y el sistema de representación resultan yuxtapuestos o mutuamente imbricados (Garretón, 2001).

En efecto, el Estado en América Latina (y otros continentes del Tercer Mundo) había sido colonizado por partidos políticos, por el ejército como corporación, y por liderazgos populistas (como en Argentina, Bolivia, Brasil, México y Cuba). Igualmente, ha habido casos de que un Estado-Partido Demiurgo crea desde “arriba” organizaciones sociales del trabajo y eventualmente de la empresa, corporativizando su participación. En estos países la corporativización de los sindicatos (y a veces de las organizaciones empresariales) se erige en un pilar fundamental del sistema político y en un nodo en que la toma y daca se resuelve en el intercambio mutuamente beneficioso para los actores. La acción colectiva se organiza en esos casos a partir de incentivos selectivos gubernamentales (bienes y servicios públicos) a cambio de lealtad política por parte de sindicatos y otros actores. En estos casos, el Estado-Partido manipula e interviene dentro de ciertas restricciones a los sindicatos, colocándolos a su servicio, ya sea como dique de contención de disidencias internas, ariete político y/o apoyo electoral. Del otro lado, el sindicato igualmente activo, negocia mejoras, chantajea al gobierno del que forma parte, y accede a rentas, bienes y servicios públicos para gestionar o co-gestionar en favor de la entidad corporativa. Ambos actores se intercambian, igualmente, bienes simbólicos mutuamente provechosos en el que “El Pueblo” resulta apelado. No hay que presumir una convivencia armónica entre los actores ni tampoco en su interior: el conflicto sindicatos-gobierno, y la amenaza de disidencia sindical así como de represión gubernamental forman parte del juego corporativo, tanto como los actos de cooptación. En esta estructura de relaciones, el sindicalismo, y sobre todo su dirigencia, debe articular varias funciones en permanente tensión: primero, la defensoría de las condiciones salariales y laborales de los trabajadores sindicalizados; segundo, la dirigencia de una masa organizada que de él depende en más de un sentido; tercero, la delegatura del partido articulado al Estado; cuarto, la gestoría o co-gestoría de políticas públicas; quinto, la de ariete político contra los “enemigos” tipificados por el partido-Estado. Este tipo de sindicalismo suele ser buscador de rentas. También puede asumir modalidades cínicas de “sindicalismo de negocios”, que administra en su favor dineros que teóricamente pertenecen a la nación y deberían ser gestionados por el Estado a favor de la ciudadanía. Finalmente, promueve un tipo de relacionamiento con el gobierno de tipo subordinado aunque con márgenes de maniobra, mayores o menores según los casos. El “pacto de dominación corporativo” de tipo populista por ejemplo, consiste en una auténtica alianza entre el partido en el gobierno y el sindicalismo u otras organizaciones creadas por el gobierno.

También cuerpos organizados de funcionarios rentados han creado desde el Estado movimientos sociales (un ejemplo es el Sistema Nacional de Apoyo a la Movilización Social – SINAMOS– en Perú, bajo el gobierno de Velasco Alvarado) o han intentado manipular a las masas con mayor o menor éxito. Este estado de cosas subordina la sociedad al Estado, y la economía a la política en contextos en que los modelos de “cierre comercial” y “represión financiera” propios de la estrategia de Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI) lo hacían posible. Es así que en algunos países con mayor notoriedad que en otros (Chile pre-dictadura militar, Uruguay), la pugna por mayores recursos en la faz distributiva logró desplazar casi totalmente a la faz productiva, e incluso la fagocitó.

El arribo de las dictaduras militares en el Cono Sur hacia los 70s se fijó como objetivo desarticular el estado de cosas vigente, hacer “tabla rasa” con la ingeniería político-social de instituciones, organizaciones, actores y poderes montados por los regímenes anteriores, y si era posible, fundar una “nueva era” sobre la base de una economía “liberalizada”, estructuras despolitizadas y una cultura “saneada”.¹⁵ Para esto, contaron tanto con la fuerza de las armas como con el libreto neoliberal. Militares y economistas neoliberales tuvieron los mismos enemigos: la política, los sindicatos, los arreglos corporativos, el Estado, la democracia y por supuesto, el socialismo. Y la misma convicción: el gobierno debe ser insensible a las demandas sociales porque éstas tienden a sobre-expandirse y a beneficiar a “buscadores de renta”. De las tres, la dictadura chilena que gobernó al país de 1973 a 1990 fue la que llevó más lejos su apuesta de destrucción del pasado. De hecho, terminó con todas las clases y actores de la “Sociedad Industrial de Estado Nacional”: empresas mercado-internistas, hacendados tradicionales, sindicatos de la ciudad y el campo, partidos políticos. Ahora bien, que la dictadura de Pinochet hubiera sido nulamente receptiva a “intereses” sectoriales previos, incluidos los industriales, e incluso que los hubiera aniquilado por completo, no quiere decir que no hubiera sido decisiva en crear nuevos intereses. En este sentido, la política neoclásica de los *Chicago boys*, que se hicieron cargo de la política económica chilena durante la dictadura de Pinochet, creó nuevos intereses sectoriales, nuevos mercados, nuevas clases sociales, y nuevos actores. En el área del Estado Social, por ejemplo, creó instituciones privadas en la educación, Instituciones de Salud Previsional en la Salud (ISAPRES), Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) en el área de jubilaciones y pensiones. Sin embargo, no ocurrió lo mismo en Argentina y Uruguay, en que sobrevivieron los viejos actores de la sociedad industrial de Estado nacional junto al Estado Social tradicional en franco deterioro.

En un segundo turno, hacia los años 90s, las reformas neoliberales¹⁶ impulsadas por las Instituciones Financieras Internacionales (IFIs), volvieron a la región de la mano de “ciudadanías de baja intensidad”¹⁷ y “democracias delegativas”¹⁸ y sin alternancia ideológico-política significativa (Filgueira F. y otros, 2008: 112). Las reformas neoclásicas tuvieron entre sus cometidos autonomizar a la sociedad civil del Estado y los partidos, y a su vez, descolonizar la política pública de la influencia partidaria, de la presión corporativa y de los *rent seekers*. En más de un sentido, uno de los objetivos clave del impulso reformista neoclásico fue el de “desarraigar” el Estado, alejándolo de las demandas sociales y de las clientelas partidarias. Un Estado de *civil servants*, sin interferencias “exógenas”, eficiente, al servicio de un cliente: la población usuaria. Una política pavimentada de la demanda social. Y sindicatos profesionales, desafectados de apelaciones tribunicias. Para esto debía, por un lado, separarse y descentralizarse lo que todavía continuaba unido y centralizado: las funciones de financiamiento, asignación, gestión, administración, organización, aseguramiento y provisión de bienes y servicios públicos debían recaer en diversos agentes: Estado, empresas, actores mixtos, etc. Por otro lado, se debía desregular lo que trababa la creación de nuevos mercados o el “buen” funcionamiento de los viejos. Por último, se debía privatizar, que es una manera de descentralizar “desde arriba”. En términos de la teoría social latinoamericana, el resultado debía ser uno y el mismo: conferir autonomía a las esferas del Estado, el sindicato, el partido y la empresa.

¿Dio resultado en general este segundo impulso reformista? ¿O más bien las sociedades siguieron siendo similares a sí mismas? ¿Se logró la utopía neoclásica de la autonomía entre ámbitos y actores? ¿O la fusión de actores fue resistente y permaneció aún bajo otras modalidades? ¿Fue radicalmente desestructurada la “matriz clásica” latinoamericana por la oleada neoliberal? O bien, ¿a matriz clásica depuesta, matriz clásica recompuesta a pesar de la política neoclásica?

Objetivo central

El trabajo pretende poner a prueba la persistencia (o no) de una imbricación entre actores de la matriz sociopolítica. El objetivo es ver si las políticas neoliberales de los años 90s lograron afectar (y en qué medida) la articulación entre tres actores clave de la matriz sociopolítica (Estado, partido, sindicatos) en todos los casos a estudio, o si, por el contrario, no lo hicieron en la medida esperada y se verificaron en ocasiones más continuidades que rupturas. En otras palabras, el objetivo es analizar a la luz de los conceptos de “fusión de actores” y “ausencia de actores puros”, de Alain Touraine, y de elementos teóricos de la “matriz sociopolítica” de Manuel Antonio Garretón, el juego de cambios y continuidades de la economía política de actores del Estado Social a través de cuatro casos empíricos: Argentina, México, Venezuela y Uruguay.¹⁹

Para la realización del trabajo se debe proceder a abrir la “caja negra” del esquema laboral y eventualmente del Estado Social (ES), que en todos los países responde a un armado institucional distinto. Hay dos casos típico-ideales de tipo polar. Por un lado, se ubica el caso en que Estado, partido y gremiales (sindical, empresarial, etc.) guardan una perfecta autonomía entre sí. En democracias liberales o de tipo socialdemócrata, se han logrado consolidar marcos institucionales de relacionamiento en que Estado y sindicatos (y otros actores sociales) mantienen amplios márgenes de autonomía: el Estado no interviene en la arena sindical como actor colectivo organizado y al mismo tiempo el actor social no penetra las estructuras del Estado en busca de rentas, de administrar dineros oficiales ni de participar en la gestión de la política pública. En efecto, hay una afinidad electiva entre democracia y autonomía: *“un sistema político democrático no supone solamente la representatividad de las fuerzas políticas [...]; descansa igualmente en la existencia de actores sociales autónomos, representables, es decir, conscientes y organizados de manera directa y no solamente a través de agentes políticos”* (Touraine, 1987).²⁰

En el extremo opuesto, se ubica el caso de una fusión perfecta entre Estado, partido y gremiales. En este caso los actores sociales no se definen tanto por sus intereses materiales ni simbólicos sino por su inserción subordinada en un proceso de movilización política. De ahí que, *“la movilización se realiza desde arriba hacia abajo más que a partir de una base social hacia el poder”* (Touraine, 1987). Según Germani (1968) la facilidad con que procede la movilización política en época de Perón proviene del “estado de disponibilidad” de las masas populares del interior recién llegadas al conurbano bonaerense, que fueron integradas al universo de protección social del cual estaban totalmente al margen. Para ellas, la movilidad geográfica no sólo significó movilidad social sino sobre todo una revolución en sus relaciones sociales dado que el acceso a un repertorio creciente de derechos laborales y sociales anteriormente desconocido les permitió perder el miedo a ser “menos” y ganar en recursos organizativos, estructura de oportunidades y autoestima individual y colectiva. Sin embargo, la situación de “disponibilidad” no es tan clara dado que el sindicalismo argentino ya había realizado aprendizajes, ya había alcanzado ciertos logros y ya contaba con obras sociales en régimen de autogestión que finalmente lograron “imponer” al Estado. En este trabajo, como en el de Garretón y Touraine, el eje axial es el de autonomía / fusión.

Economía política de actores bajo la sien: el triángulo de la ISI

El esquema laboral y el Estado Social (ES) en los países de América Latina, si bien fueron diferentes en términos de definición (más o menos) amplia del riesgo social, condiciones de elegibilidad, cobertura, calidad de las prestaciones y grado de estratificación de los bienes y servicios a que accedía la población usuaria, tuvieron en común un mismo

sustento sociopolítico consistente en alianzas de segmentos de clases y actores. En el caso de América Latina bajo la Industrialización Sustitutiva de Importaciones (ISI), los actores clave de sustentación del ES fueron tres: Estado, empresas industriales nacionales y trabajo sindicalizado (Filgueira F., 1998). Pueden anotarse solo dos tipos de excepciones a esta regularidad empírica. Una primera es la de aquellos países que, como Brasil, llevaron a cabo sus etapas avanzadas del proceso sustitutivo sobre la base de la complementación entre empresas multinacionales, Estado, empresa privada nacional y sindicatos conniventes (Avelãs Nunes, 1990). El segundo tipo de excepción está dado por países como Venezuela o México que incluyeron al sistema de alianzas desarrollista el sector competitivo nacional, obteniendo a cambio dos ventajas operativas: menores costos de transacción y baja deslealtad política del eslabón más fuerte de la economía al estar su voz corporativizada. Vayamos a los casos “modales” y a la tríada de actores.

En primer lugar, el *Estado* en la mayoría de los países donde se dio la ISI actuó como pivote y financió el crecimiento industrial a través de subsidios, reintegros, pre-financiamientos, 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 (Filgueira F., Errandonea F., Kaztman, 2009).

En segundo lugar, las *empresas* protegidas y dirigidas al mercado interno iniciaron un periodo de auge expresado en el crecimiento sostenido del PBI industrial en el PBI nacional. De 1950 a 1980 se ha multiplicado por cinco el PBI de la región, ya que aumentó de manera sostenida a la tasa de 5.5%. Incluso a la luz de los resultados de la “década perdida”, algunos se han preguntado por qué no denominar a los treinta años a partir de la Segunda Guerra Mundial, los “treinta gloriosos años” de la economía latinoamericana, para utilizar los términos con que Jean Fourastié se refiere a los años de prosperidad en la posguerra europea (Hirschman, 1996). La contracara de esta situación residió tanto en empresas que trasladaban el aumento de costos fijos o variables al consumo como en empresarios rentistas, en connivencia muchas veces con gobiernos que trataban a los bienes públicos como si fueran propios (Filgueira F., Errandonea F., Kaztman, 2009).

En tercer lugar el *trabajo formal urbano y sindicalizado* fue igualmente beneficiario de este modelo a través de una política de ingresos y una protección social incompleta y estratificada (Filgueira y Filgueira, 1996). En tanto el acceso a los derechos del ES era de tipo “meritocrático” o “corporativo” al estar articulado al status laboral y profesional, no pertenecían al trabajador sino a la inserción al empleo formal. Gracias a la acción colectiva de grupos organizados y de la permeabilidad relativa del Estado, se conformó una red de protección laboral y social para aquellos que trabajaban formalmente y tenían sindicato. El desarrollo de la seguridad social en América Latina comenzó a partir del estrato militar y siguió con los empleados civiles de la administración central y la judicatura. Posteriormente, lograron acceder al sistema diversos sectores de la clase media y trabajadora: profesores, empleados bancarios, periodistas, ferrocarrileros, trabajadores portuarios, etc. Los últimos en ser incorporados fueron los asalariados del campo y el servicio doméstico. Este carácter corporativo bismarckiano promovió segmentación del sistema de prestaciones (Mesa-Lago, 1991). Y el tratamiento desigual a los iguales, derivó en fragmentación y una estratificación más o menos pronunciada según los países.

Casos nacionales: Argentina, México, Uruguay y Venezuela

La forma en que se articularon los actores que sustentaban el ES varió entre los países latinoamericanos según el eje “autonomía / fusión”. Éste eje, central en los textos de Touraine, Garretón y Mascareño ya referidos, también lo es en los clásicos escritos de Schmitter (1992). Los países a estudio son cuatro: Argentina, México, Venezuela y Uruguay.

5.1. Comentarios generales

Los países a estudio son cuatro: Argentina, México, Venezuela y Uruguay. Van acá algunos comentarios generales.

Primero, en tres de los cuatro países se da la fusión entre el Estado y (al menos) una parte de la sociedad civil ligada a la producción, bajo la vigencia de la SIEN.

Segundo, en tres de ellos la movilización política es “desde arriba” y juega como correlato de un actor social subordinado a una lógica política y estatal. En ocasiones ese actor puede ser subordinado y subordinante a la vez.

Tercero, en uno de los cuatro países existe denegación recíproca de legitimidad y ausencia de compromisos compartidos de valor y sentido entre los actores del sistema de representación. En efecto, la historia de la Argentina puede entenderse como la historia de la ausencia de un sistema de partidos por “denegación recíproca de legitimidad” entre los actores, según la fórmula de Halperin Donghi en *Argentina en el callejón* (1995). El correlato a nivel de la economía política de actores del ES ha sido la crónica inestabilidad de los pactos institucionales entre gobiernos, sindicatos y gremiales de empresarios.

Cuarto, en tres de los países los actores muestran una clara primacía de lo instrumental sobre lo ideológico, derivada de la raíz difusa de su doctrina hegemónica, de la debilidad de los actores de clase y del carácter transaccional de los liderazgos políticos, a diferencia de lo que puede constatarse tanto en Chile como Uruguay, en que actores sociopolíticos portadores de programas e ideologías de clase asumen protagonismos dotados de fuerte autonomía. Hay que aclarar que en el caso de Uruguay el actor sindical comenzó a cambiar en tiempos recientes, acaso después de la dictadura, ya que no siempre fue homogéneamente ideológico. En otras palabras, las dirigencias sindicales fueron altamente ideologizadas aunque no así sus bases. Hasta tiempos recientes se dio en el país una poderosa desarticulación entre la “arena sindical”, en que el trabajador de base votaba a un dirigente gremial portador de una ideología clasista, y la “arena electoral”, en que el mismo trabajador votaba como ciudadano por representantes de los partidos tradicionales, lo cual ha sido visto como una singularidad uruguaya (Gargiulo, 1986). A partir de la salida de la dictadura y el retorno democrático de 1985, las arenas electoral y sindical comenzaron a compaginarse y a converger, superando lo que puede ser visto desde el punto de vista de un observador externo como “disonancia cognitiva” en el actor. En los hechos, el actor sindical anterior a los años 70s conservaba una alta dosis de racionalidad porque sacaba provecho a dos bandas. A través del “club” partidario colorado o blanco, el ciudadano lograba accesos abreviados a vivienda, jubilación, pensiones, telefonía, créditos, etc. así como inserciones laborales en el Estado para él o sus hijos, etc. A través del sindicato, el trabajador obtenía mejoras salariales y mejores condiciones de trabajo. Como observaron con agudeza Alfredo

Errandonea y Daniel Costábile, hasta la década del sesenta la organización sindical en Uruguay había observado una “pauta dualista” que combinaba una definición mediatista y finalista de las dirigencias, identificadas con la causa revolucionaria, y una acción colectiva inmediateista e instrumental de las bases, para cuyos miembros el sindicato era un medio de mejora salarial y laboral a corto plazo. Por eso el sindicalismo era al mismo tiempo parte de la “oposición política”, por los lazos que sus dirigentes mantenían con los partidos de izquierda, y un “grupo de presión” ante el sistema político en demanda de aumento de salario, restricción de la jornada de trabajo y condiciones laborales (Errandonea A. y Costábile, 1969).

5.2. Peculiaridades

Ninguno de los países latinoamericanos se construyó sobre la base del mercado, la ley y la descentralización programada. América Latina se construyó sobre la base de una confederación de poderes fácticos que tuvieron la particularidad de imbricarse fuertemente.²¹

5.3. Argentina: “corporativismo segmentario”

Hay dos grandes pactos en la historia de Argentina: el pacto federal y el pacto corporativo. Una vez derrotadas políticamente las elites regionales, el poder central procede a una reorganización sobre bases no territoriales en pos de estabilidad. Durante el siglo XX el pacto corporativo se manifiesta con claridad en cuatro ocasiones: los gobiernos de Perón (1946-1952, 1952-1955, 1973-1974), Frondizi (1958-1962), Onganía (1966-1970) y Menem (1989-1995 y 1995-1999). “Todos ellos apelan al rol de las grandes corporaciones (iglesia, fuerzas armadas, sindicatos) y ‘fuerzas vivas’ (empresarios) para lograr estabilidad institucional” (Delich, s/f, en realidad el autor refiere solo a los tres primeros pero es aplicable también a Menem).²²

El Estado en Argentina fue y continúa siendo débil. En el siglo XIX fue un Estado recostado sobre la oligarquía terrateniente, llegando a configurar un régimen oligárquico en que las elites políticamente dirigentes y las élites económicamente dominantes intercambiaban favores y se yuxtaponían parcialmente. En el siglo XX la elite agro-exportadora, al conseguir retener el control sobre la tierra, hacerse del grueso de las divisas generadas por la exportación de alimentos y materias primas, imponerse a los gobiernos mediante presiones devaluatorias y mantener a raya el Estado de Bienestar vigente en el mundo industrial y urbano, operó un límite al poder del Estado. De carácter artesanal, patrimonialista y clientelar, asentado en pseudo-acuerdos de corto plazo, derivado en una sumatoria de cuerpos cuasi-autónomos, penetrado por grupos de presión, capturado por poderosos intereses y usado como botín de los gobiernos de turno, el Estado argentino careció asimismo de capacidades básicas en sectores clave: agropecuario, agroalimentario y, luego, también en telecomunicaciones (Oszlak, 2005). Los déficits fueron de reglas de juego, coordinación interinstitucional, esquemas organizativos, de recursos materiales y en recursos humanos calificados.

Hacia mediados de siglo y en medio de una demanda excepcional para los *commodities* pampeanos, Perón logró consolidar en Argentina un pacto corporativo. El

resultado fue que ese sistema de pactos entre intereses privados y Estado que se justificaban en nombre de la lucha anti-oligárquica, rápida y previsiblemente se convirtió en un haz de mecanismos de conservación, en repartos espurios de poder y riquezas, incentivos a la proliferación de *rent seekers* y el debilitamiento aún mayor de la autonomía del Estado.

En Argentina bajo la ISI se formalizó lo que podríamos llamar un pacto corporativo de dominación, de tipo “segmentario” e “incompleto” (O’Donnell, 1977). Éste incluyó al sindicalismo pero no hizo lo mismo con el núcleo más importante de la gremial de empresarios por falta de poder suficiente por parte del Estado. De ahí su carácter “segmentario”. Se caracterizó por la fusión entre Estado, partido y actor sindical. O sea, en el contexto sociopolítico de la segunda posguerra el dirigente sindical comenzó a configurarse al mismo tiempo como representante de sus bases, integrante del Partido Justicialista, cogestor de políticas públicas, ariete político del régimen y carta de estabilidad bajo las presidencias peronistas. Figura proteica y símbolo de condensación de una matriz sociopolítica de fusión, el perfil del dirigente sindical daba cuenta de la interpenetración entre tres actores distintos: Estado, partido y sindicato. Sin embargo, las corporaciones retienen poder público estatal (obras sociales) dado que su incorporación al pacto de dominación no resultó, como en algunas experiencias europeas, de un diseño político arquitectónico formulado por un Estado relativamente autónomo sino de una salida de “emergencia” a una serie de conflictos de intereses y crisis políticas en que ninguno de los actores logró imponer totalmente sus preferencias pero en que algunos soldaron vínculos de fuerte imbricación. El nuevo sindicalismo peronista, instalado en el medio de lealtades cruzadas e interdependencia funcional con el Estado y el partido, desplazó de la competencia sindical interna a la izquierda anarquista, comunista y socialista, y se prestó a protagonizar episodios de movilización política impulsada por el régimen contra la “oligarquía”, la Iglesia, la empresa capitalista, los socialistas, etc. Sin embargo, el Estado resultó ser recesivo e imposibilitado de convertirse en juez o árbitro de una maraña de demandas contrapuestas por carecer de un mecanismo de concertación general (Lo Vuolo y Barbeito, 1998), a diferencia de lo que ocurriera con el “Estado de compromiso” de Chile o con los resortes neocorporativos en Uruguay plasmados en los Consejos de Salarios. Uno de los objetivos de este trabajo es indagar si la referida movilización apuntalada desde fuera y la fuerte imbricación sindicalismo-Estado con componentes “estatalistas” y “societarios” cambiaron sustantivamente o hubo también continuidades una vez realizadas las reformas neoliberales en los años 90s.

Antes hay que subrayar algunas cuestiones. Una de ellas es que entre el desarrollo económico argentino y el desarrollo social hubo históricamente una pauta de sincronía, a diferencia de lo que ocurriera en Brasil o México. En efecto, Argentina ostentaba hacia 1950 el producto bruto industrial más alto de la región latinoamericana y caribeña, y al mismo tiempo ostentaba uno de los sistemas más desarrollados de bienestar laboral y social basado en la regulación de la relación capital-trabajo, el crecimiento del salario, un sistema de seguros sociales amplio, y la extensión de la educación pública. Salvo acaso la educación, el resto del edificio de protección social se realizó por la vía de una amplia alianza entre sindicatos y Estado (Andrenacci, Falappa y Lvovich, 2004). Después de un empuje decisivo bajo el llamado “peronismo clásico” (1946-1955), el Estado Social siguió su evolución bajo diversos regímenes políticos aunque hacia los años setentas revelaba ya signos de agotamiento, entre los cuales se cuenta la desfinanciación de la seguridad social, la privatización del sector obras sociales

(salud corporativa) y la fragmentación en pensiones. Al mismo tiempo, el Estado, que ya no recaudaba como en los años del peronismo, pierde importancia relativa y de la mano de regímenes escasamente obreristas, e intenta cortar amarras con los sindicatos, los cuales sin embargo ensayan diversos modelos de adaptación a las nuevas reglas del juego.

El Estado Social o Estado de Bienestar argentino, al igual que la mayoría de los construidos en América Latina y Europa continental, es estratificado, corporativo en pensiones y salud, e híbrido. Sin embargo, presenta rasgos propios.

Una primera especificidad descansa en el referido arreglo de tipo corporativista en algunas políticas públicas —que comparte con el México anterior a Salinas de Gortari y la Venezuela de “Punto Fijo”, entre otros— y en la debilidad relativa del Estado para conducir las líneas generales de este arreglo,²³ al punto que se puede hablar de “corporativismo societario”. Sobre los arreglos corporativos en Argentina, recuérdese tres cuestiones.

La primera es, como ya se refirió, que los acuerdos corporativos no surgieron en Argentina —como sí en México, Bélgica y Holanda— como resultado de una iniciativa de un Estado relativamente autónomo sino como una solución de compromiso en la que ninguno de los actores tuvo la fuerza para imponerse al otro, debiendo conformarse con resultados subóptimos (ver Schmitter, 1992).

La segunda cuestión, derivada de la primera, es que el ES argentino osciló entre lo “arquitectónico” y lo “artesanal” y frecuentemente fue menos lo primero que lo segundo, como consecuencia de la inestabilidad relativa de los pactos institucionales entre actores. Una parte de la bibliografía ha hablado de “pseudos-compromisos” (Lo Vuolo y Barbeito, 1993) mientras que otros autores hablan de mezcla de pluralismo y corporativismo para algunas políticas (Alonso, 2003). Lo cierto es que el ES en Argentina careció de mecanismos de representación estable y legítima de intereses, de carácter neocorporativo. Entre otras razones militaron el déficit de “estatalidad” (Sikkink, 1993)²⁴, la inexistencia de un sistema de partidos estable por denegación recíproca de legitimidad entre actores (Halperin Donghi, 1994) y la irrupción militarista. Mientras que otros países lograron la representación estable del capital, trabajo y Estado en instancias institucionales de diálogo social, los acuerdos en Argentina no contaron con un mecanismo neocorporativo²⁵ de esta naturaleza que diera fuerza pública y estabilidad a lo pactado, y entonces las pugnas redistributivas se libraban *ad hoc* y entre bambalinas.

La tercera cuestión es que este arreglo corporativista inestable es menos de carácter estatal que societario en Argentina, con los correlatos de privatización del espacio público. Esto queda ilustrado a través de los mecanismos de representación de intereses en sectores tan distintos como las obras sociales y la lechería (Alonso, 2003). Una primera consecuencia de este tipo de arreglos corporativos es que las corporaciones retienen poder público estatal es la de desplazar (parcial o totalmente) a los poderes representativos de la formulación de las políticas públicas en áreas estratégicas. Otra consecuencia igualmente importante fue la emergencia de representantes sindicales articulados de manera más o menos permanente a la negociación con el Estado: son los sindicalistas profesionales. Se abre paso una figura sindical proteica, como fue referido arriba. Sin embargo, lo que ha predominado históricamente en el sindicalismo argentino en ciertos periodos han sido figuras dirigentes desacopladas de las bases, con tendencias cupulares, excluyentes, corruptas y mafiosas, responsables de tejer redes de matonaje y de negociar ante sí con los gobiernos de turno, incluidas dictaduras militares.²⁶

Una segunda especificidad del ES argentino está relacionada con el carácter de Estado recesivo y defensivo, de retaguardia, imposibilitado de producir y conducir un pacto social robusto, estable y de largo plazo. Una consecuencia negativa de la acción inarticulada de corporaciones sin contrapeso por parte del Estado fue la acumulación de tensiones en la actividad fiscal que terminara absorbiendo los contribuyentes en su conjunto y que colocara al Estado al borde de una crónica “crisis de racionalidad”. Este proceso duró varias décadas.

Una tercera especificidad del ES argentino reside en la clara primacía de lo instrumental sobre lo ideológico, derivado de la raíz política peronista.²⁷ *“La visión instrumental del sistema de políticas públicas también ayudó a consolidar un patrón de cooptación de lealtades políticas mediante la distribución de prebendas (...)”* (Lo Vuolo y Barbeito, 1998; y Halperín Donghi, 1991, citado por los autores).

Por último, cabe preguntar cómo se sustentó el EB en Argentina. Desde el punto de vista social, se sustentó en la alianza desarrollista entre Estado, sindicatos y empresas nacionales, formales y urbanas. Para Guillermo O’Donnell, entre las características de la alianza sostenida entre la burguesía local (nucleada en la CGE) con los trabajadores sindicalizados (CGT) y el Estado en Argentina, se cuentan la de haber sido “esporádica pero recurrente”, “defensiva” frente a la burguesía pampeana, “policlasista”, “exitosa” en cuanto a logro de metas y movilizadora de la “memoria colectiva” (O’Donnell, 1977). El sustento sociopolítico del ES argentino no consistió, pues, en amplias ni estables alianzas sociales y partidarias, como en cambio sucedió en otras partes de la región y el mundo.

5.4. México: pacto corporativo denso y amplio en régimen de unicato político

México ha ostentado por décadas un sistema político de partido más que hegemónico y un Estado lo suficientemente autónomo como para promover un desarrollo al margen de las elites. La revolución liquidó las oligarquías regionales y fundó sus propias bases de sustentación: nuevas elites político-empresariales fusionadas. Tras la culminación del proceso revolucionario, una vez institucionalizada la “Revolución”, la autonomía del Estado mexicano logró mantenerse sobre la base del control, la cooptación de los disidentes, la muerte civil, las amenazas, la represión quirúrgica de los enemigos o la represión indiscriminada con miles de desaparecidos de miembros pertenecientes a organizaciones masivas, cuyos familiares, por miedo implosivo, no se han animado a generar marcos para la construcción de una memoria colectiva. La contrapartida de la relativamente alta autonomía del Estado fue la muy baja autonomía del sindicalismo.

En México bajo la ISI y aún antes se formalizó un pacto corporativo de dominación, aunque éste fue de tipo estatal e integral; y no societario ni segmentario, como en cambio lo fue el argentino. De ahí que el mexicano fue el modelo corporativo más completo que ostentara América Latina. El Estado organizó múltiples sectores sociales, y en el límite, también creó sociedad civil y cultura política. El corporativismo mexicano modelado por un Estado autocrático emanado de una revolución político-social logró integrar forzosamente la representación de intereses de la casi totalidad de la población a través de organizaciones verticales de masa a las que a su vez concedió reconocimiento legal y los derechos sindicales básicos (huelga, contratación colectiva). Integró corporativamente a sindicatos urbanos, campesinos y empresarios (Bizberg, 2004).

En este contexto destacaran en los hechos tres figuras: a) dirigentes sindicales vinculados a las elites gobernantes y/o empresariales e impuestos por éstas, legalizados por el régimen al situarlos en cargos de instituciones públicas de trabajo, con autonomía acotada respecto del esquema de poder del régimen priísta, y desmarcados más o menos de sus bases a las que no representaban cabalmente al actuar fundamentalmente como operadores políticos de la empresa y del Partido-Estado;²⁸ b) políticos-empresarios cuyos negocios dependían casi exclusivamente de la extracción rentística estatal; c) cuadros dirigentes del Estado y el PRI.

Este pacto corporativo de dominación supone por parte de las elites gubernativas el armado de un sindicalismo desde el poder, regulado, controlado, intervenido, tutelado, regulado por una arquitectura institucional corporativa,²⁹ y sometido eventualmente a la disuasión y la fuerza coactiva del Estado, que al tiempo que reconoce también coarta el derecho de huelga, e impide la formación de sindicatos independientes.

Pero no todo era tutela directa, coerción y coacción; también había participación del sindicalismo en políticas públicas. Porque ese sindicalismo, al mismo tiempo, era cogestor de políticas públicas. “Hacer copartícipes a algunos dirigentes sindicales de dicho poder, en lo político y lo económico, fue desde entonces una pieza importante en dichos modelos”, dado que neutralizaba al mismo tiempo la posibilidad de que los trabajadores plantearan proyectos alternativos basados en la clase social (Xelhuantzi López, 2006: 11).

En este modelo de sindicalismo, la vinculación estructural de los grupos empresariales con el poder político ha sido un factor clave que contribuye a explicar el modelo laboral mexicano.

Otro factor clave es la subordinación del sindicalismo al partido oficial identificado con el Estado, lo que ha ido en detrimento de la autonomía, la democracia sindical y la movilización centrada en objetivos de clase trabajadora. Y también ha deteriorado fuertemente el pluralismo ideológico y hasta la propia vocación ideológica del sindicalismo. En cuanto al pluralismo ideológico, “si bien dicha pluralidad no pudo ser extinguida, sí resultó muy vulnerada desde principios del siglo XX en favor de doctrinas y de ideologías ‘oficiales’ de sindicalismo; el llamado nacionalismo revolucionario fue, durante muchos años, la más importante de ellas. Las corrientes ideológicas y políticas que no se sometieron o que discrepaban sustancialmente de las ideologías oficiales fueron condenadas y sus organizaciones acosadas; tal fue el caso del anarquismo (magonismo) e incluso del sindicalismo católico” (Xelhuantzi López, 2006). En este sentido, el movimiento sindical bajo el peronismo dibujó una ruta similar: las corrientes anarquistas, socialistas y comunistas fueron aplastadas y sólo se hicieron del poder sindical las corrientes peronistas. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que en México el sindicalista de raíz marxista y simpatizante del Partido Comunista Vicente Lombardo Toledano logró fundar en 1936 y liderar hasta 1940 la Confederación de Trabajadores de México (CTM). Su pensamiento y acción se dirigieron a dotar de autonomía y poder a la clase trabajadora frente al PRI y al poder público del Estado.³⁰

Simultáneamente, el sindicalismo mexicano perdió vocación ideológica en aras de componentes instrumentales. Porque debe aclararse que ese “nacionalismo revolucionario” era difuso desde el punto de vista ideológico y predominantemente instrumental en su accionar.

El corporativismo mexicano comparte con el argentino los siguientes rasgos: a) monopolio de la representación en la negociación; b) adhesión forzosa a las organizaciones sindicales controladas por el régimen; c) organización jerárquica y vertical similar a la de una corporación; d) adoctrinamiento en la ideología oficial llamada “nacionalismo revolucionario” (Xelhuantzi López, 2006); e) escasos márgenes para la movilización autónoma. También es

cierto que hubo margen para otro tipo de organizaciones sindicales como la CTM (Confederación de Trabajadores de México), que fundara el dirigente sindical marxista Vicente Lombardo Toledano.

El poder, a su vez, estaba fuertemente concentrado en el Presidente pero el PRI mediaba generalmente con éxito entre la presidencia y los sectores verticalmente organizados. “Para hacerlo, el PRI se organizó sectorialmente, con sus federaciones ‘populares’ de campesinos y trabajadores [urbanos], formando canales para la articulación de intereses [...] No sólo los sectores empobrecidos estuvieron comprometidos con esta estructura corporativista sino también los grupos de clase media incluyendo empleados estatales, maestros y empresarios” (Portes, 1998).

La fusión de actores en el caso mexicano fue, por lo tanto, más allá de lo procesado bajo las presidencias de Perón y Vargas en términos de amplitud y profundidad. Lo primero (amplitud) porque no se limitó a la inclusión corporativa de la voz sindical sino que también se extendió a campesinos, empresarios y profesionales bajo la égida de un partido hegemónico y en los hechos casi monopolístico en los ámbitos del sindicalismo. Además, en la arena política-electoral se trata más de un virtual partido único que de un partido hegemónico, dado que las oportunidades de triunfar para la oposición partidaria estaban cerradas, fuera por una correlación de fuerzas adversa, por amenazas veladas o manifiestas, o bien por el fraude electoral como quedara claro en las elecciones de 1988, en que triunfara Cárdenas, a la cabeza del Frente Democrático Nacional, pero fuera Salinas de Gortari el que se cruzara la banda presidencial por el PRI. Lo segundo (profundidad), porque este unicato partidario emanado de la Revolución Mexicana dejó márgenes formales o testimoniales a la oposición, ocupado desde el principio por un partido de derecha semi-confesional (el PAN), sin ninguna presencia en los ámbitos de la organización de los intereses materiales. Todo intento de “correr por izquierda” al PRI fue cooptado, o bien aplastado por medios violentos: en el ámbito sindical, el anarquismo fue hostigado primero y finalmente liquidado; en el ámbito estudiantil, la lucha pacífica de los estudiantes de la UNAM en 1968 epilogó en la “matanza de Tlatelolco” donde murieron a manos del grupo paramilitar Batallón Olimpia y del Ejército Nacional cientos de manifestantes (todavía no se sabe con exactitud su número). Por su parte, la Liga Comunista 23 de Septiembre, organizada a principios de los 70s como guerrilla, derivó en una masacre, etc.

Dentro de este esquema corporativo, el sindicalismo fue por lo tanto más agente que actor (Garretón, 2001).³¹ Sin embargo, el poder de los sindicatos no fue nulo. Por un lado, participaban en la fijación de ciertos aspectos de la política salarial, laboral y económica (Gatica Lara, 2007). Por otro lado, la propia dinámica de la interna sindical forzó a que el gobierno tomara medidas favorables a los sindicatos (Brachet Márquez, 1997).

Frente a este sindicalismo inserto en un pacto corporativo, también existió residualmente en México un “sindicalismo blanco” —comúnmente conocido como “sindicalismo amarillo” en una jerga más extendida—³² que consiste en un conjunto de organismos obreros creados y dirigidos por los patrones, con el objetivo de alejar a los trabajadores de la agitación social a través de remuneraciones y beneficios en ocasiones superiores a los que ofrecía el mercado. En ciertos lugares de México, primero en Monterrey y luego en otras ciudades y Estados, se dieron las condiciones para que los empresarios tuvieran una especie de patente de corso para organizar a los trabajadores en sindicatos

propios, ajenos a la institucionalidad estatal (Ramírez Sánchez, 2011). Este sindicalismo, que rechazó la lucha de clases y renunció a la huelga, fue más o menos marginal en tierra mexicana hasta principios del siglo XXI.

Por último, la persistencia del corporativismo, dotado de capacidad para sobrevivir a regímenes políticos autoritarios y regímenes formalmente democráticos, ha sido notable (Power, 2002). En efecto, este arreglo corporativo no desaparece ni con las políticas neoliberales iniciadas ya por Salinas de Gortari ni con la transición política del “Antiguo Régimen” (PRI) al “Nuevo Orden” del Partido de Acción Nacional (PAN).³³ Los dos sexenios del PAN (Fox y Calderón) estuvieron signados por una doble alianza inmovilista y anti-reformista: una alianza entre los dos partidos históricos (PRI-PAN), y la otra entre el Estado y las corporaciones. Sin embargo, con el acceso del Partido de Acción Nacional al gobierno y la larga crisis del sindicalismo mexicano, se expande el “sindicalismo blanco” por buena parte del territorio de México.

5.5. *Uruguay: autonomía sindical y “anillos burocráticos” entre capital y estado*

En cuanto a Uruguay, el historiador Eric Hobsbawm destaca que en el periodo de entreguerras Uruguay se contaba en la menguada lista de “Estados sólidamente constitucionales (americanos) del hemisferio occidental” junto con Canadá, Colombia, Costa Rica y Estados Unidos. Y agrega que la “única democracia real” estaba en Uruguay, “la ahora olvidada ‘Suiza de América del Sur’” (Hobsbawm, 1998: 117). Debe quedar claro que la ausencia de Estado Oligárquico —como en cambio tuvieron Argentina, Brasil, Chile, Perú y Colombia, entre otros—, la nula o casi nula intervención de las fuerzas armadas en la vida cívica del país, la institucionalización de partidos capaces de dirimir sus diferencias por el camino del sufragio secreto, la formación de un sistema político moderno, la autonomía de las dirigencias políticas del sector económicamente dominante, la construcción de un régimen democrático dotado de ciudadanía civil, política y social, y la formación de una cultura política reacia a los personalismos y los desbordes de autoridad, constituyen “activos” indudables del Uruguay como experimento político.

En ese contexto se destacan, a los efectos del tema, dos consideraciones. En primer lugar, la autonomía entre sindicatos³⁴ y Estado quedó sellada desde principios del siglo XX, bajo el gobierno de Batlle y Ordóñez, hasta hoy. En contextos en que o bien no se habían constituido los actores de clase o bien éstos se empezaban a constituir de manera híbrida, recostados sobre o penetrados por el poder del Estado, esta autonomía basada en la clase constituyó (y aun constituye) una excentricidad en la región. En efecto, el sindicalismo uruguayo ha conservado su carácter autónomo y clasista durante todo el siglo XX y lo que va del XXI, no subordinado a lógicas gubernamentales externas ni a ningún partido en el poder. Desde este lugar, ha desempeñado status-rol diversos. Ha actuado: a) como “corporación”, al defender rentas que sin embargo eran colectivamente percibidas como “derechos adquiridos”; b) como sindicato, en defensa de los derechos legítimos de los trabajadores, a través de un repertorio que se extiende desde la protesta frontal hasta la negociación; c) como movimiento social, toda vez que ha articulado su acción colectiva en defensa de tópicos que involucran

amplios intereses ciudadanos (defensa de los derechos humanos, condena de arbitrariedades por parte de potencias extranjeras, etc.); d) como “tribuno de la plebe”, prestando legitimidad, voz y poder político a otros sectores subalternos afines. Por último, en Uruguay existen arreglos de tipo neocorporativo, como ocurre en los Consejos de Salario,³⁵ pero esto no ha significado la pérdida de autonomía por parte del movimiento sindical sino más bien un incentivo selectivo para la organización autónoma y la movilización política.

La persistente autonomía sindical tiene su correlato en la conducta de los gobiernos democráticos. Éstos no han vulnerado la autonomía sindical con estrategias de regulación, cooptación, etc.³⁶ Sólo en algunos momentos han insistido en la democratización autorregulada de los gremios o en fallidos intentos de reglamentación del derecho de huelga.³⁷

¿Por qué sindicalismo y Estado han mantenido cuerpos separados en Uruguay? Para dar respuesta a la interrogante, el sociólogo Martín Gargiulo se retrotrae con buen criterio a la época de Batlle y Ordóñez, de principios del siglo XX. Las razones que esgrime son principalmente dos.

Primero, la fundación de la FORU (Federación Obrera Regional Uruguay), de orientación anarquista, fue resultado y factor de la consolidación de una dirigencia portadora de una legitimidad que difícilmente pudiera ser desafiada con éxito desde la órbita político-partidaria y gubernamental. “Si bien Batlle había ganado para sí las simpatías políticas de la clase trabajadora, estos dirigentes, en su mayoría emigrantes europeos que habían visto las duras luchas del movimiento obrero en el Viejo Mundo por la conquista de sus derechos políticos, no podían ver en el líder colorado sino una ‘excepción’ dentro de la burguesía, y alertaban permanentemente sobre los riesgos de una desmovilización que dejaría a la clase obrera indefensa cuando la ‘primavera’ batllista llegase a su fin”.

Segundo, el hecho que Batlle inscribiera su proyecto reformista radical dentro de un partido tradicionalista que concitaba diversas adhesiones y lealtades sectoriales, imponía fuertes límites a la articulación estrecha con un sector social definido y además altamente organizado e ideologizado (Gargiulo, 1986). Por más que batllismo, anarquismo y socialismo tuvieran los mismos enemigos simbólicos y materiales (el caudillismo, el latifundio, el capital inglés, la Iglesia Católica), el batllismo actuaba dentro de una estructura partidaria fuertemente policlasista que al mismo tiempo remitía a personalidades del pasado colorado rechazadas cuando no denostadas por las izquierdas políticas y obreras.

Hay todavía un tercer factor que es referido aunque no analizado por Gargiulo: “la orientación ideológica de Batlle y Ordóñez”. Batlle fue un liberal, que en casi todo momento separó las aguas de lo privado y de lo público. Y nada lo demuestra acaso con mayor nitidez que la actitud asumida frente a la primera huelga general decretada por la FORU en 1911. El dirigente sindical Ángel Falco, a la cabeza de una movilización obrera que al grito de “viva la huelga, viva Batlle” se apostara frente del balcón de la Casa de Gobierno, solicitó al “Ciudadano” presidente que no permaneciera extraño a este movimiento de masas y que se integrara a él, habida cuenta que “Vos habéis guiado al país por sendas de libertad (...) en la conquista de los derechos universales y de justicia social”. Tras nuevos vivas a la huelga y al presidente, Batlle contestó al discurso de Falco: “Las leyes y el orden que estoy obligado a mantener por deber de mi cargo, no me permiten tomar una participación activa en vuestra contienda. Soy el encargado de hacer cumplir el orden y los derechos de todos los ciudadanos. Y por lo tanto, el gobierno garantizará vuestros derechos mientras os mantengáis dentro del terreno de la legalidad. Organizaos, uníos y tratad de conquistar el mejoramiento de vuestras condiciones económicas, que podéis estar seguros que en el Gobierno no tendréis nunca un enemigo, mientras respetéis el orden y las leyes”. No sólo la naturaleza del partido que dirigía

sino también su profunda convicción liberal, colocaba en Batlle poderosos límites a la intromisión en la esfera de la organización y movilización social.

Pero todavía hay un cuarto factor que ayuda a enmarcar la autonomía explícita entre Estado y sindicatos en la época de Batlle, autonomía que se reprodujera intergeneracionalmente y se erigiera en clave identitaria del Uruguay. Se trata de los tiempos históricos: Batlle despliega su acción de gobierno con anterioridad a que se diseminara la doctrina corporativista y se sustanciaran los regímenes corporativos en la Europa de entreguerras (el fascismo en Italia, las dictaduras basadas en “Dios, Patria y Familia” de la España de Franco y el Portugal de Salazar, el nazismo alemán, el régimen de Metaxas en Grecia, etc.) y América Latina (el México del PRI, la Argentina de Perón, el Brasil de Vargas, la Venezuela de “Punto Fijo”, etc).³⁸

En segundo lugar, con relación a la relación Estado-empresas, a partir de los años 40 y 50 comenzó un proceso de construcción de vínculos segmentados y particularistas entre empresarios y administradores que derivaron en “anillos burocráticos” entre empresas privilegiadas y gobiernos, bastante similar a la que ocurriera en otros países de la región. Estos “anillos burocráticos” conjuntamente con una morosa voluntad política y una débil coalición reformista, bloquearon las reformas que a principios de los años sesenta (la “reforma cambiaria y monetaria”³⁹ y la Comisión de Inversión y Desarrollo Económico o CIDE)⁴⁰ pretendieron acabar con ciertas prácticas anti-competitivas desviadas del régimen sustitutivo: el “sistema de cambios múltiples” y la “consignación previa”, que obligaba a un depósito compulsivo en divisa extranjera por un monto varias veces superior al que se proyectaba importar.

En tercer lugar, el diálogo tripartito sobre salarios y condiciones laborales en ámbitos públicos neocorporativos (los Consejos de Salarios) no fusionó a los actores ni su objetivo era éste. Los actores en estos formatos tripartitos tendieron a conservar su espacio de acción e identidad y por momentos a robustecer su afiliación. El neocorporativismo, a diferencia del corporativismo, supone un Estado autónomo o por lo menos resguardado de las más pesadas presiones corporativas, menos artesanal que arquitectónico, con capacidad y legitimidad para el arbitraje, constructor de un espacio público donde se ventilan asuntos que competen al capital, el trabajo y el gobierno, dotado de capacidad para imponerse con un laudo en defecto del acuerdo de partes, y cuya función es la de redistribuir mejor la renta, y no la de direccionar la apropiación de esa renta a favor de los *rent seekers*. Esta incrustación neocorporativa, que data de principios de los 40s, fue de iniciativa socialista pero de concreción batllista en alianza con el socialismo y otros sectores menos programáticos.

En cuarto lugar, en el Uruguay moderno del siglo XX, los partidos políticos (y no las corporaciones militares o sindicales) colonizaron el Estado. Y el Estado fue usado como mercado para los partidos políticos, según la expresión de Germán Rama (Rama, 1987). En términos de Touraine hubo una peculiar fusión de actores: Uruguay careció, al igual que el resto de países latinoamericanos, de un Estado de *civil servants*. Y también hizo un uso patrimonialista y clientelista del Estado. En la Argentina, en cambio, no fueron exclusivamente los partidos los que colonizaron el Estado. Fue en gran medida una corporación con espíritu de cuerpo —el colectivo armado— la que colonizó el Estado: antes de Perón, con Perón y después de Perón.

En quinto lugar, la sociedad política (partidos y Estado) creó en cierta medida a la sociedad aunque no a la sociedad civil: sindicatos, grupos de interés empresarial y partidos⁴¹

ya estaban constituidos con anterioridad al Primer Batllismo. Sin embargo, confirió a la sociedad como conjunto de individuos, una constelación de prácticas y un universo cultural de tipo democrático, mesocrático, internacionalista, integrado, ciudadano, solidarista, de rasgos únicos (“como el Uruguay no hay”) caracterizado por cierta cooperación (no exenta de tensiones y conflictos) entre capital y trabajo, y por una convivencia relativamente armónica entre vecinos entre sí, entre vecinos e intendencias, entre escuela y policía, entre Estado y ciudadanía, y entre los partidos entre sí. Uruguay fue construyendo un cierto capital social en el sentido de Putnam que permitió a sus habitantes percibirse como “semejantes”. En definitiva, el batllismo creó una “sociedad de semejantes próximos”. “Sociedad de las cercanías”, dirá Real de Azúa (2000), de orígenes nacionalistas, no sin cierta sorna. Sin embargo, esa cercanía física y simbólica (y por eso doblemente real) es tomada en este trabajo no sólo como un “activo” (*asset*) sino también en términos de “densidad orgánica”. Ésta se manifiesta en una sociedad como un tipo de interacción frecuente, intensa y enriquecedora, resultado de la circulación de flujos de confianza mutua entre las partes. Así interpreto la manera en que concebía Durkheim la “densidad orgánica” de la que hablaba en *La división del trabajo social* (Durkheim, 1987).

Algunas de estas especificidades expresivas de y conducentes al progreso moderno, sin embargo, se deterioraron con el tiempo y comenzaron a convivir con las siguientes tendencias: a) la ruta “prusiana-conservadora” de modernización de la estructura agraria, que siguió concentrada y en manos de una oligarquía ganadero-exportadora; b) la desigualdad entre el país urbano y el país rural; c) la desigualdad entre edades (infantilización de la pobreza) y grupos étnicos (incluso la situación de mayor déficit social comparado de las minorías permaneció estadísticamente invisible hasta fines del siglo XX); d) la formación de un “Estado de partidos” por la transformación del aparato administrativo en mercado de la política, que derivara en patrimonialismo de Estado, clientelismo, ausencia de un servicio civil y un estilo oficinesco de las capas medias urbanas muy bien descrito por la literatura; e) la resistencia a la innovación científico-técnica por partes de las elites dirigentes, de las que las capas empresariales y universitarias no estuvieron al margen; f) el temprano envejecimiento de la población, productor de patrones conservadores de conducta; g) la dependencia del extranjero en virtud de rubros primarios, pocos destinos de exportación y precios internacionales; h) la aplicación persistente de políticas de parches.⁴²

En otras palabras, Uruguay ha exhibido y exhibe dos tipos de déficit. Uno que lo asimila al resto de los países de la región: por la desigualdad, que se manifiesta en la distribución de la tierra —habida cuenta del latifundio ganadero—, en la asimetría territorial entre país urbano y rural, en el desbalance intergeneracional y en la inequidad étnica; y por la fuerte dependencia hacia el extranjero. Por otro lado, Uruguay también asume las manifestaciones de una sociedad moderna conservadora: por la baja tasa de innovación en ciencia y tecnología; por el envejecimiento poblacional sin la presencia de políticas en la materia; por una afianzada pauta ritualista en el desempeño del empleo, sobre todo del empleo público; por una política pública dirigida a diferir soluciones y eternizar problemas. Por último, el país ha registrado en el largo plazo niveles relativamente bajos de violencia anómica pero al mismo tiempo niveles extremadamente altos de agresión de la persona contra sí misma.

Igualmente Uruguay siguió siendo una “sociedad de las confluencias”. Sin embargo, esta sociedad sufrió en los años 60s un quíntuple quiebre: a) por el lado de sindicatos y gremios estudiantiles; b) por el lado de los partidos políticos de izquierda; c) por el lado de la guerrilla urbana; d) por el lado de grupos fascistoides aislados pero cuya magnitud se desconocía; y e) por el lado del estilo de “administrar” las diferencias desde el gobierno.

Primero, el punto de inflexión “societaria” la protagonizaron los trabajadores organizados al lograr la unión del sindicalismo en torno de la Convención Nacional de Trabajadores, tras la celebración del Congreso del Pueblo a mediados de los 60s.

Por otro lado, la “rebelión estudiantil” —como titularon Carlos Bañales y Enrique Jara (1968)— incorporó al estudiantado a la lucha por reivindicaciones que fueron ganando en amplitud y espesor, y que se extendieron desde la lucha por el boleto hasta el enfrentamiento contra un régimen considerado semi-despótico: el gobierno de Pacheco Areco.

Segundo, en los 60s hubo dos intentos relativamente exitosos de agrupamiento de las izquierdas en torno de sendos bloques político-electorales: el Frente Izquierda de Liberación (FIDEL), protagonizado por el Partido Comunista, y la Unión Popular, de iniciativa socialista pero de capitalización electoral por un grupo minoritario de nacionalistas escindidos del herrerismo (el grupo de Enrique Erro).⁴³

Tercero, la fundación del Movimiento de Liberación Nacional-Tupamaros (MLN-T) que de grupo organizador de peones rurales (cañeros, arroceros), tribuno de la plebe urbana periférica, y denunciante de corruptelas de diversa naturaleza, evolucionó hacia una mezcla de “movimiento político con armas” (Real de Azúa, 1988) y guerrilla urbana. El MLN-T fue ganando progresivamente en metacomunicación confrontacional primero con la policía y luego con las Fuerzas Armadas, sobre todo a principios de los 70s.

Cuarto, la aparición ya en los 60s de bandas fascistas, ninguna de las cuales, sin embargo, tuvo la estructuración ideológica, los recursos, la organización, la visibilidad ni la estructura de oportunidades política que en cambio sí tuvo la agrupación “Tacuara” en Argentina.⁴⁴

Quinto. Pero quizá el quiebre más espectacular provino del estilo de gobierno en contextos de creciente polarización sociopolítica. A poco de muerto el Gral. Oscar Gestido en 1968, su sucesor, el colorado Pacheco Areco, ilegalizó a toda la izquierda (excepto al Partido Comunista) por adherir a la proclama de la Organización Latinoamericana de Solidaridad (OLAS). En segundo lugar, la policía mató a algunos estudiantes en confrontaciones callejeras, el primero de los cuales llevaba el nombre emblemático de Líber Arce, quién pertenecía al único partido no ilegalizado por Pacheco Areco (el Partido Comunista). Tercero, se procesó la militarización de algunas categorías laborales en el marco de un Estado que históricamente había sido poco propenso a programas de represión de los sectores subalternos. Estos constituyeron hechos inéditos en un país que todavía se veía a sí mismo como tolerante y dialoguista. Asimismo, las apelaciones discursivas de Pacheco, que se salteaba el sistema de partidos, para comunicarse con su “pueblo”, sumaron “singularidad” y amenazas en el contexto de un país altamente partidocéntrico. Más allá de la polémica de si Pacheco violó o no la Constitución, lo cierto es que gobernó bajo medidas de seguridad. Éstas no constituían una novedad en el país, como lo muestra con claridad la ciencia política reciente,⁴⁵ aunque lo que sí constituye una novedad fue la frecuencia que adquirió su aplicación.

1973: golpe de Estado. Terrorismo de Estado y dictadura militar hasta 1985. Una vez reinstalada la democracia, se restauró⁴⁶ aunque con cambios la matriz constituyente del Uruguay moderno: por lo menos los primeros cuatro puntos volvieron al Uruguay de la transición democrática con correcciones en el margen.⁴⁷

5.6. *Venezuela: corporativización del capital y el trabajo bajo duopolio partidario*

En la Venezuela del “Pacto de Punto Fijo” (1958-1989), por su parte, el acuerdo corporativo de dominación asumió una amplitud similar a la de México recién a partir de los años 70. Por un lado, la aplicación del modelo sustitutivo en Venezuela se acerca a la versión mexicana, dado que el sector petrolero formó parte del pacto de dominación. Por otro lado, los actores de la producción quedaron organizados bajo parámetros corporativos. En efecto, en Venezuela, la Confederación de Trabajadores de Venezuela (CTV), controlada por Acción Democrática —uno de los dos partidos integrantes del duopolio político—, la Federación de Cámaras Empresariales (Fedecámaras) y el Estado llevaron su alianza al plano institucional a través de las “comisiones tripartitas”, que redactaban anteproyectos de ley, asesoraban a los órganos de poder sobre aumentos salariales y condiciones laborales, y fijaban arbitrajes cuasi judiciales en conflictos obrero-patronales. La presencia de estas “comisiones”, integradas por cúpulas dirigentes incrustadas en la esfera estatal, ilustra el modelo elitista de *decision making* corporativo que se había dado la democracia política venezolana (Salamanca, 1998; Ellner, 2003). De esta manera, instancias no representativas de la voluntad ciudadana cooperan en la redacción de leyes, aplicables a toda la ciudadanía, oponibles *erga omnes*, operando un *bye pass* al sistema de representación, incluido el parlamento venezolano.

Esta tríada selló la corporativización del trabajo y la empresa. La literatura describe a la CTV como un pilar fundamental del sistema político salvo en ocasiones excepcionales en que se convirtió en tribuno de la “nación”, como en 1989, en que se sumó a la marcha de repulsa contra el plan ortodoxo de Carlos Andrés Pérez. Pero como los intereses del capital y el trabajo se negociaban en los espacios estatales instituidos, rara vez los sindicatos asumieron la modalidad de protesta frontal y demanda en el periodo 1958-1989. De esta manera, la corporativización bloqueaba el mecanismo de voz (protesta). De manera similar, las posibles disidencias en la arena sindical que pudieran habilitar escisiones y salidas (éxodo) en las filas sindicales eran neutralizadas con políticas oficiales dirigidas a avanzar en las concesiones de ingreso de la clase trabajadora. Esta interpretación debe suponer, al igual que en México, un Estado activo y un movimiento sindical igualmente activo, no pasivo, como en cambio suele suponer cierta literatura para la cual un Estado con posibilidades casi infinitas de anticipación y manejo, coopta o compra líderes en principio rebeldes y elimina por esa vía la dinámica y el conflicto de clases (Brachet Márquez, 1997).

Por último, huelga decir que la aplicación de las políticas neoliberales por parte de partidos que habían tenido un tenue sesgo nacionalista y estatista, provocó una fuerte reacción sociopolítica en cadena que involucró la licuefacción del sistema de partidos políticos, la desaparición de los partidos históricos (COPEI), la desarticulación de las alianzas sociales y la ausencia consiguiente de un centro de poder. Todo esto, al ambientar el ascenso y consolidación de liderazgos carismáticos extra-sistémicos, instaló un estado de cosas en que el anterior entramado sociopolítico quedó desarticulado. Con esto se puso fin a un tipo de fusión entre actores y a la inauguración de otro tipo de fusión, con una semejanza: el predominio de las categorías políticas sobre las categorías sociales.

La ola neoclásica

Después de la llamada “década perdida” lo que se propusieron las Instituciones Financieras Internacionales (IFIs) y gobiernos fue crecer. Pero también se perseguían otros objetivos políticos y de política pública: la autonomía de los ámbitos y de los actores. ¿Por qué los agentes del Nuevo Modelo Económico (NME)⁴⁸ creyeron ver en las políticas de privatización, descentralización y flexibilización de la fuerza de trabajo fuertes inductores de la autonomía entre actores, y contraria a la “matriz de fusión”?

En primer lugar, se creyó que la privatización, al descartar de la órbita del Estado a empresas obsoletas o no, deficitarias o no, y muchas veces en régimen monopólico, realizado sin garantías sobre el empleo, desacoplaría demandas sociales de Estado, terminaría con el clientelismo, y contribuiría a eliminar la captación de rentas por parte de corporaciones sindicales. En otros términos, la privatización contribuiría decisivamente a separar el Estado de los partidos y de las corporaciones. Sindicatos y empresarios construirían una arena distinta, con arreglos “saneados”, al margen del clientelismo, con autonomía fundacional, en que el entendimiento estaría dado a través de “negociaciones paritarias” en que cada parte conservaría su lugar sin la necesidad de intervención por parte del Estado.

En segundo lugar, la descentralización. Se creyó que a través de la transferencia de responsabilidades de gestión, administración, regulación, implementación y fiscales desde el Estado central a las unidades subestatales, se solucionaría la sobrecarga de demandas corporativas sobre el Estado y se caminaría hacia la separación definitiva entre corporaciones y Estado. Los sindicatos, al tener muchos frentes distintos e incluso inconmensurables, perderían la unión que hacía a su fuerza.

En tercer lugar, la terciarización de los servicios del Estado, al desvincularlo de la prestación directa del servicio, lo refundaría sobre bases de separación nítida entre partidos, sindicatos y Estado.

En cuarto lugar, la reforma de las pensiones, sacaría de la órbita del Estado fondos previsionales que eran apropiados por los gobiernos de turno para fines distintos al pago de pasividades y seguros. Esta fusión anómica, desaparecería con la privatización de las pensiones. O así fue contado.

Esta oleada neoliberal se realizó dentro de contextos políticos signados por la ausencia de alternativa ideológico-programática significativa. Esto quiere decir que “los partidos quedaron directamente vinculados con la ciudadanía, pero más que con ella, con la ciudadanía convertida en opinión pública, y no pueden sino ofrecer cosas parecidas todos ellos, pues no hay categorías diferenciadoras” (Garretón, 2001).

Modalidades de adaptación: ¿la fusión continúa?

No hay una única respuesta en la región sino Modalidades Adaptativas Diferenciales (MAD). Es decir, hubo rutas de evolución distintas. De manera muy general, puede decirse que donde existió fusión de actores, sobrevivió bajo otras modalidades, salvo en los países en que se licuó el sistema de partidos por defección generalizada de sus actores fundacionales. De esta forma, el *viejo corporativismo* sigue existiendo en algunos países en la época pos-Consenso de Washington, y en algunos casos de manera ampliada, más densa y más recargadas. En ninguno de los países de la región, sin embargo, se ha ensayado un *corporativismo competitivo* o un *corporativismo de nuevo tipo* como en cambio ocurrió en

varios países de la Europa posbélica. Este tipo de corporativismo, a diferencia del latinoamericano, supone un pacto sobre la base de una doble coalición: una que busca *ganancias distributivas*, y otra que busca *ganancias en términos de productividad y crecimiento*. La primera es la coalición del trabajo. Y la segunda es la coalición del capital. Pero en ambas está presente el Estado como elemento de articulación y cohesión. Por lo tanto, este tipo de corporativismo vigente en algunos países de la Unión Europea, ha tomado nota de los cambios a nivel nacional e internacional, cosa que no ha hecho el corporativismo latinoamericano, que continúa discurriendo por canales tradicionales y escasamente competitivos. En América Latina se sigue considerando términos adversativos la eficiencia y la equidad, el crecimiento y la redistribución, la competitividad y la solidaridad, para construir una sólida arquitectura del bienestar (Molteni, 2007). Entre las coaliciones distributivas y las coaliciones del crecimiento se entabla siempre una lógica de suma cero, que los gobiernos populistas sesgan hacia las primeras aunque sin abatir más que superficialmente los coeficientes de desigualdad distributiva producido desde los mercados.

7.1 Argentina: corporativismo de mercado e hipercorporativismo

Hubo un primer momento de reforma neoliberal, protagonizado por el “menemismo” durante los años 90s. Hubo un segundo momento de reforma retro-corporativa protagonizada por el “kirchnerismo” durante buena parte de la primera década del siglo XXI.

7.1.a Década menemista: corporativismo de mercado

Decir “ruta corporativa de mercado” supone subrayar la fusión de los dos componentes en contra de los cuales debería actuar cualquier izquierda madura: las corporaciones y el mercado (con fallas).⁴⁹ ¿Por qué? Precisamente porque supone la fusión de los actores más regresivos en la distribución del ingreso: la corporación empresarial y sindical, por un lado, y por otro, un mercado invariablemente incompleto, con fallas y mal regulado. Ambos constituyen “buscadores de renta”. En América Latina, según los muestran los estudios de Gómez-Sabaini, estos actores no son los únicos que actúan regresivamente en la distribución de los recursos. Se le suma un Estado capturado por corporaciones y *stakeholders* que con su forma de tributación, asignación de gastos y protección social sesgada hacia la cobertura de los riesgos sociales “buenos”, empeora la ya muy desigual distribución primaria de mercado. Veamos las medidas de Menem durante los años 90s.

Primero, la privatización. La transformación privatizadora ocurrida en Argentina fue gigantesca durante los años 90s. Constituyó la segunda mayor a nivel regional, después de la ocurrida en Chile. Se privatizaron en tiempos acelerados (de 1990 a 1993) y de espaldas al debate público las empresas del Estado (agua, gas, luz, teléfonos, petróleo, ferrovía, los subterráneos de Buenos Aires, centrales eléctricas, canales oficiales de televisión), la red de rutas nacionales y los fondos de pensiones. Pero la particularidad de la reforma económica, además del trato directo y secreto del gobierno con los grandes grupos económicos,⁵⁰ 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 (en ENTEL por ejemplo era del 10% de las acciones); la propiedad de la acción era individual pero la administración era del sindicato. Esta participación en los remanentes del Estado privatizado es lo que aquí se denomina “reforma corporativa de mercado”. Eso es lo que en buen romance bautizamos como la resiliencia de la fusión de actores: el sindicato gestiona y administra los fondos pertenecientes al trabajador.

Segundo, la reforma de pensiones. Ésta también incorporó como “socio menor” al trabajo sindicalmente organizado. La transformación del ES en Argentina durante los 90’s, a diferencia de lo que sucediera en Chile, no se realizó por la vía del borrón y cuenta nueva, prescindiendo de la consulta a los actores sociopolíticos, sino que contó con la participación de los involucrados. La reforma de pensiones de 1995 es también “corporativa” en sentido “profesional” porque sigue colocando la inserción en el mercado formal como eje de acceso a derechos de seguridad social (mecanismo del “seguro social” de tipo bismarckiano). También es corporativa aunque en otro sentido porque mantiene y reproduce en un contexto mercantilizado el poder de algunos sindicatos fuertes (sería más preciso hablar de un corporativismo segmentario de mercado). Y el sistema también es “corporativo” en términos del arreglo institucional público-privado entre Estado-sindicatos: la articulación de poderosos intereses sindicales se continúa tramitando en espacios de mutua penetración privado-pública en que las decisiones se dirimen según negociaciones sustraídas al control ciudadano y en las que quienes prosperan son generalmente los de mayor peso. Fueron en cambio algunas corporaciones (no todas) las que participaron activamente en el nuevo armado del “Estado Social”: no para contrarrestar al modelo que se les imponía sino para sacar ventajas de él.

La *reforma del régimen de pensiones* constituye la espina dorsal de la ruta corporativa de mercado asumida por Argentina, la que mejor lo ilustra. En efecto, la reforma previsional articuló dos lógicas: la corporativa y la de mercado. Esta reforma significó, en primerísimo lugar, el triunfo de la privatización de las pensiones, impulsada por el gobierno y secundada por la banca, las instituciones financieras y de seguros. En segundo lugar, también significó el triunfo —aunque menor— de una parte del sindicalismo, que se convirtiera desembozadamente al modelo de “sindicalismo de negocios” a partir de un pasado que lo predisponía al respecto. En rigor, un conjunto de sindicatos poderosos capitaliza en su favor la participación en el nuevo arreglo programático-institucional, administrando y refuncionalizando ciertas porciones del viejo Estado Social en ruinas. Esta reforma significó igualmente un agravamiento del déficit fiscal del Estado.

Entre los *mecanismos corporativos y mercantiles* se pueden citar los siguientes: a) la creación de un mercado de aseguradoras de fondos previsionales por transferencia del aporte personal de los trabajadores adheridos al régimen de ahorro forzoso por capitalización; b) la creación de un mercado de fondos previsionales con participación de los sindicatos más fuertes; c) el mayor ajuste de las pensiones a lo estrictamente contributivo al incorporar la capitalización en cuentas individuales como opción y la obligatoriedad una historia laboral en manos de la Administración Nacional de Seguridad Social (ANSES), que restringe las vías de acceso a la pensión y enfatiza el costado corporativo; d) las rebajas de los aportes laborales de las empresas que sólo sirvieron para que el sector patronal ahorrara dinero sin que al mismo tiempo ampliaran las contrataciones formales; e) el déficit generado por el traspaso de fondos públicos a las AFJP sumado a la prestación compensatoria (PC) a cargo del Estado, que debería ser pagada junto a la llamada Prestación Básica Universal (PBU) para los casos de los afiliados que se hubieren cambiado al sistema de capitalización, agravaba los problemas de déficit crónico del sector público y no afectaba el sector privado.

Tercero, la política de salud. Es otra de las políticas que deja ver los elementos corporativos y de mercado. Y su fusión. En el caso de las obras sociales, esta “articulación” corporación-mercado ya venía dada desde antes de la reforma de los 90s. La reforma al sistema de salud de las administraciones de Menem trastoca este conjunto de cosas pero al mismo tiempo reproduce bajo nuevas coordenadas una lógica corporativa persistente.

Entre los *elementos neomercantiles* deben destacarse: a) la posibilidad dada a los trabajadores asalariados de la libre afiliación, cambiando la antigua pauta que obligaba a los usuarios a afiliarse a la obra social correspondiente al sindicato de origen; b) los incentivos así generados a la competencia entre entidades prestatarias de servicios de salud, al “descreme” de las obras sociales menos poderosas y a la fragmentación radical de un sistema de obras sociales históricamente segmentado; c) la intervención de los sindicatos en el negocio de las AFJP uno de cuyos efectos fue la reestructuración del vínculo entre sindicatos y afiliados, quienes pasaron a ser clientes de los sindicatos que los representaban en el ámbito laboral;⁵¹ la pérdida de gratuidad y universalidad de la política de salud pública por intervención de requisitos de “merecimiento” para acceder a los servicios prestados por la figura nueva del “Hospital Público de Autogestión” y por la posibilidad de contratar servicios privados de terceros; d) la descentralización de los Hospitales, algunos de los cuales pasan de la Nación a las Provincias, y otros de las Provincias a los Municipios.

Entre los *elementos corporativos* en un esquema neomercantil cabe apuntar los siguientes (Lo Vuolo, 1998; Alonso, 2004): a) la absorción por parte de algunos sindicatos fuertes de las obras sociales pequeñas; b) la asociación de estos sindicatos con empresas de medicina pre-paga; c) y la participación de dirigentes y sindicatos en procesos generalizados de corruptela, coagulados en auténticos “anillos burocráticos”, y expresados en el manejo clientelar de los subsidios del Fondo de Redistribución a cargo de la Superintendencia de Servicios de Salud. En éste como en otras políticas sociales también los profesionales y empresarios participan de esos procesos. Como dice Alonso:

En algunas áreas pertenecientes al ‘nuevo’ Estado se observan imbricaciones público-privadas caracterizadas por una constante circulación de técnicos y profesionales entre las oportunidades laborales que ofrecen, por ejemplo, la agencia formuladora y/o implementadora y los regulados en un determinado espacio de política pública [...] Algunos asesores de la Secretaría de Seguridad Social durante el trámite de la nueva ley se convertirían casi inmediatamente después de aprobada en asesores y/o parte del cuerpo gerencial de algunas AFJP. [...] Pero por estos circuitos de interpenetración público-privado ya no circulan ni sindicalistas ‘impresentables’ ni empresarios prebendarios sino, en muchos casos, técnicos portadores de elevadas credenciales educativas” (Alonso, 2004).

En términos generales, este elemento corporativo alude a dos cuestiones centrales para el caso argentino: primero, a la reproducción de un interés sindical que sin embargo deja de ser solidario consigo mismo, que se encuentra quebrado y segmentado porque sólo algunos sindicatos logran aprovechar en su beneficio el nuevo funcionamiento de la política social;⁵² segundo, a la reproducción de una articulación, o sea, de un tipo de vínculo que conecta lo público y lo privado-corporativo, y que se encuentra sustraído a reglas impersonales y controles públicos. Porque debe aclararse que el corporativismo se diferencia ampliamente del neocorporativismo. Si bien son dos maneras de articulación del interés público y privado, mientras el neocorporativismo instala por iniciativa y bajo el arbitraje del Estado espacios públicos de articulación de intereses generalmente contrapuestos, con presencia de todos los actores involucrados en una materia dada y sujetos a normas laborales y control ciudadano, en el caso del corporativismo no existe generalmente la iniciativa o proactividad del Estado ni

la presencia de la totalidad de intereses en juego en un área de política pública dada. Tampoco se encuentran presentes los elementos de publicidad y *accountability* porque son acuerdos hechos al margen de la visibilidad pública. Además, los actores corporativos en juego no necesariamente constituyen figuras colectivas de Derecho laboral. Finalmente, el Estado no se comporta como árbitro sino como componedor incrementalista de retaguardia en el mejor caso; y en el peor caso, como parte de los referidos “anillos burocráticos”. La ruta por la cual ha transitado la República Argentina durante los 90s fusionó perversamente el elemento estatal, sindical y mercantil en un contexto democrático con rasgos delegativos.

7.1.b Década kirchnerista: corporativismo recargado

Al “corporativismo de mercado” le siguió el “corporativismo recargado”,⁵³ en el marco de un mismo modelo económico que no revirtió mayormente al Estado los bienes y servicios privatizados y mercantilizados y sigue dando luz libre a los proyectos de minería de gran porte.⁵⁴ Si bien desde cierta academia se insiste en que los Kirchner retornaron al legado estatista y nacionalista del peronismo (y algo de eso hay), el modelo de desarrollo es similar aunque incorpora mecanismos de sustitución de importaciones, una política proteccionista y un sesgo menos regresivo en la distribución del ingreso. En cuanto al ámbito de relaciones Estado, política, mercado y sociedad, los Kirchner ampliaron y reforzaron el corporativismo, al punto que hoy podría hablarse de “corporativismo recargado” o “hipercorporativismo”.

Bajo los gobiernos de los Kirchner, el corporativismo se ha instalado a todos los niveles. Al menos hasta el primer gobierno de Cristina Fernández de Kirchner continuó en el nivel sindical con la alianza entre la CGT liderada por Moyano y el gobierno, al que brindaba una situación de *pax gremial* y red de “apriete” y matonaje⁵⁵ que eximiera al gobierno de actuar directamente en la represión de la disidencia y las huelgas, al menos en algunos casos. El gobierno ha ampliado su obra en el frente popular a través de la subordinación y el control del movimiento de piqueteros mediante planes asistenciales y un sistema de “punteros” y “manzaneras” que deciden sobre entrega y retiro de los beneficios. Sin embargo, en octubre del 2008, a partir de la “asignación universal por hijo” decretada por el gobierno de Cristina Fernández para todos los niños menores de 18 años cuyos padres estuvieran desocupados o que trabajen en la economía informal por un salario inferior al mínimo, la subordinación de los sectores marginales al gobierno cedió dado que la prestación, aunque con contrapartidas, se consideró una extensión del sistema de seguridad social.

Por otro lado, los gobiernos kirchneristas han reforzado su poder en el área de influencia del capital a través de acuerdos con un núcleo de empresarios. En el nivel estudiantil, los Kirchner han logrado la incorporación subordinada de la juventud a la militancia partidaria. La movilización juvenil se realiza actualmente “desde arriba”, a través de un órgano paraestatal-peronista con funcionarios rentados: La Cámpora. Su objetivo es, por mandato presidencial, “correr por izquierda” al propio gobierno kirchnerista y desplazar a las corrientes cívico-radicales y trotskistas del movimiento universitario. Se le ha ordenado levantar las banderas del “socialismo nacional” a efectos de ensanchar las bases de adhesión y reclutamiento hacia el lado izquierdo del espectro político, restando margen de maniobra al resto. Esta estrategia replica bajo otros parámetros la que inaugurara Perón al ambientar,

motivar y pergeñar la organización de la Juventud Peronista una de cuyas derivaciones fue Montoneros.

Además, el kirchnerismo obtiene legitimidad desde diversas esferas con diversos grados de imbricación: la de los DDHH (Madres, Abuelas e HIJOS), cierta intelectualidad y círculos artísticos (nucleados en “Carta Abierta”⁵⁶ y en el Movimiento Peronista Bloguero), el periodismo (*Página 12*, radios, canales de televisión abierta), parte de la música popular⁵⁷ y de la farándula y lo que resta del movimiento piquetero, lo que compensa el desprestigio relativo que proviene de su alianza originaria con el sindicalismo moyanista, donde lo que puede mostrar es menos legitimidad que poder. También recibe legitimidad por la negativa de la Sociedad Rural: su lucha contra el sector por las detracciones fue clave para sumar adhesiones, en su momento, a la causa gubernamental.

El “corporativismo recargado” se da en el contexto de un gobierno populista bajo un liderazgo carismático y un discurso hecho en base a las dicotomías “Oligarquía / Pueblo” y “Nación / Cipayos”, aunque con un deslizamiento cada vez más ostensible hacia “la juventud” como referencia privilegiado de la acción. Este conjunto de actores que se ha querido unificar en torno de un “relato” oficial ha recibido objeciones desde agrupamientos de pensamiento crítico,⁵⁸ exponentes históricos de izquierda⁵⁹ y partidos de izquierda.

En el ámbito simbólico, se ha reintegrado a la política el sentido militante que tuvo a principios de los 70s. Y se ha realizado un operativo ideológico mayor: se ha construido una continuidad ficticia entre las expectativas que ventilaba la JP-Montoneros y la obra social de los gobiernos kirchneristas, aun cuando ni el extinto Néstor Kirchner ni Cristina Fernández de Kirchner hubieran formado parte de aquél fenómeno y aun cuando fuera notorio el respaldo a los gobiernos económicamente neoliberales y políticamente conservadores de Carlos Saúl Menem durante los años 90. Esta construcción ideológica posibilita a los jóvenes contemporáneos participar de forma vicaria en la épica setentista asociada a una parte del peronismo, y permite al gobierno tender un puente de plata entre la Juventud Peronista y Montoneros y la actual juventud peronista políticamente movilizada.⁶⁰

Simultáneamente, se procesó la captura por el gobierno de organismos técnicos como el INDEC, la oficina estatal de estadísticas, por parte del gobierno kirchnerista, que condujera al ocultamiento del IPC oficial (Iazzetta, 2011; Mazzuca, 2013; Oddone, 2014).⁶¹ Se procesó, pues, una fusión inédita en el pasado reciente de la República Argentina: entre el gobierno de turno y una oficina técnica del Estado.

Asimismo, el gobierno de Cristina Fernández inauguró una política decidida de nacionalización y estatización: reestatización de los fondos de pensiones a manos de las AFJP, nacionalización de la empresa de navegación área Aerolíneas Argentina, reestatización de la principal empresa petrolera Yacimientos Petroleros Fiscales. Estas medidas, en principio apoyadas por fuerzas progresistas de oposición, encierran sin embargo altos riesgos de discrecionalidad gubernamental: las reestatizaciones concentraron en manos del poder de turno un stock ampliado de recursos que el gobierno dispone como parte de su propio arsenal político y no exclusivamente en beneficio del interés general (Mazzuca, 2012). Cuando no se usa de manera privatista, se utiliza para fines extraños a los que dictamina la ley: buena parte de los 30.000 millones de dólares de la reestatización de los fondos de jubilaciones y pensiones se destinaron al servicio de pago de la deuda externa en los años 2008 y 2009.

En este caso, la fusión del gobierno con las empresas públicas conforman enclaves patrimonialistas, proporciona al gobierno discrecionalidad en el manejo de activos pertenecientes teóricamente a la nación, y resta al Estado de autonomía y poder para elaborar políticas públicas de largo alcance. Como sostiene un politólogo argentino: “la mayor autonomía de gobierno (en realidad, del poder ejecutivo) ha causado una sustancial degradación de la autonomía del Estado” (Mazzuca, 2012). Y esa mayor “autonomía del gobierno” se ha construido de espaldas a la rendición de cuentas, el debate ciudadano y el contralor de la oposición partidaria y de la sociedad civil.

En este contexto, se ha llegado en el plano de la economía política de actores a la máxima fusión entre actores sociopolíticos que se haya dado en la historia de Argentina. En algunos casos se ha creado desde las alturas del poder a organizaciones antes inexistentes, La Cámpora, cuya fusión con el gobierno y sus actores satélites es máxima. En otros casos se ha subordinado a los lineamientos del gobierno a sectores históricos de la conducción obrera y a movimientos sociales que operan a manera de grupos de presión. Sin embargo, la coalición social de sectores medios que prosperó bajo los gobiernos de Cristina Fernández de Kirchner no fue la entablada en sus comienzos por Néstor Kirchner con la clase obrera y con piqueteros. En algunos casos se ha creado desde las alturas del poder a organizaciones antes inexistentes (La Cámpora), cuya fusión con el gobierno actual y sus actores satélites es máxima. En otros casos se ha subordinado a los lineamientos del gobierno sectores de trabajadores organizados y a movimientos sociales. Igualmente se ha cooptado a intelectuales de predicamento, y se ha incorporado a la órbita de gobierno a las organizaciones de DDHH. Ambas prestan legitimidad a un gobierno que, a falta de aquellos y éstas, no podrían haber penetrado el movimiento estudiantil universitario por el carril izquierdo.

En cuanto al Estado Social, se puede decir también que ha vuelto a la Argentina la vieja matriz corporativa y sus símbolos afines. Lejos de la apelación simbólica a una tecno-modernidad hiperreal de mercado potenciadora de una equidad en términos individualistas (a mayor cotización, mayor beneficio) como en el México del PAN; disparado de una acción tecnocrática reconciliada con una equidad de entonación social como en el Chile de Bachelet; y también lejano a una estrategia inclusiva de horizonte universalista de izquierda como la del Uruguay del Frente Amplio, las administraciones de los Kirchner intentaron restaurar un legado histórico y reestructurar el Estado Social bajo un formato retro-corporativo con apelaciones simbólicas a una justicia social sintetizada en la figura totémica de Perón y luego de Néstor Kirchner,⁶² símbolo de condensación de las aspiraciones nacionales, populares y progresistas.⁶³ El Estado Social Retro Corporativista se condensa, entre otros, en el regreso a un modelo de reparto en jubilaciones y pensiones.⁶⁴ El problema de un modelo de esta naturaleza es que depende excesivamente del funcionamiento del mercado de empleo y de sus enormes disparidades. En un contexto de retracción del mercado de empleo, desempleo estructural, precarización e informalidad, no hace más que ajustar el universo de la seguridad social a una lógica excluyente y estratificada de mercado. Se dirá que no es el contexto actual. Pero en un contexto de ampliación y densificación del mercado de empleo como el que se viene dando desde el 2004, igualmente subsisten las asimetrías entre trabajadores del sector privado y del sector público, y al interior de cada uno de ellos. Un segundo problema de este formato de seguridad social es que el régimen de reparto se basa en una solidaridad intergeneracional restringida al lugar de inserción laboral. No integra a los sectores informales

dado que la solidaridad se limita a los que tienen trabajo formal urbano y, eventualmente, a sus familiares. La solidaridad continúa siendo restringida, corporativa, y por lo tanto, reservada a quienes están incluidos en el empleo formal. Por último, el sistema de reparto libera discrecionalidad a favor del gobierno, por lo que la fusión también corre por ese carril específico del Estado Social. No así un sistema universal financiado por rentas generales.

7.2 *México neoliberal: ¿qué ocurrió con el pacto corporativo?*

Durante los gobiernos de Salinas de Gortari (1988-1994) y Zedillo (1994-2000) comenzaron a implementarse un conjunto de medidas neoliberales que impuso una racionalización del gasto público, la apertura comercial y una lógica neoliberal en la política de pensiones para los privados.⁶⁵ En el ámbito de las relaciones laborales, hay dos cambios importantes: los contratos colectivos del sector privado se flexibilizan y los sindicatos son excluidos de la determinación de algunos aspectos de la política laboral. Sin embargo, el corporativismo siguió su curso. Incluso bajo la presidencia de Salinas se extendió el esquema corporativista a los sectores excluidos con la implementación de PRONASOL (Programa Nacional de Solidaridad).

Los gobiernos del PAN (2000-2006 y 2006-2012), sobre todo el de Calderón, profundizaron el modelo de mercado, a través de las reformas del ISSSTE y de las pensiones de los funcionarios públicos bajo el modelo “sustitutivo” o de cuentas de capitalización individual. Asimismo optaron por la continuidad del pacto corporativo en la política laboral y sindical, pese a las promesas electorales. Fox pretendió replicar la estrategia corporativista del PRI aunque la copia resultó defectuosa: el Presidente, otrora figura de referencia y gran opositor, fue incapaz de controlar a las organizaciones sindicales y su relacionamiento con el sindicalismo estuvo poblado de tensiones en las que invariablemente resultó deslegitimado. No hubo “tantos” a favor para Vicente Fox: fueron todos en contra,⁶⁶ a diferencia de lo que ocurriera durante los setenta años de gobierno del PRI. Por lo tanto, el pacto corporativo resultó reestructurado aunque “por defecto”.

En los periodos sexenales del PAN resaltaron tres tendencias que hicieron a cierta continuación del pacto corporativo de dominación: a) la elección del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) como la organización privilegiada⁶⁷ y a Elba Esther Gordillo, su secretaria general, como la interlocutora autorizada;⁶⁸ b) las buenas relaciones mantenidas con los sindicatos del Congreso del Trabajo (Fox se unió al PRI para evitar llevar a juicio a la dirigencia del sindicato de petroleros, impuso ciertos líderes y evitó la destitución de otros); c) y la tolerancia hacia organizaciones sindicales autónomas más contestatarias, las que sin embargo no mostraron intenciones de romper el pacto corporativo (Leyva Piña y Pichardo Palacios, 2009).

Hubo sin embargo algunas iniciativas en el camino de autonomizar la relación entre Estado y sindicatos. Entre las más importantes se destacan las referidas al acceso a la información de los sindicatos registrados, como la creación del Instituto Federal de Acceso a la Información por la que cualquiera puede acceder a los documentos en el ámbito de registro de asociación y contratos colectivos, y la fiscalización de las partidas que reciben los sindicatos de la Federación por parte de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación (Leyva Piña y Pichardo Palacios, 2009).

Desde el punto de vista simbólico hubo intentos por desarticular el corporativismo. El ritual profano del Primero de Mayo —que es un indicador poderoso para hacer manifiesta la relación entre Estado y sindicatos— sufrió transformaciones importantes. Quizá lo central haya sido la automarginación del Poder Ejecutivo de la ceremonia oficial del Primero de Mayo. Al

revés que la Argentina del regreso a lo “nacional-popular”, el México del PAN significó el ingreso tardío a un discurso que pretende desandar el corporativismo en base a apelaciones a una tecno-modernidad hiperreal de mercado. Apelaciones que se pretenden modernas y novedosas cuando en realidad son restos arqueológicos del fallido Consenso de Washington y que a partir del 2002 dejaron de defender las mismas Instituciones Financieras Internacionales que lo promovieron. En efecto, el México de los dos sexenios del PAN se rodeó de símbolos de “modernolatría” capitalista, tan presentes en los pasados gobiernos de América Latina de los 90s (Fujimori, Salinas de Gortari, Menem, Pérez) como en la experiencia de Turquía bajo el dominio de Mustafá Kemal Astartuk.

Al mismo tiempo, hubo bajo el gobierno del PAN un repliegue del sindicalismo clásico en beneficio de un sindicalismo blanco, que expande su órbita de actuación. Las causas profundas de esta expansión del sindicalismo blanco resultan de varias fuentes: la afinidad electiva entre sindicalismo blanco y gobiernos del PAN,⁶⁹ la larga crisis del sindicalismo corporativo, la política paternalista de los empresarios de repartir robustos beneficios entre sus trabajadores como medida de soborno encubierto, la corrupción y el desprestigio de las centrales sindicales progubernamentales, y la responsabilidad que se deja en manos de los dirigentes blancos de tramitar ciertas prestaciones (Ramírez Sánchez, 2011).

Por su lado el actual gobierno de Peña Nieto, del PRI, se estrenó con un paquete de reformas consensuadas con el PAN y destinadas tanto al desarrollo como a minar las bases de sustentación de la sobreviviente arquitectura corporativa: entre otras, la reforma energética y la reforma educativa.⁷⁰

En cuanto a la reforma energética, los cambios constitucionales realizados en diciembre de 2013 por el Congreso mexicano dejaron fuera del consejo de administración de la petrolera estatal Pemex (Petróleos Mexicanos) a los cinco miembros del sindicato petrolero. La reforma se realizó bajo el argumento que el déficit arrojado por la empresa año tras año⁷¹ tornaba imprescindible la transformación del sector en general y de la empresa en particular. Parece evidente que la apuesta del gobierno es la de impulsar al ente e independizar al Estado de las conductas rentistas del sindicato, amparadas bajo el formato corporativo. Por vía legislativa, se prevé la creación de un órgano regulador del sector energético y la instrumentación de medidas para hacer posible la participación público-privada.⁷²

La reforma educativa también pretende restar poder a los sindicatos. Uno de sus puntos centrales se vincula a la creación de un organismo independiente de evaluación de desempeño educativo, extremo al que se opusieron los sindicatos por entender que tiene un carácter “punitivo” y no “pedagógico”. La ley establece un sistema de evaluación como requisito para que los profesores retengan sus plazas de trabajo. Anteriormente, los puestos docentes eran de carácter vitalicio. Por otro lado, la evaluación a los docentes, hasta la puesta en vigencia de la reforma educativa, estaba en manos del sindicato de maestros. Y la reforma estatuye un organismo de carácter técnico por el cual se establecen sanciones para los docentes que no se presenten y para quienes lo pierdan por más de tres veces consecutivas.

7.3 Venezuela: colapso de punto fijo, licuación del sistema partidario y nueva fusión de actores

En Venezuela el corporativismo clásico desaparece porque colapsa el régimen de Punto Fijo, que a su vez es seguido por un periodo de reformas acelerado bastante parecido a una refundación “bolivariana”. Durante el periodo 1993-1998 se produjo lo que en otro trabajo llamo la “salida diaspórica” del régimen por parte de sus actores fundantes

(Errandonea F., 2003).⁷³ Entre los indicadores de “salida diaspórica” se cuentan el abandono de líderes históricos y de los mandos medios de Acción Democrática y COPEI de sus respectivas estructuras partidarias (“suicidio colectivo” dirá Petkoff) así como la defección de la opinión pública y del cuerpo electoral, paralelo a una agenda nacionalista y popular cada vez más robustecida, liderada por mandos medios de las Fuerzas Armadas. Junto a la desaparición de Pacto Fijo, la licuación de los partidos y la emergencia del chavismo que gana las elecciones de 1998, muere el viejo corporativismo.

¿Qué hace el régimen liderado por Hugo Chávez? ¿Construye un escenario político y nuevos actores caracterizados por la fusión? ¿O bien su construcción política prescinde de la fusión de actores y procesos? En realidad, el chavismo reconstruye la fusión de actores bajo bases distintas a las estrictamente laborales.

El objetivo de Chávez es implementar un régimen en que prime la participación directa bajo formatos regulados desde arriba. Desde la Presidencia de la República se procedió a la creación informal de un conjunto de organizaciones para-institucionales —incluidas “milicias populares” y “colectivos bolivarianos” que pueden ser asimilados a parapoliciales— inscriptas como instancias de coparticipación estatal, que produce una relación de reciprocidad entre actores. Estas organizaciones llevan a cabo acciones políticas y el Estado provee de recursos y una estructura de oportunidades para su actuación pública.

Sobre el particular, las acciones más robustas las han llevado adelante: a) los Círculos Bolivarianos; b) las Misiones; c) los Consejos Comunales; d) los Colectivos Bolivarianos (grupos civiles armados); (Vásquez, 2007; Lissidini, 2012; O’Donnell, 2014).

Los Círculos Bolivarianos penetraron por iniciativa de la presidencia la actividad de la Asamblea de Ciudadanos a efectos de lograr su movilización a favor del régimen. Igualmente, facilitan la gestión social de la parroquia, barrio, cuadra o sector ante las autoridades gubernamentales constituidas: gobierno ejecutivo local, regional y nacional, legislativo, Fiscalía, Defensoría del Pueblo y otras así como la inserción de las misiones en las comunidades. En el marco de esta estrategia de penetración y facilitador de la tarea ciudadana, los CB trabajan en las comunidades “casa por casa, barrio por barrio”. Por último, los CB cumplen la función de neutralizar a los gobiernos estatales y municipales adversarios del régimen.

Las Misiones, de carácter cívico-militar y bajo las directrices de la presidencia, están vinculadas con un modelo de implementación de políticas públicas (salud, educación, empleo, alimentos) que se presenta como revolucionario. Suma a la agilización de los trámites estatales por parte de las Misiones, la participación de las comunidades en su gestión. “Su funcionamiento se superpone a las organizaciones existentes y a través de ellas opera la práctica clientelar del gobierno, con la particularidad que movilizan los recursos de la renta petrolera, que con la reorganización de PDVSA se colocaron al servicio de las misiones y el desarrollo endógeno” (Vásquez, 2007).

Los Consejos Comunales se plantean como instancias “de participación y protagonismo del pueblo”, y se superponen a la acción de los Consejos Locales de Planificación, que son los mandatados por ley para actuar en los procesos de planificación. En los hechos aquellos actúan como organizaciones de planificación autónomas a los poderes locales y por mandato presidencial.

Los Colectivos Bolivarianos son organizaciones civiles armadas que actúan al amparo del Estado. Es el Estado Bolivariano que le brinda habilitación para portar armas, la potestad para ejercer la autoridad en su área de injerencia y los medios para ello: armas, motos, palos, etc. Estas bandas cuasi-parapoliciales patrullan las calles en “defensa de la Revolución” bajo la protección y justificación pública de las máximas autoridades. Han protagonizado diversas acciones en contra de los que se consideran “enemigos” del régimen aunque también se les ha ido de las manos a las propias autoridades al atentarse contra la seguridad pública. En los hechos actúan como colectivos armados de disuasión y represión de la protesta contra el régimen chavista, y han sido señalados —junto a militares y policías venezolanos— por Amnistía Internacional y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos como violadores de derechos humanos durante los episodios de febrero-marzo del 2014, que tuvo un saldo de 21 personas muertas al 7 de marzo de 2014 (O'Donnell S., 2014)⁷⁴ en un contexto de escalada oficial autoritaria para algunos,⁷⁵ para otros de un “golpe blando” o “golpe suave” organizado por la oposición más radical con asesoramiento externo (PIA Chile, 2014),⁷⁶ y del virtual agotamiento de un modelo político y de una gestión económica, para otros.⁷⁷

La creación de este conjunto de organizaciones pretende re-centralizar el poder sobre bases cívico-militares como parte de un proceso dirigido a desandar la descentralización procesada durante el periodo 1993-1998. La autonomía de las referidas organizaciones en relación al poder del presidente y de la Comisión Presidencial —también integrada por jefes de las Fuerzas Armadas—, es nula. A diferencia de lo que ocurre con los sindicatos en Argentina y México, estas organizaciones carecen en absoluto de autonomía y de poder propio al depender de la presidencia y la oficialidad militar. Tanto en uno como en otro país, los sindicatos operan como amenazas veladas o explícitas al poder mientras que en el caso de Venezuela son poleas de transmisión. Sin embargo, pueden ser vistas como una nueva modalidad de fusión Estado-sociedad civil en un contexto en que el Estado lo es casi todo, o todo, y las organizaciones referidas casi nada. O nada.

Mientras esta primera fusión se entabla entre el Estado y sectores pobres e informales,⁷⁸ la segunda fusión introducida por el régimen se da con empresarios que declaran sintonizar política e ideológicamente con el régimen bolivariano. Mientras los discursos oficiales de Chávez y su sucesor Maduro demonizan al capitalismo, la propiedad privada y la burguesía, una capa de multimillonarios vinculados originariamente al negocio del petróleo ha surgido, crecido y consolidado en la Venezuela Bolivariana al amparo del Partido-Estado: son los “boliburgueses”. A burguesía depuesta, burguesía recompuesta. Y recompuesta bajo una modalidad muy parecida a la que existió bajo el régimen de Punto Fijo: bajo el alero del Estado, conformando estrechos “anillos burocráticos” entre altos mandos militares, funcionarios civiles jerárquicos y nuevos empresarios. Así como en el libro *Los ricos bobos*,⁷⁹ el periodista venezolano Juan Carlos Zapata detallaba empresas industriales, comercios y bancos que hacían negocios ligados a la protección del Estado durante “Punto Fijo”, con el advenimiento de Chávez al poder se constituyó un conjunto de grupos económicamente poderosos y políticamente pro-chavista que originariamente tuvieron acceso directo a la renta petrolera a cambio de la lealtad al régimen: el propio periodista Zapata, con sentido de la ironía y del uso del oxímoron, los ha bautizado “los boliburgueses”. Estos nuevos millonarios, surgidos de las filas de empresarios aliados del régimen y de la plana mayor de altos funcionarios de gobierno, han extendido su arco de inversiones del petróleo a otras áreas de negocios: seguros, estaciones televisivas y banca.⁸⁰ Salvo excepciones, éstos exhiben un consumo conspicuo de bienes posicionales⁸¹ que hacen jugar como dimensión de poder económico, movilidad social y status. Las externalidades negativas del consumo de este tipo de bienes es una escalada de dilapidación entre miembros del restringido círculo social que tienen acceso ellos.

Sin embargo, esta boliburguesía carece del volumen, el poder económico, las redes sociales y la legitimidad nacional e internacional de la que gozaba la vieja burguesía de Pacto

Fijo, aun cuando su esencia es la misma (burguesía rentista) y sus orígenes son similares: ambas derivan del tráfico de influencias y de la cercanía con el partido oficial y los soportes del Estado.

7.4 Uruguay: autonomía estado-sindicatos y persistencia parcial de “anillos burocráticos”

Se pueden observar dos periodos: el de los partidos tradicionales (Partido Colorado y Partido Nacional) y el del gobierno del Frente Amplio. La divisoria tiene su sentido. Los partidos tradicionales, aun ostentando matices y diferencias acotadas, se constituyeron bajo la restauración democrática en una “familia ideológica”, con rasgos conservadores en aspectos culturales, y rasgos neoclásicos en economía. Sus fracciones de izquierda desaparecieron o bien se deterioraron por la labor de gobierno. Tal fue el caso de la “Corriente Popular Nacionalista” en el Partido Nacional y la “Corriente Batllista Independiente” en el Partido Colorado. Por su lado, el Frente Amplio se constituyó en el defensor por antonomasia de los bienes públicos⁸² e incluso del otrora criticado sistema de pensiones frente a los nuevos modelos de capitalización individual.⁸³

Más allá de estas diferencias que importan, también hay que decir que el de Uruguay es un caso exitoso de democracia, de sistema y de cultura política democrática. El sociólogo Eduardo De León escribe:

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).

Esto se combinó con un “círculo perverso de movilidad social obturada, diáspora estructural y base productiva de baja calidad” (De León, 2006), que empezara a ser revertido recién en el siglo XXI.⁸⁴

7.4.a La era de los partidos tradicionales (1985-2005)

Uruguay protagonizó una “hazaña democrática”, como se ha señalado con acierto (De León, 2006). Sin embargo, ella se ha asociado también a múltiples perversiones, entre las cuales el sociólogo Eduardo De León destaca las siguientes para la época post-batllista y también para el periodo que se abre a partir de la restauración democrática pos-dictatorial: a) “el pluralismo partidario clientelar internalizado en las máquinas y la ampliación de la arena estatal como campo excluyente en la expresión del interés público fundado en la igualdad política por un lado y representaciones corporativas empresariales, privadas o sindicales por otro mediante reglas informales que entran en conflicto con las reglas formales; b) el pluralismo corporativo organizacional de veto; c) el pluralismo corporativo de mercado que

acentuó los fallos de los propios mercados y privilegió regulaciones ‘con nombre y apellido’; d) la debilidad de una opinión pública ilustrada, activa y autónoma; e) y el déficit de asociaciones civiles autónomas del centro estatal y la administración y de medios de comunicación independientes de la arbitrariedad estatal basada en prebendas y subsidios” (De León, 2006).

Entre los elementos que también deben tenerse en cuenta en el periodo, se cuentan: a) la reproducción de una lógica confrontativa de corto plazo entre gobierno y sindicalismo; b) la existencia de un arreglo organizacional entre empresas y administración generador de “anillos burocráticos”, que retrasan el crecimiento y desalientan la emergencia del empresario schumpeteriano; c) la presencia de gobiernos que levantan agendas ideológicas de derecha liberal, discursivamente ancladas en el crecimiento y la innovación pero que no generan en la práctica sinergias entre agencias públicas y privadas dedicadas a la investigación básica y aplicada, y el universo empresarial, vaciando al desarrollo de contenido real; d) la persistencia de una estructura extremadamente oligopólica de los *mass media* en el país.⁸⁵ Los dos últimos elementos sólo se mencionan pero no se analizan más abajo. Es así que a partir de 1985 se procesa una obra de restauración en el país (Filgueira C., 1984).⁸⁶ Desde algunos “activos cívicos” hasta las perversiones de una “sociedad hiperintegrada” (Rama, 1987)⁸⁷ y “amortiguadora” (Real de Azúa, 2000), logran restaurarse en el retorno democrático, con diversos acentos según los mandatos presidenciales.

En ese sentido, hay que enfatizar pautas de acción colectiva, algunas esbozadas y otras ya instituidas desde fines de los años 60. Una de ellas es la institucionalización del sindicalismo en su conjunto (dirigencia y bases) como pieza clave del bloque opositor a las políticas públicas de los partidos tradicionales, centradas en el ajuste, la estabilización y el Consenso de Washington en materia económico-social y en el “blanqueo” de la memoria e impunidad en materia de derechos humanos. La posición sindical en el nuevo contexto de restauración democrática, si bien exhibe un perfil fundamentalmente negociador en el área laboral por hegemonía de la línea comunista y el fracaso del ala combativa que pierde la mayoría sindical en los bastiones de los años 60 (la salud, la bebida, el caucho y la banca), se afirma en su rol de movimiento social como parte de una amplia coalición opositora a los gobiernos. Lo cierto es que a un lado y al otro del mostrador se restaura una lógica adversativa de confrontación. Frente a un paro general del PIT-CNT que reclutó una adhesión masiva en el segundo semestre de 1988, el entonces presidente Julio María Sanguinetti, disparó: “Yo nunca perdí una huelga”. También llegó a decir: “Está el país que piensa y el país que grita” en alusión a su gobierno y a las movilizaciones de izquierda, respectivamente. Esa lógica restauradora se reprodujo en términos similares en los gobiernos de Luis Alberto Lacalle (1990-1995), Julio María Sanguinetti (1995-2000) y Jorge Batlle (2000-2005).

Sin embargo, la restauración de lógicas confrontativas no se da de idéntica manera, sería imposible por otro lado. Mientras en el periodo que se extiende desde el gobierno de Pacheco hasta el golpe de Estado (1968-1973) no funcionaron las instancias de diálogo social para definir salarios por la política de congelación de precios y salarios, en el retorno democrático de mediados de los 80, el conflicto —al menos en el ámbito de las relaciones obrero-patronales— tuvo canales de trámite, concertación y consenso bajo la restauración democrática: hasta 1990 bajo el formato de consejos de salarios y luego en el ámbito de la llamada Junta Nacional de Empleo, de configuración tripartita. Los consejos de salarios, lejos de vincular el sindicalismo al Estado, incentivaron su organización, su acción colectiva, su autonomía y su carácter de oposición institucionalizada al gobierno.⁸⁸ Hubo otros ámbitos de confrontación sin canales de diálogo.⁸⁹

En cuanto al segundo punto (“anillos burocráticos”), el primer gobierno de la restauración democrática dibuja vínculos privilegiados con viejos medios empresariales mientras que los subsiguientes lo hacen con otros sectores. Si bien el gobierno del Partido

Colorado de Julio María Sanguinetti (1985-1990) 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 particularistas del sistema sustitutivo de importaciones se impusieron durante el primer gobierno colorado de la transición. Este tipo de normativa contenía la pretensión de estabilizar ciertos núcleos industriales, revelando una versión local del “capitalismo de amigos”. Una vez más, se intentó administrar la crisis de la forma clásica: el sector rural de ventajas comparativas, sometido a una lógica interna, terminó financiando el desarrollo industrial. Constituye la recomposición por el viejo partido del Estado de un conjunto de prácticas menos depuestas por la dictadura militar de lo que se cree (Finch, 1992), habida cuenta de la fijación de precios a los productos pecuarios vigente durante su mandato entre otras medidas intervencionistas.⁹⁰

Los gobiernos de Luis Alberto Lacalle (1990-1995) y de Jorge Batlle (2000-2005) levantaron una agenda típicamente neoliberal, aunque una poderosa coalición de veto bloqueó su aplicación completa. Esa coalición unió a tres generaciones: los jóvenes nucleados en ASCEEP-FEUU, los adultos nucleados en el PIT-CNT y los integrantes de la tercera edad, además del Frente Amplio como coalición de izquierdas. La coalición social muchas veces se adelantó a marcar la “cancha” de la coalición política de izquierda en materia de vetos, referéndum y plebiscitos. Los referidos gobiernos de entonación neoclásica sumados a la segunda administración de Sanguinetti (1995-2000) dejaron de convocar los Consejos de Salarios, institución de carácter neocorporativo e integración tripartita, que logró canalizar durante décadas el conflicto entre capital y trabajo, como fue referido.

7.4.b Los gobiernos del frente amplio (2005 a hoy)

Algunas de estas cuestiones comienzan a cambiar junto con otras que se mantienen iguales.

En primer lugar, la “restauración ampliada” de los Consejos de Salarios. El gobierno de Tabaré Vázquez generó un “hecho político” ampliamente saludado por la central de trabajadores al restaurar los Consejos de Salarios y extenderlos a los asalariados rurales, funcionarios públicos y empleadas domésticas. El gobierno de Mujica le dio continuidad a este ámbito tripartito de negociación de salarios y condiciones de trabajo, a pesar de lo cual no se registró cooperación entre sindicalismo y gobierno.

En segundo lugar, se mantuvo la autonomía entre Estado y sindicatos,⁹¹ aunque con variantes que luego veremos. Esto se constituye en un hecho destacable dado que la coalición política de izquierdas se ha construido en Uruguay de cara (y no de espaldas) a la coalición social de intereses subalternos organizados: trabajadores, cooperativistas, jubilados, estudiantes.

Sin embargo, bajo las dos administraciones del Frente Amplio se han estrechado riesgosamente los vínculos entre el Estado y los sindicatos en algunas áreas, sin llegar a situaciones de “fusión”. Un ejemplo es el Plan de Vivienda Sindical, aprobado durante el gobierno de José Mujica, que vincula el acceso a la vivienda popular a la afiliación sindical, no a la condición de ciudadano. Para la consecución de este plan colaboró activamente el movimiento sindical. Asimismo se pudo percibir una colaboración directa de los empresarios

vinculados a la construcción y el sector inmobiliario con el gobierno en la elaboración de una estrategia para construir vivienda popular a través de inversiones privadas. En compensación, el gobierno concedió exoneraciones impositivas casi totales (Nahoum, 2013).

A su vez, la toma de decisiones en materia de política pública por parte de los trabajadores y sus sindicatos sindicalizados ha venido expandiéndose desde la administración de Tabaré Vázquez, con menoscabo de la autonomía del Estado: la Ley General de Enseñanza 18.437 (de diciembre del 2008) y la reforma de la Administración de Servicios de Salud del Estado (ASSE) son dos ejemplos. El resultado es la coparticipación de los soportes de la autoridad pública y representantes de los trabajadores en la toma de decisiones. En ninguno de ambos casos —enseñanza y salud—, el sindicalismo parece haber perdido autonomía sino más bien ganado espacios de poder y de veto. Sin embargo, el Estado parece haber perdido poder decisorio y rectoría.

En el caso de la educación, a raíz de la referida coparticipación, se suscitan algunos problemas para el Estado. Como capital con efecto multiplicador del desarrollo, como palanca del crecimiento con equidad, como medio para promover la economía de la información, como agencia clave del *melting pot* social, como espacio de creación de ciudadanía y vínculo social, y también como eslabón clave para superar la pobreza y la exclusión, la educación resulta de primera importancia para cualquier gobierno. Al considerar el enorme cambio paradigmático que significó el pasaje de una economía de “bienes no transables”, regida por la demanda interna, pivoteada por el Estado y basada en la industria nacional a otra economía con modelo de apertura, de “bienes transables”, regida por las ventajas comparativas y la demanda internacional, la educación cambia de *locus*. Esta *gran transformación* implica un cambio en el marco de referencia de individuos, ciudadanos, empresas, actores sociales y países, así como nuevos riesgos sociales derivados de la adopción del modelo de apertura y procesos de integración. Este nuevo estado de cosas debe alentar una pausa de reflexión para pensar una arquitectura institucional capaz de dialogar sin subordinación con el actual modelo de acumulación y de impulsar un modelo de desarrollo capaz de promover una economía intensiva en conocimientos y sustentable desde el punto de vista ambiental.

En ese sentido, una ley, como la 18.437, que quita rectoría al Estado e instala múltiples actores de veto, puede agravar algunas de las tensiones históricas de la educación —formalizadas por los sociólogos Cecilia Braslavsky y Gustavo Cosse en un artículo del año 1996—, comprometiendo al menos parcialmente la gobernanza sobre el desarrollo económico y social del país.⁹²

En tercer lugar, los gobiernos de izquierda realizan una reforma de la salud, que si bien socialmente inclusiva, significa el salvataje del sistema médico mutual a cargo del Estado, manteniendo una estructura estratificada entre los beneficiarios y, de paso, fijando una estructura semi-corporativizada entre Estado y empresas.

En cuarto lugar, y simultáneamente, comenzó un proceso incompleto de desarticulación de algunos anillos burocráticos con el empresariado. La existencia de criterios objetivos tanto por la vía crediticia (del BROU) como fiscal (la llamada “inversión promovida”) introducidos por la administración de Tabaré Vázquez fueron fundamentales al respecto. Entre estos criterios se cuenta la generación de puestos de trabajo genuinos, la incorporación de “tecnologías limpias”, la alta productividad de los factores de producción, etc. Esto significa el comienzo de desarticulación de “anillos burocráticos”.

Sin embargo, en el segundo gobierno del Frente Amplio se ha visto con preocupación desde la prensa, analistas, ciudadanía y desde la interna frentista, una connivencia riesgosa entre gobierno y capital oligopólico en el área del gobierno del fútbol (la Asociación Uruguaya de Fútbol), que teóricamente debería ser autónomo.⁹³

En quinto lugar, la estructura oligopólica de medios quedó más o menos invariada aunque se verá desafiada por la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual, votada en la Cámara de Diputados en diciembre del 2013. “Ésta contempla redistribuir las frecuencias audiovisuales en tres partes iguales entre los medios de comunicación públicos, privados y comunitarios. Y ofrece una garantía importante al prohibir que se otorguen licencias de difusión de forma discrecional, según la línea editorial de las estaciones y canales” (Informe Reporteros sin fronteras, 2014).

Uruguay tuvo dos grandes impulsos reformistas en su historia. El primero, el de José Batlle y Ordóñez a principios del siglo XX, fue poderoso y de larga duración, con rasgos socialdemócratas, creador de lo que Milton Vanger llamaría el “país modelo”.⁹⁴ Se trata del llamado “Primer Batllismo”, que ocupó las tres primeras décadas del siglo pasado.⁹⁵ El segundo impulso reformista, actualmente en marcha, se procesa bajo la dirección de una izquierda reformista democrática aunque con una matriz de múltiples arreglos corporativos, que retomó en contextos globales las banderas del Estado, la República, la cohesión social con equidad, la ciudadanía y el desarrollo.⁹⁶

Sin embargo, ambos “impulsos reformistas” no significan lo mismo: su signo es, a grandes rasgos, distinto. El modelo del primer batllismo se acerca más a rasgos socialdemócratas que posteriormente desarrollarán con éxito y amplias alianzas socio-políticas los países nórdicos: Suecia, Noruega, Finlandia, Dinamarca, Islandia. Es un modelo que apuntó de manera al menos inaugural al universalismo, la desmercantilización y la desestratificación. Lo pudo hacer por un cúmulo de ideas avanzadas de entonación socialdemócrata que, al menos parcialmente, se convirtieron en política pública; y también por falta de lastres del pasado, como por ejemplo la inexistencia de un Estado Oligárquico, a diferencia de Colombia, Argentina, Chile, Perú entre otros. Tampoco tuvo que sobrellevar el peso político, económico y cultural de la Iglesia Católica. Incluso antes de la separación entre Iglesia y Estado sustanciado en la Constitución de 1916, el gobierno liberal de Bernardo Prudencio Berro (1860-1864) secularizó los cementerios y el gobierno de Máximo Tajes secularizó el registro de los nacimientos, casamientos y defunciones al crear el Registro de Estado Civil.

El modelo que lleva adelante el Frente Amplio es distinto, si bien significó un fuerte “viraje a la izquierda”. A pesar de tener rasgos universalistas, de desmercantilización y de redistribución progresiva del ingreso, no puede decirse que sea socialdemócrata. En gran parte porque camina con las cargas, las inercias y algunos lastres de ese país de múltiples arreglos sociales y corporativos surgido casi 70 años atrás, aún con correcciones importantes realizados por la izquierda en el poder.

Transcribo a Fernando Filgueira:

Los gobiernos del Frente Amplio llevan a cabo un proyecto que, en términos de protección social, se aproxima a las mejores versiones socialcristianas de la Europa continental y corporativa, que en muchos casos fue administrado por partidos de izquierda pero nunca tuvo un ADN de izquierda. Es más bien el proyecto de lo que fue el centro político europeo de la posguerra en Francia y en Alemania. Es un proyecto de crecimiento con redistribución media, robusta protección categorial, con una fuerte apuesta a que el Estado debe ser el agente responsable de ejercer un control general sobre el mercado, poniendo límites a las lógicas de mercado. Este proyecto se diferencia del modelo nórdico, el más similar al liberalismo de izquierda, que buscó abrazar el potencial emancipador de los mercados, que no son “naturales” como creen los neoclásicos ortodoxos sino portentosas invenciones emancipadoras de la humanidad.⁹⁷ Pero los nórdicos no olvidaron dos cuestiones clave: a) que la distribución primaria del mercado y la forma en que éstos se transfieren entre generaciones atentan contra principios básicos de justicia social, y que por ello es

necesario garantizar un piso ciudadano común que iguale oportunidades y garantice supervivencia; b) que el potencial de eficiencia y emancipación de los mercados no equivale a sociedades lideradas por el consumo conspicuo, superfluo y posicional” (Filgueira F., 2014).

Y Filgueira remata su análisis:

Los mercados sirven para innovar y generar riqueza, no para construir orden y sentido social. Este dilema es de larga data, y derecha e izquierda lo abordan de diferente manera. La derecha desembocó en la alianza entre mercados desregulados, nacionalismo y religión. La izquierda apostó a mercados libres pero acotados por la expansión de los pisos sociales y la presencia de “bienes públicos” al ampliar aquellos bienes que, sin ser públicos puros, se construyen como tales desde el Estado o se construyen como “bienes preferentes” (educación y salud). La diferencia entre los modelos referidos anteriormente, por un lado el socialdemócrata y por el otro lado el centro social-cristiano o la también llamada “economía social de mercado”, es la diferencia que separa al primer y al segundo batllismo, siendo el primero más cercano a la idea que después llamaríamos socialdemócrata y el segundo más propio de los regímenes de modernización conservadora de corte corporativo segmentado” (Filgueira F., 2014).

Al mismo tiempo, el Frente Amplio es el único “partido” o coalición partidos que contiene en su seno, corrientes y líneas programáticas de carácter universalista y socialdemócrata.

Por último, el gobierno de Mujica y la bancada del Frente Amplio extienden el impulso reformista hacia una “agenda post-materialista”, según Lissidini y Blasina (2013).

En la segunda década del siglo XXI, Uruguay parece generar un segundo polo de transformaciones a través de la aprobación de las tres grandes libertades que ha venido planteado la agenda de derechos en los últimos 50 años: legalización del aborto, final de las discriminaciones de las minorías sexuales —terminando con las diferencias entre casamientos entre personas del mismo o de diferente sexo— y legalización de algunas drogas —concretamente de la marihuana—. Las mujeres ganan el derecho a elegir plenamente cuántos hijos tener, las personas pueden disfrutar de una vida afectiva y sexual sin sufrir ninguna limitación de acuerdo a las opciones que elijan y las personas pueden finalmente elegir con qué plantas relacionarse”.⁹⁸

Comentarios finales

Primer comentario. La interpenetración entre Estado y sociedad civil concedía en el pasado y sigue actualmente concediendo a una *política manipuladora y pactista a corto plazo* un papel central. Lejos de las pretensiones neoclásicas de reemplazar la política por una administración tecnocrática, y los grupos de interés por un conjunto de individuos atomizados competitivos, el panorama sigue siendo bastante más parecido al pasado: una política de corto plazo, poblada de pseudo-acuerdos, incrementalista, poblada de *stakeholders* (partes interesadas) con capacidad de veto. La utopía neoliberal no traspasó los límites estructurales opuestos por los actores, salvo que éstos hubieran resultado eliminados.

Segundo comentario. Sólo en Chile durante los 70s se procesó una total destrucción de los arreglos entre los actores de la matriz sociopolítica clásica. Esto se debió al entierro total de la estructura de clases y actores de la ISI, y a la creación de nuevas clases y actores sociales, posibilitado por la combinación del terrorismo de Estado y una tan disciplinada como dogmática tecnocracia de corte neoliberal. En efecto, el dismantelamiento de los arreglos del Estado Laboral y Social se realizó *manu militari*, sin participación de actores partidarios, sindicales, empresarios ni profesionales, ni consideración a un juego previo de intereses o expectativas de actores del sector. Por su radicalidad, constituyó una reforma única en el mundo, que no respondió ni reparó en intereses grupales, y que sólo obedeció a esquemas ideológicos de una elite tecnoburocrática neoliberal y antiestatista colocada en el centro de la toma de decisiones por parte de una dictadura total. Que la dictadura no hubiera sido receptiva a “intereses” sectoriales previos, no quiere decir que no hubiera sido decisiva en crearlos. En este sentido, la política pública neomercantil chilena creó nuevos intereses, nuevos actores y nuevos poderes. La *gran transformación* consistió, pues, en una reforma realizada por un “actor unificado racional” desde arriba sobre la base de mecanismos de mercado nunca antes ensayados, ni en el país ni el mundo, en el área de los esquemas laborales ni de los servicios sociales.

Tercer comentario. Se trata, ayer como hoy, de “una política más movilizadora que representativa” sobre todo en lo que hace a los viejos actores ligados a las relaciones sociales de producción, cambio y distribución (Garretón, 2001).

Cuarto comentario. Bajo la ISI existía un actor social relevante dado por el Movimiento Nacional Popular, cuyo referente era el movimiento de trabajadores. Ahora la movilización se abre a un espectro más amplio: un conjunto de modalidades de acción colectiva que van desde los movimientos de viejo tipo (movimiento obrero y movimiento estudiantil) hasta los movimientos de nuevo tipo (feminismo, gays, movimientos altermundistas), y desde los de tipo adscriptivo-comunitario (indígenas) hasta los de derechos humanos, que son derechos individuales (Garretón, 2001).

Sin embargo, en varios países se ha resemantizado al viejo Movimiento Nacional Popular (MNP), remitiéndolo a un bloque de clases, capas y actores en que participan la central obrera, los beneficiarios de políticas sociales para pobres, intelectuales orgánicos, y el movimiento de los Derechos Humanos, como es el caso de Argentina. México, por su parte, exhibe un movimiento obrero desacoplado de los rasgos de Movimiento Nacional Popular: simultáneo a los esfuerzos del gobierno por separar simbólicamente al gobierno del sindicalismo, las centrales de trabajadores muestran hoy descarnadamente sus pretensiones materiales, tratando de extraer la mayor cantidad de renta posible de un Estado que sigue operando como centro de la demanda social y la puja distributiva. En Venezuela el MNP recae hoy sobre un conjunto de excluidos que han sido organizados desde arriba, con una mística “bolivariana”.

Quinto comentario. El trabajo intenta mostrar que, a no sea que se produzca una licuación de los viejos partidos por colapso del viejo sistema político seguido por una reforma acelerada orientada por una agenda estatista y nacional, o bien una revolución neoliberal bajo un terrorismo de Estado y un elenco neoliberal compacto (Chile), las viejas estructuras y actores logran sobrevivir exitosamente a las reformas neoclásicas.

Sexto comentario. ¿Cuál es la relación entre pacto corporativo y democracia democrático-liberal? La democracia liberal enfatiza las libertades negativas, por lo que penetración del Estado en el ámbito privado propio del corporativismo debiera parecer una intromisión indebida a un defensor de los regímenes demócrata-liberales. Sin embargo, esto no quiere decir que los regímenes populistas latinoamericanos recostados sobre pactos corporativos, no hayan impulsado una profunda democratización material, social y simbólica.

Por el contrario, esta tarea de democratización fue realizada. Por ejemplo, la cobertura en pensiones pasó de menos del 10% en 1946 (al principio del primer mandato de Perón) al 70% en 1955. Además, los obreros le perdieron el miedo reverencial a los capitalistas, a la oligarquía terrateniente y a todos los sectores de alto status. En adelante, sus formas para vincularse a los sectores medios y altos tenderán a ser menos jerárquicos. No obstante, el tipo de democratización impulsada por los populismos (peronismo, varguismo, cardenismo) tienen poco que ver con el de las democracias liberales.

Séptimo comentario. Al mismo tiempo, el corporativismo y la democracia de “ciudadanía integral” (civil, política y social) tampoco mantienen buenas relaciones. Hay al menos una tensión obvia entre corporativismo y ciudadanía integral. Consiste en que la “ciudadanía industrial”, promovida en los regímenes nacional-popular-corporativos, y hecha en base a los beneficios corporativos de cada sindicato o rama, deriva en diferenciación, estratificación y desigualdad en el ingreso, en las condiciones laborales y en los estatutos al interior del colectivo de trabajadores.

Octavo comentario. Corporativismo y Republicanismo también mantienen tensiones cuando no contradicciones abiertas. El espacio de la *res pública* (la república) está parcialmente privatizado bajo regímenes corporativos. Una auténtica República demanda un Estado que reserve el espacio público para el debate ciudadano, un régimen político democrático y una sociedad civil organizada sobre ejes de autonomía, nada de lo cual se encuentra presente en los regímenes políticos montados sobre pactos corporativos y actores mixtos.

Noveno comentario. La corriente neoliberal fue usada —aunque sin éxito— para destruir las estructuras corporativas, espacio que podría haber sido compartido, al menos en la teoría, por un liberalismo de izquierda. Sin embargo, en los hechos, la corriente neoliberal estuvo dirigida a cumplir otras funciones, lo que hizo imposible una alianza como la sugerida arriba. En los hechos, la corriente neoclásica fue una portavoz de las “retóricas de la intransigencia”. Albert Hirschman en un libro monumental describe tres discursos sobre la democracia y el Estado de Bienestar a los que asigna el nombre de “retóricas de la intransigencia”: la “tesis de la futilidad”, la “tesis de perversidad” y la “tesis del riesgo”. A toda expansión de los horizontes civilizatorios en Occidente los sectores conservadores han respondido con tesis que barren el arco que va desde la futilidad hasta el catastrofismo. El libro fue escrito en el contexto de avance de la lógica del “there’s no alternative” neoliberal (y del neoconservadorismo)⁹⁹ y refiere fundamentalmente a la manera falaz y autoritaria de razonar de las derechas a lo largo de la historia.¹⁰⁰ El autor deja ver la sesgada obra de pilotaje sobre la que reposan los discursos de los intelectuales orgánicos de las derechas. De ahí que sean objeto de una crítica tan lúcida como demoledora los siguientes autores: Burke, Crozier, Forrester, Milton Friedman, Rose Friedman, Huntington, Le Bon, Mosca, Pareto, Stigler, Von Hayek, Watanuki, entre otros. Hirschman incluye también algún exponente de la izquierda (O’Connor) que se mimetizara de la forma autoritaria de razonar de la derecha.

Las tesis de la futilidad, perversidad y riesgo aplicadas al Estado de Bienestar dicen, respectivamente, que el Estado de Bienestar no soluciona los problemas que pretende resolver (mucho esfuerzo para resultado inútil), que su obra contradice sus objetivos (mucho esfuerzo para un resultado contrario al perseguido) y que su intervención pone en “riesgo” o “peligro” cuestiones fundamentales como el sistema político, la gobernabilidad, la democracia, la legitimidad, etc. (mucho esfuerzo para colocar a la sociedad frente a la catástrofe). Hirschman acomete una obra demoledora: atrapa con el mismo lazo una muestra representativa de autores adversarios de los programas de reformas; muestra la pseudo-inteligencia de los que se creen inteligentes a fuerza de advertir que las obras humanas progresistas están destinadas a la inutilidad, el fracaso, la crisis o el colapso; exhibe el núcleo

de sofismas y paralogismos que contiene cada una de estas retóricas reaccionarias; y advierte contra formas regresivas, anti-humanistas y autoritarias de analizar las sociedades, que no aportan al debate sino que lo eluden o boicotean. Finalmente, el autor de *Salida, voz y lealtad* devuelve la flecha a quienes durante el último tiempo han pontificado sobre los “verdaderos retardatarios” al dejar al descubierto su pánico a la construcción institucional colectiva, responsable, solidaria y audaz.

Décimo comentario, el corporativismo en América Latina es una modalidad de reestructuración de la lucha de clases que revela la débil constitución de la clase trabajadora y de la clase burguesa así como los miedos del poder en que se sustancie esa constitución autónoma. Porque “la lucha de clases no es sólo la lucha de agentes plenamente constituidos; también es una lucha por constituir a la clase” (Arditi, 1989). Y en ese sentido, la lucha de clases, si bien no resulta obturada bajo los pactos corporativos, sí es recanalizada hacia un conjunto de acuerdos semi-privados entre capital y trabajo que postergan, mediatizan o debilitan la emergencia, constitución y madurez de actores clasistas plenos y autónomos. Además, se trata de arreglos más o menos escamoteados a la opinión pública y a las bases sindicalizadas que pretenden sostener una apariencia de armonía social en que los intereses materiales parecen haber cedido a los más altos ideales nacionales.

Bibliografía

- ALONSO, Guillermo V. 2000. *Política y seguridad social en la Argentina de los 90*. Buenos Aires-Madrid: Miño y Dávila Editores.
- ALTAMIRANO, Carlos. 2011. "El kirchnerismo es el hecho maldito del progresismo". En *La Nación*, domingo 18 de septiembre de 2011.
- ÁLVAREZ, Jorge y BÉRTOLA, Luis. 2010. “Tan similares, tan diferentes: Nueva Zelanda y Uruguay en la economía mundial”. Montevideo: UDELAR.
- ARDITI, Bejamín. 1989. *Discutir el socialismo*. Asunción: RP ediciones – Criterio.
- ARIM, Rodrigo y FILGUEIRA, Fernando. 2009. En “Panorama de la reforma social del gobierno”. Monitor de la Agenda de Gobierno. AGEV-OPP-Presidencia de la República. Enero, 2009.
- BAIROCH, Paul. 1993. *Economics and World History: Myths and Paradoxes*. University of Chicago Press, 1993.
- BAÑALES, Carlos y Enrique Jara. 1968. *La rebelión estudiantil*. Montevideo: Arca.
- BARDHAN, Pranab, BOWLES, Samuel y WALLERSTEIN, Michael. 2006. *Globalization and Egalitarian Redistribution* (Editors). Princeton University Press.
- BELTRAND, Olga. 1984. “El batllismo y el radicalismo. Notas para un análisis comparativo”. En *Cuadernos del CLAEH* nro. 32, “Democracia, concertación, partidos: desafíos y bloqueos”, 2da. Serie, Año 9. Montevideo: CLAEH.
- BIZBERG, Ilán. 2004. “Trayectorias políticas e institucionales de México y Brasil: el caso de las relaciones entre el Estado y el sindicalismo”. En *Democracia y globalización en México y Brasil*. Ciudad de México: El Colegio de México.
- 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 COSSE, Gustavo. 1996. *Las Actuales Reformas Educativas en América Latina: Cuatro Actores, Tres Lógicas y Ocho Tensiones*. Buenos Aires: PREAL.
- CANCELA, Walter y MELGAR, Alicia. 1985. *El desarrollo frustrado*. Montevideo: EBO/CLAEH.
- CAVAROZZI, Marcelo. 1991. "Mas allá de las transiciones a la democracia en América Latina". En *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, diciembre de 1991.
- CAVAROZZI, Marcelo. 1996. *El Capitalismo Político Tardío y su Crisis en América Latina*. Serie estudios sociales. Santiago de Chile: ediciones Homo sapiens.
- CISS. 2006. *Informe sobre la Seguridad Social en América 2007. Globalización y protección social*. México DF: CISS.
- CORONA, Sonia. 2014. "El sindicato petrolero da su apoyo a la reforma energética en México". En *El País* de Madrid. 19 de marzo de 2014.
- COURIEL, Jack y MENÉNDEZ, Jorge. 2014. *La vivienda*. En Colección Nuestro Tiempo. Montevideo.
- 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.
- DELICH, Francisco. "Pacto corporativo, democracia y clase obrera". En *Crítica y Utopía* número 7. Dirección electrónica <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/critica/nro7/delich.pdf>
- DURKHEIM, Émile. 1987. *La división social del trabajo*. Madrid: Akal.
- ECKSTEIN, S. coord. *Poder y protesta popular. Movimientos sociales latinoamericanos*. 2001. México DF: SigloXXI.
- EL PAÍS de Madrid. 2013. "La negociación secreta que atenta contra la reforma educativa en México". Sitio web: http://internacional.elpais.com/internacional/2013/11/12/actualidad/1384224170_309729.html
- ERRANDONEA, Alfredo y COSTÁBILE, Daniel. 1969. *Sindicato y sociedad en el Uruguay*. Montevideo: FCU.
- ERRANDONEA, Fernando. 2003. *Salida, voz y lealtad en Venezuela*. México DF. Mimeo.
- ERRANDONEA, Fernando. 2007. *El Estado Social en América Latina (1970-2007). Desajuste, inversión y ausencia del Estado en la atención de riesgos (de la vieja matriz corporativa a la estructura corporativa- liberal- asistencial)*. Premio Único del Ministerio de Educación y Cultura, categoría inéditos, género "Obras sobre ciencias sociales y jurídicas".
- ERRÁZURIZ, Luis Hernán. "Dictadura militar en Chile: antecedentes del golpe estético-cultural". En *Latin American Research Review*, Vol. 44, No. 2 (2009), pp. 136-157. USA: The Latin American Studies Association.
- FAÚNDEZ GARCÍA, Rocío. 2006. Ciudadanía de baja intensidad. El aporte conceptual y algunas pistas para su estudio en el caso chileno. http://www.academia.edu/1023727/Ciudadania_de_baja_intensidad._El_aporte_conceptual_y_algunas_pistas_para_su_estudio_en_el_caso_chileno
- FERNÁNDEZ, Bastián. 2013. "La elite de millonarios venezolanos que surgió de los negocios con el Estado chapista". En *El Mostrador*. Santiago de Chile: 21 de febrero de 2013. Sitio web: <http://www.elmostrador.cl/pais/2014/02/21/la-elite-de-millonarios-venezolanos-que-surgio-de-los-negocios-con-el-estado-chavista/>

- FERNÁNDEZ MOORES, Ezequiel. 2014. Los de afuera son de palo: claves para entender los problemas del fútbol uruguayo. En *La Nación*, 2 de abril. Buenos Aires.
- FILGUEIRA Carlos. 1984. *Restauración o cambio: dilema de la democratización en el Uruguay*. Montevideo: CIESU.
- FILGUEIRA, Fernando. 1998. *Between a rock and a hard place*. Mimeo.
- FILGUEIRA, Fernando. 2000. "El nuevo modelo de prestaciones sociales en América Latina. Eficiencia, residualismo y ciudadanía estratificada". En Brian Roberts (Ed.) *Ciudadanías políticas sociales latinoamericana*. El Salvador: FLACSO.
- FILGUEIRA, Fernando. 2011. "Pasado, presente y futuro del Estado social latinoamericano: coyunturas críticas, decisiones críticas". En *Protección social en salud en América Latina y el Caribe. Investigación y políticas*. Amparo Hernández Bello y Carmen Rico de Sotelo (editoras). Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- FILGUEIRA, Fernando. 2014. Correo electrónico del 14 de marzo de 2014.
- FILGUEIRA, Fernando, C.G. Molina, Jorge Papadópolos, Federico Tobar. 2005. "Universalismo Básico: una alternativa posible y necesaria para mejorar las condiciones de vida en América Latina". Montevideo: CIESU. Ponencia presentada ante el BID, agosto de 2005.
- FILGUEIRA, Fernando, ERRANDONEA, Fernando y KAZTMAN, Rubén. 2009. *Las metas del milenio y sus enemigos. La metástasis de la desigualdad y la impotencia estatal en América Latina*. <http://www.fundacioncarolina.es/es-ES/publicaciones/avancesinvestigacion/Documents/Metasdelmilenio.pdf>
- FILGUEIRA Fernando, FERNÁNDEZ José y PAPANÓPULOS Jorge. 2005. *Una izquierda adulta para un país de largo aliento. Repensando el Estado Social en Uruguay*. Mimeo.
- FILGUEIRA, Carlos H. y FILGUEIRA, Fernando. 1996. *Domando la reforma de mercado: política de la reforma del Estado Social en Uruguay*. Mimeo.
- FILGUEIRA, Carlos H. y FILGUEIRA, Fernando. 2002. "Models of Welfare and Models of Capitalism: the Limits of Transferability" en Evelyne Huber (ed.), *Models of Capitalism: Lessons for Latin America*. Pennsylvania State University Press.
- FILGUEIRA, Fernando, ERRANDONEA, Fernando y KAZTMAN, Ruben. 2009. *Las Metas del Milenio y sus enemigos. La metástasis de la desigualdad y la impotencia estatal en América Latina*. Madrid: Fundación Carolina. Versión electrónica.
- GAMMAGE, Sarah y SCHMITT, John. 2004. "Los migrantes mexicanos, salvadoreños y dominicanos en el Mercado laboral estadounidense: las brechas de género en los años 1990 y 2000". Serie Estudios y Perspectivas número 20. México DF: CEPAL.
- GARGIULO, Martín. 1986. "La izquierda política y sindical en el Uruguay post-autoritario". En *Cuadernos del CLAEH* nro. 38, 2da. Serie, Año 11, 2. Montevideo: CLAEH.
- GARCÉ, Adolfo. 2002. *Ideas y competencia política en Uruguay (1960-1973. Revisando el "fracaso" de la CIDE*. Montevideo: TRILCE.
- GARCÍA CANCLINI, NÉSTOR. 1980. *Culturas híbridas. Estrategias para entrar y salir de la modernidad*. Ed. Grijalbo, México.
- GARCÍA RUBIO, Carlos. 1994. *Lo que el cable nos dejó: televisión para abonados, comunicación y democracia en el Uruguay*. Montevideo: Productora editorial.

- GARRETÓN, M. A. y ESPINOZA, Malva. 1993. ¿Reforma del Estado o cambio en la matriz socio-política? El caso chileno. En *Perfiles Latinoamericanos*, número 1, diciembre, 1993, pp. 133-170. México DF: FLACSO.
- GARRETÓN, M. A. 2001 a. *Cambios sociales actores y acción colectiva*. Santiago de Chile: CEPAL.
- GARRETÓN, M. A. 2001 b. “La indispensable y problemática relación entre partidos y democracia en América Latina”. En *Partidos políticos en América Latina*. Ediciones Universidad de Salamanca, España.
- GARRETÓN, M. A. 2002. “La transformación de la acción colectiva en América Latina”. En *Revista de la CEPAL* número 76, abril de 2002. Santiago de Chile: CEPAL.
- GARRETÓN, M. A.; CAVAROZZI, Marcelo; CLEAVES Peter S.; GEREFFI, Gary; HARTLYN, Jonathan. 2004. *América Latina en el Siglo XXI. Hacia una nueva matriz sociopolítica*. Santiago de Chile: LOM Ediciones.
- GATICA LARA, Ignacio. 2007. “El corporativismo sindical mexicano en su encrucijada”. *El Cotidiano*, vol. 22, número 143, mayo-junio, pp. 71-79. México DF: UAM-Azcapotzalco.
- GERMANI, Gino. 1968. *Política y sociedad en una época de transición*. Buenos Aires: Paidós.
- GILLESPIE, Richard. 2008 (1982). *Soldados de Perón. Historia crítica sobre los Montoneros*. Buenos Aires: Sudamericana.
- GLATZER, Miguel and Dietrich Rueschemeyer. 2005. *Globalization and the Future of the Welfare State*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- GOLDTHORPE, J. H. 1984. “The end of convergence: Corporatist and dualist tendencies in modern Western societies”. En J. H. Goldthorpe (Ed.), *Order and conflict in contemporary capitalism* (pp. 315-343). New York: Oxford University Press.
- HAPERIN DONGHI, Tulio. 1995. *Argentina en el callejón*. Buenos Aires: Ariel.
- HABERMAS, Jürgen. 1987. *Teoría de la acción comunicativa*. Madrid: Taurus.
- HABERMAS, Jürgen. 1988. *Teoría de la acción comunicativa: complementos y estudios previos*. Madrid: Cátedra.
- HEINTZ, Peter. 1971. *Un paradigma sociológico del desarrollo*. Buenos Aires: Di Tella.
- HILB, Claudia. 2003. “La responsabilidad como legado”. En César Tcach (comp.), *La política en consignas. Memoria de los setenta*. Rosario: Homo Sapiens.
- HILB, Claudia. 2013. “No es razonable creer que pueda haber un solo relato sobre un pasado tan complejo”. En diario *La Nación*, septiembre de 2013.
- HILB, Claudia. 2010. “¿Cómo fundar una comunidad después del crimen? Una reflexión sobre el carácter político del perdón y la reconciliación, a la luz de los Juicios a las Juntas en Argentina y de la Comisión de la Verdad y la Reconciliación en Sudáfrica”. Ponencia presentada en el Simposio Hannah Arendt, III Congreso Colombiano de Filosofía, Cali, Colombia, octubre 2010.
- HIRSCHMAN, Albert O. 1977. *Salida, voz y lealtad*. México D.F., Fondo de Cultura Económica.
- HIRSCHMAN, Albert O. 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.

- HIRSCHMAN, Albert O. 1991. *Retóricas de la intransigencia*. México DF: Fondo de Cultura Económica.
- HIRSCHMAN, Albert. 1996. "Entrevista a Albert O. Hirschman sobre su vida y obra". En *Desarrollo Económico*, vol. 35, n° 140 (enero-marzo 1996).
- HOBBSAWM, Eric. 2013. "El nacimiento de una fiesta: el Primero de Mayo". En *Gente poco corriente: resistencia, rebelión y jazz*. Buenos Aires: Planeta.
- HOPENHAYN, Martín. 2001. "Viejas y nuevas formas de la ciudadanía". En *Revista de la CEPAL* n° 73. Santiago de Chile: CEPAL-ONU.
- HUBER, Huber. 2005. "Globalization and Social Policy Developments in Latin América". Chapter 4. En GLATZER, Miguel and Dietrich Rueschemeyer. *Globalization and the Future of the Welfare State*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- HUBER, Evelyne and STEPHENS, John D. *Development and Crisis of the Welfare State*. 2001. Chicago and London: University of Chicago Press.
- IAZZETTA, Osvaldo. 2010. "Los claroscuros de la democracia en Argentina: deudas y asignaturas pendientes". En *Difícil democracia*, Sergio Fausto (comp.). Buenos Aires: Siglo XXI y Plataforma democrática.
- IGLESIAS, Mariana. 2012. *La excepción y la regla. Estados, partidos políticos y medidas prontas de seguridad en Uruguay (1946-1963)*. Buenos Aires.
- KAUFMAN, Robert R. 2003. "Latin América in the global economy: Macroeconomic policy, social welfare, and political democracy" en *States, Markets and Just Growth. Development in the Twenty-first Century*. Edited by Atul Kohli, Chung-in Moon, and Georg Sørensen. New York: The United Nations University.
- LAUTIER, Bruno. 2004. "Las políticas sociales en México y Brasil: seguridad social, asistencia, ausencia". En *Democracia y globalización en México y Brasil*, Carlos Alba Vega e Ilán Bizberg (coordinadores). México DF: El Colegio de México.
- LEYVA PIÑA, Marco Antonio y Santiago Pichardo Palacios. 2009. "Conflicto y lucha de los trabajadores durante el gobierno de Calderón". *El Cotidiano*, vol. 24, número 154, marzo-abril 2009, pp. 107-121. UAM-Azcapotzalco, México.
- LISSIDINI, Alicia. 2014. "No es izquierda". En semanario *Brecha*. Montevideo, 21 de febrero de 2014. <http://brecha.com.uy/index.php/mundo/3293-no-es-de-izquierda>
- LISSIDINI, Alicia. 2012. "Democracia directa en Uruguay y en Venezuela: nuevas voces, antiguos procesos". En: *Nuevas Instituciones de democracia participativa en América Latina: la voz y sus consecuencias*. [Maxwell A. Cameron](#) , [Eric Hershberg](#) y [Kenneth E. Sharpe](#) (Editores). FLACSO-México, 2012 (pp. 235 a 272).
- LISSIDINI, Alicia y BLASINA, Eduardo. 2013. "Uruguay en la nueva agenda postmaterialista: ¿hacia una mayor autonomía y disfrute de la vida?" Mimeo.
- LOMBARDO TELEDANO, Vicente. 1960. "Los sindicatos y la política". En revista *Siempre!*, núm. 392, México, D.F., 28 de diciembre de 1960.
- LO VUOLO, Rubén M. y Alberto Barbeito. 1993 y 1998. *La nueva oscuridad de la política social. Del Estado populista al neoconservador*. Buenos Aires: Miño y Dávila Editores-CIEPP.

MASCAREÑO, A *Acción y estructura en América Latina. De la matriz sociopolítica a la diferenciación funcional*. Persona y Sociedad / Universidad Alberto Hurtado Vol. XXIII / N° 2 / 2009 / 65-89.

MESA-LAGO, Carmelo. 1991. *Portfolio Performance of Social Security Institutes in Latin America*. Washington: World Bank.

MOLTENI, Gabriel. Los pactos sociales como garantía para el desarrollo sostenido. En *Revista Cultura Económica*, Año XXV, número 70, diciembre de 2007: 7-22.

MAZZUCA, Sebastián. 2012. "Legitimidad, Autonomía y Capacidad: Conceptualizando (una vez más) los poderes del Estado". En *Revista de Ciencia Política* / volumen 32 / N° 3 / 2012 / 545 - 560.

MESA-LAGO, Carmelo. 1991. "Social Security in Latin America". Informe elaborado para el BID.

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.

MURILLO, Victoria M. 2005. *Sindicalismo, coaliciones partidarias y reformas de Mercado en América Latina*. Madrid: Siglo XXI.

NAHOUM, Benjamín. 2013. "La dialéctica entre lo posible y lo necesario. Cien meses de política de vivienda del Frente Amplio. En *Revista Contrapunto*. Territorios urbanos en disputa. Montevideo: Extensión Universidad de la República y Centro de Formación Popular Oeste de Montevideo.

NOZICK, Robert. 1991. *Anarquía, Estado y Utopía*. Buenos Aires: Fundación de Cultura Económica.

ODONNE, Gabriel. 2014. "Argentina y su laberinto". En sección "Economía" de *El País*, de Madrid, edición del 27 de enero de 2014.

O'DONNELL, Guillermo. 1993. "Acerca del Estado, la democratización y algunos problemas conceptuales. Una perspectiva latinoamericana con referencia a países poscomunistas". En *Desarrollo Económico*, Vol. XXXIII N° 130.

O'DONNELL, Guillermo. 1994. "Delegative Democracy". En *Journal of Democracy*, Vol. 5, No. 1, January 1994: 55-69. National Endowment for Democracy and The Johns Hopkins University Press.

O'DONNELL, Guillermo. 2004. "Notas sobre la democracia en América Latina". Texto preparado para PRODDAL. En PNUD, *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanos*. Anexo: El debate conceptual sobre la democracia (CD ROM). Buenos Aires: Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara.

O'DONNELL, Guillermo. 2009 (1982). *El Estado burocrático autoritario 1966-1973. Triunfos, derrotas y crisis*. Buenos Aires: Prometeo.

O'DONNELL, Santiago. 2014. "Derechos humanos en Venezuela". <http://santiagoodonnell.blogspot.com.ar/>

ORENSTEIN, M.A. y M. R. HAAS. 2005. "Globalization and the Development of Welfare States in Central and Eastern Europe". En GLATZER, Miguel and Dietrich Rueschemeyer. *Globalization and the Future of the Welfare State*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.

ORTEGA RIQUELME, Juan Manuel. 1997. "Una evaluación del uso de la teoría del neocorporativismo en México". *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 59, No. 3 (Jul. - Sep.,

- 1997), pp. 37-53. México DF: Universidad Nacional Autónoma de México.
- 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.
- 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 W. 1987. *La democracia en el Uruguay*. Montevideo: Cuadernos del Rial, Grupo Editor Latinoamericano.
- RAMÍREZ SÁNCHEZ, Miguel Ángel. 2011. "Los sindicatos blancos de Monterrey (1931-2009)". En revista *Frontera Norte*, Vol. 23, Núm. 46, julio-diciembre de 2011.
- RAMOS, Joseph. 2010. "Sindicalismo en el 'Sur' en la era de la globalización". En *Revista CEPAL* nro. 100, abril 2010. Santiago de Chile: CEPAL.
- REATO, Ceferino. 2014. "Sobre la lucha armada, Montoneros y la responsabilidad de cada cual". En *Perfil.com* en su edición de 14 de febrero de 2014. Sitio web: <http://www.perfil.com/politica/Sobre-la-lucha-armada-Montoneros-y-la-responsabilidad-de-cada-cual-20140214-0005.html>
- REAL DE AZÚA, Carlos. 1988. *Partidos, política y poder en el Uruguay (1971-coyuntura y pronósticos)*. Montevideo: Facultad de Humanidades-UDELAR.
- REAL DE AZÚA, Carlos. 2000. *Uruguay ¿una sociedad amortiguadora?* Montevideo: Ediciones Banda Oriental.
- REPORTEROS SIN FRONTERAS. 2014. "Clasificación Mundial de la Libertad de Prensa 2014". <http://rsf.org/index2014/es-americas.php#>
- REYNA, José Luis. *Estado y autoritarismo*. s/f. <http://www.google.com/search?hl=es&source=hp&q=REYNA%2C+Jos%C3%A9+Luis.+Estado+y+autoritarismo&aq=f&aqi=&aql=&oq=>
- 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.
- ROMERO, Luis Alberto. 2010. "Democracia, República, Estado. Cien años de experiencia política en la Argentina". [file:///C:/Users/Usuario/Documents/PRIMERO%20DE%20MAYO%20\(ROMERO\).pdf](file:///C:/Users/Usuario/Documents/PRIMERO%20DE%20MAYO%20(ROMERO).pdf)
- SASSEN, Saskia. *Una sociología de la globalización*. 2007. Bs. As.: Ed. Katz.
- SCHMITTER, Philippe, "Still the Century of Corporatism?", *The Review of Politics*, vol. 38, enero, 1974, pp. 85-131.
- SCHMITTER, Philippe. 1992. *Teoría del neocorporativismo*. Jalisco: Universidad de Guadalajara.
- THERBORN, Gorän. 1984. "Does Corporatism Really Matter? The Economic Crisis and Issues of Political Theory". En *Journal of Public Policy*, Vol. 7, No. 3, The Politics of Unemployment (Jul. - Sep., 1987), pp. 259-284. Cambridge University Press

- TOURAINÉ, Alain. 2006. *Un nuevo paradigma para comprender el mundo de hoy*. Buenos Aires: Paidós.
- TOURAINÉ, Alain. 1994. *Crítica de la modernidad*. Buenos Aires: FCE.
- TOURAINÉ, Alain. 1995. *¿Qué es la democracia?* Buenos Aires: FCE.
- TOURAINÉ, Alain. 1989. *América Latina: Política y Sociedad*. Madrid: Espasa.
- TOURAINÉ, Alain. 1987. *Actores y sistemas políticos en América Latina*. Santiago de Chile: PREALC.
- VÁSQUEZ V. María del Carmen. 2007. *Actores y prácticas en la neocentralización política en Venezuela: la fábula del sapo*. Internet.
- VIGUERA, Aníbal. 1991. "El Primero de Mayo en Buenos Aires (1890-1950): evolución y usos de una tradición". Boletín del Instituto de Historia argentina y americana Dr. E. Ravignani. Tercera Serie, nro. 3, primer semestre de 1991. Buenos Aires.
- XELHUANTZI LÓPEZ, María. 2006. "El sindicalismo mexicano contemporáneo", en *Los sindicatos en la encrucijada del siglo XXI*. Coordinadora Inés González Nicolás. México DF: Friedrich Ebert Stiftung.

Notas

¹ Actualmente existen movimientos de protesta global que no hacen blanco principal en el Estado. Uno de los ejemplos son los movimientos globalifóbicos, altermundistas y del Black Bloc, que generalmente dirigen sus críticas y demandas a organismos internacionales, como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial. Algunos de ellos nutren el Foro Social Mundial y proponen una alternativa al modelo de globalización realmente existente.

² La afirmación se realiza sin perjuicio de asimismo señalar que cada una de las trayectorias de los países de la región fue singular. Además, esa fusión sólo se dio (y da) en ciertos países y en ciertos momentos, y en los lugares donde se da, asume modalidades distintas.

³ La corrupción política, a diferencia del clientelismo, es intercambio de favores basados en el dinero y el lucro entre individuos que poseen recursos equivalentes: unos de poder, otros de dinero. En cambio, el clientelismo es de índole política y ocurre entre desiguales. Mientras que lo intercambiado en el clientelismo son cargos y ascensos, cuando se trata de corrupción lo intercambiado son contratos, licitaciones públicas, dinero. Hay modalidades extremas de corrupción que implican la captura de fondos públicos y la "invención" de pseudo-empresarios, que en realidad operan como presta-nombres de gobernantes. En cuanto a la relación corrupción-economía, la evidencia empírica sugiere que la corrupción conduce a menores niveles de inversión, a un gasto público menos eficiente, a un menor crecimiento de la productividad y, por ende, a unas menores tasas de crecimiento. El razonamiento se basa en que la corrupción distrae recursos que se deberían aplicar a destinos productivos y por ende, pervierte la asignación eficiente de recursos. Y en cuanto a la relación entre corrupción y déficit social (vulnerabilidad, pobreza, exclusión social), se ha señalado por parte de "Transparencia Internacional", que la corrupción, al distraer fondos del Erario Público de la inversión social, contribuye a pauperizar a los que ya son pobres y vulnerables.

⁴ En el México del PRI, por ejemplo, los dirigentes sindicales campesinos y obreros eran detenidos, encarcelados o asesinados cuando atentaban contra la línea política del partido o de la presidencia. Por ejemplo, en enero de 1989 el presidente Salinas de Gortari mandó a arrestar a poderosos dirigentes del sindicato de Pemex por oponerse a la reestructuración del sector petroquímico y alentar a las bases a votar por la oposición en las elecciones de 1988. Algunas semanas después, se "eligió" a un nuevo dirigente, en sintonía con el presidente de la república (Couffignal, 1990). Este episodio narrado por

Couffignal revela la naturaleza de la acción colectiva de los sindicatos. Una acción colectiva corporativizada. En el caso de México, por la Constitución de 1917, los trabajadores del sector privado debían sindicalizarse en una central única ligada al poder. Y los “puestos de confianza” del sector público estaban políticamente controlados. Es así cómo, los sindicatos funcionaron, en ocasiones, como poleas de transmisión del aparato político, aunque no siempre.

⁵ Se ha idealizado la industrialización sustitutiva y también se la ha criticado desde el ángulo económico y social. Entre las críticas económicas al modelo se cuentan: recurrentes déficit en la balanza de pagos; altas tasas de inflación a que el compromiso de clases conducía por desajuste entre lo invertido y lo recaudado; las pautas sectoriales de crecimiento; falta de incentivos a la innovación tecnológica; extracción de rentas del sector con ventajas comparativas para ser transferidos a sectores no competitivos; restricciones impuestas por el mercado interno; “terciarización espuria” de la economía resultado de la concentración del ingreso y causa del empleo público redundante; presencia de empleos de baja productividad e ingresos que subutilizan la fuerza de trabajo; frenos internos a las etapas “difíciles” de industrialización; y los obstáculos a una industrialización hacia atrás. Es indudable, no obstante, que este modelo generó crecimiento y dentro de ciertos límites, también desarrollo en algunos países. También puede criticarse la industrialización sustitutiva desde el punto de vista social. En primer lugar porque dio lugar a una “desigualdad persistente” en base a pares antagónicos de incluidos y marginados (“desigualdad categorial”): trabajadores urbanos sindicalizados y protegidos por la seguridad social *versus* trabajadores rurales no sindicalizados y desprotegidos socialmente. O sea que los trabajadores urbanos formales acumulaban derechos que les eran negados simultáneamente a los asalariados rurales. En segundo lugar, porque las devaluaciones recurrentes deterioraron el salario real, transfiriendo ingresos al sector exportador y contrayendo la demanda interna. En tercer lugar, se ha criticado la existencia de clientelas, tráfico de influencias y colusión de intereses. Sin embargo, Fernando Filgueira (1998 y 2000) ha advertido que las críticas deben ser más sensibles a la heterogeneidad del modelo y a la de los regímenes de bienestar a que éste diera lugar. Los efectos distributivos y sociales de países que incorporaron al triángulo formado por el Estado, las empresas y los sindicatos al 70% de la población (como Argentina y Uruguay), no son los mismos que aquellos países en donde esta protección incorporaba a menos del 30 % de la población.

⁶ A pesar de las teorizaciones neoclásicas, los corporativismos no tienen efectos económicos inequívocos, ni hacia el crecimiento ni hacia la recesión. Como ha mostrado Göran Therborn para los países desarrollados, no se ha encontrado evidencia empírica de que el corporativismo incida en el desempeño económico de los países: “A pesar del reciente interés reciente en el corporativismo como forma de explicación política de las variaciones entre países en términos de los resultados económicos y como un dispositivo para la gestión de crisis con éxito, hay poca evidencia de que en estos asuntos el corporativismo actúe como un factor determinante de los resultados económicos” (Therborn, 1987). Claro que el autor refiere a los corporativismos de los países de la OCDE.

⁷ Más allá de ciertas afinidades temáticas, debe tenerse clara la diferencia entre la pregunta contenida en el presente texto y la que realiza Victoria Murillo (ver Murillo, 2005). La socióloga encara el papel que le cupo a los sindicatos en las reformas del mercado. La pregunta de investigación que se hace puede reescribirse como ¿qué papel tuvieron los sindicatos en las reformas de mercado? O sea, ¿cómo ayudaron éstos a llevar adelante las reformas neoliberales? Nuestra pregunta es otra: ¿la relación entre los actores de la matriz clásica cambió radicalmente una vez realizadas las reformas neoclásicas?

⁸ “Anti-schumpeteriano” porque es contrario al riesgo, la innovación y la inversión dirigida a ciencia y tecnología por el que abogaba el economista y sociólogo Joseph Alois Schumpeter. Al contrario, es un capitalismo recostado sobre el Estado que espera de éste pre-financiamientos, tarifas preferenciales, devolución de impuestos, altas barreras arancelarias, subsidios, etc. El giro lingüístico pertenece al sociólogo Fernando Filgueira.

⁹ Según Philippe Schmitter “corporativismo se puede definir como un sistema de representación de intereses en donde las unidades constituyentes están organizadas en un número limitado de categorías únicas, obligatorias, no-competitivas, jerárquicamente organizadas y funcionalmente diferenciadas, reconocidas o autorizadas (si no creadas) por el Estado y a las que se les otorga un monopolio representacional, dentro de sus respectivas categorías, a cambio de la observación de ciertos controles en la selección de sus líderes y en la articulación de sus demandas y apoyos”. Para él existe dos sub-

tipos. Por un lado, existe un “corporativismo societal”, que reposa en sistemas democrático-liberales, en los que entre sistema político e intereses organizados hay autonomía, hay un número importante de organizaciones funcionales y territoriales, y coexisten pacíficamente diversas ideologías. Por otro lado, existe un “corporativismo estatal”, asociado a regímenes autoritarios, donde existe control burocrático centralizado sobre las organizaciones funcionales y en que un partido controla o monopoliza el sistema político y la ideología es sólo una (Schmitter, 1974: 93-94). Se trata de tipos y sub-tipos ideales. Aplicado al caso de México, ver Ortega Riquelme, 1997.

¹⁰ Los conceptos de SIEN Y SPIG pertenecen a Manuel Antonio Garretón. Se podría decir, sin embargo, que es controvertible afirmar que en América Latina haya existido una “sociedad industrial”, tal como se podría señalar para los casos de los países del Primer Mundo y también para algunos de los del ex Segundo Mundo. Por otro lado, también la categoría SPIG puede ser puesta en entredicho: sería discutible hablar de “sociedad pos-industrial” en América Latina cuando acaso no se pueda hablar de “sociedad industrial”. Este debate excede, sin embargo, los alcances y propósitos de este ensayo.

¹¹ Fernando Filgueira clasifica a los Estados Sociales en tres. **Primero se encuentra el “universalismo estratificado” (UE)**, integrado por Argentina, Chile y Uruguay, presenta dos rasgos centrales destacados por el autor. El primero es que hacia 1970 los tres países protegían a la mayoría de la población mediante sistemas de seguro social y de servicios de salud a la vez que habían extendido la matrícula de educación primaria e inicial secundaria a la mayoría de la población. El segundo rasgo es la estratificación de beneficios, condiciones de acceso y rango de protección en materia de seguro social y salud. Al mismo tiempo hay cinco supuestos que comentamos aquí a partir de estos dos rasgos: a) el UE refiere a un componente corporativo-meritocrático casi universal; b) el UE refiere a una vía específica para la construcción de la red de seguridad social-laboral: la imitación imperfecta de prebendas ajenas antes que la universalización de los mismos derechos para todos (el corolario para el sistema de seguridad social es la conservación del status como fundamento último de la expansión del sistema del bienestar); c) el UE también refiere al **fuerte peso de los programas universales** dentro del presupuesto general de gastos, gracias a lo cual se lograra la virtual universalidad en la matrícula de los primeros ciclos formales de la enseñanza y accesos casi universales en salud; d) el UE contiene un carácter progresivo y redistributivo del ingreso tanto dentro de la categoría profesional (desde los jóvenes, sanos y mejor remunerados hacia los viejos, enfermos y peor remunerados) como dentro de la PEA global. Este carácter redistributivo —más moderado dentro de la PEA, menos moderado dentro de la categoría ocupacional— es consecuencia de las dos fuentes referidas: de la cuasi-universalidad meritocrática y del peso de los programas universales en el presupuesto del Estado Social. Y como punto e) digamos que la categorización de Filgueira descarta expresamente el carácter de maduración o larga duración del sistema para dar cuenta de la universalidad. La universalidad del bienestar deriva en buena medida de factores extra-sistémicos: de la fuerte urbanización de la población, de la alta formalización del mercado de trabajo, de la capacidad de acción colectiva de los grupos laborales subalternos, de su exitosa presión corporativa sobre el Estado, y de la presencia de un entorno político afín a institucionalizar las conquistas. **El segundo Estado Social es el “dual”**. Según Filgueira, son los que hacia los años 70 tenían un parcial desarrollo universal de la educación primaria y un importante aunque estratificado grado de cobertura en salud. En lo relativo a la seguridad social, la cobertura acentuaba los aspectos estratificados de los sistemas maduros sin la cobertura universalizada de los regímenes de “universalismo estratificado”. En segundo lugar, en estos países es donde el problema de la heterogeneidad territorial puede observarse con mayor claridad. **El tercer modelo es el de los “regímenes excluyentes”**. El autor incluye aquí a todos los países centroamericanos —excepto Costa Rica—, los países capitalistas del Caribe y los países andinos como Bolivia y Ecuador que presentan sistemas elitistas de seguro social y salud, y un sistema dual en materia de educación.

¹² No se discuten las líneas de ruptura y cambios señalados por Touraine, Garretón, Beck, Sassen, etc. Pero en lo que respecta a las relaciones de los actores al interior de la matriz sociopolítica, si bien el contexto nacional e internacional ha cambiado, existen ciertas inercias que si bien no *reproducen* mecánicamente las vinculaciones anteriores tampoco *producen* una nueva sociedad, para usar la terminología de Touraine.

¹³ El neocorporativismo como forma de representación de intereses necesita de capacidad técnica, autonomía estatal y esfera pública, al tiempo que no se vincula con apropiación de rentas. Bajo su modalidad integral incorpora a los sectores empresariales que, sin embargo, algunas experiencias populistas mantienen a distancia (Schmitter, 1992).

¹⁴ Debe aclararse, al mismo tiempo que para Habermas la modernidad, a diferencia de lo que acontece en la obra de Weber, no es un proyecto agotado, de “espíritus vacíos”, guiado por bases mecánicas —la racionalidad legal-burocrática y el mercado— que matan a su paso el margen de libertad alcanzada y todo sentido simbólico. Es, en cambio, una arena en que si bien existen imperativos sistémicos y fuerzas dominadoras, también contienen en sí la posibilidad de profundizar el gran legado de la modernidad: la Ilustración. Para Habermas, en efecto, 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 (ver Habermas, 1987 y 1988).

¹⁵ Los golpes de Estado de 1973 (en Uruguay y Chile) y de 1976 (en Argentina) no sólo significaron terminar con la política democrática sino también con la izquierda y su universo simbólico. En efecto, los golpes fueron “golpes políticos” pero también deliberados “golpes culturales”, dirigidos al exorcismo de la contra-hegemonía de izquierda en el campo artístico-cultural y su sustitución por otra cultura que “restaurara” valores tradicionales y nacionalistas (ver Errázuriz, 2009, para el caso de Chile).

¹⁶ Se entiende por “neoliberalismo” aquella corriente de pensamiento económico cuyo eje consiste en conceder la mayor libertad posible a las fuerzas de mercado como única forma de incentivar el crecimiento y el equilibrio. Crítica de los conceptos keynesianos por considerarlos causantes de inflación y recesión económica (stagflation), discutió el uso de la masa monetaria como instrumento para crear demanda agregada, fue contraria al déficit fiscal por considerarlo causante de inflación y recomendó la reducción de los gastos del Estado como forma de incrementar la demanda agregada. Surgida en medio de la paranoia anticomunista de los años cuarenta, el neoliberalismo también presenta rasgos marcados de ideología política al considerar que toda preferencia establecida por el Estado es sinónimo de autoritarismo, que el Estado Socialista es equivalente a “servidumbre” y que el Estado de Bienestar pone en crisis la democracia. Sus mayores concreciones institucionales datan de los años setenta, ochenta u noventa en América Latina. Éstas consistieron en la imposición de recetas neoclásicas ortodoxas por parte de las dictaduras del Cono Sur (Argentina 1976-1983, Chile 1973-1989 y Uruguay 1973-1985) y en el posterior “Consenso de Washington” (1989) en que los gobiernos de la transición democrática latinoamericana con un grado variable de convicción prestaron aquiescencia a las políticas de corte neoclásico como forma de superar la crisis y obtener empréstitos. Durante los noventa el neoliberalismo ha sido impulsado fundamentalmente por el gobierno de los Estados Unidos, la Organización Mundial del Comercio, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial. Actualmente el paradigma ha sido puesto en crisis por el colapso de la República Argentina en 2001 y el mediocre desempeño de las economías que aplicaron las políticas neoclásicas. Antiguos funcionarios jerárquicos de los organismos multilaterales de crédito unieron sus críticas a un conjunto de investigadores académicos de corte estructuralista que ya venían advirtiendo desde tiempo atrás sobre los resultados de las políticas neoliberales.

¹⁷ “Ciudadanía de baja intensidad” es un giro lingüístico y un concepto acuñado por el politólogo Guillermo O’Donnell. Designa la presencia en la región latinoamericana de un sistema legal trunco y diferenciado en términos de titularidad de derechos y de ejercicio efectivo de los mismos. Esto deriva de que el Estado no es homogéneo en la dimensión funcional ni territorial, distribuyendo asimétricamente los derechos entre grupos y personas. “Y un Estado incapaz de imponer su legalidad sustenta una democracia con una ciudadanía de ‘baja intensidad’” (O’Donnell, 1993). Para O’Donnell en los países latinoamericanos existen regiones subnacionales de mayor (“zonas azules”), menor (“zonas verdes”) y nula aplicación de la ley y del catálogo básico de derechos ciudadanos (“zonas marrones”). Dice: “Imaginemos un mapa de cada país donde las zonas color azul señalan un alto grado de presencia del Estado, tanto en el aspecto funcional como territorial (es decir, un conjunto de burocracias razonablemente eficaces y la existencia de una legalidad efectiva), las verdes indican un alto grado de penetración territorial y una presencia mucho menor en términos funcionales y las marrones significan un nivel muy bajo o nulo de ambas dimensiones. De esta manera, en el mapa de Noruega, por ejemplo,

prevalecería el azul; en el de Estados Unidos se vería una combinación de azul y verde, con importantes manchas marrones en el sur y en las grandes ciudades; en Brasil y Perú el color predominante sería el marrón y en la Argentina la extensión de este color sería menor pero, si contáramos con una serie temporal de mapas, podríamos ver que esas zonas marrones se han extendido últimamente” (O’Donnell, 1993: 11). Las “zonas marrones” en O’Donnell serían el equivalente del déficit de “poder infraestructural” en la conceptualización de Michael Mann, como bien apunta Mazzuca (Mann, 1997; Mazzuca, 2012). Una aclaración que hace O’Donnell es que “en muchas de las zonas marrones se respetan los derechos *políticos* de la poliarquía. Por lo general, los individuos no están sometidos a coacción directa cuando votan; sus votos se cuentan correctamente; pueden crear prácticamente cualquier tipo de organización, expresar sus opiniones sin censura y moverse libremente dentro y fuera del territorio nacional”. No obstante, la ley se aplica frecuentemente con sesgo discriminatorio contra campesinos, pobres, minorías étnicas y mujeres, que no reciben trato justo en los tribunales ni acceden a servicios públicos a los que tienen derecho ni gozan de derechos laborales ni están a salvo de la arbitrariedad policial (O’Donnell, 1993: 15). Un segundo rasgo, pues, es la presencia predominante de un tipo de Estado profundamente esquizofrénico, sobre todo en aquellos países con grandes “áreas marrones”, en que se mezclan funcional y territorialmente características democráticas y autoritarias (O’Donnell, 1993: 15). Un tercer rasgo de una ciudadanía de baja intensidad es la convivencia de un núcleo de derechos políticos con la escasa, débil o nula existencia de derechos sociales y la violación sistemática de los derechos civiles: discrecionalidad, inequidad en el trato, ilegalidad, abusos de poder, etc. A diferencia de lo que ocurriera en Inglaterra según el esquema de T. H. Marshall, en que los individuos accedieron en el siglo XVIII a la ciudadanía civil, en el siglo XIX a la política y en el siglo XX a la ciudadanía social, en América Latina la ruta modal fue la producción de una ciudadanía política segmentada y limitada a las élites bajo la era del Estado Oligárquico, simultánea a una extrema fragilidad de los derechos civiles y la inexistencia de derechos sociales. Esta fragilidad de la ciudadanía civil se mantiene en el siglo XX bajo los regímenes nacional-populares que si bien promovieron la extensión de ciertos derechos sociales, obturaron al mismo tiempo el desarrollo de los derechos civiles. Las dictaduras eliminaron por completo la débil ciudadanía civil, destruyeron la ciudadanía política y promovieron el desmantelamiento total o parcial del Estado de Bienestar, instrumento de construcción de la ciudadanía social. Los regímenes democráticos posteriores continuaron restringiendo la ciudadanía social bajo el peso del Consenso de Washington y hubo avances en materia de derechos políticos. Sin embargo, el despliegue pleno de los derechos civiles sigue siendo una cuenta pendiente (ver Faúndez García, 2006). Se ha dicho con acierto que los derechos civiles no sólo son importantes *per se* sino además porque hacen posible conquistar nuevos derechos: brindan poder (nuevamente Faúndez García, 2006). Sin ellos, los bienes colectivos y la justicia social constituirían sólo una dádiva de quienes lo “otorgan”. Por todo lo expuesto, en América Latina predomina una “democracia sin ciudadanos”, en concepto de O’Donnell. Y en ese estado de cosas, es razonable suponer, como confirman algunos de los informes del Latinobarómetro, que la población sienta que la política no se hace cargo de sus problemas, padecimientos y expectativas y que viola sistemáticamente los derechos que postula en la teoría.

¹⁸ También el concepto de “democracia delegativa” pertenece a Guillermo O’Donnell. Por contraste con la democracia institucional, consolidada o representativa, la “democracia delegativa” refiere a un tipo de régimen político caracterizado por la primacía absoluta del mandato presidencial: el presidente que triunfe en una elección tendrá el derecho a gobernar de la manera que considere apropiada, debiendo la ciudadanía delegar en él sus facultades. “El presidente es considerado como la encarnación del país, principal custodio e intérprete de sus intereses” (O’Donnell, 1994) y por eso estará legitimado para concentrar poderes no estrictamente ejecutivos. En segundo lugar, el papel asignado a los otros poderes del Estado (legislativo y jurisdiccional) es accesorio, considerándose simples obstáculos a la acción de gobierno. En tercer lugar, las democracias delegativas son mayoritarias y, por ende, enemigas de la representación proporcional. En cuarto lugar, estas democracias están altamente personalizadas: se espera que los votantes elijan, independientemente de sus lealtades políticas, al individuo más apropiado para hacerse cargo del destino del país. Él no solamente será el exclusivo conductor sino que, al igual que el Leviatán, será el único capaz de formar una unidad orgánica de nivel nacional, superando los particularismos y divisiones del movimiento que lo sustenta y de la oposición que lo ataca. De ahí la índole “hobbesiana” que O’Donnell endosa a este tipo de régimen. En quinto lugar, una vez sustanciada la elección, el papel de los votantes es de mera “audiencia pasiva”, limitándose a vitorear las acciones

presidenciales. En sexto lugar, al órgano ejecutivo no debe oponérsele ninguna restricción institucional salvo las que imponen las relaciones de poder extra-institucionales. Por eso “las democracias delegativas son intrínsecamente hostiles a los patrones de representación normales de las democracias establecidas, a la creación y consolidación de las instituciones políticas y, especialmente, a lo que denominó ‘rendición de cuentas horizontal’; con esto me refiero al control diario de la validez y legitimidad de las acciones del Ejecutivo por parte de otros organismos públicos que son razonablemente autónomos de aquél” (O’Donnell, 1993). En séptimo lugar, el autor señala dos rasgos implícitos en los anteriores: que el componente *liberal* de estas democracias es muy débil y que el rasgo *participativo* tiende a ser inexistente. A diferencia de los populismos, que dieron lugar a una organización y participación política popular verticalmente controlada, “es típico de la democracia delegativa tratar de despolitizar a la población” (O’Donnell, 1993: 3 y 4). El resultado es la insularidad del gobierno respecto de las instituciones políticas, intereses organizados y ciudadanía, y un extrañamiento correlativo del ciudadano que cede o “delega” sus derechos a favor esas dirigencias. En octavo lugar, la elaboración de políticas y la toma de decisiones políticas es rápida, al margen de consultas con el partido ni mucho menos con el sistema político. Esto contrasta con lo que sucede en las democracias representativas en que la toma de decisiones tiende a ser lenta e incremental. La responsabilidad por los errores en estas últimas suele compartirse, a diferencia de lo que ocurre en las delegativas en que sobre el presidente recae la responsabilidad por los resultados (O’Donnell, 1994: 9). Por último, las democracias delegativas presentan, como resulta de esta incursión, débil o muy débil institucionalización.

¹⁹ Un posible segundo objetivo del trabajo, más afín al paradigma de Touraine, quedará para una oportunidad futura. Se trataría de determinar si en algún momento o en algún caso, los sindicatos y centrales sindicales, generalmente dirigidos a la obtención de logros en términos de protección, bienestar y redistribución de la renta, lograron constituirse en movimientos sociales al llevar sus luchas al plano de la “historicidad” a efectos de transformar las orientaciones culturales de un mismo modelo de sociedad industrial (Touraine, 1987). O sí, por el contrario, nunca dejaron de ser una institución-engranaje del ámbito societal que junto a otras instituciones del ámbito público-estatal, coadyuvaron a afirmar regímenes nacional-populares, prestándole legitimidad, lealtad, movilización política y neutralización de disidencias internas a cambio de bienes materiales y simbólicos. Entre la primera situación de consistencia entre autonomía y agonismo, y la segunda situación igualmente consistente de subordinación política y ausencia de agonismo, se extiende un arco de posiciones intermedias mucho menos interesantes por lo más claramente rutinarias.

²⁰ Al mismo tiempo también debe decirse que todos o casi todos los Estados Sociales (ES) correspondientes a la ISI compartieron los mismos rasgos estructurales: *corporativos, fragmentados, incompletos, estratificados e híbridos* aunque no todos tuvieran la misma cobertura. Tuvieron desde el comienzo un fuerte componente *corporativo* porque los derechos sociales de la seguridad social estaban articulados principalmente al status laboral y profesional; no pertenecían al trabajador sino al trabajo. Gracias a la acción colectiva de grupos organizados y la permeabilidad relativa del Estado, se conformó una red de protección laboral y social para aquellos que trabajaban formalmente y tenían sindicato. El desarrollo de la seguridad social en América Latina comenzó a partir del estrato militar y siguió con los empleados civiles de la administración central y la judicatura. Posteriormente, lograron acceder al sistema diversos sectores de la clase media y trabajadora: profesores, empleados bancarios, periodistas, ferrocarrileros, trabajadores portuarios, etc. Los últimos en ser incorporados fueron los asalariados del campo y el servicio doméstico. Este carácter corporativo promovió segmentación o fragmentación del sistema de prestaciones (Mesa-Lago, 1991). Y el tratamiento desigual a los iguales, derivó en fragmentación, estratificación e inequidades. Si bien este rasgo corporativo o meritocrático, al segmentar a los trabajadores, alejaba los ES del igualitarismo, el grado de diferenciación de status no era idéntico en todos lados, variaba según país y programa. Y esto se daba incluso al interior de los Estados Sociales más potentes. Hacia 1970 Chile ostentaba una alta heterogeneidad en el sistema de pensiones, probablemente la más alta de América Latina. El sistema de pensiones tenía 35 cajas, 150 programas y 2000 textos legales (Huber, 1997; Mesa-Lago, 1977; Racynski, 1994). En las antípodas se encontraba Costa Rica, cuyo programa de pensiones, salud y maternidad, obligatorio para todos los trabajadores se inició en 1941 como programa unificado y, aunque con la incorporación de algunas cajas separadas, no recibió mayores modificaciones hasta el presente (Huber, 1997).

Los ES fueron también *fragmentados* dado que no se llegó jamás a la mutualidad integral en pensiones y salud sino que se mantuvieron cajas separadas. Esto pudo haber sido resultado de cierta reticencia de parte de la “aristocracia obrera”, interesada en mantener su status superior. Pudo haber militado complementariamente, para el caso de las pensiones, el temor de que sus aportes fueran absorbidos por el régimen general (Lautier, 2006).

Los ES eran también *incompletos* y desfasados respecto de los riesgos que debía cubrir. Existía un profundo divorcio entre protección social y riesgos, por varias razones: porque había un conjunto de riesgos totalmente o parcialmente desatendidos (pobres, mayoría de los desempleados, etc.); porque los riesgos de la tercera edad beneficiaria eran muy parcialmente atendidos a través de formas “solidarias” de reparto que solo beneficiaban a círculos relativamente pequeños y cerrados de población, sin universalización (salvo las excepciones del Cono sur, casi-universalizados en salud y pensiones a través, sobre todo, de dispositivos contributivos); porque operó siempre la debilidad relativa del Estado cuya soberanía y funcionalidad en muchos casos no se imponía a la totalidad del territorio nacional.

Los ES eran *estratificados* porque los rangos de cobertura y la calidad de las prestaciones variaban de acuerdo al aporte, categoría salarial, status laboral y poder sindical, cristalizando en programas de salud y pensiones distintos (Filgueira F., 2000). Al igual que en algunos países europeos de ES corporativo, el edificio de protección desembocaba en una suma de cuerpos autónomos que al establecer distintos programas para diferentes grupos, fragmentaba a los trabajadores (Lo Vuolo, 1998). La profundidad de esta estratificación y la corrección introducida a la desigualdad en la distribución del ingreso es lo que discrimina entre los ES de la región y los ES de tipo corporativo-conservador de Europa y Japón (Filgueira F., 2000). De esta manera, los esquemas de seguridad social reproducían en América Latina las inequidades del mercado de empleo. Pero las inequidades no sólo se derivaban de este “traslado” de las desigualdades del mercado al área social sino también de las prácticas desviadas del régimen sustitutivo que imponían el peso del financiamiento a grupos no cubiertos, fundamentalmente a través de impuestos indirectos y de la conducta de empresarios que, protegidos por aranceles altos, trasladaban las cargas sociales que debían asumir a los precios finales.

Los ES eran también *híbridos* porque si bien el núcleo del sistema era de tipo corporativo al contener políticas ofrecidas de acuerdo al status socio-ocupacional —seguridad social y seguro de salud—, también existían políticas financiadas por rentas generales y establecidas sobre bases universales —educación, salud pública—, así como programas residuales, como por ejemplo vivienda (Filgueira y Filgueira, 1994; Lo Vuolo, 1997). En efecto, para ciertas políticas sociales, las prestaciones estaban ligadas a empleo y status; en otros casos eran independientes de estas variables y su universo beneficiario estaba constituido por la población en su conjunto en un mismo pie de igualdad formal. Incluso existía un tercer conjunto de programas para ciertas categorías de individuos, hogares y grupos. Los EB del Primer Mundo, sobre todo los del Europa, suelen ser menos imperfectos, menos estratificados y responder en general a criterios únicos de universalismo, corporativismo o residualismo, como lo han mostrado entre otros Titmuss, Esping-Andersen, y Huber y Stephens.

²¹ Tampoco un epítome mundial del mercado como la metrópolis de Nueva York se constituyó sobre la base del mercado y la ley sino sobre una confederación de poderes fácticos que sustituían (y constituían) la ley, como muestra la película "Las pandillas de Nueva York", de Martin Scorsese. La ciudad nace de las mafias, la extracción capitalista violenta y de los señores de la guerra que controlaban territorios, negocios, actividades delictivo-lucrativas, siempre en connivencia con autoridades legales y a la vez parapolíticas, al mismo tiempo autoridades formales y cabezas de otras mafias igualmente criminales. El poder del Estado en definitiva surge de ese violento “barro” competitivo y criminal como lo refería Charles Tilly. Y es ese Estado igualmente el que combate en un segundo turno a las mismas mafias que lo constituyeron, dando origen a un mercado regulado que si bien mantiene asimetrías, azar moral y perforaciones, es un fenómeno cualitativamente distinto del “barro criminal” y sin restricciones legales ni básicos códigos morales de épocas anteriores.

²² El autor dice que “el pacto corporativo puede verse como reemplazo de otro pacto (el pacto federal)” para dotar de estabilidad al país. Se prefiere presentar aquí al pacto federal y el pacto corporativo en términos de sucesión en el tiempo; obvio, al margen de cualquier “etapismo”.

²³ Dígase de paso que tanto la mayor consolidación del Estado en Venezuela y México —Estado de partidos y partido-Estado, respectivamente— como la incorporación de los empresarios al pacto corporativo, hacen de Venezuela de “Punto Fijo” y del México del PRI, exponentes más acabados del “corporativismo” que la Argentina surgida del peronismo. Por otro lado, las experiencias latinoamericanas, y el peronismo en particular, se ubican lejos del neocorporativismo como forma de representación de intereses: ésta necesita de cierta capacidad técnica y autonomía estatal al tiempo que su modalidad integral incorpora a los sectores empresariales que, sin embargo, el peronismo mantiene a distancia (Schmitter, 1992). En Argentina se visualiza lo que O’Donnell denomina carácter “segmentario” del pacto corporativo (O’Donnell, 1977).

²⁴ Se ha destacado que el Estado en Argentina adolece de problemas en términos de “autonomía” y “capacidad” (Sikkink, 1993). “Capacidad” no implica magnitud del sector público sino posibilidad de formular e implementar políticas públicas favorables a metas, por ejemplo, al desarrollo. Y “autonomía” no sólo refiere a las clases hegemónicas sino a una variedad de presiones provenientes de las clases y actores. Sería justo decir que salvo Brasil o México hasta los años ochenta, casi todos los demás países de la región comparten los problemas de Argentina en cuanto a capacidad y autonomía del Estado. En las áreas de política social, sin embargo, hay algunos países que ostentan estructuras más “estatalistas” que el vecino país del Plata.

²⁵ El neocorporativismo implica fortaleza estatal y un conjunto de mecanismos institucionales para la representación de intereses sociales bajo aval público (Schmitter, 1992).

²⁶ En México también se ha visto esta desviación de la figura sindical. El “dirigente charro” por ejemplo es un representante sindical vinculado a las elites gobernantes, desacoplado de sus bases que actúa en los hechos como operador político al servicio del Partido-Estado y vaciado de autonomía clasista. Iniciado bajo el gobierno de Miguel Alemán (1946-1952) a raíz de la “estabilidad” y “orden” que las inversiones nacionales y extranjeras demandaban y que el gobierno brindó, el charrismo sindical ha hecho escuela en México aunque en ocasiones desafiado por impulsos autonomistas tanto exitosos como fracasados. Sin embargo, el problema del sindicalismo en México es más general y se vincula al pacto de tipo corporativo y a la lógica patrimonialista por la cual los gobiernos transfieren a los sindicatos rentas que pertenecen a la nación.

²⁷ Sin embargo, diversas personalidades de la cultura y grupos vinculados a la juventud política han sobre-interpretado la figura caleidoscópica de Perón, endosándole una ideología de izquierda que nunca tuvo. Algunas de las muchas personalidades destacadas del panorama cultural argentino que vieron en Perón un portavoz de ideales de izquierda fueron el historiador Rodolfo Puiggróss, de orígenes comunistas y partidario de Montoneros en 1975, el novelista de no ficción Rodolfo Walsh que militó en las Fuerzas Armadas Peronistas primero y después en Montoneros, y el cineasta Fernando ‘Pino’ Solanas, director de los films “La hora de los hornos”, “Perón: actualización política y doctrinaria para la toma del poder”, “Los hijos de Fierro”, “Tangos: el exilio de Gardel” y “Sur”, entre otros. En cambio, el ensayista político Jorge Abelardo Ramos, de inspiración trotskista, fundador de lo que se conoció como “izquierda nacional” en Argentina, veía en Perón un nacionalista líder de la clase obrera pero no un socialista. Por su lado, la primera Juventud Peronista, Montoneros y el grupo montonero disidente Juventud Peronista Lealtad a Perón, entre otros muchos grupos políticos, son una muestra de la idealización extrema a que fuera llevada la figura de un militar de orígenes ideológicos fascistas, con simpatías favorables al Eje durante la segunda guerra mundial, y acogido por varios dictadores de ultraderecha durante su exilio (1955-1973), entre ellos Marcos Pérez Jiménez de Venezuela, Rafael Leónidas Trujillo de República Dominicana, Alfredo Stroessner de Paraguay y Francisco Franco de España. De hecho, la guerrilla Montoneros, en sus comienzos (1970-1973), definió a sus miembros como “soldados de Perón”, en el entendido que éste era la encarnación del socialismo nacional. Uno de los cantos montoneros rezaba: “Ayer fue la resistencia / hoy los Montoneros y FAR / y mañana el pueblo entero / en la guerra popular. / Con el fusil en la mano / y Evita en el corazón / Montoneros ‘Patria o muerte’ / son soldados de Perón”. A partir de 1973 Montoneros, desilusionados por la evolución política de Perón, entonarían otros cánticos: “Qué pasa, qué pasa, qué pasa General / está lleno de gorilas el

gobierno popular” (Gillespie, 2008). La ironía histórica consiste en que la setentista Montoneros, al igual que cuatro guerrillas germano-occidentales y el M-19 colombiano, se montaría sobre la base modélica del Movimiento de Liberación Nacional-Tupamaros que, nacido a principios de los años 60, no incurrió en el culto a la personalidad. La alta personalización de la política, la figura icónica de un Perón perseguido, y la inexistencia de un sistema estable de partidos constituyen claves explicativas del persistente culto de la personalidad en Argentina, que incluyó a Montoneros.

²⁸ Sin embargo el problema del sindicalismo en México es más general y se vincula al pacto de tipo corporativo, a la lógica patrimonialista por la cual los gobiernos transfieren a los sindicatos rentas que pertenecerían a la nación, y a la alianza entre política y dinero (corrupción) en el sindicalismo tanto como en el sistema laboral.

²⁹ Entre las instituciones se cuentan las Juntas de Conciliación y Arbitraje, las organizaciones surgidas de la primera Ley Federal del Trabajo (1931), la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, y la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos (1963).

³⁰ Escribió Lombardo Toledano en 1960: “En un país como México, en que los miembros de los sindicatos no imponen su voluntad a sus dirigentes ni participan de un modo hegemónico, como debía ocurrir por su fuerza numérica, en la vida del partido del gobierno, los obreros quieren liberarse al mismo tiempo de la política del Estado en el terreno de la vida social, y de la tutela de sus líderes y del poder público en el campo político. Esta ambición no sólo es legítima desde el punto de vista legal, sino también a la luz de las tareas históricas que debe cumplir la clase trabajadora” (Lombardo Toledano, 1960).

³¹ Este carácter de “agente” más que de “actor” se refleja en un ritual secular clave en la vida sociopolítica de buena parte del planeta: la conmemoración del Primero de Mayo. Mientras duró el pacto corporativo del PRI en México, el Primero de Mayo consistió generalmente en un desfile de los sindicatos frente a la sede presidencial, en espera de la oratoria del presidente: el orador principal no era un trabajador sino el presidente. El Primero de Mayo, en la experiencia mexicana y también en la de los demás regímenes nacional-populares como el peronismo y el varguismo, quedó en gran medida desamarrado de la lucha de clases y de la guerra declarativa frente al capital, y articulado a un entramado nacional cuyo símbolo de condensación era el líder populista. Además, la fecha tuvo un carácter festivo y no de protesta: era una fiesta patriótica. En los hechos, bajo los regímenes populistas hubo una nacionalización simbólica de una fecha con vocación internacionalista, una personalización en el tribuno de la plebe de una fecha que surgió de trabajadores anónimos, una estatización ideal-material de la fuerza obrera, y una festivalización de la protesta. O sea, hubo una *transformación* de la concepción misma del Primero de Mayo surgido del Congreso de la Internacional en 1889: de carácter internacionalista, clasista, anticapitalista, no estatal cuando no anti-estatal, y mezcla de protesta y fiesta. El sentido originario del Primero de Mayo —más allá que para los anarquistas fuera sólo un día de lucha y para los socialistas también fuera una fiesta— era que pertenecía exclusivamente a la clase obrera. Y escribe Hobsbawm: “A la clase obrera como tal, sin compartirla con nadie, y además, arrancada por la acción de los propios obreros”. Y agrega: “Era un día en el cual los que normalmente eran invisibles se exhibían en público y, al menos por un día, se apoderaban del espacio oficial de los gobernantes y la sociedad” (Hobsbawm, 2013: 143). En términos espaciales, las “fiestas nacionales” del trabajo bajo los regímenes nacional-populares latinoamericanos eran, en cambio, compartidas entre la clase obrera y el gobierno. El espacio físico (plazas y calles) era ocupado por la masa de trabajadores pero el espacio simbólico pertenecía al Estado y más específicamente al *tribuno de la plebe* que, además eran quién dirigía la oratoria principal: el sujeto de enunciación. Esto no quiere decir, sin embargo, que bajo los populismos corporativos los Primeros de Mayo fueran una fiesta impuesta “desde arriba” ni tampoco administrada totalmente por el líder en el gobierno. Es cierto que había una suerte de preparación detallada por parte del aparato oficial y también es cierto que coexistían espontaneidad participativa con “acarreo” coactivos de trabajadores (Romero, 2010). Pero también es cierto, por otro lado, que los Primeros de Mayo nacional-populares en América Latina son sustancialmente distintos a los Primeros de Mayo del fascismo europeo. Recuérdese que los fascismos europeos destruyeron los movimientos obreros y se apropiaron para sí de una fecha de prestigio mundial, subvirtiéndola de raíz, mientras que los regímenes nacional-populares dieron una cabida regulada a la voz y acción colectiva del sindicalismo, con un juego intrincado de toma y daca. De ahí que la acción oficial desplegada

durante los Primeros de Mayo no fueran *solamente* un acto de apropiación; y que no fuera en absoluto un ejercicio de la impostura. Más bien debe verse en esos Primeros de Mayo la resemantización de una tradición que no sólo arraigó rápidamente en Occidente (salvo en América del Norte) sino que era y sigue siendo simbólicamente central en el calendario secular del siglo XX. Una resemantización que, por ejemplo, llevó al sindicalismo argentino durante el primer peronismo a la Plaza de Mayo para escuchar al así definido “Primer Trabajador”: Juan Domingo Perón. Mientras tanto, la clase obrera escuchaba. Para profundizar en estos temas se sugiere la lectura de Beltrand (1984), Romero (2010), Viguera (1991) para el caso argentino. Las dos últimas sugerencias bibliográficas las debo a la socióloga Alicia Lissidini.

³² “Los “sindicatos blancos” de Monterrey nunca han formado parte de un partido político, como sí lo fueron en su origen los “sindicatos amarillos” de Francia (Arnold, 1999)”, citado por Ramírez Sánchez, 2011.

³³ La construcción de la parcial, deficitaria y superficial democracia política en México se adapta al tipo de democratización desde arriba y por presión de la oposición política y la sociedad civil (Garretón, 2001).

³⁴ Sobre los sindicatos hay una “literatura rosa” y una “leyenda negra”. En la “**literatura rosa**”, los mitos más recurridos sobre el sindicalismo son algunos de los siguientes: a) que su interés se identifica a priori con el interés general y el bienestar popular; b) que el sindicalismo invariablemente defiende el empleo del trabajador en general; c) que el sindicalismo produce una “ciudadanía industrial” que conduce a una igualdad entre la totalidad de trabajadores; d) que el sindicalismo significa lo mismo en el sector privado y en el sector público; e) que el sindicalismo tiene una relación inequívoca con la democracia y sólo se entiende vinculada a ella. Frente a estos mitos se realizan las siguientes puntualizaciones. En primer lugar, el sindicalismo se constituye como defensor de “intereses generales” pero en los hechos cada sindicato o rama tramita de manera particular para su grupo de pertenencia, que van desde el control sobre el puesto de trabajo y permanencia en él hasta el control del proceso productivo, de sus rutinas y de sus ritmos. En segundo lugar, el sindicato defiende al empleado formal afiliado, generalmente no lo hace respecto al trabajador informal. Además, en el ámbito latinoamericano ha habido sindicalismos que se han vinculado al partido, al Estado o al Partido-Estado, y que han sido representantes del Estado o poleas de transmisión de los imperativos partidarios antes que representantes de los intereses, demandas y expectativas de las bases sindicales que decían representar. En tercer lugar, recordaba el sociólogo T.H. Marshall que dado que los sindicatos conquistaban un estatuto diferenciado de derechos, producían una topografía estratificada de ciudadanía industrial, que un Estado de Bienestar de tipo universalista debía atemperar mediante una “ciudadanía social”. Su clave no debería ser la solidaridad de los trabajadores de una rama de actividad sino la solidaridad de la sociedad consigo misma. En cuarto lugar, el sindicalismo no significa lo mismo en el sector privado que en el sector público. En países donde en el sector privado hay libertad de contratación y de despido (como es el caso uruguayo), y en donde en el sector público-estatal rige un estatuto de virtual inamovilidad, una huelga en el primer sector no significa lo mismo que en el segundo. Los riesgos que acarrea una medida de fuerza en uno y otro sector no son los mismos. En quinto lugar, si bien se vincula al sindicalismo con regímenes democráticos, el sindicalismo ha convivido con y se ha beneficiado de regímenes autoritarios, como se ha visto en este trabajo para el ámbito regional. Por otro lado, está la “**leyenda negra**”. Entre los estereotipos, generalmente provenientes del esquema neoclásico, se cuentan aquellos que muestran a los sindicatos como: a) conjunto compacto de buscadores de rentas (*rent seekers*); b) responsables principales, junto a la legislación laboral y social, de las “rigideces” que obstaculizan, distorsionan o impiden las relaciones económicas flexibles entre trabajadores y empresarios; c) rémoras del pasado en contextos de globalización; d) “monopolios” reales o incipientes que elevan el salario de sus miembros a expensas del empleo de los excluidos; e) causantes de un “excedente” de mano de obra que se refleja en el aumento crónico de las tasas de desempleo abierto. Frente a este compendio de la leyenda negra hay que realizar también observaciones críticas. En primer lugar, antes que reparar en el sindicalismo como ejemplo paradigmático de “buscadores de renta” habría que examinar a los típicos empresarios recostados sobre el poder público-estatal, que reciben favores de éste: subvenciones, renuncias fiscales, licitaciones, líneas de préstamos preferenciales, a cambio muchas veces de apoyos financieros para las campañas electorales, etc. En segundo lugar, los economistas neoclásicos ortodoxos ven “rigideces”

donde solo existen espacios parciales de desmercantilización: derechos a la salud, educación, jubilación, seguros, etc. En tercer lugar, en la mayoría de los casos el sindicato, lejos de constituir un monopolio, contribuye a “perfeccionar” el mercado. “Incluso en mercados competitivos, existe otro tipo de renta que da lugar a un margen de ‘legítima indeterminación’ salarial” (Ramos, 2010). En cuarto lugar, tampoco es cierta esa tensión salarios-desempleo, exagerada al límite por el enfoque neoclásico, según la cual el sindicato eleva los salarios a expensas de aumentar la tasa de desempleo, la informalidad, o ambas. Según datos de la OCDE no hay relación positiva entre el nivel de desempleo y el grado de sindicalización (OCDE, 2000 citado por Ramos, 2010). Las **teorías más sofisticadas sobre el mercado de trabajo** muestran al sindicalismo como una institución, esto es, como un conjunto de reglas y normas que, junto a otras instituciones del ámbito público-estatal, perfeccionan el mercado, no generan desempleo y ayudan al logro de una menor desigualdad. De hecho, cuanto mayor es el grado de sindicalización menos es el grado de dispersión salarial y de ingresos (Ramos, 2010). Por último, el capital tiene de por sí, poder; mientras que los trabajadores, para lograr “voz” e “influencia” deben organizarse en torno de un instrumento que defienda su trabajo de la discrecionalidad del capital.

³⁵ 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, que dan cuenta de las capacidades institucionales del Estado, fueron una pieza importante para la consecución del diálogo social. Interrumpidos años antes del golpe militar de 1973 cuando Pacheco Areco congeló precios y salarios, 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 brindara al movimiento sindical. Por razones ideológicas y sobre todo económicas, los Consejos debieron ser suspendidos a principios del mandato nacionalista de L.A. Lacalle Herrera, pero a cambio la central de trabajadores, el PIT-CNT, negoció un nuevo mecanismo de representación neocorporativo en el seno del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social: la Junta Nacional de Empleo (JUNAE). Aún cuando los Consejos de Salarios dejaron de operar durante el gobierno nacionalista (1990-1994), continuaron influyendo igualmente en la negociación bipartita, especialmente en los convenios colectivos (ver Filgueira F., Errandonea y Porcekanski, 2000). En el 2005 los Consejos de Salarios nuevamente se restauraron y extendieron a los asalariados rurales, empleadas domésticas y empleados públicos.

³⁶ En democracias liberales o de tipo socialdemócrata, se han logrado consolidar marcos institucionales de relacionamiento en que Estado y la sociedad civil (sindical o empresarial) mantienen amplios márgenes de autonomía: el Estado no interviene en la sociedad como actor colectivo organizado y al mismo tiempo la sociedad civil no penetra las estructuras del Estado en busca de rentas, administrar dineros oficiales o participar en la gestión de la política pública.

³⁷ Bajo el gobierno de Lacalle Herrera (1990-1995), por ejemplo, se intentó sin éxito reglamentar el derecho de huelga.

³⁸ Queda claro que los latinoamericanos son regímenes corporativos distintos a los europeos. Una de las claves finca en el contrapeso efectivo que implicaron los sindicatos frente al poder del Estado en los países latinoamericanos.

³⁹ Cancela y Melgar destacan, entre otras medidas de la “reforma cambiaria y monetaria”, la elevación del tipo de cambio oficial, la flotación del tipo de cambio, la liberación del mercado de cambios (con lo cual se podría adquirir y vender divisas sin especificación de origen ni destino), y el establecimiento de la libre exportación e importación de bienes y servicios (Cancela y Melgar, 1985).

⁴⁰ La CIDE, grupo técnico reunido por el primer gobierno nacionalista (1958-1962), diseñó un plan inspirado en las ideas de CEPAL, entre cuyos ejes se destacan: a) el énfasis en la planificación a mediano y largo plazo como forma de dotar de racionalidad y previsibilidad a la política pública; b) el “crecimiento hacia fuera” como eje de la nueva estrategia económica; y c) una nueva articulación entre mercado y Estado, en que cada uno de ellos debía ser reformado (Garcé, 2002).

⁴¹ En términos gramscianos, los partidos pertenecen en parte a la sociedad civil y en parte a la sociedad política.

⁴² La “política de parches”, término acuñado por Peter Heintz, traduce una forma espuria aunque generalizada en América Latina de darle solución al déficit crónico de racionalidad de los sistemas latinoamericanos. 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 (Heintz, 1971). De manera más laxa puede decirse que la política de parches presenta algunos de los siguientes rasgos: i) la tendencia ritualista a reducir tensiones sociales para aplacar o 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 pública 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 (Errandonea F., 2007).

⁴³ El pequeño grupo de Erro fue discrepante con la política económica del gobierno del Partido Nacional de (1958-1962), sobre todo con la firma gubernamental de la carta-intención con el Fondo Monetario Internacional y de la reforma cambiaria y monetaria de Juan Eduardo Azzini. El grupo de Erro criticaba el intento del gobierno —y en particular, de esta reforma— de transitar hacia un modelo de apertura comercial, de terminar con el dirigismo en materia de exportaciones e importaciones, y de eliminar los llamados “cambios múltiples”, tan característicos del régimen sustitutivo de importaciones.

⁴⁴ El grupo “Tacuara” en Argentina, cuyos miembros fueron reclutados entre jóvenes de los sectores altos provenientes sobre todo de Buenos Aires, postuló en sus orígenes un credo ultranacionalista, católico ultramontano, afín al fascismo y el nazismo, anticomunista, antidemocrático y antiliberal.

⁴⁵ Ver Iglesias, 2012.

⁴⁶ La hipótesis de restauración democrática pertenece a uno de los sociólogos fundantes de la sociología como disciplina en Uruguay: Carlos Filgueira.

⁴⁷ Refiero a la autonomía del sindicalismo, la relación Estado-empresas, el diálogo social institucionalizado en organizaciones neocorporativas y la colonización del Estado por los partidos.

⁴⁸ El NME no es lo mismo que la globalización.

⁴⁹ La idea de mercado perfecto, en cambio, articula mucho mejor con una izquierda madura por la ausencia de asimetrías en varios ámbitos: poder, información, etc. Está claro al mismo tiempo que el mercado en la concepción liberal clásica supone un hombre egoísta y racional mientras que la izquierda supone cooperación, integración y vínculo social. De todas maneras, una izquierda madura debería articular en diferentes planos y con énfasis diferenciales una y otra dimensión del ser humano: la de la competencia en base a la innovación, por un lado, y la de la solidaridad, por el otro, aunque teniendo presente que lo que la identifica es la solidaridad (para profundizar en la “izquierda adulta” ver Filgueira F., Fernández y Papadópolos, 2005). También se debería contemplar la inter-temporalidad de la política pública y el desarrollo sustentable desde el punto ambiental, para que el desarrollo actual no afecte ni a ésta ni a las próximas generaciones.

⁵⁰ En realidad, también en muchos otros países de América Latina se realizaron privatizaciones de esta índole. Escribe Iazzetta sobre estas “privatizaciones en privado” del gobierno de Menem: “El ambicioso y veloz programa de privatizaciones ejecutado por Menem permitió a los antiguos proveedores del Estado que se habían beneficiado con sus licitaciones, adueñarse de las empresas y servicios privatizados, convirtiéndolos de contratistas del Estado en titulares de sus activos (Portantiero 1995, p. 109)” (Iazzetta, 2010: 140). En los hechos, el Estado ya estaba privatizado de facto y lo que hizo Menem fue no sólo confirmar el poder concentrado del capital sino procesar en contextos de capitalismo de amigos

una gigantesca reestructuración de la relación mercado-Estado a favor de monopolios privados, que cooptaron los entes reguladores y dispararon los precios de los servicios (ver Iazzetta, *ibídem*).

⁵¹ “En el mismo sentido, en varias empresas públicas privatizadas los sindicatos se postularon en las licitaciones para obtener las franquicias de explotación de los servicios, desplazando el vínculo de representación con sus afiliados hacia el de empleador de los mismos” (Palomino, 2002).

⁵² Los sindicatos que privilegiaron lo instrumental sobre lo ideológico, se convirtieron en “ganadores” mientras los que hicieron prevalecer los principios por encima de las posiciones, no obtuvieron respuesta a casi ninguno de sus reclamos por parte del gobierno de Menem. Dentro del nuevo panorama neoliberal, los sindicatos fuertes de la antigua Confederación General del Trabajo-San Martín, de corte oficialista, lograron obtener algunos recursos económicos que los habilitaba tanto a mantener mayor autonomía respecto del Estado como respecto de sus propias bases sindicales (Murillo, 1997). Estos sindicatos apostaron desde el principio a la negociación con el gobierno de Menem para reconvertir sus menguados recursos políticos en recursos económicos a través de la participación sindical en actividades mercantiles. Algunos dirigentes de estos sindicatos llegaron incluso a formar parte del gobierno, configurando una estrategia que Murillo denomina “subordinación”. Los sindicatos que resistieron la política neoliberal de Menem se reunieron en torno del CTA (Congreso de Trabajadores de Argentina) a los que luego se plegó el MTA (Movimiento de Trabajadores de la Argentina). Ver Murillo, 1997.

⁵³ La expresión “corporativismo recargado” me fue sugerida por el sociólogo José Luis Castagnola. Debe decirse que los socios originarios de este hipercorporativismo ostentan fuertes tensiones y contradicciones. La militante por los derechos humanos Hebe de Bonafini, por ejemplo, advierte públicamente contra el dirigente sindical Hugo Moyano por haber tenido vínculos con la ultraderecha peronista y no representar a los trabajadores. Moyano, posteriormente, rompería filas y se pasaría, durante el segundo gobierno de Cristina Fernández de Kirchner, a la oposición.

⁵⁴ Parte del petróleo y la totalidad del gas, electricidad, telefonía, luz, agua, carreteras, etc. siguen hoy en manos de empresas privadas, la mayoría de las cuales siguen siendo de procedencia española y francesa. Sólo se reestatizaron los fondos de pensiones, la aerolínea de bandera nacional y parte de la empresa Yacimientos Petrolíferos Fiscales. Estos rescates parecen haber tenido lugar menos por principios ideológicos que por requerimientos recaudatorios. Por lo demás, así como anteriormente lo hicieron los gobiernos neoliberales de Carlos Saúl Menem, las administraciones kirchneristas dieron luz verde a la instalación de plantas mineras de gran porte. Actualmente, febrero de 2014, son por lo menos 24 las explotaciones de megaminería dedicadas a la extracción de recursos naturales no renovables: oro, cobre, plata, carbón mineral, mármol, hierro, zinc, uranio, plomo, granito, calizas, antimonio, rodocrosita. Se ha denunciado extensamente, además, la utilización del *fracking* o “fracturación hidráulica” en algunas de las plantas.

⁵⁵ El asesinato de Mariano Ferreyra el 20 de octubre de 2010 es un ejemplo de cómo llegaron a actuar *in extremis* los brazos sindicales de “apriete” bajo la inacción de los gobiernos kirchneristas. Ferreyra, del trotskista Partido Obrero, fue uno de los militantes sociales que cortaron ese día las vías ferroviarias de Barracas en reclamo del pasaje a planta de trabajadores ferroviarios tercerizados, una práctica que forma parte del repertorio de protesta sindical en buena parte del mundo. Ferreyra recibió un disparo como resultado de la represión de un grupo de afiliados a la Unión Ferroviaria, afín al gobierno. Su ejecución fue posibilitada por la retirada de la policía. Varios órganos de prensa opositores y la Wikipedia lo ponen como “un notorio ejemplo de la represión tercerizada”. Catorce personas recibieron sentencia, algunos de ellos como responsables intelectuales y materiales del asesinato.

⁵⁶ “Carta Abierta” se inaugura bajo el primer gobierno de Cristina Fernández de Kirchner, en el contexto de la pelea oficialista contra la clase alta rural. Entre los firmantes de “Carta Abierta” se cuentan: el director de cine Fernando Birri, el filósofo José Pablo Feinmann, el humorista Horacio Fontova, el antropólogo Néstor García Canclini, el poeta Juan Gelman, el sociólogo Horacio González, el politólogo Ernesto Laclau, el sociólogo José Nun y el periodista Horacio Verbitsky. Proviene de sectores identificados con la izquierda nacional y popular, tanto peronista como filo-peronista y no peronista.

⁵⁷ Hay algunos destacados rockeros en Argentina que han dado signos de respaldo público al kirchnerismo al que entienden como portaestandarte de las causas populares. Uno de ellos es el caso

del compositor, pianista, tecladista, guitarrista y cineasta rosarino Fito Páez. En su caso, así como el de otros artistas como León Gieco, hay antecedentes en su obra de acercamiento a causas populares. Por ejemplo, en su canción DLG (Día de Los Grones), publicada en “Giros”, de 1985, su segundo disco solista, Fito Páez, de tan solo 22 años, dispara poéticamente “Apocalipsis de abajo / un maremoto de amor / fiesta en la calle / un orgasmo que nunca se acabe / día de resurrección”. Resurrección de los desconsolados, de los olvidados, del “negro animal de trabajo”, de los explotados, a quiénes va dirigida y dedicada esta canción-homenaje.

⁵⁸ Frente a la posición explícitamente pro-oficialista de “Carta Abierta” surgió “Plataforma 2012”, un grupo integrado por exponentes de la cultura y la academia que apoya la “recuperación del pensamiento crítico”. Entre sus integrantes se destacan figuras de izquierda: el filósofo Roberto Gargarella, la cineasta Lucrecia Martel, la ensayista Beatriz Sarlo y la socióloga Maristella Svampa. Ellos, además de reivindicar un espacio autónomo para el pensamiento, han denunciado la muerte de inocentes de las que responsabilizan al gobierno federal. Muchas de estas muertes corresponden a miembros de los pueblos originarios en lucha contra el despojo de sus tierras, sostienen. Al mismo tiempo denuncian el doble discurso del gobierno, que mientras enarbola las banderas de lo “nacional” y lo “popular” y dicen estar en guerra contra las “corporaciones”, les brindan “enormes privilegios”, citando a la Barrick Gold, Cerro Vanguardia, General Motors, las cerealeras, los bancos, las petroleras y el grupo Clarín como algunas de sus beneficiarias. Ver <http://plataforma-2012.blogspot.com/>.

⁵⁹ Uno de estos casos es el de la socióloga argentina Claudia Hilb, militante de la izquierda setentista y actual investigadora de UBA-Conicet, que ha objetado la imposición desde el gobierno de un único relato sobre el pasado reciente tanto como la política kirchnerista sobre derechos humanos, que según ella incentiva la omertá del silencio por parte de los violadores de derechos humanos. Ella propone una reducción de la pena para los perpetradores a cambio de obtener información y acceder a la verdad de lo ocurrido bajo la dictadura militar. Al mismo tiempo Hilb rechaza por insatisfactoria la “teoría de los dos demonios” y señala al respecto “la desproporción entre las víctimas de las bandas paraestatales primero, del Terrorismo de Estado después, por una parte, y de las víctimas de los movimientos guerrilleros por la otra”. Agrega que “también existe una desproporción evidente respecto de los métodos empleados: la política de desaparición de personas, el empleo sistemático de la tortura más inhumana, los campos de concentración y su destino de muerte, la apropiación de niños nacidos en cautiverio, no tienen su parangón en la violencia insurreccional” (Hilb, 2003: 11; ver también Hilb 2010 y 2013). Otro caso, aunque con una posición distinta a la de Hilb, es el del filósofo cordobés Oscar del Barco, de la izquierda no católica, quién asumió su responsabilidad por los errores de los grupos guerrilleros a los que había apoyado desde 1964 en adelante. “Se trata de asumir ese acto esencialmente irredimible, la responsabilidad inaudita de haber causado intencionalmente la muerte de un ser humano”. Y agregó: “La maldad, como dice Levinas, consiste en excluirse de las consecuencias de los razonamientos, el decir una cosa y hacer otra, el apoyar la muerte de los hijos de los otros y levantar el No matarás cuando se trata de nuestros hijos” (citado por Reato, 2014).

⁶⁰ Carlos Altamirano por ejemplo ha escrito: “el kirchnerismo retoma la idea, que quedó en un sector de los jóvenes de los 70, de que el peronismo auténtico ya no estaba encarnado en Perón, sino en los jóvenes” (*La Nación*, 18 de setiembre de 2011).

⁶¹ “Las mediciones privadas —que han cobrado auge con el descrédito del INDEC— ponen en duda la confiabilidad de los registros oficiales atribuyéndoles una subestimación del aumento del costo de la vida, pobreza e indigencia y una sobreestimación del crecimiento del PBI” (Iazzetta, 2010: 136). El 13 de febrero del 2014, después de siete años de INDEC intervenido, el gobierno argentino reconoció por primera vez que [la Argentina tiene una inflación muy alta, dando crédito implícitamente a las referidas mediciones privadas](#). “Lo hizo al presentar el nuevo índice de precios al consumidor nacional urbano (IPC-NU), que elaboró bajo la supervisión del Fondo Monetario Internacional” (*La Nación*, 14 de febrero de 2014). Sitio web: <http://www.lanacion.com.ar/1663990-por-primera-vez-el-gobierno-reconocio-que-la-inflacion-argentina-es-muy-alta>.

⁶² El posible elemento nostálgico queda sublimado en un gesto presente que, mirando al pasado, paradójicamente impulsa los destinos de la Nación hacia adelante y con sentido progresivo. La hipertrofia del presente en la defensa de una tecno-modernidad hiperreal queda sustituida acá por el

reenvió a un pasado mítico iluminado y reunificado en y por el maná totémico, gracias al cual la sociedad argentina logra un nuevo nivel de unidad simbólico-ideal.

⁶³ En lo simbólico, los Kirchner intentaron trascender la figura de Perón y colocarse ellos mismos en la primera línea de figuración: “el kirchnerismo como etapa superior del peronismo”, se ha dicho en círculos oficiales, parafraseando el conocido aforismo de Lenin —imperialismo, etapa superior del capitalismo— que diera título a una de sus obras más conocidas. Sin embargo, esta línea de apelación simbólica ha ido mutando al calor del creciente deterioro económico y político del gobierno de Fernández de Kirchner, del cual dan cuenta los comicios del 2013 y el desplome en las encuestas de cara a la elección presidencial. En efecto, a fines del 2013 y principios del 2014, en medio de un contexto político crítico —huelgas policiales, críticas a la subordinación que el poder político impone al poder judicial, críticas al nombramiento de Milani como Jefe de Estado Mayor General del Ejército, pruebas periodísticas y denuncias penales sobre el “lavado de dinero ilícito” inculinatorias de la pareja presidencial, pruebas de involucramiento de una primera figura gubernamental en la compra de una empresa privada que contaba con la tecnología para imprimir papel moneda, entre otras—, de una economía con fuertes signos de fatiga —mega-devaluación, alta inflación, caída del PBI, aumento del déficit fiscal y de la balanza de comercio exterior, indicios de retracción económica—, y de fuerte deterioro de la figura presidencial, el gobierno exhuma la figura de Perón y la “Marcha Peronista”.

⁶⁴ Las razones reales de re-estatizar los fondos de pensiones, YPF y las líneas aéreas todavía se discuten. La oposición política y ciertos segmentos del periodismo crítico y opositor han esgrimido razones recaudatorias, de “distracción” y captura de fondos.

⁶⁵ México, igual que Chile, privatizó totalmente el sistema de pensiones para los trabajadores del sector privado, afiliados al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), a través de una ley de 1995 que entrara en vigencia en 1997. En este país con fuerte estructura corporativa hubiera sido posible realizar una reforma de tipo “corporativa de mercado”, como en Argentina. Pero en las reformas no cuenta solo la “estructura” sino también la “acción”: una lógica de interacción cupular entre sindicatos y Estado, sin resistencia de las bases sindicales o de sometimiento de éstas a la dirigencia, posibilita una reforma pura de mercado. O sea, cuando el poder del partido-Estado se articula con los intereses de la dirigencia y las bases permanecen “leales” al tiempo que la ciudadanía pasiva, el resultado es una reforma puramente privatizadora siempre que la elite sea neoliberal. Paradójicamente, el gobierno de Fox no profundizó la privatización en el área de seguridad social, habida cuenta de su escasa iniciativa y el poder de bloqueo que podía ejercer el parlamento por motivos políticos. En el año 2007 por iniciativa del gobierno de Calderón, el parlamento aprobó sin discusión en cámaras una reforma privatizadora para los trabajadores del ISSSTE al crear las cuentas privadas de ahorro previsional.

⁶⁶ Pude pulsar de primera mano este clima de opinión contrario al Presidente durante los años en que viví en México-DF. En la jerga mexicana era considerado un “pendejo”, con acento marcado en la p. “Pendejo” es sinónimo de “pelotudo” en el Río de la Plata, de “capullo” y “paleta” en España, y de “jerk” en Estados Unidos.

⁶⁷ El SNTE, que reúne a los trabajadores docentes y no docentes de la enseñanza en México, recibe fondos federales, que tiene la potestad de administrar. También tiene la facultad de designar docentes y diseñar currículum académico. Se le reconoce como el principal obstáculo que tuvieron los gobiernos en México para echar a andar la reforma educativa. El flamante gobierno de Peña Nieto lanzó una reforma educativa, uno de cuyos puntos establece la evaluación de los docentes por parte de una institución de evaluación independiente, extremo que fue objetado por el sindicato. La reforma establece además que la estabilidad en el cargo y los ascensos dependan menos de la antigüedad que de los méritos y las pruebas realizadas por un sistema de evaluación independiente. La reforma fue aprobada por una mayoría parlamentaria. Sin embargo, hacia fines del 2013 salió a la luz pública una negociación secreta entre el gobierno y una fracción disidente del SNTE. “El documento (firmado por autoridades del gobierno) cede en varios de los principales puntos de la reforma ya aprobada. El documento (...) da marcha atrás en las consecuencias de la evaluación a los maestros, quizá el punto que más resquemor ha levantado entre los educadores. ¿Por qué el Gobierno negocia algo que ya está aprobado? Es lo que todo el mundo se pregunta en México”, informó *El País* de Madrid, en su edición electrónica del 12 de noviembre del 2013.

⁶⁸ Incluso en vísperas de las elecciones del 2006, en que resultara electo el panista Felipe Calderón Hinojosa, el SNTE bajo el liderazgo de la *maestra* Elba Esther Gordillo, contribuyó decisivamente a la creación del Partido Nueva Alianza, pilar de sostén (y chantaje) del segundo gobierno del Partido Acción Nacional. La corrupción y el tráfico de influencias han sido señalados como constantes en la gestión de la maestra Gordillo, ex miembro del PRI (fue congresista varias veces por ese partido). Ha sido señalada por la revista *Forbes* en 2013 como una de las diez personas más corruptas de México. Asimismo ha sido acusada de asesinatos políticos y enriquecimiento ilícito. Finalmente durante el año 2013, bajo el gobierno del priísta Peña Nieto, se dictó auto de formal prisión contra Gordillo por defraudación fiscal, operaciones con recursos de procedencia ilícita (lavado de dinero) y delincuencia organizada. Permanece en el penal femenino de Tepepan según informó la Procuraduría General de la República.

⁶⁹ El sindicalismo blanco ha participado en política. “Primero contra el PRI, luego con el PRI y ahora con el PAN, hay ejemplos del activismo político de los blancos, aunque ciertamente son discretos y no se mezclan en escándalos como acostumbran hacer sus adversarios. Más recientemente, la cercanía de los blancos con los gobiernos de extracción panista los ha llevado a participar y definirse en temas de política

electoral y laboral” (Ramírez Sánchez, 2011: 205).

⁷⁰ En sentido estricto es probable que la desarticulación de la estructura corporativa sea considerada por el gobierno como un instrumento para liberar las fuerzas productivas del desarrollo.

⁷¹ “Durante 2013, la petrolera registró pérdidas por 12.900 millones de dólares, las más profundas de los últimos 10 años, y que están ligadas principalmente a su división de Exploración y Producción (PEP), la más importante de la compañía”. (Corona, 2014).

⁷² La Asociación Público Privada (APP) como instrumento de asociación entre las empresas privadas y el Estado no es nuevo. En Uruguay y otros países latinoamericanos existen antecedentes en el siglo XIX acerca de esta modalidad de contratación público-privada. A comienzos de la vida institucional de Uruguay, buena parte de las obras de infraestructura fueron financiadas bajo esta forma, como los ferrocarriles, el agua, el gas, los teléfonos, los tranvías. Luego, los regímenes socialdemócratas (como el primer batllismo en Uruguay) o nacional-populares (como el peronismo y cardenismo en Argentina y México) tendieron a estatizar y nacionalizar bienes y servicios considerados estratégicos para el país. Desde hace 25 años atrás, sin embargo, las APP iniciaron una ola de expansión en el mundo desarrollado, sobre todo el área angloparlante (Inglaterra, Australia y Canadá), y en socios menores del desarrollo. En esos momentos, en comparación con las décadas inmediatamente posteriores a la Segunda Guerra Mundial, el aparato productivo de la mayoría de los países ya se encontraba más en manos privadas que estatales. De ahí que algunos consideran que corresponde a la empresa privada aportar la información y capitales necesarios para convertir las oportunidades económicas en inversiones en el marco de una estrategia integral de desarrollo diseñada por el Estado en concertación con grupos económicos y sociales para una transformación productiva con equidad. En este sentido, lo ideal es que el Estado colabore intensivamente con el sector privado pero con dos condiciones: que el Estado se reserve la superintendencia de la política; y que guarde autonomía respecto de la empresa privada para evitar los riesgos de “capturas privatistas”. El hecho de trabajar juntos tiene riesgos (las maniobras de las empresas entre otros) y también méritos: primero, generar sinergias entre los actores en pos de un desarrollo que beneficie a todos; segundo, construir consensos que permitan sostener una estrategia de desarrollo que supere el período acotado de las administraciones, evitando el montaje y desmontaje permanente de políticas entre gobierno y gobierno, y por lo tanto los consabidos costos de transacción; tercero, la de mejorar la posición competitiva del país. Actualmente, el nuevo modelo de crecimiento liderado por las exportaciones y las manufacturas requiere, según diversas vertientes de la economía, aumentar la inversión en infraestructura y servicios afines en el contexto de un proyecto estratégico con la finalidad de transformar a los países de la región, y resolver urgencias de carácter social (hospitales, cárceles, escuelas). Áreas clave como el transporte, la energía y las comunicaciones necesitan algún tipo de infraestructura a partir de la cual brindar servicios vinculados al crecimiento y desarrollo. A su vez, la infraestructura tiene virtualmente efecto multiplicador por su potencialidad de atraer inversión privada, acceder a mejores servicios asociados, contribuir al crecimiento del PBI y mejorar la productividad. Desde el punto de vista social, también hay cuestiones prioritarias que se vinculan a infraestructura. Una de ellas es la educación: las condiciones de hacinamiento del

establecimiento educativo en que se imparte enseñanza a los niños y adolescentes, junto con otras como educación de los padres, barrio, clima del centro escolar, se vinculan con la repetición y el fracaso escolar. Un fenómeno similar ocurre en América Latina con la infraestructura carcelaria que, dadas las condiciones actuales de hacinamiento, transforman a las cárceles en “escuelas del crimen” y a la inseguridad en *issue* persistente de la agenda institucional y mediática.

⁷³ A partir del “Caracazo” lo que hubo en Venezuela fue una movilización política en busca de un actor, similar a lo que sucedió en Egipto y Túnez a partir de enero de 2011. La diferencia es que desde principios de los 90s, un militar, Hugo Chávez, ansiaba ya ocupar el Palacio de Miraflores por la fuerza de un golpe mientras que la sublevación de Túnez y Egipto surgió sin líderes, sin programa y sin otra ambición que la de protagonizar la caída de dictaduras que sumieron a los países a campos sitiados, instaladas en un estado de excepción que permitía detenciones arbitrarias y la tortura sistemática.

⁷⁴ “El mundo entero ha visto las imágenes del uso excesivo de la fuerza por parte de las fuerzas de seguridad, incluido el uso de armas de fuego; la violencia con la que se han desarrollado algunas protestas y los ataques perpetrados impunemente por parte de grupos de civiles armados. Tanto periodistas como defensores de derechos humanos han sido víctimas de hostigamiento y abusos. Todos estos actos son violaciones de los derechos humanos y son por lo tanto intolerables,” denunció Amnistía Internacional en un comunicado (citado por O’Donnell S., 2014).

⁷⁵ En esta tesitura puede ubicarse al diario *El País* de Madrid. Ver entre otros artículos “La violencia política se extiende por Venezuela y causa dos muertes más”, de Ewald Scharfenberg, del 25 de febrero de 2014; “Una ONG de Venezuela documenta 18 casos de tortura durante las protestas”, de Alfredo Meza, 24 de febrero del 2014; “La soledad de los estudiantes venezolanos”, de Enrique Krauze, 27 de febrero de 2014.

⁷⁶ Es la posición, por ejemplo, de la agencia Periodismo Internacional Alternativo (PIA). El 18 de febrero del 2014, bajo el título [“Wikileaks: ‘Planeaban derrocar a Chávez con movimientos estudiantiles desde 2007’](http://www.piachile.cl/wikileaks-planeaban-derrocar-a-chavez-con-movimientos-estudiantiles-desde-2007/) la agencia PIA (Chile) informó que “documentos de Stratfor –la denominada ‘CIA en las sombras’– revelados por Wikileaks demuestran que Sdrja Popovic, líder de la organización CANVAS, preparó un plan para derrocar al gobierno de Hugo Chávez en las elecciones parlamentarias de 2010. En dicho plan, la principal fuerza para desestabilizar eran los grupos estudiantiles que hoy lideran las movilizaciones contra el gobierno de Nicolás Maduro (...) CANVAS (acrónimo de Centro para Estrategias de Acción No Violenta) fue creado por miembros de la organización juvenil serbia Otpor para servir a los intereses norteamericanos”. Sitio web: <http://www.piachile.cl/wikileaks-planeaban-derrocar-a-chavez-con-movimientos-estudiantiles-desde-2007/>

⁷⁷ Pablo Stefanoni, jefe de redacción de la revista *Nueva Sociedad*, centra el problema de la Venezuela 2014 sobre todo “en cómo afrontar los problemas que evidencia un modelo (postchavez) con claros signos de agotamiento en el terreno económico y también en la forma de gestionar el poder”, sin desconocer la complejidad de un problema con connotaciones hemisféricas. Sitio web: <http://opinion.infobae.com/pablo-stefanoni/2014/02/23/discutir-venezuela/>

⁷⁸ No se puede hablar de un “pacto” con las organizaciones referidas dado que para que éste tenga lugar tendría que haber una mucha menor asimetría entre Estado y organizaciones. En estos casos, las organizaciones son simples hechuras del Estado. Y el eventual “contrato” entre las partes, si es que cabe la expresión jurídica, se resume en un “contrato de adhesión”, para continuar con la metáfora jurídica, en que una parte elabora las cláusulas y el aceptante adhiere sin tener voz ni voto.

⁷⁹ Ver Los Ricos Bobos, wikipedia http://es.wikipedia.org/wiki/Los_Ricos_Bobos Ver también Fernández, 2013. “La elite de millonarios venezolanos que surgió de los negocios con el Estado chavista” en *El Mostrador*, del 21 de febrero de 2014, sitio web: <http://www.elmostrador.cl/pais/2014/02/21/la-elite-de-millonarios-venezolanos-que-surgio-de-los-negocios-con-el-estado-chavista/>

⁸⁰ Sobre todo, la banca ligada a las transacciones con los bonos de la deuda emitidos por el tesoro estatal.

⁸¹ El “bien posicional” se ubica en las antípodas del “bien público”: se trata de un bien exclusivo, casi inaccesible aún para los más adinerados, divisible, y que, se supone, brinda un alto status. El perverso sentido social de la tenencia de bienes posicionales finca en que quienes lo poseen lo exhiben en contraposición a la masa de gente que no lo posee.

⁸² El Frente Amplio en el marco de una amplia coalición social impulsó el referéndum contra la “ley de empresas públicas”, aprobada por los partidos tradicionales en las cámaras legislativas, dirigida a enajenar parcialmente la empresa telefónica estatal, entre otros entes. Casi el 72 por ciento de la ciudadanía rechazó parcialmente en referéndum contra la referida ley en noviembre de 1992. Asimismo, en el año 2004, más del 60 por ciento 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. Y esto fue capitalizado por la única fuerza política que lo había impulsado in totum: el Frente Amplio. No obstante, algunos servicios que el Estado prestaba en régimen de monopolio, debieron ser prestados en régimen de competencia, lo cual potencialmente puede mejorar la gestión estatal y cuidar el bolsillo del usuario. 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.

⁸³ Desde la academia se optó por una “tercera orilla” en materia de seguridad social: ni sistema de reparto ni capitalización. Es el caso de Fernando Filgueira. En *Between a rock and a hard place*, el autor percibe que el debate no solo en Uruguay sino en la región era rehén de esa disyuntiva de hierro, que equivalía a optar entre dos males: de un lado, un sistema corporativo deteriorado, egoísta e injusto (a *rock*), y del otro un nuevo sistema de capitalización que preveía todavía menos afín con la equidad que el anterior (a *hard place*). El factor sorpresa que significó un nuevo paquete de reformas sociales por parte de las IFIs condicionó en casi todos los países una respuesta defensiva, de retaguardia, por parte de quienes defendían los principios de organización clásicos de la seguridad social. Incluso quienes siempre habían criticado el antiguo edificio de protección social, se dispusieron a elogiarlo. Para el autor, sin embargo, no se trataba de elegir entre una política social de tipo corporativa, fragmentada, inequitativa, apoyada en un mercado de empleo formal y finalmente dirigida a una parte más o menos reducida de la población urbana, por un lado, y una política social neomercantil que empeoraría los índices de cobertura y equidad, por el otro. En obras posteriores, una vez establecido el diagnóstico, Filgueira junto a otros académicos diseña una propuesta que se coloca más allá de los ejes sistémicos realmente existentes bajo la consigna elíptica de *beyond a rock and a hard place* (Filgueira, Molina, Papadópolos, Tobar, 2005). Junto a investigadores uruguayos y argentinos, Filgueira escribe “Universalismo Básico” en 2005, donde propone modalidades tercermundistas del modelo socialdemócrata escandinavo para la región, con varias puntualizaciones entre las cuales se destacan: el sistema debe ser pensado a mediano plazo sobre la base de acuerdos sociales amplios; debe variar conforme a las características del país; debe basarse en un Estado sólido y técnico; el nuevo sistema no debe hacer tabla rasa con lo positivo que se haya producido en los Estados en cuanto a bienestar social. Y sobre todo: el nuevo sistema debe gravar a los sectores altos, y para eso se hace necesario un nuevo pacto fiscal y por ende, un nuevo orden político, que permanezca más allá de los cambios de gobiernos, al estilo del Estado de Bienestar en Europa. Esta propuesta universalista de mediano plazo de los cuatro investigadores viene a sumarse a la propuesta también universalista de “ingreso ciudadano” de Lo Vuolo y Barbeito en Argentina (Lo Vuolo y Barbeito, 2003). Ambas propuestas son compatibles con el horizonte de “florecimiento humano” que desde México viene proponiendo Julio Boltvinik sobre la base del filósofo György Markus (Boltvinik, 2007).

⁸⁴ Esta línea de análisis sobre la sociedad uruguaya fue llevada adelante por Carlos Filgueira a partir de fines de los años 60s y principios de la década del 70.

⁸⁵ Para un análisis crítico de los medios de comunicación en Uruguay, ver García Rubio, 1994.

⁸⁶ El sociólogo Carlos Filgueira fue quien acuñó el giro lingüístico “restauración democrática” y fue el primer cientista social en anticiparse a los dilemas que se abrirían a los actores políticos en el tramo final de la dictadura en Uruguay y que sintetizó en dos: “cambio o restauración” (Filgueira C, 1984). Fue

también Filgueira quién anticipó los riesgos de la alternativa restauradora, contraria a la innovación institucional. En opinión de Filgueira triunfó la “restauración democrática” y este punto de vista se hizo unánime en la sociología del país.

⁸⁷ Debe aclararse que la expresión “sociedad hiperintegrada” en la perspectiva del sociólogo Germán Rama —a él pertenece el término— no refiere al “proyecto innovador” del batllismo —así lo llama— sino al periodo de “imitación del modelo innovador” o sea, al periodo que ocupó el batlleberrismo. Además, no denota rasgos positivos de “país modelo” como se ha dicho con error, sino que alude a ciertas tendencias perversas al quietismo y falta de innovación que ya manifestaba Uruguay al promediar el siglo XX (ver Rama, 1987).

⁸⁸ En este contexto, el denunciado “Pacto Co-Co” (colorado-comunista) lanzado al ruedo desde la Secretaría de Asuntos Sociales del Partido Nacional se parecía más a una inteligente consigna partidaria que a la descripción de una realidad.

⁸⁹ Donde la confrontación fue poderosa y sin instancias de diálogo fue en las áreas de la política de represión policial contra jóvenes (razzias) durante el periodo 1985-1990, y en la política de memoria, verdad y derechos humanos desde 1985 hasta el año 2000, en que se constituyó la “Comisión para la Paz”. El ámbito de la política exterior, fundamentalmente pragmático, fue el único que reclutó un consenso unánime aunque apático en los periodos 1985-1990 y 1995-2000, que se corresponden con las administraciones de Julio María Sanguinetti. En los restantes dos gobiernos (Lacalle y Batlle) la política exterior tuvo un mayor acento “hemisférico” y por lo tanto recibió más críticas desde los sectores de izquierda.

⁹⁰ 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. 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, los grupos de interés ganaderos aparecían como parte de un sistema más amplio de alianzas que incluía otros grupos 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.

⁹¹ A los sindicatos en general y también a los sindicatos uruguayos le caben las generales de los “grupos de interés” y que Goldthrope sintetizaba así: “Los grupos de interés, al operar en la esfera económica, se proponen en primer lugar fortalecer la posición de mercado de sus miembros mediante medidas adoptadas, en cierto modo, *contra* las fuerzas del mercado —por ejemplo, por vías de organización, regulación, legislación, etc.—; y segundo, que a esos grupos de interés les preocupan en grado sumo una serie de cuestiones distributivas del tipo ‘suma cero’, en los que solo se pueden proteger o favorecer los intereses de sus miembros en la medida que se amenace o se perjudique a la de otros grupos” (Goldthrope, 1984). Sin desconocer este hecho básico, el perfil del sindicalismo uruguayo finca en las siguientes claves (la nota no pretende ser exhaustiva). La primera es su *carácter universalista*, que convierte al sindicalismo uruguayo en un movimiento receloso a la “nacionalización” de la experiencia de protesta, abierto a dar y recibir solidaridad internacional, capaz de percibir los riesgos que representan para sí las represiones políticas de que son víctimas otros sindicalismos. El sindicalismo del Uruguay se siente —desde la FORA hasta el PIT-CNT— parte de un movimiento general de resistencia al capitalismo bajo sus diversas formas. Por esto mismo se percibe como afiliado a una comunidad que excede los límites nacionales. Un factor (y también derivado) de este carácter universalista es la naturaleza clasista del movimiento: la clase, a diferencia de la nación, enfatiza lo universal frente a lo particular de las “patrias”, lo que une frente a lo que separa, y también ha acentuado la paz frente a la guerra. La segunda clave es su *carácter autónomo respecto del Estado*. En un subcontinente caracterizado por la fusión de actores y la imbricación Estado-sindicatos, el sindicalismo uruguayo ha mantenido una conducta autonomista en el contexto de un sistema de partidos que ha colaborado a esta situación en términos generales. Los incentivos selectivos para que un trabajador formase parte del sindicalismo uruguayo no provinieron ni del “apriete” mafioso de una red sindical en connivencia con una cúpula política en el Estado ni de incentivos materiales basados en bienes y servicios otorgados por un Estado políticamente imbricado. La militancia sindical es resultado de otros factores: la presencia de “partidos de clase” que afirmara una convicción ideológica de

izquierda, el reforzamiento cruzado entre barrio obrero y fábrica bajo la ISI, la convocatoria de los Consejos de Salarios desde principios de los años 40, y una dosis de coacción simbólica, omnipresente en la vida social. La tercera clave es el *carácter clasista* del movimiento sindical uruguayo, distante del Estado (aunque esto está cambiando) y contrario al gran capital. La cuarta clave es el *sesgo fuertemente ideológico de izquierdas* del movimiento sindical uruguayo, al menos de sus dirigencias históricas: primero, con la FORU, el movimiento obrero fue anarquista; luego, cuando se formaron tres centrales independientes, fue respectivamente anarquista, socialista y comunista. Finalmente, en 1968, el movimiento sindical se reune en torno de la Convención Nacional de Trabajadores (CNT), donde convivieron diversas vertientes ideológicas bajo cierta hegemonía comunista. En 1983 se fundó el Plenario Intersindical de Trabajadores (PIT), que años después se fusionara con la CNT, formando el actual PIT-CNT, de dirigencia frenteamplista. Por último, otra clave es el *nulo margen que hubo en el país para el surgimiento de un sindicalismo amarillo*. A diferencia de lo ocurrido en otras naciones como España, Francia, Estados Unidos y México, en que emergió un sindicalismo amarillo de carácter propatronal, en Uruguay éste nunca tuvo lugar. Por último, el sindicalismo uruguayo tuvo —y tiene— de carácter movilizado y en la mayoría de sus etapas *predominó más la negociación que la acción directa*. Si bien siempre existieron tendencias —y en otro tiempo, centrales— más proclives a la negociación que otras, generalmente primaron las corrientes sindicales que combinaron movilización, espíritu negociador y gradualismo en la lucha. La llamada “Tendencia Combativa” de los años 60s y 70s, defensora de la “acción directa” en materia sindical, no pudo ser reinstaurada en los 80s: el llamado “Encuentro de Militantes Sindicales”, que se autoproclamó seguidor de la “Tendencia”, sólo tuvo repercusión pública en la paralización por casi dos meses de la principal empresa de transporte colectivo montevideano (Cutcsa) durante el año 1988.

⁹² Las tensiones referidas son las siguientes. Primero, la **tensión entre consenso y eficiencia**. La aplicación de este marco legal defrauda tanto el consenso como la eficiencia. Y en este caso la última por la probable inexistencia del primero. Así como una política racional de corte *top down* puede ser muy consensuada “arriba” y muy poco eficiente “abajo”, en los niveles de implementación, por indisposición de los educadores a ejecutar lo que contraría sus valores o expectativas, una ley que institucionaliza espacios de litigio bajo la órbita del Estado en un área como la educación, puede vulnerar gravemente a la vez el consenso y la eficiencia. Segundo, la **tensión derivada de cada uno de los contextos de referencia**. En tanto conviven actores con distintas pertenencias y sentidos de referencia, el acuerdo en torno de líneas estratégicas de acción resulta lesionado. Sobre todo, la ley aumenta los costos de transacción entre los actores (partidos, diversos sindicatos, asambleas técnico-docentes, etc) para actuar con pisos básicos de consensos en áreas de definición fundamentales. Tercero, la **tensión derivada entre tiempos políticos, sindicales y burocráticos**. La ley puede trabar la formación de consensos y confluencias en temas clave que hacen al desarrollo del país. Y toda política estratégica de desarrollo debe tratar de vertebrar alianzas estables frente a temas clave. Y la ley, al tratar de contemplar una correlación de fuerzas existente, se preocupa más en conformar a cada uno de los actores que en colocar una estructura que sirva a la educación del siglo XXI. Hasta acá lo atingente a la educación (Braslavsky y Cosse, 1996). Debe quedar claro, por supuesto, que los problemas no se reducen, ni mucho menos, al modelo de gobierno que asuma la enseñanza no universitaria. Los problemas son de índole diversa y se extienden a cuestiones vinculadas al centro educativo, el clima institucional, la forma de elegir cargos, los incentivos dados al personal docente, el modelo curricular, etc.

⁹³ A principios de febrero del 2014 renunciaron en masa las autoridades de la Asociación Uruguaya de Fútbol (AUF), tras haber recogido grandes resultados para los seleccionados uruguayos: la cuarta posición en la Copa del Mundo del 2010 y el primer lugar en la Copa América de 2014 son los dos logros más destacados. Las raíces de esa decisión son múltiples pero están relacionadas sobre todo con la presión de los “cuadros grandes” así como con una creciente imbricación entre la empresa Tenfield y el gobierno nacional. La primera opera como intermediaria de “pases” de futbolistas y es dueña de los derechos de televisación de los partidos del fútbol profesional. En su momento se sintió amenazada por el proyecto de Héctor Lescano, a la sazón ministro de Turismo y Deporte, que pretendía prohibir la cesión de futbolistas a personas físicas y también la difusión del deporte profesional con fines lucrativos a las empresas de intermediación de pases de futbolistas. La intención era lograr la mayor autonomía posible para la AUF en cuanto a los derechos de televisación. Pero el ministro Lescano

fue removido en mayo del 2012 por el presidente Mujica, en un hecho criticado por parte del Frente Amplio y la oposición partidaria. La renuncia de Sebastián Bauzá y del resto de la dirigencia de la AUF está igualmente relacionada con la autonomía que quisieron establecer entre el fútbol y la empresa Tenfield, propiedad de Paco Casal. La historia se repite, y no con ribetes de comedia o farsa, sino de tragedia para la relación entre capital oligopólico y Estado. El hecho es que la AUF resolvió que, después de 2016, recuperaría derechos de imagen y comercialización de la camiseta. “Y decidió también que llamaría a licitación para los derechos de TV del Mundial 2018, sin la vieja cláusula que permitía a Tenfield igualar la mejor oferta. En febrero, 7 clubes de la A y 11 de la B, retiraron la confianza a Bauzá. La carta, según el portal 180, fue elaborada en las oficinas de Tenfield” (ver Ezequiel Fernández Moores, 2014). Este fenómeno de parapolítica no es absolutamente novedoso pero había tenido uno de sus más saludables y exitosos paréntesis bajo la dirección de Sebastián Bauzá. En los periodos anteriores a la era frenteamplista, durante los cuatro primeros gobiernos de la restauración democrática, campeó una “liberalidad” excesiva de los gobiernos de turno que cedieron frente a los poderes fácticos que regían de facto los destinos del fútbol como campo: y entonces la realpolitik invadió el fútbol, involucrando también al grueso de periodistas salvo excepciones. Si se amplía la escala se puede decir que en el contexto del tránsito de un modelo de “bienes no transables” a un universo de “bienes transables”, el jugador de fútbol pasó a ser masiva y desembozadamente una mercancía comercializable más. La venta de jugadores hacia clubes de primera y segunda divisional del Primer Mundo se acentuó al tiempo que en el territorio nacional se consolidó un virtual monopolio en la intermediación contratista. Una oscura parapolítica futbolística hizo girar en torno suyo los pases de jugadores, clubes, dirigentes, directores técnicos, periodistas deportivos, permisos para transmisiones televisadas de partidos, etc. Una empresa con mecanismos mafiosos derivó en auténtico “poder fáctico” dentro de la constelación del poder. En ese contexto que duró por lo menos veinte años, se afirmaron anti-valores como la opacidad, el cinismo, la “viveza criolla”, el individualismo, el machismo, la soberbia y sobre todo el dinero como alfa y omega. Y dentro de la cancha se vio cómo se afirmaba un tipo de fútbol deslucido, hiperdefensivo, carente de velocidad e imaginación, y sobre todo sucio. La Némesis de la lógica mostrada por el Maestro Oscar Washington Tabárez.

⁹⁴ Como se ha señalado por la Historia económica, este proceso de expansión de la órbita del Estado que habilitara un primer impulso reformista se realizó “gracias a la interacción positiva de diversos factores: el aumento de la demanda internacional, los precios de las exportaciones, el saldo positivo de su balanza comercial, y el aumento de los ingresos fiscales gracias a los impuestos a las importaciones y al acceso relativamente fácil al mercado mundial de capitales” (Álvarez y Bértola, 2010).

⁹⁵ El Primer Batllismo, que trascendió los dos gobiernos de José Batlle y Ordóñez y ocupó prácticamente las tres primeras décadas del siglo XX, fue decisivo en generar y/o afirmar algunas excepcionalidades por las que se conoce a Uruguay. Entre ellas se destaca: la importancia otorgada por el Estado a la regulación del mercado de empleo; la relevancia otorgada por la comunidad a la integración social; la presencia temprana de un Estado de Bienestar que combinara esquemas universales (en educación y salud) y bismarckianos (pensiones); el valor cívico asignado a la igualdad social; la construcción de un vasto y sólido Estado Empresario, sin precedentes entre los países capitalistas de la época; la afirmación de un proceso de secularización iniciado en el siglo XIX, basado en los flujos inmigrantes y los diversos liberalismos así como posibilitado por un arraigo débil de la Iglesia Católica; la presencia de movilidad social que permitiera una rápida constitución de capas medias urbanas (movilidad obturada después); la apuesta exitosa al reformismo político y no al “transformismo” (entendiendo a éste último como la política de cooptación de cuadros intelectuales provenientes de sectores subalternos por parte de los dominantes, y de exclusión de las masas de la participación en la política); la presencia de una cultura política fincada en la ciudadanía, reticente a valores instrumentales de mercado; la resistencia a la personalización de la política; el frágil arraigo ideológico de los nacionalismos políticos; la debilidad política e ideológica de la clase alta latifundista; la autonomía de la capa política dirigente respecto de los sectores económicamente dominantes rurales; la electoralización masiva de la política; y la construcción de una matriz política republicana, estadocéntrica y liberal, con énfasis en la separación entre el ámbito de lo público y lo privado. Por otro lado, Uruguay también ha exhibido dos tipos de déficit, uno que lo asimila a los restantes países de la región —la conservación del latifundio— y otro que lo vincula a las sociedades modernas conservadoras —la falta de dinamismo y el efecto amortiguador—.

No puede, sin embargo, responsabilizarse al primer batllismo de estas “sombras” o déficit, que sobrevinieron con fuerza y visibilidad una vez que su legado entrara parcialmente en crisis

⁹⁶ Las principales reformas implementadas por el gobierno de Tabaré Vázquez (2005-2010) en el área social fueron sintetizadas por Arim y Filgueira de la siguiente forma: “a) La reforma tributaria, que reduce el IVA, suprime el IRP —impuesto al salario y a las jubilaciones de muy baja progresividad— e introduce el impuesto a la renta de las personas físicas, en que el nivel de imposición se vincula directamente con la capacidad contributiva de las personas. b) La reforma de asignaciones familiares no contributivas, que incrementa significativamente el monto de la transferencia y amplía masivamente su cobertura. c) El aumento del presupuesto para la enseñanza y la implantación del Plan Ceibal, por el que Uruguay se convierte en el primer país del mundo donde todos los alumnos de educación primaria cuentan con una *laptop* personal. La introducción masiva de la tecnología tiene por fin evitar la creación de una nueva frontera entre los integrados a la sociedad de la información y los no integrados. El Plan Ceibal convierte a las nuevas tecnologías en una herramienta fundamental de acceso al conocimiento: mejora la calidad de los aprendizajes e incluye sobre bases universales a la niñez en los nuevos lenguajes del mundo contemporáneo, asegurando la difusión de mayor bienestar y cohesión social. d) La reforma de la salud, que extendió el derecho a la cobertura de salud a los hijos de los trabajadores e incrementó sustancialmente la inversión en salud por parte del Estado. e) La consolidación de mecanismos de negociación colectiva para la fijación del salario. Los Consejos de Salarios, centrados en el pasado en el sector privado y urbano, se extienden al sector estatal, al área rural y a las empleadas domésticas. f) Las políticas activas de empleo y la creación del INEFOP (Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional), concebido como herramienta de diálogo social al servicio del desarrollo del capital humano, a través del empleo y la capacitación. g) El ‘Plan de Emergencia’, luego reconvertido en ‘Plan de Equidad’, dirigido a los sectores de extrema pobreza y marginados del mercado de empleo” (Arim y Filgueira F., 2009). El gobierno de Mujica a partir del 2010, además de darle continuidad a este paquete de reformas favorables a una mayor equidad redistributiva, le sumó, entre otras, un plan de viviendas y la reforma carcelaria, que se apuesta a que termine con el hacinamiento en las prisiones gracias a la construcción o refacción de 4000 plazas desde el 2009 a pesar del aumento de la población carcelaria en un 45% a partir del 2006. Dentro del área social también debe contarse: la tutela de los derechos de las personas GLBT; los derechos de salud sexual y reproductiva reconocidos a través de la ley de despenalización del aborto; y el nuevo régimen de subsidios por maternidad y paternidad para trabajadores del sector privado, que por ley 19.161, amplía la cobertura de licencia maternal de 12 a 14 semanas, crea un subsidio por paternidad de 10 días de licencia sumado a los 3 existentes y medio horario otorgado de manera gradual hasta los seis meses del bebé, y regula el subsidio para los cuidados del recién nacido. Hay que aclarar que en estas leyes, junto con la iniciativa del Poder Ejecutivo, fue también importante la participación de la bancada parlamentaria del Frente Amplio, que gozó de mayoría en ambas cámaras. En el caso de la ley de despenalización del aborto fue clave el involucramiento del Partido Independiente.

⁹⁷ Filgueira está aludiendo en el pasaje a los aportes de Polanyi. Fue Karl Polanyi en *La gran transformación* quién estableció con claridad que la creación de los tres nuevos mercados modernos (tierras, capital y trabajo) estuvo a cargo del Estado. Fue el Estado el que construyó estos mercados al desamortizar las tierras del clero y la nobleza, al posibilitar la liberación de los capitales, y al liberar a siervos y campesinos de su encadenamiento coactivo a la tierra y sus medios de producción. Al mismo tiempo también fue el Estado el responsable de “cerrar” mercados: entre otros, el de la esclavitud.

⁹⁸ Hay que añadir que la regulación del mercado de marihuana fue impulsada por Mujica sobre todo por razones de seguridad ciudadana —para limitar el poder de las mafias vinculadas al narcotráfico y disminuir la tasa de delitos por ajustes de cuentas— y por razones de salud pública —para controlar la calidad de la sustancia mercantilizada—. Entre algunos asesores del presidente había un clima propicio a la legalización de la venta y distribución de la planta —el consumo estaba permitido—, así como entre un sector importante de la bancada del Frente Amplio. También es cierto que en América Latina se habían escuchado voces, como la del presidente guatemalteco Otto Pérez a favor de considerar formas alternativas para lidiar con el narcotráfico. La posición guatemalteca se manifestó después que el presidente colombiano, Juan Manuel Santos, se declarara en noviembre de 2011 a favor de discutir la legalización de las drogas para acabar con la violencia de los cárteles. Además, los ex mandatarios latinoamericanos Fernando Henrique Cardoso (Brasil), César Gaviria (Colombia) y Ernesto Zedillo

(México) integraron una Comisión Global de Políticas sobre Drogas que llamaba a reconocer que la estrategia de combate al narcotráfico había fracasado, pidiendo contemplar como salida la legalización de algunas sustancias hoy ilegales. Sin embargo, ninguna de estas voces y postulaciones del entorno latinoamericano pasaron a la práctica ni se convirtieron en política pública. La ley aprobada en diciembre del 2013 en Uruguay, originariamente centrada en el control y regulación por parte del Estado de las actividades de importación, producción, adquisición, almacenamiento, comercialización y distribución de marihuana o sus derivados, dejó margen para la incorporación del autocultivo por el cabildeo de las organizaciones sociales que defienden la legalización de la marihuana y la intervención de parlamentarios afín a la iniciativa. La norma, además, abre la vía para la aplicación tanto recreativa como medicinal e industrial del *cannabis*.

⁹⁹ En América Latina las dirigencias políticas que abrazaron el “neoliberalismo” en economía, fueron asimismo “neoconservadoras” en cuestiones morales y culturales. Aun cuando ambos cuerpos doctrinarios guardan afinidad electiva y una gran zona de intersección, neoliberalismo y neoconservadorismo refieren, en tanto corrientes de pensamiento, a ámbitos distintos. El neoconservadorismo se introduce en la vida privada del individuo para prescribir qué es lo que éste tiene que hacer con su cuerpo y con su alma. Impone al individuo una cosmovisión cultural-moral retrógrada, basada en tradición, familia, propiedad, autoridad y patria. Y en ese sentido se declara contrario a la interrupción voluntaria del embarazo, la despenalización de la producción y consumo de drogas, el matrimonio igualitario, etc. El neoliberalismo, por su parte, se ha creído con derecho a opinar en todo tipo de política pública, tanto las del área propiamente económica como las del área social, a las que ha considerado como parte subordinada de la política económica. Desde esa conducta invasiva, ha dictado lo que considera una economía y una sociedad “sana” para los países desarrollados y subdesarrollados, cerrando el debate, excluyendo a profanos y también a especialistas disidentes o abiertamente discrepantes del derecho a opinar. Aunque ambas ideologías coinciden entre otros puntos en que el Estado de Bienestar clásico debe desaparecer, el neoliberal es todavía más totalizante y excluyente en este sentido. Mientras en el discurso neoconservador el desmantelamiento estatal es una opción *deseable* entre otras indeseables, para el neoliberal es una *necesidad* impuesta por hechos “objetivos” y por la posesión de la “ciencia”. En el Primer y Tercer Mundo abundaron los casos gubernamentales de fusión entre neoliberalismo y neoconservadorismo: algunos de sus exponentes fueron Ronald Reagan, Margaret Thatcher, Augusto Pinochet, Alberto Fujimori, Carlos Saúl Menem, Collor de Melo, Carlos Andrés Pérez, etc. Asimismo hay liberales, pocos, que mantienen una consistencia de estilo: son reacios a que el Estado y otras agencias externas al individuo intervengan en las decisiones, libertades y preferencias económicas del individuo; y también son contrarios a que Estado y otros (como familia o patria) intervengan en las decisiones morales y en estilos de vida individuales. Hay pocos casos de políticos gobernantes que acepten esta doble libertad en la economía y en la moral; generalmente aceptan la primera libertad y se oponen a la segunda. Los ejemplos de “consistencia” entre libertad económica y moral se encuentran con mayor frecuencia en el área del pensamiento. Son los llamados por la filosofía “liberales-libertarios”, uno de cuyos exponentes es el filósofo Robert Nozick, sobre todo en su libro *Anarquía, Estado y Utopía* (Nozick, 1991). Son tan criticados por la izquierda como respaldados por la derecha económica. Y son tan defendidos por la izquierda política de agenda post-materialista como atacados por las derechas.

¹⁰⁰ Hirschman aclara que también puede ser aplicado a ciertas izquierdas.