

## ESTADO & SOCIEDAD

# **ESTADO & SOCIEDAD**

**la nueva relación a partir del  
cambio estructural**

**Daniel R. García Delgado**

 **FLACSO**

**sociales**

**TESIS**  
GRUPO  
EDITORIAL  
**norma**

Editor: Jorge Scarfi  
Coordinación y Supervisión General:  
Silvia Costa y Celia Agemian  
Diseño de tapa: Diego Barros  
Corrección: María Emma Barbería  
Composición y películas: Interamericana Gráfica

© 1994. Derechos reservados por  
**TESIS Grupo Editorial NORMA S.A.**  
San José 831/5 (1076) Buenos Aires  
República Argentina - Tel. 372-7330/6/7/9

Empresa adherida a la Cámara Argentina del Libro.

Prohibida la reproducción total o parcial por medios electrónicos o mecánicos, incluyendo fotocopia, grabación magnetofónica y cualquier sistema de almacenamiento de información, sin autorización escrita del editor.

Primera edición: noviembre 1994  
Primera reimpresión: abril 1996  
I.S.B.N.: 950-718-1032-2  
Hecho el depósito que marca la ley 11.723

Impreso en Argentina

*A mi familia sin cuyo apoyo y comprensión  
este trabajo no se habría realizado.*



*“La nuestra es una época en la cual se está casi universalmente de acuerdo en cuanto a que es de profundo realineamiento, si no de revolución, de profundo cambio en nuestra economía y en nuestra sociedad. La proliferación de etiquetas tales como ‘postmodernista’, ‘postmaterialista’, ‘postfordista’ habitualmente son sustitutos del análisis. Pero son también el espejo del reconocimiento de que estamos dejando detrás de nosotros un orden social que fue bastante bien comprendido y entrando en otro cuyos contornos pueden ser sólo oscuramente reconocidos.”*

*Gosta Esping-Andersen*

## INDICE

	pág.
INTRODUCCION.....	13
1. Del Estado de Bienestar al Estado Postsocial .....	27
1.1 Modernización, dependencia y democracia .....	31
1.2 Del Estado liberal al postsocial .....	42
1.3 La crisis del Estado benefactor.....	54
2. Del Industrialismo Sustitutivo a la Economía de Libre Mercado .....	65
2.1 La economía política del industrialismo sustitutivo .....	67
2.2 Del endeudamiento al Plan Brady.....	79
2.3 La reforma del Estado .....	87
2.4 La economía política de la estabilización .....	100
3. Del “Movimientismo” Imperfecto a la Democracia Liberal .....	107
3.1 Representación y Estado social.....	109
3.2 Ajuste y sistema político .....	119
3.3 La autonomización de las elites .....	136
4. Del Neocorporativismo Imperfecto al Pluralismo .....	141
4.1 Ajuste e intermediación de intereses.....	145
4.2 La ofensiva del lobby .....	154
4.3 El sindicalismo a la defensiva.....	159
4.4 La subordinación del poder militar al político .....	168
4.5 El predominio de lo económico sobre lo político.....	172
5. De la Movilización de Masas a los Nuevos Movimientos Sociales.....	177
5.1 Estado social y movilización de masas.....	179
5.2 Cambios en las lógicas de acción colectiva .....	185
5.3 La reforma del Estado y los nuevos movimientos sociales.....	190
5.4 Estado, sociedad civil y nueva trama asociativa.....	197

5.5	Los desafíos de los nuevos movimientos sociales .....	206
6.	De la Cultura Igualitaria al Individualismo	
	Competitivo .....	211
6.1	Tendencias a la democratización .....	215
6.2	Tendencias a la individualización .....	223
6.3	Tendencias a la privatización.....	229
6.4	Tendencias a la transnacionalización cultural .....	233
6.5	Cambio cultural y crisis de identidad .....	239
7.	Problemas y Desafíos de la Modernización	
	de Ruptura.....	247
7.1	Globalización y pérdida de integración social .....	253
7.2	Consolidación y crisis de representación .....	264
7.3	Modernización y debilitamiento de la identidad cultural.....	277
	<b>BIBLIOGRAFIA .....</b>	<b>287</b>

## INTRODUCCION

*1. Un cambio estructural. En los últimos años se produce en la Argentina un cambio profundo de las relaciones Estado-sociedad. Esta transformación es similar a la de otros países del continente y, a la vez, encuentra cierta especificidad. Este cambio va más allá de la modificación del régimen político, considerado como el de los patrones de legitimidad, de reclutamiento del personal político y de representación, ya que impacta tanto el nivel macro de las políticas públicas, la relación del Estado con diversos actores, su inserción internacional y en la misma vida cotidiana de los individuos.<sup>1</sup> La expansión ininterrumpida del Estado desde hace más de un siglo culmina la identificación de la sociedad con éste y su capacidad de reproducirla se detiene. Por último, su visualización por los sectores populares como herramienta de cambio y transformación igualitaria también se quiebra.*

*Este profundo cambio indica que nos dirigimos hacia otro modelo de Estado, distinto tanto del liberal-oligárquico constituido a fines del siglo pasado como del que predominara durante las cinco décadas previas: el Estado social, nacional-popular, o de bienestar, de acuerdo con diversos autores. Como señala L. Paramio, en los años '80 se cierra un ciclo, y esto "no sólo implica la quiebra de modelos políticos y económicos, sino también una profunda crisis de los actores políticos y sociales que se desarrollaron dentro o en contra de tales modelos, por ello el prin-*

<sup>1</sup>. Delfef Nolte (Hrsg.) **Latelamerika im Umbruch? Wirshifliche und Politische Veranderungen ander Wende von der '80 er zu dem '90 er Jahren**. Hamburgo, Munster, 1991. La tesis sostenida en los '80 era que se trataba de un cambio de régimen político pero no de la relación Estado-sociedad, en la medida en que no había una modificación del pacto de dominación de la estructura de clases. Un ejemplo de esta posición puede verse en Fernando Henrique Cardoso, "La sociedad y el Estado", en **Pensamiento Iberoamericano**, núm. 5, enero-julio, 1984.

*cipal motivo de incertidumbre regional es la difícil articulación de nuevas relaciones entre el Estado y la sociedad, en un momento en que los viejos actores deben retirarse de la escena o aprender a representar papeles nuevos.”<sup>2</sup>*

*Esta transformación está correlacionada con el inicio de las políticas de ajuste e inserción del país en la nueva economía mundial. Un cambio que comienza a producirse en los últimos 15 años y en el cual pueden distinguirse distintas etapas y énfasis. Comienza con la desarticulación del anterior modelo iniciado en la etapa autoritaria (1976-1982) donde, por primera vez, junto a la quiebra del régimen democrático, se construye una perspectiva de “sociedad libre de mercado”, asociada a un proceso de disciplinamiento y de terrorismo de Estado. Un intento fallido de superación de la crisis del Estado que va a agravarla por la desindustrialización y el endeudamiento provocados.<sup>3</sup>*

*Posteriormente, con la transición a la democracia, se produce el cambio de **régimen** político, la constitución del modelo representativo y el dificultoso ensamble entre políticas de ajuste y democracia durante el gobierno radical (1983-1989). En este período se produce la eclosión de la crisis del Estado de bienestar con las hiperinflaciones de 1989. Se trató de la relación compleja entre el cambio de régimen, el aumento de las expectativas relativas a la democracia, la agudización de la crisis de la deuda y la creciente influencia de los nuevos grupos económicos.*

2. Ludolfo Paramio, “América Latina ante la Década de los '90. El final de un ciclo y la crisis de unos actores”. Ponencia presentada en **Congreso Mundial de Ciencia Política**, Buenos Aires, IPSA, junio de 1991.

Se trata, señala J. Lanzaro, de un cambio de época que alcanza de manera muy amplia diversos componentes de la sociedad y la política. Se trata no sólo de la afirmación del régimen democrático (“segunda transición”), sino que remite a una transformación histórica mucho más abarcativa: de la matriz política económica y social del Estado y el mercado. En este enfoque coinciden Marcelo Cavarozzi, en, “Consolidación democrática y reconstrucción de la economía en América Latina, en **Revista de la UNAM**, México 6/92; Manuel Garretón y Malva Espinoza, “¿Reforma del Estado o cambio en la matriz socio-política?”, **FLACSO**, Santiago de Chile, 8/92, y Jorge Lanzaro, en “La ‘doble transición’ en el Uruguay. Gobierno de partidos y neo-presidencialismo”, en **Nueva Sociedad**, núm. 128 nov-dic. 1993.

3. Entre los autores que analizan el estado autoritario y este período desde un punto de vista politicológico, citamos sólo algunos: (O'Donnell, 1985), (O. Szlack, 1984), (C. Floria, 1982), (M. Garretón, 1988), (N. Lechner, 1979, (J. Nun, 1987).

*Y en los últimos cuatro años, con el gobierno peronista, se lleva a cabo una decisiva y rápida transformación de la relación Estado-economía mediante políticas de reforma del Estado y consolidación del nuevo **modelo de acumulación**. En este último período se termina de quebrar la etapa industrialista y del Estado social, la matriz Estado-céntrica. No sólo se desplazan diversas actividades públicas hacia el mercado, sino que termina por hacerse viable y definitiva la configuración del nuevo modelo de relaciones Estado-sociedad, de un nuevo paradigma.*

*Esta transformación no es específica del caso argentino, tiene cierto grado de universalidad y está relacionada con la crisis del Estado de bienestar en las sociedades desarrolladas, el derrumbe del socialismo en la Europa del este y la crisis del Estado desarrollista latinoamericano.<sup>4</sup> En todas partes entra en crisis la gestión pública y no sólo cambia el rol del Estado sino que también cambia la sociedad misma. De allí que se pueda decir hoy -parafraseando a Polanyi- que se produce una nueva "Gran Transformación", un siglo después de la primera irrupción del mercado capitalista, deconstructora de la anterior comunidad nacional y promotora de una forma societal nueva. Transformación en donde se tiende a sustituir la idea de un "orden producido" (propio de la instancia política) por un "orden autorregulado" (propio del mercado).<sup>5</sup>*

*A partir de los '40, se produjo un proceso de cambio, que terminó configurando una creciente intervención pública y el modelo de desarrollo hacia adentro y del Estado social en sus di-*

<sup>4</sup>. Numerosos estudios en los últimos años señalan que una forma de Estado ha entrado en crisis. Véase de Antonio Garretón, "¿Reforma del Estado o cambio en la matriz socio-política?" en FLACSO, Documento de Trabajo, núm. 30, Santiago, Agosto de 1992, pág. 1, y del mismo autor, "La democracia entre dos épocas en América Latina", 1990. Ponencia presentada en el **Congreso Mundial de Ciencia Política**, Buenos Aires, julio de 1991, pág. 29, y de Fernando Calderón y Mario dos Santos, **Hacia un nuevo orden estatal en América Latina**, México, Fondo de Cultura Económica, 1990.

<sup>5</sup>. Me refiero al trabajo **The Great Transformation**, Boston, Beacon Press, 1944, donde Karl Polanyi muestra la primera revolución industrial como una ruptura traumática con la sociedad orgánica o tradicional. También Giovanni Sartori traza este símil para el cambio que se produce en los países socialistas a partir de fines de los '80 en "Una nueva reflexión sobre la democracia, las malas formas de gobierno y la mala política", en **Revista Internacional de Ciencias Sociales**, núm. 129, septiembre de 1991.

*versas fases. Y si en la primera ocasión se trató del pasaje de la sociedad tradicional a la urbana moderna y de elites, y en la segunda, a la sociedad industrial sustitutiva y de masas, en la última, se trata del pasaje de la Argentina industrial, popular, a la plural e individualista-competitiva.*

*Esta última modificación afecta las actividades estatales de regulación económica, mediación política e integración social; surgen nuevos actores, se amplía la actuación de los lobbies y de los actores no gubernamentales. Lo privado avanza sobre lo público, los contornos entre sociedad y Estado se vuelven a reformular y lo individual y privado gana sobre lo público y colectivo. Se quiebra una concepción de la política como eje de las transformaciones sociales. Es el avance de una modernización que incorpora racionalidad técnica, fomenta la competencia y el individualismo, pero que no guarda continuidad con el modelo anterior. Una modernización que deriva más de restricciones y determinaciones macroeconómicas externas que de una agregación política interna.<sup>6</sup>*

*Un cambio que no surge tanto como adaptación pragmática y progresiva de reorientación del Estado de bienestar a nuevas condiciones, sino como corte brusco con éste. Una transformación que más que buscar la superación del modelo anterior*

<sup>6</sup>. Como señala L. Whitehead, la modernización es ante todo el resultado de la presión externa: el tratamiento de la deuda y la mundialización de la economía implican cambios radicales en las políticas económicas y las relaciones con Estados Unidos. En: "Debt, Diversification and Dependency: Latin America's International Political Relations", en: Kevin J. Middlebrook y Carlos Rico (dir), **The United States and Latin America in the 1980s, Contending Perspectives on a Decade of Crisis**, Pittsburgh, The University of Pittsburgh Press, 1986, pág. 87-130. Sobre el tema de la modernización de las estructuras económicas, conviene señalar su gran ambivalencia. Si bien es cierto, por ej., que las "recomendaciones" del FMI incluyen medidas frecuentemente positivas de saneamiento de las estructuras económicas, no es menos cierto que su imposición brutal es en gran medida la causa de la grave recesión que vivió la región en la década de 1980 y de la consiguiente dualización generalizada de las sociedades. Si en todas partes se asiste a un cambio sustancial del papel del Estado en la sociedad: privatizaciones masivas, reducción de los déficit presupuestarios y del personal administrativo, sinceramiento de los precios de los servicios públicos, supresión de subvenciones, el problema reside en la rapidez y brutalidad con que se implementan estas políticas. Ver de Georges Couffignal (comp.) **Democracias posibles. El desafío latinoamericano**, México, Fondo de Cultura Económica, 1993, y de Pierre Salama y Jacques Valier, "Le retrait de l'Etat en America latine", en **Cahiers des Ameriques Latines**, 12, 1991, pág. 7-17.

*apunta a negar toda su validez: una modernización de ruptura.*

*Esto permite diferenciar esta transformación de la que se produce en los países del Este como de los de Europa occidental. En el primer caso, con la caída del socialismo, más que de ruptura puede hablarse del desplome de todo un sistema. Muchos países poscomunistas experimentan -como dice G.O'Donnell- el problema adicional de que ni siquiera sus fronteras geográficas están fuera de discusión y de que varias segmentaciones étnicas y religiosas impiden incluso niveles mínimos de alianza entre los Estados respectivos. Mientras que aquí se erosiona la soberanía de un Estado-nación ya establecido, otros deben construir la nación en circunstancias sociales y económicas altamente incompatibles.<sup>7</sup> En esos procesos no sólo estaría en juego el cambio del modelo estatal por crisis fiscal y legitimidad del régimen unipartidario, sino la comunidad política de referencia, la nación misma.*

*En el segundo caso, el proceso que llevan a cabo los países de la comunidad europea muestra un cambio más gradual, concertado, y que mantiene los principios del Estado social, compatibilizándolos con las nuevas exigencias de competitividad y productividad internacionales. No hay negación del Estado de bienestar sino rectificaciones, se trata de un cambio más evolutivo y gradualista. Por eso, si estos Estados de bienestar surgieron como vehículos de incorporación de las capas populares a la ciudadanía y de cierta redistribución del ingreso, en los países desarrollados el cambio de políticas estuvo amortiguado por una poderosa red social ya institucionalizada; aquí significa algo más que eso, hay una alteración profunda en el perfil de la estratificación social y un corte abrupto del modelo.*

*Este proceso de modernización al que nos referimos, incluye en términos políticos pero produce una compleja y conflictiva articulación entre democracia y ajuste, entre la vigencia del sufragio y la exclusión social. Si en las anteriores oportunidades*

<sup>7</sup>. G. O'Donnell, "Estado, Democratización y Ciudadanía", en **Nueva Sociedad**, núm. 128, nov-dic. de 1993, pág. 65.



*la democracia estuvo asociada a participación social, distribución del ingreso, integración y ascenso de sectores populares, ahora va a desligarse de lo social y coexistir con regresión del ingreso, desempleo y declinación de vastos sectores.*

*No sólo cambia el Estado y el régimen político, sino que también cambia la sociedad. Se trata de una mayor separación Estado-sociedad, ampliación de la sociedad civil, pluralización e individuación pero, a la vez, fragmentación y exclusión. Es un proceso que durante los '80 fue estudiado desde el enfoque del cambio de régimen, pero a partir de los crecientes signos de consolidación política y económica se hace necesario un marco de análisis más amplio.<sup>8</sup> Si en los '80 el desafío para las Ciencias Sociales fue elaborar una teoría sobre la transición y la gobernabilidad, en los '90 el desafío es teorizar sobre el nuevo tipo de relaciones Estado-sociedad que se establecen bajo las políticas neoliberales, interpretar cómo percibe la sociedad este cambio y cómo impacta las vivencias e identidades de sus diversos sectores. El desafío es conformar un marco interpretativo de este cambio, que no sea ni una extrapolación de los análisis de la crisis de los welfare estate de los países centrales, ni un reduccionismo sobre algún aspecto parcial del mismo.*

*Este código interpretativo debe dar cuenta de una sociedad más compleja y diferenciada que la generada por el industrialismo sustitutivo. Una sociedad donde los individuos pesan más que el conjunto, donde hay multiplicidad de intereses, ampliación de los espacios de libertad y de competencia pero, a la vez, menor solidaridad e integración. Una sociedad donde se ha producido un cambio drástico de relaciones de poder entre grupos y sectores sociales, donde lo evidente no es sólo la modificación de aparatos, instituciones y políticas públicas, sino también de las creencias e intereses de los actores que las sustentaban.*

*Esta investigación tiene, por tanto, como objetivo central, contribuir a conformar un código interpretativo de ese cambio,*

<sup>8</sup>. Nos referimos a los trabajos que constituyen lo que se denomina la teoría de la transición, o el conjunto de elaboraciones politicológicas que apuntaron en los comienzos de los '80 a iluminar los esfuerzos por consolidar el régimen democrático o su gobernabilidad. Nos referimos a autores como P. Smitter, G.O'Donnell, A. Preseworky, J.C. Portantiero, N. Lechner, entre otros.

*de ese particular proceso de modernización. Para ello busca describir el proceso de desestructuración del modelo anterior de relación Estado-sociedad y mostrar los rasgos del nuevo. Y si bien toda la región está hoy envuelta en una transformación de características similares, consideramos que remitirnos a un contexto histórico concreto –la Argentina de los últimos 15 años– (desde el endeudamiento hasta la firma del Plan Brady) nos puede permitir sacar las conclusiones más precisas.*

**2. El Estado como relación.** *Si bien el tema es complejo, el esquema de trabajo es simple: se presenta cómo era un modelo de relaciones Estado-sociedad previo al golpe del 76, se explica por qué se produce su crisis y se trazan los principales rasgos del modelo que se constituye a partir de las políticas de ajuste.<sup>9</sup> Sobre un marco de trabajos muy especializados buscamos una comprensión articulada del cambio, teniendo en cuenta lo global sin ser totalizantes. Como señala N. Lechner, el desplazamiento del Estado por el mercado como ámbito privilegiado de las iniciativas sociales implica también un desplazamiento en los principios de legitimación y organización: “Hoy en día, el criterio prevaleciente es el de la ‘utilidad’, entendida como rentabilidad de una inversión. Con este criterio empresarial se evalúan los proyectos y aportes de la ciencia política, privilegiando estudios focalizados y de corto plazo al estilo de las consultorías. Esta modalidad hace imposible acompañar los vertiginosos y drásticos cambios al nivel mundial y en cada uno de nuestros países. En consecuencia, precisamente en una época de transfor-*

<sup>9</sup>. En ese sentido damos por supuesta una definición del Estado como un régimen de las comunidades políticas que requiere determinados requisitos de organización que lo singularizan históricamente (Max Weber, 1962): (grupo humano asentado en un territorio; régimen jurídico con unidad de derecho que descansa en disposiciones fundamentales; un cuerpo de funcionarios que sirve al mencionado régimen jurídico; unidad de poder autónomo centralizado y delimitado y con la capacidad de emplear la fuerza para imponerse; y finalmente unidades de valor, bien público o bien como objetivo de la empresa de gobierno o como criterio de orden. Existen varias definiciones del Estado, desde aquellas que lo consideran como una organización de poder, las que tienen una concepción ética que se basa en el derecho para la realización del bien común, hasta las marxistas que lo consideran como una organización cuya tarea es la de regular los conflictos sociales en una sociedad compuesta por clases en relaciones de dominación y subordinación.

*mación acelerada, nuestras sociedades van quedando sin marco analítico ni códigos interpretativos.”<sup>10</sup>*

*A partir de concebir al Estado como relación social procuramos sistematizar sus mediaciones con la sociedad, tanto en lo económico, en lo político, como en lo socio-cultural. Pensamos el poder del Estado como más relacional y menos omnipresente, buscando alejarnos de perspectivas abhistóricas, que impiden comprender el fenómeno en su evolución y complejidad, como de aquellas que lo enfocan desde el nivel puramente institucional, considerando al Estado como una estructura autónoma y homogénea. Se trata de un distanciamiento tanto de las concepciones jurdicistas como de las sistémicas, que consideran al Estado como autónomo de la sociedad civil y de su cultura y no influido o modelado recíprocamente por ésta.<sup>11</sup> Como dice G. O'Donnell: “Es un error asociar al Estado con el aparato estatal o el sector público, o la suma de las burocracias públicas, que indudablemente son parte del Estado, pero no constituyen el todo. El Estado es también, y no menos primariamente, un conjunto de relaciones sociales que establece cierto orden en un territorio determinado, y finalmente lo respalda con una garantía coercitiva centralizada.”<sup>12</sup>*

*Para una mejor comprensión de este proceso de cambio utilizamos modelos. Ellos nos permiten contrastar diferentes tipos de Estado y de sociedad, diferenciar sus rasgos, coherencia y lógicas internas. La apuesta por los modelos deriva de una búsqueda de revelar las lógicas profundas del cambio y de sus modalidades. Pero los modelos, si bien permiten algunas cosas,*

<sup>10</sup>. Norbert Lechner, “Los Desafíos de la Ciencia Política”, **El Príncipe**. Revista de Ciencia Política, Buenos Aires, enero-marzo de 1994, núm. 1, pág. 12.

<sup>11</sup>. El Estado no constituye una entidad autónoma dotada de una forma esencial y resistente al cambio, sino que es un producto histórico que se adapta a los cambios tanto en las relaciones de poder de los actores como en la cultura política vigente. Para esta elaboración teórica hemos tomado como referente la integración de distintas teorías del Estado (la pluralista, la del Estado capitalista y la Estado-céntrica), R. Alford y R. Friedland, **Los poderes de la teoría. Capitalismo, Estado y Democracia**, Ed. Manantial, Buenos Aires, 1991.

<sup>12</sup>. G. O'Donnell, “Estado, Democratización y Ciudadanía”, en **Nueva Sociedad**, núm. 128, nov-dic. de 1993, pág. 65. También John Holloway parte de esta concepción relacional del Estado, no entendiéndolo como una cosa en sí, sino como una forma social, una forma de relaciones sociales, en “La reforma del Estado: capital global y Estado nacional”, en **Doxa**, núm. 9/10, 1993/94.

*también dificultan otras. Si posibilitan reducir la complejidad, también pueden simplificar la realidad en el riesgo opuesto al de una crónica histórica minuciosa y detallada. De allí que, si la modelística utilizada nos posibilita diferenciar entre dos tipos de sociedad y Estado, vamos a presentar este cambio no como algo totalmente terminado o definido, sino como tendencias dominantes.*

*Para lograr este objetivo realizaremos una indagación del cambio en cinco niveles de relacionamiento estatal con la sociedad: el de modelo de acumulación, el de régimen político (o de legitimación), el de articulación de intereses, el de acción colectiva y el cultural:*

*-De esta forma en el primer capítulo se lleva a cabo una revisión crítica de los paradigmas que guiaron el análisis del Estado por parte de las Ciencias Sociales latinoamericanas en las últimas décadas. Se muestran los distintos modelos de relación Estado-sociedad que se constituyeron en la Argentina del último siglo y los factores que ponen en crisis al Estado social en los últimos años, dando lugar a un nuevo modelo o al pasaje **del Estado de bienestar al postsocial.***

*-En el capítulo dos analizamos la relación Estado-economía a partir del cambio producido en el rol del Estado "impulsor" del desarrollo distributivo y keynesiano y su pasaje al garante de la estabilización, de la apertura y búsqueda de inserción en la economía globalizada. Para ello analizaremos las distintas teorías sobre la crisis del modelo de desarrollo 'hacia adentro' y de las políticas de ajuste implementadas desde el Plan Austral hasta el de Convertibilidad. Desde allí intentamos establecer una comprensión de la economía política constituida a partir de la estabilización, o el pasaje **del modelo de acumulación del industrialismo sustitutivo al de libre mercado.***

*Aquí se analiza la relación Estado-economía a través de la modificación de las principales políticas públicas. Tomando la relación Estado-economía en términos de la necesidad de asegurar por el Estado la vigencia efectiva de un determinado orden económico, considerando el modelo de acumulación como el conjunto complejo de instituciones y prácticas que inciden en el*

*proceso de acumulación del capital, entendiendo a este último como una actividad microeconómica de generación de ganancias y de toma de decisiones de inversión. Así como hay un régimen político de gobierno, hay también un régimen de acumulación, en cuyo contexto operan los agentes económicos y diversos actores.*<sup>13</sup>

*El modelo de acumulación define el abarcamiento de una sociedad en su conjunto de regulaciones económicas, donde el Estado garantiza los contratos, la propiedad y un determinado modo de control del excedente.*<sup>14</sup> *Aquí se analizan las principales políticas públicas y la vinculación estatal con los grupos económicos, y diversos actores en el modelo de acumulación que se establece en la actual etapa y cómo cumple el Estado su rol de regulador económico.*

*-El capítulo tres trabaja sobre la dimensión del Estado en términos de régimen político, mostrando el cambio producido en el marco del proceso de transición-consolidación, el pasaje del modelo "movimientista" al de la democracia liberal.*

*Por régimen consideramos al conjunto de patrones, explícitos o no -como dice P. Schmitter-, que determinan la forma y los canales de acceso a las principales posiciones gubernamentales, las características de los actores admitidos y de los excluidos de ese acceso, y los recursos y estrategias que ellos pueden usar para alcanzarlos.*<sup>15</sup> *Esta dimensión tiene que ver con la forma en que el poder político se organiza, elige sus miembros y sobre todo se legitima. Habitualmente, con este concepto de régimen se*

<sup>13</sup>. José Nun, *op. cit.*, pág. 37. El concepto modelo de acumulación es similar al de "régimen social de acumulación". Este régimen o modelo aparece como una matriz de configuración cambiante en cuyo interior se van enlazando diferentes estrategias específicas de acumulación y técnicas diversas para implementarlas. Este modelo de acumulación es un proceso histórico de mediano o largo plazo en el cual en la Argentina contemporánea distinguimos los tres más significativos: el modelo agroexportador, el de sustitución de importaciones y el orientado al libre mercado o al sector externo.

<sup>14</sup>. Este nivel de análisis se vincula a la corriente teórica del Estado capitalista, que se apoya en los determinantes económicos del comportamiento estatal (Alford y Friedland, 1991).

<sup>15</sup>. G. O'Donnell y P. Schmitter: **Transitions from Authoritarian Rule: Tentative Conclusions about Uncertain Democracies**, vol. IV (ed. castellana: Paidós, Buenos Aires, 1988, pág. 73).

*distingue entre aquellos regímenes democráticos y autoritarios, y dentro de los primeros, entre formas de democracia representativa, mayoritaria y plebiscitaria, parlamentaria o presidencialista.*<sup>16</sup>

*En este punto se busca mostrar la modificación del modelo representativo y de legitimación vinculado al Estado nacional, popular y desarrollista, en directa relación con las transformaciones producidas en la última década en los partidos de masas, en la competencia y la diferenciación producida entre Estado, sistema político y sociedad civil.*

*-El cuarto capítulo analiza el cambio del rol estatal en la mediación de intereses entre capital y trabajo, la emergencia de nuevos actores, como los grupos económicos, la tecnocracia, agencias internacionales, los lobbies y la abrupta transformación de relaciones de fuerza producida entre sindicatos, empresarios, fuerzas armadas y Estado: el **pasaje del modelo neocorporativo "imperfecto" al pluralista.***<sup>17</sup>

*Aquí se consideran las interrelaciones del Estado con otras fuerzas sociales distintas de los partidos, como los grupos de presión y las corporaciones. En términos de articulación de intereses, básicamente consideraremos las fuerzas del capital y del trabajo, si bien en la Argentina también es necesario incorporar en este plano el rol jugado por las fuerzas armadas.*

*-El quinto capítulo analiza la relación del modelo estatal con la acción colectiva, con el involucramiento de los ciudadanos en lo público. Si cada modelo de Estado presupone un modelo distinto de acción colectiva, aquí se trata del pasaje de la política de masas con fuertes organizaciones vinculadas al Estado y orientadas por proyectos globales, a la multiplicidad de organizaciones orientadas por temas puntuales. El **pasaje de la movilización de masas a los nuevos movimientos sociales.***

<sup>16</sup>. Cuando consideremos el cambio de Estado en términos de régimen, nos vamos a concentrar en las transformaciones producidas en las pautas y normas por las cuales la autoridad política es ejercitada y renovada, sobre qué poderes del sistema político la conforman y sobre los modos de hacer política prevalecientes. Ver en C. Strasser las diferencias entre Estado, régimen y gobierno, **La democracia posible**, Buenos Aires, GEL, 1990).

<sup>17</sup>. Esta tercera relación se vincula a las corrientes neocorporativas del Estado (P. Shmitter, G. Lembruch) o Estado-centradas (T. Sckopel).

*En este capítulo consideraremos la modificación de la relación del Estado con otros actores, distintos tanto de partidos como de sindicatos. Y dada la importancia que adquirió la movilización política en la historia argentina, se trata de considerar cómo cambia la relación del Estado con la trama social y organizativa de la sociedad. Explicar por qué se produce la disyunción entre lo político y lo social, la importancia que adquiere lo local y lo privado y la diferente significación que adquiere la participación en un Estado más descentralizado.*

*-El sexto capítulo analiza la transformación producida por la modernización de ruptura desde su componente cultural: la modificación del modelo asociado a lo colectivo, distributivo estatal y la conformación de uno nuevo, constituido desde el individualismo, la competencia y lo privado. Se trata de indagar sobre el cambio de creencias, valores y actitudes que hacen a la cultura política. Se trata del cambio de las orientaciones y valores que caracterizaron al Estado intervencionista por otras vinculadas a los programas de privatización, descentralización y reforma del Estado, o el **pasaje de la cultura igualitaria al individualismo competitivo**.*

*Si el Estado requiere legitimaciones específicas y se presenta como representante en sus intenciones y políticas del bien común, nos interesa mostrar el cambio producido en el sistema de valores y creencias en los que se legitima. Esta aproximación realza el papel del Estado como expresión e intérprete de los valores sociales y de la cultura política, ya que los procesos de liberalización y privatización no son sólo económicos, sino también político-culturales. La crisis del Estado de bienestar puede verse así como crisis de un mundo cultural.*

*Por último, en el capítulo séptimo, se muestran, los perfiles del nuevo paradigma suplantador del Estado de bienestar y los problemas y conflictos emergentes de este proceso. Se trata de mostrar las similitudes y diferencias que tiene esta transformación dentro de un proceso más universal de crisis de la gestión pública, y ver cuáles son las problemáticas emergentes del mismo en nuestro país, o en todo caso, elaborar los desafíos que presenta la modernización de ruptura para los próximos años.*

## Introducción

*Tratándose de un estudio efectuado en el torbellino del cambio, sus conclusiones devienen abiertas. No está realizado para teorizar sobre el futuro, sino para sugerir un camino a través del cual se pueda analizar y a la vez incidir en el cambio contemporáneo.<sup>18</sup> Pero ¿pueden dibujarse los perfiles definitivos del modelo de relaciones Estado-sociedad que se constituye? ¿Es posible trazar sus contornos sin generalizar o quedar fijado a aspectos provisorios e ideológicos? Estos son, sin duda, los desafíos principales de la investigación.*

<sup>18</sup>. Seguimos en ese sentido el camino propuesto por Gosta Esping - Andersen en, **The Three Worlds of Welfare Capitalism**, New Jersey, Princeton University Press, 1990.



## CAPITULO 1

### DEL ESTADO DE BIENESTAR AL ESTADO POSTSOCIAL

*“El estado en la Argentina cumplió un rol significativo. No sólo como el Estado que tenía grandes empresas importantes bajo su poder, que era propietario de YPF, SOMISA, FFCC, teléfonos, correos, etc. Me estoy refiriendo a una visión todavía más amplia: al Estado como organizador de la vida social; a ese Estado que tenía como interlocutores a grandes organizaciones, los sindicatos, las FFAA, la Iglesia. Un Estado fuerte, que tiene fuerte incidencia en la vida social, al que las organizaciones intermedias se vinculan para discutir espacios de poder dentro del mismo Estado; esa relación particular que teníamos con el Estado en la Argentina, esa discusión sobre su rol, que también era el discurso predominante de los partidos políticos -por lo menos de los más populares en la Argentina-, todo ese modelo, esa visión que teníamos sobre el Estado, se derrumbó.”*

Oscar Cuatromo, 1990

Existen coincidencias significativas entre los investigadores sobre una característica central de la relación Estado y sociedad en la Argentina: *el Estado determinó fuertemente a la sociedad*, apareciendo como modernizador, revolucionario, transformador o garante de un orden represivo, pero en todos los casos con una gran influencia sobre la sociedad.<sup>1</sup> Si en los países centrales, la sociedad civil mantuvo mayor autonomía y una dinámica menos dependiente del sector público, aquí, aun en épocas dominadas por perspectivas liberales, no se libró de esa fuerte determinación. Esta característica le dio una particular vinculación que estuvo más cerca de la intervención y de la “fusión” que de una clara separación entre Estado y sociedad.

Las particulares condiciones de conformación de los Estados nacionales latinoamericanos a fines del siglo XIX, las contradicciones generadas por la modernización tardía y la fuerte vinculación pueblo-nación-Estado dada por la tradición movimientista distinguen esta experiencia de los casos centrales.<sup>2</sup> De esta manera, si en las sociedades centrales el Estado proporcionó políticas de bienestar y reguló la economía sin tener una determinación tan vasta en la conformación de la sociedad, aquí, la habitual y alta influencia de lo estatal se produjo tanto en la conformación del modelo de desarrollo, en la constitución de los actores e identidades, como en la misma vida cotidiana. Y en este caso, la Argentina comparte esta característica de un Estado gravitante con otros países de la región: “A diferencia de lo ocurrido en otras situaciones consideradas paradigmáticas -señala E. Lahera- en las que una socie-

1. Esta coincidencia sobre el rol gravitante del Estado la observamos en los trabajos de: Jorge Graciarena, “El Estado Latinoamericano en perspectiva”, en **Pensamiento Iberoamericano**, núm. 5 a/1984; E. Faletto, “The Specificity of The Latin American State”, en **CEPAL - Review**, 39/1989; Pablo González Casanova (Hrgs), **El Estado en América Latina. Teoría y Práctica**, México, 1990; Manfred Mols, “Begriff und Wirklichkeit des Staates in Latinamerika”, in Manfred Hattich (Hrg.), **Zum Staatverständnis der gegenwart**, Munchen 1987; Marcos Kaplan, “Recent Trends of the Nation-State in Contemporary Latin America”, en **International Political Science Review**, 1/1985.

2. Carlos Franco, “Visión de la Democracia y Crisis del Régimen”, en **Nueva Sociedad** núm. 128, nov.-dic., 1993, pág. 58-59. Se trata, también, como dice este autor, de una particular combinación de factores étnico-culturales y económico-sociales en la determinación de la relación de dominio e intercambio de la población.

dad civil relativamente fuerte y homogénea se organizó en Estado nacional, en diversos países de la región, este último ha cumplido o cumple el papel de agente aglutinante de la sociedad civil. La estructuración social y política relativamente precaria de diversos países latinoamericanos encontró un apoyo indispensable en el Estado, que pasó a constituirse así en referente y participante obligado en una vasta gama de transacciones económicas, políticas y sociales, y en piedra de toque de las ideologías, posiciones políticas y estrategias de desarrollo.”<sup>3</sup>

Las interpretaciones habituales dadas a este significativo papel estatal donde casi puede decirse que el Estado construye a la nación suelen ser dos. La primera, asociada a las denominadas “revoluciones desde arriba” (Barrington Moore, 1982), donde los Estados nacionales en los procesos de modernización tardía juegan un rol crucial para actualizar sus respectivas sociedades. El Estado se transforma en receptor de ondas de cambio iniciadas en los países centrales que lo llevan al inevitable papel de modernizador, tanto para evitar un aumento de su dependencia externa como para articular los intereses dominantes centrales y locales. En este sentido, el capitalismo no sería en nuestra región un dato histórico dado o que preceda a la regulación estatal. El Estado es quien asume la tarea de “instaurar la sociedad moderna, y de allí la especificidad de un intervencionismo estatal dedicado a ejecutar un modelo de desarrollo para la sociedad en su conjunto”.<sup>4</sup>

<sup>3</sup>. Eugenio Lahera, “El Estado y la transformación productiva con equidad”, en *Revista de la CEPAL*, núm. 42, pág. 98, 1990. También señala Enzo Faletto: “la simple constatación del significado que en América Latina adquiere el Estado ha llevado a postular que éste predominaba sobre la sociedad civil, lo cual es decir que el Estado es no sólo la expresión política de la sociedad y del poder en ella existente, sino que además organiza al conjunto de la sociedad (...) una breve revista a la historia contemporánea de América Latina es suficiente para darse cuenta de cómo la acción del Estado ha sido casi decisiva para la conformación del sistema urbano-industrial, lo que ha tenido como resultado un mayor desarrollo y complejización de la sociedad civil”. En “Especificidad del Estado en América Latina”, Santiago., División de Desarrollo Social de la *CEPAL*, mimeo, pág. 18.

<sup>4</sup>. A diferencia del patrón de desarrollo europeo occidental, en A. Latina en general puede hablarse de una pauta dependiente regulando los intercambios con el exterior; estructuras productivas descentradas y tecnológicamente heterogéneas, mercados oligopólicos y segmentados que vuelven inestable y limitada la generación de excedentes; profundas desigualdades distributivas. También al respecto ver de Norbert Lechner, “El debate sobre Estado y Mercado”, en *Nueva Sociedad*, núm. 121, sept.-oct. de 1992, pág. 82. También ver de Arturo Fernández, “El Sistema político, los partidos políticos y la reforma del Estado”, en *Relacio-*

La segunda interpretación pone énfasis en lo cultural. Se trata de una modalidad típicamente latinoamericana, el fruto de una cultura “estatista” provista desde su misma génesis colonial (M. Mols).<sup>5</sup> La “tradición diferente” (H. Wiarda, 1982) es presentada como una particular evolución del Estado latinoamericano a partir de su inicial constitución ibérica, donde esa impronta colonial habría constituido un hecho decisivo y a la vez negativo para la democracia. Se habría conformado un Estado fuertemente centralizado y burocrático, en el cual habría terminado primando lo vertical y el todo sobre la sociedad civil, lo cual no posibilitó la génesis del ciudadano, sino del modelo corporativo y caudillista.<sup>6</sup>

En esta segunda visión, se trataría de un modelo de organización diferente del anglosajón (“paradigma democrático”), en donde habría primado la competencia, lo descentralizado, lo protestante y el ciudadano. Pero, si bien es cierto que hay diferencias culturales, la teoría de “la tradición distinta” la ve a ésta con rasgos negativos para la democracia. Tal vez ello sea cierto en términos democrático-liberales, pero no democráticos en una visión más social y participativa de la misma.<sup>7</sup>

**nes entre Estado y Sociedad: Nuevas articulaciones** (Bonifacio, Salas, Fernández y otros), INAP, Buenos Aires, 1992, pág. 94-96.

5. Dice este autor que, “intentando mostrar que tenemos ante nosotros un marcado estatismo, esto es, una imagen del poder político que lo presenta como abusivo, como fundamentalmente sustraído de lo social (...) el Estado estatizante tiene una especie de vida propia, esto es goza de una valoración y un reconocimiento que le conceden un rango absolutamente exagerado como regulador y como fuente de las normas de la interrelación humana, aun cuando de facto ni sugiere en principio proporcione lo que la concepción del Estado le adjudica”, en Manfred Mols, “Concepción del Estado e Ideal de Desarrollo en América Latina”, en *América Latina y la Doctrina social de la Iglesia*, P. Hunermann y J.C. Scannone (**Democracia: derechos humanos y orden político**). Ed. Paulinas, Buenos Aires, 1993, pág. 128, Tomo IV. También en esta línea, de G. Wynia, **The Politics of Latin American Development**, Londres, 1978, y de N. Werz, “Das Erbe der Caudillos und die Systemkrise der Gegenwart”, en Illy, Sielaff, R., Werz N, **Diktatur -Staatsmodell für die Dritte Welt**, Friburgo, 1980.

6. La continuidad de esta cultura política de la “tradición centralista”; ver Claudio Veliz, **La Tradición Centralista en América Latina**, Barcelona, Península, 1982, donde explica por qué no hubo en América Latina, como en el Norte, un comienzo cooperativo entre sus miembros y predominó una tendencia hacia el aumento excesivo del poder político estatal ante cualquier pretensión proveniente de la sociedad.

7. En una perspectiva distinta sobre la influencia cultural, ver de Richard Morse, **El Espejo de Próspero**, México, Siglo XXI, 1980, y de Daniel García Delgado, **Raíces cuestionadas. La tradición popular y la democracia**, Buenos Aires, Centro Editor de América Latina, 1989. Ver también, al respecto, los trabajos

Lo cierto es que hoy ese fuerte rol estatal impulsor del desarrollo, articulador regional e integrador social, que fuera profundizado a partir de la posguerra, ha terminado. El Estado cambia rápidamente hacia una menor actividad económica, amplía el espacio del mercado, rompe las articulaciones neocorporativas, abre las fronteras, se desvincula de lo social, contrata servicios a agencias privadas e internacionales y se descentraliza. Se produce un cambio en favor del mercado y de la sociedad civil, propiciándose políticas de libre mercado que orientan a los individuos hacia lo privado y a tener menores expectativas sobre el Estado. Un cambio que se genera, en parte, como crisis de un modelo anterior sentido como muy opresivo para los individuos. Se trata de una creciente separación Estado-sociedad que los diversos sectores viven y “sufren” de manera muy distinta y, de allí también, las diferentes y encontradas posiciones frente al ajuste.

Pero, como señala Luciano Tomassini, hablar sobre el Estado hoy en América Latina no es una tarea fácil, debido a la carencia de marcos de referencia suficientemente amplios y bien fundamentados en el contexto de los profundos cambios que se están planteando.<sup>8</sup> De esta manera, frente a la insuficiencia de los enfoques habituales, vamos a considerar tres dimensiones para trazar una comprensión sobre este proceso de cambio estatal: i) las visiones del Estado ofrecidas por las ciencias sociales latinoamericanas en las últimas décadas; ii) la dimensión histórica del cambio visualizada en tres modelos principales y iii) los factores que ponen en crisis al Estado de bienestar o social.

## 1.1 MODERNIZACIÓN, DEPENDENCIA Y DEMOCRACIA

Los estudios sobre el Estado recorren tres etapas que corresponden a distintos paradigmas dominantes:<sup>9</sup>

de Carlos Strasser, **Para una teoría de la democracia posible. La democracia y lo democrático**, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1991.

<sup>8</sup>. Ver de Luciano Tomassini, “Estado, Gobernabilidad y Desarrollo, **Banco Interamericano de Desarrollo**, Monografía núm. 9, Washington, D.C., abril de 1993, pág. 1. Sobre la crisis del estado de bienestar en los capitalismo avanzados la literatura es abundante: (Offe, 1981, 1990) (Dharendorf, 1990) (O’Connor), (Mishra, 1977) (G. Therborn, 1989).

<sup>9</sup>. El término paradigma lo tomamos, en el sentido de T. Khun, como conjunto de supuestos que los investigadores comparten o dan por sentado, como los

a) En los '50 la relación Estado-sociedad fue estudiada bajo la influencia del paradigma de la *modernización*, vinculado al cambio de la sociedad tradicional a la moderna. La modernización para G. Germani consistía en el avance del proceso de secularización y urbanización, cuyos rasgos básicos eran la acción electiva y la legitimación del cambio. En este pasaje se producía una creciente diferenciación y especialización de roles, de status e instituciones.<sup>10</sup> Se trató de un paradigma estructural-funcionalista bajo la influencia de las teorías del "cambio social" de Talcott Parsons y de la racionalización, burocratización y desencantamiento del mundo moderno de Max Weber.

El supuesto teórico principal de este paradigma consistía en que la modernización se encontraba frente a diversos obstáculos para alcanzar un patrón normal de evolución, coincidente con el seguido por los países desarrollados. Se pensaba la sociedad latinoamericana sobre la base de un proceso de cambio irreversible que tenía a la tradición como obstáculo principal, pero donde también había otros factores negativos a superar, como la escasa inversión o la falta de motivaciones para el cambio, que acentuaban la necesidad de incorporar tecnología, y valores modernos.<sup>11</sup> Este paradigma se relacionaba con explicaciones que ponían énfasis en lo cultural, en la falta de adecuación de los valores y actitudes de la población local y en la necesidad de modificar esta cosmovisión para acercarla a la de las sociedades desarrolladas.

Si el foco de atención fue el cambio social, el paso de la sociedad tradicional a la moderna, el rol del Estado debía maximizar ese camino aumentando los contactos con las sociedades centrales para introyectar los impulsos económicos, sociales y culturales para acelerar este proceso. Era una concepción donde el Estado alcanzaba un papel singular, pero no tanto a través de la intervención económica como de la modificación de costumbres, proveyendo innovación técnica y para disipar las resistencias al cambio a través

parámetros y el contexto de un análisis concreto de su trabajo, **Teoría de las Revoluciones Científicas**, México, Fondo de Cultura Económica, 1982.

<sup>10</sup>. Gino Germani, **Argentina sociedad de masas**, Buenos Aires, Paidós, 1972.

<sup>11</sup>. Ejemplo característico de esta visión optimista de la modernización en ciencia política fue la de S. Lipset (**El Hombre político**), según la cual un mayor desarrollo económico llevaría indefectiblemente a la democracia.

de la implementación de políticas del tipo “promoción de la comunidad”. Este rol modernizador conferido al sector público se completaba con la creación de agencias estatales de investigación y difusión técnica que tenían como sujetos de esta transformación a los sectores medios. La teoría de la modernización se asoció en términos generales a la perspectiva adoptada por los gobiernos desarrollistas.<sup>12</sup>

La crítica habitual a la teoría de la modernización fue que recogió como patrón normal de evolución la experiencia de las naciones desarrolladas, lo cual no era trasladable automáticamente al Sur. Ello dificultó la posibilidad de apreciar al Estado como producto histórico-cultural y de abordar las especificidades de su constitución.<sup>13</sup> La modernización se transformaba en un proceso de ruptura crítica con los tiempos pasados –la tradición– y con las costumbres locales, junto a una gran confianza en el futuro; se trataba de una modernización sustentada en la imitación del desarrollo central. El supuesto principal era que debía llevarse a las sociedades periféricas a la etapa del “despegue”, lo cual presuponía un Estado “normal” de madurez identificado con las sociedades del Norte, y un Estado deficitario característico de los pueblos subdesarrollados. La modernización sería, en consecuencia, un proceso imitativo, el punto de partida hacia el verdadero desarrollo capitalista.<sup>14</sup>

b) En los ‘60 emerge un paradigma contestatario: *el de la dependencia*. Este va a poner en duda los supuestos y expectativas del anterior sobre la posibilidad de recorrer el mismo camino y destino de las sociedades centrales, poniendo el acento en el doble vínculo existente entre el Estado con los países centrales y las clases dominantes locales. Su foco central será la contradicción centro-periferia y, a diferencia del anterior paradigma, de carácter

<sup>12</sup>. Una certeza campea en los trabajos de quienes sustentan la teoría de la modernización: las sociedades latinoamericanas son estructuralmente duales, es decir, coexisten en ellas elementos o sociedades “tradicionales” con las “modernas”, si bien la tendencia es a la absorción de las primeras por las segundas. En Waldo Ansaldi, **La búsqueda de América Latina**, Cuadernos, Instituto de Investigaciones-Facultad de Ciencias Sociales, UBA, Buenos Aires, 1991, pág. 67.

<sup>13</sup>. Norbert Lechner (ed.), **Estado y política en América Latina**, México, Siglo XXI, 1981.

<sup>14</sup>. Cristina Raigadas, “Democracia y Posmodernidad”, **Nuevo Proyecto**, núm. 5-6 (1989), págs. 58-59.

sociológico, éste será económico-estructural con influencia neo-marxista. Este paradigma iluminaba un nuevo sujeto del cambio: la clase trabajadora. Mientras la corriente de la modernización examinó el desarrollo desde el punto de vista de los Estados Unidos y otros países occidentales, la escuela de la dependencia fue la visión del desarrollo desde la perspectiva del Tercer Mundo. Una visión que aportaba elementos sobre la relación Estado-sociedad para conformar una tradición de análisis original sobre el “intercambio desigual” (S. Amin), la “estructura de la dependencia” (T. Dos Santos), el “desarrollo del subdesarrollo” (A. Gunder Frank) y la sistémica centro-periferia (F. Cardoso, E. Faletto).<sup>15</sup>

En estas contribuciones se analizaron los intereses económicos que trabajaban en detrimento del desarrollo de la periferia y donde el Estado cambiaba, pero no tanto como fruto de una dinámica endógena, como de esta relación dependiente constituida con los capitalismos centrales. El gran aporte teórico metodológico de este paradigma radicó en centrar el papel de la estructura interna de las sociedades capitalistas dependientes, cuyo proceso constitutivo era de una doble dialéctica: la de su propia dinámica o conflictividad de clases y la del proceso de internalización de los factores externos (Dos Santos, Fernández Jilberto).<sup>16</sup>

Fueron estudios que establecieron una relación directa entre intereses relacionados con la apropiación del excedente económico y que enfatizaron los determinantes externos de la acción estatal. Había coincidencia en el elemento clasista del Estado como la relación fundamental de dominación en la sociedad capitalista. Si bien hubo derivaciones posteriores de los mismos autores que hicieron autocrítica y superaron anteriores planteos, estos estudios fueron excesivamente estructurales.<sup>17</sup> En ellos desaparecía la importancia de la cultura política y de las instituciones. Los actores eran actores de clase que expresaban sus intereses en una suerte de determinismo estructural, donde no había, por tanto, posi-

<sup>15</sup>. Cardoso, Fernando Henrique y Faletto, Enzo, **Dependencia y Desarrollo en América Latina**, México, Siglo XXI, 1969.

<sup>16</sup>. Waldo Ansaldi, **La búsqueda de América Latina**, Cuadernos, núm. 1 *op. cit.*, pág. 71.

<sup>17</sup>. Jorge Sábato, **La formación de la clase dominante en la Argentina**, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1988.



bilidad de negociación o redefinición. De esta manera, el espacio de la política como compromiso, competencia, se evaporaba en medio de una lucha de carácter antagónico sobre distintos modelos de sociedad.

La teoría de la dependencia –al menos en sus líneas predominantes– planteó la relación entre Estado y sociedad de forma nueva pero no exenta de un reduccionismo que hacía del Estado una mera “expresión” de las relaciones de clase, con un rol gerencial de la dominación. Concebía a las clases como posiciones objetivas en una estructura social capitalista independiente de la voluntad de sus actores. Todos los fenómenos eran explicados por esta articulación que tenía como variable explicatoria la dependencia. Como señala M. Mols, la mayor parte de las escuelas de la dependencia tendió a sobrevalorar los factores exógenos, pensándose poco en los aspectos endógenamente condicionados de la política latinoamericana. Además de no distinguir en las distintas realidades del centro capitalista, todo el centro era lo mismo; para esta escuela los detalles acerca del mejoramiento de los sistemas políticos no eran en absoluto objeto de discusión.<sup>18</sup>

Y esta importancia dada a la variable exógena de la dependencia era la razón de su drástica prescripción: el Estado era incapaz de enfrentar con éxito las políticas económicas de los países centrales a menos de disminuir sus vínculos con éstos y de llevar a cabo una transformación revolucionaria. De esta manera, el nuevo paradigma compartía con el anterior supuestos optimistas y a la vez deterministas. Necesariamente debían triunfar ya sea las fuerzas de la modernización en su intento por alcanzar los estándares del primer mundo o las que apuntaban a poner fin al desarrollo dependiente y avanzar en la emancipación social.

c) Los '70 se constituyen en un momento de transición para las Ciencias Sociales. Se asiste, junto a la caída de gobiernos populares, al auge del estudio del Estado burocrático-autoritario: el B-A.<sup>19</sup> La reflexión sobre el Estado aparece ocupando un espacio ca-

<sup>18</sup>. Manfred Mols, *op. cit.*, pág. 145.

<sup>19</sup>. Guillermo O'Donnell, **El Estado Burocrático Autoritario**, Buenos Aires, Ed. de Belgrano, 1986. También del mismo autor, “Estado y Alianza de clases en la sociedad argentina, en IDES, Buenos Aires, 1977, y **Modernización y autoritarismo**, Buenos Aires, Paidós, 1973. Y de Jorge Sábato y Jorge Schwarzer, “Funcionamiento de la economía y poder político en Argentina”, en **Iberoamérica**, núm. 17-18.

da vez más amplio y dominante desde mediados de esa década, con la nueva crisis política y los golpes de Estado fundacionales producidos en el Cono Sur.<sup>20</sup> La elaboración de la teoría del b-a no alcanza, sin embargo, la dimensión de un nuevo paradigma. Pero, a diferencia de la teoría de la dependencia, puso más el acento en lo político, en la distinción entre Estado y régimen y la influencia de otros actores en el proceso de modernización.

Es recién a fines de los '70 cuando se produce una nueva revolución científica a partir de las crecientes anomalías que presentaba el paradigma de la dependencia, y que da lugar a *la teoría de la transición*.<sup>21</sup> Se trata de un paradigma politicológico donde los referentes teóricos dejan de ser Talcott Parson o Gramsci, o el objeto privilegiado del análisis, los conflictos entre grandes bloques históricos de clases y de hegemonía, sino Locke, Hobbes o Sartori. Un enfoque en donde los problemas a resolver ya no eran la modernización, el desarrollo o la revolución, sino la participación ciudadana, la mediación política y el sistema de partidos. El cambio que interesaba analizar era más acotado y político: *el del régimen*. Ello desplazaba los focos anteriores de importancia, que dejaban de ser las oposiciones sociedad tradicional-sociedad moderna, centro-periferia, para pasar a ser, autoritarismo-democracia.

Este nuevo foco teórico mostraba la necesidad para la democratización de erradicar el autoritarismo de la cultura e instituciones para asegurar la "governabilidad", lo cual requería establecer reglas de juego políticas aceptadas por todos. El Estado ya no era asociado a un garante de un interés general sustancial predefinido y con un rol de transformador de la sociedad, sino concebido fundamentalmente como Estado de Derecho, tomándose distancia de la visión del Estado ampliamente intervencionista denominada "napoleónica" (A. Flisflich, 1986). Comenzaba a vérselo como un sistema decisonal, como el forjador neutral de intercambios y reglas

<sup>20</sup>. Señalado por W. Ansaldi, *op. cit.* Ver el artículo de Guillermo O'Donnell, "Reflexiones sobre las tendencias de cambio del Estado burocrático-autoritario" (Documento núm. 1 del Grupo de Trabajo sobre el Estado, de CLACSO, CEDES, Buenos Aires, 1975).

<sup>21</sup>. Nikolaus Werz, "Demokratie und Regierungsformen in Sudamerika", in *Verfassung und Recht, Übersee*, 20, 1987 y "Vom Etatismus zur Marktwirtschaft? Neue Entwicklungsansätze in Lateinamerika, 1991, y de Nobert Lechner, "De la Revolución a la Democracia", en *Opciones*, Santiago. de Chile, núm. 2, 1985.

democráticas.<sup>22</sup> El Estado, más que una herramienta conformadora de la sociedad, debía transformarse en procesador de diversas conflictividades, en *sistema político*. Tampoco debía postularse la existencia de un único bien común válido para todos, sino lograr pactos entre los distintos actores sobre reglas que permitiesen un procesamiento abierto de los conflictos. Este enfoque suponía que el caso argentino comenzaba a transcurrir dentro del modelo democrático liberal. Se sentaban las bases para establecer al fin el modelo democrático liberal pluralista, lo cual tenía afinidad con la comprensión de la transición que tuvo el primer gobierno de la transición, el radicalismo, respecto de los problemas que debía afrontar el sistema político.

Este enfoque institucional encontraba diversas vertientes de expresión y problemáticas a debatir:

i) El Estado en cuanto división de poderes, donde se resaltaba la preocupación por los equilibrios entre el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial. Aquí la democracia tendría como clave de éxito para su supervivencia una distribución del poder distinta de la presidencialista y una inevitable opción en favor del régimen parlamentario (Nino, 1990).<sup>23</sup> ii) El Estado autoritario era fruto de una cultura política particular producida en la sociedad argentina. El problema era compatibilizar creencias e instituciones. El secreto de la democracia en la Argentina sería lograr esa feliz coincidencia entre cultura política e instituciones liberales producida en EE.UU. un si-

<sup>22</sup> Angel Flisfisch, **Crítica y Utopía**. Ver también el enfoque neocontractualista en Juan Carlos Portantiero en **La Reforma del Estado**, en Revista del CLAEH, Montevideo, 1985. El Estado también era visto como burocracia, como conjunto de agencias, que mostraban la necesidad de democratizar la cultura estatal y eliminar las rigideces y la falta de transparencia de la Administración Pública (Oszlak, 1982, Klisberg, 1988). Oscar Oszlak, "Políticas Públicas y Regímenes Políticos: Reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas", en **CEDES**, Buenos Aires, núm. 2, 1977, 1984, y **La formación del Estado argentino**, Buenos Aires, Universidad de Belgrano, 1982. De Peter Birle, "**Staat und Bürokratie in Lateinamerika. Die aktuelle Diskussion über Planung und Zentralisierung**", Mainz, Institut Fur Politikwissenschaft, 1991.

<sup>23</sup> Este enfoque buscó demostrar que el Presidencialismo estaba asociado al caudillismo, a la democracia plebiscitaria y al excesivo predominio del Poder Ejecutivo sobre el Legislativo. En todo caso, a un claro peligro para la gobernabilidad, derivado de un sistema que, al descansar el poder en un solo miembro, hacía que la estructura de pagos entre la clase política se tornase de suma-cero alentando a la oposición, que se quedaba sin nada, a conspirar (Nolthen Solari, 1987, Nino, 1990).

glo atrás (haciendo referencia a lo pregonado por Tocqueville). De allí las prescripciones para modificar una cultura “inflacionaria” y “movimientista”, que hacía referencia a la tendencia “monista” de la democracia. Una cultura que tendía a elevar crecientemente las demandas sobre el Poder Ejecutivo, demandas que crecían con la misma velocidad que los índices inflacionarios, pero con la particularidad de que, en los momentos de crisis, ninguno de esos actores se responsabiliza del Estado democrático (Portantiero, 1984).

De esta forma, la teoría de la transición produjo la ruptura con las visiones totalizadoras y no pluralistas anteriores, amplió el lugar de las instituciones, de la cultura y del discurso y de otros actores menores en la escena política. Descubrió un sistema político más complejo, diferenciado e interactuante y dejó de ser determinista en sus supuestos históricos. De acuerdo con N. Wertz, el interés en la década de los ochenta se limitó al ámbito de lo político: el desarrollo económico y el político fueron tratados en buena medida separadamente por los sociólogos. Esto fue, por una parte, una reacción a los planteos de la teoría de la dependencia que habían subordinado el ámbito de la política interna a las dependencias económicas externas. Y por otra parte, también fue una suspensión de los intentos de modernización de los regímenes militares autoritarios y burocráticos de la década de los setenta que querían forzar por decreto la modernización económica.<sup>24</sup>

Coincidentemente con el auge de la teoría de la transición se produce el resurgimiento de la ciencia política, la cual cobra mayor especificidad, diferenciación y profesionalismo.<sup>25</sup> Lo cierto es que la cuestión de la democracia había estado ausente mucho tiempo de las preocupaciones de los científicos sociales latinoamericanos, lo mismo que la problemática de la cultura política y las cuestiones referidas a derechos humanos. Pero, a la vez, este nuevo paradigma provocó una desconexión con los procesos y elabo-

<sup>24</sup>. Nikolaz Wertz, en “Acerca de las dificultades para emprender reformas políticas en América Latina”, en *América Latina y la doctrina social de la Iglesia* (Democracia: derechos humanos y orden social), P. Hunermann y J.C. Scannone, SJ (editores), Buenos Aires, Ed. Paulinas, tomo 4, 1993, pág. 161.

<sup>25</sup>. Ver al respecto, de Waldo Ansaldi (comp.), *La ética de la democracia*, CLACSO, Buenos Aires, 1986.

raciones anteriores, favoreciendo la habitual discontinuidad de la tradición teórica latinoamericana.<sup>26</sup>

El nuevo paradigma alentó una visión donde el Estado desaparecía bajo el término más neutro de sistema político, y que luego *-mutatis mutandi-* devendrá en clase política, en una concepción más distorsionada, ligada hoy a la corrupción y a la crisis de mediación. Como señala N. Lechner, el gran debate sobre el Estado autoritario en los '70 fue desplazado durante los '80 -sin un balance siquiera provisorio- por la discusión acerca de la democracia: "A pesar de sus buenas contribuciones, ésta presta poca atención al Estado".<sup>27</sup> En la perspectiva inicial de la transición estaba la sospecha hacia el Estado de alimentar el autoritarismo y coaccionar a la sociedad civil. En ese contexto, el concepto de sociedad civil hacía resaltar una orientación más liberal, donde la positividad estaba radicada en la sociedad civil contrapuesta a un Estado caracterizado habitualmente como hipertrofia de la autoridad central, autoritarismo y excesiva injerencia.<sup>28</sup>

La hipótesis profunda que sustentó la teoría de la transición y que le transmitió un sesgo conservador fue la de una ingobernabilidad por *exceso de demanda*, alimentada por una cultura movimientista. Estaba la sospecha de que los sujetos populares promovían una excesiva presión sobre el sistema político generando la crisis del sistema. La gobernabilidad de la democracia dependería, en consecuencia, del modo en que se hiciese esta transición, de

<sup>26</sup>. Como señala N. Lechner, un rasgo distintivo de la ciencia política en América Latina consiste en el fuerte predominio de los condicionantes externos por sobre las dinámicas internas de la disciplina: "El desarrollo de la ciencia política depende, por sobre todo, del contexto sociopolítico y responde a los problemas inmediatos de nuestros países; en cambio, tienen escasa influencia la acumulación sistemática de conocimientos y la discusión estrictamente disciplinaria. Incluso el mayor aporte de la ciencia política latinoamericana a la discusión internacional -el debate sobre la democracia- responde a factores exógenos. Ello explica la paradójica situación de la ciencia política en la región: el "realismo" de los estudios politológicos contrasta con la débil institucionalización de la disciplina. En realidad, la riqueza de los análisis políticos no se compadece con la precariedad de la ciencia política strictu sensu", en "Los desafíos de la ciencia política", *op. cit.*, pág. 10.

<sup>27</sup>. Norbert Lechner, en "Reflexión acerca del Estado democrático", *Leviatan*, núm. 2, 1992.

<sup>28</sup>. Al respecto, ver Ernest Gellner, "La sociedad civil en un contexto histórico", en *Revista Internacional de Ciencias Sociales* (Unesco), núm. 129, sept. 1991.

los pactos y equilibrios de fuerzas que se lograsen para disminuir esta presión desde abajo. Desaparecían, de esta manera, otros condicionamientos para la explicación de los golpes, como los provenientes del poder económico o las orientaciones de las potencias hegemónicas. Las causas del autoritarismo eran fundamentalmente endógenas y cultural-institucionales, disolviéndose la relación del Estado con intereses económicos nacionales e internacionales y produciéndose un corte con la problemática del poder tanto interno como externo.

Tal vez, como señala C. Franco, en el marco de los desafíos planteados por cambios profundos a nivel mundial en los '80, el problema político de la región no debió ser definido en términos exclusivos de una "transición de regímenes autoritarios a democráticos", el sentido de la democracia absuelto en esa expresión sumaria que asocia "reglas conocidas y resultados inciertos", ni la construcción del régimen limitada a la recreación de su formato "clásico" de actores, reglas e instituciones.<sup>29</sup> Sin embargo, esas definiciones estuvieron en el origen de una estrategia institucionalista, procedimental y de organización del régimen, como de un discurso centrado en torno a los valores de la cultura democrática y los pactos fundacionales.<sup>30</sup>

Se trató de una visión impregnada del temor a la involución que emanaba de la sociedad luego de varios años de dictadura y del temor que podría representar el peronismo como vuelta al pasado y a lo tumultuoso. La experiencia autoritaria revalorizó la importancia de asegurar el sistema de convivencia y el Estado garantista. La visión institucional fue una perspectiva menos comprometida

<sup>29</sup>. Aquí cabría también la crítica que realiza J. Nun a quienes convierten "al liberalismo democrático en un mero conjunto de reglas de procedimiento para la formación de decisiones colectivas olvidando que ningún conjunto de reglas alcanza para definir socialmente políticas concretas". José Nun, "La democracia y la modernización treinta años después", en **Antología: Democracia emergente en América del Sur**, Gerónimo de Sierra (comp.), UNAM, México, 1994.

<sup>30</sup>. No se advirtió, dice Carlos Franco, el conflicto existente entre el patrón que regula los intercambios de la región con el mundo y los procesos nacionales de construcción democrática: "Ninguna de estas cuestiones se instalaron en el núcleo central de la visión dominante en las elites políticas e intelectuales de la región al inicio de los '80 con respecto a la democracia y su proceso de construcción", en "Visión de la Democracia y Crisis del Régimen", en **Nueva Sociedad**, núm. 128, nov. dic. de 1993, pág. 52 y 59.

con la problemática del poder y la igualdad y más con la de los procedimientos y la libertad.

Pero esta perspectiva cayó en el error inverso a la visión dependientista, no tomó en cuenta condicionantes histórico-estructurales y las asimetrías de poder que se habían producido durante los años previos,<sup>31</sup> ocultando de esa forma que las condiciones de gobernabilidad no derivaban sólo de las demandas de los sectores populares, su cultura e instituciones, ni de la forma en que se producía la transición, sino de una modificación de actores económicos determinantes, de la escena económica mundial y de la política de la potencia hegemónica sobre la región. El modelo institucional prestó escasa atención a los nuevos datos así como a la diferenciación del poder real en la sociedad, tratándolo como un tema más en la arena política, basado en un amplio campo de recursos distributivos que, se presuponía, no serían monopolizados en el nuevo régimen mostrando así confianza en un mercado político schumpeteriano.

No obstante el enfoque institucional, tan apegado a la problemática del cambio de régimen a fines de los '80 comienza a agotarse para explicar la transformación de relaciones Estado-sociedad.<sup>32</sup> Por un lado, porque ya hay varios elementos de consolidación del régimen democrático (alternancia, orientación a la competencia de los actores políticos, rutinas establecidas, desmantelamiento de las fuerzas armadas) y, por otro, porque a partir de fines de los '80 predomina el enfoque neoliberal del Estado.

Este último se expresa en términos económicos y de lucha contra la inflación y por la estabilidad mostrando la necesidad de encarar una drástica separación entre Estado y sociedad civil para alcanzar la estabilidad económica. Destaca el excesivo tamaño adquirido por el sector público; buscando otorgar una mayor libertad al mercado y a las tendencias autorreguladoras de la sociedad,

<sup>31</sup>. Para una crítica del paradigma institucionalista, ver R. Guidos Béjar y O. Fernández (coord.), **El Juicio al Sujeto**, Costa Rica, FLACSO. núm. 25, 1989.

<sup>32</sup>. Una corriente analítica que aparece a fines de los '80 -la de CLACSO- comienza a diferenciarse de la visión exclusivamente institucional al considerar el tema de ajuste, iniciando una problematización del poder económico en el proceso de modernización y su impacto en el sistema político. Se advertía, que en América Latina se acababa el ciclo de "un patrón estatal organizador del desarrollo". Ver de Fernando Calderón y Mario dos Santos, en 20 Tesis, *op. cit.* pág. 16.

formula críticas al exceso de burocracia y a la descontrolada expansión del gasto fiscal, lo que sería una indebida estatización de la vida social, una sociedad asfixiada por el Estado en sus energías y capacidades. De esta manera, contrapone la relación público-privado como el eje central de la cuestión, produciendo una suerte de demonización del Estado, que será fuertemente posicionada a comienzos de los '90 a través de los medios de comunicación.

Se trata de una vuelta al Estado garantista y "mínimo" en el marco democrático. Una formulación que va a estar asociada al segundo gobierno de la transición, al peronismo. Una perspectiva crítica del Estado benefactor, que presupone la necesidad de su drástica reformulación para la resolución de la crisis económica mediante políticas de desregulación y privatización. Es también una perspectiva de ruptura con la concepción del Estado de bienestar previa, en el sentido de atribuir todas las responsabilidades de la crisis al Estado y todas las virtualidades y posibilidades de salida de la misma al mercado.

## **1.2 DEL ESTADO LIBERAL AL POSTSOCIAL**

Para analizar el actual proceso de modernización no sólo es necesario contar con el antecedente de los principales paradigmas científico-sociales que han operado en las últimas décadas, sino también con el conocimiento del proceso de conformación histórica del Estado en la Argentina. Un análisis sobre los distintos tipos de articulaciones Estado-sociedad que se han conformado desde su constitución como Estado moderno. Esta transformación es un proceso que comienza a mediados del siglo pasado, en un camino que va desde una muy baja diferenciación al desarrollo progresivo de las funciones y roles estatales. Se trata de formas distintas de relación Estado-sociedad que permiten reconocer tres grandes modelos: el constituido a mediados del siglo XIX con el Estado liberal-oligárquico; el conformado a partir de la década de los '40 con el Estado social, nacional-popular y el que comienza a conformarse a fines de los '70 con la crisis del Estado de Bienestar, las políticas de ajuste y la nueva integración al mercado mundial: el Estado postsocial o neoliberal.



a) *El Estado Liberal-oligárquico*. A mediados del siglo pasado el Estado promovió el surgimiento de una sociedad capitalista con plena inserción en el mercado mundial. El modelo de acumulación agroexportador se apoyó en una clara división internacional del trabajo (Inglaterra, proveedora de productos manufacturados; Argentina, proveedora de materias primas). Esta concepción se referenció en una filosofía pública de raíz espengleriana basada en la búsqueda de “orden y progreso”, que era una concepción liberal y moderna pero que a la vez, en nuestro país resultó poco democrática.

La consolidación del Estado-nación en la Argentina fue un proceso exitoso en términos de lo temprano y rápido de su resolución, en comparación con el resto de los países de la región. Es que el Estado central, cuando existía, al menos hasta mediados del siglo XIX, tenía sólo una presencia formal que mostraba una frágil dominación sobre poderes públicos provinciales. Durante el período de conformación del Estado-nación, cuyo punto de partida institucional fue la Constitución de 1853, éste no se limitó a asegurar condiciones de estabilidad política y seguridad jurídica, sino que promovió la creación de infraestructura de transporte e hizo posible el poblamiento de áreas desiertas en zonas alejadas de la costa.

Según N. Botana, siete décadas desde la independencia no habían bastado para construir una unidad política, ni mucho menos para legitimar un centro de poder que hiciera efectiva su capacidad de control a lo ancho y a lo largo del territorio nacional. Luego del triunfo de Urquiza sobre Rosas en Caseros, vio su fin una forma de gobierno caracterizada por una descentralización según la cual las provincias de la llamada Confederación Argentina se reservaban el máximo de su capacidad de decisión. Urquiza se propuso combinar su triunfo -la fuerza- con la eficacia de un acuerdo -consenso- para lograr que las provincias cedieran parte de su poder de decisión. Al respecto, Halperín Donghi sostiene que la etapa que comienza en 1852 es la de la construcción de una nueva nación y la construcción de un Estado, y en 1880 esa etapa puede considerarse cerrada, no porque se haya construido la nueva nación o se haya fracasado en el intento, sino porque lo que ha culminado con éxito es la instauración del Estado nacional, y la defi-

nición de este proyecto nacional se daba en un contexto ideológico marcado por la crisis del liberalismo que sigue a 1848 y en uno internacional caracterizado por la expansión del centro capitalista hacia la periferia.

La conformación de la nación tuvo aquí características distintivas también de la de otros países latinoamericanos. El vuelco de una masa migratoria de Europa occidental desde fines del siglo XIX, y su vinculación con los contingentes originales o criollos, dio particulares características a la conformación de esa nacionalidad. Ello coincidía con una visión de la modernización de la elite dominante, que consistía en la necesidad de traer a estas orillas los trozos vivientes de las sociedades modernas para reproducir el proyecto de transformación deseado y asociado con la modernidad.

El proceso de organización nacional arrasó a partir de los '60 con las autonomías provinciales a través del ejército nacional, constituyendo el monopolio de la coacción, el mercado de trabajo, llevando a cabo la integración territorial mediante obras de infraestructura y comunicaciones, y extendiendo las relaciones capitalistas a todo el territorio nacional. La estancia fue el elemento productivo central del modelo de acumulación agroexportador, y esta unidad productiva -cuya singularidad era la combinación de formas de dominación tradicionales con modernas de explotación- terminará simbolizando el sistema de autoridad económico y político-cultural de la clase dominante.<sup>33</sup>

El Estado nacional mostró escasa autonomía respecto de esta clase. El gobierno se estructuraba y operaba como coto de caza cerrado y los asuntos nacionales eran manejados como problemas de redes de relación familiares para servir y satisfacer a un círculo restringido de intereses y de individuos privilegiados de la oligarquía. Se constituyó un régimen político censitario, centralizado en la presidencia bajo la forma del "*unicato*" (*J.A. Roca*), de control de las provincias y de la sucesión. La victoria de las armas nacionales, que logró arrebatarse a la provincia de Buenos Aires su capital, per-

<sup>33</sup> Marcos Kaplan, "La crisis del Estado de Derecho Latinoamericano", ponencia preparada para el Congreso Mundial de la Asociación Internacional de Ciencia Política, Buenos Aires, Congreso Mundial de **IPSA**, 21 al 25 de julio de 1991.

mitía, como decía Avellaneda, que nada quedara ya en la nación que fuera superior a la nación misma. El triunfo de Roca era el del Estado central, y la Argentina era, al fin, una.<sup>34</sup>

Se trató, en lo relativo al sistema político, de la constitución de un régimen de partidos de notables, con fuertes restricciones a la participación, dado que se partía del supuesto de que “orden y progreso” sólo serían alcanzables al precio de restringir el acceso de la mayoría a las decisiones. Fue la consolidación del modelo alberdiano, de amplias libertades civiles y restringidas libertades políticas, “el orden conservador” (N. Botana, 1988).

Paralelamente, se promovió la integración social mediante el amplio acceso de los ciudadanos al sistema educativo. La constitución de esa identidad nacional fue desarrollada a través de la educación pública. El Estado adoptó el rol de modernizador y portador de un progreso identificado con el mundo cultural europeo occidental. Un cambio que no era tanto producto de un consenso nacional como del proyecto y voluntad de la elite.<sup>35</sup> Si las luchas de la Independencia contribuyeron a difundir un temprano sentido de pertenencia nacional, el proceso de configuración posterior, referido a la integración de una identidad colectiva, tuvo un desarrollo complejo y conflictivo. Fue una modernización direccionalizada verticalmente y como negación de lo anterior. Fue ese “progresismo liberal” de pretender –como dice Halperín Donghi– intentar “construir una Nación contra su pasado más bien que a partir de él”, lo que conformó este primer modelo de relaciones Estado-sociedad.<sup>36</sup> A diferencia del desarrollo norteamericano, que no resignó de sus raíces y expresó una suerte de confianza en el hombre común para construir la república, aquí este desarrollo se basó en

<sup>34</sup>. Ya en su asunción del mando, Roca, detrás del lema de “paz y administración”, evoca implícitamente la idea de mantener y cimentar la coincidencia del Estado nacional y los sectores que dominan la economía argentina. La finalidad esencial de su administración será la coronación de la tarea ya emprendida: la construcción del Estado, y a esto apuntan la creación de un ejército moderno (monopolio legítimo de la fuerza), el desarrollo de las comunicaciones (unidad nacional territorial) y el poblamiento del territorio (ofreciendo garantías a la vida y a la propiedad).

<sup>35</sup>. M. Kaplan, *op. cit.*, pág. 208.

<sup>36</sup>. Tulio Halperín Donghi, **El espejo de la historia**. Buenos Aires, Sudamericana, 1987. También este corte, esta sensación de discontinuidad y de quiebre con lo anterior, se manifiesta en la obra de José Hernández.

una ruptura que partía de una gran desconfianza en su propia población y presuponía la descalificación de todo lo anterior. Una búsqueda del progreso que contraponía lo europeo como lo bueno y lo nativo como algo de total falta de positividad.

Fue un período denostado y a la vez ensalzado por la historiografía posterior: desde una perspectiva modernizadora, fue destacado como una etapa de crecimiento y ascenso en el concierto mundial y, desde una perspectiva democrática, fue criticado por su carácter elitista y autoritario. Desde la lógica del desarrollo, fue cuestionado por una visión no industrialista, generadora de un desarrollo económico sesgado por su alta dependencia de las fluctuaciones del comercio internacional.

*Pero el Estado liberal-oligárquico cambia de régimen político en 1916.* Se produce el paso del Estado liberal oligárquico al democrático liberal, y por lo tanto, de la democracia restringida censitaria a la ampliada gracias a las luchas en favor de la democracia y libertad política desarrollada por el radicalismo yrigoyenista (1916-30). El ascenso de las capas medias se traduce en una creciente exigencia de participación en el sistema.<sup>37</sup> Es un cambio de régimen dentro del mismo modelo de Estado liberal. Se trató de una lucha por la libertad política y, si bien durante estos gobiernos no se logró una modificación institucional significativa, se produjo el pasaje del Estado considerado como exclusivo protector de los derechos civiles hacia un rol de mediador de la conflictividad social.<sup>38</sup>

El radicalismo yrigoyenista fue la construcción del primer partido de masas moderno junto a la lucha por la incorporación social de los sectores medios que, por momentos, adopta rasgos movimientistas en una lucha contra los sectores oligárquicos. Se incorpora a la cultura el fuerte impacto de la reforma universitaria. El Estado se coloca como armonizador de los diferentes intereses en juego. Este "solidarismo" propuso un funcionamiento estatal diferente del sostenido por los conservadores -ya que para éstos la

<sup>37</sup>. Oscar Oszlak, **La formación del Estado Argentino**, Buenos Aires, Universidad de Belgrano, 1982.

<sup>38</sup>. F.L. Sabsay y R. Etchepareborda, **El Estado Liberal Democrático**, Buenos Aires, Eudeba-Macchi, 1987.

equidad sólo era el resultado del equilibrio espontáneo de las fuerzas económicas-. No obstante, no hubo ruptura con la clase dominante, ésta siguió hegemonizando, en la medida en que había consenso sobre la forma de entender el progreso económico. Y si bien no fueron cuestionadas las bases reales de la desigualdad ni del poder de los sectores terratenientes, sí se pretendió corregir sus excesos. El modelo de acumulación agroexportador continuó, en la medida en que permanecía inalterable el consenso sobre las bondades de la división internacional del trabajo en que se apoyaba.

La declinación del Estado liberal y el golpe de Estado con que caerá el gobierno radical serán producto de diversos factores, como la facciosidad de la clase dominante, el impacto de la crisis económica del '30 y la misma conflictividad presente en el interior del partido gobernante. El golpe militar del '30 y la crisis internacional van a constituir el punto de inflexión entre dos tipos de Estado: el liberal y el social. Como consecuencia de la caída del comercio internacional y de la reducción nacional de la capacidad de compra, surge la intervención del Estado en la economía (Juntas reguladoras, Banco Central, control de cambios, permisos previos de importación, elevación de aranceles de importación, etc.). En 1934 se constituye el régimen de unificación y coparticipación de impuestos, un mecanismo de distribución de la renta estatal. En la relación Estado-provincias, éstas aparecen como instancias político-administrativas canalizadoras, a nivel local, de los fondos federales.

El Estado comienza a cambiar junto con la pérdida de hegemonía del elenco oligárquico y el ascenso de las fuerzas armadas. Pero también comienza a cambiar la sociedad civil, con el surgimiento de nuevos actores, como fracciones del empresariado industrial y del nuevo proletariado urbano.

*El Estado nacional-popular o social.* Este modelo es producto de la crisis del capitalismo del '30, la guerra fría y la sustitución de importaciones. Las sociedades posteriores a la crisis mundial del '30 promovieron una modificación del rol estatal. La búsqueda de superación de la recesión y el estancamiento y el desorden político, que generaba el capitalismo del *laissez faire*, dieron una respuesta común de carácter estatista. Aquí, la incorporación de sec-

tores trabajadores y la desarticulación de relaciones sociales y económico-culturales que se arrastraban de la anterior dominación oligárquica se realizaron a través de líneas nacional-populares. El contexto de surgimiento del Estado benefactor es el de la incorporación de grandes masas, la necesidad de contrarrestar las crisis periódicas del capitalismo y de conciliar el imperativo de la acumulación con el de legitimación. Como señala A. Borón, “El Estado de bienestar reposaba pues sobre la problemática compatibilización de dos lógicas: una de tipo económico, orientada hacia la reanimación y estabilización de la acumulación capitalista, otra de tipo política, preocupada por aventar los peligros de la revolución, asegurar la pacificación social, la institucionalización de los conflictos clasistas y la creación de un orden burgués estable y legítimo.”<sup>39</sup>

El Estado deja de concebirse como gendarme y exclusivo protector de derechos individuales para convertirse en garante de derechos sociales. De acuerdo con Manuel García Pelayo, “si en el primer modelo –el estado liberal de Derecho– se trataba de proteger a la sociedad del Estado, aquí se trata de proteger a la sociedad por la acción del Estado.” (...) En el anterior modelo un Estado que se realiza por la inhibición; “aquí se trata de un Estado que se realiza por la intervención, por su acción en forma de prestaciones sociales, dirección económica y distribución del producto nacional”,<sup>40</sup> El modelo liberal de separación entre sociedad y Estado se consideró superado por esta concepción unitaria de los planos político y social que tendía a la conformación de una **matriz Estado-céntrica**. El nacionalismo popular produjo así conflictos específicos entre representación política –vía partidos desprestigiados por el fraude de los '30– y sectorial de sindicatos y cámaras, alentado por el Estado en el límite con la concepción demoliberal.<sup>41</sup>

<sup>39</sup>. Atilio Borón, *op. cit.*, pág. 133.

<sup>40</sup>. “Estado social significa la disposición y responsabilidad, la atribución y la competencia del Estado para estructurar el orden social”, H.P. Ipsen, en “Enteignung und Sozialisierung” en *Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staat* rechtskhrer Heft, 10, 1952, pág. 74. Manuel García Pelayo, en *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, *op. cit.*, pág. 27.

<sup>41</sup>. La emergencia de nuevos tipos de gobierno y de regímenes, señala O. Ianni, “es la manifestación de cambios institucionales, o rupturas estructurales internas y externas. En el nivel interno lo que está en juego es una nueva combinación de fuerzas sociales, políticas y económicas para organizar y hacer funcionar el poder. Tal vez sean las condiciones excepcionales, internas y externas, ante las que

El peronismo se asoció a una visión organicista, en la cual los distintos elementos debían ser armonizados por este compromiso histórico del Estado con la sociedad. La legitimación comenzó a basarse en la respuesta del Estado a las demandas populares, en el distribucionismo, el apoyo plebiscitario y el liderazgo carismático como articulador de la movilización popular.

La resolución del conflicto entre capital-trabajo dejó de ser considerada como resultado del mercado o un asunto policial, de derecho privado y sujeto a la exclusiva determinación de un contrato. Se trató de transformar la lucha de clases en términos de armonización de intereses de los actores, y la propuesta de una "comunidad organizada" apuntó a esta búsqueda.<sup>42</sup> En lo económico, el Estado pasó a tener un papel activo en la producción de insumos básicos y en la aplicación de variadas gamas de instrumentos de políticas, cuotas de importación, promoción sectorial, crédito industrial, líneas de redescuentos, mecanismos extraarancelarios, etc. (Kosakoff, 1993: 17). La empresa pública va a constituir la unidad productiva característica del segundo modelo estatal.

En términos del sistema político se constituyó el "movimientismo" como un modelo de partido predominante con tendencias hegemónicas que presuponía una alta politización de las relaciones sociales, una organización de los sectores populares, centralidad del Poder Ejecutivo pero escasa importancia dada a los aspectos institucionales y al Parlamento.<sup>43</sup> La conformación del régimen político, en realidad, presuponía un desafío similar al del desarrollo industrial autónomo: la integración política de los nuevos sectores sociales que habían acudido al llamado de la industrialización sustitutiva.

Por el lado económico, la Argentina no compartía con los Estados capitalistas centrales dos condiciones básicas del nuevo modelo de desarrollo: la inexistencia previa de un patrón de desarro-

se encuentras las "nuevas" clases, las que originan nuevas exigencias políticas y económicas. Tan es así que el propio aparato estatal adquiere una nueva configuración bajo el populismo. Cambia la relación del Estado con la sociedad.", *op. cit.*, pág. 22.

<sup>42</sup>. Ver de Cristian Buchrucker, **Nacionalismo y Peronismo**. Ed. Sudamericana, Buenos Aires, 1985.

<sup>43</sup>. La interpretación de este período en algunos autores va de simple manipulación de masas por líderes carismáticos hasta participación popular en las medidas de gobierno (Emmerich).

llo industrial autosostenido y con capacidad de financiamiento que otorga un mercado propio, y la inexistencia de un masivo mercado laboral urbano asalariado, con las necesidades sociales que tal mercado implica y con los conflictos sociales que el desarrollo industrial genera.<sup>44</sup> Y por el lado de la fórmula política, esa integración se basó en el fuerte liderazgo de Perón y en la constitución de un novedoso sentimiento de integración nacional.

En este período se produce una migración de significativa importancia, que es de sectores rurales del interior hacia las zonas del litoral industrializadas. Si la migración previa fue europea meridional (los argentinos traídos de los barcos), ésta va a asociarse a un componente predominantemente criollo. Estos sectores, en la medida en que legitimaron el Estado -la mayoría de las veces por abrumadoras victorias electorales-, le daban capacidad al Estado para extraer renta agraria de los anteriores sectores dominantes y volcarla a la industria. Pero esta función tan inclusiva y sustantiva del Estado requería de consensos políticos más amplios. El desconocimiento de la necesidad de efectivizar pactos y reconocimientos institucionales con sectores de la oposición, de lograr consensos amplios más allá de su constitución electoral mayoritaria, llevó a que esta visión de la justicia social fuera vista como una imposición autoritaria del populismo.<sup>45</sup>

De esta forma, se facilitó también desde el gobierno la polarización y con ello las estrategias desestabilizadoras de la clase dominante. Si el segundo momento institucional de las relaciones Estado-sociedad estuvo conformado por la Constitución del 49, por la importancia del principio de lo social, esta Constitución se vio envuelta en un cuestionamiento sobre su legitimidad que hizo inviable su posterior vigencia. De esta forma, el Estado social, que en las sociedades desarrolladas debilitó las confrontaciones ideológi-

<sup>44</sup>. Diego Rauss, "El estado en América Latina", en **Sociología Política**, Fundación Hernandarias, Buenos Aires, 1993.

<sup>45</sup>. "El Estado (populista) es presentado por las fuerzas que se hallan en el poder como si representase, al mismo tiempo, a todas las clases y grupos sociales, pero vistos como "pueblo", como una colectividad para la cual el nacionalismo desarrollista pacífica y armoniza los intereses y los ideales. El Estado es propuesto e impuesto a la sociedad como si fuera su mejor y único intérprete, sin la mediación de los partidos." (Octavio Ianni, **La formación del Estado Populista en América Latina**).



cas y de clase, aquí reprodujo un conflicto de legitimidad y una polarización que recorrerá gran parte de su historia posterior.

Luego de la Revolución Libertadora cambia el régimen político pero la intervención del Estado en el desarrollo continúa en un nuevo subtipo del Estado social: *el Estado desarrollista*. En el marco de una democracia con proscripción, la estrategia económica de cuño cepaliano amplió las estructuras tecnoburocráticas, diferenciándose de la estrategia nacional-popular en cuestiones de énfasis: mientras la última consideraba al Estado en función de la distribución y la autonomía nacional, la desarrollista lo hizo en favor del aumento de la inversión y la integración a este proceso del capital extranjero. Había un rol mayor para el empresariado, para la racionalidad técnica del sector público y menor para los sindicatos y la movilización popular. El Estado ya no era concebido como encarnación plebiscitaria de un pacto social, sino como la instancia técnico-neutral que debía ejecutar los imperativos objetivos del desarrollo.<sup>46</sup>

Pero la conflictividad derivada de un discurso democrático constitucional y la política de exclusión electoral se sumó a los efectos polarizantes provenientes de la guerra fría y a la creciente influencia militar en el gobierno. De esta manera, se dejó al sistema político en medio de “un juego imposible”, producto tanto del celo militar por la seguridad nacional, frente a lo que parecía constituir la amenaza populista, como la falta de acuerdo de los actores principales del sistema de partidos sobre las reglas del juego.

En 1966, se inicia la fase burocrático-autoritaria del Estado social. Esta se caracterizó por la exclusión política y la presencia de las corporaciones industriales en el poder. Partía de considerar que la única restricción al proyecto de desarrollo y modernización del país residía en el alto nivel de conflictividad social de la época, la forma en que se había realizado la inclusión de la masa obrera y la lentitud e ineficacia asociada a la política demo-liberal. Sobresalía en este golpe fundacional un diagnóstico ingenieril de la política, una concepción organicista y corporativa del Estado en búsqueda de una comunidad reconstruida por un liderazgo conservador. La planificación en el “Onganiato” constituirá una confianza en la pla-

<sup>46</sup>. N. Lechner, *op. cit.*, pág. 27.

nificación como orientadora del desarrollo, ocupando un lugar bisagra entre el gobierno y los agentes sociales, entre la modernización económica impulsada y el antiliberalismo político.<sup>47</sup>

Este régimen autoritario estaba también fundado en la hipótesis de una guerra interna permanente de carácter ideológico, articulada al conflicto entre el capitalismo y el comunismo. Guillermo O'Donnell señala que, en este régimen, las posiciones superiores de gobierno eran ocupadas por personas que accedían de organizaciones complejas y altamente burocratizadas (fuerzas armadas, grandes empresas); un sistema de exclusión política y económica y despolitizante que se correspondía con la etapa de profundización del capitalismo periférico y dependiente, pero también dotado de una extensa industrialización.<sup>48</sup> Y a pesar del éxito económico de los primeros años del régimen autoritario -en términos de estabilización monetaria y crecimiento industrial-, el gobierno militar no podrá superar la crisis de legitimidad con que surge y se verá confrontado a una nueva ola de movilización política.

Con la crisis del B-A y la movilización creciente de masas se produce el nuevo período democrático a comienzos de los '70. El regreso de Perón se vincula al intento de concertación social y de un pacto político de conformación más plural. Pero la conjunción de diversos factores internos y externos, como la inflación incontrolada, la crisis del petróleo, la violencia guerrillera y la alta conflictividad intragubernamental, llevará nuevamente a la clase dominante y a los sectores liberal-conservadores a proponer el "vacío de poder" como legitimante de su nuevo acceso al gobierno.<sup>49</sup> No obstante, este último golpe militar no va a mostrar los habituales rasgos de la crisis pendular de posguerra sino el propósito de desmontar el modelo estatal anterior. Es el momento en que comienzan a producirse los primeros signos de una nueva bisagra histórica en la relación Estado-sociedad, así como lo fueron la década del ochenta en el siglo XIX y la del treinta en el actual: el inicio de un cambio de época.

47. M. Hopenhayn, *op. cit.*, pág. 4.

48. Guillermo O'Donnell, "Reflexiones sobre las tendencias de cambio del Estado Burocrático Autoritario", *op. cit.*, pág. 86.

49. Ver de Liliana de Riz, **Retorno y Derrumbe**, Folios, México, 1986, y de Guido Di Tella, **Perón-Perón**, Sudamericana, Buenos Aires, 1987.

Cuadro 1  
Modelos de relación Estado sociedad

	1. Estado liberal (oligárquico y liberal-democrático).	2. Estado-social (nacional-popular, desarrollista y burocrático-autoritario).	3. Tendencias al Estado postsocial (neoliberal).
a) Rol	Estado liberal, garante de derechos individuales, fuerte separación Estado y sociedad.	Estado social, garante de derechos sociales, interpenetración Estado y sociedad civil.	Garante de reglas de juego, de equilibrios macroeconómicos, competencia, diferenciación Estado y sociedad civil.
b) Modelo de acumulación	Agroexportador ( <i>laissez faire</i> ).	Industrialismo sustitutivo (Estado interventor).	Orientado al mercado externo (Estado subsidiario).
c) Mediación política	Partidos de notables, democracia restringida, censitaria, ampliada.	Partidos de masas programáticos, modelo "movimentista", partido predominante.	Partidos "agarrar todo" ("catch all") sistema de partidos, formato bipartidista.
d) Mediación de intereses	Patrimonialismo.	Neocorporativismo imperfecto.	Pluralismo ("lobby").

e) Acción colectiva	Identities: 'el ciudadano' y colectividades.	Identities colectivas, 'el trabajador', movilización de masas, organización colectiva.	Nuevos movimientos sociales, 'el consumidor' y el usuario.
f) Modelo cultural	Individualismo, libertad.	Igualitarismo (holismo).	Individualismo competitivo.
g) Contexto internacional	Predominio de Gran Bretaña.	Guerra fría.	Hegemonía de los Estados Unidos.

### 1.3 LA CRISIS DEL ESTADO BENEFACTOR

Cada cambio estructural reconoce en el pasado el espejo donde juzgarse y analizarse. Desde las ciencias sociales encontramos una fuerte similitud entre el proceso de modernización actual vinculado a la globalización con las profundas transformaciones producidas en el siglo pasado en la sociedad a través de la introducción del capitalismo en la sociedad tradicional o las que provocara la segunda revolución industrial. Allí también las orientaciones a abrir espacios libres de mercado para permitir las regulaciones de tipo competitivo y comerciales llevaron a una transformación de la anterior sociedad basada en la tradición y en formas protectivas y paternalistas locales. Fue el impacto del mercado irrumpiendo en ámbitos guiados por orientaciones y valores tradicionales y en consolidadas identidades histórico-culturales. Esta modernización significó la transformación de la sociedad tradicional por un proceso de cambio inducido desde arriba, donde se estableció una socie-

dad moderna, pero no bajo patrones industrialistas sino bajo un modelo extractivo de agricultura extensiva.<sup>50</sup>

El segundo cambio que completa a mediados de este siglo el proceso de conformación del Estado nación va a tratarse de un desarrollo más endógeno, junto con una industrialización que se acentúa con la segunda guerra mundial y en el marco de la guerra fría. Y si en la primera etapa esta constitución del Estado supuso la conformación de la infraestructura de la administración pública y del sistema educativo a nivel nacional, en la segunda, el proceso de industrialización y desarrollo del Estado social terminará de completar la conformación del Estado-nación.

Por eso, si en la gran transformación producida a fines del siglo XIX el mercado provocó la ruptura de valores y tradiciones, así como de los modos de vida, hoy también la nueva modernización vinculada a la globalización produce una ruptura en la lógica cotidiana de los sectores medios y populares. Estos quedan fragmentados y con las anteriores comprensiones de la realidad deslegitimadas. El cambio promueve individualismo, orientaciones al propio interés y quiebre de anteriores lazos sociales. Toda una comprensión del mundo se derrumba. La crisis hace desaparecer arraigadas direcciones sociales a la vez que otras comienzan a emerger.

Si a partir de la crisis del capitalismo del *laissez faire* se creyó que el predominio del Estado y de lo político sobre el mercado era definitivo, desde fines de los '70 el mecanismo autorregulador del mercado vuelve a actuar. Es un proceso reestructurador, por el cual, lo que comienza a dejarse atrás es la sociedad conformada por la industrialización sustitutiva, la política de masas y el desarrollo industrial orientado hacia adentro, donde comienzan a modificarse los diversos rasgos que caracterizaron al Estado de bienestar:

<sup>50</sup>. Para el caso norteamericano, ver de C. Polanyi, **The Great Transformation**, 1948, y para América Latina, de Pedro Morandé, **Modernización y Ciencias Sociales**, Universidad Católica de Chile, Santiago., 1987. Cuando se habla de modernización, se trata en general de las transformaciones impulsadas en los sistemas periféricos con el fin de que se acerquen a modelos occidentales. En este sentido, puede decirse que todos los países de América Latina están sometidos a la confrontación con procesos de modernización que desestructuran las sociedades tradicionales y necesitan la puesta en marcha de nuevos mecanismos de regulación de las relaciones políticas, económicas y sociales. Ver de Georges Couffignal, *op. cit.*, pág. 32.

las orientaciones hacia el “pleno empleo”; el apuntalamiento del sistema de seguridad social; la provisión pública de servicios sociales universales; el mantenimiento de un nivel mínimo de calidad de vida asegurado por el Estado a través de legislación específica, y una concepción del aparato del Estado vehiculizada a través de la centralización y una racionalidad administrativa de tipo burocrático.<sup>51</sup>

Es una crisis de un Estado también caracterizado por prácticas clientelares fuertemente arraigadas, con opacidad en los procesos burocráticos, con marcado secretismo en las negociaciones políticas, con una presencia encubierta y poco expuesta de los distintos intereses sociales, e importantes grados de discrecionalidad en la toma de decisiones.<sup>52</sup>

Esta nueva modernización va a estar acompañada por significativos cambios económicos, políticos y sociales que alteran la coherencia del anterior modelo y van a dar lugar a una ruptura con el mismo. Se trata de buscar apertura, flexibilidad y desregulación para articular la economía anteriormente “cerrada” a un capitalismo globalizado. Es la crisis de un modelo de Estado benefactor que fue, en la Argentina, frustrado en parte por su recurrente crisis de legitimidad (ciclo cívico-militar), lo que impidió un aprovechamiento más pleno de las oportunidades de desarrollo que brindaba el capitalismo de posguerra. Y si bien el Estado de bienestar local tuvo similitudes con los Estados centrales, en lo relativo a políticas de pleno empleo y promoción de una estructura social más uniforme, su rasgo diferenciado fue que no existió un extendido consenso ideológico respecto del mismo.<sup>53</sup>

<sup>51</sup>. Seguimos en esto los rasgos identificatorios del Estado de bienestar desarrollados por Minujín y Cosentino, *op. cit.*, pág. 33.

<sup>52</sup>. Oscar Madoery, “Una aproximación teórica al análisis de políticas públicas”, FLACSO, Rosario, agosto de 1993, pág. 11 (mimeo).

<sup>53</sup>. M. García Pelayo (*op. cit.*) señala que el carácter complejo e indeterminado del Estado contemporáneo se revela en la diversidad de nombres que recibe. Cuanto más difícil es aprehender un objeto, más válidas son las posibilidades terminológicas para poder conceptualizarlo. Esto ocurre con nuestro objeto: desde el ya mencionado Welfare State, correspondiente al alemán *Wohlfahrtsstaat*, siguiendo por el Estado de bienestar, Estado Social, Estado Social de Derecho, Estado de asociaciones, Estado providencial o benefactor. Al respecto, ver también de Juan Carlos Corbetta, “Sociedad y Estado: interrogantes y desafíos”, en **El Príncipe**. Revista de Ciencia Política, núm. 1, enero-marzo de 1994, pág. 41.

¿Pero cuáles son los datos o factores que van a trastocar la lógica del anterior modelo de relaciones Estado-sociedad?<sup>54</sup>

En lo *económico*, la crisis del modelo de acumulación sustitutivo basado en la demanda interna (cepaliano-desarrollista) es el correlato periférico de la crisis del keynesianismo de los países centrales frente a procesos de inflación con recesión conjuntos (estanflación). Una situación de descontrol fiscal que ya no podía resolverse con los anteriores mecanismos intervencionistas sobre la demanda y el gasto público. El impacto del endeudamiento y de las políticas de ajuste se produce conjuntamente con la necesidad de lograr una nueva inserción internacional de la economía. En el '75 comienza con el "Rodrigazo", con la crisis de alta inflación más recesión, luego, con el intento de resolución vía autoritaria en el '76 y políticas de apertura económica. En los '80, ya con la democracia, explota la crisis de la deuda y al fin de la década se produce la profundización de la crisis del Estado que hace eclosión con las hiperinflaciones. En los '90 comienzan los primeros síntomas de superación de esa crisis y una reforma estatal que delinea más claramente el nuevo modelo de acumulación.

Es que en todo este proceso la globalización de la producción y de las finanzas erosiona la capacidad del Estado de controlar la economía.<sup>55</sup> Los procesos de concentración y centralización del capital se suman a la influencia de un nuevo paradigma tecnológico que altera y modifica los procesos organizacionales en la relación capital-trabajo. Esto hace que la acumulación de capital dependa cada vez menos de los recursos naturales y del trabajo y cada vez más de la intensidad del conocimiento.<sup>56</sup> El eje del proceso económico deja de ser el trabajador y su organización y pasa a ser el mercado, el consumidor y el *management*. El empresario se

<sup>54</sup>. No pretendemos ser exhaustivos sino señalar en forma sincrónica algunas de las contradicciones recogidas en trabajos sobre la crisis del Welfare State como los de: Klaus Offe, **Las contradicciones del Estado de Bienestar**, Alianza Universidad, Madrid, 1991; Josep Pico, **Teorías sobre el Estado de Bienestar**, Siglo XXI, Barcelona, 1987.

<sup>55</sup>. David Held y Anthony McGrew, "Globalization and the Liberal Democratic State", en **Government and Opposition**, vol. 28, núm. 2, spring, 1993, pág. 270.

<sup>56</sup>. Xavier Gorostiaga, "América Latina frente a los desafíos globales", **Cuaderno do CEAS**, núm. 135, set/oct., 1991 (16-39).

convierte en el aportador de sentido del modelo y éste y sus estilos de vida aparecen como emblemáticos de la buena vida.

Este proceso puede ser sintetizado por el impacto que produce en el conjunto de la sociedad la globalización de la economía: la difusión a nivel mundial de las pautas de la economía de libre mercado. En la medida en que se diluyen las fronteras nacionales, se desmenuza la primacía del Estado. Los fenómenos de globalización afectan la naturaleza de las economías nacionales y erosionan su soberanía. El Estado comienza a tener una menor incidencia y control de la economía interna, lo que conduce a sensibles retrocesos en sus políticas económicas y sociales y a un significativo desplazamiento de las fuerzas sociales que inciden en sus decisiones.<sup>57</sup>

En este marco, donde la índole y dirección de los flujos principales de intercambio comercial y financieros se produce entre las sociedades desarrolladas, predomina la problemática de la **inclusión**, tanto en lo interno como en lo externo, en lo colectivo como en lo individual. Una situación en donde los países pueden quedar al margen del crédito, del comercio y del progreso económico, y donde lo que caracteriza la nueva situación más que la búsqueda de autonomía es la búsqueda de inclusión en el nuevo mundo económico que se constituye.

En *lo político*, se produce el pasaje del régimen autoritario al democrático. Este movimiento se vincula a la gigantesca transformación de la escena política latinoamericana de los '80. Así como se produce el impacto de la globalización de la economía de mercado, también en la Argentina se extienden las pautas del liberalismo democrático como las bases de legitimación del Estado. Este proceso choca con el régimen autoritario y con la proclividad a los golpes y al fuerte rol político que tuvieron las fuerzas armadas durante los anteriores 50 años. Se dismantelan sus capacidades estructurales de acción política y unifica un criterio de legitimidad, produciéndose una convergencia amplia sobre la democracia que recorre el arco de derecha a izquierda. Una convergencia en la clase política hacia la tolerancia, a la competencia y al rechazo de la

<sup>57</sup>. Michel Beaud, "Reformes économiques et transformations du rôle de l'Etat", *Conferencia ICCDA*, París, 25 de abril de 1990, pág. 2.



violencia como modalidades de la política. Los partidos dejan de tener una expresión clasista marcada, declinan las identificaciones fuertes y de adhesión a las ideologías sociales.

Pero también la vinculación de la democracia liberal con los ajustes erosiona sus contenidos sociales y económicos. La democracia es asociada cada vez más a instituciones y procedimientos, a formas más que a contenidos, desapareciendo del horizonte colectivo la idea de democracia social o sustancial en favor del concepto de democracia formal. La democracia ya no va a ser vinculada tanto a la participación, respuesta a las demandas que surgen de la voluntad popular, como al Estado garantista, a la representación y a la opinión pública. Declina la idea de sujeto, y los fenómenos de corrupción generan apatía y crisis de representación. Desaparece la concepción de la política como eje de la movilización y del sentido emancipatorio de la misma. Se asiste a la consolidación de los partidos políticos en tanto monopolio de la representación, junto a su crisis de agregación de demandas, desafección política y el surgimiento de nuevos actores.

En el contexto político internacional, se produce el fin de la guerra fría y el derrumbe de los socialismos reales, la caída del muro de Berlín, la hegemonía militar norteamericana y la constitución de un orden internacional, que hace que la conflictividad externa ya no quede ligada al conflicto típico de la guerra fría. Los factores ideológicos que obligaban a alineaciones internacionales rígidas desaparecen. La problemática mayor que enfrenta el Estado no es militar ni político-ideológica, sino económico-tecnológica. Se conforma un nuevo patrón de inserción internacional donde lo que se trata es de insertarse en un mundo económico unificado con tendencia al reforzamiento de la primacía del Norte (desacople de las economías desarrolladas de las periféricas), pérdida del peso de América Latina en los flujos económicos mundiales por menor importancia de la mano de obra barata y de sus materias primas, dependencia financiera y debilitamiento de su capacidad de negociación internacional.<sup>58</sup>

<sup>58</sup>. Como señala Manfred Mols, el Tercer Mundo, luego del fin de la guerra fría, no tiene el mismo peso en las consideraciones de estructuración del sistema internacional que pareció tener temporalmente en la época del idilio del Diálogo Norte Sur de los años setenta. En "La sociedad del mañana", *Cuadernos del Clach*, Montevideo, núm. 68, 1993/94, pág. 35.

Esto es particularmente gravitante para la Argentina como ejemplo de sociedad intermedia que había desarrollado un particular juego de poder en medio del conflicto Este-Oeste. De allí también la declinación del ejército y de la función tan central que tuviera en el modelo anterior. Es la quiebra no sólo de la Doctrina de la Seguridad Nacional, sino también de las visiones antiimperialistas y tercermundistas que se les contrapusieron. Es que fue esa regulación de fondo político-militar la que implicó la relativización del peso de la esfera de la economía en las relaciones internacionales en el modelo de posguerra, una vez que el mercado mundial se constituyó como sobredeterminado por la dinámica de la competencia político-ideológica entre los Estados nacionales. El “precio político” de una mercadería expresaba un valor por encima o por debajo de lo que debía encontrar en relación con el mercado. “De allí -dice Werneck Vianna- que la intensa politización e ideologización de las relaciones internacionales acarreadas por la guerra fría vino a favorecer la emergencia de los países periféricos que empezaron a jugar con las rivalidades de las dos potencias dominantes, maximizando sus ventajas comparativas en el terreno político, militar y diplomático, a fin de convertirse en instrumentos de modernización económica.”<sup>59</sup>

En este marco de crisis de la división bipolar del mundo, de poderes mundiales basados en principios distintos y antitéticos (el mercado o la planificación estatal), se produce la paulatina inscripción de la Argentina dentro del área de influencia norteamericana junto al paralelo alejamiento de Europa. Y si bien los Estados Unidos presentan indicadores de declinación económica, su presencia político-cultural y económica es creciente en la región, y desde fines de los '80 la Argentina se inserta plenamente dentro de su área de influencia. Se trata de un cambio significativo dada la relación de tensión existente con la potencia del Norte que databa desde fines del siglo pasado, tanto por problemas de no complementariedad económica, de relaciones privilegiadas de la Argentina con Eu-

<sup>59</sup>. Luiz Werneck Vianna, “Os Americanos, os Russos e Nos”, en Grupo de Conjuntura, “O Novo Cenário Internacional: Tendências Planetárias e Implicações para a América Latina”, núm. 46, **IUPERJ**, Río de Janeiro, nov. de 1991, pág. 18 (17-27).

ropa, o de una voluntad de autonomía que fuera vista como negativa por los EUA para su política latinoamericana.

En *lo social*, las relaciones internas comienzan a no corresponder ya a la sociedad del industrialismo sustitutivo. Estamos frente a una constitución de relaciones sociales, políticas y económicas que ya no son asociables a las típicas de la sociedad industrial. Hay pérdida de homogeneidad social; la sociedad se presenta cada vez menos como organizada en clases sociales claramente definidas. En su lugar encontramos una pluralidad de grupos sociales y actores cuya desagregación no responde a posicionamientos funcionales o a lógicas socioproductivas claramente identificables (informales, cuentrapropistas, terciario expandido). El progresivo envejecimiento de la población implica un incremento considerable en el número de perceptores de pensiones, usuarios de los servicios sanitarios, con las consiguientes tensiones presupuestarias que ello introduce en las instituciones estatales de bienestar.

Las anteriores relaciones laborales estables, propias del fordismo, dan lugar a una mayor separación espacial de los lugares de producción y de reproducción. Este cambio da lugar a la conformación de otro mercado de trabajo y a otro contrato laboral que se produce mediante la flexibilización y desregulación, la difusión de la precarización del empleo, el autoempleo, el pluriempleo. Se trata de una sociedad dual, donde declinan las instituciones y patrones del capitalismo organizado y aparecen juntos fenómenos sociales considerados como típicamente posmodernos y otros casi tradicionales o de regresión social.

Se asiste a la pérdida de homogeneidad de la sociedad, al aumento de la diferenciación y de la desigualdad. La diferenciación pasa a ser parte del modelo; en algún sentido se transforma en un valor. En contraste con el anterior modelo de acumulación, que integraba al mundo industrial, el nuevo promueve una sociedad de dos velocidades: los que están en el postindustrialismo y los que quedan afuera. Un proceso que lleva a la emergencia de una nueva trama societaria conformada por multiplicidad de organizaciones no gubernamentales, consultoras, fundaciones y movimientos sociales. Es que la expansión del mercado por la economía transnacional implica un aumento de la estratificación, diferenciación y

complejización social que termina por quebrar las expectativas del modelo estatal intervencionista tendientes a la homogeneidad y a la universalidad. El Estado deja de cumplir roles productivos y de reproducción social y las relaciones con actores son más contractuales. Más que relaciones orgánicas, no hay ahora lazos fuertes sino variables coyunturales en una situación dinámica de cambios abruptos que conllevan altos niveles de incertidumbre.

En *lo cultural*, se produce la crisis de las ideologías sociales evidenciándose los efectos de la crisis del sujeto y de una concepción de la historia lineal y progresiva. Toda una “representación del mundo” entra en crisis.<sup>60</sup> La transnacionalización se asocia a los valores del mercado y significa la pérdida de un mundo homogéneo y una creciente conciencia de interdependencia. Se pasa de un mundo de certezas con centralidad en lo político estatal, y en lo histórico, a otra visión más indeterminada sobre el futuro, de posibilidades, tomándose conciencia de la complejidad, de la imprevisibilidad y de la mayor interdependencia. De la pretensión de la construcción de la sociedad totalmente reconciliada a la incrementalista, de búsqueda de mejoramiento de los mecanismos de procesamiento y elaboración de sus conflictos.

La influencia de un paradigma individual-competitivo muestra el pasaje de un modelo cultural vinculado a lo público-estatal de solidaridades nacionales hacia otro vinculado al mercado, a la sociedad civil y competencia. La amplia socialización de valores individualistas, narcisistas, en el seno de la sociedad de consumo y el impacto desmovilizador de la crisis desplazan el centro de atención ideológico del ámbito público al privado y de la acción colectiva al espacio de la privacidad. Es el pasaje de la centralidad que adquiriría la figura del “trabajador” en el welfare estate a la del “consumidor”.

En síntesis, la relación Estado-sociedad se modifica paralelamente con la consolidación del modelo democrático liberal y la economía de mercado. Si el anterior modelo de relaciones Estado-sociedad, característico del Estado de bienestar o social, fue producto del ascenso de la clase trabajadora, de la sustitución de im-

<sup>60</sup> Alain Joxe, *Le cycle de la dissuasion (1945-1990)*, Ed. La Découverte, París, 1979.

portaciones y de la guerra fría, estos tres procesos hoy han concluido. El paradigma del Estado de bienestar periférico se derrumba así como también sus imágenes y representaciones. Los márgenes de acción del Estado se restringen, la relación Estado-sociedad se modifica y el Estado se vuelve a reestructurar tanto en relación con estos nuevos factores internos como con los externos dando a luz la emergencia del nuevo modelo: el Estado postsocial o neoliberal.

## CAPITULO 2

### **DEL INDUSTRIALISMO SUSTITUTIVO A LA ECONOMÍA DE LIBRE MERCADO**

*“La economía argentina ha sufrido una serie de importantes cambios estructurales en las últimas dos décadas. Estos cambios, que afectan a las estructuras productivas en su raíz, han sido particularmente intensos en el sector industrial. Si bien el nuevo modelo de industrialización que se perfila en el país no se ha terminado de definir, es evidente que la etapa actual difiere sustancialmente de lo que era el modelo basado en la sustitución de importaciones, que rigió en el país desde principios de la década del treinta hasta fines de los setenta.”*

*B. Kosacoff, 1993*

El Estado benefactor en la Argentina se caracterizó desde la posguerra por la regulación del mercado, el compromiso social capital-trabajo, la intervención estatal en la reproducción social y la garantía de derechos sociales. Si bien con intermitencias, debido a los continuos cambios de régimen, sus rasgos más notables fueron poner énfasis en el empleo público, el desarrollo industrial y la autonomía económica nacional. A diferencia del Estado de bienestar de los países centrales -caracterizado por el impulso de planes sociales con coberturas de carácter universalista-, la naturaleza de la intervención estatal estuvo dada aquí por su incidencia en la reproducción de la fuerza de trabajo, mejoramiento de la infraestructura, promoción del empleo y del desarrollo. Como dice Alberto Minujín: "En efecto, el 'Estado de bienestar' sólo parcialmente llega a implantarse en la Argentina, dejando importantes áreas sociales y grupos de población sin cubrir".<sup>1</sup>

El Estado de bienestar o social parte aquí de una situación más precaria que la de los países centrales, de allí que la administración pública ocupe mayores espacios y áreas. La necesidad de desarrollar y modernizar el país es más producto de la voluntad estatal de alcanzar estos logros que de un movimiento natural del sector privado. De allí el enorme porcentaje de la producción total del país en manos de las empresas públicas y del empleo, siendo este Estado asociado al modelo industrialista sustitutivo predominante durante más de cinco décadas. A partir de 1930 pierde vigencia el modelo agroexportador y la industria pasa a ocupar un lugar de privilegio en la economía -como dice B. Kosacoff- bajo la modalidad del denominado "proceso de sustitución de importaciones": "En particular en su segunda fase, que comenzó en 1958, las actividades industriales fueron el motor del crecimiento de la economía, creadora de empleos y la base de acumulación del capital. Asi-

<sup>1</sup>. A. Minujín, *Cuesta Abajo. Los nuevos pobres en Argentina*, Buenos Aires, Unesco, 1992, pág. 20. Esta característica fue un rasgo particular que asumió el Estado social en gran parte de América Latina. Como señala D. Ibarra: "Más que controles reguladores de la actividad privada o la recreación de instituciones de beneficio social, la intervención pública en América Latina se dirigió, en la enorme mayoría de los casos, a poner en marcha empresas directamente productivas. Más que Estado benefactor, hay un Estado promotor que se ocupa de alentar pero también de suplir los cuadros usualmente débiles de los empresarios privados". *Rev. de la CEPAL, op. cit.*, pág. 62.

mismo, se fue generando una capacidad tecnológica sumamente destacada en el ámbito latinoamericano.”<sup>2</sup>

## 2.1 LA ECONOMÍA POLÍTICA DEL INDUSTRIALISMO SUSTITUTIVO

La intervención del Estado en la producción comienza a desarrollarse con mayor continuidad a partir de la crisis del '30. Los conservadores empiezan a implementar medidas reguladoras como consecuencia del resquebrajamiento del mercado internacional (Juntas reguladoras, Banco Central, etc.). Con posterioridad, el peronismo, en los '40, legitima los criterios intervencionistas para favorecer la inclusión de la clase trabajadora y el desarrollo industrial protegido y un rol económico del Estado activo. Y luego, el desarrollismo lo va a prolongar con un rol más inductor de la inversión industrial extranjera, promotor del desarrollo y de la difusión tecnológica.

De allí que si definimos el modelo de acumulación como la forma predominante de valoración del capital, los patrones de reproducción, inversión y usufructo del mismo, durante las cinco décadas anteriores este fue conformado por **la sustitución de importaciones**: promoción de la demanda interna, política industrial de protección con altas tarifas, sistema redistributivo mediante arbitraje estatal en el conflicto salarial y una industrialización subvencionada por el Estado. Este complejo sistema implicó un tipo de relación Estado-economía sumamente estrecho, una subordinación del mercado al control político para ser receptivo a demandas sociales de grandes colectivos y tasas de crecimiento que, si bien no fueron altas, permanecieron constantes durante más de cuatro décadas.<sup>3</sup>

<sup>2</sup>. Bernardo Kosacoff, “La industria argentina: un proceso de reestructuración desarticulada”, en **El desafío de la competitividad**, *op. cit.*, pág. 13.

<sup>3</sup>. El desarrollo se basaba en tasas de ganancia que estaban por encima de la tasa de interés de beneficio, en muchos periodos, nulo. Entre 1946 y 1974 las cifras del PBI aumentaron en promedio 3,5% al año. Es un desempeño relativamente pobre comparado con otras economías de similar grado de desarrollo pero contrasta vivamente con el estancamiento posterior al 76. Ver Dietrich Rueschmeyer y Peter B. Evans, “The State and Economic Transformation: Toward an Analysis of the Conditions Underlying Effective Intervention” (págs. 44-77) en **Bringing the State Back In**, Ed. Peter Evans, Dietrich Rueschmeyer y Theda Skocpol, Cambridge Univ. Press. New York, 1985.



Para el estructuralismo cepaliano, el Estado fue considerado como el agente principal del desarrollo o corrector de “los fallos del mercado”, el sujeto efectivo de la estrategia de desarrollo económico y social basado en los déficit de dinamismo del sector privado, privilegiándose el intervencionismo estatal y el proteccionismo sobre las industrias domésticas. La teoría cepaliana, que alentaba el Estado “empresario”, fue la más influyente sobre las políticas de los gobiernos que se sucedieron entre fines de los '50 y de los '60, y adoptada para superar la crónica dependencia comercial externa de las economías latinoamericanas. Fue una elaboración conceptual de políticas que, en realidad, eran aplicadas ya con anterioridad por gobiernos nacional-populares. Esta concepción del Estado planificador de la Cepal -de acuerdo con M. Hopenhayn- “fue, a medias, la invención de un concepto inédito de Estado, y a medias, el descubrimiento de un tipo de Estado que desde los años '30 se insinuaba de hecho en distintos países de América Latina. En otras palabras, el modelo de Estado Planificador fue la reconstrucción teórica, consistente y unitaria de lo que se daba de manera fragmentaria y espontánea en la práctica”.<sup>4</sup>

En este modelo, el Estado tuvo un rol distributivo y buscó unir el desarrollo con la integración del territorio nacional ya que hasta el '30 el país estaba básicamente articulado a la Pampa húmeda y al modelo de acumulación agroexportador.<sup>5</sup> Con posterioridad, no sólo se convertirá en un Estado interventor, sino en agente de construcción política de un nuevo bloque, que buscará desplazar la hegemonía de las oligarquías del modelo primario-exportador por la de burguesías industriales consolidadas al calor del proceso sustitutivo.

<sup>4</sup> M. Hopenhayn, *op. cit.*, pág. 9. También ver Albert Hirschman, **The Strategy of Economic Development**, Yale University Press, New Haven, 1958.

<sup>5</sup> Como señalan B. Kosacoff y Gabriel Bezchinsky, a partir de “fines de la década del cincuenta y durante los años sesenta, las empresas transnacionales fueron el actor central en el período de profundización del proceso sustitutivo de importaciones, liderado por los sectores metalmecánicos y petroquímico. Esta etapa se caracterizó por la excelente performance del sector industrial, que se desempeñó como el motor del crecimiento económico hasta mediados de los años setenta.”, “De la sustitución de importaciones a la globalización”, en **El desafío de la competitividad. La industria argentina en transformación**, Bernardo Kosacoff (comp.), Buenos Aires, CEPAL, Alianza Editorial, 1993, pág. 251. Ver también de Buisson, I, y Mols, M. (comps.) **Entwicklungsstrategien in Lateinamerika in Vergangenheit und Gegenwart**, Paderborn, 1983.

Este modelo de acumulación es también denominado “desarrollo hacia adentro”, modelo de regulación “fordista”, de “compromiso keynesiano” o de capital centrado en el Estado y basado en la sustitución de importaciones.<sup>6</sup> Sin embargo, conviene diferenciar entre las potencialidades del modelo planificador del Estado social y su realidad concreta. Los gobiernos que se sucedieron luego del '55 mostraron una alta confrontación entre líneas liberales y desarrollistas, produciéndose continuos avances y retrocesos que impidieron una política económica coherente. Por un lado, presiones para volver a la orientación agropecuaria exportadora, por otro, para profundizar el proceso de industrialización sustituti-va.

Si bien hay causas exógenas que determinaron el comienzo del cambio del patrón de acumulación en los '70 (aumento de los precios del petróleo), la forma singular que adopta la crisis en la Argentina es el resultado de la conjunción de factores externos e internos y aparece como *crisis fiscal del Estado*. La crisis fiscal se produce por un desequilibrio generado a partir de la menor productividad y disminución de la capacidad contributiva y, a la vez, por aumentos crecientes del gasto y de las demandas sobre el aparato estatal, lo cual tiende a generar un proceso inflacionario cada vez más incontrolable. El Estado deja de ser un agujero negro que todo lo puede absorber. De acuerdo con Gert Rosenthal, el gasto público aumentó con mayor velocidad que los ingresos públicos, debido a que las bases tributarias no se ampliaron al mismo ritmo y a que en muchos casos se fue erosionando el cumplimiento impositivo. “Esta divergencia entre gastos e ingresos de por sí involucraba una tendencia al funcionamiento deficitario del fisco, que alcanzó niveles diversos hasta 1982. En algunos países y períodos, tales déficit fiscales permitieron que el Estado cumpliera sus funciones promotoras del desarrollo y redistributivas sin mayores perturbaciones macroeconómicas, captando recursos externos del sector privado interno. En la mayoría de los casos, sin embargo, implicaron un financiamiento inflacionario. El acelerado endeudamiento de la década de los setenta y las crisis financieras internas agre-

<sup>6</sup>. Al respecto, ver de G. O'Donnell, “Estado, democracia y ciudadanía”, *op. cit.*, pág. 79.

garon un peso insoportable a los gastos fiscales, convirtiendo –en la mayoría de los países– la fragilidad fiscal subyacente en crisis fiscal manifiesta.”<sup>7</sup>

No obstante, las teorías que explican la crisis del Estado de bienestar en la Argentina no revelan gran consenso y lo hacen a través de tres procesos habitualmente analizados por separado:

–*El agotamiento del modelo sustitutivo*. Este enfoque muestra las dificultades del Estado para garantizar la expansión industrial sostenida y la incorporación social sin un creciente conflicto distributivo (Díaz Alejandro, 1982). Se trataría del recrudescimiento a comienzos de los '70 de *la crisis de balanza de pagos*, una situación que convulsionaba periódicamente la economía argentina desde su misma génesis: la contradicción que generaban nuestras principales exportaciones primarias –compuestas por “bienes salario”– y la política de fomentar la industrialización liviana que, al propiciar mayor demanda interna, aumentaba el consumo y achicaba los bienes a exportar. El aumento de bienes industriales importados, por la misma necesidad creciente de insumos que demandaba el industrialismo sustitutivo, generaba cíclicas crisis de balanza de pagos, que eran disparadoras de crisis políticas. En términos politicológicos, la modernización activaba al sector popular, aumentaba sus expectativas y acrecentaba el “sentido de amenaza” sobre las clases altas, generándose una situación conflictiva entre dos coaliciones distributivas: la industrial-urbana y la exportadora-agraria, un conflicto saldado por sucesivos golpes militares, habitualmente equilibradores en favor del sector agrario y de las devaluaciones (O'Donnell, 1972).

Ante la incapacidad para expandir en forma considerable y dentro de un breve plazo las exportaciones tradicionales y de manufactura, el proceso de industrialización por sustitución de importaciones desembocaba en un grave estrangulamiento externo. Esto originaba drásticas rectificaciones en la política económica tendientes a reducir este desequilibrio, lo cual llevaba al estancamiento y a la acentuación de las presiones inflacionarias. Esta cri-

7. Gert Rosenthal, en “La magnitud del aparato estatal como centro de los debates: Las razones y las consecuencias”, **Comisión Económica para América Latina**, ONU, 1991, pág. 21.

sis cíclica a comienzos de los '70 se profundiza por aumentos de los costos internacionales –crisis del petróleo– mostrando un nuevo e inesperado fenómeno: *inflación con recesión*.

La inflación fue un problema permanente hasta entonces, pero había permitido vía emisión controlar los recursos sin recurrir a procedimientos tributarios. Recursos que se usaban para financiar proyectos industriales, infraestructura o servicios sociales requeridos por la industrialización. Pero ahora se trataba de la declinación de la tasa de ganancia juntamente con el aumento del conflicto social. Recesión e inflación conjunta constituían un problema que ya no podía resolverse con el instrumental keynesiano. Por otra parte, la regulación del ciclo económico y el pleno empleo habían generado un creciente poder de la fuerza de trabajo para disputar la distribución del ingreso. En ausencia de recesión, la inflación fue la respuesta al poder de los trabajadores.<sup>8</sup> En el “Rodrigazo” se produce la conjunción de la crisis fiscal, del pacto social del '74, y alta inflación en un círculo vicioso: la puja del sindicalismo por mayores salarios y el desplazamiento a la vez por parte de los empresarios de esos aumentos a los precios.

Otra línea argumental sobre el agotamiento del modelo sustitutivo señala que se habría acabado *“la etapa fácil” de la sustitución de importaciones* (Faynzilber, 1988). El pasar de las industrias livianas metalmecánicas a las de base y aumentar las exportaciones industriales para no depender de las agrarias presuponía dar un salto en la productividad y en las opciones estratégicas de inversión que no se dieron. Se habría producido un atraso en el abandono de la estrategia de sustitución de importaciones y en la adopción de otra orientada a las exportaciones. Consecuentemente, se generó un excesivo proteccionismo que promovió una industrialización deficiente y poco competitiva y una clase empresaria acostumbrada a ser “asistida” por un Estado “prebendalista”. La estatización exagerada provocaba estancamiento reduciendo los espacios para la empresa privada y distorsionando los precios relativos. Las distorsiones que el “capitalismo de Estado” generaba en el mer-

<sup>8</sup>. Aldo Isuani, “Bismarck o Keynes, ¿quién es el culpable?” Notas sobre la Crisis de Acumulación, en **El Estado Benefactor. Un paradigma en crisis**, A. Isuani, R. Lo Vuolo, E. Tenti Fanfani, Miño Dávila, Buenos Aires, CIEPP, 1991, pág. 21.

cado interno se superponían a la sobrecarga de demandas sociales asumidas por el Estado en virtud del pacto social. La crítica neoliberal sobre el agotamiento del modelo sustitutivo descansa, a su vez, en los efectos de la inflación de expectativas y demandas que dicho Estado despertaba, buscando explicar la crisis por el aumento sostenido del gasto público, lo que provocaba un creciente déficit presupuestario impactando negativamente sobre la estabilidad monetaria.<sup>9</sup>

Este Estado desalentaba la inversión al proteger en exceso a un empresario “rentista”, produciendo una hipertrofia administrativa y regulatoria que generaba tensiones entre esa lógica burocrática y las múltiples provenientes de la sociedad civil. La existencia de un empresariado vinculado al gasto estatal y orientado al favoritismo de los funcionarios de turno terminaba configurando un Estado “barato” para los costos de producción, pero que generaba el denominado “impuesto inflacionario” para el conjunto (J. Leach, 1989). La crítica neoliberal al Estado benefactor se sintetiza en que desincentivaba la inversión, generaba procesos de redistribución del capital al trabajo que reducían el excedente capitalista y se traducían en menores recursos para la inversión, estimulaba un aumento excesivo de las demandas y expectativas hacia el Estado –en lo referido a reclamos salariales y exigencias de consumo de los trabajadores.<sup>10</sup>

Las diferencias de explicación sobre el agotamiento del modelo sustitutivo entre perspectivas neoliberales y neoestructuralistas es que las primeras cargan el acento sobre el exceso de demandas, mientras que las segundas lo hacen sobre empresarios no verdaderamente capitalistas, que vivían a costa del Estado. El agotamiento del industrialismo sustitutivo cruza diversas corrientes y, si las neoestructurales muestran errores y limitaciones del modelo, para las neoliberales toda la concepción del proteccionismo fue equivocada.<sup>11</sup>

9. Martín Hopenhayn, “Crisis de Legitimidad en el Estado Planificador”, **CEPAL** (mimeo), 1988, pág. 75.

10. Ver Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas, **El fracaso del estatismo**, Buenos Aires, Sudamericana, 1987.

11. Las opciones de desarrollo industrial en la región, vistas en perspectiva histórica, fueron percibidas como una “aventura poco realista” (tesis neoliberal) o un proyecto incompleto (“industrialización trunca”), tesis de origen más cepalia-

-*El endeudamiento externo.* Este enfoque muestra que la política posterior a 1982 –año en que suben las tasas de interés internacionales y se produce la crisis mundial del endeudamiento– se explica por la necesidad de lograr superávit fiscal para poder pagar los servicios de la deuda contraída durante la dictadura y luego legitimada por los gobiernos democráticos. La crisis mexicana de la deuda retrae a los bancos a otorgar nuevos créditos, y desde allí hay que comenzar a pagar.

La dictadura militar endeudó severamente al país, pero los recursos obtenidos no se aplicaron a la inversión productiva o al mejoramiento tecnológico, sino que sirvieron para endeudar a las empresas públicas, subsidiar a los nuevos grupos económicos y realizar cuantiosos gastos de defensa (Basualdo, 1987, E. Calcagno, 1989). Se trató de un círculo perverso que explica la dinámica posterior: el endeudamiento privado fue transferido al Estado y los mismos intereses que habían contribuido a endeudarlo serán los posteriores compradores de las empresas públicas con los bonos de una deuda externa devaluada. A partir del endeudamiento, el Estado debe estabilizar la economía dependiendo de los “fondos frescos” proporcionados por las agencias internacionales, pero que se obtienen a condición de achicar el gasto y privatizar. El Estado se desmantela, pero no por un problema endógeno, sino por esta relación perversa que vincula endeudamiento a condicionalidades de los organismos de crédito internacionales (“consenso de Washington”) y presión de los grupos locales por una mayor liberalización de la economía.<sup>12</sup>

Este proceso habría llevado al predominio del capital financiero especulativo sobre el productivo y a una deliberada desestructuración de la industria nacional. Es que la apertura económica a

no. Ver de Fernando Fajnzylber, **La industrialización trunca de América Latina**, Ed. Nueva Imagen, México, 1983, cap. 1, pág. 19. De Hugo Nochteff, “Constraints on the transition to a dynamic economic system in Latin America. An approach to some socio-economic conditionants for development: The Argentine Case”, en **FLACSO**, Documentos e Informes de Investigación, dic. de 1993.

<sup>12</sup>. E. Lahera, *op. cit.*, y también William C. Smith, “Hyperinflation, Macroeconomic Instability and Neoliberal Restructuration in Democratic Argentine”, ponencia del **XV World Congress of the International Political Science Association**, Buenos Aires, Arg., July 21-25; Basualdo y otros, *op. cit.*, pág. 181.

que indujo la dictadura no habría buscado tanto producir una reconversión económica como política, desestructurar las condiciones productivas donde el bloque populista se reconstituía.<sup>13</sup> No habría un agotamiento natural del modelo sustitutivo, sino que se lo quiebra expreso. Para ello se desplaza el centro del proceso económico desde la producción industrial hacia la valorización financiera del capital, alentándose la internacionalización financiera de los capitales locales más poderosos y las empresas transnacionales diversificadas.

Luego de que a mediados de los '80 se hubiera ahuyentado el peligro de un quiebre financiero regional, a través del FMI y el Banco Mundial, las naciones acreedoras consiguen reprogramar los pagos de las naciones deudoras y ayudar a revertir la crisis financiera. Pero en este proceso fueron esos mismos bancos extranjeros los verdaderamente rescatados y no las naciones latinoamericanas. Es que a comienzos de los '80 estos bancos estaban fuertemente cuestionados por la opinión pública de sus respectivos países. Los préstamos para poder pagar la deuda permitieron desarrollar una supervisión creciente sobre las posiciones financieras de los países de la región y monitorear sus presupuestos. A partir de allí se implementan programas de austeridad que permitían obtener nuevos préstamos pero que exigían reducir el gasto gubernamental, abrir la economía y aumentar los recursos. Se trató de nuevas relaciones de fuerza Norte-Sur, donde los condicionamientos impuestos por los países centrales para llevar a cabo esta reestructuración fueron particularmente altos: como señala J. Nelson: "los historiadores recordarán los '80 como una época extraordinaria y largamente inversa en las relaciones económicas Norte-Sur. El colapso internacional finalmente fue sorteado, pero el precio fue alto y pagado principalmente por las naciones pobres".<sup>14</sup>

<sup>13</sup>. Adolfo Canitrot, "La disciplina como objetivo de la política económica: un ensayo sobre el programa económico del gobierno argentino desde 1976", *Estudios CEDES*, Buenos Aires, Vol. 2, núm. 6, 1981.

<sup>14</sup>. J. Nelson, *Programas de Ajuste en América Latina*, 1988. El número de pobres en América Latina se elevó casi el 25% sólo entre 1985 y 1990, totalizando 108 millones de personas (Banco Mundial). También Dharam Ghai en, "Structural Adjustment, Global Integration and Social Democracia", en *United Nations Research Institute for Social Development* (UNRISD), DP, núm. 37. October, 1992, pág. 3.

Es la década perdida para América Latina y de reconversión tecnológica en los países centrales.<sup>15</sup> Por ello, el diagnóstico de la crisis por intervencionismo estatal -argumento del que parten las agencias internacionales sólo para llevar a cabo los programas de ajuste- sólo toma en cuenta uno de los factores, ya que el crecimiento previo se debió también a ese mismo intervencionismo, desconociendo que la crisis fiscal a que fue llevado el Estado por el endeudamiento es la que lo termina por inmovilizar y transformar en obstáculo más que en promotor del desarrollo. La crisis fiscal del Estado se agrava por el endeudamiento, haciendo que el sector público resulte transformado en Estado "benefactor", pero respecto de unos pocos actores, y esto es lo que genera la profunda e irreversible crisis económica y financiera de un sector público crecientemente empobrecido y deteriorado.<sup>16</sup>

En este diagnóstico se fundamenta la elaboración vinculada a "la ofensiva neoliberal", que explica este proceso de desnacionalización y desmantelamiento estatal. Una ofensiva no sólo en términos de política pública, sino también ideológico-culturales, en búsqueda de promover una concepción basada en todas las bondades asociadas al funcionamiento del libre mercado. Por ello, el diagnóstico de la crisis por intervencionismo estatal -argumento del que parten las agencias internacionales- para llevar a cabo los programas de ajuste sólo toma en cuenta uno de los factores, ya que el crecimiento previo se debió también a ese mismo intervencionismo, desconociendo que la crisis fiscal a que fue llevado el Estado por el endeudamiento es la que lo termina por inmovilizar y transformar en obstáculo más que en promotor del desarrollo (Bresser Pereira, 1990).

<sup>15</sup>. De acuerdo con Jorge Schvarzer, "La región paga parte de la deuda, pero a costa de un déficit endémico del sector público, que se vuelca en el deterioro cada vez más grave de los servicios de educación y salud, de la infraestructura, de los salarios de los agentes públicos, y de las expectativas mismas de crecimiento." (...) "En definitiva, el ajuste se justificó en la región por la urgencia para pagar. Después de casi una década se revela más claro que nunca que esa urgencia no permitió ni pagar ni crecer. Su único resultado consistió en resolver el problema coyuntural del equilibrio contable de los bancos acreedores, pero no el largo plazo. La experiencia del sudeste asiático exhibe, por contraste, las ventajas de crecer primero para pagar después, en "Los noventa: una crisis de larga gestación, Estado, nuevo orden económico y democracia en América Latina, Ed. Nueva Sociedad, Caracas, 1992, pág. 124-125.

<sup>16</sup>. E. Basualdo y otros, *op. cit.*, pág. 185.



Esta corriente interpretativa que explica la crisis fundamentalmente en el endeudamiento corre el riesgo, no obstante, de ver sólo uno de los factores que influyen en este proceso. Porque cuando se habla del proyecto neoliberal a veces se lo hace como algo totalmente urdido por determinadas elites e intereses, dejando de considerar la crisis del anterior modelo de acumulación así como también los constreñimientos objetivos derivados de la globalización de la economía.

- *Globalización.* Esta tercera explicación se centra en los cambios profundos producidos en el sistema capitalista a nivel mundial de comienzos de los '70. Con la no convertibilidad del dólar en los EUA, la crisis del petróleo, la revolución tecnológica y la crisis en la tasa de ganancia, habría comenzado una nueva era. Esta termina de consolidarse en términos políticos con la caída del muro de Berlín y la expansión de la economía capitalista al conjunto del globo. Con el reciclaje de los petrodólares a los países endeudados se produce la concentración del poder financiero en los EUA y comienzan los primeros síntomas de constitución de un mercado global.

Esta tendencia globalizadora se conforma por una creciente interdependencia que se establece por flujos financieros más que por bienes y servicios. Los Estados se ven enfrentados a un capitalismo agresivo por las conquistas de mercados a nivel global. Esto tiene que ver con el derrumbe del sistema de posguerra de Bretton Woods, de tasas de cambio basadas en una paridad fija del dólar con el oro en 1971, reemplazado por un sistema de tasas de cambio flotantes. El derrumbe del sistema de tasas de cambio fijas tiene como resultado que los Estados nacionales se encuentran ahora mucho más directamente subordinados al flujo global de dinero: la adopción por un Estado nacional de políticas aparentemente dañinas a los intereses del capital conduce ahora a reacciones mucho más rápidas en los mercados de dinero y al debilitamiento de la moneda nacional (Clarke, 1988; Bonfeld, 1990).

En este sentido, se puede afirmar que los Estados nacionales buscan atraer y retener el capital dentro de sus territorios: "lo que esto significa -como señala H. Holloway- cambia radicalmente con la nueva liquidez del capital. La competencia entre Estados pa-

ra atraer su parte del capital se intensifica obligando a todos los Estados nacionales a encontrar nuevas formas de hacerse atractivos para el capital".<sup>17</sup> Lo nuevo es la constitución de un sistema económico que funciona como una unidad a nivel mundial en tiempo real: "En otras palabras, cada vez puede hablarse menos de economías nacionales, sino de espacios políticos nacionales que operan en una trama indisoluble de procesos económicos mundiales."<sup>18</sup>

Asistimos a una etapa de globalización o mundialización que se caracteriza –como señala R. Petrella– porque: a) alcanza al conjunto de fases de concepción, de desarrollo, de producción, distribución y de consumo de bienes y servicios; b) desborda las estrategias de un capitalismo industrial nacional. Es decir, tiende a la desaparición gradual de los principios, reglas y modos de organización y de valorización de los recursos materiales e inmateriales del sistema "nacional" (Estado nacional, economía nacional, derecho nacional, soberanía nacional). Los procesos de internacionalización y multinacionalización –dice este autor– habían parcialmente quebrantado la unidad y coherencia de los sistemas nacionales y la mundialización implicaría el fin de lo nacional en tanto lugar de pertenencia estratégica para los sectores económicos.<sup>19</sup>

El mundo se mueve fuertemente hacia un solo mercado de bienes, servicios, tecnología y capital. En este contexto, el Estado ya no puede mantener la economía cerrada ni niveles de subsidios y protección como antes so riesgo de aumentar la inflación y la fuga de capitales. Debe aumentar el grado de competitividad y productividad de las empresas para que su mercado no sea penetrado e impedir que los flujos económicos busquen mejores oportunidades en otro lado. Requiere constituir climas favorables para la inversión y llevar a cabo una economía en favor del capital y flexibilizar el mercado de trabajo. El poder de amenaza pasa así del sector trabajo al capital. Con el capitalismo global aparece otra amenaza para el Estado, que ya no proviene del movimiento obrero

<sup>17</sup>. John Holloway, "La Reforma del Estado: Capital Global y Estado Nacional", en **Perfiles Latinoamericanos**, FLACSO, núm. 1, dic. de 1992, pág. 27.

<sup>18</sup>. Manuel Castells, *op. cit.*, pág. 24.

<sup>19</sup>. Ricardo Petrella, **La mondialisation de l'économie: une hypothèse prospective**, Futuribles, Paris, 1989.

(amenaza revolucionaria), como el peligro proveniente de la movilidad del capital, de la ingobernabilidad por hiperinflación, y de quedar aislado de los circuitos de crédito internacionales.

Esta última explicación asocia la reforma del Estado con el inevitable producto de los constreñimientos derivados de un proceso de inserción en la economía globalizada. No obstante no distingue las particularidades que tal proceso de globalización adopta en la región y en particular en la Argentina, sobre todo, al producirse esta reconversión económica con endeudamiento externo y en un largo período de estancamiento.

Pero estas tres explicaciones de la crisis basadas en los límites del modelo de acumulación sustitutivo, el endeudamiento y la globalización, ¿pueden tener una síntesis superadora? Si una de ellas muestra las insuficiencias endógenas del modelo, la otra, el perverso círculo constituido por endeudamiento y el poder de los grupos económicos, y la tercera, la demanda de integración a un mundo con mayor competitividad como condición *sine qua non* para subsistir, estas tres teorías se han utilizado aisladamente para explicar la crisis del Estado y con diversas finalidades ideológicas. Las lecturas de la crisis no convergieron en sus aportes, sino que ayudaron a legitimar determinadas políticas: desde la interpretación del Plan Austral a mediados de los '80, basada en los límites del industrialismo sustitutivo, hasta el Plan de Convertibilidad a comienzos de los '90, basado en los constreñimientos derivados de la globalización.

En realidad, a los elementos objetivos que proporcionan estas tres teorías para la explicación de la crisis debe sumarse, la incidencia de un comportamiento empresario particular. En una economía que conservaba todavía fuertes patrones extractivos, se trató de una clase industrial orientada por la ganancia rápida, prebendalista, que no integraba la producción hacia adelante y que nunca se independizó plenamente de la concepción liberal dominante. A ello se sumó un Estado que protegió esos comportamientos poco competitivos, que después se endeudó facilitando de ese modo que la economía nacional fuera luego presa fácil de la globalización.

## 2.2 DEL ENDEUDAMIENTO AL PLAN BRADY

La transformación y pasaje del modelo de acumulación sustitutivo al nuevo se va a realizar a través de políticas de ajuste diferentes de los programas de estabilización aplicados en décadas previas. El ajuste busca un cambio estructural de la relación economía-Estado. Los economistas dejan de señalar “las fallas del mercado” para dedicarse a identificar “las fallas de la intervención estatal” (burocratismo, excesos reguladores, falta de iniciativa, desperdicio, paternalismo del Estado benefactor y cargas impositivas abusivas).<sup>20</sup> Los programas de ajuste apuntan a que las economías nacionales se adapten a las nuevas condiciones de la economía mundial caracterizadas por los cambios tecnológicos que demandan más flexibilidad dentro de las empresas, una mayor descentralización de la producción, así como por mercados mundiales más competitivos e inestables (Cortazar, 1989).

Los ajustes estructurales tienen un doble objetivo: el macroeconómico, como provisión de recursos externos para equilibrar la balanza de pagos deteriorada por el endeudamiento y recuperar los equilibrios externos mediante el control de la demanda agregada; la reducción del gasto público, de la inflación y el aumento de la balanza comercial o del ingreso de capitales que permitan solventar las erogaciones por el servicio de la deuda; y el microeconómico, como velar por la eficacia de la economía, por un uso más eficaz del capital y de los factores de producción.<sup>21</sup> Pero los ajustes, tanto los de los '80 como los de los '90, todos tienen la misma finalidad, poder hacer frente a las obligaciones contraídas con el exterior.

- *Autoritarismo y endeudamiento.* La intervención militar del '76 adquirió un carácter fundacional, tanto por las modalidades sistemáticas que adquirió la represión como por el tipo de política económica que inaugura. El régimen militar comienza a desarticular el anterior Estado a partir de una apertura económica irrestric-

<sup>20</sup>. Al respecto, ver Sunkel, O. y Zuleta, G., “Neoestructuralismo versus neoliberalismo en los noventa”, *Revista de la CEPAL*, núm. 42, 1990.

<sup>21</sup>. Floreal Forni, Alfredo E. Lattes, Javier Lindembom, “Políticas Públicas de Integración Social. Argentina”, Buenos Aires, *CLACSO*, agosto de 1992 (mimeo).

ta, la entrada masiva de capitales con fines especulativos, eliminación de regulaciones, toma de créditos en el exterior y liberación del sistema financiero, medidas todas estas que terminarán provocando recesión y desindustrialización.

El Estado éste se orienta a transferir sus recursos a los grandes grupos económicos mediante subsidios financieros, regímenes especiales de promoción industrial muchas veces de proyectos poco viables, sobrepuestos en las compras del Estado, estatización directa de la deuda, etc. La política monetarista de Martínez de Hoz desarticula a sectores de la producción pero sin contraprestación ninguna en términos de mayor productividad, crecimiento o estabilidad económica.<sup>22</sup>

A su vez, esta respuesta local frente a la crisis no fue la de avanzar en el sentido de aprovechar los logros tecnológicos acumulados en la etapa anterior, superando sus dificultades, sino la de intentar una reforma estructural asociada a la apertura de la economía, cuyo fracaso concluyó con un proceso de desarticulación productiva y de varias de esas áreas estratégicas.<sup>23</sup> Es la etapa del *ascenso neoliberal*, cuando se derivan crecientes recursos públicos hacia los grupos económicos buscando terminar con las cinco décadas de "estatismo" y reducir la capacidad de veto del sector trabajo.<sup>24</sup> Fueron políticas anticipadas un año antes, durante el gobierno de Isabel Perón con el "Rodrigazo", cuando se licuaron los incrementos salariales realizando una brusca transferencia de riqueza desde los sectores del trabajo y de la producción hacia los especulativos. Del Estado 'impulsor' se pasó al reasignador de recursos de un sector a otro de la economía, y de todos ellos hacia el exterior, con una brusca caída del salario real y del nivel de ocupación.

<sup>22</sup>. Al respecto, ver de J. Schvarzer, "J. Martínez de Hoz: la lógica política de la política económica", CISEA, Buenos Aires, 1983; de A. Canitrot, "La política de apertura económica (1976-81) y sus efectos sobre el empleo y los salarios. Un estudio macroeconómico", Proyecto PNUD/OIT, 1983; y de Sourrouille, J.V., Kosacoff, B. y Lucangeli, J., **Transnacionalización y política económica en la Argentina**, Buenos Aires, Centro Editor de América Latina, 1985.

<sup>23</sup>. B. Kosacoff y G. Bezchinsky, *op. cit.*, pág. 253.

<sup>24</sup>. Daniel García Delgado, "El ascenso del Neoliberalismo", en CIAS, Buenos Aires, núm. 282, diciembre, 1982.

En este período no sólo se produjo el endeudamiento -que fue de 7.800 millones de dólares a finales del 76 hasta los 45.000 de 1982-, sino que esos recursos, a diferencia de otros países de la región, que los utilizaron para la inversión y recambio tecnológico, fueron utilizados aquí especulativamente o transferidos al exterior. El fracaso del régimen militar, tanto en términos económicos, políticos como militares va a condicionar todo el proceso posterior.<sup>25</sup> El desplome de la modalidad de financiamiento externo existente hasta 1982 -crisis de la deuda- afectó de manera más que proporcional al sector público, ya que éste se hizo cargo de la deuda privada asumiendo una parte desproporcionada del costo del ajuste en las nuevas condiciones.<sup>26</sup>

-*Transición y heterodoxia.* Luego de 1983, la democracia tendrá que enfrentar un dilema en términos de resolver el pago de la deuda y dar respuestas a las demandas sociales contenidas durante varios años de dictadura. Más allá de las oportunidades iniciales perdidas por el gobierno radical de negociar la deuda externa en forma menos conservadora y de no deslindar la deuda legítima de la ilegítima, a partir del momento en que se decide pagarla en su totalidad, el problema va a consistir en determinar ¿cómo, cuándo y quiénes la van a pagar?

La ecuación política generada por el gobierno en la etapa Grinspun -con una suerte de continuación de manejo keynesiano en el aparato estatal- tampoco parecía percibir los cambios profundos que se habían producido en el Estado y en la sociedad. La fórmula utilizada implicaba una fuerte conflictividad externa e interna -no acuerdos con la banca internacional sumado a un choque contra los sindicatos, fuerzas armadas y oposición-, una ecuación que al poco tiempo se mostró insostenible. La primera novedad importante va a ser, entonces, la introducida por el Plan Austral, el cual propuso desterrar la memoria inflacionaria buscando no contradecir estabilización con legitimación, pero que, sin alianzas sociales y políticas significativas, va a significar un cambio respecto de la ecuación política inicial: acuerdo externo y confrontación interna.

<sup>25</sup>. Jorge Schwartz, "Un modelo sin retorno", CISEA, Buenos Aires, núm. 22 1990.

<sup>26</sup>. Gert Rosenthal, *op. cit.*, pág. 24.

El Austral puede ser visto como un ajuste que intentó articular estabilidad con crecimiento, creyendo que bastaba con modificar la inflación inercial mediante la eliminación de los efectos de la pasada inflación.<sup>27</sup> La heterodoxia intenta controlar la inflación, ajustar, crecer y cumplir con las demandas, y para ello realiza una amplia desindexación de los precios del sector público y privado junto a una reforma monetaria (creación de nueva moneda) para resolver la situación de recesión con inflación.<sup>28</sup> Se trató de un ajuste monetario que, en el primer año de estabilización concitó consenso, pero al no tomar en serio la crisis fiscal y subordinar necesidades económicas estructurales a coyunturas político-electorales -lo cual explica el poco énfasis en la reducción del gasto público- terminará manteniendo las causas inflacionarias. Se paga la deuda mediante financiamiento interno -pagar a los acreedores y seguir transfiriendo recursos a los grupos de poder (el "festival de bonos"), pero sin reducir el déficit fiscal ni llevar a cabo la reforma del Estado.<sup>29</sup>

El programa del Austral se desdibuja dos años más tarde sin lograr contener la inflación ni presentar un modelo de desarrollo alternativo al neoliberal, sólo manteniendo elementos diferenciados con éste en términos del "tempo" necesario para la realización de los cambios estructurales, pero con los siguientes saldos: declinación del nivel de inversión, del empleo, concentración de los gastos del Estado en un reducido grupo de contratistas y alta inflación.<sup>30</sup> A partir de allí, el gobierno intuye la necesidad de encarar la reforma estructural del Estado, pero ha perdido credibilidad y queda a mitad de camino, dejando abiertas las puertas para la hiperinflación.

Luego del 87, el Plan Primavera intentó que no se descontrolasen las variables, pero, al no contar con apoyos en el mundo empresario ni sindical, queda aislado y enfrentado a su propio diag-

<sup>27</sup> Frenkel, R., Fanelli, J.M. y Rozenwurcel, G. "Growth and Structural Reform in Latin America, Where we stand", CEDES, Buenos Aires, 1990.

<sup>28</sup> William Smith, *op. cit.*, pág. 6.

<sup>29</sup> Marcelo Diamand, "La estructura productiva desequilibrada y la doble brecha", Cuaderno Núm. 3 CERE, Buenos Aires, 1988.

<sup>30</sup> Alberto Minujín, "En la Rodada", **Cuesta abajo. Los nuevos pobres: efectos de la crisis en la sociedad argentina**, Alberto Minujín (comp.), UNICEF, Lósada, 1992, pág. 16.

nóstico sobre la crisis de gobernabilidad, porque los que en realidad tenían esa capacidad desestabilizadora eran ahora los empresarios más que los sindicatos (“el golpe de mercado”). Se trató, por tanto, de una estrategia que puso excesivo énfasis en el peligro ofrecido por las fuerzas armadas y sindicatos más que en otras fuerzas sociales y actores.

De este modo, el Plan Primavera no paga la deuda, queda con el excedente para regular el dólar, pero, cuando los organismos internacionales se dan cuenta y no ceden ante el agigantado peligro de que ganase el peronismo, dejan de apoyar el plan. Ya no les interesaba quién estaba en el poder sino cobrar. La pérdida de apoyo del Tesoro norteamericano significó la caída del único sostén que aún tenía el programa, lo que, sumado a la falta de capacidad de gestión del gobierno nacional, lleva al desbarranque hiperinflacionario y a que el gobierno termine devorado por los grupos económicos involucrados en una estrategia de condicionar tanto al gobierno saliente como al entrante.<sup>31</sup>

Puede hablarse de la hiperinflación como de una suerte de “violencia monetaria”. Y así como la etapa anterior fue marcada por la violencia política y la represión, en el modelo que se conforma, la violencia monetaria marcará otro surco no menos significativo de la fase final de la crisis del Estado social. La hiperinflación redujo drásticamente salarios, el consumo y la producción. Los grupos económicos consiguen desplazar brutalmente la decisión hacia sí mismos y los intereses que representan y, por otro lado, consiguen demostrarle a la sociedad que el poder real no siempre reside en las instituciones republicanas.

A finales de los '80 ya no se podía seguir tirando para adelante la crisis fiscal -al no hacer el ajuste, todos siguen haciendo sus negocios y el ajuste no llega a hacer tal-, y lo mismo que con el pago de la deuda, al continuar con las transferencias de divisas al sector empresario y financiero- y la hiperinflación pone en jaque al plan heterodoxo. La posición de los bancos se hace más dura porque ya habían previsionado sus deudas y no corrían el riesgo de declaraciones de moratorias. La experiencia peruana de Alan García había caído en el descrédito y era sancionada con el aislamiento

<sup>31</sup>. Citas de Nochteff y otros.



por el sistema financiero internacional. Las exigencias eran de hierro: no habría credibilidad sin determinado tipo de políticas ortodoxas, y sin credibilidad no habría estabilización.

En este período se muestra la típica encrucijada en que cae el ajuste heterodoxo: la contradicción entre intereses de los acreedores externos y capitales de la industria y contratistas locales; y en términos políticos, entre la realización del ajuste y el logro del consenso electoral.

- *Estabilización y ortodoxia.* El nuevo gobierno democrático va a aplicar el ajuste ortodoxo. En este sentido, la catastrófica forma en que termina el gobierno radical explica la modificación de las apuestas del siguiente. El gobierno peronista intenta despertar confianza con el mundo del poder empresarial más fuerte, hasta el punto de poner al mando de la economía a un grupo económico (Plan Bunge y Born). Realiza una alianza estratégica con el *establishment*, con el cual siempre el peronismo había antagonizado. Las leyes de Reforma del Estado y de Emergencia Económica buscaron reducir el déficit fiscal y liberar el dinamismo económico al sector privado, lo que significó una verdadera ruptura con la concepción de economía mixta del peronismo.

Pero el fracaso del Plan Bunge y Born fue la consecuencia de no haber terminado de dilucidar quiénes ganaban y quiénes perdían dentro de los grupos económicos principales. La alianza gubernamental con algunos grupos financieros y productivos radicados en el país se mostró insuficiente ya que acreedores y financistas tendieron a cuestionar este primer esquema. Al no haber ajuste, perduraban las características anteriores, nadie perdía, todos seguían haciendo sus negocios, el ajuste no llegaba a ser tal y el pago de la deuda era diferido. Los Planes Erman posteriores son parte del “ajuste tardío” que comienza a implementarse a comienzos de los '90, mediante la transformación de la deuda interna en externa, recorte de partidas destinadas a la promoción industrial, reducción de un 50% de los niveles de compras y de la inversión pública.

El “Plan Bonex” es un antecedente importante para el manejo de la deuda pública interna porque hace crecer la capacidad de regulación del gobierno y de disciplinar actores a las nuevas reglas.

Pero el ajuste fiscal impulsado por Erman González tampoco logra éxito, por enfrentarse no sólo a las presiones de los distintos grupos afectados, la escasa densidad tecnoburocrática de su equipo, como por las mismas contradicciones generadas por el estilo político presidencial al cual estaba subordinado. Va a ser el Plan Cavallo, al hacer convertible el austral en dólares, con prohibición del Banco Central de emitir sin cobertura, el que va a lograr una mayor autonomía de la economía de la política y un cambio cualitativo: *una mayor eficacia estatal*.<sup>32</sup>

Este plan se basa en la convertibilidad, la reforma estructural de la economía y el reordenamiento de la deuda interna y externa. Disminuye la discrecionalidad en la toma de decisiones de política económica instrumentada a partir de duras reglas monetarias, fiscales y cambiarias. Es una reforma estructural de la economía mediante el reordenamiento de la deuda externa y el comienzo del pago efectivo y en plazo acotado de la deuda. En abril del '90 el gobierno retoma sus compromisos externos (firma del Plan Brady), cuya finalidad es disminuir la deuda acumulada y asegurar que se paguen los compromisos, lo que significa la regularización de pagos externos durante los próximos 30 años.<sup>33</sup> Si por un lado, con el Plan de Convertibilidad los grandes grupos económicos pierden una importante herramienta de acción, tanto en lo que se refiere a imponer medidas al gobierno como en generar ganancias especulativas con el manejo de la cotización de la divisa, por el otro, ganan con el avance de las privatizaciones.<sup>34</sup>

<sup>32</sup>. Respecto de los resultados más notables del plan, se revela un considerable aumento del nivel de actividad (el PBI incrementó el 8,9% en 1991 y el 8,7% en 1992), se produce una desaceleración del proceso inflacionario, una duplicación en los ingresos tributarios, y una notable expansión del financiamiento internacional (en 1991 la entrada de capitales fue de 5 mil millones de dólares y en 1992 superaron los 12 mil millones de dólares) y del financiamiento doméstico, en particular recomposición del crédito comercial.

<sup>33</sup>. Entre 1982 y 1991 se firmaron 6 "stand by" -créditos condicionados del FMI-; ninguno de los 5 primeros fue cumplido. En el segundo semestre de 1991 se logra un superávit de 2.250 millones vía reducción del gasto, aumento de la recaudación impositiva y previsional, y privatizaciones.

<sup>34</sup>. Alfredo T. García, "Tres años de gobierno", **Realidad Económica**, núm. 109, julio-agosto, 1992. Ver también de Patricio Meller, "Ajuste y reformas económicas en América Latina: Problemas y experiencias recientes" en **Pensamiento Iberoamericano**, núm. 22/23, Tomo II, julio 1992-junio 1993.

El plan parte de acuerdos externos que permiten una autonomía mayor de la política gubernamental respecto de los grupos locales, produciéndose la siguiente paradoja: el ajuste ortodoxo impacta sobre algunos sectores que parecían intocables, permite una cierta capacidad decisional del Estado que termina de tomar distancia de las corporaciones vinculadas al modelo sustitutivo (sindicatos, cámaras mercadointernistas) y, a la vez, poner orden entre los nuevos grupos que se tornan hegemónicos durante los '80 (contratistas, grupos exportadores, banca y acreedores).

El objetivo del plan es devolver al Estado autonomía en una suerte de autoatamiento (la promesa de no emisión) a cambio de recuperar capacidad de decisión y negociar con los acreedores un plan de crédito de facilidades ampliadas. También busca un atamiento de las variables políticas, no ya por lo institucional sino de la capacidad de la política para generar modelos alternativos.<sup>35</sup> De esta manera, se produce un vuelco en las expectativas: el modelo define mayor capacidad de gestión, un orden económico y ganadores y perdedores. Se trata de un ajuste estructural que no sólo va a ser tardío, en comparación con los de Chile y México, sino que se realiza en tiempo récord. Se quiebra la ecuación del anterior gobierno, que pensaba que si hacía el ajuste no podría ganar las elecciones, y ahora ajuste y consenso comienzan a formar parte de la nueva economía política de la estabilización.

Se trata de un ajuste "externo", ya que en él predomina un tipo de interés disciplinador y ordenador de todos los demás: *el de los acreedores*. El Plan Brady es el compromiso de los países endeudados para concretar un ajuste que asegure el pago integral de la deuda y de los servicios refinanciados. La deuda, otrora impagable e incobrable, se vuelve cobrable a tasa y monto ciertos, sin riesgos ni pérdida para los bancos por su corresponsabilidad en esta situación. De este modo se construye un modelo económico más dependiente de lo internacional, la economía se transnacionaliza y

<sup>35</sup>. Para un análisis histórico de las tradiciones políticas y la constitución del equipo técnico (Fundación Mediterráneo) del ministro Cavallo, ver de Enrique N'haux, **Menem-Cavallo. El poder mediterráneo**, Buenos aires, Ed. Corregidor, 1993.

el Estado adquiere un rol disciplinador de conductas internas.<sup>36</sup> El modelo genera expectativas de continuidad y, a la vez, de inevitabilidad.

### 2.3 LA REFORMA DEL ESTADO

Esta política de reforma del Estado apunta a la reestructuración de su aparato productivo y administrativo, con la idea de afirmar la supremacía del mercado por sobre el Estado para optimizar la asignación de recursos.<sup>37</sup> La idea de eficacia aparece como *leitmotiv* de esta reforma basada en privilegiar lo que es rentable y en que cierren las cuentas. Por un lado, ya desde los '70 se habían venido reconvirtiendo los ministerios del Estado de Bienestar. El de Acción Social deja de ser un Ministerio movilizador, generador de una legitimación *ad hoc* de los gobiernos en términos de integración social, pierde gran parte de sus organismos y presupuesto mientras que las políticas sociales se descentralizan y privatizan. La dimensión social se torna subordinada a las variables macroeconómicas y este Ministerio, al quedar sólo con las responsabilidades administrativas de las erogaciones corrientes (que significan un alto porcentaje en salarios), se transforma en gestor ante el Ministerio de Economía y/o Hacienda<sup>38</sup> mientras que la acción social se transfiere a provincias.

El Ministerio de Planeamiento se convierte ya desde los '80 en una Secretaría transmisora de demandas sectoriales sin ningún relieve. Es que si antes el Estado trabajaba con una racionalidad central, una concepción planificadora de mediano y largo plazo, ahora las políticas de estabilización hacen que la planificación reduz-

<sup>36</sup>. El proceso de transnacionalización de la economía, a su vez, conduce a la dolarización de la misma; esto significa que la Argentina pierde su capacidad de moneda. El Estado pierde la capacidad de financiarla vía emisión monetaria, por lo que éste, para cubrir su déficit, recurre al financiamiento interno. Ver, "Argentina: El Estado en el tiempo de las Privatizaciones", *Voces*, núm. 29, abril de 1993, pág. 8.

<sup>37</sup>. Al respecto, ver del C.F.I., "Apuntes sobre la reforma del Estado, Estado y Administración, Documentos sobre la Reforma", Documento Núm. 1, nov. de 1992.

<sup>38</sup>. A. Bustelo, *op. cit.*, pág. 128.

ca su alcance y posibilidades. Declina el planeamiento global de mediano plazo y proliferan los puntuales y referidos al gasto y al corto plazo.<sup>39</sup> La planificación, que tenía una fuerte influencia sobre la Presidencia y luchaba por la cúspide de la jerarquía ministerial, es desplazada por el Ministerio de Economía. De este modo, “la crisis del paradigma modernizador de los años ’70 evidencia la ruptura del nexo planificación / gestión administrativa, como nexo articulador de una estrategia de conjunto que predetermine el uso de los recursos sobre la base de una estrategia o plan, en alguna medida remitible a las prescripciones provenientes del sistema representativo o, en su defecto, a correlaciones de fuerzas claramente identificables entre los actores sociales”.<sup>40</sup>

El Ministerio de Trabajo no representa ya al movimiento obrero en el Estado ni intenta laudar en las contradicciones capital-trabajo, se preocupa más bien por sacar las leyes de desregulación. Su objetivo es llevar a cabo la adaptación técnica del ajuste y cambiar las relaciones laborales vía flexibilización. El Estado se desresponsabiliza de la reproducción de la clase trabajadora y busca que el conflicto de clases deje de atravesar el interior del Estado y se descentralice a nivel de empresa.

El Ministerio de Obras y Servicios Públicos -otrora eje del gasto público- se transforma en el de las privatizaciones y es absorbido por el de Economía. Este último organismo aumenta en poder y se transforma en un **verdadero superministerio** que direcciona y otorga racionalidad a las distintas áreas del gobierno. Es un poder vinculado al equipo económico, que toma el puesto de dirección del Estado. La economía se autonomiza, opera como un ordenamiento neutral de resguardo de equilibrios, como una gestión puramente técnica. Se trata de un poder tecnocrático basado en el conocimiento, el control de la información, en la capacidad de gestión y en reconocimientos internacionales, mientras que la política aparece como una tarea de legitimación eminentemente electoral.

Por último, el Ministerio del Interior también se modifica; si antes era el ministerio más importante del gabinete ahora se ocu-

<sup>39</sup>. B. Hoppenhayn, *op. cit.*, pág. 2.

<sup>40</sup>. Ver al respecto en Antonio Daher, “Neoliberalismo urbano en Chile”, en **Cuadernos del CLAEH**, nr. 57, 1991/1, Montevideo.

pa de la seguridad y su carácter es más técnico. La política principal viene dada desde arriba ya que el ministerio que verticaliza al resto del gabinete es el de Economía. De esta forma, así como cambia la estructura y dinámica ministerial, también lo hace el contenido de las políticas públicas.

1. *-Privatización.* La frase “los ferrocarriles son nuestros” mostraba la doble valencia –económica y política– que tenía la orientación a las nacionalizaciones del modelo anterior. El optimismo sobre las posibilidades de alcanzar el desarrollo y la igualdad estaba puesto en la acción estatal y en la empresa pública.<sup>41</sup> En el nuevo modelo, el desplazamiento hacia el mercado está fundado en la búsqueda de austeridad como forma de resolución de los problemas fiscales. Pero además, las privatizaciones se ven como el medio esperanzador no sólo de suprimir gastos sino de allegar recursos adicionales al tesoro mediante la venta de activos con los que enjugar el desajuste de las cuentas públicas y evitar la crisis fiscal. Según J. Schwarzer, todo el proceso anterior de endeudamiento y concesiones constituyó un deliberado esfuerzo para debilitar las empresas públicas, “produciéndoles una parálisis que se volvió uno de los grandes argumentos centrales para convencer a muchos de la necesidad de privatizarlas”.<sup>42</sup>

Los cambios producidos desde fines de los '70 ponen en crisis al sistema de empresas públicas, motor del crecimiento econó-

<sup>41</sup>. D. Rueschmeyer y P. Evans, *op. cit.*, pág. 57.

<sup>42</sup>. Jorge Schwarzer, “Argentina 1976-1981: El endeudamiento externo como pivote de la especulación financiera”, **Cuadernos del Bimestre**, CISEA, Buenos Aires, 1984. Ver artículos de la Revista **Unidos**, “La fe de los conversos”, Buenos Aires, octubre de 1992. Las privatizaciones –señala M. Twaites– se están haciendo “con el objetivo primordial de obtener los recursos necesarios para satisfacer la deuda externa e interna, y con la hipótesis de que, como expresión del profundo ajuste estructural, significan una importante señal hacia el mercado mundial para atraer capitales. Desde este ángulo, podrían explicarse como intentos del Estado nación de hacerse más atractivo para atraer y capturar el capital que circula por el mundo en su volátil forma financiera. Ello estaría indicando cómo los Estados nación buscan retener el capital dentro de sus fronteras, porque en todo momento de las relaciones sociales capitalistas necesitan reproducir a la sociedad en su conjunto –o al fragmento encerrado en el territorio del Estado nación– como capitalista. De este modo, las privatizaciones constituyen oportunidades de negocios de rentabilidad segura en un momento de difícil valorización productiva del capital, por lo que representan el reparto de las principales áreas entre los capitales concentrados que operan en el territorio nacional –tanto de origen “nacional” como transnacional–, sin ninguna otra lógica que la valorización rentable y el mínimo riesgo, cual es la tónica de los tiempos (...) desde esa perspectiva, la

mico sustitutivo, dada la rigidez de sus mecanismos de producción y administración y la escasa o nula capacidad estatal de financiamiento de la inversión pública que queda a partir del endeudamiento. La crisis de las empresas públicas, muchas hechas con una relación prebendaria con proveedores privados, impacta sobre la sociedad, dada su anterior capacidad de absorber empleo y de subsidiar vía tarifas reducidas el consumo social.

Este proceso de privatización es apoyado por el Banco Mundial, que provee de los fondos necesarios para llevar a cabo los ajustes sectoriales, los retiros voluntarios, y diseñar los planes de privatización.<sup>43</sup> Las transferencias de derechos, reformas estatutarias, basadas en competencias, privilegios, hacen que se liquiden entidades, se otorguen concesiones, premios, licencias, transferencias de exenciones impositivas, diferimiento de pago de créditos, capitalización de créditos y que también se realicen programas para dueños parciales (Programas de Propiedad participada).<sup>44</sup>

Uno de los principales argumentos esgrimidos para llevar a cabo esta política fue la necesidad de mejorar la calidad de los servicios y eliminar la corrupción vinculada a la "patria contratista", a las compras del Estado y los sobrepuestos.<sup>45</sup> Este proceso de transferencias de bienes públicos al sector privado, si bien termina con la "patria contratista", y da lugar a una larga serie de corruptelas, o falta de transparencia en una primera etapa con que se encaró esta política al privatizar rápido y a cualquier precio. También en su im-

venta de las empresas públicas como forma de 'hacerse atractivos' aparece así como un imperativo ineludible en la actualidad y medida en términos de competencia interestatal por el inasible capital, adquiere su racionalidad.", *op. cit.*, pág. 31.

<sup>43</sup> Alejandro E. Rausch, "Monitoring and regulatory aspects of privatisation in Argentina and Latin America", United Nation Development Programme, Oxford, July 1993, pág. 13-14.

<sup>44</sup> Como señala Mabel C. Thwaites Rey, "En el marco de un debate mundialmente extendido sobre el papel y el tamaño del Estado y el rol del mercado, el diseño/implementación de la política de privatizaciones impulsada por el gobierno justicialista a partir de mediados de 1989 significa una verdadera estrategia de transformación profunda de la relación Estado/sociedad y de los vínculos entre los distintos grupos, clases y actores sociales configurados durante largas décadas en la Argentina, y constituye la culminación de tendencias estructurales gestadas durante muchos años en tensión con las crisis y mutaciones del mercado internacional.", en "Apuntes sobre el Estado y las privatizaciones", en **Aportes**, núm. 1, otoño de 1994, pág. 28.

<sup>45</sup> Véase al respecto, de Gerchunoff, P. y Cánovas, C., **Privatizaciones: la experiencia argentina** (mimeo) Instituto Di Tella, Buenos Aires, 1992.

plementación se favoreció las ganancias de poderosos grupos económicos que utilizaron el papel de la deuda comprado al 20% de su valor. Además de ser un instrumento para regularizar la situación con los acreedores externos, la privatización también jugó un rol en la compensación a través de la entrega de mercados cautivos a grupos económicos afectados por los recortes de subsidios por el ajuste.

En términos microeconómicos, el balance de este proceso de privatizaciones es ambiguo: en algunos casos, se producen algunas inversiones y modernización, pero con servicios que no alcanzan la eficacia del primer mundo y precios que los superan (Entel). En otros, el proceso termina en desastre tanto en eficiencia como en la reducción del paquete accionario inicial del Estado, en el caso Aerolíneas. Tampoco existen mecanismos de control suficientes para asegurar que los objetivos fijados por las privatizaciones se cumplan a posteriori. En este sentido, la experiencia privatizadora desarrollada en nuestro país se caracterizó por el papel casi excluyente del P. Ejecutivo en la determinación del proceso; expresó también una mayor preocupación por garantizar las transferencias de las empresas a los privados que por establecer una efectiva presencia reguladora y garantizar inversiones acordes con un proyecto de desarrollo y expansión productiva.<sup>46</sup> Y si bien en 1991 -con el Plan de Convertibilidad- se abre una etapa donde este proceso privatizador muestra más transparencia y control, aún sigue aplicándose el criterio de sacarse de encima todo lo que sea gravoso para las cuentas fiscales sin tomar la precaución de preservar o tener en cuenta áreas o industrias estratégicas.<sup>47</sup>

2. -*Desregulación*. Si en los '40, como respuesta a las desigualdades distributivas, se establecieron controles y leyes protec-

<sup>46</sup>. Alfredo Ladillisky, "Entes de Regulación y Control. ¿Un nuevo rol del Estado?", Programa de Posgrado en Control de políticas públicas, **FLACSO**, Buenos Aires, 1994, pág. 18 (mimeo). También consideraciones sobre el posible rol a jugar por los entes reguladores en Jorge E. Barbará, "El Estado post privatizador: los entes reguladores", en rev. **Aportes**. Estado, Administración y Políticas Públicas, núm. 1, 1994.

<sup>47</sup>. También ver, de Gaggero J., Gerchunoff P., Porto A. y Urbitondo S., "Algunas consideraciones sobre la privatización de Obras Sanitarias de la Nación", Instituto de Estudios Económicos sobre la realidad Argentina y Latinoamericana, Estudios Córdoba, núm. 63, julio-dic. 1992. Y de Ana Dinerstein, "Privatizaciones y legitimidad: la lógica de la coerción", en **Realidad Económica**, núm. 113, Buenos Aires, 1993.



toras del trabajo, impuestos progresivos y el complejo de regulaciones de la producción que conformaron las instituciones del Estado benefactor, la ola desreguladora de fines de los '80 se traslada al comercio exterior e interior, disolviendo entes reguladores de precios (Juntas), reformando la seguridad social y las negociaciones colectivas de trabajo, desregulando la práctica profesional de escribanos, abogados, arquitectos, etc. La desreglamentación de la actividad económica significa la introducción de modificaciones en la base jurídico-normativa del Estado tendiente a aumentar las libertades económicas, el establecimiento de tratamientos fiscales benignos a las utilidades y reinversión así como la reducción del poder de los sindicatos. Bajo el supuesto de orientar el Estado a sus roles originales de administrador de justicia, seguridad, educación básica, resguardo de la salud pública, seguridad social y, últimamente, preservación del medio ambiente.<sup>48</sup> Todo esto integra el conjunto de medidas que buscan acrecentar la eficiencia, bajar los costos y reforzar los alicientes a la formación privada de capital.<sup>49</sup> La flexibilización apunta a la reducción del costo de la mano de obra, a favorecer una contratación más precaria y a reducir los gastos empresarios en aportes sociales.

El impacto principal de esta política de desregulaciones es que termina por quebrar el mundo mercado internista y reorientar a los grupos económicos, que ya no pueden seguir viviendo del Estado. Pero no es sólo el mundo industrial y urbano lo que se desestructura, ya que el impacto de la desregulación sobre la actividad agropecuaria con la disolución de las Juntas y la mayor presión impositiva sobre los productores es también significativo.<sup>50</sup> Lo cierto es que la economía se concentra cada vez más y amplía la distancia entre ricos y pobres, en un proceso que no lleva al protagonismo del microempresario local -como aseveraban algunos teóricos de desarrollo alternativo de cuño neoliberal- sino al de grupos

<sup>48</sup>. Ramón O. Frediani, "Estabilización y reforma estructural en Latinoamérica durante la década del noventa", en *Contribuciones*, CIEDLA, oct-dic., 1991, pág. 94.

<sup>49</sup>. Ibarra, *op. cit.*, pág. 76.

<sup>50</sup>. Al respecto remitimos al trabajo de Miguel Teubal, en "Hambre y Crisis Agraria en el 'Granero del Mundo'", en *Realidad Económica*, núm. 121, enero-febrero de 1994.

concentrados que se convierten en los actores principales de este proceso de modernización.

3. *-Descentralización.* El Estado argentino fue tradicionalmente centralizado, federal en su constitución pero unitario en su poder real. A la fuerte centralización política que constituyó al Estado liberal-oligárquico le siguió la concentración económica en el Estado nacional-popular. De allí la novedad que significa el traslado de competencias hacia municipios y provincias iniciado ya en la administración radical. Se acentúa esta tendencia en los '90 en una relación distinta y más descentralizada entre el Estado federal y las provincias, pero sin todavía tener éstas la capacidad técnica y de gestión lograda a nivel nacional. Es un proceso de reforma que se produce en cascada y que se acelera a partir del pacto fiscal a comienzos de 1994.

El Estado central ha perdido capacidad de gestión y es el primer interesado en desprenderse de actividades a las que, hasta hacía poco, no estaba dispuesto a renunciar.<sup>51</sup> En tal sentido, se trata de una descentralización basada en una fuerte causación económica, como mecanismo de reducción del déficit central. En casos como el traslado de las escuelas y hospitales a las provincias y municipios la descentralización trabaja en una doble valencia: como demanda democrática y como requerimiento fiscalista, como búsqueda de mayor autonomía local y como distribución hacia abajo de los costos del ajuste.

Las provincias deben aumentar su atención a la recaudación impositiva propia, ya que los acuerdos con el gobierno nacional sobre coparticipación les implica una reducción de los giros de los montos que Buenos Aires hacía al interior. También las provincias grandes pierden con el nuevo régimen de coparticipación. Esta descentralización se concreta mediante políticas de retiro del Estado central, traspaso de competencias hacia provincias y municipios en salud, educación, transporte y vivienda. La reforma estatal elimina mecanismos distributivos de carácter espacial permitiendo mayores niveles de libertad y autonomía para los entes provinciales y municipales, pero a la vez convalidando la desigualdad.

<sup>51</sup>. R. Estesó, "Crisis y descentralización estatal: los límites del Federalismo Centralista", en Capraro, H. y Estesó, R.E., **Norte Grande**, *op. cit.*, pág. 222.

En este contexto se produce lo que Arroyo y Peñalva denominan **la municipalización de la crisis del Estado social**: la confluencia sobre los niveles inferiores del Estado de gran parte de las demandas sociales insatisfechas y la creciente necesidad de una mayor eficacia y racionalidad de la gestión local.<sup>52</sup> Pero el municipio, con lo que se le delega, no puede promover un Estado de bienestar a nivel local. Si bien las demandas sociales se desplazan hacia allí, su resolución queda condicionada por la baja capacidad gerencial y recaudadora de los gobiernos locales.<sup>53</sup>

4. -*Reforma administrativa*. Junto con la ampliación del Estado social creció la burocracia.<sup>54</sup> Se desarrolló una racionalidad de ampliación de las estructuras que, con el correr de los años, constituyó una gran superposición de aparatos y normativas. Desde los cincuenta continúa la incorporación de empleo a la administración, que queda así hiperdesarrollada. Se trataba de una lógica burocrática autorreproductiva que se agravaba por las secuelas del ciclo cívico-militar. A partir de la desfinanciación de la etapa dictatorial, la administración pública experimenta un largo proceso de deterioro.

Los primeros antecedentes de la reforma administrativa los encontramos en la creación de los administradores gubernamentales del gobierno radical, que buscaba constituir una élite de funcionarios de mayor capacitación vinculados a la Presidencia.<sup>55</sup> En los '90 se lleva a cabo una reforma en forma más expeditiva, basada en la reducción de personal (mediante el régimen de retiros voluntarios) y en la búsqueda de constituir una nueva clase tecnocrática de nivel intermedio, guiada por exigencias gerenciales y de diferenciación salarial (el SINAPA). Se empieza a generar un sistema de

52. S. Peñalva, y D. Arroyo, "Estado Benefactor y Municipio en Crisis", Documento presentado en el Encuentro de Ciudades y Gobiernos Locales y políticas urbanas, Quito, 1991; ver el texto en Rev. **Cambios**, núm. 1, vol. 3 Buenos Aires, 1991.

53. A. Garay y D. García Delgado, "El municipio en Argentina", en: Peñalva, Grossi (eds.) **Gobiernos Locales en América Latina**, Santiago de Chile, Ed. Sur, 1991.

54. Ver de Oszlak, O. y O'Donnell, G., "Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación", en **Revista Venezolana de Desarrollo Administrativo**, núm. 1, Caracas, 1982.

55. Ver al respecto de O. Oszlak, "Los A.G.: La creación de un cuerpo gerencial de élite en el sector público argentino", en **Aportes**, *op. cit.*, pág. 102.

profesión administrativa cuyo objetivo es establecer los nuevos criterios conceptuales para el manejo público, comisiones de selección a aspirantes a cargos públicos, reencasillado del personal de los ministerios y recalificación del mismo. Se trata de la búsqueda de una despolitización progresiva y paulatina de los cargos de Directores Nacionales y gerentes.<sup>56</sup>

Se busca incorporar nuevas formas de gestión de la cosa pública, con una racionalidad de resultados más que sobre la base de normas; se intenta dotar al Estado de mayor capacidad gerencial frente a formas arcaicas de control y funcionamiento formales.<sup>57</sup> La política se complejiza y tecnifica y la reorganización estatal hace lo mismo. La reforma del Estado tiene un fuerte impacto sobre el empleo, dado el carácter de paliativo frente a la desocupación que el empleo público había asumido en el anterior modelo.<sup>58</sup> Pero la reducción del personal no necesariamente lleva a la desburocratización. El intento de profesionalizar la administración pública choca con las magras retribuciones y la pérdida de motivación del personal, que hacen que numerosos técnicos se desplacen al sector privado.<sup>59</sup>

El nuevo Estado en la economía desregulada deja de producir y contrata cada vez más afuera. Establece nuevos vínculos asociándose a un sistema de consultoras nacionales e internacionales que terminan conformando una nueva red de intereses distinta de la del estado contratista. En este Estado se promueve una ética pública vinculada a la búsqueda de *eficiencia*, en términos de equilibrios macroeconómicos, control del gasto y aumento de la recaudación. Las privatizaciones de empresas y servicios públicos son evaluadas sobre la base de esta concepción de la eficacia. Emerge una generación de funcionarios con mayor preocupación por la

<sup>56</sup>. Al respecto, ver de Gustavo Béliz, "Argentina: una reforma global. El proceso de transformación del Estado y de la sociedad en la Argentina", en **Estado y Mercado. Del enfrentamiento a la Armonización**, Fukuyama, Béliz, Plowden y otros, Coediciones Eudeba-Inap, Buenos Aires, 1993, pág. 36.

<sup>57</sup>. Parte de estas propuestas se reflejan en el trabajo de D. Osborne y T. Gaebler, **La Reinención del Gobierno. La influencia del espíritu empresarial en el sector público**. Paidós, Buenos Aires, 1994.

<sup>58</sup>. Ver de Menen, C. y R. Dromi, **Reforma del Estado y Transformación Nacional**, Buenos Aires, Ed. Ciencias de la Administración, 1990.

<sup>59</sup>. Ver I. Feleman, **La Reforma del Estado**, Buenos Aires, 1991.

administración, que se vuelven más técnicos, donde se valora más la formación y la responsabilidad personal. Es una racionalidad que no apunta tanto a fines sustantivos como a que se equilibren las cuentas, a que los presupuestos se ejecuten en fecha y modo. Se incorpora un estilo técnico-gerencial distinto del político-ideológico o planificador con preocupación social, del modelo anterior.

Se trata de una visión pública más gerencial, donde hay valoración de los antecedentes e importancia de las responsabilidades individuales. Esto presupone la conformación de una clase de nuevos gerentes, mientras que la vieja burocracia pública queda descalificada. La administración funciona como una realidad dual; junto con esta nueva clase gerencial permanece la anterior burocracia con sus problemáticas y cultura; se trata de una gran masa de empleados estatales que constituyen una suerte de kelpers con bajos salarios y que cargan con todo el desprestigio de la burocracia en la sociedad.

5. - *La reducción del gasto público.* Un aspecto central de esta reforma tiene que ver con el equilibrio fiscal y con el aumento de los recursos del sector público. La reducción del gasto se logra mediante privatizaciones, reducción de la inversión pública, transferencia de escuelas, de hospitales y otros servicios al ámbito provincial o municipal sin el acompañamiento de las respectivas partidas presupuestarias, cancelación de los préstamos que el Banco Central efectuara a los bancos provinciales y al sistema de previsión social; reducción de empleados públicos, de ayudas del Tesoro Nacional a las provincias, etc.

El aumento de los recursos se logra mediante una reforma tributaria que comienza a cambiar el mecanismo de financiación del Estado. Si durante el modelo anterior se lo hacía sobre la base de retenciones agrarias, emisión, en el nuevo, se basa en la mayor y más eficaz recaudación y los recursos provenientes de las privatizaciones. Se busca incrementar la recaudación impidiendo la evasión y aumentando la base imponible, reduciendo las alícuotas de ciertos impuestos que impiden tanto el desarrollo del mercado de capitales como el proceso interno de ahorro inversión y el retorno de capitales nacionales fugados al exterior.

La D.G.I. aumenta en operacionalidad ya que la función de tributación se transforma en clave en el nuevo modelo, comenzándose a generar así una *nueva cultura fiscal*. No sólo se introduce una perspectiva más técnica y rigurosa de entradas y gastos, sino que se realiza a partir de recursos obtenidos mediante impuestos indirectos y modalidades de recaudación más rigurosas (aumento de la base impositiva, mayor control y sanción a la evasión de las empresas), todas ellas orientaciones que chocan con las tradicionales actitudes evasoras. No obstante, la carga fiscal tiene tendencias regresivas, ya que aumenta los impuestos al consumo (el IVA representa el 50% del total de los impuestos recaudados en 1992).<sup>60</sup>

Con respecto al gasto social, la extensión del mismo en educación, salud, vivienda popular caracterizó la etapa anterior. El proceso de redistribución de la renta dependía de una racionalidad central que apuntaba a la homogeneidad y al universalismo de las prestaciones.<sup>61</sup> Desde su expansión, el Estado de bienestar fue pensado en el interior de una propuesta macroeconómica como mecanismo contracíclico, tanto desde el punto de vista del gasto como de su financiamiento. Pero ahora el proceso de ajuste, al concebir el gasto social como "blando", procede a su reducción dejando sobrevivir mecanismos compensadores. La política social queda subordinada a los requerimientos de la modernización económica y del equilibrio fiscal y se descentraliza, incorporándose políticas "minimalistas" o focalizadas dirigidas a los grupos de riesgo.

6. - *Regionalización*. Por último, otra dimensión de esta transformación del Estado es la profundización del proceso de integración regional. El Estado nacional lleva a cabo una política activa en la búsqueda de integración, que ya no es propia de los pequeños países, sino también de las grandes potencias. El Mercosur -como tratado de unión aduanera- tampoco es el tipo de políticas de integración que predominaran en los '60-'70 (Asociación Latinoamericana de Libre Comercio -ALALC-), sino un fenómeno más profundo, ya que no se trata sólo de una búsqueda de libre comer-

<sup>60</sup>. Juan Carlos Gómez Sabaini y Juan José Santieri, "¿Quién paga los impuestos en la Argentina?", en **Desigualdad y Exclusión**, *op. cit.*, pág. 149-153.

<sup>61</sup>. E. Tenti, "Pobreza y Política Social", *op. cit.*, pág. 118.

cio sino de unir políticas de alta tecnología, ciencia, educación, entre los distintos países.<sup>62</sup>

La nueva ola de regionalismo se expande como un intento de reducir y poner bajo control algunos de los efectos potencialmente caóticos del incremento de la globalización sobre las economías nacionales. Se busca compensar el debilitamiento del Estado mediante la constitución de articulaciones plurinacionales. El Estado nacional no aparece ya como un actor autosuficiente. El nuevo regionalismo impone sobre gobiernos y actores la búsqueda de una mejor performance y efectividad, pero no sólo en algunas actividades sino en el conjunto de la economía. En este proyecto de constitución de un bloque regional comienzan a tener importancia las consideraciones sobre eficiencia económica global, la competitividad y productividad, más que las de autosuficiencia y autarquía nacional. De allí que parte de los ejes del debate sean hoy el de los costos industriales, el de las ventajas competitivas y el "costo argentino".

Pero en la constitución del Mercosur se observan diversos conflictos: el derivado de las asimetrías que presentan las economías de cada país, en donde, a las naturales dificultades de integrar economías tan disímiles como las de la Argentina, Brasil, Paraguay o Uruguay, se suman las distintas situaciones fiscales de los principales Estados y sus diferentes estrategias económicas (Brasil, aún sin haber estabilizado su economía pero con una apuesta a expandir su balanza comercial sobre la base de encarar su desarrollo protegiendo las industrias de bienes de capital e informática, y la Argentina, más vinculada a la industria alimentaria, petroquímica y primaria), y a la vez, con las distintas políticas internacionales seguidas por ambos países.<sup>63</sup> En este sentido, se producen contradicciones entre una política internacional muy alineada, como la de la Argentina, con los requerimientos político-económicos de la afirmación regional.<sup>64</sup>

<sup>62</sup>. Miriam I. Campanella, "Proactive Policy making: The New Role of the State-Actor", en **Government and Opposition**, vol. 26, núm. 4, 1991.

<sup>63</sup>. Naum Minsburg, "Argentina y el Mercosur: un proceso complejo", en **Cuadernos del Claeh**, núm. 68, Montevideo, 1993/94, pág. 39-54.

<sup>64</sup>. Roberto Russell y Laura Zuvanic, "Argentina: deepening Alignment with the West", en **Journal of Interamerican Studies and World Affairs**, vol. 33, núm. 3, 1991, pág. 130.

**Cuadro 2**  
**Modelo de Acumulación-Regulación**

Estado	Modelo sustitutivo, mayor autonomía relativa del Estado, importancia del Estado-nación.	Modelo aperturista, con reestructuración y globalización, orientado al sector externo, menor autonomía relativa del Estado.
Rol	Interventor, impulsor del desarrollo, garante del bienestar, "empresario", "empleador".	Subsidiario, rol "fiscal", garante de equilibrios macroeconómicos.
Rasgos	Distribución, desarrollo, articulador regional, de sujetos colectivos, autarquía, desarrollo, pleno empleo, regulación.	Estabilización, competencia, - saneamiento fiscal, inserción en la economía mundial, búsqueda de equilibrios macroeconómicos.
Políticas Públicas	Centralización económica, nacionalización ("la empresa pública"), desarrollo, distribución, regulación del capital y trabajo, planificación global, provisión de bienes públicos, políticas sociales universales.	Descentralización, regionalización, privatización, (grupos y conglomerados), estabilización desregulación, flexibilización, reducción del gasto, políticas sociales "minimalistas", especialización, producción segmentada.



Regulación	Fordismo periférico, principios tayloristas, mercado protegido.	Posfordismo, exportación y mercado interno.
Modelo de Organización	Producción de masas, mercados masivos, homogéneos.	Especialización flexible, maquinaria automatizada.

## 2.4 LA ECONOMÍA POLÍTICA DE LA ESTABILIZACIÓN

A comienzos de los '90 se termina de producir la reconversión del sistema productivo de posguerra y se cruza un umbral, a partir del cual ya no hay vuelta atrás. Se derrumba el Estado de bienestar y junto con él las grandes redes sociales de apoyo (gran empresa, gran sindicato, empleo estable y seguridad social colectiva).<sup>65</sup> El nuevo modelo económico hace que el rol principal del Estado sea fiscal y esté vinculado a la promoción de los equilibrios macroeconómicos, de la apertura y competitividad general de la economía. Se trata de una racionalidad donde la orientación estatal frente al conflicto y la demanda social deja de ser inclusiva, expansiva, basada en el gasto y creación de instituciones y empleo, para volverse restrictiva en recursos. Se trata del fin de una característica del Estado argentino: la expansión de funciones hecha normalmente por agregación más que por reestructuración o transformación interna.<sup>66</sup> De acuerdo con R. Martínez Nogueira, la gran diferenciación estructural derivaba de la constante creación de secretarías, subsecretarías y direcciones, así como de la prolife-

<sup>65</sup> Sergio Boisier, "Las relaciones entre descentralización y equidad", *Revista de la Cepal*, núm. 46, abril 1992, pág. 114.

<sup>66</sup> Como señala B. Kliksberg, el estado latinoamericano en expansión se caracterizó por una verdadera "explosión" en sus niveles de complejidad. Extendió considerablemente las áreas de acción del aparato público y profundizó su intervención en áreas donde actuaba anteriormente. La multitud de metas simultáneas que perseguía planteaba técnicamente difíciles problemas de compatibilización de objetivos. Bernardo Kliksberg, "La Reforma Administrativa en América Latina. Una revisión del marco conceptual", en *Teoría de la Burocracia*, *op. cit.*, pág. 460.

ración de organismos descentralizados y aun de cuentas especiales. “De lo cual derivaba ambigüedad, superposición y tensiones en la delimitación de competencias y asunción de responsabilidades.”<sup>67</sup>

El Estado tiende a centrarse en funciones constitucionales (seguridad, justicia, salud, educación) dejando los aspectos productivos al sector privado. Es el retiro de la actividad del Estado del área de la producción y el reforzamiento del mercado y de la competencia. Se abandona uno de los principios básicos del Estado de bienestar, como el de la intervención estatal para mantener el pleno empleo, lo cual se ve favorecido por la constatación de que desempleo y paz social no son realidades antagónicas e incompatibles, contrariamente a lo que se había pensado durante las décadas anteriores.<sup>68</sup>

A diferencia de otros casos de reforma del sector público, aquí se trata, más que de un retiro selectivo y gradual de la actividad productiva y social del Estado, de un retiro total y brusco. Se adoptan los principios neoliberales sin consideraciones de casos ni matización alguna, sino la privatización de “todo y pronto”. Tampoco se consideran aspectos estratégicos a preservar por el Estado, referidos tanto a proteger áreas de decisión nacional en lo productivo-tecnológico o por cuestiones claves cambiarias (por ejemplo, en Chile y México mantuvieron bajo control público la producción de cobre y de petróleo, respectivamente). También, a diferencia del proceso llevado a cabo en Europa occidental, en donde la liberalización representa en muchos aspectos una continuación de tendencias en el período de posguerra, aquí se constituye como una drástica reversión de las políticas pasadas.

67. R. Martínez Nogueira en “La Reforma del Estado en Argentina. La Lógica Política de su Problemática Organizacional”, en **Perfiles Latinoamericanos**, FLACSO, México, núm. 1, dic. de 1992, pág. 36. Esta creación constante y superposición fue una característica general de América Latina. Ver A. Garretón, *op. cit.*, pág. 10; también Aníbal Pinto en sus estudios sobre Chile, 1962 y 1964, en “La Reforma del Estado en Argentina. La Lógica Política de su Problemática Organizacional”, en **Perfiles Latinoamericanos**, México, FLACSO, núm. 1, dic. de 1992, pág. 36.

68. Jorge Benedicto y Fernando Reinares, “Las transformaciones de lo político desde una perspectiva europea”, en **Las transformaciones de lo político**, J. Benedicto y F. Reinares (eds.), Madrid, Alianza Universidad, 1992.

La eficacia de este traspaso tiene una decisiva contribución a la estabilización y a generar credibilidad interna y externa. Se conforma un nuevo orden económico que aparece como sentido común, estableciéndose nuevas reglas del juego. El Estado pasa de formas de gestión globalistas centralizadas a la focalización y selectividad en las políticas sociales y a la eliminación de la economía mixta. La intervención pública se hace más segmentada y orientada a reducir el gasto fiscal, profundizando su orientación hacia el sector externo. A partir de una definición universal "del usuario de servicio", se introduce la problemática de la calidad del servicio también en el sector público. Las ideas de flexibilidad y diferenciación enfatizan el contraste con las de homogeneidad e igualdad que caracterizara al modelo fordista. El Estado tiende a concentrarse en el mantenimiento de equilibrios macroeconómicos, en la problemática de la competitividad y productividad de la economía.

Surgen nuevas formas de intervención estatal que implican una suerte de codeterminación entre agencias públicas, organizaciones intermedias y organismos internacionales. La idea que gana espacio es que la burocracia ya no debe ni puede hacerlo todo, a la vez, que se observan los límites de lo estatal para encarar ciertos problemas. Pero este proceso, ¿significa la detención de la racionalidad vertical del ámbito público intervencionista característico del Estado social?

En un sentido sí, porque termina el Estado como clave en la resolución de la cuestión social, de la pacificación del conflicto de clases y del desarrollo nacional. Estos roles se estructuraban a través de una continua intervención y expansión burocrático-administrativa a través del gasto público, mientras que ahora comienza a sustituirse esa racionalidad ampliatoria por otra, donde ya no se presupone que el Estado pueda ni deba resolver todas las cuestiones. Pero la racionalidad estatal que guía este cambio no deja de ser vertical en un sentido profundo, ya que su elaboración se hace a partir de un programa que se cumple a rajatabla y que se impone al conjunto de los sectores mediante intervenciones drásticas. En realidad, el nuevo plan macro al que los distintos actores se van adaptando es el constituido por las condicionalidades del FMI, sus plazos y metas, y donde el superávit fiscal se transforma en piedra angular.

Estos cambios determinan una cuádruple inversión respecto de la economía política del industrialismo sustitutivo:

-Se quiebra la racionalidad en que la política agregaba los intereses de los distintos sectores nacionales (sea tanto del bloque mercado internista basado en la demanda interna como del agro-exportador basado en la devaluación y transferencia de recursos a exportadores y productores agropecuarios). La nueva racionalidad ya no está definida de acuerdo con esos sectores o ligada a demandas sociales mayoritarias, sino que se impone desde una lógica de equilibrios y de eficiencia.

Los condicionamientos actuantes en el Estado son de esta forma crecientemente externos. Desperdiciada en los '80 la posibilidad de una estrategia regional respecto del pago de la deuda, o de llevar a cabo acuerdos nacionales que hubieran permitido una reconversión de la economía más equitativa y autónoma, lo que hubiera permitido restringir la capacidad de pago hacia afuera, en los '90, la Argentina se ajusta a una lógica que se muestra irreductible: recorte del gasto, aumento de las contribuciones y logro de superávit fiscal tanto para estabilizar una situación inflacionaria como para garantizar el pago de la deuda externa.

Se trata de la disminución del rol del Estado en el manejo de la economía. Aquí cesa la función del *Estado empresario* ya que deja de tener bajo control actividades antes consideradas estratégicas por su importancia económica, social o militar, y también de su rol de *Estado empleador*, que compensaba con su expansión el bajo dinamismo del sector privado en la creación de empleo. La Argentina pasa de un modelo de fórmula estatista de economía semicerrada a otro altamente flexibilizado, de economía abierta pero sin transiciones; de "todo al Estado" se pasa a "todo al mercado". El patrimonio público acumulado durante décadas es objeto de negociaciones coyunturales con un lobby que trabaja en simbiosis con funcionarios, consolidando un proceso de concentración iniciado ya en los '80. Si, por un lado, ello permite resolver la crisis fiscal, generar estabilidad y crecimiento, por otro, las políticas neoliberales muestran pérdida de capacidad regulatoria sobre monopolios privados con creciente capacidad de condicionar a la comunidad y al Estado.

-Segundo, el modelo de país que surge de este equilibrio macroeconómico, no lo es tanto como imagen planificada y produc-

to de una voluntad colectiva y de carácter político, sino de múltiples y simultáneas adaptaciones de los distintos grupos e individuos a esta lógica económica. El Estado, a partir del ajuste y globalización, revela pérdida de autonomía para definir patrones de producción, consumo y distribución del ingreso en relación con la que disponía en el modelo anterior. Pero, respecto de la situación vivida en los '80, aumenta en capacidad para poner normas, fijar reglas de juego, disciplinar actores y reducir la incertidumbre.

También subsiste la inequidad en la distribución del ingreso, observándose que el peso de los ajustes ha caído en los estratos bajos y medios de la sociedad. Se trata de un cambio en favor del capital, del sector servicios, mientras que los grupos más afectados son los pensionados, los nuevos ingresantes al mercado de trabajo, obreros industriales y empleados estatales.

-Tercero, termina por constituirse un *establishment* más moderno, que deja atrás la imagen de la clásica oligarquía en consonancia con los programas liberales. Se modifica la anterior tensión existente dentro de los sectores dominantes que promovía su división entre dos coaliciones distributivas y en donde uno de los bloques tendía a realizar alianzas con los sectores populares. Es decir, no sólo se modifican las orientaciones de los electorados con las privatizaciones y desregulaciones, sino que estas políticas engendran nuevos grupos, conductas y asignaciones de poderes en muchos casos irreversibles.<sup>69</sup> No es tanto la creación de una nueva clase capitalista como sucede en Europa del Este, o el mejoramiento de la posición competitiva de algunos grupos como ocurre en Europa occidental, sino la resolución de la crisis orgánica previa y la configuración de una nueva hegemonía.

Se trata ahora de un *establishment* con lazos muy aceitados con los dos partidos principales y acuerdos fundamentales sobre el modelo de país a conformar. No se trata sólo de una nueva reconfiguración del mismo -en términos de modernización y democratización-, sino, en un sentido más cualitativo, de la existencia de una clase dominante con acuerdos fundamentales sobre el modelo económico y de país de cara al proceso de globalización. Y así como fuera típico en el primer modelo de relación Estado-sociedad

<sup>69</sup>. H. Figenbaum y J. Henig, *op. cit.*, pág. 208.

el predominio del sector agrario, y en el segundo el del sector fabril, hoy se muestra el predominio del sector terciario, de grupos económicos que monopolizan los servicios privatizados junto con sectores de las finanzas y de producción transnacionalizada.

-Por último, cambia el foco de la intervención económica, del intervencionismo de actividades dirigidas al desarrollo y mantenimiento de industrias básicas -que tradicionalmente se basaban en las ventajas comparativas-, a otro modelo de respuestas flexibles a condiciones económicas diversificadas en mercados internacionales cambiantes (las ventajas competitivas).<sup>70</sup> Si el rol anterior del Estado fue establecer una alianza con el trabajo para presionar al capital y asegurar la integración y la paz social, el nuevo trata de establecer una alianza con el capital para comprometerlo en la inversión, controlar la inflación, flexibilizar el trabajo e integrarse a la economía globalizada.

Si en el industrialismo sustitutivo, el crecimiento suponía un aumento del salario y del empleo, con efectos sobre las condiciones de vida del conjunto social, el crecimiento actual no se asocia ya al nivel de empleo. La creación de puestos de trabajo es más lenta que el crecimiento del producto y no hay vinculación del aumento de la producción con el crecimiento del empleo. Con la globalización, la economía se escinde de la nación, las ganancias de las grandes corporaciones no implican una mejora social de amplios conjuntos o el logro de una progresiva redistribución del ingreso. El crecimiento, al no requerir de una distribución progresiva del ingreso, ni basarse en la demanda interna, ya no se extiende al conjunto de la población. A su vez, la mayor incorporación tecnológica para aumentar la productividad reduce los niveles de fuerza de trabajo requeridos. Las empresas recurren cada vez menos a una fuerza de trabajo permanente, y en su lugar contratan a un núcleo muy especializado de trabajadores, rodeados por una periferia de trabajadores temporales.<sup>71</sup> De esta manera, pueden coexistir éxitos macroeconómicos -en términos de control infla-

<sup>70</sup>. Philip Cerny, **The Changing Architecture of Politics** (cap. "Transnational Structures and State Responses: from the Welfare State to the Competition State". *op. cit.*, pág. 205.

<sup>71</sup>. Naciones Unidas, Informe sobre Desarrollo Humano, Programa para el Desarrollo (PNUD). 1993.

cionario, saneamiento fiscal y crecimiento del PBI- con altos costos sociales -como concentración del PBI, creciente desempleo, exclusión y ampliación de la brecha entre ricos y pobres.

En síntesis, a comienzos de los '90 se consolida el nuevo modelo de acumulación dirigido al sector externo. Sobre todo el Plan de Convertibilidad genera reducción de la incertidumbre en lo interno y un mejor clima de confianza internacional: la Argentina aparece como mercado emergente. Genera un orden económico y un nuevo pacto social que sucede al constituido en derredor de la democratización en los '80, y ahora vinculado a la estabilidad. Es una nueva economía política de estabilización que concilia acumulación con legitimación. No obstante, sobre esta nueva economía política pesan algunos interrogantes sobre ¿qué pasará luego de que el mecanismo para evitar la crisis fiscal (las privatizaciones) se haya agotado? ¿Cómo va a lograrse un crecimiento basado en inversión y producción de bienes transables más que el basado en el ingreso de capitales? y, finalmente, ¿cómo podrá lograrse un mayor empleo y equidad en el crecimiento dentro de este brusco proceso de reconversión económica?

## CAPÍTULO 3

### DEL “MOVIMIENTISMO” A LA DEMOCRACIA LIBERAL

*“Los procesos de diferenciación social, ya sea por la abundancia de la oferta cultural o por la fragmentación social que genera la crisis, hacen muy difícil que la representación partidaria clásica (o la prescrita en los libros de democracia) sea el centro de gravedad de la articulación cotidiana de grandes conjuntos de personas con los núcleos decisivos del Estado. Mucho menos cuando todo esto se combina con otro tipo de proceso: el cambio de relaciones entre el Estado y la sociedad, característico del Estado de bienestar desde la segunda posguerra. En efecto, las políticas de reconversión de la economía y de reforma del Estado y apertura externa que se llevan a cabo en muchos países del continente cambian patrones de funcionamiento social arraigados, identidades sociales formadas por largas décadas con relación al Estado y no al mercado.”*

Oscar Landi, 1992

*“La palabra clave, quizás, es aquí quiebre. Asistimos en la República Argentina al quiebre de un tipo de Estado, de una manera de hacer política y comprender la “militancia”, quiebre en la identidad política de los sectores populares, quiebre en las instituciones históricas que dieron sentido a la vida de millones de hombres y mujeres (sindicatos, iglesias, escuelas, partidos políticos, FFAA...)”*

Fortunato Malimacci, 1991



Uno de los logros significativos del proceso de transición consistió en institucionalizar el Estado de Derecho, lograr el funcionamiento autónomo de los poderes públicos y garantizar el respeto de las libertades luego de su arrasamiento realizado por la dictadura. Esta no fue una conquista menor en un país acostumbrado a la inestabilidad política y ejemplo típico del ciclo autoritarismo-democracia latinoamericano. Se trató del cambio de régimen en un proceso que en los '80 transformó no sólo la escena política argentina, sino también a la mayor parte de los países de la región. En este marco, se constituyó un sistema de partidos que en la Argentina fue considerado por diversos autores como "débil" frente al poder de las corporaciones (De Riz, 1987).<sup>1</sup> Así, luego de varias décadas de inestabilidad, ello constituye un logro significativo ya que, durante la última década se logra la alternancia del gobierno de un partido a otro (de la UCR al PJ), lo cual no se había producido desde comienzos de siglo. Pero también se establece el funcionamiento de los distintos poderes del Estado, la conformación de rutinas electorales junto con la libertad de prensa y la formación de una nueva clase política, todos ellos indicadores claros de consolidación.<sup>2</sup>

Este pasaje del régimen autoritario al democrático fue estudiado durante los '80 como proceso de liberalización y democratización, de constitución de reglas y de actores, el proceso de transición.<sup>3</sup> De lo que se trata ahora es de mostrar que en ese pasaje se

<sup>1</sup> L. De Riz, "Comparación de los sistemas políticos de Argentina, Chile, Brasil." en IDES, Buenos Aires, año 1987. También de la misma autora, "Régimen de gobierno y gobernabilidad y Parlamento en Argentina", en Nohlen Solari, 1988, Sidicaro, 1986, "Kontinuitat und Wandel im argentinischen Parteysystem, en Lateinamerika", en *Analysen, Daten, Dokumentation* 3, 7-16. Sobre la teoría de la transición remitimos al artículo de Nicolaz Wertz (1987), "Demokratie und Regierung Formen in Sudamerika, in *Verfassung und Recht, im Übersee*, 20, y de Ariel Colombo, "El sistema de partidos en Argentina", en CIAS, Buenos Aires, núm. 282 1983, pág. 72.

<sup>2</sup> Este también es un tema de discusión actual que puede verse en el trabajo de Manuel Alcántara Sáez, ¿Democracias frágiles o consolidadas?, *Revista Mexicana de Sociología*, núm. 174 1992, C. Morlino, "Sobre la consolidación de la democracia", Universidad de Florencia, 1987, y de D. García Delgado, "Modernización y estabilidad en el proceso de transición", en M. Hirsch (comp.), *Argentina y Brasil comparados*, Emecé, Buenos Aires, 1990.

<sup>3</sup> O'Donnell, Guillermo y Philippe Schmitter, "Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas", vol. 4, de *Transiciones desde un gobierno autoritario*, Buenos Aires, Paidós, 1988; Przeworski, Adam, "Algunos problemas en el estudio de la transición hacia la democracia", en vol. 3, *op. cit.*, pág. 76

produce también una modificación y ruptura con el régimen democrático anterior a la dictadura; que el régimen representativo que se constituía en la fase democrática del ciclo cívico-militar no es similar al que se constituye con posterioridad a la última dictadura, ya que, más allá de funcionar con similares instituciones, la difusión de valores asociados al pluralismo, la mayor competencia y el impacto de la globalización van a provocar una transformación de este régimen político, produciendo el pasaje del modelo "movimientista" (democrático popular) al democrático liberal.

### 3.1 REPRESENTACIÓN Y ESTADO SOCIAL

En los últimos años se produce un cambio del modelo "movimientista" conformado a comienzos de los '40, si bien con raíces anteriores.<sup>4</sup> El primer antecedente de esta configuración nacional-popular democrática lo constituyó el yrigoyenismo, cuyo ciclo de constitución como un sujeto popular antagónico con la oligarquía se produce a fines del siglo XIX y llega hasta los '30. Luego del interregno conservador, el peronismo toma el relevo hasta mediados de los '70. Este modelo partía de la interpretación de la existencia de un sujeto histórico considerando el pueblo en la conformación de la nación, y la representación como interpretación del sentir y voluntad de ese pueblo enfrentada a grupos dominantes (oligarquías, "establishment", "antipueblo").<sup>5</sup>

Durante esas cinco décadas se constituyó un modelo político conformado por dos factores: la política de masas y el ciclo cívico-militar. Respecto de la política de masas, sus rasgos principales fueron: a) una democracia concebida como participación, con una

4. Daniel García Delgado, **Raíces cuestionadas. La tradición popular y la democracia**, CEAL, Buenos Aires, 1989.

5. Como señalan Scandogliero y J. Centeno, "las experiencias de participación política en un sistema democrático no restringido eclosionan a su vez, en nuestro país, a partir de movimientos hegemónicos excluyentes y no de partidos en competencia y legitimación recíprocas. Estos movimientos que representaron a las mayorías tenían como eje un proyecto político visualizado como representativo de la unidad nacional, ahora ya hegemonizada por los sectores populares. Se consideraban así representativos de una verdad o valor, fundamentalmente identificación con la nación en un momento particular de su desarrollo. Por eso no reconocían otras identidades legítimas, descalificando la democracia "formal", desconfiando además de las mediaciones institucionales". *op. cit.*, pág. 84.

mayoría electoral permanente y apoyo de tipo plebiscitario hacia el gobierno elegido por el pueblo, fuerte importancia del liderazgo carismático como intérprete de ese sujeto. Como señala Alain Touraine, ha sido tradicional en América Latina definir la política más en términos de participación –o de no participación– que de representación; b) en todo caso una concepción de la representación que suponía una fuerte identidad entre representantes y representados, cierta idea de “mandato” que cristalizaba en la indistinción entre los ámbitos público-privado y una “fusión” entre Estado y sistema político y sociedad civil; c) por último, una ciudadanía “social” como base electoral de un sistema de partido predominante que combinaba en los períodos democráticos representación electoral con movilización de masas. Si bien la movilización también se producía durante los gobiernos no democráticos, se articulaba como “resistencia” a los autoritarios y como “demanda” o apoyo plebiscitario a los democráticos.<sup>6</sup>

En este modelo se partía de la creencia en un sujeto histórico y que consideraba al Estado como herramienta principal de una transformación en función de intereses mayoritarios de esa voluntad popular, objetivamente expresado en (“el proyecto nacional”). Esta representación partía de visiones globalizadoras que no priorizaban la constitución de un sistema de partidos en términos de relaciones competitivas y plurales entre diversos actores, sino como instrumento de acceso al poder, y donde las contradicciones debían procesarse “dentro” del movimiento predominante. Este modelo, que cruzó democracia con populismo, tuvo una fuerte orientación hacia la unidad de los planos político y social. El movimientismo se asocia con el peronismo y su constitución sobre la base de la emergencia de un líder carismático y un modelo que proporcionó fuerte poder a los sectores populares a través de los sindicatos y que inscribía con fuerza el ideal igualitario.<sup>7</sup>

6. Alain Touraine, **Estado y Política en América Latina**, Fondo de Cultura Económica, 1988; David Rock, 1987, “Political Movements in Argentina: a Sketch from Past and Present”, in Monica Peralta Ramos, Carlos Waisman (Eds.) **El futuro de la democracia en Argentina**.

7. Giovanni Sartori dice, “En última instancia, en la igualdad late una pulsión horizontal y en la libertad, un ímpetu vertical. A la democracia le preocupa la cohesión social y la igualdad distributiva, mientras que el liberalismo valora la eminencia y la espontaneidad. La igualdad desea integrar, la libertad es autoafirmativa y problemática. Pero quizás la diferencia fundamental estriba en que el libera-

Este modelo tuvo características similares al de otras sociedades latinoamericanas con fuerte implantación de la matriz nacional-popular, que en algunos aspectos fue asimilado por la teoría política como autoritarismo y no como democracia. Algunos estudios de transición parecieran ignorar sin embargo, como señala A. Fernández, que los nacionalismos populares de por lo menos Argentina, Brasil y México fueron "movimientos" políticos y sociales que se diferenciaron claramente de los partidos de clase europeos, sea en sus formas organizativas, sea en su ideología, lo "que implica que, en América Latina, existe una tradición 'movimentista' no siempre ligada al Estado, con sus ventajas y limitaciones".<sup>8</sup>

Pero aun aquellas sociedades con sistemas de partidos plurales, como la chilena, se caracterizaron en la situación previa a la dictadura de Pinochet, por la conformación de un sistema donde los partidos se consideraban portadores de un proyecto global de sociedad, dentro del esquema que entendía a la política como una confrontación ideológica.<sup>9</sup> Esta matriz política tuvo relación con el desarrollo "hacia adentro" en el plano económico y un consenso amplio sobre el rol interventor del Estado como organizador social y político: *una matriz Estado-céntrica*,<sup>10</sup> donde se producía la tendencia a la fusión Estado sociedad, donde los actores no se diferenciaban claramente del Estado así como entre sindicatos y partido.

El segundo factor constitutivo del modelo fue por una parte, el ciclo cívico-militar o la alternancia del movimientismo con regímenes burocrático-autoritarios promovidos por la capacidad de este sujeto popular de amenazar intereses consolidados, y por otra, por la existencia de fuerzas armadas con una fuerte organización e

lismo gira en torno al individuo, en tanto que la democracia lo hace en torno a la sociedad". En el terreno de los hechos, "el liberalismo es ante todo la técnica de limitar el poder del Estado, y la democracia, la inserción del poder popular en el Estado", en **Teoría de la democracia. Los problemas clásicos**, Alianza Universidad, Madrid, 1988, Tomo II, pág. 469.

<sup>8</sup>. Arturo Fernández, **Los nuevos movimientos sociales**, *op. cit.*, pág. 224.

<sup>9</sup>. Manuel Garretón y Malva Espinoza, "¿Reforma del Estado o Cambio en la Matriz Sociopolítica?", en **Perfiles Latinoamericanos**, núm. 1, FLACSO (México), dic. de 1992.

<sup>10</sup>. Este concepto lo utilizan entre otros: A. Garretón, M. Cavarozzi, en "¿Reforma del Estado o Cambio en la Matriz sociopolítica?", en **Perfiles Latinoamericanos**, México, núm. 1, dic. de 1992. También por L. Paramio, *op. cit.*, pág. 34.

identidad asociadas a la doctrina de seguridad nacional. Por otra parte, en el marco de la Guerra Fría se acentuaron las tendencias a la polarización política e ideológica, a la constitución de visiones distintas y antitéticas sobre el orden político afectando la estabilización del sistema político tanto democrático como autoritario. Este contexto internacional de lucha Este-Oeste no ayudó, entonces, a superar la crisis de legitimidad generada por la falta de acuerdos respecto del régimen democrático en el sistema de partidos.

En esto, se manifiesta otra de las grandes diferencias del Estado de bienestar en la Argentina con respecto al de los países centrales, que no es tanto en términos de amplitud de la cobertura o profundidad de la intervención económica, como de régimen político, ya que aquí no se consolida un régimen estable de sistema de partidos con consenso sobre ese modelo de Estado y, por lo tanto, con disminución de la carga ideológica en la lucha política.

El pasaje del modelo movimientista (democrático popular o populista), que concebía a la democracia como participación, al democrático-liberal representativo se va a producir en tres etapas: la autoritaria, la de transición a la democracia y la de su consolidación.

-*Autoritarismo y privatización.* El régimen autoritario desarticula el sistema político previo mediante la represión sistemática, la prohibición del funcionamiento de los partidos y el cierre de toda praxis política, salvo la de los lobbys empresarios en arenas intraestatales.<sup>11</sup> Se trató de la ocupación de todo el espacio público por parte de las fuerzas armadas, que trataron de acabar de raíz con el populismo, sintetizado como poder sindical, indisciplina social y desorden político. Y ello se hizo a través de un nivel de represión y desarticulación material y organizativa nunca antes visto que dio lugar a una privatización de la vida, reducción drástica del espacio público y mayor individualismo (C. Huneeus, 1989, G. O'Donnell, 1986).

Luego de la derrota en Malvinas y con el inicio del proceso de transición se produce el "renacimiento de la sociedad civil" y el resurgimiento de los partidos políticos. No hubo una caída del auto-

<sup>11</sup>. Guillermo O'Donnell, "Notas para el análisis de cambio de regímenes burocráticos, autoritarios a democráticos", en CEDES, Buenos Aires, 1980.

ritarismo en todas sus bases fundamentales, pero la transición tampoco fue el producto de una negociación clara o pacto, sino de una retirada desordenada de las fuerzas armadas: *una transición por colapso*.<sup>12</sup>

-*Transición y desencanto*. Se trató de un tipo de transición en la que el régimen, al derrumbarse, no puede forzar pactos; no se establecen o condicionan las políticas de derechos humanos y el programa económico posterior, como sí pasó en Chile, Uruguay y Brasil (G. O'Donnell y P. Schmitter, 1987). En teoría había, pues, más posibilidades de llevar a cabo un avance progresivo de instalación de la democracia en ambos planos. Al suponerse que del tipo de transición que se produjera dependería la forma futura de la democracia y su viabilidad -si por ruptura o por negociación-, la primera era considerada más difícil para consolidar pero ofrecía oportunidades para llevar a cabo transformaciones socio-económicas. Pero en realidad se dio a la inversa: una transición por colapso, con pocas modificaciones en el sistema de intereses económicos constituido previamente, pero a la vez estable.

El primer gobierno democrático asumió a partir de 1983 el problema de la centralidad de este régimen político democrático. El radicalismo intentó resolver la crisis cíclica caracterizando el foco principal de la inestabilidad como fruto de la falta de una cultura política democrática. De acuerdo con este diagnóstico, la cultura propia del movimientismo ampliaba de manera desmedida las demandas de la sociedad frente al Estado con peligro de ruptura para el sistema democrático. El problema principal fue visto en lo político-cultural y en lo institucional (el sistema presidencialista) y hacia allí el gobierno radical dirigió sus afanes reformistas. Esta opción partió de la necesidad de disminuir rápidamente el fuerte peso de las corporaciones en el Estado (especialmente de Sindicatos, Fuerzas Armadas, Iglesia) que según este diagnóstico debilitaban el espacio de la política. Se trataba de reformular esa cultura, desarrollar el pluralismo ciudadano como eje central de la nueva gestión.<sup>13</sup>

<sup>12</sup>. Al respecto, ver de J.C. Portantiero (1987), *op. cit.*, pág. 64.

<sup>13</sup>. Ver Portantiero, "Sobre cultura política", en **Nueva Sociedad**; también los trabajos de Luis Aznar en **Alfonsín, discursos sobre el Discurso**, EUDEBA, FUCADE. Buenos Aires, 1986, y de Catterberg, sobre Tocqueville en el mismo texto, Buenos Aires, 1986.

Se trató de establecer un régimen democrático liberal con plena vigencia de las reglas. La concepción de la modernización manejada indicaba hacer pasar la participación por los partidos políticos dejando fuera lo corporativo. Lo partidario en este discurso se transformaba en un nuevo logos que traería aparejada la democracia, la participación y la justicia. La democracia, definida como el resultado de la competencia electoral, fue caracterizada en términos de ruptura con la tradición política previa, lo cual, a la vez que negaba el modelo nacional-popular, hacía una utilización estratégica de alguna de sus manifestaciones como la invocación al “tercer movimiento histórico”.<sup>14</sup>

Durante el gobierno del Presidente Alfonsín se llevaron a cabo políticas de revisión de las violaciones de los derechos humanos y de reforma administrativa en búsqueda de la estabilización del sistema económico, pero el gobierno, al considerarse la única fuerza política capaz de llevar a cabo la transición a buen término, desconfiando de la democraticidad del resto de los actores, no podía evitar caer en un sesgo elitista.<sup>15</sup> Es que, a diferencia del modelo democrático que opera -de acuerdo con A. Liphardt- bajo una fórmula de consenso, “el consociativo”, en el que las principales decisiones requieren acuerdos básicos con la oposición, en el modelo “de mayoría”, el partido que gana gobierna solo. Y esta fue la opción estratégica tomada facilitada también, por la fragmentación en que se encontraba el PJ, la persistencia de perspectivas no renovadas en su conducción, el predominio del sindicalismo sobre el partido a inicios de los '80.

Así, la democracia en la transición en los '80 aparecía como sinónimo del partido de gobierno y se consideraba al PJ como no apto para gobernar. La UCR adoptó un discurso democrático que hacía aparecer al peronismo y, sobre todo al sindicalismo, como lo

<sup>14</sup>. Marcelo Cavarozzi, **Autoritarismo y Democracia en Argentina (1955-1983)**, Centro Editor de América Latina, Buenos Aires, 1987; y de Garzón Valdez, M. Mols y Spita (comp.), **La nueva democracia argentina (1983-1986)**, Sudamericana, Buenos Aires, 1988.

<sup>15</sup>. Ver esta problemática en Arendt Liphardt, **La democracia en las sociedades plurales**, Buenos Aires, 1989. La estrategia confrontativa del radicalismo estuvo sustentada “sobre la figura del ciudadano, del sistema de partidos y de la representación parlamentaria, la ideología radical subestima la presencia efectiva, en toda sociedad moderna, de las corporaciones”. (Portantiero, 1987: 278).

antiguo y lo no democrático. Se orientó el oficialismo a constituirse en un partido predominante enfatizando el estilo de "gobierno del presidente" y buscando quebrar cualquier fuerza opositora bajo la premisa de actuar de manera "antisistémica". La importancia asignada a la gobernabilidad reforzó una estrategia de desarticular las bases sociales de la oposición y cuestionar las reivindicaciones sociales exclusivamente como "corporativas" o desestabilizantes. Esto explica las operaciones estratégicas del oficialismo destinadas a cooptar un grupo significativo del sindicalismo peronista (como "los 15") y cederle al Ministerio de Trabajo, lo que finalmente conspiró contra la misma coherencia del Plan Austral. El posicionarse como único garante de la democracia y el juzgar en bloque a todo el sindicalismo como autoritario profundizó esta tendencia hacia una democracia schumpeteriana con énfasis en el mercado político, más allá del anunciado advenimiento de la democracia participativa.

La etapa institucional del gobierno se modifica después de la etapa Grinspun, y particularmente con el Plan Austral. Pero en esta transición se produce discontinuidad entre discurso y política implementada. Avanza el ajuste monetario y se paga la deuda pero no se ajusta fiscalmente. Lo interesante es que el "no ajuste", la no modificación del Estado también va a promover concentración económica, desigualdad y ampliación de la pobreza. El no ajuste implicó pauperización y un juego negativo que tendrá efectos similares a las políticas neoliberales, con el agravante de que dejará pendientes las reformas para más adelante. Se trató de un no ajuste fiscal con transferencias hacia grupos hegemónicos, pero en momentos en que aún había otras posibilidades para el tratamiento de la deuda externa.

Esta falta de una orientación cooperativa entre los actores principales del sistema político disminuyó las posibilidades de reducir los condicionamientos internos y externos provenientes de la deuda externa y los saldos de la represión.<sup>16</sup> De esta forma, en la medida en que las contradicciones económicas se fueron agravando, se produjo la deslocalización de amplias franjas sociales, declinación de nivel de vida, generándose la contradicción entre un

<sup>16</sup>. Ver de Larry Diamond, "Paradojas de la democracia", *op. cit.*, pág. 64.



discurso democrático modernizador (“la democracia participativa, la modernización y la ética de la solidaridad”) y el estancamiento económico junto a la alta inflación. El radicalismo no terminó de comprender la magnitud de los cambios producidos a nivel nacional e internacional e intentó una alianza poco rentable con Europa, y esta tardía toma de conciencia terminó por favorecer la pérdida de estabilidad económica.

Este conflicto entre el posibilismo gubernamental y la demanda social presentaba síntomas de creciente escisión entre la esfera de la política y la social, lo que progresivamente llevó hacia una transferencia del voto y al desencanto de amplios sectores de la población. De esta manera, la incertidumbre electoral –como era definida la democracia por el gobierno– se fue transformando en una incertidumbre más amplia sobre la misma supervivencia y que se terminará expresando dramáticamente en las explosiones sociales de fines de los '80. Esta situación de inflación, más recesión junto a la presión de grupos económicos por mayores cuotas de poder, terminaría eclosionando con el adelantamiento traumático de la entrega del poder.

De esta manera, hacia fines de los '80 se generó una situación de alta volatilidad política, hiperinflación y creciente poder de los grupos económicos que adquirieron capacidad para condicionar al Estado, actuando en una dinámica circular: fuerzan devaluaciones, nuevos ajustes y transferencias de ingresos de sectores mayoritarios y productivos a minoritarios y especulativos en un momento en que también se produce una mayor visibilidad del fenómeno de la informalidad y del país dual.

–*Consolidación y delegación.* A fines de los '80 se produce la alternancia de gobierno en un marco de singular incertidumbre y caos económico. La opción inicial del gobierno peronista fue en favor de un ajuste ortodoxo enmarcado en un difícil contexto de adelantamiento del poder e hiperinflación. La estrategia del Presidente Menem mostró un claro contraste con la tradición peronista ya que, en vez de intentar redefinir los intereses del *establishment*, se alió con éste en búsqueda de su confiabilidad. Y si el gobierno radical centralizó la problemática en lo político-cultural y en la de la gobernabilidad política, éste lo hará en lo económico, buscando

constituir una nueva relación Estado-economía, centrándolo en la problemática de la estabilidad.<sup>17</sup>

El nuevo estilo pragmático volcado a lo económico pondrá énfasis en la gestión y en la imagen mediática y menos en el discurso y en lo conceptual. La acción de gobierno contrastó con la anterior orientación a lo institucional, dirigiéndose hacia los poderes reales, optándose por la incorporación al gobierno de los factores de poder, por lo que los partidos políticos y el Parlamento jugaron un rol secundario.<sup>18</sup> Más que buscar redefinir los intereses del *establishment* se buscó su confiabilidad, disponiéndose a hacer todas las concesiones necesarias para alcanzar este logro. Más aún, el estilo presidencial de redoblar apuestas, entregando cuotas de poder creciente a los sectores dominantes, produjo confusión y desmovilización en los propios componentes de la coalición ganadora. A su vez, la dolorosa experiencia de la hiperinflación durante los años 89-90 consolidó un consenso acerca del agotamiento del modelo de Estado vigente y llevó a que la ciudadanía delegara, otorgara al partido gobernante una suerte de "cheque en blanco" para su modificación.<sup>19</sup>

Los fracasos de los planes Austral y Primavera se continúan luego con los planes Bunge y Born y Erman en la primera etapa del gobierno menemista. Junto a un ajuste fiscal "sin anestesia", con falta de políticas sociales compensatorias, se produce un proceso amplio de privatizaciones. La hiper había dejado el camino despejado para el posterior quiebre definitivo del modelo anterior. La estabilidad lograda a partir del Plan de Convertibilidad se transforma en una reversión de tendencias al lograr mayores niveles de previsibilidad frente a los sistemáticos desajustes y fracasos de años anteriores. La estabilidad permite recuperar certezas cotidianas y su impacto es mayor cuando más abajo se esté en la pirámide social,

17. Peter Birle, "Vom 'Plan Bunge y Born' zum 'Plan Cavallo', Argentinien's wirtschaftliche und politische Situation nach zwei Jahren peronistischer Regierung, **Institut für Iberoamerika Kunde**, Hamburgo, Behiief, núm. 9 y Demokratie und Politik in Argentinien, Eine Bilanz der Jahre 1983-1990 in **Jahrbuch Politik** Band 1, Baden Baden.

18. Atilio Borón y otros, **El Menemato**, Ed. Buena Letra, Buenos Aires, 1991.

19. Minujín, Cosentino, *op. cit.*, pág. 51.

ya que, mientras para algunos sectores la inflación puede ser una situación ventajosa para especular, para otros, pone en riesgo la misma supervivencia. El Plan de Convertibilidad establece reglas de juego aceptadas por aquellos actores con posibilidades de patear el tablero, consolidando el modelo de acumulación orientado al sector externo y al libre mercado, conformando un acuerdo de la clase política con el *establishment*, que pasa a ser duradero, incluso más allá del menemismo.

Estas políticas van a facilitar la desarticulación y fragmentación sindical y de sectores del ejército, así como la modificación de anteriores coaliciones distributivas generando convergencias entre clases que se vieran antagónicas en el pasado. De este modo, sobre la base de la reforma del Estado, se conforma una nueva coalición electoral: la de pobres-ricos. Una articulación que fuera propia del consevadorismo popular en el pasado o de áreas no industrializadas, pero que es funcional a los requerimientos de la implementación del ajuste estructural en el nuevo contexto.

Más allá de los conflictos históricos existentes en Argentina entre clases medias y populares, las recomendaciones del Banco Mundial y el FMI también apuntaron a disminuir los montos destinados a prestaciones habitualmente dirigidas o aprovechadas por grupos medios. La transferencia de ingresos se efectúa de los grupos medios a los más bajos, desestructurándose el trabajador de cuello blanco, contribuyendo a profundizar las diferencias con los grupos de más altos ingresos. Esta estrategia supuso una ecuación exitosa para el gobierno en términos de contraponer el balance del anterior gobierno radical, asociado a la inestabilidad económica y al temor a la vuelta a la hiperinflación, con la estabilidad alcanzada a partir del Plan de Convertibilidad.

Todo este proceso acentuó la tendencia a la concentración y centralización del poder en la figura del Presidente y en el Poder Ejecutivo. Más allá del estilo presidencial, los requerimientos del ajuste propiciaron este fortalecimiento presidencialista. La nueva política representará también un intento sistemático por desestructurar todas las instancias de poder colectivo dentro del peronismo que pudieran poner alguna sombra a la centralidad del liderazgo del Pte. Menem, o sobre el programa de reformas adoptado,

una orientación a desmovilizar "desde arriba" a su base social en el intento de reducirla a una masa inerte de maniobra electoral.<sup>20</sup>

Esta ruptura con la perspectiva social del Estado, terminó favoreciendo la delegación de los ciudadanos, acompañado de pérdida de credibilidad en grandes referentes ideológicos y mayor credibilidad en la gestión concreta. Con el éxito del Plan de Convertibilidad y la firma del Plan Brady, este escenario empieza a modificarse. La última etapa se produce, con el logro del apoyo de los factores de poder para la reelección, el acuerdo político con la principal oposición para la Reforma Constitucional (Pacto de Olivos), lo que termina de fortalecer la consolidación democrática al arrojar afuera la última sombra sobre un posible cuestionamiento de legitimidad por una reelección presidencial fuera de las reglas.

### 3.2 AJUSTE Y SISTEMA POLÍTICO

Para algunos autores, la carencia de un sistema de partidos y de diferenciación entre la esfera del partido, del Estado y de la sociedad civil era la asignatura pendiente para la consolidación del sistema democrático argentino. A comienzos de los '90 estas condiciones comienzan a estar saldadas: la cultura de la sociedad civil integra nuevos elementos democrático-liberales, se produce la revalorización de lo institucional, de las mediaciones y del pluralismo sobre el anterior énfasis en lo social, se superan posturas totalizadoras y el hecho de concebir la política como verdad revelada.<sup>21</sup> Se converge sobre un plexo normativo vinculado al Estado de derecho emergiendo una cultura política que cuenta con más elementos de libertad negativa (como no interferencia, control, responsabilidad), que de libertad positiva (como participación).

<sup>20</sup>. Fernando Diego García, "La organización partidaria del Justicialismo, cuatro décadas en busca de su lugar", **FLACSO** (mimeo), febrero de 1993, pág. 38. También ver Borón, Atilio y otros: **El Menemato. Radiografía de dos años de gobierno de Carlos Menem**, Ediciones Letra Buena, Buenos Aires, 1991.

<sup>21</sup>. "Solamente a partir de este último proceso de transición democrática se produce por primera vez un cambio de perspectivas político - culturales a nivel de los sectores mayoritarios, y se revaloriza lo 'formal' de la democracia, pues esto se evidencia también como 'sustancial'. Asimismo se revaloriza el sistema de partidos, los procedimientos institucionales y el pluralismo político." Scandogliero y J. Centeno, *op. cit.* Ver también artículo de Edgardo Catterberg, "Los Argentinos somos más tolerantes", en **Clarín**, del 2.3.93 con encuestas que apoyan estas afirmaciones.

Este pasaje del modelo de régimen democrático movimientista hacia el democrático liberal se inicia en el período de transición con la renovación doctrinaria de los partidos mayoritarios y muestra cinco cambios fundamentales:

a) *Quiebre de la tradición democrática previa.* Dos son los momentos emblemáticos de este cambio del modelo de representación "movimientista" hacia el del sistema de partidos: el triunfo del radicalismo en el '83, las expectativas que ello despierta y el posterior desencanto, por una parte, y la alternancia en el 89 marcada por el profundo cambio de rumbo llevado a cabo por el gobierno menemista respecto de sus promesas electorales, por la otra. El triunfo del PJ confirma el sentido del ajuste neoliberal y de las tendencias dominantes en la economía y en el mundo dirigido al capitalismo de libre mercado, también vinculado a la globalización, y esta mutación ideológica termina por disolver la tradición de una representación predominante del pueblo por otra de agregación ciudadana y plural.

De allí que se puede decir, que si del '40 a los '70 predominó en intervalos una democracia de participación, movilización, junto con alta inestabilidad política, a partir de los '80 surge una democracia de representación, de lo público, con mayor estabilidad, pero, a la vez, con una creciente desafección de la sociedad de la política. Esta ruptura puede ser iluminada por la discriminación entre dos tradiciones democráticas: la que ve la democracia como participación, "vehículo de transformación social", liberación, revolución, igualdad, en todo caso, una democracia sustantiva (russoniana), donde las formas políticas como los derechos y modos de representación son considerados al servicio de algún proyecto o propósito sustancial, y la tradición democrático-liberal que es concebida como "equilibrio de poderes", temor a las mayorías, protección del individuo y representación.<sup>22</sup>

La diferencia entre una y otra es que en la primera la prueba de la naturaleza democrática estaba sobre todo en sus resultados. La democracia era definida como el marco político que permitía

22. Claus Offe, "¿La democracia contra el estado benefactor? Las bases instrumentales de las oportunidades políticas neoconservadoras", *Doxa*, Buenos Aires, 1990.

fortalecer los recursos de poder necesarios para tomar las decisiones adecuadas cuya corrección quedaba establecida por la capacidad de repuestas a las demandas populares. Para la segunda, lo importante, en cambio, son los pesos y contrapesos del poder y su objetivo es evitar la dictadura y tiranía de la mayoría. En esta última, nadie tiene derecho a sacrificar la corrección procesual en nombre de alguna presunta noción de progreso o justicia sustantiva, sobre la cual, de cualquier modo habría controversias irreconciliables. Sólo las reglas y procedimientos son considerados democráticos y, cualquiera sea el resultado político de los procedimientos, debe ser aceptado como democrático y es por lo tanto inapelable. La virtud de la democracia no es el uso del poder para fines progresistas y colectivos, sino el sometimiento del poder del Estado, cuyo potencial peligroso es considerado mayor que su promesa creativa (Klaus Offe, 1992).

Si en el formato anterior la democracia fue asimilada a los conceptos de distribución, participación e igualdad, con fuerte contenido de poder popular, en el nuevo adquiere el sentido de procedimiento, de representación y de libertad.<sup>23</sup> De este modo, al mismo tiempo que se conforma el sistema de partidos y los procedimientos democrático-liberales, también se instituye una ciudadanía que se privatiza, se hace más pasiva, pero más exigente a la vez en términos de moralización política y eficacia de gestión, se produce una separación creciente de las elites de los electorados, aparecen los "independientes" y desaparece el sujeto que había hegemónizado la escena democrática durante el período anterior, el pueblo, reemplazado por el ciudadano y el consumidor.<sup>24</sup>

b) *Cambio de la matriz clásica.* En contraste con la fusión del sistema político y el Estado característico del modelo nacional-

<sup>23</sup> Carlos Franco, "Ciudadanía plebeya y organizaciones sociales. Otro camino para "otra democracia en el Perú". Antología, *op. cit.*, pág. 56.

<sup>24</sup> La distinción que hace Carlos Strasser puede ser válida para diferenciar esto. Este autor clasifica en diversas concepciones de democracia: en "democratistas" (sujeto masivo, objeto participativo), "garantistas" (sujeto plural, objeto defensivo) y "poliárquicas" (sujeto plural, objeto participativo). Bien, el modelo anterior se asemejaría a la "democratista" y el nuevo a una combinación de democracia garantista y poliárquica. Al respecto ver "Tesis sobre la democracia", FLACSO (Programa Buenos Aires), Serie Documento de Investigaciones 1991, pág. 8, y *Teoría de la democracia Posible*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1991.

popular y desarrollista, los actores políticos se autonomizan de lo social produciéndose una mayor separación entre sistema político, Estado y sociedad civil. El Estado no absorbe al partido como conjunto ideológico y los partidos se perfeccionan cada vez más con maquinarias electorales. Se produce la desarticulación de la matriz propia del modelo anterior, de fusión de estas tres dimensiones: una imbricación partidos-actores sociales orientados hacia el Estado con presión directa de masas a través de liderazgos carismáticos.<sup>25</sup>

Las características de esta matriz de posguerra varían según los distintos países de América Latina, pero en todos los casos estaba asociada al modelo de desarrollo “hacia adentro”, al Estado social en papel de organizador social y político más que de resguardo jurídico y garante de derechos. Una imbricación entre sistema partidario y organización social, donde el papel del sistema partidario en el régimen democrático era crucial para la constitución de actores colectivos, y que combinaba la referencia político-ideológica con la referencia a la base social organizada.<sup>26</sup>

En ese modelo, la relación entre partido, Estado y gobierno tendía a la indistinción (el partido era concebido como un mero mecanismo electoral para el acceso al poder más que como un organismo permanente de elaboración de políticas, control del gobierno y concertación); los aparatos públicos se distribuían en proporción a los componentes del movimiento social (el Ministerio de Trabajo a los sindicatos, el de Economía a los empresarios, algunas secretarías a la juventud, etc.) y la administración pública se politizaba de manera de constituir un instrumento transformador coherente con el cambio preconizado. Por último, el Estado se fusiona-

<sup>25</sup>. Garretón, M., *op. cit.*, pág. 140. También señala O. Ianni que una de las peculiaridades del Estado populista “es la combinación ‘sui generis’ de los sistemas de movilización y control de las masas asalariadas urbanas, cuando no también rurales, con el aparato estatal, específicamente el poder ejecutivo. Diferentemente de lo que ocurre en la democracia representativa, cuando tiende a haber una separación clara, aunque no absoluta, entre el Estado, el partido del gobierno y, por lo tanto las bases populares de éste, en el populismo ocurre una combinación singular entre el Estado, el partido gubernamental y el sistema sindical”, *op. cit.*, pág. 113.

<sup>26</sup>. M. Garretón, *op. cit.*, pág. 22.

ba con el partido y el gobierno se suponía una herramienta fundamentada en la voluntad popular.<sup>27</sup>

El cambio producido en el proceso de transición-consolidación introduce una mayor diferenciación entre Estado, sociedad civil y sistema político. Hay mayor autonomización del sistema político y profesionalismo de las elites. Pero si antes elites y mayorías tenían más coherencia entre programa partidario y política pública, entre discurso y praxis, ahora las elites encuentran su legitimación en una vinculación más directa con el poder económico y con lobbys empresarios y el poder comunicacional antes que con programas votados. El partido se vuelve más profesional pero tiene un rol más restringido en las decisiones principales frente a la importancia que adquiere la tecnocracia en la elaboración de las políticas públicas.

c) *Desafección de la política.* El proceso afecta en términos neurálgicos a la forma de Estado social y a todo un modo de hacer política. También en los capitalismo avanzados se vive un período de profundos cambios y éste es, sin duda, el de las relaciones entre los ciudadanos y la política. Un período donde emergen nuevas pautas de acción política caracterizadas por la coexistencia de tendencias de muy distinto signo: de la política concebida como acción transformadora, liberadora y sintetizada en el modelo "militante", se pasa al modelo "profesional" que lleva a la desaparición de la amplia capa de activistas vinculados a sindicatos, partidos, universidades y organizaciones de base. Esta mediación entre la sociedad y el Estado es reemplazada por los medios de comunicación, un nuevo asociacionismo y por el pasaje de la calidad de militante a la de "elector".

El ciudadano considera que la política y la acción colectiva presuponen mayores costos que beneficios a partir de una óptica que privilegia el interés particular y el corto plazo. "El antiguo modelo de militancia de los años setenta, cuyo rasgo más distintivo era la inserción del militante en barrios y fábricas con el propósito de reclutar cuadros, ya no existe. Ahora la militancia es más doméstica y específica: la gente se reúne y moviliza para resolver problemas concretos. Los asentamientos, los centros vecinales, las comi-

<sup>27</sup>. Alain Touraine, *op. cit.*, pág. 121.



siones de fomento y las cooperativas de vivienda, entre tantos otros grupos que surgen espontáneamente, son una clara muestra de que la política ha adquirido nuevas formas y, en especial, límites.” Hay falta de expectativas respecto de la política, que aparece como un mal menor, donde los representantes parecen sólo reparar en sí mismos y en sus negocios particulares.<sup>28</sup>

En el primero de los modelos, la política era concebida como proyecto colectivo, servicio, arco de solidaridades y la noción de “compromiso” estaba en el corazón del universo militante. Mientras que en el segundo, el rapport del individuo con esta forma de participación global pierde consistencia práctica, empieza a ser de utilidades, de costo-beneficio y de especialización. La política es vista como praxis asociada a una actitud más alejada de consideraciones principistas que se profesionaliza y se la practica como carrera individual. Si la actividad política estuvo dominada por dos grandes conceptos –la nación y la clase–, ésta pierde ahora tal determinación. En el anterior modelo, los políticos estaban al servicio de la nación o de la clase, en todo caso como dice A.Touraine, de la liberación de una clase o de la nación, lo cual despertaba amplias energías movilizadoras.<sup>29</sup>

Los partidos se transforman de partidos programáticos o burocráticos de masas en partidos “agarra todo”, que desradicalizan sus posiciones ideológicas y contenidos de clase y tienden a competir hacia el centro. Esta tendencia disminuye los rasgos marcados entre los partidos principales haciendo más probable la alternancia. Ciertas funciones de tradición política, participación, afiliación, movilización, como integración de masas, tienden hacia funciones agregativas de intereses de tipo electoral y estrategias de competencia en el mercado político. Los partidos se vuelven más plurales por dentro pero con un gran fraccionamiento interno y controlados desde arriba. De allí que los partidos tengan cada vez

<sup>28</sup>. Sobre desafección de la política ver el artículo de Ludolfo Paramio, “Consolidación democrática, desafección política y neoliberalismo”, en **Cuadernos del CLAEH**, núm. 68, Montevideo, 1993/94, pág. 19-25.

<sup>29</sup>. Alain Touraine, “Comunicación política y crisis de la representatividad”, en Jean-Marc Ferry, Dominique Wolton y otros, **El Nuevo Espacio Público**, Gedisa, Barcelona, 1992, pág. 47.

más dificultades para conseguir adherentes y seleccionar a sus candidatos, y de allí el crecimiento de los independientes.

Los partidos no sólo compiten entre sí con procedimientos electorales sino también con los no electorales de formación del poder (lobbys económicos, imperativos internacionales, situaciones de hecho creadas por los medios, etc.). Si el modelo anterior estuvo orientado al cambio y a la transformación colectiva y a una mayor concordancia entre ideología y praxis, el nuevo se dirige a la competencia y maximización de espacios de poder. Ello muestra un proceso de diferenciación de intereses de las elites de sus electorados. Si las elites políticas y mayorías tenían una coherencia mayor vs. las clases dominantes, ese poder político se debilita con relación al poder económico transnacional y comunicacional. Las elites partidarias establecen alianzas con el poder económico produciéndose una relación cada vez más intensa entre política y negocios.

El modelo militante entra en crisis porque ya no agrega poder. El poder de funcionarios y representantes ya no deriva de su conexión con la organización y movilización de las bases sino con su capacidad de gestión, comunicación y obtención de recursos. Es un cambio de valoraciones provocado por la dilución de la idea de proyecto global y difusión de una racionalidad costo-beneficio individual. Una racionalidad política cada vez más técnica, medio-fin, desprendida de orientaciones éticas. Ya en los '80 se afirma una concepción de la política como acción individual y no colectiva, como rutina y no como gesta. Es el fin de una concepción de la política junto con el Estado que le dio origen: de la capacidad carismática de resurgir y transformar la vida cotidiana se convierte en rutinas, en tarea de operadores y conformadores de opinión pública. Junto a la creencia de que la política podía transformarlo todo y era de todos se pasa a considerar que ésta no puede modificar nada y es patrimonio de pocos.

Esta mayor profesionalización, asociada a la continuidad y previsibilidad de la acción política, también va unida a un desprestigio de la misma. De acuerdo con G. Sartori, las implicaciones de la profesionalización del hombre político pueden llevar a una menor representatividad, mayor oportunismo y dependencia del representante del aparato del partido. A "la luz de la relación de represen-

tación se intuye que cuanto más se profesionaliza un parlamentario, tanto más se despega de sus orígenes sociales y también -en muchos sentidos- del electorado, lo que en ciertas condiciones permite suponer que un representante profesional deba diferenciarse necesariamente de la masa para ser confiable para el capital, deba preocuparse más por salvar su puesto que de actuar como representante. La política como 'profesión-colocación' está destinada a alentar un aumento del oportunismo y también a consolidar relaciones objetivas de dependencia entre el representante y su partido".<sup>30</sup>

La falta de respuesta a las demandas populares hace distante la vinculación de la política con la gente (apatía, indiferencia). La concentración del poder político opera junto con la declinación de la capacidad de los ciudadanos para incidir en las políticas efectivas. La gente espera cada vez menos de la política y se orienta más hacia el mercado, lugar donde ahora se decide si va a salvarse o no.

Se conforma una *nueva clase política* con convergencias ideológicas sobre el marco democrático liberal. Una clase que tiene reglas de juego (entrada y reelección selectivas) que dependen de calidades específicas. Una mayor tecnificación de la política que se logra en contacto con instituciones de apoyo que surgen fuera del Estado (fundaciones, consultoras, centros de investigación) que asesoran, suministran información y elaboran el marketing político. Estas instituciones se transforman en ámbitos de relación entre empresarios y políticos y de búsqueda de apoyos internacionales. La nueva ingeniería de la política (sondeos, encuestas, campañas) hace que "Las altas tecnocracias del Estado -como precisa J. Brunner- tiendan cada vez más a estructurarse en torno a arenas de decisión donde participan miembros de una cofradía (externa al aparato) de consultores, asesores temporales, expertos diversos, agentes de sensibilización y 'portadores racionales' de los intereses sobre los que se trata de decidir."<sup>31</sup>

La membrecía de esta nueva burocracia política requiere de conocimiento, recursos técnicos y económicos. El modelo profe-

<sup>30</sup>. Giovanni, Sartori, **Elementos de teoría política**, Alianza, Madrid, 1992, pág. 180.

<sup>31</sup>. José Joaquín Brunner, "La libertad de los Modernos: Una Visión desde la Sociología", en **FLACSO**, núm. 16, 1991, pág. 66.

sional se basa en el marketing y en una preparación más sofisticada de sus miembros. La economía se autonomiza de la política y ésta se especializa y tecnifica. La separación de estos dos planos y la subordinación de lo político a lo económico explican la centralidad que adquieren los equipos económicos en la gestión gubernamental. El gobierno coopta al partido oficialista desde arriba y éste termina racionalizando los lineamientos adoptados por los equipos económicos. De esta manera, las grandes decisiones están vinculadas al manejo económico y lo político se circunscribe a la contención simbólica y al consenso electoral.

Esto explica el acusado incremento de la desafección política entre amplios segmentos sociales (desconfianza cuando no rechazo hacia instituciones y componentes básicos del sistema democrático: partidos, líderes, parlamento, etc.), desvalorización de lo público y creciente despoltización de la vida social. Debilitamiento de los comportamientos participativos de carácter institucional y el consiguiente reforzamiento del papel de las elites profesionalizadas, que convierte la apatía y la ausencia de participación en rasgos del modelo de equilibrio de democracia que se consolida. O en todo caso, la dirección de la participación se dirige a **otras formas asociativas**, más vinculadas con lo socio-cultural (movimientos sociales, organizaciones no gubernamentales y sobre aspectos puntuales).

d) *Escisión entre representación funcional y política.* En el modelo anterior, representaciones social y política tenían un vínculo claro. Los intereses de lo social se expresaban directamente en la esfera política, pero, a partir de los planes de ajuste, este vínculo declina. La vinculación entre representación de intereses funcionales y político-partidaria se torna más confusa y compleja, por cuanto los actores políticos no se apoyan sobre una clara agregación de intereses sociales y económicos. Esto tiene particular importancia porque existía una organización obrera muy unificada con fuerte influencia sobre las decisiones centrales. Ahora el sindicalismo queda con un poder social disminuido por la pérdida de su capacidad de movilización y de alianza con otros grupos sociales así como por la disminución paulatina de la cantidad de legisladores de extracción obrera. Es la rotura de la anterior matriz que hacía posible una rápi-

da referencia a lo político-ideológico y su vinculación con la base social organizada.

Esta transformación de la relación representaciones social y política es consecuencia, de la fragmentación social y complejización de la sociedad. Aumenta la lógica individualista de que el voto depende ahora cada vez más de la *oferta política* antes que de alineamientos de clase o social automáticos. La oferta constituye las opciones electorales, más allá del intento de articular desde las bases los distintos intereses agredidos por el ajuste. En la explicación del comportamiento electoral el acento se desplaza de las características sociales del electorado hacia el análisis de aquellos términos en que le son presentadas las propuestas. Como señala B. Manin, los análisis tienden cada vez más a valorizar el efecto propio de la "oferta electoral" sobre el comportamiento de los electores. La oferta electoral puede hacer variar el voto, independientemente de la estructura social, económica y cultural del electorado; saca a la luz la diferencia que separa la oferta electoral en sí misma de aquella estructural. Pues, según B. Manin, si la oferta electoral no constituye un factor claro y diferente, si no es otra cosa que un mero reflejo de la estructura del electorado, su acción propia sobre los resultados no podría manifestarse y ser aislada por el análisis. La situación actual se caracteriza por una relación nueva entre la oferta electoral y el resto de la vida social.<sup>32</sup>

A diferencia de las coaliciones más estables marcadas por consideraciones sociales del período anterior, en la actualidad los alineamientos electorales pueden variar significativamente de una elección a otra, aun cuando las características sociales, económicas y culturales de los electores permanezcan casi idénticas. Cambia de este modo, tanto la naturaleza de las coaliciones, la relación de los partidos con las organizaciones sociales como los valores legitimatorios que se desplazan de la distribución y participación a los equilibrios macroeconómicos y procedimientos. Es la crisis del paradigma político de centralidad del Estado, de la homogeneidad y el comienzo del nuevo paradigma económico.

e) *Crecimiento del poder comunicacional*. La cuarta transformación observada en el sistema político muestra el surgimiento

<sup>32</sup>. B. Manin, *op. cit.*, pág. 25.

del poder de los medios de comunicación. De una política basada en la movilización, en el poder de las ideologías en estructurar una concepción del mundo donde todo se inscribía en una lucha más amplia, se pasa a otra de medios, basada en la opinión pública y encuestas, donde los contingentes sociales son fragmentados y hay una recepción más individual y privada de los mensajes. Los medios aparecen como los reales mediadores entre las demandas de la ciudadanía y el Estado. Como un factor creciente de poder que contrapesa la fuerza de antiguas áreas de solidaridades, organización y tradiciones ideológicas. La mediación política ya no se restringe a la tribuna, acto, asamblea o trabajo militante de base, ni se reproduce en el contacto directo con los electorados. La relación cara a cara desempeña un papel cada vez menor, ya que el político se preocupa más por su vinculación con los medios que por su relación directa con las bases organizadas.

De allí que la acción política tradicional basada en el trabajo de organización y formación ideológica sea pasible hoy de ser reformulada o destruida en instantes. La fragmentación e informalización hacen que el ciudadano recupere su vinculación con la totalidad a través de los medios. Como señala Gilles Achache, el modelo de comercialización política de investigación de mercado sólo podía desarrollarse y estar en posición dominante. "Allí donde el espacio público se ha fragmentado en diversos espacios particulares, en sistemas de valores e intereses varios, las categorías de la comercialización pueden envolver a la comunicación política: en esas sociedades que ya no proporcionan ningún término, ningún punto fijo arquimediano a partir del cual fuera posible pensar su unidad: las muestras."<sup>33</sup>

Los individuos desarticulados de las grandes organizaciones de mediación se conectan con la polis a través de los media. El espacio público en la TV suplanta al Parlamento y su impacto es reforzado por el intenso proceso de individuación y desarticulación producido en los últimos años. Los medios tienden a llenar las brechas entre la gente y los partidos -señala O. Landi-. "De tal modo se expanden sin cesar en la sociedad por su innovación tecnológi-

<sup>33</sup>. Gilles Achache, "El marketing político", en **El Nuevo Espacio Público**, Jean Marc Ferry, Dominique Wolton y otros, Gedisa, Barcelona, 1992, pág. 123.

ca permanente y por asumir funciones antes privativas de los partidos y de las corporaciones sindicales, empresarias o militares.<sup>34</sup>

La importancia de la comunicación política se destaca también dentro del Estado. Ya no existe una información por repartición pública, formal y burocrática, sino que cada funcionario tiene comunicadores emplazados en una lucha cotidiana por su imagen que queda en juego como las acciones de una bolsa que se cotizan diariamente. Los grandes lineamientos de la política gubernamental ya no se deciden en los escenarios de la concertación entre grandes agregados colectivos. Los partidos no compiten sólo entre sí, sino que sobre todo se enfrentan (o se asocian) con procedimientos no electorales de formación del poder: lobbys económicos, funcionarios, imperativos técnicos internacionales y situaciones de hecho creados por los medios. Esto dificulta enormemente la aptitud de los partidos para ser los principales mediadores sociales, condición privilegiada que les será discutida, palmo a palmo, por los medios de comunicación.

Este impacto comunicacional despolariza y erosiona subculturas políticas tradicionales, generando mayor espacio para el pluralismo y permitiendo una elaboración más convergente del debate público. La política se desdramatiza, adquiere un talante más "cool" y tolerante, cumpliéndose con algunas de las premisas de la teoría de la transición para el logro de la gobernabilidad. Se produce un proceso de reducción y esterilización de ambientes sociales fuertemente integrados y cohesionados. El electorado se hace más independiente del partido con la consiguiente incertidumbre y volatilidad de elección en elección. Dice Gilles Lipovetsky que "La orientación de los individuos por medio de los valores está claro que en modo alguno ha desaparecido, pero se ha mezclado con el apetito realista de la información y escucha del otro, se ha suavizado paralelamente a la erosión de la fe en las religiones seculares. Si la información es un acelerador de la dispersión individualista, sólo lo consigue difundiendo al mismo tiempo valores comunes de diálogo, de pragmatismo, objetividad, como propiciando un "homo telespectator" de tendencia realista, relativista, abierta".<sup>35</sup>

<sup>34</sup>. Oscar Landi, *Devórame otra vez*, Planeta, Buenos Aires, 1992, pág. 114-15.

<sup>35</sup>. Gilles Lipovetsky, *El imperio de lo efímero*, Anagrama, Barcelona, 1990, pág. 258.

La representación se transforma, con el desarrollo de los sondeos de opinión pública, en la medición de los índices de popularidad que crean una suerte de representación permanente. Los medios se constituyen en vehículo de investigaciones y denuncias contra la corrupción. A su vez son utilizados cotidianamente por los movimientos sociales y ciudadanos concretos para insertar sus demandas en la agenda de esta forma los medios quedan a veces como la única manera o canal para lograr alguna modificación efectiva de la política pública.

El nuevo carácter del lazo representativo deriva pues de las técnicas de comunicación que juegan un papel decisivo, donde la radio y la televisión tienden a convertirse en los medios principales y le confieren una cualidad directa y sensible a la percepción de los candidatos por los electores (el candidato puede hacerse conocer sin depender de la mediación de las organizaciones militantes), y de la individualidad del representante hasta en sus aspectos más singulares y concretos, la que resulta puesta de relieve en la percepción de los electores (B. Manin, 1991). Más que el partido como lugar de construcción de la identidad política, es la persona de algún candidato la que consigue un nivel de consenso tal que permite que su partido acceda al poder.

La percepción de los objetos públicos tiende a homogenizarse y a volverse independiente de las preferencias partidarias. Ello lleva a la crisis de la prensa partidaria, de la subcultura de clases y a la conformación de un ambiente más heterogéneo donde los individuos quedan cruzados por multiplicidad de mensajes. El debilitamiento de los partidos y el simultáneo desarrollo autónomo de la industria de las comunicaciones hacen que tienda a escindirse el espacio de la representación institucional de la representación simbólica de la política. La tecnología audiovisual escenifica la política, le imprime una lógica propia a la escena pública.

Los medios permiten mayores posibilidades de control del poder público mediante denuncias, investigaciones que dan acceso a los ciudadanos a una información múltiple. Y en este sentido, es creciente la importancia que adquiere la problemática de la corrupción, tanto en la agenda nacional como internacional. Comienza con ello a constituirse una ética pública concebida como no co-



rrupción, simbólicamente en una sociedad más controladora y resentida de que la clase política se enriquezca, donde los problemas que empiezan a preocupar a los ciudadanos no son tanto en términos de grandes orientaciones emancipatorias sino de que se controle y garanticen servicios básicos. El ciudadano se posiciona como contribuyente, preocupado por aspectos más puntuales y con bajas expectativas sobre la redistribución del poder.

Los medios tienden a posicionarse en forma independiente y contra el Estado. Pero, a la vez, se produce el control de la agenda por pocos actores, por el gran proceso de concentración producido por la desregulación en los '90. Se conforman los *multimedia* que permiten la presencia y, a la vez, la ausencia de ciertos temas, contribuyendo a multiplicar la influencia de estos actores que no solamente "informan" sino que (y cada vez más) forman los modos de percepción social de la realidad. "En una situación de crisis de sentidos, los medios, y en particular la televisión, son los que instalan 'la agenda' de las problemáticas de la sociedad civil, no desde luego en el sentido de que las inventan, pero sí en el sentido de que las jerarquizan, construyen su orden de prioridades."<sup>36</sup>

En síntesis, la comunicación no sólo es una función con creciente importancia vis a vis el desprestigio que sufren otras instituciones de mediación (partidos, gremios), sino también, en tanto agencias comunicacionales, se constituyen en actores de singular influencia en la agregación de demandas.<sup>37</sup> En algún sentido puede decirse que, a mayor crisis de representación, mayor credibilidad y, de los medios de comunicación y, consecuentemente, a mayor desprestigio de los políticos, mayor credibilidad de los comunicadores.

f) *Centralidad de la tecnocracia*. En esta tensión ajuste y democracia, el Parlamento se desprestigia por su falta de protagonismo. Si al comienzo de la transición se suponía que iba a ser caja de resonancia, debate e iniciativa legislativa, con el correr del tiempo este presupuesto se reveló equivocado. Si bien el parlamento se in-

<sup>36</sup>. E. Gruner, *op. cit.*, pág. 98.

<sup>37</sup>. Por ej., grupo Clarín, canal 13, Radio América, Continental, o el de Atlántida-canal 11 - Gente; Cable-Eurnekian; Radio Libertad-Canal 9. Al respecto ver en G. Sartori el problema que constituye la conformación de la constitución de la opinión pública con medios altamente concentrados, en *Teoría de la Democracia*, Alianza, Madrid, tomo II.

tegra crecientemente con miembros mejor preparados, las cuestiones estructurales se deciden en otro plano. El tratamiento de cuestiones centrales pasa al margen del Congreso y son acaparadas por el Poder Ejecutivo. La regla es la legislación por el Ejecutivo con control negativo por parte del Legislativo en la elaboración de las leyes -ej. por falta de quórum-. La legislación se vuelve coto de la tecnocracia y la deliberación inexistente. El Ministerio de Economía norma sobre los asuntos más trascendentes y la profusión legislativa que genera es enorme y a la vez expeditiva.

Los dos movimientos claves de la transformación producida en estos últimos años - tanto el dirigido al cambio interno como al de la inserción transnacional- son piloteados por la tecnocracia, que guía la constitución de las nuevas reglas de juego del Estado nacional con actores y provincias como la vinculación con los organismos internacionales. La centralidad del Poder Ejecutivo y de la tecnocracia no está dada sólo por el carácter presidencialista del régimen y el estilo vertical del presidente Menem, sino también por las mismas exigencias del ajuste. Un ajuste que requiere credibilidad de los actores económicos claves y un alto grado de control centralizado, lo cual es contradictorio con la deliberación parlamentaria. El Parlamento queda desplazado de su función definidora de grandes reglas de juego, enfatizándose el estilo de "Gobierno del presidente" más que del partido oficial.

El Poder Ejecutivo, a través de diversos instrumentos, consigue la aquiescencia del partido oficial y la marginación de la oposición para la implementación de estos planes. Las exigencias de estabilización, de naturaleza decisionista (shock, centralización, tratativas externas) producen una fuerte contradicción entre la centralización requerida para el éxito de la estabilización y la elaboración deliberativa y abierta de las decisiones públicas. El presidencialismo subordina a los otros poderes, estirando al máximo las posibilidades legales para gobernar por decreto (control de la Corte de Justicia, disciplinamiento de los bloques, decretos de necesidad y urgencia, etc.).<sup>38</sup> El presidente apunta a la máxima concentración del poder que le sea posible, haciendo quedar muchas veces sus iniciativas en el límite de lo constitucional. El Presidente

<sup>38</sup>. J. Nelson, *op. cit.*, pág. 25.

aparece así como eje y determinante de toda iniciativa, de toda política, dejando a los demás en el oficialismo sólo el rol de operadores.

Esta situación en que se conjugan requerimientos del ajuste, estilo presidencial, medios de comunicación y baja performance del Parlamento produce desprestigio de esta institución de cara a la opinión pública, lo que además se basa también en el pobre desempeño de los legisladores (ausentismo, diletantismo, aumentos salariales sucesivos etc.). Todo ello es reforzado por tendencias generalizadas en diversos países que hacen que las sesiones plenarias del Parlamento no sean más el lugar de la discusión deliberativa. Ahora una estricta disciplina del voto reina en el interior de cada campo y los diputados individuales no pueden cambiar de opinión como resultado de la discusión, una vez tomada la posición del partido y del grupo parlamentario. Como señala B. Manin, "En otras palabras, los votos sobre las diferentes cuestiones hacen siempre aparecer una escisión idéntica, lo cual hace a la vez presumir que en cada una de las oportunidades los diputados no votan en función de los argumentos efectivamente intercambiados en la sesión, en el curso de la discusión parlamentaria, sino en función de una decisión tomada en el exterior del parlamento. En general, cada campo se determina en función de su posición en relación con el gobierno: el campo mayoritario sostiene automáticamente al gobierno que emana de él y el campo minoritario se opone".<sup>39</sup>

Cuadro 3  
Representación política  
o régimen político

	A	B
	Mod. "movimientista" (mod. democrático popular).	Sistema de partidos (mod. democrático liberal).

<sup>39</sup>. B. Manin, *op. cit.*, pág. 21.

Continúa

*Del "Movimientismo" a la Democracia Liberal*

	A	B
Democracia	Como participación, dem. sustantiva, ciudadanía social, democracia de masas, sujeto histórico.	Como representación, procedimientos, ciudadanía política, "democracia de lo público".
Tipo de representación	Electoral más apoyo plebiscitario.	Electoral más opinión pública.
Modelo de praxis política	Modelo "militante", identidad representantes-representados, politización general/mandato, fidelidad a un partido, programa, coincidencia entre expresión electoral y movilización, coaliciones ganadoras sólidas.	Modelo "profesional", delegación, clase política, pérdida de confianza en la clase política, reformulación de la oferta política, elección sobre imágenes, opinión pública constantemente presente, importante electorado flotante.
Sistema de partidos	Partido predominante, partido burocrático de masas, programático, fuerza de las ideologías sociales.	Bipartidismo, pluralismo, moderado, partidos "agarra todo", partidos profesional electorales, desentendimiento, apatía.
Valores, Estado, sistema político	Transformación global, unidad, "proyecto nacional", activismo político, protagonismo popular.	Gobernabilidad, activismo político y social, diferenciación Estado-sistema político, libre elección.

### 3.3 LA AUTONOMIZACIÓN DE LAS ELITES

En los últimos 10 años se termina por consolidar el modelo democrático liberal y una nueva forma de hacer política. Es el fin de la política de masas articulada por ideologías globalizadoras con fuerte componente solidario y vinculada a una concepción organicista del pueblo. Se pasa a la política de partidos, medios, lobbys y operadores en un sistema político más schumpeteriano y a la vez estable. Esta política se establece en dos planos: el mundo de las elites, de “la macropolítica”, que articula intereses alrededor de bienes públicos (privatizaciones, espacios de poder, burocracia y control del aparato), y el de la “micropolítica”, vinculada a los movimientos sociales con incidencia en aspectos puntuales y municipales. La macropolítica está compuesta por un umbral reducido de grupos y sectores que pueden incidir en las grandes decisiones nacionales, mientras que la micropolítica es alejada de las decisiones centrales.

Esta realidad tiene que ver con las consecuencias sociales de los ajustes que provocan cambios significativos: la declinación del poder de las clases medias y obreras en donde se constata la vigencia del principio de centralidad de la participación. Los sectores con mejores ingresos, mayor cultura, educación y mejor integrados a la modernización parecen aprovechar de manera más intensiva que en el pasado los canales de la política y de la vía pública en general (partidos, parlamento, medios de difusión, universidades, espacios educativos y culturales, organismos gubernamentales, etc.), mientras que los sectores menos integrados y aun medios se recluyen en el desorden, la atomización y la apatía.

La agenda política de la democratización incorporó en sus comienzos en los '80 temas de gobernabilidad, democracia, derechos humanos, para dar lugar a los de estabilidad, productividad y competitividad. Pero también la escena política comienza a trabajar crecientemente con elementos culturales (en temas que incorporan en la agenda de los nuevos movimientos sociales), desde la cuestión del sida, droga, derechos de la mujer, minorías sexuales, ecología, etc.

Las transformaciones en las formas de hacer política muestran la declinación del partido programático de masas y su pasaje al par-

tido "catch all", tanto en el caso del radicalismo como en el peronismo. Es el fin de la tendencia a la unidad movimientista, al monopolio de la representación, y reducción del bagaje ideológico del partido y la concentración de su programa en un mundo de valores compartidos por amplios sectores. No es sólo el pasaje al partido "catch all" que interpela a todos los sectores, que se vuelve más pragmático, sino que, en la búsqueda de apoyo electoral, se liga a la adopción de un estilo partidario más cercano al americano (más *light*, con personalización de los candidatos, shows, extrapartidarios, importancia de los media, etc.).<sup>40</sup> Hay mayor influencia del lobby en el partido y un distanciamiento de las organizaciones afines al partido. Se pasa del formato de partido predominante al sistema bipartidista con alternancia si bien hay cierta predominancia del justicialismo. En un caso, con el menemismo tendiendo a convertir al peronismo en un partido conservador-popular. Y en el otro partido mayoritario, el radicalismo, un partido liberal con rasgos socialdemócratas pero con escasa inserción en la clase trabajadora. A la vez, se constituyen partidos al centro izquierda y a la derecha de este núcleo central (Frente Grande y Modin) con progresiva incidencia en el sistema político particularmente del primero.

Tercero, se produce una *progresiva profesionalización de las organizaciones del partido*. Los expertos que dominan conocimientos especializados desempeñan un papel cada vez más importante cuanto más se corre el centro de gravedad de los miembros afiliados a los electores. Se trata de la financiación de los partidos a través de grupos de interés, y el electorado se vuelve social y culturalmente más heterogéneo y menos controlable por los partidos a través de la organización.<sup>41</sup> Pero es un cambio que, si bien favorece la continuidad política, va apareado de desencanto y delegación. A ello contribuye el fuerte "internismo" de los partidos que aparecen como maquinarias convertidas en un fin en sí mismo. Las internas desnudan el deseo del poder por el poder mismo,

<sup>40</sup>. Si bien hay continuidades dentro de este cambio, como por ej., la permanencia de las prácticas clientelistas subalternas de la vida política nacional y la imperfecta selección de dirigentes en los partidos mayoritarios. Al respecto ver de A. Fernández, *op. cit.*, pág. 114.

<sup>41</sup>. Ver similitudes con los cambios y crisis de los partidos políticos europeos, en Angelo Panebianco, **Modelos de partidos**, Alianza, Universidad, Madrid, 1990, pág. 490-91.

privilegiando la posición relativa de la fracción sobre el cómo y el para qué se gana. En esta nueva escena el ciudadano no se siente representado y comienza a tener la anticipada certeza de que en el mismo momento de elegir comienza a ser defraudado.

Esta situación viene acompañada por una crisis de identidades políticas, en la medida en que las formaciones político-ideológicas asociadas a determinados programas y clases sociales terminan haciendo en el poder lo contrario o algo muy distinto de lo prometido. El distanciamiento programático de la clase política volcada a un estilo de gestión pragmático y de ostentación, junto con el crecimiento de la corrupción, amplía esta fisura del ciudadano con el sistema político.<sup>42</sup> Se constituye un modelo representativo que se aparta tanto del configurado durante el Estado liberal (partido de notables, democracia restringida) como del Estado social (partido predominante, democracia de masas, plebiscitaria), acercándose al bipartidismo y a la democracia de lo público.

La democracia tiende a afianzarse porque las legitimidades alternativas se debilitan así como los potenciales actores antistémicos.<sup>43</sup> Pero las contradicciones que emanan de esta transformación son otras: la distancia entre representantes y representados, ya que la elección de los representantes no parece ser ya el medio por el cual los representados escogen la política que desean que se aplique. Así, el inesperado hecho de haber accedido al modelo democrático liberal en el marco del ajuste no deja de ser paradójal: la crisis de representación. Se desdibuja la identificación entre los requerimientos de la población y las respuestas de los legisladores y políticos.<sup>44</sup> De allí que la preocupación sobre la consolidación en términos de ingobernabilidad ceda a comienzos de los '90 en importancia y resulte más gravitante responder al interrogante focali-

<sup>42</sup>. Dice María de los Angeles Yanuzzi: "Se trata de un proceso que se percibe, en una primera aproximación, como una creciente desconfianza por parte de la sociedad tanto en las estructuras partidarias en general como en la misma dirigencia política en particular.", en: "El modelo neoconservador y la crisis de los partidos en Argentina", en *Estudios Sociales*, núm. 2, Sta. Fe, 1992, pág. 7.

<sup>43</sup>. De acuerdo con Kareem L. Remmer, ello vale para toda la región, en "The Political Impact of Economic crisis in Latin America in the 1980's", en *American Political Science Review*, Vol. 85, núm. 3, sept. de 1991.

<sup>44</sup>. N. Guillermo Molinelli, *Clase política y reforma electoral*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1991, pág. 91.

*Del "Movimientismo" a la Democracia Liberal*

zado en torno a la crisis de representación. O ¿qué posibilidades tienen los ciudadanos de participar efectivamente en las decisiones públicas y de controlar a las elites? ¿Qué reformas podrían proporcionar mayor electividad, control y responsabilidad? Y, ¿si es posible que la política recupere su dimensión ética y condición de herramienta del bien común más que ser emblemática de un posicionamiento estratégico y coyuntural de elites autonomizadas?



## CAPÍTULO 4

### DEL NEOCORPORATIVISMO IMPERFECTO AL PLURALISMO

*“Efectivamente, tenemos un Estado burocratizado, indebidamente agrandado, otorgador de privilegios corporativos, pero que es utilizado principalmente por ciertos grupos y lobbys empresarios para su propio beneficio (estabilización de deuda externa y de empresas quebradas, subsidios, redescuentos, no pago de impuestos, no pago de los servicios de empresas públicas, precios sobredimensionados de los proveedores del Estado, etc.). Gran parte del gigantismo estatal responde a la pérdida de sentido de muchas de sus funciones en relación con las demandas y problemas de la sociedad que se fueron generando históricamente en su estructura administrativa y económica.”*

Oscar Landi

En la Argentina, la forma tradicional de intermediación de los intereses del capital y del trabajo con el Estado desde los '40 hasta mediados de los '70 constituyó una suerte de **neocorporativismo**. En realidad, las teorías neocorporativistas procuran hacerse cargo de las considerables transformaciones experimentadas en la posguerra por los gobiernos de las democracias occidentales. De acuerdo con Cawson, 1983, cuando el Estado se convierte en regulador interventor, requiere un tipo de eficacia que promueve una dependencia doble: del Estado con respecto a los principales grupos de interés que define la división social del trabajo, ya que estos se convierten en implementadores u obstáculos de sus proyectos. Esta dependencia -también dice J. Nun- genera nuevas redes de interacción social y es en ellas que centran sus miradas las teorías neocorporativistas: "Por eso su énfasis, por un lado en las actuales prácticas intervencionistas de burocracias públicas muy diferenciadas y especializadas, y, por el otro, en la representación funcional que ejercen las grandes asociaciones empresarias y sindicales."<sup>1</sup>

Se trató, en el caso argentino de posguerra, de un sistema neocorporativo pero imperfecto, ya que complementó de hecho más que de derecho dos principios de representación: el político (territorial, ciudadano basado en los partidos) y el funcional (de representación corporativa), y porque funcionó durante un ciclo cívico-militar que combinaba momentos democráticos con autoritarios. Se trató de un sistema basado en organismos intermedios altamente inclusivo que prácticamente monopolizaba la relación entre los individuos y el Estado, con participación obligatoria, fuerte jerarquización y arreglos institucionales con el Estado. En el polo trabajo, este modelo de organización social se nutrió de un sindicalismo altamente organizado, institucionalizado y centralizado (la CGT), y en la parte del capital, de un empresariado representado en forma más dispersa y fragmentada (UIA, CGE, SRA, etc.) (Acuña, 1993).

La conformación de este modelo correspondió a la etapa del capitalismo sustitutivo a partir de la década del '40 y a la estructuración por parte del Estado de la negociación capital-trabajo que

<sup>1</sup> J. Nun, en "La Teoría Política y la Transición Democrática", José Nun y J.C. Portantiero, **Ensayos sobre la transición democrática en la Argentina**, Puntto Sur, Buenos Aires, 1987.

buscaba superar los conflictos que caracterizaban a la sociedad de clases.<sup>2</sup> A diferencia del neocorporativismo "societal" o "estatal" de las sociedades desarrolladas (P. Schmitter, 1982), el "imperfecto" se caracterizó por una alta efectividad de las corporaciones para introducir demandas en el Estado dentro de una alternancia de regímenes cívicos y militares. Tanto los gobiernos autoritarios como los democráticos gobernaron bajo una conformación del poder que los llevaba a buscar compromisos con las corporaciones gremiales y empresarias sobre los proyectos políticos o decisiones principales a adoptar. El neocorporativismo ordenaba una determinada vinculación del Estado con la sociedad civil, en donde un aspecto central lo constituían las empresas públicas y los mecanismos de regulación económica así como las grandes estructuras de mediación, en las que, además de sindicatos y cámaras empresarias, influían las fuerzas armadas y la Iglesia.

Pero lo que distingue el neocorporativismo imperfecto de los tipos puros o centrales, no es sólo el hecho de haber sido modelado por el ciclo cívico-militar -ya que en realidad la proscripción de la mayoría acentuó a partir del '55 las tendencias corporativistas-, sino también por la modalidad como se establecía este pacto: no era explícito, ni se constituía en términos de sistema de partidos, alternancia y tecnocracia estatal, sino que incluía a las representaciones del trabajo y del capital directamente en el Estado.<sup>3</sup> Una articulación de intereses producida más por presiones sectoriales que a través de mecanismos de concertación institucionalizados, producida por el propio peso de las organizaciones y por un arbitraje estatal basado en la protección del salario, del empleo y del nivel arancelario.<sup>4</sup> Este poder de las corporaciones se debió tanto

2. Sobre neocorporativismo nos referimos a la elaboración realizada por Philippe C. Schmitter en "Still the Century of Corporatism?", in Frederik Pike and Thomas Strich (eds.) **The New Corporatism**, (Notre Dame, Univ. Press, 1974). Al respecto, dice Philip Cerny que el Neo-corporativismo apareció como una perspectiva teórica de análisis alternativo al pluralismo y al marxismo particularmente para estudiar América Latina y los países de Europa del Sur, *op. cit.*, pág. 148.

3. J.C. Portantiero. "La Democratización del Estado", *op. cit.*, pág. 6.

4. Ricardo Falcón, en "Sindicalismo y peronismo ante el fin del modelo keynesiano. Lo que está en juego", dice que el compromiso no se dio entre proletariado y burguesía sino entre el primero y el Estado, que actuaba como representante general de la sociedad", en: **La ciudad futura**, N° 34, octubre 1992, pág. 14.

a la capacidad organizativa y de penetración alcanzada por éstas, capacidad para representar, como por la falta de un acuerdo entre las élites políticas que les permitiera superar “el juego imposible” propuesto por las fuerzas armadas como árbitros de una competencia partidaria con exclusión.<sup>5</sup>

Ese Estado se caracterizó por integrar la fuerza del trabajo al sistema productivo mediante empresas estatales, conformando un mercado de trabajo institucionalizado donde las mismas empresas públicas permitían calificar la mano de obra. La relación entre capital y trabajo se encontraba mediada por el Estado (directamente en los mercados institucionalizados e indirectamente por medio de las regulaciones) y presuponía una fuerza del sector trabajo importante, significativamente mayor que cualquier otro caso latinoamericano. Lo característico de dicha mediación es que aparecían con fuerza criterios socio-políticos y no puramente económicos. Por lo tanto, los conflictos entre capital y trabajo eran resueltos por correlaciones de fuerzas en una intrincada relación entre Estado, empresarios, partidos y sindicatos, y el centro de resolución y receptor de estas demandas era el Estado. En esta relación los sindicatos, su unidad organizativa como su función de representación política y social del peronismo, les otorgaba una fuerza considerable tanto en el mercado de trabajo como en el sistema político.<sup>6</sup>

En contraste con este modelo neocorporativo, el que surge de las políticas de ajuste se presenta como un inespecificado número de organizaciones múltiples, competitivas y sin ejercicio del monopolio de la representación: *el modelo pluralista*. En el pluralismo liberal, puede haber una intensa consulta entre el gobierno y los principales grupos de interés sin que por ello se estipulen acuerdos y, mucho menos, se definan obligaciones vinculantes, siendo el modelo clásico de esta forma de articulación de intereses el representado por el de los Estados Unidos. Pero si bien el modelo pluralista no significa una distribución homogénea y descentraliza-

También ver de J. Buñuel, **Pactos y agresiones. El sindicalismo argentino ante el desafío neoliberal**, Fondo de Cultura Económica, México, 1992.

<sup>5</sup>. Sobre esta relación en el sistema partidario remitimos al conocido trabajo de Guillermo O'Donnell, **Modernización y Autoritarismo**, Paidós, Buenos Aires, 1982, y a los trabajos de E. Quaternik sobre el sistema de partidos en la década del '60.

<sup>6</sup>. Dante Avaro, *op. cit.*, pág. 6.

da del poder, es en cierta forma un pluralismo selectivo, por lo que es necesario preguntarse ¿por qué entra en crisis el modelo neocorporativo imperfecto?, ¿cuáles son las características del modelo que surge junto a las políticas de ajuste y de reforma del Estado, y por último, cómo el nuevo formato de articulación afecta al modelo de democracia que se constituye?<sup>7</sup>

#### 4.1 AJUSTE E INTERMEDIACIÓN DE INTERESES

Esta transformación del anterior modelo no fue un cambio súbito en el que fuera posible definir una línea divisoria de aguas con claridad, sino que fue fruto de un largo y complejo proceso que registró marchas y contramarchas a lo largo de 15 años. La intermediación neocorporativista desde su constitución en los '40 se asoció al Estado nacional-popular primero, luego al desarrollista y finalmente al burocrático autoritario. Es que después de 1955, el ciclo cívico-militar se caracterizó por una lucha por la hegemonía que en clave gramsciana se consideró como de "empate hegemónico", de veto recíproco entre dos bloques históricos: el conformado por sindicalistas y empresarios mercado internistas (el "nacional-popular") y el de grandes burguesías agrarias, sectores exportadores y medios altos ("el liberal"). Un empate que, de acuerdo con algunos sectores, habría significado la trágica irresolución de la hegemonía y la prolongación de la crisis orgánica. Un antagonismo basado en enfrentadas formas de concebir la democracia; una polarización peronismo-antiperonismo que descansaba en la existencia de un sector mayoritario que concebía una democracia social e igualitarista con protagonismo popular, mientras que el otro cuestionaba las modalidades autoritarias y corporativistas de la mayoría, pero en función de un modelo representativo que suponía la exclusión de esa mayoría. Ambas crisis se reprodujeron y atraje-

7. De acuerdo con Philippe C. Schmitter, "El efecto que ejercen los intereses organizados sobre el tipo de democracia no puede evaluarse por el simple hecho de incluir, en conjunto, a las asociaciones existentes en determinada forma de gobierno, sino que es necesario tomar en cuenta las particularidades que surgen de su interacción competitiva y coadyuvante", en "La consolidación de la democracia y representación de grupos sociales", **Revista Mexicana de Sociología**, núm. 3/93.

ron mutuamente, favoreciendo la recreación del ciclo cívico-militar.<sup>8</sup>

Lo cierto es que las políticas de ajuste van a modificar los rasgos principales del modelo de articulación de intereses del industrialismo sustitutivo y, a partir de la dictadura, comienzan a revelarse cambios profundos tanto al interior como en la relación entre los actores del capital y del trabajo con el Estado.

Básicamente este cambio va a ser favorecido por la constitución de los *nuevos grupos económicos* (en adelante NGE), empresas y holdings que encaran desde mediados de los '70 un fuerte proceso de integración económica horizontal y vertical. La consolidación de los Grupos Económico nacionales como agentes de la industrialización muestra la presencia de organizaciones muy diferenciadas de la típica empresa familiar de la sustitución de importaciones y que se constituyen fundamentalmente en la articulación de acuerdos con las empresas transnacionales para proyectos específicos.<sup>9</sup>

No es un dato desdeñable, entonces, en la reconstitución del nuevo *establishment* el papel jugado por los subsidios otorgados durante el período de Martínez de Hoz a determinadas empresas así como la colonización de áreas estratégicas del Estado por miembros de las mismas. Ello se continúa con las políticas de promoción industrial y la vinculación con los "contratistas" y "capitanes de industria" durante el gobierno radical y, finalmente, con la política de privatizaciones del gobierno peronista. Como es señalado por varios autores, en el período 76-89, la relación deuda externa-valorización financiera a través del Estado profundizó la centralización de capitales y permitió consolidar en la cúpula del poder económico a un conjunto de empresarios nacionales y extranjeros y a la banca acreedora.<sup>10</sup>

<sup>8</sup>. Las características de este modelo en la Argentina radica en su particular forma de articular intereses, en medio de la simultaneidad de las crisis que se producen conjuntamente desde mediados del '50; la económica como crisis de balanza de pagos y la política como crisis de legitimidad. Esta última, una crisis que se expresó en la aprobación, por una parte de la población de una legitimidad derivada de la Constitución de 1853 (liberal, Estado de Derecho) mientras que la otra lo hacía en favor de la del '49 (participativa, Estado Social) (N. Botana, 1985).

<sup>9</sup>. B. Kosacoff y G. Bezchinsky, *op. cit.*, pág. 255.

<sup>10</sup>. Juan P. Hilpert, "Argentina: modelo de acumulación. Un acercamiento a la problemática de la Inversión", UBA, noviembre 1992, pág. 28 (mimeo). Ver radio-

Las privatizaciones terminan de confirmar esta tendencia, en la medida en que facilitan la conformación de una clase capitalista nueva. Si antes la clase dominante permanecía dividida en coaliciones distributivas polarizadas en cuanto al modelo de país a conformar, esa escisión termina y lo hace en favor de una clase dominante protagonizada por fracciones que monopolizan los servicios públicos privatizados y con inversiones en lo financiero y en ramas industriales específicas. De allí que los conflictos intraburgueses sean hoy menores y ya no tengan esa carga disruptiva que promovían las alianzas con otros sectores en la etapa anterior.

Esta emergencia de nuevos actores económicos muestra el surgimiento de una clase político-empresarial con influencia ideológica sobre los anteriores sectores económicos prevalecientes. Sobre todo, se modifica la cúpula del poder económico social sobre la base de un acelerado proceso de concentración y centralización del capital. Dicha modificación diluye gradualmente las diferencias entre capital nacional y transnacional y entre sectores agrarios industriales y financieros. Simultáneamente con esta homogeneización empresaria, se produce la heterogeneidad en las organizaciones sociales y políticas de los sectores subordinados, debido al debilitamiento de los sindicatos y de otros movimientos sociales tradicionales duramente golpeados por la dictadura militar.<sup>11</sup>

Estos nuevos grupos económicos se vinculan a sectores más concentrados de los servicios, finanzas e industria. Logran articularse con el Estado en condición de contratistas primero de empresas públicas, subsidiados, y luego como compradores de éstas, a través del mecanismo de capitalización de la deuda. De allí que se los puede considerar por su participación activa en el proceso de privatizaciones como los verdaderos “herederos del Estado”, mientras que el empresariado medio sustitutivo, de mayor gravitación política y económica en el período anterior, sufre una disminución considerable de su importancia y poder. Junto a la enorme cantidad de quiebras estos empresarios prefieren convertirse en comerciantes e importadores de los artículos que antes producían, volverse firmas subsidiarias o vender sus empresas.

grafados estos grupos en el trabajo de Basualdo y Azpiazu, *op. cit.*, pág. 100; y en el último de D. Muchnik, **País Archipiélago**, Planeta, 1993.

<sup>11</sup>. A. Fernández *op. cit.*, pág. 102.

Durante este proceso el Estado toma distancia de los sindicatos y cámaras mercado internistas. Las corporaciones, como estructuras de agregación y representación funcionales de intereses más amplios, ya no van a ser las que definan la política central del Estado. Los actores que pierden en esta modificación tienen que ver con la anterior agregación nacional de intereses: las representaciones del trabajo (la CGT), del capital mercado internista (CGE) y la corporación militar.<sup>12</sup> Sobre todo en el caso de las PYMES que eran el sector mayoritario en la CGE.

El sector de PYMES vivió, así, en los últimos quince años un largo período de crisis, supervivencia y respuestas de corto plazo, sin avanzar hacia un nuevo esquema de articulación productiva, rasgo que diferencia claramente a este estrato de las firmas de mayor tamaño relativo, en las cuales la reestructuración estuvo asociada con una búsqueda de nuevos posicionamientos competitivos y de reorientación de sus actividades industriales principales. Y los que ganan son los sectores más concentrados y ligados a la transnacionalización económica como los grupos representados en el Consejo Empresario Argentino. Esta constitución de los NGE expresa un grado mayor de oligopolización de la economía de homogeneidad de la clase dominante. De este modo, las potenciales alianzas que podían producirse entre sindicatos y empresarios vs. sectores agrarios exportadores se ven enfrentadas a más puntos de fricción que de convergencia. En la nueva economía política la competitividad de las empresas apunta a ser aumentada a partir de la reducción de los costos laborales mediante la precarización del empleo y el aumento de horas de trabajo, modificándose de esta forma las conflictividades propias del industrialismo sustitutivo.

El otro dato relevante y convergente con el anterior es la reorientación producida del gasto público, que comienza a desplazarse desde mediados de los '70 de las políticas sociales, de desarrollo e inversión de infraestructura a subsidios a la exportación, compras estatales y gastos de defensa. A partir del '76, el Estado transfiere sus recursos a los grandes grupos económicos mediante dis-

12. Francisco Gatto, Gabriel Yoguel, "Las PYMES argentinas en una etapa de transición productiva y tecnológica", en *El desafío de la competitividad*, *op. cit.*, pág. 206.



tintos mecanismos (subsidio financiero, promoción industrial, sobrepuestos en las compras del Estado, estatización directa de la deuda, redescuentos otorgados por los bancos oficiales a muchas actividades improductivas), conformando el pasaje del Estado impulsor del desarrollo al promotor de transferencias hacia sectores de capital más concentrado. Ello lleva a la desfinanciación de las empresas públicas y al quiebre fiscal del Estado de bienestar.<sup>13</sup>

Este proceso de cambio del modelo de articulación de intereses del asociacionismo de clase se lleva a cabo en tres momentos:

-*Autoritarismo y disciplinamiento empresarial*. A diferencia del anterior régimen burocrático-autoritario (el del '66-'73) que intentó cooptar parte del sindicalismo, el P.R.N., o el nuevo, apuntó a eliminar las bases organizativas y materiales del poder obrero, realizando un proceso de desorganización material que dificultó la gestación de movilizaciones de respuesta.<sup>14</sup> Se buscó hacerle perder al sindicalismo la influencia política que tenía desde los '40. Esto, en realidad, era un viejo anhelo de los sectores liberales pero que ahora parecía factible porque ese ataque tenía coherencia con una necesidad económica aparentemente objetiva; la resolución de la crisis requería de la *apertura de la economía*, lo cual suponía un plan de disciplinamiento tanto del sector laboral como del empresario mercadointernista.<sup>15</sup> Se trató de un deliberado in-

<sup>13</sup>. Azpiazu, Daniel, Basualdo, Eduardo, **Cara y contracara de los grupos económicos. Estado y promoción industrial en Argentina**, Buenos Aires, 1990; Acevedo, Manuel, Basualdo, Eduardo, Khavisse, Miguel, **¿Quién es quién? Los dueños del poder económico (Argentina 1973-1987)**, Buenos Aires, 1991; y Alfredo Calcagno, "El nuevo régimen cambiario y monetario, un análisis crítico", en: **Realidad económica**, núm. 99, 11-2, Bocco, Arnaldo, Reppetto, Gastón, "La política de Menem. Del estado de bienestar a la reestructuración conservadora", en: **Realidad económica**, núm. 97, 5-27.

<sup>14</sup>. Las cifras más concluyentes de esta desarticulación muestran que de los 30.000 desaparecidos un porcentaje muy alto eran cuadros de los sindicatos. En el **World Development Report** (1991) se informa que la participación de los asalariados industriales en el valor agregado manufacturero se situaba hace tres años en la Argentina en un 18%, coeficiente más parecido al de Etiopía y Guatemala que al de Corea (27%), Malasia (30%) o Canadá y Alemania (42%). Otra forma de decirlo es que la participación de los asalariados y cuentapropistas en la distribución de la riqueza nacional no va más allá de un 32% y que este coeficiente implica una pérdida de 10 puntos comparándolo con el vigente hace 10 años.

<sup>15</sup>. Al respecto ver de Adolfo Canitrot, "Teoría y práctica del liberalismo. Política antiinflacionaria y apertura económica en la Argentina, 1976-1981", en **Desarrollo Económico**, Buenos Aires, Vol. 21, núm. 82, julio-sept. 1981.

tento de cambiar las relaciones de poder capital-trabajo y político del país que trató de completar la obra iniciada en el '55 sin éxito.

Con esta transformación comienza a modificarse la significativa contradicción que caracterizó al Estado de posguerra capital-trabajo, la capacidad contestataria del sindicalismo y de la movilización en un marco de pleno empleo ya que la contradicción principal para el Estado comienza a pasar por la estabilización macroeconómica. El conflicto capital-trabajo aparece como uno más de los que deben procesarse, ya que al Estado lo amenaza menos el movimiento de los trabajadores que los procesos de ingobernabilidad inflacionarios.<sup>16</sup> De allí que, más que requerir el compromiso del trabajo con el capitalismo, se busque la credibilidad del capital para con su política.

*-Transición democrática y anticorporativismo.* En el primer caso, el radicalismo partió de una concepción de la democracia que concebía como tarea prioritaria constituir el área institucional, recuperar los procedimientos y las reglas constitutivas. En ese marco, los fracasos institucionales anteriores fueron considerados como consecuencia de las acciones corporativas del sindicalismo. Se suponía que el obstáculo principal para la consolidación democrática radicaba en la existencia de gremios fuertes con posibilidades de desestabilizar el sistema vía exceso de demanda. El intento de recortar el poder sindical implicaba debilitar el poder del peronismo y esta estrategia estabilizadora se acompañaba de un fuerte optimismo sobre las posibilidades de lo institucional como condición para luego encarar la resolución progresiva de la cuestión socioeconómica.<sup>17</sup> Su visión anticorporativa no bloqueó, sin embargo, la realización de acuerdos con determinados grupos empresarios, los denominados "capitanes de la industria", dada la importancia que el equipo económico del Plan Austral les asignaba para el éxito del programa de estabilización.

<sup>16</sup>. Dice Thawites Rey: "Justamente uno de los elementos que especifican la crisis del Estado-nación es la dificultad creciente para retener capital líquido que se convierta en productivo y, de este modo, pueda reproducir socialmente al conjunto de la sociedad capitalista." *op. cit.*, pág. 30.

<sup>17</sup>. Ver Torcuato Di Tella y L. de Riz sobre aspectos políticos en la compilación de M. Hirsh, **Argentina Brasil comparados**, FLACSO, Buenos Aires, 1990. También E. Deltef Nolte (Hrsg) **Lateinamerika im Umbruch? Wirshifliche und Politische Veranderungen an der Wende von der 30 er zu den 90 er Jharen**, Hamnburg, Munster, 1991.

En los últimos años, señala W. Smith, los altos niveles de incertidumbre sobre la política macroeconómica y la estabilidad de la estructura del régimen hacen que se busque maximizar los incentivos por la prosecución de estrategias de no cooperación. "Pero, si todos los actores deliberadamente se comprometen en conductas confrontativas, aun "ganadores" de corto plazo corren el riesgo de devenir en "perdedores" posteriores. Desde el punto de vista de la sociedad como conjunto, el resultado es probablemente suboptimal, generando alta inflación, gran ineficacia en la asignación de las inversiones, crecimiento estancado, mayor desigualdad y, aún más probablemente, una escalada en la espiral del conflicto político."<sup>18</sup>

Si el gobierno radical consideró al sindicalismo como el actor que no permitiría gobernar, apuntó consecuentemente sus principales energías para desestructurar su capacidad de respuesta, fragmentarlo, con el propósito de lograr una representación gremial afín al partido de gobierno. En realidad, el discurso que mostraba a la constitución del tercer movimiento estaba también en búsqueda de base obrera. En el polo justicialista, por el contrario, se consideraba al sindicalismo como la columna vertebral de un proyecto de transformación social. En todo caso, como la fuerza transformadora que todo proyecto político tenía que considerar. De allí que el sindicalismo cegetista fuera poco propositivo durante este primer período democrático, al considerar que sólo la vuelta de un gobierno peronista al poder le permitiría reconquistar su anterior sitio de factor de poder. No llegó a considerar que se estaba produciendo un cambio estructural de la relación de los actores con el Estado y que, más allá del partido gobernante, sería esta tendencia la que terminaría por redefinir los poderes de los diversos actores en la sociedad.<sup>19</sup>

<sup>18</sup>. W. Smith, *op. cit.*, pág. 67.

<sup>19</sup>. Como señala J. Nun en la teoría de la transición, el propio ascenso de los arreglos corporativistas desde los '40 no fue ni es fácilmente acomodable a los mecanismos parlamentarios de representación, que se fundan en la agregación territorial de intereses individuales y no en su organización funcional y aquí particularmente traumático y sin falta de consenso. "La consecuencia es que, por lo común, se ha procurado restarles una excesiva visibilidad pública y allí donde se implementan están lejos de ser presentados como un gran diseño político." *op. cit.*, pág. 44-45.

La concertación durante esta primera etapa democrática, si bien postulada como metodología para el procesamiento del conflicto redistributivo, fue en realidad utilizada por el gobierno para intentar convalidar decisiones ya tomadas y, de hecho, no funcionó.<sup>20</sup> El intento de cooptación de una parte del sindicalismo (el grupo de los 15) y el ofrecimiento del Ministerio de Trabajo con el objeto de dificultar la tarea de la oposición del peronismo renovador en las elecciones de 1987 tuvo un efecto de *back lasch* sobre el mismo gobierno y el Plan Austral. De allí que, en lo que respecta a la concertación social, si bien no desapareció de la agenda pública, la regla fue la desestructuración de actores socioeconómicos antes que las autolimitaciones y restricciones recíprocas logradas en instituciones para la participación sectorial en el diseño de políticas. “Por ello, hasta el momento ha resultado casi imposible aunar representatividad social en decisiones de política económica y compatibilidad técnico-política de las mismas”.<sup>21</sup>

*-Cooptación y desarticulación sindical.* La segunda etapa tiene que ver con la alternancia. Con el cambio de administración, una de las sorpresas que va a deparar el gobierno de Menem va a ser que por primera vez atenta desde el peronismo contra el poder de los sindicatos. Ello se produce tanto por los requerimientos de confiabilidad del capital como por un estilo presidencial poco afecto a admitir poderes autónomos dentro del propio partido. Es muy probable, sin embargo, que parte de las grandes transformaciones realizadas durante este período en que se encara la parte de ajuste más severo no habrían podido hacerse por otra fuerza política que no contara con cierta capacidad de control de esa base obrera. En este sentido el Presidente toma la decisión de confrontar sin piedad contra cualquier bolsón de resistencia que apareciera dentro del movimiento obrero, exigiendo una tajante ruptura con el pasado y apelando -para instrumentar un severo ajuste de las principales variables- a un elenco de técnicos y políticos que en su gran mayoría no pertenecerán al justicialismo, intentando lograr así un voto de confianza inicial por parte del *establishment*.

<sup>20</sup>. Dos Santos, M., Acuña, C., G. Delgado, D. y Golbert, L., “Empresarios y concertación en Argentina, **Actores y procesos de estabilización**, PREALC-OIT, Santiago de Chile.

<sup>21</sup>. *Ibidem*, pág. 221.

El gobierno hace una apuesta transgresora respecto de su historia en favor del ajuste ortodoxo. Esta opción supuso un drástico recorte del gasto público (Plan BB) estableciendo una relación distinta con los grupos de interés más ligada a las corporaciones del capital que a las del trabajo. En su relación con el sindicalismo intentó que éste adhiriese automáticamente a la política oficial. La aplicación de esta política ortodoxa llevó a la división de la CGT en dos centrales y a una intensa lucha de una de ellas contra el gobierno, pero no sólo por los intereses afectados de sus dirigencias, sino porque el menemismo aparecía, más que como una renovación, como una ruptura del cuadro doctrinario clásico del nacionalismo popular y como una amenaza a la propia identidad.

El gobierno llevó a cabo una estrategia de desarticulación del poder sindical vinculada tanto a lo ideológico como a lo institucional. En lo primero, mediante un discurso donde primaba la negación de todo lo anterior, de “los 40 años de estatismo”, proponiendo nuevamente una situación dilemática de corte y propuesta fundacional. En lo segundo, esta estrategia se tradujo en el manejo de una serie de agencias públicas con fuerte influencia sobre los gremios (Ministerio de Trabajo) y en los decretos de estatización de las Obras Sociales, en la reforma de la Ley de Contrato de Trabajo, la desregulación de Obras Sociales, la derogación de convenios colectivos, etc.

La reforma laboral que se propone a comienzos de 1994 parece constituir la culminación de la serie de avances del modelo neoliberal, del capital sobre el trabajo. La reducción de costos del empresariado apunta a basarse principalmente sobre una extrema flexibilización de la mano de obra en abierto contraste con el grado de protección y seguridad social existentes en las décadas previas y sin ninguna red de seguridad respecto de seguros de desempleo, involucramiento de los empresarios en programas de inversión, reentrenamiento o reconversión de mano de obra, con un empresariado muy preocupado por resolver los problemas que le plantea la apertura de la economía, pero sin grado alguno de concertación con los sindicatos; tal vez con la especial excepción de la industria automotriz. La implicancia política de todo ello es clara: es la pérdida definitiva del sindicalismo de su rol como factor de poder.

#### 4.2 LA OFENSIVA DEL LOBBY

En este proceso, los grupos económicos controlan porcentajes cada vez más significativos de la producción y finanzas e inciden en la viabilidad de las políticas de estabilización. No sólo cambian las relaciones del poder empresario en lo interno, sino también su relación con el Estado. La presencia de un Estado que ha abandonado parte importante de sus prerrogativas en la regulación de la economía hace que pierda sentido la organización de los empresarios para ejercer presión sobre él. Se trata de una estructura económico-social más segmentada, y donde la regulación corre por cuenta del mercado, lo que hace más probable que tome fuerza la actuación individual de los empresarios y decline la organización corporativa.

Declinan las mediaciones corporativas y los grupos y consultores internacionales tienen más peso y acceso directo al centro de las decisiones. Los otros actores estratégicos intervinientes en este cuadro, además de los NGE, son las agencias de crédito internacional (FMI, Banco Mundial). Estas van a adquirir un rol crucial: no sólo porque monitorean y controlan los presupuestos, sino que crean un cepo financiero mediante el cual toda política estatal que quiera contar con apoyo crediticio internacional debe cumplir con sus prescripciones.<sup>22</sup> Esta situación vuelve a reproducirse entre el Estado nacional y las provincias a la hora de hacer éstas sus ajustes.

Esta homogeneización de la clase dominante en términos de acuerdo sustancial alcanzado sobre el modelo de libre economía de libre mercado muestra una relación privilegiada con un Estado que busca la estabilización. La estabilidad económica depende de un acuerdo con los grupos económicos ligados a los servicios privatizados, las finanzas y las organizaciones de crédito internacional más que con los sindicatos y empresarios mercado internistas. Ya no se trata de proteger el consumo interno, la producción industrial, salarios acordados centralmente, sino que en realidad se persigue lo contrario: la desarticulación y debilitamiento de los actores clásicos del industrialismo sustitutivo.

<sup>22</sup>. Basualdo y M. Khavisse, en *Quién es quién...*, *op. cit.*, pág. 121.

En este proceso, *el lobby* se convierte en una actividad central. Representa al conjunto de recursos para presionar sobre los decisores gubernamentales. Los grupos van a remitir a un lugar subordinado los agrupamientos institucionales para tender a confirmar un núcleo más flexible y eficaz para la defensa de sus intereses. Se ligan cada vez más estrechamente al aparato estatal sin intermediación. En 1986 este proceso alcanza un hito, señalan Campione y Muñoz, al ser incorporados algunos de sus integrantes principales a la dirección máxima de las empresas públicas (Directorio de Empresas Públicas). Esta virtual colonización del Estado reconocerá altibajos pero ya no desaparece. La tendencia general será a ocupar lugares más destacados y públicos. En algunas de las privatizaciones la representación del Estado se confunde con la de los grupos interesados en el negocio en una lógica de recíproca privatización-publicización, que parece no encontrar límite alguno. Los protagonistas de la fusión del gran capital y el aparato gubernamental y partidario en estas condiciones democráticas son ese selecto grupo con muy bajo grado de formalización que nuclea a lo más concentrado y diversificado del gran capital.<sup>23</sup>

El lobbysta se convierte en una figura legitimada en la rutina política que articula los intereses empresarios con las agrupaciones políticas y la burocracia. El lobby consigue unir los intereses más diversos en situaciones coyunturales para presionar sobre una decisión determinada (decreto, ley, designación, excepción, contrato). Esta influencia se realiza tanto a través de modalidades legales como las que hacen al tráfico de influencias (pliegos a la medida, pago de 'peajes', excepciones a reglamentaciones, etc.). El lobby empieza a adquirir un poder que desplaza al que tenían las grandes estructuras de representación funcional en el modelo anterior.

Esta influencia se acentúa a partir de la particular vinculación entre empresas y gobierno establecida en la dictadura, que sigue durante los '80 y se acrecienta por el impacto de la filosofía pública dominante de cuño liberalizante. El dominio de una concepción

<sup>23</sup>. Ver de Daniel Campione, Irene Muñoz, "Concentración capitalista y sistema político", en **Realidad Económica**, núm. 121, enero-febrero 1994.

de “todo al mercado” arrincona a los funcionarios frente al avance de lo privado y hace que terminen enarbolando como nuevos conversos la bandera de la desregulación. Si en el modelo neocorporativo imperfecto la representación de intereses estaba ligada al desarrollo y la reivindicación sectorial se hacía vis a vis con el Estado, ahora el lobby articula los intereses de diversos actores en un proceso basado en un triple vínculo: la necesidad del Estado de estabilizar la economía en concurso con el capital, de los partidos de financiar la política en campañas altamente competitivas, y de los holdings de dirimir la supremacía de unos grupos sobre otros a través de las privatizaciones.<sup>24</sup>

La falta de consociatividad del sistema político no permitió durante este período la formulación por parte de los partidos de una propuesta política vinculada al bien público, lo que terminó favoreciendo el mantenimiento de los intereses de sectores empresariales dominantes. Los grupos no encontraron obstáculos tanto en un gobierno como en otro para maximizar sus objetivos. De esta forma el clientelismo empresarial contribuyó tanto a la satisfacción de intereses particulares como al mantenimiento de una sola política económica. En regímenes de tendencia bipartidista se produce un intercambio representacional según se esté en el poder o en la oposición. Si se está en el poder se enfatizan los elementos de gobernabilidad sistémica que la política presupone y, si se está en la oposición, se trabaja con criterios de gobernabilidad progresiva, incorporando demandas múltiples.<sup>25</sup>

El lobby promueve la autonomización de funcionarios y la propensión a beneficiar sus intereses. Esto no sólo es practicado por las empresas y holdings más concentrados, sino también por las embajadas, eficaces mediadores de los intereses políticos y eco-

<sup>24</sup>. Las contradicciones internas del sector industrial tienen que ver, de acuerdo con M. Lattuada, con: el destino de la producción: mercado interno/externo; origen del equipamiento e insumo: nacionales e importados; composición de su estructura: mano de obra intensiva/capital intensiva; articulación económica, exclusivamente industrial/multisectorial; articulación externa: transnacional/nacional y relación económica con el Estado: proveedor del Estado/no proveedor, promocionadas/no promocionadas, dimensión económica y grado de control oligopólico: grandes/medianas/pequeñas”, *op. cit.*, pág. 14.

<sup>25</sup>. Eliana Franco y Carlos Sojo, **Gobierno, empresarios y políticas de ajuste**, FLACSO, Costa Rica, 1992, pág. 136.



nómicos de sus respectivos países y corporaciones. Esta capacidad de representar con doble filo (político y económico) a su propio país es mayor en el caso de la embajada norteamericana, influyente en vastas campañas de opinión pública que dieron lugar a una novedosa transacción de bienes públicos a cambio de beneficios privados. El “swiftgate” y el “affaire” Vico mostraron esa capacidad para articular denuncias por corrupción con un activo lobby en favor de determinadas corporaciones norteamericanas.

En esta transformación, los empresarios replantean su rol en la compleja vinculación con el Poder Ejecutivo. Las políticas gubernamentales les hace comprobar que la capacidad económica proporciona poder político, que los medios de comunicación y recursos económicos surgen como una nueva ecuación de poder que reemplaza la conformada por la movilización y la organización popular. Surgen nuevas formas de poder basadas en el conocimiento, la técnica, la información y comunicación, que hacen que quien posea información, la analice y domine, disponga de mayor cantidad y calidad de poder.<sup>26</sup>

*-Cambio de relaciones con la sociedad.* En esta nueva orientación del empresariado influye la extensión mundial que adquiere el capitalismo de libre mercado. Se producen cambios en el mundo del trabajo (precarización, subcontratación, búsqueda de bajar salarios, o reducción de cargas sociales, menor capacidad de presionar por el peligro de la pérdida de empleo, etc.). El capital se vuelve hegemónico así como los valores asociados a éste. El símbolo del éxito es crecientemente individual y está asociado al triunfo económico. Se quiebra la cultura adversa al capitalismo de libre mercado y emerge otra que, potenciada por los medios, muestra al empresario exitoso como el emblema de la buena vida. Es la transformación del comportamiento político de una clase que no sólo era facciosa porque no se responsabilizaba del orden democrático, sino porque además era evasora y tenía un marcado carácter rentista.

En esta nueva escena del poder se transforma la percepción de importantes grupos capitalistas respecto del sistema político y

<sup>26</sup> Eduardo García, “Por una nueva relación de fuerzas sociales”, en *Notisur*, N° 41, mayo 1992, Buenos Aires, pág. 16.

de su propio rol sobre los costos y beneficios que los regímenes autoritarios ofrecían a sus intereses. Si los sectores empresariales tenían una orientación “defensiva” y facciosa hacia la democracia, orientada a las internas militares y que los llevaba a apoyar golpes preventivos para vetar políticas negativas a sus intereses, a partir de las políticas liberales, “la burguesía encuentra que las variantes que ofrece la democracia argentina actual son más funcionales y menos riesgosas para sus intereses que cualquier opción autoritaria. La apuesta de la burguesía a la estabilidad del régimen democrático es de largo plazo, así como sus efectos”.<sup>27</sup> Y de esta manera los empresarios clausuran su vocación golpista, lo que se hace más visible a partir de la asonada militar de Semana Santa.

Ahora los empresarios se organizan individual o grupalmente vinculándose con los partidos tradicionales y hay un creciente involucramiento en el sistema partidario.<sup>28</sup> La presencia de los máximos responsables de los grupos económicos al frente de ministerios, secretarías y bancos oficiales se convierte en un hecho habitual. Las comitivas empresarias en numerosas oportunidades acompañan a los presidentes en sus viajes al exterior, y el peso que tienen los negocios de estos grupos les otorga una relación privilegiada con el Estado.<sup>29</sup> De este modo, si bien los empresarios cuentan con acceso directo a funcionarios públicos, en realidad no sólo influyen sobre el Poder Ejecutivo y los partidos dominantes, sino que en muchos casos ellos se transforman en políticos. Se trata de una doble transformación: los políticos se vuelven empresarios para asegurar su carrera y los empresarios se vinculan a la política para asegurar sus negocios.

a) *Cambios en el mercado de trabajo.* La proliferación de nuevas formas de empleo (precario, a tiempo parcial, pluriempleo, autoempleo, discontinuo, etc.) y la masiva incorporación de la mujer inciden en los modelos de seguridad social. Expansión del cuentapropismo, acentuación de la fragmentación y diferenciación

27. Acuña, C., *op. cit.*, pág. 65.

28. Por ej. I. Mahler (UIA) figuró en la boleta de electores de De la Rúa en las elecciones de junio en la Capital y un ruralista en la lista del PJ.

29. Eduardo Squiglia, **El Club de los Poderosos. Historia Pública y Secreta de los Grandes Holdings Empresariales Argentinos**, Planeta, Buenos Aires, 1991, pág. 92.

de las ocupaciones en términos de incorporación desigual de conocimiento científico y tecnológico en los puestos de trabajo. Redefinición de los sistemas normativos y legales que estructuran las relaciones laborales.<sup>30</sup>

b) Cambios ideológicos sobre la propia noción de seguridad y bienestar, la influencia neoliberal sobre la equidad de los criterios de universalidad basados en el principio de la ciudadanía social (sobre todo respecto de aquellos programas dedicados a proteger grupos sociales específicos) favorecen la extensión hacia un sistema de bienestar más individualista, no de reparto y fundado en la demostración de la necesidad (Benedicto, 1993:21).

#### 4.3 EL SINDICALISMO A LA DEFENSIVA

Durante este proceso los sindicatos se debilitan simétricamente al fortalecimiento del poder de los NGE. Pierden poder e influencia tanto en el mercado de trabajo como en el sistema político. Este actor central durante cinco décadas muestra no sólo debilidad, sino también desconcierto frente a un proyecto político que lo desaloja de sus posiciones tradicionales. Junto a la declinación de la sociedad industrial, el movimiento obrero pierde su condición de “columna vertebral” y promesa de transformación igualitaria. Concluye la capacidad del movimiento laboral –como señala A. Touraine– para desafiar al sistema social y a la organización económica.<sup>31</sup>

El movimiento obrero no aparece ya como el sujeto histórico de la transformación del conjunto social, y en la Argentina se produce por primera vez la novedad de “democracia fuerte” con “sindicalismo débil”. Tal vez un rasgo contradictorio y paradójico de este cambio sea que el sindicalismo declina en su función de movimiento social, pero permanece en el de grupo de interés. Antes ambas funciones estaban fuertemente articuladas, y era en tanto movimiento social que el sindicalismo veía ampliadas sus prerrogas-

<sup>30</sup>. E. Tenti Fanfani, “Cuestiones de exclusión social y política”, en **Desigualdad y Exclusión**, A. Minujín (ed.), *op. cit.*, pág. 246.

<sup>31</sup>. Alain Touraine, **Estado y política en América Latina**, FCE, México, pág. 163.

tivas de agencia social. Se trata como fenómeno más universal de acuerdo con una autonomía de la función de agencia social (o grupo de interés) que se disocia de su soporte de origen, de movimiento social (P. Rossanvalon, 1991).

Si el Estado nacional-popular y el desarrollista fueron creadores de actores sociales, el actual expulsa aquellos previamente constituidos en un proceso que resulta traumático para el sindicalismo, ya que queda en extrema debilidad para remontar la nueva situación.<sup>32</sup> Esta debilidad es particularmente significativa en el caso argentino que constituía el movimiento obrero de mayor fortaleza y desarrollo relativo de la región. De acuerdo con A. Fernández, el sindicalismo de masas en la Argentina corresponde al desarrollo de la gran empresa industrial, caracterizado por el surgimiento de una conducción obrera profesionalizada y burocratizada y el crecimiento de su poder socio-político. Por el predominio del “reformismo” sindical sobre las posturas “revolucionarias” a nivel ideológico y de acción social, a un considerable poder corporativo de los sindicatos que no llega a amenazar la hegemonía del sector capital y una ideología esencialmente pragmática.<sup>33</sup>

Si bien el modelo fordista propiciaba trabajadores fijos a tiempo completo y con una amplia historia laboral -de acuerdo con R. Bisio-, en el patrón “fordista” de gestión de la fuerza laboral también existía una conflictividad estructural irresoluble. Esa fuente es la escisión profunda entre trabajo y trabajador que se expresaba en varias dimensiones: el proceso tecnológico concebido como un factor o insumo puro aislable de los sujetos, con la paradoja que máquinas cada vez más sofisticadas se vincularan a trabajadores cada vez menos calificados. La mayor parte de las personas involucradas en el proceso productivo estaba por definición excluida como agentes activos del proceso de cambio técnico; el “contrato laboral” implícito del patrón fordista también reducía el trabajo a una mercancía y el valor del mismo era sólo la resultante de condiciones de mercado o fruto de una negociación de intereses.

<sup>32</sup>. Ver también la creación de actores en el período que se estudia, por ej. los “capitanes de la industria”. Este es el planteo de A. Touraine en **Estado y política en América Latina**, sobre la constitución de actores por el Estado nacional popular, en Fondo de Cultura Económica, México, 1989.

<sup>33</sup>. Arturo Fernández, **Concertación político-social y democratización**, CLACSO, Buenos Aires, 1987.

Aquí está la raíz del involucramiento contradictorio de los trabajadores y de la conflictividad emergente. Dicho involucramiento contradictorio polarizaba los intereses ante “el capital y el trabajo” y degradaba el clima social de las relaciones laborales, tanto en el aspecto global y sectorial de la industria como en la vida interna de la empresa (micro-conflictualidad).<sup>34</sup> La expansión del cuenta-propismo, la acentuación de la fragmentación y diferenciación de las ocupaciones en términos de la incorporación desigual de conocimiento científico y tecnológico en los puestos de trabajo.<sup>35</sup> Los cambios ideológicos producidos sobre la misma noción de seguridad y bienestar social, la influencia neoliberal sobre la equidad de los criterios de universalidad basados en el principio de la ciudadanía social (sobre todo respecto de aquellos programas dedicados a proteger grupos sociales específicos) favorecen la extensión hacia un sistema de previsión, no de reparto sino de capitalización individual.

La crisis del modelo anterior y la emergencia del nuevo modelo acumulación dirigido hacia el mercado externo hace ahora crecer la informalidad, el desempleo y la precarización del trabajo. Aumenta la inserción precaria en el mundo del trabajo; vastos contingentes quedan fuera de la seguridad y de la protección social (R. Cortez, 1991). Ello afecta las expectativas de movilidad social ascendente que durante un largo período estuvieron vigentes para sectores urbanos. Hay un significativo proceso de desindustrialización y reducción de obreros industriales y de la masa asalariada (sólo como consecuencia de la desindustrialización promovida durante la dictadura quedaron 2 millones de obreros industriales menos).

Este cambio fragmenta la base social del sindicalismo y debilita su capacidad para representar los intereses agregados y comunes de los trabajadores y para canalizar organizadamente su movilización.<sup>36</sup> El sindicalismo deja de ser un actor con capacidad para pensar por el conjunto, de ser movimiento social, y pasa a ser un

<sup>34</sup>. Raúl Bisio, “Evolución industrial reciente en el Cono Sur de América Latina, *op. cit.*, pág. 21-22.

<sup>35</sup>. E. Tenti Fanfani, “Cuestiones de exclusión social y política”, en **Desigualdad y Exclusión**, A. Minujín (ed.), *op. cit.*, pág. 246.

<sup>36</sup>. Reggini. 1985, ver pág. de Eugenio Tironi, “Ajuste y actores sociales”, **Revista de la Cepal**, *op. cit.*, pág. 186.

grupo de interés en constante retroceso. La fortaleza del sindicalismo estaba asociada a su capacidad organizativa y a un Estado basado en los principios del desarrollo y justicia distributiva en los períodos democráticos, y de orden y seguridad en los autoritarios. Este modelo suponía un alto grado de centralización y concentración de la decisión y un Estado capaz de obligar a los empresarios al cumplimiento de los acuerdos.<sup>37</sup> A finales de los '80 ese mundo termina de romperse: cesa el Estado benefactor y las políticas públicas buscan equilibrio fiscal, aumentar la eficiencia y la competitividad de la economía en el mercado internacional.

Este mundo del poder sindical comienza a agrietarse con la intervención militar a la CGT en el '76. Pero durante los años siguientes la influencia sindical irá decreciendo y será mantenida por los gobiernos democráticos fuera de las decisiones centrales. Si bien durante los '80 con el gobierno radical manifestaba todavía una considerable capacidad de resistencia en derredor del eje de la moratoria,<sup>38</sup> con el advenimiento del menemismo en el gobierno ese poder terminará por declinar constatándose tres cambios fundamentales:

- *Del Estado laudador al propiciador de reglas de juego.* Esta es la transformación clave, el Estado se descompromete del sector trabajo y lo hace variable de ajuste principal de la mayor eficiencia y competitividad de la economía. En los '90 el Ministerio de Trabajo dicta normas restrictivas sobre el derecho de huelga, hay una nueva ley de empleo "flexible", se producen cambios en el régimen previsional y comienzan a desregularse las formas de

<sup>37</sup>. Dice J.L. Lanzaro, "Las nuevas composiciones políticas, la erosión de los 'pactos de asociación' de la era keynesiana y, en su caso, la desagregación de los sistemas que sostuvieron el 'compromiso nacional y popular', el recrudescimiento de los lances de mercado, muy particularmente, los gajes de la economía política de la inflación y el free-riding deshacen el 'triángulo corporativo': esa red de puentes entre el Estado y las organizaciones gremiales -cámaras empresariales y sindicatos- con un régimen de intercambio y líneas de apoyo mutuo, a través de la cual se acumulaban poderes suficientes como para realizar con cierta efectividad la 'institucionalización del conflicto' y el disciplinamiento de los sujetos de clase.", *op. cit.*, pág. 165.

<sup>38</sup>. Omar Moreno, **La nueva negociación. La negociación colectiva en la Argentina**, Ed. Folios, Fundación Ebert, Buenos Aires, 1991, y de Ricardo Gaudio y Andrés Thompson, **Sindicalismo peronista y gobierno de Alfonsín**, Ed. Folios, Fundación Ebert, Buenos Aires, 1990. También de B. Fontana, "La crisis del sistema de relaciones laborales argentino", **IDEP/ATE**, Buenos Aires, 1992.

negociación colectiva, buscando descentralizar la negociación a nivel de empresa para hacerla consistente con la flexibilidad productiva requerida por el ajuste. En 1989 se modifica por decreto la ley de Contrato de trabajo y en 1990, la vigencia de los convenios colectivos; se reglamenta por decreto el derecho constitucional de huelga; se pone límites a la negociación colectiva condicionando los aumentos salariales a los de la productividad. Se modifica la Ley de accidentes de trabajo en favor de las compañías aseguradoras y la Ley de empleo introduce la flexibilidad laboral. Es un cambio que busca hacer pasar de la negociación colectiva del nivel nacional y por rama al nivel de fábrica y cuyo objetivo es el aumento de la competitividad de las empresas por reducción de los costos laborales.<sup>39</sup>

El Ministerio de Trabajo ya no representa al trabajo en el Gobierno sino a los requerimientos del ajuste y su lógica, más que de “arbitrar”, de disponer información para los actores y externalizar el conflicto de clases del Estado. La vinculación del sindicalismo con el Estado ya no es inclusiva; el ejercicio gremial tiene que cumplirse “desde fuera” de los aparatos públicos frente a un Estado que desempeña papeles distintos y que se retira de terrenos en los que anteriormente incursionaba.<sup>40</sup> Se pasa del Estado “laudador” del conflicto social al “proporcionador de reglas de juego”. Aparece la necesidad del capital y del Estado de reformular la anterior forma organizativa del trabajo centralizada y orientada por una lógica socio-política hacia otra orientada por el mercado, por reglas técnicas y marcos microsociales de resolución de conflictos.

Por todo ello, la precarización, la tercerización, la distinción en los lugares de trabajo entre trabajadores estatales y contratados, no pueden menos que traducirse en diferencias de percepción y de “modo de ver las cosas”, dificultando la constitución de identidades colectivas y de acción colectiva, tendiendo a hacer más difícil una acción unificada de la clase trabajadora y progresivamente se tiende a que sea la comisión de fábrica más que el sindicato el punto de negociación con la empresa.<sup>41</sup>

<sup>39</sup>. Ver de Oscar E. Uriarte, “La intervención estatal en las relaciones colectivas de trabajo latinoamericanas”, en **Nueva Sociedad**, núm. 128, nov.-dic. 1993.

<sup>40</sup>. J. Lanzaro, *op. cit.*, pág. 172.

<sup>41</sup>. E. Tenti Fanfani, *op. cit.*, pág. 141.

Los cambios que se producen en la configuración del conflicto capital-trabajo, y el nuevo rol del Estado, la perspectiva regulacionista, pueden interpretarse como *crisis del "fordismo periférico"* (A. Lipietz, 1989).<sup>42</sup> Este concepto explica la crisis del Estado benefactor a partir del agotamiento de un sistema de organización colectiva del trabajo basado en la expansión de mano de obra semiespecializada y la producción de masas. Un sistema apoyado en tasas de ganancias estables y pleno empleo que daba una importancia creciente al consumo de bienes estandarizados, en contraposición con la tendencia al consumo de bienes más individualizados. El modelo de fijación del salario mínimo garantizado por el Estado mediante contratos colectivos de larga duración comienza a ser reemplazado por requerimientos de más flexibilidad, por formas de producción caracterizadas por la capacidad de cambiar rápidamente de una configuración de procesos y productos a otra, de ajustar la cantidad de productos a la demanda y la tendencia a la desregulación de sindicatos por empresas. La tasa de interés y la de ganancia se distancian, se quiebra el modelo fordista del sindicalismo de rama, lo que lleva a la búsqueda de flexibilización de las relaciones capital/trabajo. La estructura industrial tiende a la deslocalización, desconcentración y descentralización entrando en crisis la especialidad propia del régimen fordista, la del Estado-Nación (S. Boissier, 1991).

- *Del adherente al cliente*. Junto a la modificación de los sindicatos respecto del Estado, también se produce una mutación en su rapport con los trabajadores. La pertenencia anterior significaba no solamente cotizar en una organización, sino entrar en una comunidad, una incorporación en el sentido fuerte del término. Pero en la actualidad, el adherente se vuelve progresivamente "cliente" (una relación más sobre el "qué me da el sindicato"). El rapport con el sindicato es más de utilidad que de identificación. Como dice Rossanvalon, "La transformación de la relación de los asalariados con los sindicatos se manifiesta, en primer lugar, por un movimiento de autonomización y distanciamiento. Los sindicatos son tratados como instituciones ordinarias donde su legitimidad está li-

<sup>42</sup>. Lipietz-Leborgue, Lipietz, "Lo nacional y lo regional. ¿Cuál autonomía frente a la crisis capitalista mundial?", en *Cuadernos de Economía*, Vol. VIII, N° 11, Bogotá.



gada a simples criterios de utilidad. El viejo presupuesto de una identidad de naturaleza y de objetivos entre la organización y la base es sustituido por una relación más instrumental, fundamentada sobre la constante de una exterioridad de hecho".<sup>43</sup>

Este cambio no es sólo de sus adherentes internos (los sindicalizados), sino hacia sus potenciales adherentes o los que dejan de serlo (los informales, desempleados, jubilados). Se debilita la fuerza con que contaba el movimiento obrero en la justicia laboral. La justicia del trabajo se desmantela y los juicios comienzan a ser perdidos por el sector trabajo. Se reemplaza la capitalización colectiva por la individual en los servicios sociales y el control de las obras sociales pasa de los sindicatos al Estado. La previsión queda sujeta al ingreso de cada asegurado y los fondos previsionales tienden a pasar del Estado al sector privado, un pasaje del sistema de reparto al de capitalización individual.

El programa de descentralización encarado por el Estado también modifica las características de la organización gremial, sus luchas y posibilidades. En el caso de la educación, por ej., la transferencia de los servicios al ámbito de las provincias fragmenta las negociaciones en cada una de las circunscripciones. La organización sindical de nivel nacional sólo queda con un rol de coordinación de acciones que es más difícil e improbable a medida que se van consolidando los espacios y actores locales.<sup>44</sup> Cada empresa es el lugar donde se estructura un compromiso original que no obedece a ninguna norma a priori. Ya no es el modelo, proyecto, o el punto de aplicación susceptible de un compromiso social global.<sup>45</sup>

De esta forma, todos los elementos del anterior modelo de relaciones laborales se modifican. El incremento de la diferenciación interna de la clase trabajadora así como la gran expansión de los servicios contribuyeron a descaracterizar las prácticas de clase o nacional-populares y a impedir su fácil transformación en políticas de clase. La separación de intereses y la diversidad no pueden ser ya contrapuestos mediante una apelación a un campo normativo

<sup>43</sup>. P. Rossanvalon, *La Question Syndicale*, 1990, pág. 34. Para un análisis de la trayectoria política del sindicalismo argentino, consultar los trabajos de: A. Fernández, 1987; M.A. Palomino, 1990; y J. Cavarozzi, 1977.

<sup>44</sup>. E. Tenti Fanfani, *op. cit.*, pág. 248.

<sup>45</sup>. *Ibidem*, pág. 249.

común, o, al menos, esta operación se vuelve cada vez más difícil.<sup>46</sup>

La reivindicación que buscó cumplir ese rol durante los '80 fue la *moratoria de la deuda* durante la transición pero, al no poder modificar la política del Plan Austral, y la posterior apuesta del gobierno peronista al ajuste estructural, llevó a la pérdida de sentido de eficacia en la participación. Se terminan de doblegar las principales resistencias sindicales a la política de privatizaciones y se cristaliza en un nuevo sentido común sobre la inviabilidad de cualquier acción colectiva que pueda modificar el rumbo general del ajuste, algo que ya estaba presente por el escaso efecto de los trece paros hechos al gobierno radical.

- *El nuevo conflicto sindical.* La conflictividad laboral se modifica como la misma composición sindical. Las huelgas se producen con más frecuencia en el sector estatal y de servicios que en el privado y de producción de bienes. Sectores medios, servicios, empleados públicos fuerzan movilizaciones y también articulaciones sindicales de nuevo tipo (la CTA, el MOA) con consecuencias políticas favorables a la conformación de nuevas constituciones políticas.

Este proceso se acrecienta por la puesta en marcha de programas de racionalización del gasto público que involucran a sectores sociales anteriormente desmovilizados (profesionales y empleados públicos) y sus luchas impactan sobre terceros, ya que no se trata de un conflicto cerrado entre capital-trabajo, en cuanto entra en juego un tercer sujeto: el "ciudadano consumidor".<sup>47</sup> Producto de la ruptura de anteriores solidaridades y de la pérdida de centralidad del mundo del trabajo, el conflicto entre trabajadores y consumidores va a ser utilizado por los comunicadores neoliberales para facilitar que la conflictividad sea visualizada en términos de una drástica opción: estatal igual a ineficiente y privado equiparado a eficiente, y la opción privatista considerada como la única salida posible. De esta manera, el modelo del ciudadano "consumidor" quiebra el eje de comprensión sindical del cambio, la sociedad ya no se basa en una ciudadanía homogénea con comportamientos

<sup>46</sup>. Klaus Offe, "La democracia contra el Estado de bienestar", *op. cit.*, pág. 17.

<sup>47</sup>. E. Pipan, "La huelga de Narciso", en: **Justicia social**, año, N° 2, pág. 211.

de clase y articulaciones gremiales.<sup>48</sup> Se quiebra por este pasaje de una sociedad con identidades colectivas relativamente unificadas y homogéneas por el modo de producción y la política a un pluralismo de situaciones que lleva al derrumbe de identidades colectivas.

La dirigencia sindical no comprendió esta modificación y no salió en defensa del consumidor, sobre todo en los momentos que antecedieron a las grandes privatizaciones, continuando con un discurso para un sector que ya no era mayoritario (el trabajador sindicalizado). A nivel político esta confusión se prolongó con la pretensión de seguir manteniendo el rol de “columna vertebral” en el peronismo en un proceso en el cual este papel pasaba de lo sindical a lo político. Es que en el nuevo sistema político, el apoyo hacia la gestión gubernamental se logra a través de una oferta electoral amplia, donde el componente de clase es menor y donde incluso el tomar distancia de los gremios puede ser hasta funcional para el logro de esa coalición mayoritaria. Y por último, se revela la gran capacidad del menemismo para desestructurar la resistencia del sindicalismo como poder autónomo.

Este debilitamiento sindical no deja de ser paradójico desde un punto de vista político, dado que el movimiento obrero fue uno de los actores que contribuyó al proceso de transición. Pero desde un punto de vista estructural no hay tal paradoja; el movimiento obrero declina en todas partes junto a la terciarización, la informalización y la globalización. La particularidad de la modernización de ruptura lleva entonces a que la influencia propositiva de este actor en el proceso de reconversión económica sea mínima.

A comienzos de los '90, la sociedad cede en su capacidad de resistencia al ajuste y cada sector busca resolver sus propios problemas dentro del mismo. Los trabajadores pasan de la resistencia a las privatizaciones a la resignación, en un clima que lleva las anteriores orientaciones de lo colectivo-ideológico hacia lo individual-pragmático. Se modifican las relaciones de fuerza interna y, así como en la economía el eje central empieza a pesar más por los servicios, también los sindicatos de servicios comienzan a ser más

<sup>48</sup>. De acuerdo con J. Lanzaro, “Se afirma la idea de una sociedad de diversidad irreductible, que no acepta sencillamente los llamados de corte homogéneo e impide que los variados cursos de la realidad sean resumidos en único canal”. *op. cit.*, pág. 169.

poderosos numéricamente que el sindicalismo metalúrgico, otrora emblemático del poder sindical.

Sin embargo, la desestructuración y crisis del sindicalismo argentino no es sólo producto de la economía abierta, de la represión autoritaria y de las estrategias de división y cooptación gubernamentales, sino también de sus propias limitaciones: i) Por una praxis muy vinculada al modelo sustitutivo, el haber quedado preso de su anterior éxito de sindicalismo keynesiano hizo a su falta de compromiso con la producción y lo llevó a no tener contrapropuestas a la gestión empresarial y a los procesos de cambio de producción. Más allá de los aspectos puramente defensivos, predominó una concepción basada en la defensa del salario y del empleo pero sin vinculación alguna con la idea de productividad; ii) la falta de una alianza del “trabajador” con el “consumidor” facilitó que los comunicadores neoliberales contrapusiesen los intereses de este último a los de los sindicatos, construyendo un sentido común en favor de una política de privatizaciones total y aislando a los gremios; iii) la ausencia de una política para con los media no permitió conformar una opinión pública favorable a sus objetivos, de ver otras formas alternativas de reconversión, facilitando que se los pudiese mostrar como sostén de las disfunciones de los servicios públicos y principal obstáculo al cambio, asociándolos a lo “viejo” y “nostálgico”; iv) por último, se trató de una dirigencia envejecida, que acrecentó la pérdida de credibilidad del movimiento obrero en la sociedad.

#### 4.4 LA SUBORDINACIÓN DEL PODER MILITAR AL POLÍTICO

Por último, no es entendible esta transformación de la articulación de intereses capital y trabajo sin la dilución de otro actor central del anterior modelo: *las fuerzas armadas*. Su pérdida de poder efectivo es llamativa por la profundidad y rapidez con que se logra. Más allá de las diversas rebeliones de su facción fundamentalista (“los carapintada”), durante los '80 las fuerzas armadas se insertan dentro del modelo pluralista, presentándose como un sector que presiona en defensa de objetivos concretos.<sup>49</sup> Se modi-

<sup>49</sup>. Al respecto ver de Ernesto López, **El último levantamiento**, Legasa, Buenos Aires, 1988, y de Marcelo F. Sain, “Los levantamientos carapintada: crisis pro-

fica su tendencia a constituirse en actor antisistémico, con capacidad de concebirse en lucha contra un enemigo infiltrado y amenazante de la seguridad nacional.<sup>50</sup>

Ahora las fuerzas armadas presionan, pero no por una orientación general del Estado, sino por intereses puntuales y profesionales. Por primera vez aparece la subordinación del poder militar al político con cierta continuidad, dejando de ser central la interna militar en la escena política. Las fuerzas armadas como grupo de presión intraestatal ya no muestran ni voluntad política ni capacidad material para poner en jaque al sistema. Sus fracciones más radicalizadas comienzan a operar desde fuera de la institución militar porque consideran que el enfrentamiento político interno del ejército sólo puede ser resuelto en la propia sociedad política. A ello hay que agregar la eficacia de la política del Presidente Menem para inmovilizar a los sectores más radicalizados de "los carapintada".

Las fuerzas armadas se transforman en un grupo de interés con un eje más profesional, pero que pierde cada vez más terreno tanto en cuanto a lo material como en lo simbólico. En lo primero, por recorte presupuestario, privatizaciones, como por los planes de profesionalización del servicio militar. Es el área pública cuya modificación se produce más por recorte presupuestario que por una clara y explícita política del nuevo rol militar y de reformulación de unidades, de roles e instituciones. Y en términos simbólicos, la debilidad de este actor se expresa porque las fuerzas armadas quedan enfrentadas a una grave crisis de *identidad profesional*, tanto por la guerra de Malvinas, los saldos de la represión, la catástrofe económica dejada por Martínez de Hoz, como por la modificación sustancial de la doctrina que guió la identidad castrense durante las anteriores cinco décadas, la doctrina de la seguridad nacional.

Otro de los elementos claves para entender esa crisis de identidad profesional lo constituye la destrucción de uno de los mitos nacionales que constituía una identidad nacional y militar: la suer-

fesional de las Fuerzas Armadas y enfrentamiento político interno en el Ejército (1987-1991)", Tesis de FLACSO, Buenos Aires, Dic. de 1992.

<sup>50</sup>. De Alain Rouquie, **Poder militar y sociedad política en la Argentina**. Hyspamérica Ediciones, Buenos Aires. II tomos, 1986.

te de invencibilidad de sus fuerzas armadas (victoriosas en las guerras de independencia del siglo XIX) a partir de la derrota con Gran Bretaña. El compartir ejercicios militares con los EUA termina por fortalecer una visión cada vez más técnico-profesional a la vez que alineada, y una orientación más individualista en los hombres de armas. Se trata también de una formación de su personal más abierta a la sociedad.

La afirmación del nuevo rol del ejército de lucha contra el narcotráfico es convergente con ello; la estrategia del gobierno de involucrarse en los conflictos internacionales patrocinados por las Naciones Unidas y los EUA ofrece una salida provisoria para aquellos sectores que quieren crecer profesionalmente. La vocación institucional de las fuerzas armadas se transforma en sentido común. Su posibilidad de involucrarse en golpes es cada vez menor, particularmente a partir de la posición que toma Estados Unidos en la región a partir de la caída del muro de Berlín. Curiosamente, el nuevo rol de las fuerzas armadas no proviene tanto de un consenso de la clase política como de los requerimientos pragmáticos del ajuste estructural (reducción del gasto) y del fin de la guerra fría (pérdida de importancia estratégica de contar con una fuerza político-militar de control interno en la región para los EUA).

Cuadro 4  
**Articulación de intereses**

	Neocorporativismo imperfecto	Pluralismo (la influencia del lobby)
Actores	Estados y grandes organizaciones (sindicatos, cámaras empresarias, fuerzas armadas).	Estado y múltiples grupos económicos, agencias internacionales, corporaciones, lobbies.

*Del Neocorporativismo Imperfecto al Pluralismo*

<p>Modelo de relaciones capital-trabajo</p>	<p>Sindicalismo de Estado, políticas distributivas, mayor poder político del sindicalismo, negociación nacional por rama agregada, homogeneidad, unidad, relación mediada por el Estado. Enfrentamiento al poder económico por medio del poder político, conflictos basados en la puja salarial, sindicatos fuertes.</p>	<p>Sindicalismo de mercado, políticas de estabilidad, eficiencia y flexibilidad. Mayor poder político del empresario. Segmentación de la presión gremial, negociación por empresa y por productividad, tendencia a la diferenciación, relación directa capital-trabajo. Pérdida de valoración social del movimiento obrero.</p>
<p>Ocupación laboral</p> <p>Rol económico del Estado</p>	<p>Niveles cercanos a la plena ocupación. Al aumentar la producción, crece la ocupación</p> <p>Importantes funciones de productor, promotor, regulador, distribuidor y planificador. Arbitraje estatal, legitimador, Estado "laudador", negociación por rama, salarios directos e indirectos. Garante de conquistas sociales.</p>	<p>Persistente y elevada desocupación. Aumentos de la producción sin mayor ocupación</p> <p>Ampliación del papel del mercado, debilitamiento de la capacidad de acción del Estado. Rol más técnico del Estado proporciona reglas de juego. Anulación de conquistas laborales.</p>

#### 4.5 EL PREDOMINIO DE LO ECONÓMICO SOBRE LO POLÍTICO

La nueva orientación del Estado a asociarse con grandes empresas no implica la desaparición de la representación sindical o empresarial, pero sí que los interlocutores principales del Estado han cambiado, que éstos son los grupos económicos y las agencias internacionales de crédito. El Estado es reflejo de una nueva correlación de fuerzas donde hay una redefinición basal y el Estado, que por muchas décadas se apoyó en un sistema de vinculaciones corporativas, busca ahora la interpelación individual y se conecta con la masa “desorganizada”, con los diversos grupos marginales o con “los pobres”, desmontando el beneficio que antes tenían los trabajadores, sus cofradías gremiales y otros núcleos de acción colectiva (Lanzaro, 1986).

Este achicamiento del Estado presenta una novedosa relación entre lobbies y funcionarios que produce una situación paradójica porque, a partir de los '90, si bien hay debilidad gubernamental respecto de actores transnacionales, por otro, hay fortaleza para disciplinar las corporaciones del anterior modelo (recortes presupuestarios a las fuerzas armadas, apertura de la economía y eliminación de los subsidios a la industria, flexibilización laboral y restricciones al derecho de huelga a los sindicatos) y para proponer reglas de juego acatables a los grupos empresarios dominantes.

El lobby aparece como una modalidad de articulación de intereses que penetra todas las actividades y los distintos actores. Un método que, en ausencia de concertación entre grandes agregados a nivel nacional o provincial, aumenta las lógicas de autointerés. De este modo, el modelo pluralista muestra una sociedad civil más dinámica y diversa, pero también que el poder en ella no se distribuye homogéneamente, sino que algunas organizaciones son más fuertes que otras, estableciéndose una fuerte asimetría entre la influencia proveniente del capital y la derivada del trabajo en la decisión pública, y evidenciándose, asimismo, que otros poderes sociales son ahora más gravitantes que los propios programas votados.

A partir del Plan de Convertibilidad, el Estado trata de imponer reglas comunes de liberalización. Esas reglas no son neutras, si-



no que responden a nuevos poderes hegemónicos provenientes de la convergencia de intereses de polo acreedor con los grupos económicos locales. Se termina de dilucidar la pugna intraelites que existía previa hasta los '90, que no sólo dejaba perdedores en las clases subordinadas, pero que hasta cierto punto también terminaba siendo disfuncional aparte de esas elites. Las medidas que toma el Estado crean un escenario más transparente para observar dónde está el lugar de la ineficacia en la economía argentina. En algún sentido, la burguesía se ve con la obligación de demostrar lo que es capaz o incapaz de hacer en el terreno productivo.

Con la redefinición de sujetos económicos estratégicos que hace el ajuste, la gestión administrativa se divide entre los tecnócratas formuladores de la política económica y los políticos, encargados de legitimar y procesar las diversas expresiones de descontento social. Se asiste a la coexistencia de dos formas distintas y conflictivas de racionalidad instrumental: la economía y la política.<sup>51</sup> Era evidente, a fines de los '70 que el programa y el equipo de los "Chicago Boys" direccionalizaban al Estado. Con la transición a la democracia, el gobierno radical y su partido van a descubrir una situación similar respecto de la tecnocracia del Plan Austral. Esta autonomización de la economía del poder político se consume con el Plan de Convertibilidad que hace que la política adopte cada vez más una orientación instrumental de tarea específica de legitimación electoral y contención simbólica.

Si el Plan Cavallo logra una cierta autonomía decisional respecto de los sectores financieros, industriales y contratistas -aspecto central de los '90- es porque determina con claridad quiénes pierden y quiénes ganan dentro de las elites.<sup>52</sup> Esta mayor eficacia estatal se logra paradójicamente a partir de una gran heteronomía del Estado respecto de las definiciones del FMI y del gobierno norteamericano. A esta dependencia externa le sigue una mayor capacidad interna para poner en caja a los actores empresarios lo-

<sup>51</sup>. Elina Franco, Carlos Sojo, **Gobiernos, empresarios y políticas de ajuste**. FLACSO, Costa Rica, 1992, pág. 134.

<sup>52</sup>. "Con el Plan de Convertibilidad, los grandes grupos económicos pierden una importante herramienta de acción, tanto en lo que se refiere a imponer medidas al gobierno como para generar ganancias especulativas por el manejo de la cotización de la divisa". Alfredo T. García, "Tres años de Gobierno", **Realidad Económica**, núm. 109, julio-agosto 1992.

cales y desarrollar una cierta racionalidad capitalista a actores orientados tradicionalmente a ganancias rápidas vía el Estado.<sup>53</sup> Pero esta racionalidad no reproduce una voluntad pública construida desde abajo y de carácter nacional, sino otra, elaborada “desde arriba” y transnacional. De allí que esta transformación muestre un balance ambiguo:

Por un lado, porque constituye un *empresariado* con orientaciones más institucionales y democráticas que el modelo anterior, pero cuyos intereses no coinciden necesariamente con la inversión en bienes transables, la utilización de tecnología propia y el crecimiento del empleo. Junto con la mayor estabilidad alcanzada se disipa la niebla que impedía ver los obstáculos principales para el funcionamiento de una economía capitalista, poniendo en el centro del escenario el comportamiento empresario. Se trata de ver ahora si esta racionalidad les va a hacer pagar impuestos, invertir sin subsidios y sin garantías estatales o sin el beneficio de sucesivas devaluaciones. Si son capaces -como señala W. Smith- de modificar comportamientos de acuerdo con las exigencias de la reconversión industrial y la mayor competitividad externa, y de modificar el doble estándar de presentar sus propias demandas de apoyo estatal como plenamente justificadas, mientras consideran totalmente derrochador e irracional el intervencionismo estatal en defensa de consumidores, trabajadores, pobres o sectores “menos eficientes” de la economía.<sup>54</sup>

Por su parte, para los sindicatos el desafío parece consistir en superar tanto la tentación de integrarse al sistema político a través de opciones pragmático-adaptativas, como la de adoptar posiciones puramente reactivas o “nostálgicas”. El sindicalismo se transforma en grupo de interés que pugna por una inserción en el sistema pero ya sin el poder de movilización y de protesta anterior. La crisis del anterior “contrato social” -dice R. Bisio- plantea al movimiento obrero organizado una doble tarea: “En primer lugar,

<sup>53</sup>. W. Smith dice que la “lógica imperante en sus negocios consistió en disponer siempre de excedentes líquidos para poder desplazarse de una rama a la otra, en lugar de canalizar toda su capacidad de acumulación en generar ventajas tecnológicas y productividad propias. Esta lógica les permitió, a su vez, aminorar los riesgos y participar de cada espacio lucrativo que se generaba en el plano industrial, W. Smith, *op. cit.*, pág. 4.

<sup>54</sup>. W. Smith, *op. cit.*, pág. 7.

'externa', que implica una redefinición de su estatus como actores sociales y de sus relaciones con los otros actores sociales y la sociedad global; la segunda, 'interna', exige la redefinición de sus propuestas y acciones sindicales articulando reivindicaciones individuales, sectoriales y colectivas. Y ese desafío deberá resolverse en el marco de una coyuntura negativa: poder político declinante, fragmentación de intereses, desmovilización y debilitamiento de la cohesión ideológica".

El construir un nuevo modelo sindical se vincula a un doble imperativo: la defensa de los derechos sociales y ser propositivos sobre el cambio en curso (en políticas de reconversión industrial, de recalificación de mano de obra, reeducación de recursos humanos y reorientación del perfil industrial, previsión social).<sup>55</sup> Se trata de constituir una nueva relación de fuerzas a nivel nacional y regional vinculada a otra forma de comunicarse con la sociedad y a mostrar propuestas alternativas para cada iniciativa gubernamental; lograr mecanismos para una participación más directa de la base con los dirigentes y mostrar que una reconversión económica que se basa exclusivamente en la flexibilización y reducción de costos laborales hace menos competitiva la economía en el mediano plazo.<sup>56</sup>

Esta transformación del modelo de intermediación de intereses muestra la concentración del poder económico en pocas manos, donde los ganadores son los inversores externos y acreedores trabajando en asociación con grupos del capital doméstico. La clase trabajadora y parte de las clases medias son desalojadas de su poder para conformar políticas nacionales. En cierta medida, el gran perdedor es el sector medio, que cobró fuerza a partir de la industrialización.

De esta manera, los procesos asociados a la modernización de ruptura minan la alianza social y el anterior consenso económico

<sup>55</sup>. R. Bisio, *op. cit.*, pág. 13-14. El problema para el movimiento sindical es, también, que no puede internacionalizarse de la misma manera que los empresarios debido al carácter de su organización de masas. Al respecto ver de W. Boerboom, "Transformación del Estado y el movimiento sindical", Tilburg University, 1990 (mimeo) pág. 12-13.

<sup>56</sup>. De acuerdo con los diagnósticos de Michel Albert, en **Capitalismo vs. Capitalismo**, Paidós, Buenos Aires, 1992, y Lester Thurow en **La Guerra del Siglo XXI**, Vergara, Buenos Aires, 1993.

social vinculado al período de posguerra y por supuesto su modalidad de articulación de intereses capital-trabajo. El fin del modelo neocorporativo imperfecto, como tendencia general, favorece un formato democrático más estable. Pero a la vez, la nueva coalición de fuerzas sociales legitima un régimen de acumulación que implica la dilución de contenidos económicos y sociales de la democracia. Esta concentración de poder económico en algunos pocos actores que comienza a constituirse a fines de los '70 se profundiza en los '80 y se consolida en los '90 no ha sido acompañada por un cambio correspondiente en sus responsabilidades políticas y sociales.<sup>57</sup> Ello plantea algunos de los interrogantes de los '90 en este terreno: ¿el Estado tendrá algún poder frente al de estos grupos cada vez más poderosos para orientar la economía en un sentido de bien común?, o ¿cómo va a desarrollar el rol de regulación sobre empresas de servicios públicos privatizados y sobre el mismo sistema de previsión social? O, dicho de otra manera, ¿cómo podrá el Estado recuperar su capacidad para generar programas y políticas para el conjunto de la sociedad?

57. Respecto de la articulación de intereses, recordamos con M. Hattich que, si la articulación de intereses tiene que ser posible y debe estar permitida, no es por sí sola una conducta política que se guía por el bien común como norma: "El pluralismo de intereses siempre corre el peligro de terminar en una masa difusa de articulaciones sectorialistas de inescrupulosos.", Manfred Hattich, "Ética política en una sociedad pluralista y democrática", en *Contribuciones*, Julio-Sept. 1991, núm. 3, pág. 38.

## CAPÍTULO 5

### DE LA MOVILIZACIÓN DE MASAS A LOS NUEVOS MOVIMIENTOS SOCIALES

*“Durante la década de los ochenta se habrían producido cambios significativos a nivel de la sociedad y de sus formas de expresión mediadas por las creencias, las expectativas y las demandas de los actores, que van configurando una modalidad de movilización orientada a objetivos específicos. Los llamados ‘nuevos movimientos sociales’, ya que de ellos se trata, operarían con una lógica y con unos ejes articuladores diferentes a aquellos de los movimientos sociales clásicos de la década de los setenta, definiéndose ya no en términos clasistas o económicos, sino más bien por coincidencias de objetivos más sectoriales. Esta nueva modalidad de articulación política colabora en la configuración de una racionalidad política diferente, tanto en lo que respecta a los sectores dirigentes como a la sociedad en general.”*

*A. Minujín - E. Cosentino, 1993*

En la Argentina, el Estado social fomentó la movilización de la clase trabajadora como mecanismo de transmisión de preferencias y demandas. Ella sumó fuerzas para desplazar las elites oligárquicas del viejo orden, legitimar la redistribución social en favor del bloque industrial-urbano y actuar en forma crucial para trastocar las posibilidades de éxito de los diversos intentos autoritarios. De hecho, la movilización proporcionó un carácter fundacional al Estado social cuyo momento emblemático fue el 17 de octubre de 1945.

A partir de entonces, la movilización de masas contó con capacidad de veto de las políticas desfavorables que se intentaron implementar, fundamentando un poder de los sectores populares urbanos basado en la organización sindical y en su capacidad de alianza con diversos sectores: medios, estudiantes y burguesía nacional.<sup>1</sup> Como dice N. Lechner, la aparición del Estado en su segunda etapa (nacional-popular) estuvo vinculada a una doble demanda en América Latina: el avance de la industrialización sustitutiva requería la liberación de las fuerzas de trabajo y la ampliación del mercado interno. La declinación de la oligarquía exigía la movilización del apoyo popular y la incorporación ciudadana de esas masas para terminar de desplazarlas, lo que implicaba, a su vez, la capacidad del Estado de satisfacer sus reivindicaciones económicas: "Así nace el Estado de compromiso, compromiso entre distintos grupos sociales, entre la participación y desarrollo económico y la representación plebiscitaria".<sup>2</sup>

Si en el período que va desde los '40 hasta mediados de los '70 se produce la correlación típica de los Estados sociales de posguerra de América Latina: crecimiento económico, centralización burocrática, movilidad ascendente y participación de masas, en el caso argentino, ello fue acompañado por bruscos ciclos democrático-autoritarios, de implosión-explósión participativa e incidencia protagónica de una organización sociopolítica particular del populismo en la escena pública.

<sup>1</sup>. Daniel García Delgado. "Nuevos patrones de participación política en la transición", en Oscar Oszlak (comp.), **Proceso, Estado y democracia**, Buenos Aires, CEAL, 1984.

<sup>2</sup>. Norbert Lechner. **El Estado en América Latina**, México, Siglo XXI, 1981, pág. 304.

De allí que, si definimos la acción colectiva como la orientación a involucrarse en acciones de organización y protesta, en donde se constituyen áreas de solidaridad e identificación dentro de un conflicto específico, nos interesa interrogar ahora sobre ¿cuáles fueron las características del modelo de acción colectiva conformado durante el industrialismo sustitutivo?, ¿cuáles son los rasgos del que emerge a partir de los procesos de transición y estabilización? Y finalmente, ¿qué importancia tiene la nueva acción colectiva sobre el formato democrático que se constituye?<sup>3</sup>

### 5.1 ESTADO SOCIAL Y MOVILIZACIÓN DE MASAS

La movilización vinculada al Estado social estuvo ligada a la industrialización y a las migraciones internas de sectores rurales hacia los centros fabriles del litoral, promoviendo una particular integración de la clase trabajadora al sistema político. El desarrollo económico, al crear movilidad social, permitía escapar a esos migrantes hacia las ciudades industriales del litoral de las relaciones patrón-cliente, produciéndose un quiebre de antiguas lealtades y conformándose nuevas, como diría G. Germani, **masas en disponibilidad**. Se trata de un proceso por el cual las demandas comenzaban a orientarse por patrones de clase y nacional-populares y un proceso de organización de masas que apuntaba desde el Estado a resolver de una forma particular la conflictividad derivada de la contradicción capital-trabajo.

Esta industrialización sustitutiva, y la activación del sector popular generada por el peronismo, quedó sujeta, sin embargo, a dos interpretaciones respecto de su significación para la democracia. En un sentido, se la vio como uno de los rasgos propios de una *sociedad pretoriana* que ponía en peligro la estabilidad por falta de institucionalización de la mediación política. S. Huntington muestra una sociedad donde las fuerzas sociales se enfrentan sin media-

<sup>3</sup>. Alberto Melucci, "Las teorías de los movimientos sociales", en **Teorías de los movimientos sociales**, J. Cohen, A. Touraine, A. Melucci y J.C. Kenkins, FLACSO, núm. 17, págs. 97-113. También para este tema ver M. Olson (1971), **The Logic of Collective Action**, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press.

ción política alguna, o “desnudas” entre sí.<sup>4</sup> En la segunda interpretación, se la percibió como la incorporación de sectores populares al sistema mediante un *movimiento de liberación* que buscaba romper los obstáculos puestos a la democratización por las clases dominantes, de características “herodianas” más que conservadoras, dada su privilegiada vinculación con los intereses de los países centrales. En esta interpretación, habría una suerte de continuidad con la tradición popular de participación iniciada a principios de siglo por el irigoyenismo y, a partir de los '40, por la concurrencia a la Plaza de Mayo, considerada como espacio privilegiado de la expresión y de la voluntad popular.

Ahora bien, en cualquiera de estas dos interpretaciones -como pretorianismo o como movimiento de liberación-, se trató de una cultura política orientada al cambio y nutrida de ideologías globalizantes expresadas a través de organizaciones de masas y no del todo demasiado comprendida por los estudios extranjeros y la experiencia internacional. Lo cierto es que el movimiento obrero aparecía como el sujeto que hegemonizaba la relación Estado-sociedad desarrollando luchas por la inclusión y la autonomía nacional. A. Touraine señala como característica diferencial de esta acción colectiva de América Latina respecto del modelo europeo el haber combinado estas tres dimensiones: objetivos de clase, anti-colonialistas y de integración nacional. A diferencia del vínculo basado en líneas de clase que integraron el movimiento obrero al sistema político en Europa (el modelo social-demócrata), aquí predominaron formas que articularon estos tres niveles en alianzas policlasistas (el modelo nacional-popular o populista).<sup>5</sup>

Una característica de este modelo fue que el papel del Estado era foco central de la acción colectiva y donde había una fuerte imbricación entre sistema partidario y organización social.<sup>6</sup> Pero a

<sup>4</sup>. S.P. Huntington, *Política en sociedades en transición*, Buenos Aires, Paidós, 1977.

<sup>5</sup>. Alain Touraine, *Política y Estado en América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica, 1989. También señala A. Fernández que “En América Latina las clases subordinadas se movilizaron con más fuerza que en otras partes del llamado Tercer Mundo. Ello sucedió, sobre todo, en los países más industrializados (Argentina, Brasil, México) y en aquellos donde la producción minera generó una tradición de luchas obreras antiguas y radicalizadas”. A. Fernández, *op. cit.*, pág. 30.

<sup>6</sup>. A. Garretón, *op. cit.*, pág. 10



mediados de los '70, luego de las fuertes contradicciones que se despiertan en el gobierno peronista (inflación, alta conflictividad gubernamental y violencia política), sobreviene el golpe. La dictadura militar aprovecha esta conflictividad del sistema político para comenzar a promover una relación distinta entre Estado y sectores populares, buscando debilitar el poder de que estos últimos disponían y que impedía una reestructuración del capitalismo contraria a los intereses económicos dominantes. Un poder que dificultaba consolidar los regímenes autoritarios, pero también integrar los intereses de la clase trabajadora en los regímenes democráticos sin generar "sensación de amenaza" en las clases altas. De esta forma, si la movilización servía para alcanzar la democracia, también más movilización, como diría Sartori, podía servir para destruirla.<sup>7</sup> Se trataba en realidad de una antinomia más fuerte, de peronismo-antiperonismo, y una sociedad partida en dos, con fuerte presencia de elementos generacionales.

El quiebre de este modelo de movilización de masas altamente agregado, orientado al Estado y su desplazamiento por otro constituido por movimientos sociales, de segmentos múltiples, constituido por temas puntuales, es el cambio fundamental de los últimos 15 años en términos de acción colectiva.<sup>8</sup> La modificación del modelo de acción colectiva vinculada al Estado social va a ser producto de una combinación de diversos factores y se va a producir en tres etapas:

- *Terrorismo de Estado y privatización.* El autoritarismo comienza a modificar el modelo de acción colectiva a partir de la represión, el desmantelamiento de la estructura de representación gremial, partidaria, estudiantil y el disciplinamiento generalizado de la vida cotidiana. El combate a la guerrilla internalizó el temor a la participación, favoreciendo la quiebra de solidaridades y el retorno a lo privado. Las consecuencias de este período tienen influencia no sólo en lo gremial, sino en la población en general, en cuanto a la opción por lo individual y el encierro en lo privado. El aumento del rol coercitivo estatal se produjo en un proceso que

<sup>7</sup>. Giovanni Sartori, *Teoría de la Democracia*, Madrid, Alianza, Tomo II, pág. 345.

<sup>8</sup>. Un excelente trabajo sobre este proceso puede verse en Raymondo y F. Echegaray. *El desencanto en la transición*, Buenos Aires, CEAL, 1988.

apuntó a quebrar la base productiva donde esta conjunción de intereses populares y mercadointernistas se constituía. Si bien la política de apertura económica indiscriminada, acompañada de terrorismo de Estado, permitió un período sin presiones “desde abajo”, cuando éstas recomenzaron, se lanzó el intento religitimador de Malvinas, que llevó al definitivo colapso del régimen.

En los dos últimos años del “Proceso de reorganización nacional” el movimiento sindical y el de derechos humanos acrecentaron su capacidad de movilización. Sin embargo, estas fuerzas no serán las que harán caer al régimen autoritario. Las contradicciones internas que éste experimentaba, la fragmentación interna, su fracaso económico, son también factores importantes a tener en cuenta a la hora de explicar su debacle.

La nueva ola de movilización política que se inicia con la transición llega hasta mediados de los '80 (resurgimiento de la sociedad civil) y va a articularse a una opinión pública internacional más perceptiva sobre la situación argentina. No obstante, los efectos de la dictadura sobre la futura participación serán profundos, tanto por la eliminación de una extensa capa de militancia, el síndrome de terror asociado a la política, como por la despolitización y deshistorización producidas en las nuevas generaciones.<sup>9</sup>

- *Partidización y desencanto.* El segundo momento de cambio coincide con la restauración del régimen democrático y el ascenso al gobierno del partido radical ('83 - '89). Poco antes había comenzado a desarrollarse una movilización con el surgimiento del movimiento de defensa de derechos humanos, la primera forma novedosa de movilización en comparación con la predominante en las décadas anteriores. Este movimiento se constituía en defensa de valores y modalidades universales protegidos por el Estado (el derecho a la vida, revalorizando el Estado garantista); una movilización plural y fuertemente expresiva.<sup>10</sup>

<sup>9</sup>. Ver trabajos de O'Donnell sobre los efectos en la cultura política de la dictadura en O. Oszlak, **Proceso y transición**, CEAL, Buenos Aires, 1985.

<sup>10</sup>. Ver trabajo de Daniel García Delgado y Vicente Palermo, “El Movimiento de Derechos Humanos en transición a la democracia en Argentina”, en **Los movimientos populares en América Latina**, Daniel Camacho, Rafael Menjivar (coord.), México, Siglo XXI, Universidad de las Naciones Unidas, 1989 (409-435).

Durante los primeros años de la transición se registró una intensa movilización política, más relacionada con el régimen político democrático que con cuestiones ideológicas como en el modelo anterior. Se observa ya el cambio de etapa también por la importancia que adquieren los aspectos culturales y políticos. Se produce el traslado del activismo, que se había refugiado en los movimientos vecinales, parroquias y barrios, a los partidos. A su vez, el gobierno implementa diversos programas sociales con participación (como el Congreso Pedagógico, el PAN, participación vecinal, etc.). El surgimiento de la UCR está vinculado al entusiasmo por la idea democrática y participativa que se despierta luego de largos años de dictadura. La democracia aparece como el bien supremo y se pone énfasis en la idea participativa y en los derechos humanos.

Sin embargo, más allá de esta preocupación por lo institucional, la gobernabilidad y la conformación de un sistema de partidos, este gobierno terminó fortaleciendo la pauta representativa por sobre la participativa. Partió de un diagnóstico sobre la necesidad de ruptura con el modelo de movilización asociado a los sindicatos y la necesidad de apoyar todo en lo partidario, pero trabajando en un doble mensaje: descartando la movilización reivindicativa como corporativa y proclive a la desestabilización y haciendo una utilización estratégica de ella ante el peligro de regresión autoritaria o de la inminente "vuelta al pasado". Lo cierto es que en este período el sindicalismo ya es visto como política corporativa en la sociedad, comienza a perderse esa soldadura de los intereses de la clase trabajadora como asociados a los intereses nacionales. De allí que el posterior incumplimiento gubernamental de las promesas electorales, la declinación del nivel de vida de amplios contingentes y la utilización estratégica de esta movilización ("economía de guerra" y "Semana Santa") terminaron generando desencanto (Raymondo, Echegaray, 1988).

A ello debe agregarse un fenómeno novedoso producido a fines de los '80: los estallidos sociales. La brusca dislocación de situación de pobres estructurales producida por la hiperinflación provocó estas movilizaciones de carácter anómico. Una situación novedosa, ya que a los saqueos se agregaron barricadas en barrios, que despertaron una especie de psicosis colectiva, por lo cual las

clases medias van a considerar a los pobres como enemigos e invasores y, por primera vez, se toma conciencia de la situación de pobreza de millones de personas.

- *Consolidación y delegación.* El tercer momento está ligado a la llegada del peronismo al poder y significa el golpe de gracia para ese modelo de acción colectiva. El mismo actor que lo había constituido termina por desmontarlo. La paradoja es que el menemismo deviene un agente disgregador final de un movimientismo que parecería venir a restaurar (F. García, 1993). Si las expectativas generadas en torno al gobierno peronista eran altas, debido a que por su componente obrero parecía más capaz de articular democratización política con lo social, el nuevo gobierno pronto va a mostrar que no buscaba tanto aumentar la participación popular como lograr la confiabilidad del *establishment*. De allí que promoviese una fuerte concentración del poder en la figura presidencial e intentase legitimar el cambio orientado por los sectores dominantes como el único posible.

Se produce el quiebre de la vinculación de la clase obrera con el peronismo. El ala política del oficialismo se fortalece en la medida en que se debilitan sus vínculos con el sindicalismo. Esto significó la concreción de un pacto implícito por el cual los sectores mayoritarios debían reducir sus expectativas redistributivas como condición de la ansiada estabilidad. El colapso del gobierno anterior, su secuela hiperinflacionaria y la descomposición social permitirán que el menemismo tome distancia de su propio partido y de la coalición socio-electoral que lo lleva al gobierno sin tener que pagar ningún costo político por ello. Así, la ineficacia y doble discurso del primer gobierno, seguidos por el brusco viraje ideológico gubernamental del segundo, terminará favoreciendo las tendencias a *la delegación*.<sup>11</sup> Si bien, en términos contextuales, también esta tendencia es favorecida por los fracasos de los modelos socialistas del Este y la complejización del cuadro mundial, o en todo caso por la falta de alternativas frente a lo que aparecía el neoliberalismo como modelo hegemónico.<sup>12</sup>

<sup>11</sup>. Sobre una crítica al modelo delegativo de democracia que se constituye en la Argentina, ver de G. O'Donnell, *op. cit.*, pág. 32.

<sup>12</sup>. Ver Guillermo O'Donnell, "Sobre democracia delegativa", Montevideo, *Revista del CLAHE*, 1992.

## 5.2 CAMBIOS EN LAS LÓGICAS DE ACCIÓN COLECTIVA

Lo decisivo del cambio producido en este proceso es que la movilización que diera origen al Estado nacional-popular ya no va a ser garantía de la detención de políticas económicas desfavorables o la inductora de un modelo de desarrollo determinado. Los momentos claves de esta modificación van a ser la movilización por el levantamiento carapintada de Semana Santa -y despedida del Pte. Alfonsín con el “felices pascuas”-, las huelgas generales realizadas por la CGT de Ubaldini, que no pudieron modificar la política del Plan Austral, así como las derrotas de las huelgas contra las privatizaciones de Entel y de Aerolíneas en el inicio del plan de privatizaciones del gobierno peronista. El instante en que este último gobierno demuestra que “no se le puede torcer el brazo” es también la línea divisoria de aguas para una época donde la movilización ya no describe un amplio arco de solidaridades sobre la política global, sino que representa la protesta exclusiva de aquellos directamente afectados.

A fines de los '80, la movilización de los derechos humanos declina al ver frustradas sus aspiraciones a que se hiciera justicia ante las violaciones ocurridas durante la dictadura (Leyes de Obediencia debida, de Punto Final e Indulto). En los '90, la presión directa de las masas carece tanto de capacidad de bloqueo productivo como de interpelación ética. El potencial cuestionamiento del rumbo económico de las políticas neoliberales por parte de los sindicatos disminuye en una sociedad donde la huelga general ya no aparece como el hecho central del día y donde la reivindicación de los derechos humanos se debilita frente a la creciente preocupación por el presente y la supervivencia.

Si la inflación y la falta de eficacia del Estado todavía generaban orientaciones a la acción colectiva, el Plan de Convertibilidad termina por transformarse en un nuevo punto de inflexión. Los beneficios derivados de la estabilidad económica (acceso al crédito, previsibilidad sobre las conductas económicas) implican una suerte de aceptación del ajuste, a partir de lo cual se produce un vuelco de expectativas. La mayor previsibilidad después de la alta inflación hace que cada sector trate de posicionarse dentro del ajuste.

La nueva situación recrea un contexto sumamente hostil para la acción basada en una comunidad de intereses amplios como las de tipo clasista o corporativo. Luego de la desindustrialización y extensión de la informalidad del cuentapropismo, sectores anteriormente integrados aparecen como una colección de individuos aislados, excluidos o débilmente integrados al mercado de trabajo, sin referentes simbólicos y normativos estables.<sup>13</sup>

Los ajustes generan una diferenciación creciente de intereses y un nuevo tipo de dualidad, separación entre sectores organizados y no organizados, reducción de la clase obrera y ampliación de la informalidad.<sup>14</sup> Ya no se trata de la contradicción sociedad tradicional-sociedad moderna, capital-proletariado, o liberación o dependencia, sino la de incluidos-excluidos. Un conflicto que más que expresarse como acción colectiva ofensiva contra el sistema pasa a constituirse en la búsqueda de inclusión en éste. Un conflicto que no permite constituir áreas de solidaridad automáticas entre todos los afectados y que se compone de una serie de grupos relativamente pequeños y de categorías rápidamente cambiantes.

A diferencia de la marginalidad de los '60 -compuesta por sectores aún no incorporados a la industrialización-, lo singular del nuevo proceso de modernización es que excluye a los ya integrados. Es el pasaje del obrero sindicalizado al vendedor ambulante, del empleado administrativo al cuentapropista. La desocupación masiva y prolongada hace que el sistema de status y roles se vuelva altamente inestable y se refuercen como reflejo defensivo los nexos internos de los grupos primarios, acentuándose la segmentación social. Es la ruptura de las solidaridades que caracterizaron la anterior sociedad: "La desocupación masiva y prolongada es un fenómeno que estimula estas tendencias: por una parte, trastoca el sistema de estratificación (desde las clases hasta la familia) y por otra, desocializa y aísla al individuo, recluyéndolo en sus grupos más próximos".<sup>15</sup>

<sup>13</sup>. E. Tironi, **Modernización y Democracia**, *op. cit.*, pág. 167.

<sup>14</sup>. Han aparecido -señala A. Fernández- signos de bipolarización social debido al incremento de la desocupación y a la multiplicación de diversos grados de marginalidad social; ello se ve agravado por la creciente imposibilidad del Estado para mantener los servicios sociales que amortiguaban las diferencias sectoriales.", *op. cit.*, pág. 102.

<sup>15</sup>. Eugenio Tironi, **Modernización y democracia**, *op. cit.*, pág. 87.

Por otra parte, junto con el aumento de los costos de información, deja de existir una comprensión homogénea sobre las medidas gubernamentales para pasar a una recepción dispar de políticas que se convalidan con referencia a la estabilización. La dificultad para aprehender la complejidad hace que el posicionamiento político se simplifique respecto de un dato clave: el nivel de los precios. La gente, más que guiarse por las grandes definiciones político-ideológicas, empieza a hacerlo por el comportamiento de variables que hacen a la estabilidad y aspectos micro y locales. Ello determina lógicas diferentes de acción colectiva: la del informal vinculada a la supervivencia y la del formal asociada a la calidad de vida.

En el primer caso, el estar fuera de la protección del mundo del trabajo asalariado explica la escasa vinculación de los informales con las movilizaciones contra el ajuste. Se rompe la anterior homogeneidad de intereses e incluso la conflictividad, antes claramente expresada en la distinción entre campo popular versus oligarquía, hoy se vuelve difusa o internaliza dentro de los mismos sectores populares. De allí que los ejes de agregación en términos de un conflicto unívoco y central entre excluidos e incluidos sean difíciles de imaginar. Como señala E. Tenti Fanfani, “primero, porque no existe esa supuesta línea divisoria singular y ‘objetiva’ que clasifica a los individuos en dos bandos enfrentados. La política es mucho más compleja y se despliega en múltiples escenarios donde intervienen muchos actores con posiciones móviles. Y segundo, porque, por definición, la condición de excluido supone una carencia de los medios (expresivos, económicos, sociales) necesarios para la constitución de la ciudadanía y la participación organizada en el escenario político”.<sup>16</sup>

La nueva modernización constituye lazos más débiles entre sociedad civil y Estado, favoreciendo una cultura más pragmática e individualista. En la sociedad civil predominan frente al conflicto tendencias a la resolución individual y económica del mismo –en términos de A. Hirschman, “a la salida” más que “a la voz”-.<sup>17</sup> Se produce un mayor descreimiento en la organización como alterna-

<sup>16</sup>. Emilio Tenti Fanfani, *op. cit.*, pág. 263.

<sup>17</sup>. Albert Hirschman, **De la Economía a la Política y más allá**, México, Fondo de Cultura Económica, 1983.

tiva. Pero la disminución de la participación en organizaciones políticas y gremiales es un fenómeno multicausal, ya que también es fruto de la configuración de una sociedad más compleja, donde la gente tiene mayores problemas con menor tiempo disponible para resolverlos. Responde a un cálculo costo-beneficio individual, que lleva a que no se vean ventajas de movilizarse con aquellos con los que se compete. El cambio puede ser este paso de una racionalidad más signada por el autointerés. La declinación de los compromisos colectivos se explica también por una creciente valoración del tiempo personal y la conciencia de los costos de participar sin plata y por convicciones. Es el fin de la cultura de compromiso y el avance de una socialidad más "light", donde sube el valor cultural "del estar bien", la preocupación por el yo y los intentos de supervivencia psíquica en tiempos difíciles.<sup>18</sup> En todo caso, se trata de una acción colectiva que cuando se produce se orienta menos por lo político gremial y más por lo socio-cultural.

Se produce el pasaje del compromiso a la lógica del francotirador ("free rider"). La acción colectiva transita sobre diversos ejes, en donde ya no existe un único principio aglutinador y explicativo de la realidad, y donde comienza a influir crecientemente la racionalidad del cálculo costo-beneficio y la lógica del *francotirador*. La visión del Estado social daba importancia al todo sobre las partes. La nueva lógica muestra una orientación mayor a la prosecución del propio interés, a disminuir apuestas en acciones colectivas y reducir la energía disponible en la participación. Ello hace más favorable una opción por actuar beneficiándose de la acción que emprendan otros, pero sin apostar a ello. Como dice K. Offe, donde es más conveniente sacar un "billete gratis", permitiendo que los ciudadanos "cabalguen" libremente sobre los esfuerzos ajenos, sin contribuir ellos mismos a su consecución.<sup>19</sup>

A diferencia de la lógica del francotirador, la pertenencia a los sindicatos en el período anterior era más un signo de una identidad

<sup>18</sup>. Esta declinación es particularmente manifiesta en los sectores medios. Estos sufren diversos embates en forma aguda, "en lo que se refiere a la amenaza de despidos ante el achicamiento severo de los empleos estatales, y tienden a recluirse en lo privado, apartándose de las formas asociativas y de la participación política en las calles, las asambleas, los sindicatos y la plaza pública sólo redundan en liderazgos sin control y en inseguridad del empleo". Sergio Zermeño, *op. cit.*, pág. 103.

<sup>19</sup>. K. Offe, "La democracia contra el Estado de bienestar", *op. cit.*, pág. 22.



social particular que el resultado de un cálculo de esperados beneficios económicos. Los líderes de esas organizaciones no estaban compenetrados del problema de los que sacan "billete gratis" porque la movilización era una obligación moral, no una inversión. El conjunto de las preferencias que guían la acción está dominado por el mapa de preferencias egoístas antes que las solidarias o de compromiso hacia el grupo. Dado este mapa de preferencias que prevalece como guía de las acciones individuales, el contexto social externo se convierte en un refuerzo para las acciones no cooperativas.<sup>20</sup>

Declina la forma de movilización política de grandes actores colectivos en beneficio de otra no vinculada a un conflicto central y más fragmentada. Es un modelo distinto, donde la gente mediante organizaciones sociales canaliza expectativas concretas. Es el surgimiento de *nuevos movimientos sociales* como formas de protesta y movilización no partidarias ni sindicales.<sup>21</sup> Son acciones que parten de un conflicto específico que no pretenden tomar el poder, que son monotemáticas y que muestran bajo nivel de desarrollo institucional.<sup>22</sup>

En síntesis, el pasaje de un modelo de acción colectiva vinculado a organizaciones de masas a otro de mayores componentes de

<sup>20</sup>. Dante Avaro, "El individualismo competitivo. Notas críticas desde el dilema del prisionero", FLACSO (mimeo), 1993, pág. 14. Al respecto ver de Elster, Jon: "Marxismo, funcionalismo y teoría de los juegos. Alegato en favor del individualismo metodológico", *Zona Abierta*, núm. 33, 1984; Elster, Jon, *El cemento de la sociedad. Los paradojas del orden social*, Gedisa, Barcelona, 1991; Hirschman, Alhert, *Interés privado y acción pública*, Fondo de Cultura Económica, México, 1986.

<sup>21</sup>. Sobre los nuevos movimientos sociales, ver Elizabeth Jelin, *Los nuevos movimientos sociales*, Buenos Aires, CEAL, 1987, y Fernando Calderón y Mario dos Santos, "Del petitorio a la multiplicidad de destinos", en *Descentralización del estado, requerimientos y políticas en la crisis*, Roffman, Laurelli, EBERT-CEUR, 1989. También F. Calderón y E. Jelin "Clases sociales y movimientos sociales en América Latina: perspectivas y realidades", 1987, CEDES, José Coraggio, "Poder local, poder popular", *Revista Cuadernos del CLAEH*, núms. 45-46.

<sup>22</sup>. F. Calderón (1986) menciona que cada uno tiene su propia definición de movimiento social; algunos como actores contra la estructura social predominante, otros para la autogestión, relacionada con la coyuntura marcada por el desarrollo a través de pulsaciones discontinuas y desarticuladas, basadas en contradicciones específicas (Pease y Ballón, 1982, pág. 79). Ver, sobre este tema, Fernando Calderón G. y Mario R. dos Santos, "Del petitorio urbano a la multiplicidad de destinos. Potencialidad y límites de los movimientos sociales urbanos. Tesis para revisar". *Revista Paraguaya de Sociología*, año 25, núm. 72. En otra dimensión, Alain Touraine, *The voice and the eye; an Analysis of Social Movements*, Nueva York, Cambridge University, 1981.

acción individual y de pequeños grupos y movimientos sociales es múltiple. Para Manuel Garretón este cambio se simbolizaría como el pasaje del modelo revolucionario al modelo político de acción colectiva y del paso de una política de corte mesiánico, ideológico y heroico, es decir, totalizante, a una política que acepta el carácter incierto, ambivalente, debatible, y por lo tanto limitado de esta dimensión de la acción social.<sup>23</sup> Para el sistema político, la declinante participación política significa un sistema menos sobrecargado, con menores presiones desde abajo y por lo tanto más gobernable. Pero en términos democráticos, se trata de un cuerpo político más desmotivado y apático, con un preocupante distanciamiento entre representantes y representados.

### 5.3 LA REFORMA DEL ESTADO Y LOS NUEVOS MOVIMIENTOS SOCIALES

La movilización de masas entraba en contradicción con la ampliación del espacio del mercado y del individuo. Si las particularidades del Estado afectan las posibilidades y clases de movilización política, el capitalismo desorganizado no requiere dilucidar ya un conflicto entre capital y trabajo. Tampoco busca un compromiso del proletariado con el capital y la democracia para asegurar la paz social, sino con el capital más concentrado para asegurar la estabilidad. La deconstrucción del Estado social, los procesos de recorte del gasto, privatización, apertura, reforma impositiva, ajuste fiscal, etc., tampoco requieren de una movilización liberal-conservadora que apoye el achicamiento del Estado, sino de comunicación y medidas económicas que desarticulen anteriores áreas de solidaridad, fomenten la delegación y se presenten como inevitables.

No desaparece el conflicto capital-trabajo, pero éste no tiene la misma centralidad que tuviera durante el período de la guerra fría. Surge la conflictividad del posindustrialismo más compleja y múltiple. El modelo de acción colectiva vinculado a la movilización

<sup>23</sup>. Manuel Garretón, "Aprendizaje y gobernabilidad en la redemocratización chilena", en *Nueva Sociedad*, núm. 129, nov.-dic. 1993 157. Para Alain Touraine dice que vemos desaparecer ante nuestros ojos el "repertorio", de los movimientos sociales de la época industrial: las manifestaciones de masas, los violentos gritos de combate, la idea de toma del poder" en, *Crítica a la Modernidad*, *op. cit.*, pág. 244.

ción de masas se relacionaba con las energías utópicas de la sociedad del trabajo.<sup>24</sup> El que surge junto al quiebre de las utopías sociales y la desaparición del rol del Estado como garante del desarrollo se relaciona con la pérdida de certezas, una situación más insegura del mercado de trabajo, el aumento del autointerés y determinaciones de demandas más puntuales. Es la quiebra de lealtades vinculadas al crecimiento económico industrial-estatal y el surgimiento de otras más horizontales, barriales y micro. Si ya no existe que la propiedad o no propiedad de los medios de producción sea el factor dominante y excluyente, o la situación de dependencia, otros elementos comienzan a ser importantes para la construcción de identidades y de acción colectiva: son el género, la edad, el lugar de residencia, la empresa, la profesión, la región, etc. Como señala Fanfani, en realidad, lo que viene a perder fuerza es cualquier principio simple de separación o división del mundo social.<sup>25</sup>

Este pasaje de una movilización de masas a otra fragmentada por temas puntuales y sociales muestra la inexistencia de un conflicto permanente y central.<sup>26</sup> Los nuevos conflictos son limitados a un objetivo inmediato y generados sobre un modo adaptado a su finalidad. Ello supone un mayor distanciamiento entre movimientos sociales, partidos y Estado. Estos movimientos representan constituciones excluidas de las formas establecidas de intermediación de intereses, y su radicalismo es autolimitado, no buscan conquistar poder estatal ni tienen que ver con intereses estrictamente de clase.

Dentro de estos nuevos movimientos sociales, uno de los más característicos de los últimos años fue el de la provincia de Catamarca, donde una reivindicación por la efectivización de justicia

<sup>24</sup>. J. Habermas, **La crisis del Estado de Bienestar**, FLACSO, Costa Rica, 1990.

<sup>25</sup>. E. Tenti Fanfani, *op. cit.*, pág. 263.

<sup>26</sup>. Como señala J.C. Portantiero, "Lo que la crisis actual plantea, entre otras cosas por la diversidad de problemas y la explosión de demandas que coloca en la agenda mundial, es la carencia de un único principio organizador, de un mito unificador utópico o científico que le otorgue a la historia un sentido lineal y predeterminado". En "La Caída del Comunismo y la Crisis del Estado de Bienestar", ponencia para el Seminario "Después del '92: Ética y Capitalismo. Una visión latinoamericana", **CIAS y Asociación de Filosofía Latinoamericana y Ciencias Sociales**. Buenos Aires, julio de 1993, pág. 2.

en el caso de un crimen (María Soledad Morales) despertó solidaridades generalizadas a nivel nacional. Esta demanda de justicia logró un eficaz empleo de los medios de comunicación, deslegitimando a un gobierno provincial con rasgos autoritarios que disponía del control del Poder Judicial.

Esta acción sirve para mostrar también el cambio de las formas de lucha: si en el anterior modelo, éstas se vinculaban a la huelga, la movilización, organización de base fabril y agitación, y en algunos casos a la violencia, en el nuevo se produce una novedosa vinculación entre el petitorio, los medios de comunicación y la justicia (carta documento, intervención del juez). Los nuevos movimientos sociales parecen multiplicarse como medida de protesta acotada. Como señala O. Landi, los cambios de la relación entre el Estado y la sociedad, que suponen la flexibilización laboral, o el hecho de que el Estado no pague lo establecido en juicios a particulares -por ejemplo a jubilados, con el argumento de que no son jubilaciones justas sino de privilegio-, o las leyes que no se pueden cumplir por falta de recursos genuinos, constituyen la zona de conflictos en defensa de los llamados "derechos adquiridos".<sup>27</sup>

Estamos frente a un modelo muy diferente del del pasado, donde no predomina una movilización espectacular, sino que la tendencia es atender pequeños proyectos que aparecen relacionados con necesidades concretas. Y si bien persiste inalterado en el conjunto de la población el apoyo a la democracia, hay un desprestigio creciente de los partidos y un rechazo a su intervención en la vida de los movimientos. Los partidos son percibidos como introduciendo lógicas de manipulación y apropiación de las reivindicaciones, constituyendo una verdadera amenaza para las organizaciones populares. La desconfianza hacia los partidos deriva del temor a perder lo obtenido, a quedar "pegados" a un candidato o su visión de la política instrumental como "usadora" para beneficio propio de los intereses de la gente.

Por ese motivo, cada vez es más compleja la vinculación entre los movimientos sociales y los partidos políticos. En todo caso, la vinculación de estos movimientos con diputados y concejales

27. O. Landi, *Devórame otra vez*, Buenos Aires, Planeta, 1992, pág. 44.

muestra una utilización estratégica de ambos lados: partidos que refuerzan su capacidad de oposición y movimientos que colocan su demanda en la agenda.

La multiplicidad de formas que muestran estos movimientos permite una clasificación basada en dos variables: los tipos de solidaridades constituidas y los sectores sociales involucrados:

- *Los movimientos de supervivencia* se estructuran en relación con necesidades básicas insatisfechas como vivienda, trabajo, salud, educación.<sup>28</sup> No parten de una perspectiva de cambio global, como tampoco aspiran a tomar el poder o a movilizar mayorías, sino a ejercer una presión justa en el momento oportuno. Los grupos de supervivencia se sitúan entre los *pobres estructurales* y, a diferencia de la tradicional acción reivindicativa dirigida al Estado, se vinculan a la sociedad civil desde principios de autoorganización, autonomía (autoempleo, autoconstrucción, resolución de necesidades de salud, educación, etc.). Probablemente sea el segmento más significativo de los nuevos movimientos sociales vinculados a grupos de Iglesia, a ong's, cooperativas comunales, organizaciones vecinales, etc.

En este mundo dominado por la informalidad y en particular por el retroceso social que se produce a fines de los '70 y durante los '80 (Planes Austral y Primavera), sobresalen los movimientos nucleados alrededor del problema de la tierra urbana (autoconstrucción, asentamientos de villeros, "casas tomadas", inquilinatos, etc.); los vinculados en torno del trabajo (microempresas o economía popular de solidaridad);<sup>29</sup> los movimientos de salud que constituyen redes para la formación de agentes sanitarios; las organizaciones nucleadas en derredor de la comunicación (radios "libres" o comunitarias) y las organizaciones de mujeres de iniciativa local que luchan por reivindicaciones específicas.

<sup>28</sup>. También denominadas "estrategias de sobrevivencia" (E. Pastrana, 1986), como acciones relativamente deliberadas (comparten grados variables de organización y establecimiento de redes corporativas) que apuntan a la satisfacción de necesidades básicas insatisfechas o para lograr la mera subsistencia. Ver E. Gruner, *op. cit.*, pág. 96.

<sup>29</sup>. Ver Floreal Forni, **Las organizaciones económicas de Solidaridad**. Buenos Aires, Servicio Cristiano de Cooperación, 1992; Luis Razzeto, **Economía popular de solidaridad**, Santiago de Chile, 1990, CERC. También Martínez Noqueira. **La trama solidaria**, Buenos Aires, CEUR, 1991.

Se observa el rol creciente que las mujeres adquieren en estas estrategias y movimientos de supervivencia. Las organizaciones de mujeres de procedencia popular –como señala R. Grompone–, han comprendido que las políticas de emergencia en condiciones de ajuste estructural, y aun las sociales, son parte de una agenda que les concierne directa o indirectamente, suscitando así actitudes de crítica cuando no se las toma en cuenta junto con nuevas pugnas para acceder al sistema político”.<sup>30</sup>

Este proceso de institucionalización (que hace explícita las reglas de organización del grupo) favoreció la ya mencionada emergencia de elites “autogeneradas” y compatibles con el control democrático interno. De esa manera, como dice este mismo autor, esas mujeres de origen popular atendieron a las exigencias planteadas por su ingreso al debate público y modificaron criterios y valores, cambiaron su vida familiar, innovaron en sus organizaciones, las reglamentaron, cuestionaron decisiones políticas, influyeron para que se tomaran otras, compartieron una experiencia democratizadora, y, sin duda, también ganaron progresivamente mayor poder.

En el interior de estas organizaciones de base o de supervivencia se admite una mayor subjetividad y horizontalidad en las relaciones que en el período anterior. Se produce una suerte de *neo-comunitarismo* donde se cuestionan análisis que no den cuenta de las posibilidades del aquí y ahora, donde se busca integrar más la subjetividad de los integrantes. Una búsqueda de unidad entre razón y sensación, entre individuo y comunidad.<sup>31</sup> No son comunidades basadas en una dominación tradicional, responden a la experiencia de comunidades integradas por individuos autónomos, por una racionalidad que constituye identidades como las trincheras defensivas de la sociabilidad comunitaria frente a los avances y las intrusiones del mercado expansivo (J. Brunner, 1991: 51). Esta concepción, basada en principios de solidaridad, comunidad, dignidad de la persona, aparece como una práctica alternativa frente

<sup>30</sup>. Romeo Grompone, “Las mujeres ‘populares’ organizadas y la escena pública en Lima”, en **Democracia Emergente en América del Sur**, Antología, Gerónimo de Sierra, UNAM, México. 1994.

<sup>31</sup>. Fortunato Mallimaci, “Nuevos Tiempos: Un pueblo que camina”, en **Nueva Tierra**, núm. 20, abril de 1993, pág. 10.

a las políticas de libre mercado, pero a la vez como búsqueda de inclusión al nuevo sistema.

En general, las ideologías neocomunitarias afirman un sustrato de identidades emocionalmente compartidas, rechazan la formación de jerarquías rígidas, elaboran proyectos de contestación frente al mercado y al Estado.<sup>32</sup> Es aquí donde surgen las utopías de lo cotidiano, donde se deja de lado la conexión con lo global y la lucha se da en lo micro y lo social. Existe una mayor autonomía de los individuos con respecto a la organización y se disuelve una concepción trascendente de la política. Hay un abandono de jerarquías, que aparecen ahora más planas y reducidas. La pérdida de certezas, del sentido único, la disolución de estructuras jerárquicas que antes cohesionaban a los grupos, muestra la deconstrucción de las interpretaciones heredadas, “el descentramiento de las comunidades cuya vida empieza a manifestar ahora una pluralidad de sentidos y da lugar a una proliferación de los grupos”.<sup>33</sup>

En el mundo de la supervivencia hay una reformulación del pensamiento utópico que predominara en el anterior período y que estuviera vinculado al cambio global y revolucionario. Se revalorizan los logros comunitarios, los pequeños logros, lo festivo y del hoy. En estas luchas hay también una mayor diferenciación de las temáticas (los chicos, jóvenes, mujeres, abuelos, drogas, violencia, sobre todo, la seguridad) y se construye desde lo pequeño, buscándose conformar una nueva sociedad que depende de estas luchas cotidianas.

- *Los movimientos de protesta contra el ajuste* son movimientos como los encarados por la lucha de los docentes, jubilados, empleados públicos en diversas provincias que, si bien tienen una base asociativa de carácter gremial, la trascienden. Estos movimientos gozan de un amplio apoyo solidario “latente”, en la medida en que se relacionan con bienes vinculados a futuro (declinación de la educación pública, deterioro del sistema de seguridad social, protestas por el cierre de ramales y servicios del ferrocarril, explosiones sociales con motivos del ajuste en provincias con es-

<sup>32</sup>. J. Brunner, “La libertad de los Modernos: una visión desde la sociología”, Santiago. de Chile, FLACSO, núm. 16, dic. de 1991 (1-18), pág. 64.

<sup>33</sup>. José Brunner, *op. cit.*, pág. 52.

casa actividad económica privada, etc.) o áreas cruciales del bienestar puestas en peligro (seguridad social y salud).

Son movimientos que provienen de la situación de los denominados “nuevos pobres”, que, a diferencia de los pobres estructurales, son grupos medios en declinación, incluidos en el sistema formal y que tienen capacidad para inscribir sus reclamos en los medios de comunicación. Estos sectores son las víctimas del ajuste del Plan de Convertibilidad y son, por lo tanto, los que sufren más duramente el problema de la crisis de representación y privación relativa ya que no son contenidos por el modelo ni material ni simbólicamente como tampoco por el sistema de partidos tradicionales. Son formas de acción colectiva y protesta más vinculables a la coyuntura política.

- Los movimientos de *calidad de vida* son propios de un proceso de ampliación de las reivindicaciones y del cambio de valores en la cultura cívica. Son los típicos movimientos de la fase posindustrial o posmoderna. En algunos casos, surgen como reacciones puntuales sobre algún impacto ambiental o urbanístico sin una estructura organizativa sólida. Es una lógica que se diferencia del período anterior, donde se cuestiona la calidad de los consumos, reivindicaciones ambientales, de seguridad, de higiene y salud pública, de diferenciación sexual y de defensa del consumidor.

Son formas de participación no convencional sobre nuevos valores que atraviesan el conjunto de la sociedad, con un significativo componente de protesta colectiva y de vocación de influencia sobre las decisiones públicas. Se constituyen sobre los ejes de la búsqueda de identidad, autonomía y valorización de las diferencias. También responden a una crisis de los mecanismos habituales de intermediación de intereses para responder a los nuevos temas, valores y principios de identidad social resultantes del intenso proceso de modernización vivido en las últimas dos décadas. Son reivindicaciones no ligadas a la producción, no identificadas con un consumo, sino explicitadas en términos de calidad de los consumos.<sup>34</sup>

Estos movimientos tienen que ver con aspectos no directamente materiales (derechos humanos, ecología, seguridad, femi-

<sup>34</sup>. René Millán, “Calidad de vida: noción cultural y derivación política. Apuntes”, en *Revista Mexicana de Sociología*, núm. 1, 1991, pág. 161.



nismo, corrupción, transparencia pública, usuario, consumo, droga, sida, abusos de la autoridad, etc.) y son los típicos exponentes de la nueva etapa de participación posindustrial. O, en todo caso, la que sucede luego de la etapa de lucha por la extensión del sufragio y de la lucha por la participación gremial y social.

- Por último, están también *los nuevos movimientos religiosos* que, si bien en otro plano, no deja de ser uno de los fenómenos significativos producidos que muestra la diferenciación, fragmentación y cambio de la acción colectiva del sector popular. Entra a partir del auge de las sectas la pluralización en el plano religioso y ello incide en la acción colectiva. Ello muestra el impacto en numerosos sectores de la conflictividad suscitada por los planes de ajuste, la pérdida de seguridades y la quiebra del mundo simbólico anterior.

Son movimientos que operan sobre un montaje de una religiosidad más individual y expresiva, con influencia de los "mass media". Una religiosidad menos adscriptiva y vinculada a la libre elección. Es posible que los mismos sean indicadores del nivel de incertidumbre y de las tensiones que la vida cotidiana bajo el ajuste o bajos los efectos de la globalización provoca en sectores informales, lo mismo que la proliferación del *new age*, autocontrol, culturas psi en sectores medios y más secularizados. Muestran la necesidad de contención en pequeños grupos, de identidad, pertenencia y reconstitución de certezas.

Estos nuevos movimientos no aparecen sólo en las sectas sino también dentro de la misma Iglesia Católica, dada la importancia que adquieren los movimientos carismáticos o una religiosidad más ligada a lo individual-expresivo y curativo. Es una tendencia inversa a la generada por las comunidades eclesiales de base de acentuar el compromiso social y la apuesta a una liberación ligada al cambio de estructuras y a lo público.

#### **5.4 ESTADO, SOCIEDAD CIVIL Y NUEVA TRAMA ASOCIATIVA**

Junto a los partidos, sindicatos y movimientos políticos, aparecen con los movimientos sociales que también ayudan a confor-

mar, las organizaciones no gubernamentales (ong's), como una nueva mediación entre el individuo y el Estado. Así como puede hablarse de nuevos actores políticos, también se las puede considerar nuevos actores sociales. Las "ong's" son organizaciones fundadas en la cooperación internacional para la promoción de los sectores populares bajo el principio de la autoayuda.

Las "ong's" proporcionan apoyo a las organizaciones de base desde una perspectiva no asistencial y procuran activar la movilización de los sectores populares tanto en sectores seculares como religiosos. Promueven estilos de desarrollo y resolución de necesidades básicas a partir de las propias capacidades. Recientemente también han surgido "ong's" relacionadas con la corrupción y la violencia institucional. Estas organizaciones conquistan un espacio propio acentuando la tendencia a dejar de girar alrededor del poder central del Estado como problema principal, para pasar a preocuparse por los poderes que circulan en la base social.<sup>35</sup> De hecho, dan a las clases populares y medias instancias aglutinadoras distintas de la de los partidos. Estas "ong's" portan valores contra la rigidez, el centralismo, la burocratización y en favor de la autonomía, la alternativa experimental, etc.

Son constructoras de una matriz de interacción diferente de la de partidos y sindicatos, un medio de coordinación horizontal más que de organización y delegación hacia arriba, pero sin quedar subordinadas a una instancia superior. Cada unidad sigue funcionando con dirección propia, trabajando para propósitos específicos y postulando una integración basada en valores solidarios. Están vinculadas a *redes* más que a estructuras de incorporación altamente institucionalizadas. Como señala J. Brunner: "La expresión más ambigua y novedosa de reagrupación de individuos en la modernidad tiene lugar a través de la formación de 'redes', que son comunidades libremente definidas de individuos autónomos que operan ya dentro del mercado -las empresas virtuales, por ejemplo- o fuera del mismo, en el sentido del mundo comunitario, de las organizaciones no gubernamentales, etc. Las redes son, por su

35. Rubén César Fernández, "Las organizaciones No Gubernamentales en América Latina", en *Boletín de Encuentro de Entidades no Gubernamentales*, núm. 3, oct. 1989, pág. 12.

propia naturaleza, instancias asociativas especializadas, incluso profesionalizadas, que dan lugar a una modalidad cultural donde se combinan la individualidad autónoma y una base comunitaria relativamente más “abstracta”, cuya manifestación límite son las redes electrónicas que conversan a través del ‘bulletin board’.”<sup>36</sup>

Las organizaciones no gubernamentales transfieren capacidad de gestión, la que permite entender su aporte en la conformación de un nuevo sentido común y una distinta articulación de estas organizaciones con el Estado. Hay un interés creciente de los miembros de base por incorporar racionalidad instrumental, adquirir manejo técnico y habilidades específicas. La mayoría de los fracasos de los proyectos se explican por deficiencias en *la capacidad de gestión*. Porque uno de los problemas que se producen en estas organizaciones populares es cuando el escenario es dinamizado sólo por la presión sobre el Estado. Si bien la presión es una herramienta legítima de cualquier grupo organizado, la cuestión se agrava cuando la presión se constituye en el único elemento. Si no se desarrolla capacidad de gestión, se crea una dinámica basada sólo en presiones que fatalmente terminan en conflictos, con el agravante de que, al agotarse el escenario, se diluye.

Frente a un mundo fragmentado, la *articulación* se convierte en palabra de orden para lograr una acción colectiva coordinada. No obstante, la búsqueda de articulación entre organizaciones populares no siempre resulta demasiado clara ni posible, ya que estos movimientos muestran dificultades para trascender el espacio barrial. Las soluciones pensadas desde la sociedad civil y en abierta contraposición con el Estado generan interrogantes sobre la relación entre “microsoluciones” para macroproblemas, o sobre la eficacia de acciones de objetivos limitados en contextos estructurales muy desfavorables.<sup>37</sup> Las “ong’s” tienen también dificultades para lograr esta articulación al presentar acciones sólo vinculadas con la fuente de financiación externa. Los movimientos de supervivencia, si bien junto con las “ong’s” de apoyo han mostrado creatividad y cierta eficacia en la resolución de problemáticas específi-

<sup>36</sup>. José Joaquín Brunner, “La libertad de los modernos: una visión desde la sociología”, **FLACSO**, Documento de Trabajo, núm. 16, Santiago de Chile, dic. 1991, pág. 43.

<sup>37</sup>. F. Forni, A. Lattes, J. Lindenbom, *op. cit.*, pág. 4.

cas, también han demostrado la dificultad de generalizar las experiencias micro para la resolución de problemáticas más globales.

En lo discursivo, estas organizaciones muestran el reemplazo del concepto “pueblo” por el de “sociedad civil”. Como señalan J. Cohen y A. Arato, desde los movimientos del Este europeo contra el Estado socialista y de América Latina los intentos de liberación del autoritarismo y movimientos europeos y norteamericanos ecológicos y feministas muestran que el concepto de *sociedad civil* juega un creciente e importante rol en dichos análisis: “No solamente los participantes de estos movimientos habitualmente usan este término en su propio discurso; éste también captura cómo los objetivos de estos movimientos contrastan claramente con movimientos sociales previamente emancipatorios o revolucionarios”.<sup>38</sup>

Si la idea de pueblo hacía referencia a una voluntad unificada y orgánica para participar en decisiones centrales y búsqueda de una transformación global, la de sociedad civil apunta al reconocimiento de una diferenciada pluralidad de intereses, la búsqueda de autolimitados cambios y una organizada y autónoma de la sociedad civil. La noción de pueblo tan orgánica y unificada tiende a ser reemplazada por alguna clase de apelación al conjunto abarcadora, como “la gente”, un equivalente al ‘the people’ norteamericano, una noción abarcadora pero no en el sentido de homogeneidad, de organicidad anterior.<sup>39</sup>

En esta experiencia surge una conciencia distinta de la relación Estado-sociedad; si antes aparecía como concepción binaria tendiente a la fusión, la fuerza que tiene el concepto sociedad civil parece sugerir una visión del todo social percibido en distintos niveles: el Estado, el mercado y la sociedad civil. Una perspectiva que no presupone ya la fusión sino de interacciones y reconocimientos plurales así como de búsqueda de mayor control del Estado.

Surge un nuevo tipo de demandas configuradas como de autonomía. Un cuestionamiento al monopolio de la decisión estatal y

<sup>38</sup>. J. Cohen y A. Arato, **Civil Society and Political Theory**, Cambridge: Massachusetts Institute of Technology Press, 1992.

<sup>39</sup>. Sobre las distintas acepciones del concepto “pueblo” ver de G. Sartori, **Teoría de la Democracia**, Alianza, Madrid.

búsqueda de transferencia de competencias hacia nuevos circuitos organizados público/privado. La demanda de autonomía es sobre todo del Estado y de la política. Dentro de un discurso que parece antipolítico, hay una reivindicación de otras formas de hacer política.

Este cambio estructural muestra entonces una trama social distinta. Se observa la desarticulación de la trama societal propia del industrialismo sustitutivo y la reconstitución de una nueva. Si el anterior modelo promovía organizaciones que casi llegaban a la "fusión" con el Estado, de pocas pero fuertes y con gran poder de modificación o veto en políticas nacionales, en el nuevo modelo se produce una trama más plural compuesta por pequeñas organizaciones con capacidad para influir en las decisiones públicas macro o puntuales, un tejido asociativo que no se reconoce como parte del conjunto.

Cambia la constitución del lazo social; donde anteriormente se privilegiaba el grupo, la jerarquía y la unidad, ahora se prioriza el individuo, la autonomía y la diversidad. No sólo son organizaciones más abiertas y horizontales, sino que tienen una tendencia mayor a contener la subjetividad de sus miembros. Como se señala: "En el plano de la organización social macro tienden a desaparecer las estructuras que hasta ayer controlaron las dinámicas en torno a esta línea imaginaria. Dichas estructuras pueden englobarse bajo la denominación genérica de Estado interventor, que se apoyaba sobre la idea de una administración benefactora de los colectivos ejercida por medio de dispositivos burocráticos" (Brunner, 1992:50).

Este nuevo tejido asociativo se ha ido especializando y, en algunos casos, se ha profesionalizado.<sup>40</sup> Se trata de un proceso simultáneo de desorganización y reorganización donde los grupos intermedios no son más concebidos o practicados en el modelo neocorporativo (de arriba para abajo) sino en el sentido inverso. Se produce una fuerte desintegración pero también intentos de resistencia a la desintegración, la pugna porfiada por la movilidad social, por la inclusión, y por "zafar". Es la reconstitución de una nue-

<sup>40</sup>. César Galán, "Movimientos vecinales. ONG'S y Solidaridad", en *Leviatan*, 1992, pág. 40.

va trama societaria, de una sociedad que, al mismo tiempo que se destroza, se reconstituye de una manera totalmente distinta.<sup>41</sup>

- *Movimientos sociales y políticas públicas.* Durante el modelo anterior las políticas sociales desarrolladas por el Estado eran de inspiración universalista. Este Estado asumía la principal responsabilidad con el fin de garantizar la reproducción del conjunto y la integración social.<sup>42</sup> Esas políticas se realizaban a través de formas centralizadas de reparto del riesgo, buscando que todos los sectores de la población accedieran a los bienes y servicios necesarios para alcanzar niveles de vida dignos. Ello se llevaba a cabo mediante la creación de organismos burocráticos que implicaban una densidad burocrática y vertical alta. Ahora se produce el pasaje de las políticas universales del Estado de Bienestar hacia políticas focalizadas, asistenciales (que se expresan en programas como los del Pan, el Bono Solidario, etc.).

Frente al retroceso progresivo de la calidad y cantidad de los productos sociales dados por el Estado, las organizaciones y movimientos sociales empiezan a hacer cosas que antes hacía el Estado o al menos se esperaba que las hiciera. Se trata de una mayor *iniciativa social*, ya que poco se espera del lado oficial puesto que éste se ha reducido en su aspecto dominante hasta ahora: el asistencialismo.

Los sectores populares se relacionan con el Estado por cuestiones específicas. Deja de existir la anterior simbiosis entre Estado-movimiento popular o identidad entre organizaciones y funcionarios. Ya no se trata de acompañar a un proyecto votado sino de intercambios pragmáticos. El pasaje de una racionalidad de identificación-lealtad por la de racionalidad-intercambio es revelador de este cambio. Las lógicas burocráticas de los funcionarios y los internismos políticos entran en conflicto con los movimientos y también se genera una gran superposición de programas, proyectos y planes sociales, sin una articulación gubernamental clara.

<sup>41</sup>. Teresa Tovar, "El discreto desencanto frente a los actores. Modernidad, revolución y anomia en los sectores populares", en **Páginas**, núm. 11, oct. 1991, pág. 31.

<sup>42</sup>. Floreal Forni, Alfredo E. Lattes, Javier Lindenbom, "Políticas Públicas de Integración Social. Argentina". **CLACSO**, agosto de 1992 (mimeo).

El ajuste estructural elimina las mediaciones neocorporativas generando un corte drástico entre Estado y sociedad. Esta autonomización de las esferas del Estado y de la sociedad civil muestra que cada una de éstas, por sí sola, no puede resolver ya problemas centrales. Si bien el Estado no puede actuar en el campo social con la fuerza integradora anterior, la problemática social tampoco puede ser resuelta sólo en el ámbito privado, ya sea porque el mercado no tiende a conformar bienes colectivos como porque desde las redes construidas exclusivamente desde la sociedad civil se hace difícil trascender los problemas puntuales o locales.

Mientras el neoliberalismo reivindica la autonomía de la sociedad civil a través del mercado y el alternativismo liga la autonomía a la participación comunitaria en formas micro, desde estas posiciones se hace difícil pensar en formas eficaces de articulación entre Estado y sociedad civil. Los movimientos sociales solos consiguen poco y el Estado, con los recursos existentes, tampoco puede hacer mucho. El asistencialismo sin vínculo con la producción y la generación de oportunidades de empleo genuino termina asistiendo antes a las burocracias intermediarias que a quienes necesitan la ayuda.

Las organizaciones populares se insertan en lo barrial desarrollando formas más horizontales y plurales en el intento de influir sobre las decisiones. Los nexos institucionales tampoco son el Poder Ejecutivo nacional, el Ministerio de Acción Social o el de Trabajo sino los municipios. Se produce el pasaje de una situación donde el Estado nacional monopolizaba la acción social hacia su municipalización, donde programas y recursos son transferidos a municipios, a ong's e instituciones de la Iglesia. No es sólo el énfasis en una vinculación local, sino que las organizaciones de base se ligán también con lo transnacional. Tanto porque las políticas sociales del Estado son dotadas por créditos de los organismos internacionales o son diseñadas por estos, como porque los países centrales transfieren recursos al Estado nacional pero lo dejan solo con un rol de supervisor y de auditoría de políticas que deben ser implementadas por entidades no gubernamentales.<sup>43</sup>

<sup>43</sup>. Al respecto, ver Floreal Forni, "Informe de los Organismos de Financiación y Asistencia Internacionales sobre Política Social", núm. 1, octubre de 1990, Encuentro de Entidades no gubernamentales para el desarrollo (1-38).

Se observa una reformulación de los modos de gestión del Estado. Probablemente no como producto de una concepción teórica previamente explicitada sino de una praxis, resultado de un método de ensayo y error. A partir de la imposibilidad práctica para los municipios de atender con los actuales presupuestos el aumento de los servicios y demandas, quedan enfrentados ante el dilema de acentuar el clientelismo (suministro de alimentos a cambio de apoyo político) o de asumir un mayor pluralismo en la intervención pública (mayor número de emprendimientos mixtos y de corresponsabilidad con organizaciones y movimientos sociales).

Esta constitución de redes y organizaciones comunitarias que modifican la relación Estado-sociedad civil, por un lado, muestra el pasaje de la sociedad de masas a **la sociedad de redes** (J. Brunner, 1994). Pero ello no significa necesariamente una mayor fuerza de la democracia ya que, junto con esta multiplicidad y fragmentación se produce un fuerte cambio de relaciones de poder. La mayor diferenciación y pluralidad de la sociedad civil incrementa su complejidad, pero ello no se vincula con una profundización de la democracia y del poder popular. Esto puede sintetizarse en que existe una mayor distancia entre el poder efectivo y estos sectores populares, y en algunos casos, una suerte de resignación o aceptación del nuevo status.

Cuadro 5  
Acción Colectiva

	A	B
Modelo	Movilización de masas	Nuevos movimientos sociales
Acción	Reivindicativa al Estado, altamente agregada, indiferenciación político social.	Reivindicaciones puntuales y autorresolución, sociedad civil, autonomía del Estado desagregada, diferenciación de lo político de lo social.



*De la Movilización de Masas a los Nuevos Movimientos Sociales*

	A	B
Modelo	Movilización de masas	Nuevos movimientos sociales
Actores	Grandes organizaciones de masas, sindicatos, movimientos políticos, partidos.	Multiplicidad de organizaciones, grupos de base, organizaciones no gubernamentales y movimientos sociales.
Articulación	Conflicto de clase funcional, macro, Estado nación, a nivel nacional, tendencia vertical, jerárquica.	Consumos, servicios, políticas pública, territorial, micro, municipal, redes, tendencia horizontal.
Demandas	Igualdad, utopías, certezas, transformación global, integración antiimperialismo.	Libertad, necesidades básicas, objetivos puntuales, limitados, no vinculados a un conflicto político central.
Rasgos	Búsqueda de lo organizacional, estructura piramidal, representación unificada, continuidad institucional.	Autonomía, no representación, conformación de redes, estructura desagregada, monotemáticos, sentido comunitario, heterogéneos, plasticidad y/o debilidad institucional.

## **5.5 LOS DESAFÍOS DE LOS NUEVOS MOVIMIENTOS SOCIALES**

El nuevo modelo de acción colectiva se diferencia tanto del vinculado a la lucha por los derechos políticos en el Estado Liberal que llegara hasta el '30, expansión política territorial -el ciudadano-, como del modelo de la movilización de masas del Estado benefactor que culminara a fines de los '80, participación de carácter gremial, colectiva movimientista -el trabajador-. El nuevo está basado en una multiplicidad de pequeñas organizaciones con demandas puntuales, tanto de calidad de vida, de supervivencia como de sectores desplazados por el ajuste estructural. Esta emergencia presupone agregación, yuxtaposición de formas y oportunidades de participación que tienen que ver con el proceso de modernización como diferenciación y especialización funcional. Presupone también una mayor complejidad de la sociedad.

En estos nuevos movimientos sociales del tercer momento, se valora una racionalidad menos ligada a la conquista del Estado, del poder y una búsqueda de mayor autonomía, democracia y pluralismo internos pero, a la vez, debilidad a la hora de modificar políticas globales. Es un campo popular fragmentado, donde parece revelarse una mayor eficacia de las reivindicaciones puntuales en la medida en que se las separa de agregaciones más amplias. La ecuación puede resumirse así: a mayor especificidad de las demandas, mayor posibilidad de éxito. El éxito también se vincula a una corta pero efectiva duración de las organizaciones.

Esto replantea las perspectivas sobre las potencialidades que se tenían en los '80 sobre los movimientos sociales. En principio, se diluye el anterior sentido de poder popular porque cada vez se espera menos del Estado y de la política. Estos movimientos no cuestionan el proyecto global del Estado y no son portadores de una legitimidad alternativa a la democracia liberal. Y si la opción transformadora igualitaria no parece vincularse a los partidos tradicionales, ¿qué posibilidades tendrían estos movimientos de ser articulados a una propuesta político-global antiajuste o de constituirse en un nuevo sujeto histórico?

Esta perspectiva replantea la cuestión del sujeto, su reformulación y la del campo popular<sup>44</sup> porque trabaja en los términos del paradigma anterior y recorre un camino similar a la forma de plantear los problemas (totalidad, sujeto, campo popular, movilización), pero cuando la sociedad ya no es la misma, cuando falta homogeneidad de intereses y valores, cuando hay pérdida de unidad política y socio-cultural, se está corriendo el riesgo de quedar a la espera del surgimiento de ese sujeto o del inminente colapso del modelo.<sup>45</sup> Por otra parte, la exclusión no necesariamente genera organización y voluntad política, sino más bien individualismo, anomia y violencia social. La articulación entre movimientos sociales, partidos y sindicatos no tiende a la reconstitución de un sujeto altamente agregado, entre otras cosas, porque ello choca con la creciente tendencia a la diferenciación, especialización y valorización de lo social. Esto coincide con investigaciones realizadas sobre el optimismo previo respecto de las potencialidades de los movimientos. Esta visión sobre los “nuevos movimientos sociales” busca superar el ingenuo optimismo de quienes explícita o implícitamente quisieron ver en ellos un nuevo sujeto histórico llamado a sustituir a la fragmentada y desilusionada clase obrera en la vanguardia de la transformación global de la sociedad (Benedicto, 1991: 27).

Es difícil pensar que esta multiplicidad de formas organizativas pueda converger dentro de una única lógica agregativa de reemplazo de la clase trabajadora. Esta expectativa sobre la reconstitución del sujeto se contradice también con el rechazo de estas organizaciones a ser representadas como forma de preservar sus identidades. Sus miembros valoran el sistema democrático, pero la política es crecientemente visualizada como corrupta, ajena y un asunto de intercambios más que de lealtades.<sup>46</sup>

<sup>44</sup>. Ver, sobre la articulación entre movimientos sociales y política desde una visión posmoderna, el trabajo de Ernesto Laclau y Chantal Mufflé. **Hegemonía y Socialismo**, Buenos Aires, 1989.

<sup>45</sup>. También durante este proceso, la acción política se visualiza menos apta para determinar el desarrollo histórico. Como señala R. Pérez Antón, “La historicidad se desestatiza y, más aún, se despolitiza. A ello han contribuido enérgicamente los colapsos de la categoría revolución, de los historicismos omnicomprendivos, de las teorías de la modernización, etcétera.”, en “Eficacia de los Sistemas Políticos”, **Cuadernos del CLAEH**, Montevideo, núm. 68, 1993/94, pág. 9.

<sup>46</sup>. Ver, sobre la perspectiva que tienen los sectores populares de la política y los partidos, el trabajo de Elizabeth Jelín, “¿Cómo construir ciudadanía? Una vi-

Las tendencias actuales acentúan la diferenciación y muestran distintas lógicas entre partidos y movimientos sociales. Esta reconstitución del sujeto es dificultada por la ausencia de expectativas sobre la política, respecto de que ésta pueda modificar situaciones preexistentes y por el rechazo a propuestas que, en nombre de una alternativa, presupongan la reconstitución de concepciones hegemónicas. Las posibilidades de que estos segmentos sean representados por el movimiento obrero no parecen ser tampoco muchas; éste parece concentrarse en la defensa de los intereses sectoriales renunciando a las apelaciones generales. Dice al respecto A. Touraine, "Mientras los antiguos movimientos sociales, sobre todo el sindicalismo obrero, se degradan y transforman en grupos de presión política o en agentes de defensa corporativa de sectores de la nueva clase media asalariada antes que en defensores de las categorías menos favorecidas, esos nuevos movimientos sociales, aun cuando carecen de una organización y una capacidad de acción permanente, hacen surgir ya una nueva generación de problemas y conflictos sociales y culturales. Ya no se trata de enfrentarse para obtener la dirección de medios de producción, sino que ahora se trata de las finalidades de esas producciones culturales que son la educación, los cuidados médicos y la información de masas."<sup>47</sup>

Por ello, junto a estas tendencias se consolida un modelo de acción colectiva donde movimientos y partidos funcionen con lógicas diferentes, si no antagónicas tampoco fácilmente agregables. Entonces, ¿qué puede esperarse de estos movimientos y de las nuevas formas de hacer política? En principio, cierta capacidad de contestación de políticas públicas, de generar presión sobre intervenciones abruptas del Estado o del mercado. Pueden redefinir fuerzas que de lo contrario no tendrían ningún control ni restricción. Transforman relaciones clientelistas del Estado y descomponen las formas de esta mediación de control partidario y cacicazgo punteril. Como señala Foweraker, la reconfiguración del terreno legal-institucional y la descomposición de la estructura de mediación del cacicazgo son procesos iniciados por la acción de estos movi-

sión desde abajo", en **European Review of Latin American and Caribbean Studies**, núm. 55. December 1993, pág. 31.

<sup>47</sup>. Alain Touraine, *op. cit.*, pág. 243.

mientos.<sup>48</sup> Es que a los partidos los descoloca la no negociabilidad de las demandas de los movimientos frente a su práctica habitual de *bargaining* e intercambio de una cosa por otra.

En definitiva, si bien los movimientos no son un nuevo sujeto histórico, muestran con su presencia un sistema político más complejo y nuevos espacios y luchas. En este sentido, los desafíos que enfrentan los movimientos sociales son varios y tienen que ver con mejorar su capacidad de *articulación* interna y superar planteos exclusivamente basistas. La experiencia muestra posibilidad de utilizar espacios estratégicos y coyunturas específicas en el sector público, que el Estado no es homogéneo y que existen diversos puntos de quiebre e inflexiones en su interior. El desafío de la *legalización*, o sobre todo de lograr canales de participación efectivos con el Estado, que no supongan sólo la utilización de la protesta y el recurso a los medios de comunicación como única forma de hacer sentir sus demandas. De llevar a cabo demandas de reconocimiento por el Estado en diversos planos, de establecer una corresponsabilidad en la elaboración e implementación de políticas públicas; el desafío de la *eficacia*, que se vincula al aumento de la capacidad de gestión, no sólo se trata de aumentar la capacidad de presión, sino también de utilizar los recursos existentes. Por último, el desafío de la *comunicación*: lograr una mayor utilización de los media para que sus problemáticas puedan efectivamente figurar en la agenda.

En síntesis, en la transformación operada la movilización adquiere un rol y forma distinta de la del período sustitutivo. Lo que antes era sinónimo de integración social y poder político de los sectores populares ahora lo es de demandas parcializadas y debilidad. Hay menos capacidad de cambio global, de veto sobre las políticas nacionales y, a la vez, una ampliación del universo de demandas. Si anteriormente la movilización popular podía alterar el rumbo de la economía nacional, ahora no puede modificar el de una economía transnacionalizada y se refugia en lo local. La problemática emergente tiene que ver con esta reconstrucción ambigua

<sup>48</sup>. Foweraker, J. "Popular Movements and the Transformation of the Mexican Political System", ponencia presentada en el **Latin American Studies Association** (LASA) en New Orleans, 1988.

de lo social. Por un lado, por el distanciamiento y corte de lazos del Estado con amplios sectores de la sociedad y, por otro, para los movimientos, porque, si bien disponen de capacidad para modificar políticas puntuales, muestran debilidad para influir en las decisiones públicas globales. De allí que los nuevos movimientos sociales oscilen hoy entre la desesperanza por la “ausencia de una salida” en los términos anteriores y las utopías de lo cotidiano.

## CAPITULO 6

### DE LA CULTURA IGUALITARIA AL INDIVIDUALISMO COMPETITIVO

*“Al dimensionar la crisis del Estado planificador como la descompaginación de un proyecto de sociedad largamente acariciado y nunca bien materializado, aparece el carácter de crisis cultural. En consecuencia, lo que está en crisis no es sólo un patrón de crecimiento o una estrategia económica si no mucho más que eso, una cultura de desarrollo asociada a una forma específica de articular el Estado con la Sociedad Civil.”*

*Martín Hopenbayn*

En los últimos años se produce un cambio cultural profundo en la sociedad argentina. En coincidencia con la modificación de los modelos de representación, intermediación de intereses y acción colectiva, también se transforma el conjunto de actitudes, comportamientos y creencias relativas a lo público-privado y a la relación individuo-comunidad. Así como en lo económico se produce un cambio cualitativo al reemplazarse el modelo mercadointernista, las constantes recesión e inflación, y la fragmentación social también llevan a una transformación decisiva de la cultura política vinculada al Estado social: el pasaje del modelo cultural igualitario u “holista” al individualismo competitivo.

Existe una cantidad significativa de definiciones de cultura política y diversos paradigmas para su análisis, algunos más cuantitativos y vinculados a la medición de la opinión pública y otros más hermenéuticos e interpretativos. En el estructural funcionalista (Talcott Parson), la cultura política aparece como una serie de actitudes y valores de una sociedad que permiten que esta no degeneren en una sociedad de todos contra todos o “hobbesiana”. Como señalan Almond y Verba, para que exista la democracia, es necesario que los ciudadanos creen en ésta. Una segunda manera de entender cultura política es a través del “apoyo difuso” de Easton, o la serie de valores que posibilitan el ejercicio de la autoridad y la estabilidad del sistema político. Y por último, el paradigma que deriva de una visión antropológica de la cultura política, cuyo principal exponente es Clifford Geertz.<sup>1</sup>

En esta última visión, el hombre está inserto en tramas de significación que él mismo ha tejido, considerando que la cultura es esa urdimbre y que el análisis de la cultura debe ser, por lo tanto, no una ciencia experimental que busca leyes, sino una ciencia interpretativa en búsqueda de significaciones (C. Geertz, 1990:20). En esta última acepción la cultura política que hemos denominado

1. Clifford Geertz, **La interpretación de las culturas**, Paidós, 1987. Almond y Powell, **The Civic Culture**. O. Landi, “La cultura política de la postransición”, **CEDES** (Buenos Aires, Series Contribuciones, N° 71 (1991). O autores latinoamericanos como N. Lechner, en “The Search for Lost Community: Challenges to Democracy in Latin America”, **International Social Science Journal**, núm. 129 (1991), García Canclini sobre **Las culturas híbridas**, Sudamericana, Buenos Aires, 1992; Pedro Morandé, **Modernización en América Latina**, Univ. Católica de Chile, Santiago, 1987.



igualitaria u “holista” remitía a una concepción que tendía a situarse desde la globalidad y en una forma altamente articulada del mundo, con una primacía del todo sobre las partes, protectora de sus miembros a través del Estado y donde el individuo ataba su suerte a la de conjuntos societales (la nación, la clase, la organización). No era una cultura política homogénea, constituía un mix que contaba con orientaciones individuales y privatistas, un ensamble propio de “las culturas híbridas” de América Latina (García Canclini, 1992). Pero esta tendencia social-colectiva, que fue predominante a partir de la posguerra, no era indiferente del Estado benefactor, en realidad lo presuponía; sus miembros se suponían ligados por decisiones de grupo, con preferencia por una acción gubernamental central, por la búsqueda de reducir distinciones sociales, en favor de políticas redistributivas e intervención pública en la economía.<sup>2</sup>

Si la drástica “separación” Estado-sociedad civil era típica del Estado liberal, donde el espacio público-privado quedaba claramente demarcado, la tendencia inversa resultó del Estado social, donde la “fusión” Estado-sociedad provocaba una suerte de indiferenciación de los ámbitos público y privado (centralidad de lo estatal, valoración y avance de lo público). La falta de delimitación del Estado de la sociedad era producto de esta difusión de los límites provocados por la “estatización de lo social y socialización del Estado” (J. Habermas). En el nuevo modelo, en cambio, a partir de su achicamiento, reducción de actividades y roles, hay una mayor diferenciación Estado-sociedad civil y, por consiguiente, entre ámbito público y privado. Se establece una nueva relación donde lo público aparece desvalorizado, como ineficaz, mientras que lo privado es valorizado porque sería lo que se articula mejor con la dimensión de la realización individual.

De este modo, la ruptura de la visión del Estado como promotor de desarrollo y de la integración social tiene especiales connotaciones en el caso latinoamericano si en la región el Estado se perfilaba como la “mediación necesaria” para el desarrollo, la moder-

<sup>2</sup>. M. Hopenhayn señala “... la imagen que el Estado Planificador (Social) se atribuyó y proyectó a la comunidad, en la que aquel ocupaba el sitio totalizador donde podrían confluír ciencia y política, poder y consenso, aparato público y actores sociales.”, en “La crisis del Estado como crisis cultural”, *op. cit.*, pág. 1.

nización y la industrialización así como para la construcción de un proyecto político comunitario. En ese sentido puede decirse que se lo valoraba por la imagen de su misión redistributiva, de beneficios y reconocimiento de poder a los actores sociales mayoritarios, permitiendo la instauración de un sentido de comunidad y un marco de referencias comunes. Ahora se reforman y declinan las propuestas de industrialización y de autonomía del estado nacional como si hubieran sido culpables de que estas sociedades hayan diferido su acceso a la modernidad.<sup>3</sup>

En el nuevo modelo *el individuo pasa a ser central* y definido por su propia performance; está menos vinculado a la suerte de actores colectivos, orientado al mercado, al cálculo costo-beneficio y dentro de una lógica “ganadores y perdedores”.<sup>4</sup> Es el pasaje de la concepción que se apoyaba en la comprensión de la pobreza en términos de “víctimas” de la injusticia social, de la dominación a su visión, como los “perdedores”. Antes, lo que se definía por su performance era el grupo o el colectivo, no el individuo. Junto con las políticas de ajuste se asiste a la compleja y difícil transición de una cultura política estatal, con fuerte impronta de ideologías globales, a otra individualista competitiva, a una suerte de universalización de la práctica del modelo utilitario y racionalista donde las relaciones de los individuos en diversas instituciones tienden a uniformarse.

La forma de funcionamiento del modelo anterior suponía que los individuos recibirían su parte del bienestar general. Si la clase trabajadora lograba más salarios o la nación mayor importancia, todos se beneficiarían: en todo caso, participarían de ese éxito colectivo. No dejaba de haber individualismo, pero primaban consideraciones sociales. En el modelo actual, un trabajador mejora su situación a costa de otro; es una lógica de juegos de suma cero. Los individuos son interpelados por un nuevo sistema normativo que exalta la autonomía táctica, los posicionamientos individuales y no

<sup>3</sup>. M. Bonetto de Scandogliero, “Transformaciones políticas y fragmentación cultural”, Ponencia presentada en el Primer Congreso de la SAAP, Huerta Grande, Córdoba, 1993, pág. 7-9.

<sup>4</sup>. El concepto de individualismo competitivo y cultura igualitaria está tomado de Wildavsky, Aaron, “Changes in Political Culture, en *Politics*, núm. 20 (2), págs. 95-102, 1985.

grupales, donde todo mejoramiento del nivel de vida depende de la capacidad individual de posicionarse competitivamente.<sup>5</sup>

El Estado emergente ya no se propone como síntesis del bien común, de una cultura de solidaridades amplias o sostén de la justicia redistributiva, sino como garante de las reglas de juego, de la libertad y de la competencia. Pero, si bien el modelo cultural predominante durante el industrialismo sustitutivo cambia, el resultado de esta transformación no es una contraposición tajante: “Lo que va quedando –como dice E. Dinitz– es una cultura política multifacetada, caracterizada por multitud de conceptos y de valores yuxtapuestos que no están integrados en proyectos o en propuestas más globales. Las nuevas ideas y directrices están en forma desagregada como piezas sueltas de una versión actualizada de modernidad identificada con un recetario liberal difuso.”<sup>6</sup>

En ethos del Estado benefactor entra en crisis; en realidad se resquebraja una imagen que ese Estado se atribuyó y proyectó a la comunidad, y “en la que ocupaba un sitio totalizador, donde podía confluír ciencia y política, poder y consenso, aparatos públicos y actores sociales”.<sup>7</sup> Y este profundo cambio se relaciona con cuatro tendencias asociadas a la modernización: democratización, privatización, individuación y transnacionalización.

## 6.1 TENDENCIAS A LA DEMOCRATIZACIÓN

Si bien el modelo anterior mostraba una orientación en favor de la democracia social, la homogeneidad y la igualdad, con la participación directa en lo público, la nueva cultura se caracteriza por el fortalecimiento de los valores democrático-liberales (pluralismo, no interferencia, electividad, control y autonomía).<sup>8</sup> Eso significa *el fin de las visiones hegemónicas donde se recrea un mayor pluralismo*, se critica al autoritarismo en diversos planos y recha-

5. Dante Avaro, *op. cit.*, pág. 19.

6. Eli Dinitz, *op. cit.*, pág. 8 y D. García Delgado, “Privatización, liberalización y cultura política”, en *Nord Sud Aktuell*, Hamburgo, feb. de 1992.

7. Martín Hopenhayn, *op. cit.*, pág. 2.

8. Sobre la influencia de la dictadura, Daniel Gacia Delgado, *Cambios en la Sociedad Política. Argentina (1976-1986)*, Buenos Aires, CEAL, 1987.

za a la violencia como instrumento político. Como dice F. Weffort, en los '80 surgen las señales de una nueva cultura democrática en América Latina y sus valores manifiestan una sorprendente pujanza aun en las circunstancias más críticas.<sup>9</sup>

Esta tendencia promueve una mayor autonomía de los individuos de las organizaciones e instituciones con las que se sentía identificado, así como el cuestionamiento de criterios centralizados de decisión. Una democratización de grupos primarios, de relaciones más horizontales en la vida cotidiana. El individuo participa en una pluralidad de instituciones con valoraciones en favor de la autonomía y hacia orientaciones más flexibles, se promueve un rol más igualitario de la mujer en la sociedad, así como en la política hay tolerancia de las elites entre sí -un nuevo pluralismo partidario-. Se produce un cambio que modifica hábitos y cuestiona fundamentos de autoridad y jerarquía en diversos niveles y ámbitos (en la familia, escuela, empresa, etc.). A diferencia de la ciudadanía "social" -el ciudadano miembro de una corporación en función de la construcción del Estado nación-, la nueva valora la libertad, la diversidad y lo privado. Y si el holismo tenía una afinidad electiva con *el compromiso* y estaba orientado hacia el futuro, el individualismo hace una apuesta a la excelencia, a la técnica y se vuelca hacia el presente y la inmediatez.

Se trata de un proceso caracterizado por una democratización político-cultural donde el individuo se percibe más con derechos que con compromisos, una cultura democrática, que genera crecimiento personal en el interior de grupos e instituciones, pero que

<sup>9</sup> J. Weffort, "La crisis del Estado Nación", en **Pensamiento Iberoamericano**, núm. 20, 1991, pág. 108. También dice A. Touraine, "Es verdad que a fines de este siglo XX vemos sobre todo desplazarse el péndulo de la historia desde la izquierda hacia la derecha: después de la planificación, el mercado. Y esta tendencia parece un desquite de la "naturaleza" demasiado tiempo aprisionada por la dictadura de los aparatos y las ideologías. Pero el concepto de sujeto no está vinculado con la economía de mercado así como no lo está con la planificación centralizada, dos variantes opuestas de la lógica de los sistemas. En cambio, vemos cómo se opone una lógica de la integración social cada vez más utilitaria a un sujeto caracterizado por una relación del individuo consigo mismo y ya no por el hecho de pertenecer a una comunidad. El derrumbe actual de los regímenes comunistas o nacionalistas pone fin a la confusión entre el sujeto personal y la sociedad como sujeto colectivo, a la identificación de los derechos del hombre con los deberes del ciudadano." en **Crítica a la Modernidad**, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 1994, pág. 349.

muestra mayor lejanía de los ciudadanos de la toma de decisiones. Es también la conformación de una ciudadanía más escéptica, distante de las decisiones, lo que presupone la falta de apoyos consistentes y la sospecha siempre presente sobre funcionarios y representantes. Como señala R. Pérez Antón, el gobierno “pierde la aludida función de reconocimiento social en virtud del ensanchamiento de los espacios que se proclaman sustraídos a la regulación estatal y a los supuestos del Estado-Nación. La desobediencia civil y las experiencias alternativas gozan de una apriorismo favorable que se fortalece constantemente en desmedro del prestigio de lo definido por la autoridad (inclusive democrática), que suena bastante anticuado y aun hipócrita.”<sup>10</sup>

La demanda de autonomía se expresa no sólo desde las organizaciones respecto del Estado o de otras instancias partidarias, sino desde los mismos individuos respecto de la organización. Se pertenece a una o varias pero, en cualquier caso, con bajo nivel de identificación. El individuo demanda incorporación de mayor subjetividad y deja de irle la vida en la organización. El lazo social se constituye con vínculos primarios; deja de haber apuestas totales. Las identidades colectivas –dice N. Canclini– se encuentran menos en la ciudad y en su historia, lejana o reciente: “La información sobre las peripecias sociales se recibe en la casa, se comenta en familia o con amigos cercanos. Casi toda la sociabilidad, y la reflexión sobre ella, se concentra en intercambio íntimos, como la información de los aumentos de precios; lo que hizo el gobierno, y hasta los accidentes del día anterior en nuestra propia ciudad nos llegan por los medios; éstos se vuelven los constituyentes dominantes del sentido “público” de la ciudad, los que simulan integrar un imaginario urbano disgregado.”<sup>11</sup>

Pero el cuestionamiento del autoritarismo cultural y político se produce junto a una creciente restricción económica y a una declinación de los ingresos, que hacen que la conflictividad despertada por el cuestionamiento de anteriores valores se sume a la pérdida de empleo, aumento de las demandas de consumo, informali-

<sup>10</sup>. Romeo Pérez Antón, “Eficacia de los sistemas políticos”, en **Cuadernos del CIAEH**, núm. 68, Montevideo, 1993/94, pág. 8-9.

<sup>11</sup>. N. García Canclini, *op. cit.*, pág. 268.

zación y profundización de la desigualdad. Ello produce temor a la exclusión y costos psíquicos altos, particularmente en una sociedad con alta densidad de sus clases medias. Es que junto a la reducción y desregulación del Estado, se produce el fin del ascensor social amplio que caracterizó el Estado interventor. En contraste con las escasas corrientes actuales ascendentes de movilidad social, el ajuste produce una escisión en la clase media, donde se observa una parte menor que va en ascenso (yuppie, técnica, vinculada al sector privado) y otra mayoritaria, vinculada al empleo público, profesionales, docentes, pequeños productores rurales, que entran en declinación.

Es un cambio político-cultural que se produce en tres etapas. Con la dictadura se impone el discurso de la denominada “sociedad libre de mercado” mediante una resocialización autoritaria. Es la ruptura con el “estatismo”, la promoción de “la soberanía del consumidor”, y en ese discurso, el desprenderse de “la magia del Estado”. Pero la mayor individuación y privatización se producen más allá de la resistencia social al autoritarismo, y tienen que ver con la vuelta a lo íntimo, a lo cotidiano y la reclusión que impone ese orden autoritario. También se relaciona con orientaciones más individuales por el miedo a expresarse y a vincularse, acrecentándose la influencia de los medios de comunicación en los mensajes cotidianos. Esta quiebra de un mundo cultural comienza con la agresión producida por el autoritarismo, la negación del período populista y del poder sindical.

Con la transición a comienzos de los '80, el primer gobierno democrático busca la construcción del sistema político y de las reglas de juego. Se trató de una concepción fundacional de la democracia que implicaba la búsqueda de una concepción de justicia que no descansara en una visión sustantiva o comunitaria del bien, en una perspectiva neocontractual. Luego de un proceso de movilización política, las tendencias a la privatización e individuación continúan con la elaboración neocontractual durante el gobierno radical, el comienzo de la privatización como salida a la crisis fiscal y el desencanto, que llevan al abandono del ámbito público. Y finalmente, con la alternancia y la política de reforma del Estado se produce la ruptura con la filosofía política del nacionalismo popu-

lar. El discurso dominante se torna favorable a la reducción del sector público y exalta el papel de lo privado y del individuo. La negación apunta a la dimensión social y económica del Estado, a partir de una filosofía pública que afirma que los 40 años de “estatismo” previos son los responsables de todos los males. Una modernización que parece dejar al campo nacional popular sin ningún sentido o salida posible. En esta transformación no solo está en juego la cultura asociada al estado benefactor, la crisis de la sociedad industrial, sino las identidades y figuras asociadas a la misma.

- *Del compromiso al estar bien.* El cambio cultural encuentra una correlación con el pasaje de una forma asociativa a otra que comienza a producirse en los ‘80. Primero la gente se desencantó de la política y se pasó a lo social, a los movimientos. Pero junto a la autonomización de las elites y a los incumplimientos programáticos, comenzaron a declinar los compromisos colectivos.

Una declinación vinculada al cambio cultural donde sube el valor cultural *del estar bien*, lo cual supone esfuerzos adicionales, psíquicos, espirituales y físicos. De allí el surgimiento de la *new age*, del control mental, de las sectas, de la multiplicidad de terapias *light*, y en lo físico, el auge del aerobics, el paddle, gimnasios privados, etc. Es que en tiempos difíciles es un arte el estar bien y esta orientación refuerza el individualismo. Así como declinan las grandes estructuras de mediación (sindical, políticas nacionales) también lo hacen los grandes clubes y hay una búsqueda de atención más personalizada y de relación cara a cara.

Los principios básicos desde los cuales se estructura el “yo” aparecen centrados en la importancia que adquiere el autodesarrollo y la búsqueda de la propia satisfacción. El primer deber es con uno mismo: “El ideal está en alcanzar la autosuficiencia, la posibilidad de autoexpresión y la seguridad en sí mismo, en un mundo que ya no ofrece certezas ni creencias en los paradigmas e instituciones que alimentaron durante largas décadas el cuerpo social. Se forja un yo frágil y “narcisista” que “rompe con la concepción de continuidad histórica, por la que pasado, presente y futuro se anulaban dando coherencia y proyección a la identidad. Hoy el tiempo en que se vivía es el de aquí y ahora, un eterno y congelado presente en donde no hay grandes ideales que se proyecten al futuro;

en todo caso la aspiración pasa por los logros personales del autoconocimiento".<sup>12</sup>

Estos intentos de supervivencia psíquica en tiempos difíciles muestran el impacto de los profundos cambios y la desestructuración de un mundo previo. Es el fin de la cultura de compromiso, del sacrificio, del futuro, y el avance de una socialidad más "light", de valoración del presente y de la autorrealización. Un impacto que se percibe en el escaso nivel de compromiso de las relaciones sociales en general, la creciente valoración del tiempo personal y una conciencia de los costos de participar sin plata y por convicciones se produce junto a una mayor valoración las relaciones en los pequeños grupos. Se trata de estar bien con otros, pero no sobre la base de convicciones arraigadas o político-ideológicas. Esta desmovilización se produce, tanto por haber probado su falta de efectividad, como porque parece reconocerse que la felicidad ya no pasa por allí. Es una cultura caracterizada por un talante permisivo, tolerante y plural ("no molesto pero que no me molesten"), y donde el estar bien y lo económico se asocian; el estar bien supone tiempo libre y capacidad de consumo.

- *Del trabajador al consumidor.* La sociedad no se presenta tanto como una comunidad de sentido, sino como una comunidad de servicios, de intercambios pragmáticos y competitivos. La crisis fiscal del Estado y el fin del modelo distributivo significan una modificación profunda de la relación identidades-Estado. Su lógica de administración de demandas y la politicidad ligada a ella muestran claras dificultades, dados los términos en que históricamente se dio el llamado pacto social característico del Estado de bienestar en el que se confirió a la clase obrera una enorme capacidad de representación más allá incluso de sus dimensiones estructurales (R. Millán, 1991).

Esta representación, no sólo fue correlativa de un tipo de centralidad política, sino que fue complementaria de otras aspiraciones: desarrollo, industria, trabajo, representación sindical, etc. De ello derivó una cultura obrero-sindical propia "del movimientis-

<sup>12</sup>. Graciela Giangiacomo, "La construcción de identidades sociales. Un acercamiento al tema de la identidad desde el individualismo contemporáneo", **FLACSO**, mimeo, marzo de 1993, pág. 6.



mo”, que fue más o menos capaz de definir los indicadores de bienestar y de justicia social. La centralidad obrera se definió mediante tres áreas prioritarias vinculadas al empleo, al salario y a las prestaciones sociales y a una serie de demandas cuyos contenidos y formas han compuesto la llamada “demanda social”: “De esta forma la administración de las demandas sociales se precisaba sustancialmente en los límites de la centralidad de la cultura sindical y obrera, desde el supuesto –en tiempo efectivamente operante– de que estos límites producían un efecto estructurador para el conjunto de la sociedad.”<sup>13</sup>

La noción de mejoramiento de las condiciones de vida era pensada prioritariamente con criterios cuantitativos: más prestaciones, más salario y más consumo, estaba vinculada a la idea de gradualidad creciente del desarrollo y a una alta centralización de la política como determinante y productora de la “buena vida”: “Efectivamente, las vinculaciones históricas y culturales entre pacto y Estado social propiciaron una ‘inclusión política’ que se tradujo en su propia centralidad, asignándole –desde perspectivas de derecha y de izquierda, desde la sociedad y del Estado– a la política un papel guía: el logro de la “buena vida”.<sup>14</sup>

El proceso actual muestra la crisis de la anterior ciudadanía social y la transición hacia una nueva, constituida a partir de una raíz más individualista y asociada al consumo. Crece la distancia público-privado y el individuo comienza a reconocerse no sólo como trabajador sino también como “consumidor”, “usuario”, cliente. Si la cultura política del Estado de Bienestar se estructuraba en torno al individuo con derechos sociales (el espacio político de la igualdad), ahora se estructura, como “la del usuario demandante de calidad de la sociedad de consumo (el espacio simbólico de la diferencia)”.<sup>15</sup>

Las políticas de estabilización han llevado a los individuos a *dejar de sentirse parte de colectivos de clase o populares* y a iden-

13. René Millán, *op., cit.*, pág. 157.

14. *Ibidem*, pág. 158.

15. “El binomio ciudadano/consumidor ha remodelado la realización ciudadana con el Estado de Bienestar, con la consecuencia ambivalente de introducir la calidad como exigencia del consumidor y, a la vez, estableciendo nuevas segmentaciones y diferenciaciones sociales en la distribución del bienestar.” Rodríguez, Cabrero, *op., cit.*, pág. 185.

tificarse con luchas e intereses específicos. La lógica es exclusivamente individual, es el principio por el cual se funda la acción individual y la organización del Estado. Es el quiebre de un mundo unificado y el comienzo de una era de indeterminación. Estos procesos son reforzados por la filosofía política dominante a fines de los '80 vinculada al mercado, al individuo y "al yo ganador". Un mensaje que busca conformar una ciudadanía basada en el individualismo posesivo y en orientaciones privatistas, potenciando el sujeto maximizador como "el triunfador" y "el top", lo que se traduce en el no compromiso con los demás, en el paralelismo cultural de las vidas de distintos individuos que quedan sin intersección.<sup>16</sup>

Se conforma una cultura política "desencantada", una suerte de posmodernidad periférica que desprecia de los grandes relatos.<sup>17</sup> Tal vez el emergente más significativo del nuevo modelo sea la inernalización de la historia como ya escrita, en la que poco puede hacerse por cambiarla o ser protagonista, se trata de dejar para los otros la obligación de cambiar el mundo. Se trata de una ciudadanía más pasiva y apática.<sup>18</sup> El concepto no es cambiar el mundo sino *cambiar "mi" mundo*, constituirlo en más agradable; es una nueva respuesta a la búsqueda de la felicidad. Lo central es el mundo propio, que es lo único que puede llegar a dominarse medianamente.

También influye en esta tendencia el no involucramiento por desmotivación política que lleva a la constitución de legitimaciones más pragmáticas y específicas. O lo que señala G. Richeri en términos de desorden cultural, que nace no solamente de los efectos perversos del libre mercado o de comportamientos políticos miopes, "sino que nace, en particular, del crecimiento acelerado de los consumos culturales que no han tenido un correspondiente crecimiento de participación política y de poder real de los ciuda-

<sup>16</sup>. Josefina Semillán, "Neoliberalismo y cultura", Ponencia presentada en el seminario de la UTAL sobre Neoliberalismo en América Latina, Caracas, INCASUR, 1991.

<sup>17</sup>. José Manuel Valenzuela Arce, "Modernidad, postmodernidad y juventud", en *Revista Mexicana de Sociología*, núm. 1, 1991.

<sup>18</sup>. Ronaldo Munck, "After the Transition: Democratic Disenchantment in Latin America", en *European Review of Latin American and Caribbean Studies*, núm. 55, December 1993, pág. 7-19.

danos sobre las transformaciones sociales. Con la disolución del horizonte cultural común, que permite la formación de sujetos colectivos y de acciones colectivas influyentes, viene a faltar una premisa importante de cualquier democracia de participación”.<sup>19</sup>

La amplia socialización en valores individualistas de los últimos años y el impacto desmovilizador de la crisis desplazan el centro de atención del ámbito público al privado. Esta transición se produce en los ‘80, cuando primero la gente se desencantó de la política y se pasó a lo social, a los movimientos. Pero la declinación de los compromisos colectivos en los ‘90 va a ser también resultado de un cambio de valores, de una creciente valoración del tiempo personal y privado y una conciencia de los costos de participar sin plata y por convicciones.

Junto a estos cambios en la cultura política, también se modifica el signo del conflicto predominante: si antes el problema era liberación o dependencia, o una lucha contra el sistema en los ‘60 y ‘70, ahora se plantea en términos de **exclusión–inclusión** y ello es tanto la sociedad global y su inserción en la economía globalizada, como a nivel individual y la capacidad de no ser desplazado en la nueva economía de mercado. El problema de la liberación pasa por la inclusión, o cómo hacer para que gran parte de la gente no quede afuera de los beneficios de la modernidad, del reconocimiento, del trabajo y de servicios indispensables.

## 6.2 TENDENCIAS A LA INDIVIDUALIZACIÓN

La socialización anterior generó identidades de clase y nacional-populares fuertes. Sin confundir lo popular con la sociedad global, era una cultura basada en decisiones de grupo, con alta valoración de la solidaridad y de lo colectivo (de lo utópico, la construcción “del hombre nuevo”). Los obstáculos principales para la realización del conjunto eran comprendidos en términos estructurales y, en gran medida, externos (la dependencia, las injustas estructuras del comercio internacional, el capital, etc.).

<sup>19</sup>. Giuseppe Richeri, citado por O. Landi en, **Devórame otra vez**, *op. cit.*, pág. 113.

Ahora, las tendencias predominantes destacan los obstáculos internos e individuales (la capacidad de gestión, la productividad personal), y son de naturaleza económica más que política.

Se produce una fuerte acentuación del individualismo paralelo al avance del mercado y al retiro del Estado. Ello coincide con lo descrito por Tocqueville para otra circunstancia y lugar: “El individualismo es un sentimiento apacible que induce a cada ciudadano a aislarse de las masas de sus semejantes y a mantenerse aparte con su familia y sus amigos; de suerte que después de formar una pequeña sociedad para su uso particular, abandona a sí misma a la grande.”<sup>20</sup>

Este pasaje de la cultura igualitaria al individualismo competitivo se evidencia en varios planos: en el económico, porque se acrecientan los procesos de diferenciación, aumentan las opciones privadas tendientes a privilegiar la diversidad, a ofrecer fórmulas de “programas independientes, como en los deportes, las tecnologías psi, el turismo, la moda informal, las relaciones humanas y sociales”.<sup>21</sup> La diferenciación de la economía apunta a multiplicar y a diversificar la oferta, a proponer más para que uno decida más, a sustituir la sujeción uniforme por la libre elección, la homogeneidad por la pluralidad, la austeridad por la realización de los deseos.

De acuerdo con G. Lipovetsky, se ha pasado de un paradigma social a otro donde se da la preeminencia de lo individual sobre lo universal, de lo psicológico sobre lo ideológico, de lo permisivo sobre lo coercitivo y de lo narcisista sobre lo heroico: “Nuestra cultura está descentralizada, es posible vivir sin ideales, sin metas que vayan más allá de una cotidianeidad desprovista de grandeza: es la era del vacío”. De esta forma (...) “La sustitución de los valores colectivistas por los individualistas ha tenido lugar al hilo de la transición desde un capitalismo autoritario y rigorista a otra fase hedonista y permisiva”.<sup>22</sup>

La cultura del cuerpo (del jogging, stretching, step) de carácter narcisista genera nuevos lugares de encuentro y de sociabili-

<sup>20</sup>. A. De Tocqueville, *La democracia en América* (2) pág. 98.

<sup>21</sup>. *Ibidem*, pág. 282.

<sup>22</sup>. Gilles Lipovetsky, *La era del vacío*, Anagrama, 1988.

dad. En realidad, no sólo es la exaltación del cuerpo sino del yo en general. De acuerdo con J. Nun, algunas características de la escena actual o posmoderna son la escasa disposición a la participación, la orientación a lo privado, y “cuyas manifestaciones son tanto la apatía como el narcisismo; esa cultura del narcisismo que puede leerse hasta en el fisicoculturismo y la obsesión por la dieta, es decir, en un repliegue cada vez más obstinado en el propio cuerpo. Primero el propio cuerpo y después, un programa de televisión, hacer la plancha, tratar de sobrevivir”.<sup>23</sup>

La idea de cultura “light” simboliza, por lo menos para amplios sectores medios, una síntesis de nuevos valores y formas de relación con los demás, con lo público y consigo mismo, *el estar bien*. El deseo del equilibrio psicofísico, la preservación de la salud externa e interna: el hedonismo, doctrina que proclama como fin el placer, hace su entrada triunfal y el erotismo adquiere una importancia superlativa. Pero para el goce sensual el cuerpo debe mantenerse joven y flexible a través de un estilo de vida saludable.

Otro rasgo de este cambio es la creciente desculpabilización del dinero, lo que en una sociedad de tradición católica representa un giro significativo que la acerca al mundo anglosajón.<sup>24</sup> La fuerte influencia del eficientismo y el pragmatismo muestran el imperio de una racionalidad utilitaria en todas las actividades que erosionan principios morales que lo resguarden al individuo, a sí mismo y a su comunidad.

El narcisismo que se desprende de estas tendencias se asocia al individualismo de “hacer la tuya”, la búsqueda de no quedar atado por convicciones o responsabilidades sociales. El poder transgredir estas reglas y valores implicaría no condicionarse por compromisos comunitarios sino únicamente por el propio interés, por la lógica del éxito individual. Es una cultura de ofertas múltiples, de fórmulas de vida en donde los compromisos personales tienen menor densidad, una cultura “light”. Se trata, a imagen del mercado, de encontrar equilibrios pulsionales dentro de un estilo más

<sup>23</sup>. José Nun, Exposición en Seminario “Hacia el Fin del Milenio” (Las incertidumbres del pensamiento) IDEP, ATE, núm. 1, pág. 11.

<sup>24</sup>. Ver también similitudes con lo que pasa en Europa en este mismo período en Michel Albert, *op., cit.*, pág. 233.

abierto, espontáneo y “suave”, de equilibrios emotivos más que de compromisos profundos. Pero no es sólo la influencia del mercado y de la filosofía pública dominante lo que individualiza. También hay una individuación progresiva de las necesidades sociales en el contexto de la consolidación y segmentación de la sociedad de consumo, nuevas divisiones y jerarquizaciones en la división del trabajo. Frente al ideal de que todo se realizara a través de grupos organizados parece dominar “la combinación flexible de diversas estrategias donde se relacionan la organización social, la estrategia familiar, las relaciones de paisanaje y la iniciativa individual”.<sup>25</sup>

Todos estos cambios se expresan también en la trama social, en los vínculos comunitarios y familiares que se hacen más frágiles y susceptibles de quiebra; en la crisis de la familia, del crecimiento de hogares unipersonales y donde aumenta la tasa de divorcio. Las familias se contraen, son cada vez más pequeñas, con menos chicos que crecen en medio de situaciones inestables y de valores mutantes.<sup>26</sup>

A la emergencia de valores como la diferenciación, autoexpresión, realización personal, experimentación de diversas posibilidades, que por un lado subjetivan, pero ponen en tensión el vínculo o compromisos para toda la vida también se suman conflictos desde el punto de vista económico social que facilitan el quiebre del vínculo. Esta fuerte valoración del narcisismo, de lo erótico promovido por la cultura de consumo, unido a escasa capacidad de los ingresantes al mercado de trabajo de tener vivienda propia muestra situaciones de debilidad económica de importantes sectores, de inestabilidad de los empleos o de casos en donde el peso principal del mantenimiento del hogar queda a cargo de la mujer.

*Cambia el proceso de constitución de identidades.* La transformación del capitalismo productor al consumidor introduce nuevos estilos en las políticas de presentación del yo en sociedad y con ello, según D. Kellner, bajo el ritmo y la complejidad de la sociedad moderna, la identidad deviene más inestable y frágil. La

<sup>25</sup>. Fernando Romero, “Sentido práctico y flexibilidad popular” en **Páginas**, núm. 11, oct. 1991, pág. 45.

<sup>26</sup>. Ver al respecto de, Susana Torrado, Mabel Ariño, **La familia en la Argentina. Estructura-Dinámica-Pobreza**, Buenos Aires (en prensa).

identidad es construida más que dada, una manera de elección, estilo de consumo más que de cualidades interiores o psicológicas. Así, "Todo aparece como que la identidad moderna tiende más a ser construida desde imágenes de ocio y consumo, a ser más inestable y sujeto de cambio".<sup>27</sup>

Si el proceso desarrollado a partir de la crisis del '30 fue de vuelta a lo colectivo, a lo corporativo y a lo estatal, el actual revierte este movimiento haciendo que la sociedad de masas se desconstruya, pero no sólo en su trama organizativa sino también en sus identidades y representaciones. No es ya una cultura de clases, de posiciones definidas por el lugar del trabajo o por lo político, sino por modalidades de consumo y *estilos de vida*. Se consumen nuevas relaciones y experiencias en las relaciones cotidianas, en la familia. Lograr la felicidad o calmar la ansiedad a través del consumo. Así como el consumo puede producir la idea de renovación y hasta de nueva identidad (véase la publicidad), una especie de zapping de relaciones permitiría también imágenes como "ser otro" o "ser uno mismo".<sup>28</sup>

Es el pasaje hacia una sociedad sin estratos fijos, de grupos con estilos de vida cambiantes y nuevas actitudes. Y si bien el modelo es excluyente en términos sociales, ofrece el mensaje de que cada uno puede llegar a salvarse individualmente. Las bases de la cultura cotidiana -como dice J. Brunner- pierden sus referentes tradicionales de clase y estrato y se vuelven más estamentales, en el sentido de estar constituidas en torno a atributos de participación en el consumo y con capacidades de definir identidades y nuevos "estilos de vida".

La continua recesión y la constante declinación de las condiciones sociales para algunos sectores sociales se traducen en la re-

27. Douglas Kellner, "Popular culture and the construction of postmodern identities", pág. 153 de, **Modernity and identity**, Oxford, ed. Scott Lasch and Jonathan Friedman, Blackwell, 1992. También afirma Pablo Cifelli que "queda demostrado que asistimos a la transición de una concepción fuerte y cerrada de identidad hacia un modelo débil, más lábil y dinámico. Este fenómeno indica la necesidad de abrirse a considerar la identidad más como una construcción que como un hecho dado, se considera no tanto los límites y las fronteras sino los movimientos de constitución y deconstitución de la misma.", en "La cultura del 'ya fue'. Un análisis del fenómeno juvenil, **Nuevas Voces**, núm. 21, Centro Nazaret, Buenos Aires, 1994, pág. 7.

28. Vicente Verdú, **Nuevos amores, nuevas familias**, Tusquets, Madrid, 1992.

valorización de los pequeños logros. La fragmentación y pérdida de unidad, junto al derrumbe de anteriores certezas, dejan al individuo solo frente a un ambiente hostil que comienza a juzgarlo no ya en términos de igualdad de oportunidades, de responsabilidad estatal o de injusticia social, sino en términos de costo-beneficio, de eficacia e ineficacia y “ganadores y perdedores”.<sup>29</sup> Un individuo que paga un costo psíquico alto por no obtener logros resonantes y rápidos. Como señala J. Brunner, ahora, “el mercado entra a jugar un rol creciente en la coordinación de las actividades individuales y sociales y se desplaza hacia la valoración de los contenidos instrumentales, de las figuras del intercambio, de las preferencias individuales y de la ética del “doy para que des”.<sup>30</sup>

Es una cultura conformada por una abrupta pérdida de certezas colectivas que deja al individuo librado a sí mismo. La historia ya no ofrece garantías; el sentido de ésta ya no es comprensible y el comportamiento remite a opciones individuales. Es también la pérdida de los mitos vinculados a la movilidad social, al rol que para las clases medias y populares jugara la educación superior, el sacrificio por los hijos, etc.<sup>31</sup> Es el pasaje al desconcierto y al interrogarse sobre un futuro, que para grandes sectores no es otro que el de la decadencia. Como señala K. Offe, la adscripción a comunidades de intereses económicos, políticos, culturales y estilos de vida sólidos entra en crisis. Si ya no tiene más sentido referirse a una amplia y bien perfilada categoría de compañeros como “nuestra clase de gente”, el único referente interpretativo para la acción es el individuo que se refiere a sí mismo en términos de cálculo racional.”<sup>32</sup>

<sup>29</sup>. El valor de la eficacia deriva del predominio de lo económico instrumental sobre todas las áreas y valores, de cierta cultura de empresa que se transmite a otras dimensiones de la vida. En el curso de los últimos años la noción de eficacia se afirmó como un valor clave. Como señala Jacques le Mouel, “La eficacia pasa a ser el nuevo patrón de medición que permite diferenciar a los ‘ganadores’ de los ‘perdedores’. Lo eficaz pasa a ser lo verdadero”. En ***Crítica de la Eficacia. Ética, verdad y utopía de un mito contemporáneo***, Buenos Aires, Paidós, 1992.

<sup>30</sup>. Brunner, *op., cit.*, pág. 27.

<sup>31</sup>. Consideramos las ideologías sociales (como M. Hopenhayn), “como una visión integradora del mundo que permite explicar una gran diversidad de fenómenos en base a unos pocos principios básicos, desde los cuales se proyecta una imagen deseada de orden, considerada universalmente válida”. Y utopía “como imágenes de un orden social ideal que posee fuerza orientadora para tomar decisiones en el presente y para determinar direccionalidad de conjunto hacia el futuro”, Martín Hopenhayn, *op., cit.*, pág. 63.



Es una propuesta de estilo de válida para los jóvenes que se expresa en una promesa de liberación asociada al individualismo consumista y a la inexistencia de toda restricción pública como sinónimo de mayor libertad. A partir de la segunda mitad de este siglo y culminando en el “mayo francés, la juventud fue visualizada -con sus diferentes opciones- como la portadora de un futuro diferente. Movilizada por la utopía del paradigma revolucionario, fue llamada a construir un mundo distinto, sin guerras y más justo, concretando los ideales de la Revolución Francesa, libertad, igualdad y fraternidad. (...) Hoy de cara al fin de siglo, estamos lejos de esas representaciones y el fenómeno juvenil es asociado con la idea de apatía, desinterés, crisis social, crecimiento del nihilismo y el absurdo”.<sup>33</sup>

### 6.3 TENDENCIAS A LA PRIVATIZACIÓN

Este proceso muestra el paulatino desplazamiento del principio del Estado referido a su función de reproducción de la sociedad y del desarrollo económico por el del mercado. En el fondo de las transformaciones culturales observadas, podría decirse, están los procesos de diferenciación creciente, producto de las nuevas condiciones de trabajo y de ingreso al mercado de trabajo (precarización, especialización, diferenciación, multiempleo, etc.).

El desplazamiento a lo privado como síntesis de lo eficaz y competitivo, junto a la creciente valorización del mercado y del individuo, son rasgos propios del capitalismo desorganizado. Si en el anterior modelo había consenso en torno al desarrollo, la industrialización y la emancipación colectiva -cuyas palabras emblemáticas en los ‘60 y ‘70 fueron “revolución”, “liberación”-, el nuevo consenso tiende a conformarse en torno a los valores de la estabilidad, del mercado, de la “eficacia” y el de la “competitividad”. Este proceso reformula una cultura organizada por el Estado que destacaba el valor integrador de la nación, el papel de la clase trabajadora y la ética social, basada en el trabajo y la satisfacción postergada.

<sup>32</sup>. Klaus Offe, “La democracia contra el Estado de Bienestar”, *op., cit.*, pág. 17.

<sup>33</sup>. P. Cifelli, *op., cit.*, pág. 1. También ver de Ana Wortmahn, **Jóvenes desde la periferia**, CEAL, Buenos Aires, 1991, pág. 42.

El papel del ciudadano es sustituido por el del usuario que demanda satisfacción personal de sus necesidades concretas frente a las grandes organizaciones de previsión.<sup>34</sup> La desmotivación por la cosa pública, la desaparición del concepto de bienestar general llevan a la búsqueda de la felicidad en los pequeños núcleos, en la pareja, en lo familiar y en lo privado, lo cual genera nuevas actitudes personales. Su valor es en todo caso ambiguo: la búsqueda de la felicidad en lo privado produce un relajamiento de las relaciones interindividuales: cultura de lo natural, parejas libres, búsqueda de la libertad, aceleración de lo diverso y de los cambios de gustos (Lipovsky, 1987). Brunner señala que “en el plano cultural la sociedad entera se ha vuelto más realista, pragmática e individualista”. La posmodernidad penetraría a todos los sectores, “bajo el peso de una nueva ética de la producción y el consumo que empieza a compensar el solidarismo con la competencia, las expectativas de protección estatal con una mayor confianza en las iniciativas privadas y el parroquialismo nostálgico con los valores de un modernismo internacionalizado. Es evidente que los cambios culturales no operan homogéneamente para todas las clases, grupos y estamentos de la sociedad, pero, en general, ellos han permeado intensamente la cultura de masas y empiezan a diseminarse hacia todos los sectores sociales”.<sup>35</sup>

El proceso de privatización se expresa de diferentes formas. Las políticas de educación y salud comienzan a ser cubiertas por el sector privado. Pero también se privatiza la seguridad a través de la multiplicación de agencias privadas. Las nuevas tecnologías centradas en la información refuerzan la tendencia a la privatización de la vida social, “a la constitución de redes interindividuales al margen de los agrupamientos sociales tradicionales de las organizaciones institucionalizadas”. Como señala M. Castells, “Del hogar electrónico a las redes de intercambio informativo, pasando por la diversificación de los códigos de comunicación, parece producirse un fenómeno creciente de desagregación social, tanto más com-

<sup>34</sup>. Ver similitudes de este fenómeno con sociedades europeas en Gregorio Rodríguez Cabrero, “Estado de Bienestar y Sociedad de Bienestar. Realidad e Ideología”, en **Estado, privatización y bienestar. Un debate de la Europa actual**, Barcelona, Icaria, 1991, pág. 12.

<sup>35</sup>. J. Brunner, *op. cit.*, pág. 211.

previsible cuanto que las formas tradicionales de asociación se burocratizan y la relación Estado-ciudadano se hace cada vez menos participativa”.<sup>36</sup>

La mayor influencia del mercado impulsa orientaciones a la competencia y la ganancia, y lleva a que todos los campos sean susceptibles de la profundización de una racionalidad instrumental en términos estrictos de costo-beneficio. Al debilitarse el Estado, se expande una concepción más empresaria y *profesional*. La misma dinámica de supervivencia en un mercado más duro, y el impacto de las formas de organización privada modifican el ethos de los actores culturales que comienzan a regirse por valoraciones de eficiencia y criterios de rendimiento.<sup>37</sup> La expansión de la profesionalización y las nuevas orientaciones a la competencia y excelencia se vinculan a la globalización y a los imperativos externos que exigen elevar los rendimientos locales.

- *Estrategias comunicacionales y nuevo consenso*. Las políticas de ajuste han ido acompañadas de estrategias comunicacionales que han logrado constituir un nuevo consenso en favor de lo privado y del mercado. Se trata tanto de la percepción creciente del deterioro en la calidad de los servicios públicos con respecto al pasado, por un lado, y a la mayor eficiencia de los servicios privados como de una difusión del liberalismo que basó su fuerza persuasiva más en la tarea de comunicadores sociales que en la de políticos o intelectuales.<sup>38</sup>

En estos 15 años, ha cundido -como señala R. Pérez Antón- una actitud diferente y con frecuencia opuesta respecto de los aparatos del Estado: el funcionario se tornó en un burócrata, la red de oficinas y ventanillas estatales dejó de verse como garantía y respaldo para observarse como constreñimiento y control intolerable, las empresas públicas fueron percibidas en su rutinarismo, más que en su ajenidad al lucro, y los reclamos de reducción de la presencia estatal desplazaron en buena medida a los reclamos de in-

<sup>36</sup>. Manuel Castells, *op., cit.*, pág. 86.

<sup>37</sup>. N. García Canclini, *op., cit.*, pág. 344.

<sup>38</sup>. Daniel García Delgado, “Neoliberalismo, sistema político y sociedad civil”, en *La Ideología Contemporánea*, C. Juárez Centeno (h) y M. Bonetto de Scandogliero (comp.), Córdoba, Advocatus, 1992. En, Romeo, Pérez Antón, *op., cit.*, pág. 10-11.

tervención de las autoridades públicas. En estas estrategias se buscó modificar la confianza depositada en el Estado para resolver problemas sociales, y cualquier desarrollo, y de la misma “modernidad”.<sup>39</sup> Este fue presentado como amenazante para la actividad económica dentro de una estrategia que se basaba en la ponderación de los méritos de lo privado y que tomaba a los países desarrollados como los modelos de referencia a imitar.<sup>40</sup>

Si bien ya existía un cierto antiestatismo generado por la dictadura, y luego, en el marco democrático, por el aumento de los impuestos y la ineficiencia de gestión durante el gobierno radical, este mensaje va a terminar de impactar de modo considerable a fines de los '80, cuando toca fondo la crisis. A partir de allí los “media” consiguen transmitir un diagnóstico verosímil y fácilmente entendible de la crisis, contraponiendo los problemas de cada uno al mal funcionamiento del sector público. Al unificar y simplificar problemas complejos, éstos fueron articulados al causante principal de la recesión y la inflación: el Estado. Su ineficiencia aparecería como propia de la dimensión política, en contraposición a la eficacia manifestada en el ámbito privado.<sup>41</sup> A la vez que se mostraban datos concretos sobre las deficiencias públicas (costos crecientes de los servicios, elevación de la presión impositiva, perjuicios cotidianos al usuario) se encubrían otros datos, como el vaciamiento financiero llevado a cabo en las empresas públicas, la desfinanciación del sector vinculado al pago de la deuda, etc.

Se constituyó un discurso de la reforma basado en tres claves: una ligada a la modernidad e ineficiencia de acción estatal. La se-

39. La ideología individualista difundida por influyentes medios de comunicación -señala A. Fernández- ha generado actitudes grupales o personales que aíslan o enclaustran a los actores sociales, cuya principal preocupación pasaría a ser la autopreservación, aun en desmedro del resto de la sociedad.”, *op. cit.*, pág. 102.

40. Como señala M. Hopenhayn, “...hace veinte años la idea predominante era que el Estado se situaba en la proa del proceso nacional de desarrollo, y que desde allí orientaba a los agentes privados: hoy día la imagen que prevalece es exactamente al revés: el Estado, en tanto agente económico, aparece para muchos como la popa del proceso de modernización -hipertrofiado, ineficiente, desactualizado, rígido, lento-”; *op. cit.*, pág. 36. Ver sobre este proceso y algunas de sus figuras emblemáticas en Waldo Ansaldi, “María Julia o la Metáfora del Conservadurismo Argentino”, en *La Ideología Contemporánea*, Carlos A. Juárez Centeno (h) y María S. Bonetto de Scandogliero (comp.), Advocatus, Córdoba, 1992.

41. Ver Galo Pochelú, “El Neoliberalismo”, Venezuela, INCASUR, dic. de 1990.

gunda clave es la del miedo “de volver al pasado”; se logró instalar una relación casi lineal entre empresas públicas, déficit de las mismas e inflación. La tercera clave quedó ligada a la “posibilidad de un futuro mejor”, se manejó asociada a la necesidad de que el Estado retomara su rol específico (salud, educación, seguridad y justicia).<sup>42</sup>

Esta prédica buscó otorgar certezas a los individuos y sectores más afectados por la crisis, para mostrar que el achicamiento estatal operaría en su favor o haciéndose eco del desprestigio de la clase política para legitimar la necesidad de profundizar el ajuste.<sup>43</sup> Este mensaje tuvo éxito al transformar la cuestión de las privatizaciones, más que en un problema político y sujeto a debate, en un problema ideológico que sólo podía encontrar solución en la imposición de una postura sobre la otra.

#### 6.4 TENDENCIAS A LA TRANSNACIONALIZACIÓN CULTURAL

En el proceso de globalización, las *mass media* generan múltiples efectos: las nuevas tecnologías difunden los valores pluralistas y universales, actualizando a los pueblos de las regiones más apartadas, contribuyendo a una democratización fundamental. Esto tiene un efecto estructural: los medios ofrecen un conocimiento de la relatividad de la propia cultura, el descubrimiento de la alteridad, de las diferencias. “El capitalismo actual, señala E. Balibar, no es sólo una “economía-mundo”, es también un espacio de comunicaciones unificado, en el cual virtualmente todas las poblaciones han devenido constantemente ‘visibles’ las unas para las otras. Un mundo así no había existido antes en la historia.”<sup>44</sup>

Nuestro sentido del mundo y de lo real es redefinido por esta influencia de los *mass media* que reformulan nuestros sentidos del

<sup>42</sup>. Estas tres claves, como señala Fernando Mercado, predispusieron para la aceptación masiva de la transformación estatal, en “Estado y Privatizaciones. El País que quedó; ¿el debate que vendrá?”, en *Voces*, Abril, 1993, núm. 29, pág. 3.

<sup>43</sup>. Como señala Laclau: “Si las ideas neoliberales han adquirido una incuestionable resonancia política, es porque han permitido articular las resistencias a la creciente burocratización de las relaciones sociales. De tal modo, el nuevo conservadurismo ha logrado presentar su programa que se intenta pasar así como una defensa de la libertad individual frente al Estado opresor.”, *op. cit.*, pág. 142.

<sup>44</sup>. Etienne Balibar, *Le Monde Diplomatique*, Février/91, pág. 23.

espacio y del tiempo: "Lo que es real no es nuestro directo contacto con el mundo, sino lo que es dado en la TV: la TV es el mundo".<sup>45</sup> Bajo la influencia cuasi hegemónica de la TV se uniforman los comportamientos y se constituyen nuevos centros de primacía cultural (Nueva York, Los Angeles) frente a la anterior referencia europea. La construcción del sentido común enmarca en un proceso de creciente transnacionalización que hace que se achiquen las diferencias culturales entre tradiciones diversas.

En la esfera social y cultural, la globalización es reflejada por un drástico crecimiento en viajes y turismo, en el establecimiento y encuentro de asociaciones mundiales de profesionales, de negocios, de trabajo y otros grupos de interés, y en la rápida distribución de patrones de consumo de países desarrollados, ideas, moda, televisión, prensa y films. Esta transnacionalización aparece como una americanización de la cultura.<sup>46</sup> Más recientemente, al conjuro del dólar barato la afluencia de creadores culturales extranjeros (artistas populares, científicos, intelectuales, expertos) muestra una creciente influencia de esta nación que abarca todos los ámbitos. Se modifica el sentimiento antinorteamericano vinculado al no alineamiento del anterior modelo.

Este proceso se acentúa por una filosofía pública de adscripción al primer mundo, donde se reivindica a lo extranjero como lo que más nos acercaría al ansiado estilo de vida americano. De este modo, las identidades nacionales constituidas durante un siglo se debilitan y comienza a producirse una licuación de lo nacional como punto de identificación y afirmación político-cultural. Lo nacional pierde dramaticidad, al individuo ya no le va la vida en ello. Esta pérdida se produce no sólo por el debilitamiento de la autonomía del Estado, sino también por la dilución de los antagonismos. Los anteriores procesos de integración de la sociedad industrial posicionaban a los colectivos respecto de un enemigo común (el imperialismo, el capital o la oligarquía), lo que generaba áreas de solidaridad intensa que cohesionaban y daban sentido a la política de

<sup>45</sup>. Kuan Hsing Chen, "The Masses and the Media: Baudrillard's Implosive Postmodernism, en *Theory, Culture y Society*, London, Sage, Vol., 4, 1987.

<sup>46</sup>. Como señala Steve Wasserman, es destacable la forma en la cual gente de todas partes del mundo ha abrazado imágenes hechas en América; en "Rock Rambo", en *The Change of Values and the Value of Change*, Comodok, Verlag-Abteilung, Sant Augustin, Friederich Nauman Stiftung.

masas. Esta forma de encarar la política pierde hoy fuerza; la nueva estructura de dominación, tanto interna como externa, hace que la lógica del poder sea más compleja y difusa, pasándose de un modelo de conflicto de carácter centralizado y antagonico a otro diversificado y competitivo.<sup>47</sup>

Todas las formas de identidad colectiva dependen de particulares sistemas de información específicos para clases, sexo, edad, etnia, grupo regional. El crecimiento de los mass media ha minimizado la importancia de los canales separados y distintos de información (por ejemplo, el declive de la prensa partidaria) y ha desembocado en la deconstrucción de las subculturas políticas. “Esto es porque individuos de todos los agrupamientos sociales están expuestos y más generalmente disponibles a sistemas comunes de información (radio, televisión, revistas de actualidad), y porque cada grupo puede ahora ver algunas representaciones de los espacios privados de otros grupos sociales.”<sup>48</sup> De esta forma, la crisis del Estado nacional hace que tanto la economía, la cultura y la política, elementos que tenían un cierto grado de coherencia entre sí, aparezcan hoy escindidos. La construcción de identidades deriva cada vez más de los medios, la propaganda y los estilos de vida.

Cambia la percepción del espacio y del tiempo. La cultura ciudadana es una cultura del tiempo aunque sea de tiempo escaso y eso trae consigo tensión y ansiedad: “Es el rasgo de la cultura urbana de hoy, del tiempo escaso, de los grandes relatos reemplazados por una suerte de relato que se construye permanentemente. Inseguridad, tensión, incertidumbre, democracia, diversidad, autonomía del individuo. Ese es el tiempo que nos toca vivir.”<sup>49</sup> Se apuesta más al presente que al futuro. La nueva sensibilidad puede describirse como licuación de identidades nacionales y partidarias y falta de expectativas respecto de un futuro mejor. A diferencia del período anterior, en que el futuro era visualizado en forma positiva, en el modelo actual este futuro es borroso y no existe la impresión de construir un futuro colectivo, sino de asegurar el futuro in-

<sup>47</sup>. Raffaele De Giorgi, “Teoría del Riesgo”, en *Aportes*, núm. 1, 1994, pág. 51.

<sup>48</sup>. John Urry, “Cultural Change and Contemporary Holiday-making”, en *Theory, Culture y Society*, *op. cit.*, pág. 40.

<sup>49</sup>. Alain Mergier, “En Buenos Aires hoy se ve una nueva cultura urbana”, Entrevista de Jorge Halperín, *Clarín*, 26 de julio de 1992, págs. 18-19.

dividualmente. Asistimos al desprendimiento o la destemporalización del futuro. “Esto significa –afirma P. Cifelli– que si estamos acostumbrados a pensar el futuro como “la creación” humana desde un presente –futuro de la idea moderna– parece que nuestras referencias quedan ligadas exclusivamente a la experimentación del “ahora”. Ciertas expresiones del lenguaje juvenil expresan esta tendencia. El uso del “ya fue” o del “fuiste” parece reforzar esta vivencia temporal. Aunque aparentemente remiten al pasado, indican que la referencia significativa es el puro presente, vivido a partir de una fugacidad e instantaneidad en la que nada permanece.”<sup>50</sup>

También produce un mayor “endurecimiento social”, una sociedad menos solidaria que ha aprendido a convivir con el retroceso social y económico y con la desigualdad, a la que ha comenzado a aceptar como irremediable, y en algunos casos, culpabilizando a aquellos que la sufren. En la nueva cultura política hay una mayor legitimidad de las desigualdades sociales basadas en atribuciones individuales de éxitos o fracasos. En el mundo laboral este endurecimiento lleva al agravamiento de los nuevos Estados de ansiedad ligados a la competencia, al miedo del desempleo, y a una lucha de todos contra todos.

Pero también es una cultura que ofrece nuevas oportunidades y posibilidades sobre la base del talento y la originalidad (mérito individual, excelencia, selección), cosa que no hacía el anterior modelo, más asociado a lo homogéneo, a lo burocrático y protectorio. Son posibilidades orientadas a avanzar en lo económico, a la búsqueda de mejoramiento de la calidad de vida a través de los ingresos, lo que impulsa una mayor responsabilidad individual y subjetividad de la sociedad, a los perfeccionamientos individuales. Una cultura que pone énfasis en las opciones libres, en la técnica y en la excelencia para un mercado cada vez más segmentado y competitivo. Se revela mayor individuación, un talante lúdico y la constitución del lazo comunitario en lo social y cultural más que en lo político. “La nueva cultura rechaza los textos y códigos omnicomprendidos, se hace multidireccional y polisémica, capaz de

<sup>50</sup>. Pablo Cifelli, *op. cit.*, pág. 9.



ser vanguardia y nostalgia, ecológica y consumista, que legitima lo diferente, lo fragmentario y lo nuevo, es el reino de lo efímero”.<sup>51</sup>

La mayor estabilidad y previsibilidad económicas logradas a partir del Plan de Convertibilidad también modifica prácticas y patrones culturales, tanto dentro del sector de los incluidos como de los que no. Se observa una nueva cultura fiscal, cambio en los hábitos de consumo por aumento del crédito. Una variable económica como la estabilidad inflacionaria impacta significativamente sobre los comportamientos de consumo, en las posibilidades de una mayor planificación del gasto, el acceso a electrodomésticos, al automóvil, a créditos hipotecarios, el uso del tiempo libre, etc.

También la transformación cultural y económica registra su impacto en la ciudad, en los desplazamientos residenciales, en el auge de shoppings, countries. En determinados sectores no sólo hay mayor consumo sino distinto. Esto muestra una mayor preocupación por la estética vinculada a lo privado, la casa y su refacción interior. La ciudad muestra espacios de renovación y recreación, a la vez que declinan el microcentro y tradicionales lugares de ocio de fin de semana. Satisfechas las necesidades primarias, comienza a pensarse en las necesidades secundarias, que se orientan por ocupar las estéticas de la apariencia y la ostentación.

Por último, la revelación de los localismos muestra una de las paradojas de esta transnacionalización cultural: quebradas las identidades y solidaridades del arco nacional, surgen las locales y regionales. Es el redescubrimiento del vecindario y una renovada atención sobre el propio entorno como sobre la villa global (la mayor eficacia de la participación en lo micro y el alejamiento de las grandes organizaciones político-sociales). Comienza un naciente sentido de localidad y una forma de comunitarismo no ligado a las movilizaciones y partidos políticos, sino a una reconstitución de certezas e identidades en redes primarias. Esta globalización implica la interdependencia creciente de multiplicidad de lazos que ligan estados y sociedades, y una intensificación de los niveles de interdependencia. Así, cada uno implica una vida local y fenómenos mundiales que para la mayor parte son verdaderamente globales.

<sup>51</sup>. Graciela Pozzi. “El relato postmoderno. La transformación cultural en América Latina”, **Buenos Aires**, FLACSO, 1993 (mimeo), pág. 3.

Como señala Held, la globalización involucra una creciente interpenetración de la "condición humana global" con las particularidades de lugar y de la individualidad.<sup>52</sup>

Cuadro 6  
Modelo Cultural

Modelos	Cultura política igualitaria	Individualismo competitivo.
Orientación	A lo público-estatal, a lo homogéneo, ética del trabajo, éxito colectivo, unidad, igualdad, emancipación, cultura de clases, valoración del Estado-nación. Valoración de lo social, homogéneo, del futuro.	A lo privado, a la sociedad, orientación al consumo, a la diferenciación, libertad individual, eficacia, culto a la empresa, modernidad, subjetividad, revalorización de la sociedad civil. Valoración de lo diferente, de lo individual y del presente.
Ideologías	Ideologías globales, (sujeto histórico), nacionalismo popular, socialismo, desarrollismo, seguridad nacional.	Crisis ideológica (descentramiento, indeterminación), pragmatismo, posmodernismo, neoliberalismo.
Identidades	De clase nacional-populares, ciudadanía social, el "trabajador".	Ciudadanía política, como usuario, "consumidor", el empresario exitoso.

Continúa

52. David Held y Anthony McGrew, "Globalización and the Liberal Democratic State", en **Government and Opposition**, vol. 28, núm. 2, spring, 1993, págs. 262-3.

Modelos	Cultura política igualitaria	Individualismo competitivo.
Procesos	Nacionalización cultural, estatización, cultura organizacional.	Transnacionalización, privatización, individuación, democratización.

### 6.5 CAMBIO CULTURAL Y CRISIS DE IDENTIDAD

El Estado es el foco de actividades privilegiado respecto de la participación pública, el voto y los derechos civiles. Incluso la verdadera identidad del individuo en la sociedad es fruto de procesos estructurados a través y en relación con el Estado. En este sentido, el individualismo competitivo plantea algunos signos positivos respecto de las visiones totalizantes de la política, la intolerancia, la rigidez anterior. Ahora hay mayor responsabilidad individual e iniciativa de la sociedad civil, un espíritu empresarial que penetra todos los estratos, mayor subjetividad y pluralismo; surge una creciente preocupación por aspectos ambientales y de protagonismo de la mujer.

Pero asimismo surgen conflictos y desafíos en el despliegue conflictivo entre la cultura igualitaria, de la cual el Estado de bienestar era su expresión en lo económico-social, y el avance del individualismo competitivo, entre la difusión de una filosofía que refuerza valores de realización personal, eficiencia y competencia y el sentido de identidad y de comunidad.<sup>53</sup> En términos clásicos podemos decir que esas tensiones son las que se producen a partir de un brusco cambio y de una nueva asimetría producida en los pares individuo-comunidad y público-privado.

a) *Crisis de las identidades colectivas.* Este fenómeno puede asociarse con el pasaje de los partidos burocráticos de masas a los

<sup>53</sup>. En ese sentido es de hacer notar que la creación artística, la literatura, la utilización o disfrute del tiempo libre, se desenvuelven sin regulación alguna. Hay prácticamente ausencia de una política cultural desde el Estado -al menos en los

profesionales electorales. Esto trae aparejada la consiguiente pérdida de su capacidad para conformar identidades colectivas. El transformarse en partidos *catch all* los vuelca al pragmatismo, al cálculo, a la eficiencia y los aleja de toda posibilidad de conformar entusiasmos e identidades colectivas. Si bien los electorados se hacen más independientes, autónomos, menos controlables y expuestos a las presiones de las oligarquías, también -como señala Panebianco-, en esta situación, el ciudadano queda más solo y desorientado.

Esta pérdida de capacidad identificatoria de los partidos es reforzada por la forma en que se produce la transición a la democracia -como fundacional- como negación de toda una tradición democrática previa y la existencia de una identidad previa negativa que hay que olvidar, como por la posterior reconversión económica realizada como drástico corte con el Estado benefactor y la excluyente apuesta al mercado. Las contradicciones mantenidas a lo largo de décadas se expresan en una ruptura que liquida un estilo donde las identidades se formaban en un arco de homogeneización, de primacía de lo colectivo sobre lo individual; la práctica política y la adscripción a una cultura de clases se enmarcaba en un contexto ideológico y en un referente utópico para el cual la historia marchaba de una manera lineal y ascendente. La identidad se constituía a través de socializaciones donde la suerte del sujeto aparecía ligada a organizaciones que trascendían lo individual: la clase, el partido, la fábrica, el sindicato, ámbitos generadores de amplias redes de solidaridad y de compromisos colectivos, claro que dentro de un marco donde prevalecían componentes que tendían a la uniformidad, al disciplinamiento y al dogmatismo.<sup>54</sup>

Esta ruptura de la matriz político-cultural del nacionalismo popular y de las ideologías sociales hace que los individuos deban resolver la cuestión de qué es ser moderno y cuál es el sentido del cambio que se produce ante sus ojos.<sup>55</sup> Deben hacer una dura

términos en que la conocimos de protección y regulación de la producción nacional, cuotas, fomentos, etc.-. Como señala R. Pérez Antón, sólo en materia ambiental se ha incrementado la intervención del Estado y las expectativas que la exigen y la justifican.", *op. cit.*, pág. 9.

<sup>54</sup>. Graciela Giangiacomo, "La construcción de Identidades Sociales. Un acercamiento al tema de la identidad desde el individualismo contemporáneo", **FLACSO** (mimeo), pág. 4, marzo de 1993.

<sup>55</sup>. Víctor Sukup señala que el nuevo pragmatismo lleva hasta sus últimas consecuencias, adaptando sin eufemismos su política interna y externa a la lógica de

elección entre su adaptación al discurso del mercado –estableciendo una suerte de ruptura con su pasado y anteriores valores– o rechazar el nuevo modelo en una suerte de resistencia sin futuro. Por momentos, el debate parece polarizarse entre una drástica opción en favor de la modernización y una visión “nostálgica” que frenaría los cambios imprescindibles a la modernidad, un mensaje que para esta última se descifra como el “hemos vivido equivocados”. En este marco, el *vacío ideológico* que se hace presente genera un desasosiego tal que quien lo padece pierde la razón para otorgar sentido a su vida personal y comunitaria.

Esta contradicción requiere incorporar la variable generacional, porque hay sectores que han nacido en el individualismo competitivo y no perciben la ruptura producida, o para quienes el mundo de la pérdida de utopías, de la transpolítica, de las elecciones múltiples, es una experiencia natural, mientras que para otros la ruptura es crucial.<sup>56</sup> Lo cierto es que la pérdida de las utopías sociales facilitó la ofensiva ligada a elaboraciones neoliberales que apuntaron a mostrar el triunfo de la economía de mercado y la democracia liberal como “el fin de la historia”, como negación del Estado benefactor. En esta operación convergieron diversos discursos: para F. Fukuyama, la humanidad habría descubierto el sistema político-económico-social que la puede expresar y conducir hacia el progreso indefinido, disolviendo los conflictos e igualando las oportunidades. A partir de ahora las luchas se harían exclusivamente en términos de espacios económicos, mercados y tecnologías.<sup>57</sup> La historia no aparece regulada por una racionalidad interna de carácter inequívoco; sus desenlaces son imprevistos o provisorios. Lo que da sentido al proceso histórico es la racionalidad instrumental, la razón técnica.

los poderes dominantes; considera que es “una ruptura bastante abierta con las tradiciones del movimiento”, en **El Peronismo y la Economía mundial**, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1992.

<sup>56</sup>. Como señala Lawrence M. Friedman, el nuevo individualismo “es agudamente diferente del individualismo del siglo XIX, que adjudicaba un valor mucho más alto al autocontrol y la disciplina, a los valores tradicionales y a las normas de grupo.”, en **Ahora Elijo Yo**, *op. cit.*, pág. 12.

<sup>57</sup>. Francis Fukuyama, “¿El fin de la historia?”, en **Pág. 12**, 24 sept. 1989. Una crítica a estas formulaciones en, A. Arroyo, R. Borda y D. Bresci y otros, “Apostar a la vida del pueblo”, núm. 10, **Nuevas Voces**, Centro Nazaret, Buenos Aires, oct. 1991, págs. 1-22.

La caída del bloque del Este facilitó esta operación discursiva ya que toda perspectiva social o solidaria pudo ser identificada con “lo viejo”, “lo nostálgico” o “lo estatista”. El derrumbe del socialismo posibilitó mostrar al capitalismo liberal con una imagen triunfalista, como el único modelo económico viable, y su realización confundida con las prescripciones del capitalismo salvaje. La crisis de los nacionalismos populares permitió al neoliberalismo intentar reformular una conciencia histórica contra la dominación, mostrando a las políticas proteccionistas y de no alineamiento como las únicas causales de la crisis. Es que para el liberalismo –tanto para el viejo como el nuevo– esta crisis estaría en el origen del nacionalismo popular, en el modelo de sustitución de importaciones y en las políticas autonomistas.

Se buscó legitimar la historia liberal previa conectando todo sentido del cambio al momento próspero de inserción en el primer mundo, el período de 1880 a 1930, para realizar una suerte de ruptura y expiación respecto del modelo estatal constituido entre el '40 y el '80, y cuyos resabios impedirían la ansiada meta de “entrar en el mundo”. Con la emergencia del Estado social habría comenzado “la decadencia argentina”, tanto en el plano de las relaciones internacionales como en el económico-productivo (C. Escudé, 1991). La aceptación del capitalismo salvaje coincidiría con el pragmatismo como filosofía que trivializa y disuelve núcleos doctrinarios. La crisis de las ideologías le permite al neoliberalismo postularse como la única opción válida frente a posiciones presentadas como inmovilistas o defensivas de intereses sectoriales, lo cual es reforzado por posiciones políticas que tienden a cristalizarse en ese pasado, sin aceptar ninguna novedad. El vacío ideológico generado por la ruptura más que por la superación hace que la quiebra de concepciones compartidas desmotive políticamente, genere apatía y retraimiento.

b) *Privación relativa y anomia.* La segunda contradicción cultural tiene que ver con los consumos y aspiraciones de movilidad social que se despiertan en este nuevo modelo, pero cuando ya se vuelve difícil la reiteración de identidad de pertenencia a través de mayor participación y por “más política”. En su conjunto, las políticas vinculadas al Estado social entrelazaban una serie de

efectos en la relación entre identidades colectivas e individuales. Pero a partir de las políticas de ajuste, la cultura de masas instala en la sociedad una tensión *entre lo que el modelo postula y lo que en realidad posibilita*. La privación relativa tiene que ver con este distanciamiento entre el aumento incesante y la diversificación de las demandas y el debilitamiento o reducción de las posibilidades concretas de su acceso. Cuanto más amplia es la curva, mayor también es la privación relativa y las proclividades a adoptar comportamientos anómicos.

Durkheim describió el fenómeno de la anomia como el deterioro de las reglas morales, de los principios culturales y de las normas más básicas de conducta de la sociedad. Una vez derribadas estas barreras, los impulsos humanos más primitivos se desatan sin control. Esta surge cuando necesidades esenciales como la supervivencia, la identidad, autoestima y realización no se satisfacen. “La anomia se refleja en las ciudades, por un lado, en los signos tangibles de la desorganización del tejido social, como la ruptura del hogar, y en los altos índices de conductas aberrantes, como el crimen implacable y la violencia maligna y sin sentido.”<sup>58</sup>

Los medios de comunicación alientan un hiperconsumo y las economías de ajuste generan amplios bolzones de pobreza coartando las aspiraciones de ascenso social de vastos sectores, mientras que, a la vez, en otros sectores minoritarios se concentra la riqueza. Estas circunstancias reafirman los sentimientos hacia el “ghetto” (tanto de “integrados” como de “excluidos”) que alientan la fragmentación y descomposición del tejido social. Hoy podría decirse que hay costos crecientes para el acceso a “la buena vida” relacionada con el consumo, y para la clase media, el interrogarse sobre cómo hacer para disfrutar de la vida trabajando el doble y sin que ello alcance para acceder al estilo de vida de referencia. Se conforma una sociedad dual, en donde parte de los estratos medios tienden a declinar y se congelan las perspectivas de movilidad social ascendente. Sobre la comprobada ausencia de los servicios sociales básicos del Estado en los sectores de menores ingresos se construye un discurso de un individualismo dogmático que deja a

<sup>58</sup>. Marcos Rojas, **La ciudad y sus desafíos**, Espasa-Calpe, Madrid, 1993, pág. 104-5.

cada persona librada a su propia suerte, resintiéndolo el tejido social y las redes comunitarias de solidaridad. Se exaltan la codicia y la avaricia como virtudes sociales, con el convencimiento de que “los vicios privados generan la virtud pública”.<sup>59</sup>

Esta contradicción genera tensión entre la incitación permanente al consumo como síntesis de la buena vida y su acceso concreto. La frustración que se produce entre estímulos de primer mundo pero salarios del tercero influye, sin embargo, para que esta tensión no derive necesariamente en comportamientos políticos de movilización y protesta, sino en conductas individuales anómicas, como drogadicción, alcoholismo juvenil, violencia urbana o tendencias autodestructivas.<sup>60</sup>

Los adolescentes jóvenes que crecen en este ambiente experimentan esta contradicción: aspiraciones al consumo generadas por los medios que asocian el ser alguien al poseer, pero a la vez sin los recursos que exige la lógica del mercado. “Aquí están dadas las mejores condiciones para que prolifere este subsector de la economía informal que es la economía ilegal de drogas, prostitución, delincuencia, la cual puede ofrecer mejores condiciones de trabajo, de ingreso, de identidad (la de la pequeña comunidad, el grupo, banda) que los puestos ofrecidos por la economía informal urbana.”<sup>61</sup>

c) *La comunidad perdida*. Por último, la fuerte prédica individualista del mensaje hegemónico confronta con matrices de socialización previas. Si bien hay mayor pluralidad, subjetividad y reforzamiento de responsabilidades individuales, esta fuerte invasión del eficientismo y economicismo produce conflicto entre la ética vinculada a la eficiencia, competitividad y realización individual y la asociada a la equidad y a la comunidad; entre la homogeneización por imágenes y mensajes de los “media”, que transmiten la fuerte impronta de una cultura donde se exaltan el mérito y la selección por exclusión y las propias tradiciones y valores culturales locales. El discurso del mercado y del antiestatismo acérrimo es una

<sup>59</sup>. P. Bustelo, *op. cit.*, pág. 31.

<sup>60</sup>. Eduardo S. Bustelo, “La producción del estado de Malestar. Ajuste y política social en América Latina”, *op. cit.*, pág. 45.

<sup>61</sup>. E. Tenti Fanfani, *op. cit.*, pág. 255.



posición que, como dice N. Lechner, choca “contra una cultura política fuertemente influida por las solidaridades de la tradición familiar y comunitaria o por las seguridades que brinda un Welfare State, por precario que haya sido su desarrollo en América Latina”.<sup>62</sup>

El debilitamiento de referencias comunitarias amplias muestra que nos encontramos ante procesos de modernización cultural que han llevado a una notoria diferenciación y fragmentación de los modos de vida y a un debilitamiento y disolución de las representaciones colectivas. Hoy en día la búsqueda de comunidad es más angustiante en la medida en que la fragmentación de los espacios y tiempos diluye las identidades colectivas.<sup>63</sup> En consecuencia, la comunidad perdida no es solamente política y socio-económica sino también cultural.<sup>64</sup> Es la pérdida de la comunidad englobadora anteriormente asociada a la nación o a la clase y a la acción del Estado, que otorgaba sentido al sacrificio, a la solidaridad y al proyecto colectivo.

De esta manera, el mundo cultural del Estado benefactor ha quedado rebasado, y con ello, una serie de valoraciones y sentidos de lo público. El quiebre de entidades colectivas, junto a la extendida privación relativa, constituye los ingredientes de una crisis cultural que acompaña la emergencia del individualismo competitivo generando interrogantes: ¿podrá superarse la crisis de identidades colectivas sin volver a recuperar peligrosamente identidades “fuertes”?, y ¿es posible la constitución del lazo social sólo con el desencanto pragmático y la eliminación de toda otra perspectiva que trascienda el autointerés?

<sup>62</sup>. Norbert Lechner, *op. cit.*, pág. 88.

<sup>63</sup>. Norbert Lechner, “Reflexión acerca del Estado Democrático”, en *Leviathan*, núm. 2, 1992.

<sup>64</sup>. Andreas Schedler, “Condiciones y Racionalidades de la Concertación Social”, *FLACSO*, Documento de Trabajo, núm. 23, enero de 1992, pág. 74. El trabajo referido de N. Lechner es “A la búsqueda de la comunidad perdida”, *FLACSO*, Doc. de trabajo, núm. 2.



## CAPÍTULO 7

### PROBLEMAS Y DESAFÍOS DE LA MODERNIZACIÓN DE RUPTURA

*La transformación del paradigma.* En los últimos años el nuevo proceso de modernización produce en la Argentina un cambio estructural de la relación Estado-sociedad. Esta transformación comienza con la dictadura y la desestructuración del anterior Estado social, sigue durante los '80 con un período de transición a la democracia y profundización de la crisis del Estado de bienestar, y en los '90 la reforma del sector público hace que el Estado logre cierta eficacia y que el nuevo modelo comience a consolidarse. Parafraseando a Gramsci, podría decirse que a comienzos de los '90 lo viejo termina de morir y lo nuevo finalmente nace. El modelo fija los límites de lo posible y muestra una distinta relación del Estado con actores, instituciones y con la sociedad misma.

El escenario ha cambiado y las problemáticas también: se termina el ciclo de la política de masas, del movimientismo, del industrialismo sustitutivo, del neocorporativismo imperfecto y de la matriz de centralidad estatal.<sup>1</sup> Hay consolidación del régimen democrático liberal, mayor espacio de la sociedad civil, del pluralismo;

<sup>1</sup>. Sobre este último concepto ver de M. Cavarozzi, "El sentido de la democracia en la América Latina Contemporánea", en **Perfiles Latinoamericanos**, núm. 2, México, FLACSO, 1993, y de L. Paramio, "Consolidación democrática, desafección política y neoliberalismo", en **Cuadernos del ClaeH**, núm. 68, 1993/1994.

se pasa al libre mercado, a los nuevos movimientos sociales y al individualismo competitivo. Para Manuel Garretón este cambio significa el pasaje del modelo de acción colectiva revolucionaria y el paso de una política de corte ideológico y heroico, es decir, totalizante, a una política que acepta el carácter incierto, ambivalente, debatible, y por lo tanto limitado de esta dimensión de la acción social.<sup>2</sup>

El eje del cambio al nuevo patrón de relaciones Estado-sociedad puede sintetizarse de la siguiente forma: hay mayor determinación de lo económico sobre lo político, de lo transnacional sobre lo nacional y de lo individual sobre lo colectivo. Se produce el cambio del paradigma del capitalismo organizado, keynesiano -en términos de arreglo estatal del conflicto capital-trabajo e influencia del Estado-nación en la regulación general de la sociedad-, al capitalismo desorganizado, neoliberal, caracterizado por la extensión que alcanza la economía de libre mercado, donde el Estado ya no logra más éxito en el manejo autónomo de su economía, se desentiende y flexibiliza el conflicto capital-trabajo, y hay un fuerte desarrollo de la industria de servicios y separación del capitalismo financiero del industrial.

Así como en las décadas del '30 y '40 la crisis mundial, el surgimiento de nuevos actores o la redefinición de sus antiguos roles produjeron un cambio de articulación Estado-Sociedad que dió lugar al Estado Social, ahora también se manifiesta un nuevo cuadro constituido por grupos económicos, elites políticas profesionalizadas, tecnocracias, medios de comunicación, ong's, consultoras, organismos internacionales de crédito, asesoramiento y financiamiento, nuevos movimientos sociales, etc. Se trata de una sociedad que se complejiza e incorpora otros actores no tan agregados ni politizados como los de la anterior. Donde crece una conciencia ambientalista y una regulación del Estado en este sentido, tal vez en el único plano en que crece la regulación pública. A su vez, la emergencia de lo que se conoce como intereses o derechos difusos (medio ambiente, género, consumidor, no discriminación, minorías étnicas, sexuales, etc.), plantea difíciles problemas de interpretación para el ideario liberal garantista clásico.

<sup>2</sup> M. Garretón, "Aprendizaje y gobernabilidad en la redemocratización chilena", en *Nueva Sociedad*, núm. 129, nov-dic. 1993, pág. 157.

En este marco, las reformas se orientan al achicamiento del Estado empresario, a otorgar mayor capacidad de elección al usuario y a reducir los costos laborales e impositivos al mundo empresario.<sup>3</sup> El Estado pierde protagonismo en la redistribución y regulación de bienes sociales a la vez que se modifican las relaciones de poder: declina el del sector trabajo y popular organizado y el de las ideologías sociales, y crece el vinculado a la información, al capital, a los medios de comunicación y a lo transnacional. Desaparece el modelo de la sociedad de clases y aparece el vinculado al consumo individual.<sup>4</sup>

El nuevo Estado no se caracteriza por una orientación al desarrollo y a la distribución, sino que refuerza su rol fiscal, de responsabilidad monetaria (asumir el costo financiero de la deuda externa, producir el saneamiento de empresas públicas para su privatización) de la reconversión y constituirse en garante de equilibrios macroeconómicos. Como señala N. Lechner, asume el costo político de una drástica reducción de los servicios públicos, o su descalificación, quedando orientado a políticas focalizadas y asistencialistas, pero sin poder contrarrestar la creciente desintegración social que genera el avance del mercado.<sup>5</sup>

La reducción del Estado también implica algunas ventajas, más allá de la estabilidad macroeconómica alcanzada: disminuye la ineficacia burocrática, se eliminan algunas fuentes de corrupción vinculadas al contratismo y a los *reent-seeking*, se debilita la mentalidad rentista y estimula la iniciativa social. El modelo neoliberal supone una fuerte intervención del Estado para contener reivindicaciones sociales e imponer la liberalización de los mercados a los sindicatos (leyes laborales) y a los empresarios (política crediticia, monetaria e impositiva). Estas políticas, en algunos casos, en América Latina se llevan a cabo bajo dictaduras, o como en este caso en

3. Como dice E. Tenti Fanfani, el fin de la faz "keynesiana" o "populista y distribucionista" del Estado contemporáneo. En "Cuestiones de exclusión social y política", en A. Minujín, **Los Excluidos**, Unesco, pág. 244.

4. Ver al respecto la caracterización de la sociedad posindustrial o sociedad programada en A. Touraine, en **Crítica a la Modernidad**, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 1994.

5. Norbert Lechner, "El Debate sobre Estado y Mercado", **Nueva Sociedad**, núm. 130, 1991, pág. 83.

la Argentina, bajo regímenes presidencialistas con alta concentración decisional en el Poder Ejecutivo.

En este proceso de cambio, el Estado y los grandes pilares de la sociedad de masas que habían dado lugar a movimientos políticos de incorporación declinan (la escuela, el sindicato, la burocracia, la empresa pública, la fábrica y el servicio militar). Si el Estado, sobre todo en su etapa social, había engendrado todo un conjunto de organizaciones de masas y prácticas uniformadoras, las que hicieron que la nación-Estado fuera una macro-organización en mayor grado de lo que antes había sido, ahora las políticas de desregulación y privatización hacen que estas organizaciones reduzcan su influencia: los sindicatos, la burocracia, la educación pública, los partidos desvinculados de organizaciones de masas y particularmente las fuerzas armadas.

No sólo se produce la crisis del Estado de bienestar y de la matriz de centralidad estatal sino su suplantación por otra, la neoliberal, o matriz mercado céntrica, de acuerdo a M. Cavarozzi, que da lugar al predominio de la diferenciación sobre lo homogéneo y de la racionalidad instrumental sobre la sustantiva. Pero esta crisis del Estado de bienestar y superación coexiste con una crisis más profunda que es la del mismo Estado-nación, donde se asiste al cuestionamiento del grado de autonomía o soberanía del que éste gozaba o de que estaba formalmente dotado. Y esto es producto de la emergencia de tareas y obligaciones que sobrepasan las posibilidades de un solo Estado (política de transporte, de comunicaciones, de medio ambiente, seguridad, droga), de manera que los Estados han debido adaptarse tanto a la competencia de otros actores como a una reducción parcial de sus soberanías. Pero, además, ello es producto -como señala M. Mols- de que los grandes competidores de los Estados nacionales son las organizaciones internacionales, desde el sistema de Naciones Unidas, PNUD, Fondo Monetario, Banco Mundial, y los actores transnacionales que determinan por todas partes y cada vez más los fenómenos de la política internacional y actúan de manera independiente de las instancias o permisos estatales.<sup>6</sup>

<sup>6</sup>. Manfred Mols, "La sociedad del mañana", en **Cuadernos del Claeh**, Montevideo, núm. 68, 1993/94, pág. 31.

A esta erosión de la soberanía nacional contribuye el proceso de creciente interdependencia que debilita las fronteras (para los flujos financieros, comunicacionales, de capitales, personas) y genera movimientos aparentemente contradictorios: hacia la delegación de competencias y funciones, por un lado, hacia unidades públicas menores- y hacia la recentralización en un nivel supranacional por el otro. Hay una mayor relevancia de los gobiernos municipales, y una fuerza que opera en el sentido contrario, a lo supranacional. Ambas corrientes “hacia abajo” y “hacia arriba” reflejan este socavamiento del Estado-nación (Benedicto, 1991:28).

Ahora bien, este socavamiento de la soberanía del Estado nacional como fenómeno generalizado, aquí en Argentina, se vio agravado por el endeudamiento y las estrategias llevadas a cabo para su negociación, en los '80 las que generaron una brusca y fuerte reducción de esos márgenes de autonomía frente a los organismos internacionales. De allí que haya algo de paradójico en esta transformación, porque, si por un lado, en estos últimos cuatro años se ha logrado mayor capacidad del gobierno para disciplinar actores en términos de someterlos a las fuerzas del mercado, por otro, este proceso ha generado pérdida de soberanía en favor de los organismos internacionales.

Esto se refleja en una efectiva transferencia de toma de decisiones de áreas vitales de la economía y de la política a una alianza de organizaciones financieras internacionales, grandes corporaciones de países industrializados y grupos económicos locales. Se produce así una erosión del poder del Estado nacional y las limitaciones a su soberanía que son reforzadas por la movilidad del capital, de las empresas, del *management* y del staff profesional. Parte del proceso de decisión público es transferido a los acreedores y la creciente privatización e internacionalización, significan que un incremento proporcional de la actividad económica ha salido del directo control del Estado y que esta actividad económica se ha traspasado al mercado en términos muy concentrados y oligopolizados.

A diferencia de los anteriores patrones de relacionamiento con las sociedades desarrolladas, el de dependencia financiera significa -como señala C. Franco- la conversión de los Estados demo-

cráticos de la región en objetos directos del control internacional. “La transferencia por la mayoría de los gobiernos de la región de sus facultades para definir las orientaciones de las políticas económicas y sociales a los organismos multilaterales -facultades que formaban parte de la soberanía nacional de los Estados- remitió al exterior el manejo de los instrumentos claves para la dirección del desarrollo económico y la configuración de la estructura productiva como del perfil de la estructura social y los mecanismos de integración de la sociedad.”<sup>7</sup>

Con este cambio, la Argentina se hace más previsible y homogénea de acuerdo con los estándares internacionales dominantes. Pierde su anterior atipicidad y sus clivajes políticos también comienzan a tener cierta similitud con referencias regionales y nortatlánticas. Declina la tradicional rebeldía de sus sectores populares así como la crónica inestabilidad política y económica. Se constituye como un mercado emergente a mediados de los '90 consolida un nuevo modelo político cortándose con las crisis cíclicas.

Pero esta deconstrucción del Estado social por los ajustes y la ola neoliberal genera interpretaciones diversas y un cierto grado de ambigüedad y debate. Entre la promesa del nuevo modelo de lograr estabilidad, crecimiento y acercamiento a los estándares de vida del primer mundo y la crítica por dualismo social, formalismo democrático y entrega del Estado; entre la necesidad de preservar la estabilidad económica obtenida y los requerimientos de una más equitativa distribución del ingreso. Se genera ambigüedad sobre el contraste entre indicadores económicos y sociales, entre la estabilidad democrática alcanzada y la desafección de la política de los ciudadanos; entre el reconocimiento internacional alcanzado como nuevo mercado emergente y la pérdida de identidad colectiva. Se trata de la tensión entre la fuerte apuesta gubernamental a este cambio considerado como el único posible y la incertidumbre respecto de una alternativa.

Este proceso de transformación se encuentra a su vez a mitad de camino. Parte de los interrogantes tienen que ver, entonces, con cómo se completa este modelo. Terminada la etapa “severa”

7. Carlos Franco, “Visión de la Democracia y Crisis del Régimen”, en *Nueva Sociedad*, núm. 128, nov-dic. 1993, pág. 60.



del ajuste, o “difícil” de la modernización, el plan llega a un techo de consenso y nuevos temas se incorporan a la agenda. Como si se llegara a un nuevo umbral donde ya no bastara con la estabilidad, emerge la cuestión social (desempleo, crisis de economías regionales, de servicios públicos), pero ahora en un contexto internacional distinto y desfavorable, tanto por el distanciamiento creciente de los países centrales de las políticas neoliberales duras, como por el aumento de las tasas de interés en los Estados Unidos.

Desde esta perspectiva –de conformación del nuevo modelo pero, a la vez, de su incompletitud y conflictividad–, observamos tres problemáticas centrales con sus respectivos desafíos.

### 7.1 GLOBALIZACIÓN Y PÉRDIDA DE INTEGRACIÓN SOCIAL

La globalización no plantea contradicciones en términos similares a los del industrialismo sustitutivo, capital-trabajo, sectores rurales vs. industriales urbanos y su consecuente polarización política, si bien el capitalismo liberal no está ya amenazado, los procesos de inserción a una economía globalizada producen fragmentación interna y quiebra de la integración previa que posibilitaba el orden fordista. Al respecto, Norbert Lechner señala que “El fin del siglo está marcado por una gran tensión: el doble proceso de globalización y de fragmentación. Por un lado, asistimos a un proceso acelerado de globalización económica; la larga internacionalización de los mercados culmina en un nuevo Estado en que los circuitos productivos, comerciales, financieros y tecnológicos conforman una compleja red planetaria. (...) Por otro lado observamos una no menos poderosa tendencia a la fragmentación. Se acentúa la segmentación económica entre los países, pero más grave aún es la acelerada desintegración al interior de cada país.”<sup>8</sup>

Esto determina un nuevo tipo de problemática en donde la integración no está ya naturalmente dada por el funcionamiento del sistema productivo, y relaciona tres ejes en tensión: **eficiencia-equidad, inclusión-exclusión, y crecimiento-empleo.**

El Estado social en la Argentina reguló a escala nacional en dos áreas: en el desarrollo, fomentando el proteccionismo, y en el

<sup>8</sup>. Norbert Lechner, *op. cit.*, pág. 84.

bienestar, buscando asegurar la justicia social mediante la distribución, prestando servicios públicos tendientes a una mayor igualdad. Tuvo un rol empresario, impulsor del desarrollo, empleador y planificador con cierto éxito en la inclusión de la clase trabajadora al sistema político. Pero también fue una regulación excesiva y a la vez ineficiente, regulación pero en algunos casos falta de control. Una regulación excesiva porque concentraba toda la iniciativa, existiendo un fuerte prejuicio hacia la actividad privada, lo que alentó la burocratización y el normativismo. En esto participó de las características de la mayoría de los Estados de bienestar de no favorecer la iniciativa y la subjetividad de la sociedad civil.

A la vez, estaba vigente una planificación muchas veces separada de la implementación concreta y donde no se exigía contrapartida alguna a los actores beneficiados. A. Barbeito y R. Lo Vuolo señalan que, en la construcción y maduración del Estado de bienestar argentino prevaleció una visión de que la economía funcionaría permanentemente a niveles cercanos al pleno empleo, a través del ensanchamiento de la Administración Pública, con crecimiento sostenido en los salarios y productividad, presupuestos que fueron diluyendo en la Administración los conflictos derivados de las relaciones de producción.<sup>9</sup>

Durante este período se produjo un proceso de industrialización de corte antiliberal, a la vez que los liberales se mostraban antiindustrialistas.<sup>10</sup> Si se quiere reducirlo a una fórmula, podría decirse que el Estado de bienestar argentino logró cierto desarrollo industrial, integración social y territorial, así como participación de actores colectivos, pero poca eficiencia y alta discrecionalidad en la gestión pública. En el Estado de expansión ilimitada, la iniciativa política que aparecía como racionalidad sustantiva no respetó la racionalidad propia del proceso económico y la instrumentalización de la economía incrementó la polarización del sistema político destruyendo su capacidad reguladora.<sup>11</sup> Y esta situación fue

<sup>9</sup>. Lo Vuolo, Barbeito, **Una modernización excluyente**, Buenos Aires, 1993, pág. 147.

<sup>10</sup>. Desde otra perspectiva, Mariano Grondona hace una crítica por no haber sido liberal ese industrialismo, en **El Posliberalismo**, Planeta, Buenos Aires, 1992.

<sup>11</sup>. Norbert Lechner, "El debate sobre el Estado y Mercado", en **El Príncipe**, núm. 1, nov. de 1993, pág. 82.

agravada por los sucesivos interregnos militares ya que los golpes impidieron generar experiencia colectiva, anticipar con tiempo y desarrollar las respuestas adecuadas al proceso de globalización desde intereses nacionales.

Luego de la última dictadura se va a producir el complejo proceso de transición de un régimen autoritario a otro democrático, el cambio de régimen, pero la combinación de un ajuste heterodoxo con un ambiguo diagnóstico en el gobierno radical sobre la profundidad de la crisis del Estado que terminó por profundizarla sobre el final de la década. Esta ideologización facilitó la drástica modificación de las relaciones de poder que se produjo en los '80 entre elites económicas y sectores populares, entre organismos internacionales y el Estado. Algunos autores sitúan a este momento como el punto culminante de la crisis del Estado de bienestar por la extendida conciencia que se alcanza de la pérdida de eficacia de los anteriores arreglos institucionales y económicos.

De esta manera, hacia fines de los '80 se genera una situación de alta volatilidad política asociada a la hiperinflación; falta de reglas de juego y creciente poder de los grupos económicos para condicionar al Estado actuando en una dinámica circular forzando devaluaciones, nuevos ajustes y transferencias de ingresos de sectores mayoritarios y productivos a sectores minoritarios y especulativos sin solución de continuidad. En este sentido, la estabilidad lograda a partir del Plan de Convertibilidad se convierte en un punto de inflexión revierte tendencias favoreciendo mayores niveles de previsibilidad frente a los sistemáticos desajustes y fracasos de años anteriores. Permite recuperar certezas cotidianas y su impacto es mayor cuanto más abajo se está en la pirámide social, ya que, mientras para algunos sectores la inflación podía ser una situación ventajosa para especular, para otros ponía en riesgo su misma supervivencia.

Esto permite comprender el nuevo consenso producido a comienzos de los '90 sobre el ajuste estructural y la constitución de una coalición mayoritaria. Es que en el período de las hiperinflaciones la sociedad se convertía -como dice Guillermo O'Donnell-, en un mundo del sálvese quien pueda, y entrar en el juego significaba, al mismo tiempo, reforzar las reglas sobre cuales se jugaba.

Guillermo O'Donnell dice que en ese mundo el fenómeno primario, básico, era la pérdida del sentimiento de solidaridad, la desolidarización: "Cada agente racional actúa a nivel de desagregación y con el horizonte temporal que juzgue más eficaz para sus jugadas defensivas. El horizonte temporal adecuado es el de cortísimo plazo: ¿qué sentido tendría sacrificar ganancias a corto plazo por otras a largo plazo cuando la situación futura del mundo es francamente impredecible y abstenerse de maximizar las ganancias de corto plazo podría provocar pérdidas fuertes?"<sup>12</sup>

El nuevo modelo establece reglas de juego aceptadas por aquellos actores con posibilidades de patear el tablero, consolida el modelo de acumulación orientado al sector externo, conformando un acuerdo de la clase política con el *establishment* que pasa a ser duradero, incluso que va más allá del menemismo. Se constituye un nuevo orden, y ello es decisivo en la medida en que existía aún el riesgo de una situación entrópica, de empate entre actores de carácter circular. Asimismo, se recupera el crecimiento luego de largos años de tasas negativas, la afluencia del crédito internacional y una nueva cultura fiscal.

Pero esta política también suscita problemas de desempleo estructural, reprimarización de la producción, alta dependencia de las fluctuaciones de las tasas de interés internacionales, desarticulación de las economías regionales y aumento del déficit comercial. Si bien hay subsidiariedad también hay pérdida de solidaridad (declinación de servicios públicos, en salud, educación y seguridad), así como pérdida de control sobre servicios públicos privatizados. La mayor confianza del crédito internacional no es acompañada por inversión de riesgo y de un crecimiento con derrame sobre el conjunto social, lo que muestra que, si bien el mantenimiento de los equilibrios macroeconómicos aparece como clave, no asegura por sí solo el mejoramiento de las condiciones de vida de vastos sectores.<sup>13</sup>

<sup>12</sup>. Guillermo O'Donnell, "Estado, democratización y ciudadanía", *Revista del Claeh*, Montevideo, núm. 98, 1994, *op. cit.*, pág. 80.

<sup>13</sup>. Después de tres años de privatizaciones, de corte de tarifas y recortes del gasto, el presupuesto es balanceado, la inflación ha caído de cuatro dígitos a menos del 12%, la economía ha crecido desde un 8% desde 1991 y miles de millones en inversiones han entrado, pero también los costos sociales han sido altos: pérdida de cientos de miles de trabajos que han salido del gobierno federal, muchas

El ajuste estructural da lugar a una economía estabilizada y a un medio ambiente favorable para la inversión pero, al mismo tiempo, a un crecimiento que reduce exportaciones, disminuye las posibilidades de entrada al mercado de trabajo y concentra la riqueza. Todo esto hace continuar un proceso ya iniciado desde fines de los '70 de pérdida de integración social, expresado en el fuerte contraste entre los que participan de los beneficios de la modernidad y los que se encuentran condenados a la miseria.<sup>14</sup> No es el dualismo tradición/modernización, clase trabajadora/burguesía, sino entre ricos y pobres, entre "movicom", "country", seguridad privada y "ghettos" suburbanos de marginados del crecimiento, entre incluidos y excluidos.

La exclusión se agrava por el contraste entre esta pobreza y los sectores que se modernizan y viven como en el primer mundo; hay una parte de la sociedad que se postindustrializa y otra que se retraditionaliza. Es una exclusión que genera costos sociales irreversibles, así como dificultades de los excluidos para volver a entrar (A. Minujín, 1990). A su vez, los nuevos pobres deben conservar puertas afuera estilos de clase media y la reestructuración socio-espacial provocada por las políticas de ajuste hacen que la visibilidad de la pobreza, a pesar de su agravación objetiva, haya disminuido y aumentado la visibilidad de la riqueza.<sup>15</sup>

La paradoja del nuevo modelo de acumulación es que buenos indicadores económicos no necesariamente significan buenos indicadores sociales. Aquí se muestra la escisión, el modelo no derrama sobre el empleo y el crecimiento de los grupos económicos predominantes, no tiene una correlación directa con la distribu-

firmas del sector privado han cerrado y cerca del 18% de la fuerza de trabajo es desempleada o subempleada. Menos de la mitad de ésta recibe un ingreso muy bajo: el impacto sobre la clase media, deterioro de educación y servicios públicos, profesionales sin lugar, villas y barrios pobres, el gobierno no tiene esquemas nacionales de ayuda a madres solteras, de cuidado a los viejos, y a la vez, fuerte contraste con la riqueza de la elite. En, "Argentina, The other side of the halo", **The Economist**, February 12-18, 1994, pág. 38.

<sup>14</sup>. Cerca de 14 millones ganan menos de lo necesario en relación con el valor de 3 la canasta familiar, es decir, el 40% de la población (INDEC, 1990). Ver al respecto de Floreal Forni, "La pobreza en la Argentina: dimensiones de una nueva realidad", en **América Latina y la Doctrina Social de la Iglesia. Pobreza y desarrollo integral**. Peter Hunermann y Juan Carlos Escannone (en colab. con Margit Erkholt), Ed. Paulinas, Buenos Aires, 1993, Tomo 3.

<sup>15</sup>. Lo Vuolo, **Una modernización excluyente**, *op. cit.*, pág. 147.

ción y movilidad social ascendente de amplios conjuntos. A diferencia de la última transición industrial, los períodos de reactivación económica no se traducen en mayor demanda laboral. Más crecimiento y aumento de la productividad ahora no son sinónimos de más empleo sino que parecen combinarse con aumento de la desocupación, segmentación del mercado laboral y disparidad de ingresos. La fuerte competencia externa y nuevas tecnologías vuelven excedente la mano de obra ocupada y el desempleo tiene un impacto directo en el tejido social, en las familias y en el aislamiento de las personas.

La pérdida de cohesividad de la sociedad aparece, entonces, como una problemática y desafío de importancia tanto para una racionalidad de eficiencia general de la economía como de equidad a garantizar por el Estado.<sup>16</sup> La idea de eficiencia enfatizada en el nuevo modelo resalta en un primer plano, la capacidad del Estado de hacer cumplir reglas para los actores, de adquirir la suficiente racionalidad instrumental para esta tarea de incorporación a una economía globalizada, pero, por otra parte, también no debe dejar de introducir la cuestión de la equidad por dos razones: cierto consenso sobre el deber del Estado de asegurar la equidad en la sociedad y porque la mayor o menor integración social tiene una correlación positiva con la mejora de la productividad y competitividad general de la economía.<sup>17</sup>

En el primer caso, *la búsqueda de la eficiencia de la economía* es exigible al Estado para constituir un orden económico y lograr previsibilidades mínimas. Esta búsqueda que aparece como condición insoslayable para la articulación a una economía globalizada, bajo la estrategia de la apertura económica para aumentar la competitividad local por presión de la competencia externa, no obstante, genera interrogantes. Por un lado, porque el sector pro-

<sup>16</sup>. Como señala E. Faletto, que en el plano social el problema más grave de los países latinoamericanos "es la crisis de sus formas de integración interna que se expresa en un alto grado de inequidad social. Esta inequidad no sólo se manifiesta en términos de diferencias en la distribución del ingreso, sino en profundas diferencias de modos de vida y ausencia de valores compartidos que constituyen principios de identidad nacional". Enzo Faletto, "La función del Estado en América Latina, *Revista Foro*, núm. 23, Abril de 1994.

<sup>17</sup>. Ver al respecto el desarrollo de esta ecuación en los trabajos de L. Thurow, 1992, M. Albert, 1992, y R. Reich, 1991.

ductivo empresario que gana posiciones es el de servicios y las industrias que avanzan tienen un grado de componente importado creciente. Los actores económicos principales crecen, pero muestran una conducta adaptativa sobre orientaciones de los países centrales más que innovativa en lo tecnológico o para constituir un núcleo de desarrollo endógeno.<sup>18</sup> Se hacen eficientes pero a costa de someter a sus proveedores a la competencia y reducir sus costos laborales a través de la flexibilización (la vía fácil de bajar costos haciendo desaparecer derechos), lo cual no ayuda a aumentar la productividad, ni la equidad.

La orientación de los flujos de capitales externos a invertir en servicios públicos privatizados o rubros muy específicos de producción de alimentos, créditos para el consumo, no lleva a integrar campos de actividad de competencia o producción de bienes transables. En realidad, la estrategia aperturista para aumentar la eficiencia de la economía no reformula un núcleo empresarial orientado tradicionalmente por altas ganancias en plazos cortos y de carácter especulativo, no promueve una cultura industrial, de inversión productiva y del trabajo.<sup>19</sup> Esta clase empresarial continúa manteniendo una alta dependencia externa y se muestra poco propensa a facilitar el involucramiento de los trabajadores en la empresa o la concertación con el sector trabajo.

Y dado que la creación de nuevos puestos de trabajo muestra, en el nuevo patrón productivo, el predominio del saber y la necesidad de capacitación, si esta orientación no se replantea, los niveles de integración en el futuro serán menores. En la medida en que el acceso al mercado de trabajo dependa cada vez más de la capacitación técnica y de la especialización, se requerirán programas de reentrenamiento y reciclaje laboral, incrementar el valor y potencialidades que los ciudadanos puedan agregar a la economía global, promover sus habilidades y capacidades y perfeccionar los

<sup>18</sup>. Ver de Hugo Nochteff, *op. cit.*, pág. 45.

<sup>19</sup>. En realidad sería una continuidad de la hipótesis de J. Sábato señalada en su trabajo sobre la clase dominante en la Argentina, de rasgos especulativos, de inversiones varias, muy articulada al sector externo que se constituyera desde fines del siglo pasado. Ver Jorge Sábato *La Formación de la clase dominante en la Argentina*, Buenos Aires, 1988. Ver también Hugo Nochteff, 1994.

recursos para compatibilizar esas habilidades con los requerimientos del mercado mundial.<sup>20</sup>

Esta vinculación de la calidad en la educación con el empleo y el aumento de la productividad proporciona un núcleo de interpretación para reorientar esta búsqueda de la eficacia de la economía en un sentido distinto de la derivada exclusivamente de la apertura externa, donde necesariamente debe introducirse un rol más activo del Estado como orientador y promotor de determinadas líneas de industrialización, en la constitución de una red productiva más densa e integrada, en la concertación sectorial y vinculación con la economía de solidaridad o con el "tercer sector".<sup>21</sup>

De esta manera, la estructura económica que se conforma, al no constituir redes productivas densas sino muy dependientes del exterior, corre el peligro de que en el futuro los políticos no puedan reclamar salarios altos, porque de verdad no se podrán pagar, o escuchar demandas de ocupación plena, porque no las habrá, o de los egresados universitarios por incorporarse a tareas creativas, porque tampoco existirán.<sup>22</sup> Si esto es así, la menor integración social hará crecer el número de individuos sobre los que nadie se ocupe y que no tengan nada que perder. El avance del número de perdedores también elevará los niveles de inseguridad social de los ciudadanos y la altura de las paredes que separan unos sectores de otros. De allí que, en un marco de vinculación a la economía globalizada, el peligro no es tanto el potencial cuestionamiento al patrón capitalista de organización, como que los grados de desintegración y violencia social aumenten.

<sup>20</sup>. Robert B. Reich, **El trabajo de las naciones. Hacia el capitalismo del siglo XXI**, Vergara, Buenos Aires, 1993, pág. 18.

<sup>21</sup>. Nos referimos con este último concepto a la elaboración teórica que realiza L. Razzeto, 1990 y F. Forni, 1991, vinculada a la emergencia de microemprendimientos y nuevos tipos de cooperativas en sectores populares.

<sup>22</sup>. Esto no sucede sólo en Argentina, como señala Tironi para el caso chileno. "¿Qué caracteriza al escenario social emergente? Básicamente una organización de la sociedad en donde coexisten, prácticamente sin tocarse, una tendencia modernizadora para elites cada vez más integradas al mundo internacional y una tendencia al empobrecimiento de una masa mayoritaria de la población, que para subsistir requiere cada vez más de la tutela del Estado. En **Revolución tecnológica y reestructuración productiva**, Grupo Editor Latinoamericano, Colección Estudios Políticos y Sociales, Buenos Aires, 1990, págs. 222/3.



Respecto de *la equidad*, durante el modelo anterior la problemática de la justicia social se vinculó al mundo del trabajo y al reparto solidario. El Estado benefactor se basaba en una economía de suma positiva, donde la justicia estaba apoyada en asignaciones universales vinculadas al salario y a la seguridad social. Este proceso logró conquistas significativas pero también hubo nivelación hacia abajo, poca importancia del esfuerzo individual y burocratización.

Ahora la justicia social, junto a un mayor control del gasto y de las asignaciones, tiene exigencias más precisas, y requiere de una explicitación mayor sobre los costos de las transferencias sectoriales. Pero la equidad en los '90, si bien no puede ser considerada de la misma manera que en el modelo sustitutivo, tampoco puede ser asociada sólo a la eficiencia macroeconómica al cierre de cuentas. De allí que deba tener en cuenta por una parte componentes más individuales y relacionarse con las oportunidades, con posibilitar sistemas mixtos de bienestar, mayor progresividad fiscal y desarrollar una visión más compleja y abierta de la justicia social con el reconocimiento de un mundo menos uniforme y con el esfuerzo de una política económica no exclusivamente comprometida con los equilibrios fiscales, sino también con los esfuerzos por el logro de mayor empleo y con la integración social.

El logro de la equidad también depende de las políticas sociales, de su cantidad y calidad. En este sentido, las políticas asistencialistas, como remedio para evitar desbalances sociales demasiado significativos provocados por los ajustes, se revelan necesarias e insuficientes, a la vez, ya que su rol tiende a consolidar la segmentación. Las políticas sociales, cuando son concebidas como complementarias y no como parte del núcleo duro de políticas integrales, lejos de combatir la pobreza la reproducen. La política social que apunta a paliar las consecuencias más agudas de la crisis en términos de las carencias nutricionales y sanitarias básicas es necesaria y, más aún, indispensable. "Pero cuando se constituye en el todo de las orientaciones y ejecutorias del Estado en esta materia, -dice C. Blanco- no tiene otro resultado que reproducir a los núcleos vulnerables en su extrema vulnerabilidad, porque no surgen perspectivas para que, una vez que el Estado deje de prestar

esa asistencia emergente, puedan desarrollarse en forma autónoma como sectores ciudadanos en plenitud de su capacidad.”<sup>23</sup>

El riesgo del asistencialismo es el de consolidar la exclusión, o de que “la política social se remita a ser el vagón de cola de todas las políticas, destinada a provocar lo que se ha llamado el “efecto ambulancia”, que consiste en que la política social va recogiendo los “muertos” y “heridos” que va dejando a su paso la política económica.”<sup>24</sup> De allí que se pueda afirmar que uno de los centros de una política destinada a erradicar la pobreza esté en la creación de condiciones para que pueda dotarse a la población joven de la formación profesional indispensable para insertarse productivamente en la actividad económica, dentro de los niveles de modernización que esté alcanzando la sociedad. “La formación profesional, vinculada al trabajo productivo y no como actividad meramente académica, se constituye en un elemento clave para vencer las inercias que conducen a la reproducción interminable de la pobreza.”<sup>25</sup>

Por otra parte, si bien últimamente se desarrollan políticas sociales de carácter promocional –del tipo microemprendimientos–, desenganchadas de una visión macroeconómica integradora de esta realidad del tercer sector, muestran escasa capacidad para insertarse con eficiencia en el mercado. En esas condiciones los microemprendimientos no sólo suelen ser “flores de un día”, sino que también generan nuevas dependencias hacia funcionarios y las organizaciones no gubernamentales.

La contradicción que se expresa entre política social y la equidad está marcada, a su vez, porque el gasto social va dirigido a los pobres estructurales o grupos de riesgo, pero el modelo es rígido respecto de la situación de los “nuevos pobres”, que son los que promueven la cuestión social (explosión de Santiago del Estero, movilizaciones de docentes, jubilados, profesionales, pequeños productores agropecuarios). Y si los muy pobres o grupos en riesgo escapan mediante changas y políticas focalizadas –ayuda ali-

<sup>23</sup>. Carlos Blanco, “La reforma del Estado y la política social”, **Revista del CLAD**, núm. 1, enero 1994, págs. 85-86.

<sup>24</sup>. *Ibidem*, pág. 95.

<sup>25</sup>. *Ibidem*, pág. 92.

mentaria, comedores escolares, estrategias de supervivencia y clientelismo político-, para el sector de los empobrecidos la ayuda social no puede llegar de este modo.

La mayor cantidad o eficacia de esta política social no puede evitar, por lo tanto, la movilización de protesta de los nuevos pobres y la pasividad de los pobres estructurales. Estos últimos actuarían como *free riders*, dado que la mayor agitación de los primeros promueve políticas focalizadas para los últimos. Esta situación promueve la desagregación de parte de estos componentes de la coalición mayoritaria, en la medida en que se hace menos gravitante la cuestión de la estabilidad. Estos sectores, a la vez, no pueden ser captados por la principal oposición sin proyecto o poco creíble para gobernar, lo que hace suponer el surgimiento de contingentes que tienen que ver con los impactos del ajuste, y que no son contenidos ni económica ni simbólicamente por los partidos mayoritarios, en términos de Germani: de masas en disponibilidad.

Sólo que, a diferencia de los procesos de integración política de los sectores medios a principios de siglo y de los trabajadores a mediados de éste, estos sectores no están excluidos del sistema político, no se reconocen a sí mismos como masas o sujeto, ni tampoco colocan como una cuestión central la temática del poder. Se trata de un conjunto social heterogéneo que hace difícil elaborar un discurso integrador para los mismos.

Por último, la respuesta a la pérdida integración social y a la problemática de la equidad, no es sólo un problema de mayor asignación de recursos en el gasto social, sino también de una *mayor eficacia en la asignación del mismo*. Este es el eje en que se plantea actualmente la discusión.<sup>26</sup> Esta falta de eficiencia es debida a burocratización, apropiación clientelar de una clase política que entra en un estilo de vida y nivel de consumo diferenciado respecto de sus representados, y a fenómenos de corrupción en los distintos niveles gubernamentales.

Lo cierto es que los problemas de asignación parecen ser hoy más graves que los del recorte del gasto, porque un aumento en el

<sup>26</sup>. Ver de Michel Crozier, **Cómo reformar al Estado. Tres países, tres estrategias: Suecia, Japón y Estados Unidos**, Fondo de Cultura Económica, México, 1992.

presupuesto de salud no significa necesariamente mejoras en los servicios. Aquí aparece el concepto de integración social vía eficacia. Se requiere de un Estado más eficiente en términos de adquirir mayor capacidad técnica, independencia, transparencia, lo cual tiene que ver con el mejoramiento de las formas de gestión de control como condición de la integración social.<sup>27</sup>

En resumen, la globalización muestra un fenómeno de pérdida de integración social que se expresa en términos universales: como desempleo estructural y xenofobia en Europa occidental; violencia urbana, drogadicción y declinación de la infraestructura social en los EUA, y aquí como dualismo, desempleo y creciente inseguridad urbana. Y si bien es difícil que estas tendencias generen movimientos sociales explosivos, como el de Chiapas en México, sin una convergencia entre eficiencia y equidad es posible que se consolide una sociedad escindida, que ponga en peligro aún los mismos objetivos de aumentar la eficiencia económica; donde podría producirse un proceso inverso, en donde la inequidad revierta negativamente sobre los niveles de eficiencia alcanzados.

## 7.2 CONSOLIDACIÓN Y CRISIS DE REPRESENTACIÓN

El anterior Estado en su faz democrática se orientaba al bienestar, al desarrollo económico “hacia adentro”, hacia la autarquía, y suponía una articulación privilegiada con entidades corporativas (sindicatos y empresarios, industriales y fuerzas armadas) legitimándose en el gasto público (inversión, empleo, desarrollo), en el crecimiento económico más o menos repartido. Se trataba de un modelo que articulaba las relaciones económicas, sociales y políticas y que implicaba una interdependencia fuerte de los actores sociales emergentes (clase trabajadora industrial, burocracia estatal, empresarios mercadointernistas, clases medias urbanas) respecto de la actuación del Estado. A la vez, éste dependía de dichos actores para el mantenimiento de sus políticas, pues de ello recibía su legitimidad.

<sup>27</sup>. Al respecto ver de Bernardo Kliksberg, “Hacia un nuevo paradigma en gestión pública”, en **La democracia frente al reto del Estado eficiente**, A. Costa Filho, B. Klisberg y J. Martín (comp.) ILPES, CLAD, UBA, PNUD, Grupo Editor de América Latina, Buenos Aires, 1993.

Este modelo daba importancia a lo organizativo, a la vinculación del Estado con colectivos nacionales, existiendo en las etapas democráticas un acuerdo sobre el nexo fundamental de la relación representante-representado, una relación de confianza fuerte y estable entre los electores y los partidos políticos. Pero, a la vez, ello confluía en una cíclica crisis política que daba lugar a regímenes de exclusión. Una crisis de legitimidad derivada de la falta de acuerdos generales sobre la concepción de democracia que debía prevalecer. La legitimidad estaba poco asociada a la legalidad y más a lo sustantivo, tanto para los que invocaban un orden democrático social como para los que clamaban por orden y seguridad.<sup>28</sup>

En ese período, el Estado aparecía no sólo en términos de intervención económica, sino más crucialmente, como reproductor y transformador de la sociedad. La primacía multifuncional del Estado lo convertía en el gran planificador, en demiurgo y síntesis de la sociedad civil, en Gran Conductor y Gran Articulador (M. Hopenhayn, 1991). La actividad estatal se legitimaba en el pleno empleo, buscando promover la paz social mediante políticas de desarrollo y distribución. La forma de Estado se definía más por la realización de fines políticos e ideológicos sustantivos que como garante de derechos y reglas de juego, siendo el propio mercado sometido a una normatividad extraña a su propia lógica, tal como la fijación de un precio político para la mercadería de la fuerza de trabajo, servicios públicos subvencionados, etc.

Pero en la última década, junto a las políticas de ajuste se produce una reestructuración profunda del proceso de legitimación, una orientación más asociada a las reglas de juego que al modelo societario, a procedimientos del liberalismo democrático más que a la democracia no formal, o respuesta al conjunto de demandas que surgen del pueblo. Esta concepción procesual se asocia a la perspectiva weberiana, donde la legitimidad de la autoridad políti-

<sup>28</sup>. “Estos rasgos de cultura política no son casuales, sino que reflejan las consecuencias de la constitución histórica de los actores sociales en los procesos de construcción del Estado y de la Nación. Por ello las experiencias de “democracia populistas” no expresaron una cultura política de legitimación del sistema democrático por sus normas procedimentales sino por sus efectos conducentes a transformaciones democráticas “substanciales”. S. Scandogliero y C. Juárez Centeno, *op. cit.*, pág. 66.

ca se decide por si se ha obtenido de acuerdo con principios formales generales y estos principios legales dotan al poder político de legitimidad, sea cual fuere el uso que se haga de ellas.<sup>29</sup> A diferencia de la etapa anterior, en la que había poco énfasis en la legalidad y en lo intitucional, ahora la legalidad es crucial, *la legitimidad deriva de la legalidad*.

A partir de la crisis de las anteriores premisas (desarrollo garantizado, eje industrial, economía formal, pacto social neocorporativo), los intercambios Estado-sociedad, sobre la base de consumos y desarrollo, son cuestionados. El Estado aparece como una esfera cada vez más autónoma de la sociedad que busca apoyo en electorados segmentados en un marco de creciente desestructuración de las anteriores áreas de solidaridad. Se separa legitimidad vinculada al régimen de consenso vinculada a la gestión gubernamental. La legitimidad ya no deriva de la distribución y participación social, y el consenso se vincula a la eficacia estatal y ésta se asocia, a comienzos de los '90, al mantenimiento de los equilibrios macroeconómicos y previsibilidades sistémicas, a la estabilidad.<sup>30</sup> Por ello, en la última década, se produce una reestructuración profunda de los procesos de legitimación, en que la lealtad de las masas se ha estructurado como una constelación de legitimidades pasivas y pragmáticas de muy diverso signo y sin negación del sistema de capitalismo democrático.

La cohesión social parece ahora depender menos de una confianza generalizada en un consenso normativo y activo que de una fragmentación y diferenciación y de un alto componente de aceptación pragmática. La legitimidad parece descansar en la ausencia de alternativas que sean percibidas como atractivas y, a la vez, creíbles. Esta nueva base de legitimación se comprende por una escena donde, desde mediados de los '70, la economía tendió a presentarse como fuente central de todos los problemas y donde el Esta-

<sup>29</sup> Max Weber, *Economía y Sociedad*, FCE, México, 1977; y en Klaus Offe, su análisis sobre "Legitimidad y eficiencia", en *Contradicciones en el Estado del Bienestar*, Alianza, México, 1989, pág. 122.

<sup>30</sup> La legitimidad ahora estaría básicamente en el cumplimiento de las reglas, es más formal, y el consenso en la eficacia que logra el Estado en temas neurálgicos (por ej. la estabilidad). De allí que puede no haber consenso pero sí legitimidad, es decir su ausencia no pone en cuestión el régimen.

do pasó a convertirse en el centro y causa de la crisis, donde las respuestas parece no tenerlas la política sino la economía. De allí que las políticas de estabilización más recientes hayan terminado por suscitar consenso y la sociedad terminara por aceptar el ajuste.<sup>31</sup>

Esta legitimación no es de la misma naturaleza de la anterior, no implica compromisos fuertes, apoyos colectivos, adhesiones entusiastas e identidades fuertes. De allí la importancia creciente del marketing político. En una sociedad fragmentada se nutre del temor a la escalada inflacionaria, la valoración de cierta eficacia estatal y a expectativas de librarse de los rigores del ajuste, o que éste sea finalmente pagado por otros. Así, de la política de masas basada en la organización del sujeto popular con orientaciones ideológicas fuertes, se pasa a un modelo comunicacional, a una democracia basada en la oferta política y construcción de imágenes para públicos dispersos, terminándose de establecer el modelo democrático liberal buscado desde los '80, y constituyéndose un pacto distinto del compromiso keynesiano: del basado en la inclusión, redistribución, desarrollo y movilidad ascendente para amplios sectores, se pasa al basado en la estabilidad, reglas de juego, competencia y promesa de éxito individual.

Pero esta reducción de expectativas respecto de la democracia no fue un producto automático de la transnacionalización económica. Fue promovido por estrategias gubernamentales específicas para adecuar las expectativas populares a los requerimientos del ajuste. Un proceso de disciplinamiento del *demos* a las demandas de una economía transnacionalizada y, a la vez, de intereses de acreedores y grupos económicos locales. Esta estrategia se basó, en los '80, en alentar el temor a "volver atrás", buscando que la me-

<sup>31</sup>. Sobre este tema, señala L. Paramio "el agotamiento de las estrategias estatales tradicionales, lo que explica que los gobiernos puedan introducir planes de ajuste de alto costo social y mantener su respaldo electoral: los factores de los planes de estabilización y la experiencia de ajuste caótico -que también, puede agregarse, generaban altos costos sociales- dejan como herencia una insoportable hiperinflación. Los planes neoliberales, si consiguen frenar la inflación, reconstruyen al menos un mínimo horizonte temporal de certidumbre, mientras que los costos son algo previsible por la larga experiencia del derrumbamiento de la economía. Lo malo se daba por descontado, y lo bueno, por poco que sea, supone un gigantesco alivio." En "Consolidación democrática, desafección política", en *Cuadernos del Clahe*, núm. 68, 1993/4, pág. 26.

moria de la represión operase como eficaz disuasorio contra la presentación de demandas consideradas desestabilizantes o corporativas. Y en los '90, el temor a volver atrás va a estar ocupado por la memoria de la hiperinflación, y utilizada para legitimar una reforma del Estado con una estricta concepción liberal y en función de los grupos de interés principales.

Este disciplinamiento de los sectores populares llevó a que la democracia se asociara cada vez más a lo institucional, incorporándose a la experiencia de la población, dado que los sucesivos ajustes derivaron siempre en situaciones sociales peores. Este progresivo disciplinamiento llevó a la pérdida de sentido de eficacia en la participación y luego, a la delegación. La pérdida de eficacia de la movilización comienza ya con el "desencanto" producido a mediados de los '80 y tiene que ver con la pérdida de valor de la acción de conjunto, y sobrevalorización de la acción individual y transgresora.

La caída del socialismo fortalece este patrón universal de legitimación democrático-liberal, pero hay otras razones que avalan esta perspectiva favorable a la consolidación: I) la desaparición de la antinomia peronismo-antiperonismo de la cultura política, lo que constituía un ingrediente importante para los golpes; II) el debilitamiento, declinación de actores antisistémicos (ej. desaparición de la guerrilla), debilidad de retroceso de las Fuerzas Armadas y particularmente, el nuevo cuadro político dominante en los EUA en favor de mantener los marcos institucionales de la región, distinto del prohijado durante la guerra fría.<sup>32</sup> Por lo tanto y en un sentido más profundo ya no hay una controversia entre el poder "real" y el "formal", entre el que surgía de los poderes fácticos económicos, militares e internacionales y el proveniente de elecciones libres, una contradicción que sí permaneció vigente durante el período anterior.

Esta transformación determina que se termine el ciclo-cívico militar y con ello el peligro de la pérdida de continuidad institucional. Ya no hay legitimidades alternativas a la democracia liberal y los actores potencialmente antisistémicos se debilitan. Pero si bien

<sup>32</sup>. Carlos Franco, "Visión de la Democracia y Crisis del régimen", en *Nueva Sociedad*, núm. 128, nov-dic. 1993, pág. 61.



no es probable una crisis de legitimidad en el corto y mediano plazo, se percibe malestar en la sociedad respecto del funcionamiento del sistema político. La paradoja del proceso de transición-consolidación es el apartamiento de la gente de la política, la privatización de los ciudadanos, que prefieren los ámbitos sociales. Un distanciamiento entre sistema político y sociedad, desafección de la política y una crisis del consenso fuerte y de expectativas respecto a un mundo mejor asociado a la política. Los partidos y las organizaciones del trabajo son los que ven más socavado su liderazgo en la sociedad, lo cual se traduce en un profundo desencanto de las bases y una escasa credibilidad en la política.

La crisis de la política lleva al cinismo y a la apatía y hasta a ignorar la existencia de la política. Primero fue malestar, luego bronca, más tarde desinterés. Esta situación se la puede definir como pérdida de confiabilidad en los partidos, el parlamento y en las grandes estructuras de mediación, pero no así en la democracia: *crisis de representación*. Se produce el abandono de la esfera pública a supuestos expertos de cuya honestidad y eficacia se desconfía, pero el interés por los asuntos públicos languidece. Pero esta decepción no afecta al sistema democrático como tal, hacia el que se observa una inequívoca adhesión. No habría indiferencia hacia la democracia sino desafección emocional de los grandes referentes ideológicos (H. Bejar, 1993).

Si bien algunos autores perciben aspectos positivos de esta nueva situación -por la presencia de electorados menos cautivos, la libertad de opciones y una representación permanente conformada por las encuestas-, lo cierto es que el anterior modelo posibilitaba una representación "fuerte" en los períodos democráticos y existía una mayor coherencia entre voluntad popular y política implementada, y hoy ese lazo representativo se debilita.<sup>33</sup> Ahora existe una ciudadanía que no percibe ningún grado de corresponsabilidad con las acciones de los políticos. Esta crisis no sólo se traduce en apatía sino en el surgimiento de figuras que reivindican ser ajenas y hasta opuestas a la dirigencia política tradicional. Figuras del mundo del espectáculo, de la religión, del deporte, que

<sup>33</sup>. Ver de Giovanni Sartori, los distintos modelos de representación, entendida como 'mandato', 'espejo', 'sentir común', etc, en **Elementos de teoría política**, Alianza, Universidad, Madrid, 1992.

compensan con una popularidad traída de otro lado la desconfianza que generan las figuras surgidas de las internas de los partidos.

Se trata de una democracia caracterizada por transacciones entre elites que se autonomizan de sus electores, y esa realidad genera escasas expectativas sobre lo que la política puede dar. Una democracia donde las lealtades de los representantes se procesan hacia arriba, donde el centralismo democrático es practicado por las cúpulas de los partidos principales; donde hay una fuerte influencia del lobby empresario sobre los funcionarios y las decisiones centrales que quedan encerradas en la esfera del macropoder. Y si bien hoy todos pueden ser formalmente candidatos, sólo pesan aquellos que cuentan con esos recursos económicos.

En esta crisis de representación podemos distinguir varias dimensiones analíticas: i) Con la crisis del Estado benefactor **entra en declinación toda una forma de hacer política** que trabajaba sobre fuertes componentes normativos asociados a las utopías sociales, a cierta credibilidad sobre las garantías de éxito colectivo y la promesa de una nueva sociedad: *la declinación de una ética pública*. La importancia de lo colectivo generaba compromiso y, a la vez, temor a la sanción del grupo. La influencia de un cierto rigorismo moral asociado al modelo "militante" era fuente de autorrestricción. Era una ética vinculada a las ideologías sociales (al interés nacional, de clase, popular), una ética del deber, diría G. Lipovetsky, pero también a éticas familiares, religiosas, que permitían trascender el crudo autointerés.<sup>34</sup> Ahora se advierte el quiebre de la estructura cultural básica, de la mediación simbólica que possibilitaba la integración en torno a un determinado conjunto de pautas o valores compartidos.

Caídas las ideologías sociales y en el marco de una sociedad de consumo, el individuo se libera de esa normatividad relacionada con una cultura que fomenta el consumo y el éxito personal. El capitalismo de libre mercado acentúa el sentido del presente, la realización individual y la libre elección. Con los ajustes y la fragmentación se rompe un sentido histórico y una comprensión com-

<sup>34</sup>. Sobre el cambio en la dimensión ética ver de Gilles Lipovetsky, **El crepúsculo del deber. La ética indolora de los nuevos tiempos democráticos**, Anagrama, Barcelona, 1994.

partida de la justicia. La desigualdad creciente, junto a la desculpabilización de la riqueza, acentúa la tendencia a la ostentación y a la exhibición de bienes de consumo.

Esta pérdida de sentido ético de la acción política es fruto también de un modelo de desregulación estatal que, buscando reducir las formas de corrupción ligadas al Estado interventor, pone en manos de pocos funcionarios la transferencia de cuantiosos bienes públicos con escasos mecanismos de control, donde incide una larga tradición de débil o nula sanción a la transgresión cuando se trata de bienes del Estado; una justicia lenta y controlada por el poder político, y en donde, la falta de funcionamiento del sistema social durante muchos años llevó a considerar como natural que cada uno buscara ‘salvarse’.

Por otro lado, la política, al hacerse más competitiva y profesional, llevó a la necesidad de financiarla con crecientes recursos. Era algo malo que parecía constituir un medio para un buen fin, que era el hacer política. Eso llevó a una segunda alteración, donde se hacía política para hacer negocios, pero donde el medio se transformaba en un fin en sí mismo. Y si no se tienen negocios, no se participa en la mesa más reducida de las decisiones. Se trata de una vinculación dinámica entre enriquecimiento personal y gastos para la preservación del poder. Los recursos económicos permiten “hacer caja”, y las posibilidades que la política brinda de enriquecimiento personal se relacionan con la expandida corrupción.<sup>35</sup> Si bien ésta siempre existió, ahora aparece como un sistema vinculado a una particular forma de hacer política.

La crisis de una normativa también tiene que ver con el estilo político dominante desde el comienzo de la transición en los ‘80, cuando la política se convierte en herramienta que no compromete o responsabiliza, una concepción técnica que propone un discurso que sirve para posicionarse y reciclarse permanentemente. Por ello el discurso político cada vez aparece como menos creíble y más vinculado a las agencias de marketing y publicidad. Surge una concepción exclusivamente estratégica, que lleva a un estilo

<sup>35</sup>. Esta importancia muestra los diversos trabajos recientes sobre el fenómeno de la corrupción: H. Verbinsky, 1992, M. Grondona, 1993, L. Moreno Ocampo, 1993, J. Eltkin, 1992, J. Molinas, 1993.

que nunca planifica otra cosa más que el futuro personal, que no convoca a agruparse alrededor de las mejores ideas generadas entre todos. La política se convierte en mera táctica, en reproducción del poder por el poder mismo con pérdida de su dimensión ética y de servicio.

Se trata de una política que en las internas de los partidos no media los intereses y aspiraciones de la sociedad sino los propios intereses de la clase política. El cortoplacismo derivado de la puja interna fomenta situaciones en que el cargo parece jugarse todos los días, desplazando la preocupación por la gestión. Una burocracia con reglas de reproducción estricta y con una tasa de rotación baja que muestra que uno de los problemas es cómo se hace para pertenecer a la clase política.

Este estilo, en ausencia de una definición de un bien público compartido, hizo que la política se transformase en una dimensión adversativa de juegos de suma-cero. El modelo de democracia "de mayoría", en estas condiciones, hace que la política se convierta en el modo más inocuo y civilizado de prevalecer.<sup>36</sup> La política realiza un giro copernicano: en el sentido de bien común, participación y consenso, queda en lo social, en los movimientos, mientras que en el sentido instrumental, de juego de suma-cero y práctica adversativa, se vincula a los partidos y es lo que ahora se conoce como 'la política'. En algún sentido, la política ocupa sólo el lugar del discurso de legitimación y no el de la gestión, que pasa a los técnicos.

ii) En segundo lugar, en los últimos años se produce **una modificación drástica de relaciones de fuerza entre política y economía**: la globalización lleva a la reducción de los márgenes de autonomía del Estado-Nación y junto al ajuste terminan determinando esta *subordinación de la política a la economía*.<sup>37</sup> La

<sup>36</sup>. Sobre la distinción entre democracia "de mayoría" donde el partido gobernante decide solo las decisiones cruciales, sostenido en su fuerza electoral, y la democracia "consociativa" donde las decisiones principales se toman por consenso entre las elites políticas, o entre el eje gobierno oposición. Ver de Arend Liphardt, **La democracia en las sociedades plurales**, Buenos Aires, 1987. También podría vincularse con observaciones realizadas sobre la "democracia adversaria", J. Mandsbrige, **Beyond the Adversary Democracy**, Basic Books, New York.

<sup>37</sup>. La brusca pérdida de soberanía que articula interdependencia creciente con el endeudamiento y las modalidades en que éste se negoció con la banca internacional, no es indiferente para la constitución de la democracia, ya que de es-

globalización y su referente de economía de oferta otorgan mayor importancia al capital, y la crisis de las ideologías socava un poder basado en las organizaciones reforzando el asociado a la técnica, a la información y a los recursos económicos. La crisis de representatividad se vincula con la crisis del paradigma político anterior y la emergencia del económico que, por primera vez, es capaz de dar respuestas a la crisis, de interpelar el sentido común.

En esto también influye la ausencia de un sujeto o sector que aparezca como representativo del interés general, y la disociación entre Estado y sociedad. Es un distanciamiento del Estado de la política interna, en la medida en que los determinantes de su accionar ya no están fijados tan prioritariamente por ésta.<sup>38</sup> De acuerdo con A. Touraine: "Por un lado, el gobierno es cada vez más un órgano gestor preocupado por la competencia internacional, la inflación y el equilibrio de la balanza de pagos. Por otro, los electores se transforman en simples consumidores, preocupados por sus necesidades inmediatas y sobre todo ansiosos de participar al máximo posible en la vida de la **main stream** de la vasta clase media que reemplaza a la burguesía y a la clase obrera. Entre el Estado estratega y los electores consumidores, el espacio de la ciudadanía se ha vaciado y sólo ha sido ocupado por las empresas de comunicación política, por la producción y a veces la venta de votos".<sup>39</sup>

te modo, un componente central de la democracia resulta "secuestrado" -dice C. Franco- y con ello la capacidad para someter a regulación autónoma los macroprocesos o sistemas decisivos de la sociedad; porque retira de la agenda del sistema los contenidos básicos de los problemas en cuya regulación se funda su capacidad para reproducirse; fractura el doble carácter de la democracia -como "sistema de reglas político-culturales" y "sistema productor de decisiones socioeconómicas"- al convertirse en la práctica en un "sistema de formas". La crisis de representación sería así un resultado endógeno del nuevo patrón de dependencia, porque "cuando se transfiere al exterior las capacidades nacionales para configurar el Estado, la economía, la sociedad, etc., no puede sorprenderlos la levitación de los actores, las reglas y las instituciones democráticas." Carlos Franco, "Visión de la Democracia y Crisis del Régimen", en *Nueva Sociedad*, núm. 128, nov-dic. 1993, pág. 60.

<sup>38</sup>. Ver de Alain Touraine, "Comunicación política y crisis de la representatividad", en Jean-Marc Ferry, Dominique Wolton y otros, *El Nuevo Espacio Público*, Gedisa, Barcelona, 1992. También de Murray Bookchin, Cornelius Castoriadis, Claude Lefort y otros, *La sociedad contra la política*, Montevideo-Buenos Aires, Nordan-Altamira, 1993.

<sup>39</sup>. Alain Touraine, "La democracia no es un subproducto de la economía de mercado", en *La Maga*, 7/4/93, pág. 31. También sobre este mismo tema ver de Pietro Ingrao, "Democracia e crisis della rappresentanza politica", in *Crítica Mar-*

Esta asimétrica relación de fuerzas entre política y economía se agrava por un modelo democrático que apuntó desde el principio a ser más de “mayoría” que “consociativo”.<sup>40</sup> En la problemática construcción del consenso en el proceso de transición-consolidación, la clase política no tuvo reflejos para acordar sus márgenes de acción más allá de las reglas del juego democrático. En el proceso de democratización las políticas centrales del Estado no se realizaron sobre la base de un pacto social ni de un compromiso político sobre cuestiones centrales, sino de hecho, cada partido operó unilateralmente en el gobierno, más allá del pluralismo proclamado, negociando directamente con los poderes fácticos. Más que operar con una lógica consociativa recuperadora de intereses nacionales y de valores comunes, en tensión con el poder económico interno y externo, ambos partidos desarrollaron estrategias de relaciones de fuerza entre sí en una dinámica que no permitió la formación de una propuesta política de bien común debido a la posición de legisladores y partidos, vinculada más al mantenimiento de los intereses de sus “electores” empresariales que al logro de un equilibrio económico con integración social. De este modo, la respuesta empresarial a este movimiento de clientelismo pendular contribuyó tanto a la satisfacción de sus intereses particulares de corto plazo como al mantenimiento de una política económica que reflejara principalmente estos intereses.<sup>41</sup>

De esta falta de consociatividad derivó la escasa capacidad para condicionar el poder económico y la facilidad de que éste gozó para condicionar al político,<sup>42</sup> lo que llevó a la clase política a

**xista. Nuova Serie**, núm. 6, nov-dic. 1992, y de Mario dos Santos (coord.) **¿Qué queda de la representación política?**, CLACSO-Ed. Nueva Sociedad, Caracas, 1992.

<sup>40</sup>. Ver distinción de A. Liphardt, **La democracia en las sociedades plurales**. Como señala Manuel Alcántara Sáez en, “¿Democracias inciertas o democracias consolidadas?”, en este marco “el modo como se tomaron las principales decisiones políticas fue de abierto enfrentamiento, se alejó de la política de pactos y producto, en los pocos casos que se materializaron, alianzas espurias, *op. cit.*, pág. 215.

<sup>41</sup>. Eliana Franco, Carlos Sojo, **Gobierno, empresarios y políticas de ajuste**, FLACSO, Costa Rica, 1992.

<sup>42</sup>. Ver la caracterización de elites desunidas en la Argentina que realizan Michael Burton, Richard Gunther y John Higley, en “Elites and democratic consolidation in Latin America and Southern Europe: an overview”, en **Elites and Democratic Consolidation in Latin America and Southern Europe**, ed. by John Higley and Richard Gunther, Cambridge University Press, New York, 1992.

adoptar la opción conservadora del dilema del prisionero frente al poder económico, favoreciendo al poder empresarial y donde el desprestigio de la clase política se convierte en algo funcional para el *establishment*, que permanece más allá de la alternancia entre los partidos, y del cambio de funcionarios.

iii) Tercero, cabe también señalar en esta crisis de representación la importancia que **adquieren los medios de comunicación en la agregación de demandas**. La transformación observada en la conformación del nuevo régimen representativo muestra el surgimiento del poder de los medios en la conformación de la agenda y de la opinión pública. Los medios aparecen como los reales mediadores entre las demandas de la ciudadanía y el Estado, como un factor creciente de poder que contrapesa la fuerza de antiguas áreas de solidaridades, organización y tradiciones ideológicas. La fragmentación e informalización hacen que los ciudadanos recuperen su vinculación con la totalidad a través de los medios. El espacio público en la TV suplanta al Parlamento y su impacto es reforzado por el intenso proceso de individuación y desarticulación producido en los últimos años. Los medios tienden a llenar las brechas entre la gente y los partidos (O. Landi, 1992).

Los medios también permiten mayores posibilidades de control del poder público, generan denuncias e investigaciones que dan acceso a una información múltiple y permanente. Y en este sentido, es creciente la importancia que adquiere la problemática de la corrupción en la agenda nacional, donde los medios cumplen un rol trascendente en ella. Pero, por otro lado, los medios también producen una opinión pública pasible de ser manipulada. El control de la agenda por pocos actores -a partir del gran proceso de concentración producido por la desregulación comunicacional en los '90- y la conformación de *los multimedia* permite la presencia y a la vez, la ausencia de ciertos temas. Ello contribuye a multiplicar la influencia de los que no solamente "informan" sino que (y cada vez más) forman los modos de percepción social de la realidad. En una situación de crisis de sentidos, los medios, y en particular la televisión, son los que instalan 'la agenda' de las problemáticas de la sociedad civil, no porque las inventen, sino porque jerarquizan o desjerarquizan determinados temas construyendo un orden de prioridades.

En este sentido, la comunicación no sólo es una función con creciente importancia vis a vis al desprestigio que sufren otras instituciones de mediación, sino también los medios se constituyen en actores de singular influencia en la agregación de demandas. En cierta forma tienden a un juego de suma-cero con los políticos, en la medida en que los comunicadores se constituyen en los verdaderos representantes de una opinión pública, de una transparencia de lo social. De esa manera también tienden a agudizar el desencanto y la desafección sobre lo público.<sup>43</sup>

iv) Por último, la crisis de representación se relaciona con el funcionamiento de reglas constitucionales en muchos sentidos adecuadas a la sociedad tradicional, pero actuando en la sociedad postindustrial: *con la rigidez institucional*. Esta rigidez esterilizó en nuestra historia los diversos intentos de reforma constitucional. Si bien esta estuvo presente durante todo el período de transición, ahora parece tener un principio de modificación a partir del pacto que permite la Reforma Constitucional.

Pero si en el marco de la transición la elaboración principal sobre la reforma institucional quedó acotada al problema de la gobernabilidad (se trataba de hacer un sistema más estable, lo cual remitía a la opción entre presidencialismo y parlamentarismo), el diagnóstico sobre crisis de representatividad requiere abrirla ahora a recuperar mayor electividad, "peso" y "cercanía" de los votantes y participación. Y lograr peso del votante supone una mayor personalización del voto, control de la clase política e incorporar mecanismos de participación de democracia semidirecta. Se trata de quitar listas sábanas, incorporar el voto preferencial, instalar el control del financiamiento de la política, democratizar los partidos, asegurar la transparencia en la recolección, empleo y destino de los fondos públicos.<sup>44</sup> Incorporar además formas de participa-

<sup>43</sup>. Ver al respecto esta situación también para el caso europeo en el artículo de O. Lafontaine, "El desencanto político", *Leviathan*, núm. 1993.

<sup>44</sup>. "Si la política pertenece sólo a quien la hace profesionalmente es el mecanismo de la representación lo que decae progresivamente. Para representar los intereses y las opiniones de los demás se necesita ser, de alguna forma (y de un modo muy pronunciado), desinteresado. Pero una casta política que se convierte, a todos los efectos en propietaria y monopolizadora de la vida pública, desarrolla un interés peculiar y específico en cuanto casta política. Y pondrá tal interés por encima de los ciudadanos a los que debería representar." Paolo Flores D'Arcais, "La política como monopolio de una casta", *La Maga*, 7/4/93, pág. 30.



ción directa como referendium, iniciativa popular, revocatoria y democracia participativa y social.<sup>45</sup> También se trata de moralizar la política (control del financiamiento de los partidos) y de generar nuevas formas de gestión más transparente de la administración (descentralizadas, flexibles y por resultados). Parte de estas propuestas han sido incluidas en la reciente Reforma Constitucional.

Por último, el peligro que se cierne sobre la democracia ya no tiene que ver con golpes militares al viejo estilo, sino con convertir a la democracia en una suerte de gobierno de las elites. Es decir, que si entre los distintos escenarios posibles de los '90, no parece probable que el ajuste estructural lleve a un quiebre del sistema democrático, tampoco que la reducción del Estado y el resguardo de los equilibrios macroeconómicos lleven necesariamente a una sociedad más justa, integrada y representativa. El riesgo que enfrenta la democracia no es tanto evitar el regreso a un nuevo régimen autoritario, como el que bajo las formas democrático-liberales aumente la desafección, la desigualdad y crezcan nuevas formas de dominación y la primacía de intereses particulares sobre el bien común.

### **7.3 MODERNIZACIÓN Y DEBILITAMIENTO DE LA IDENTIDAD CULTURAL**

Por último, queda una dimensión poco explorada sobre los impactos del actual proceso de modernización: la dimensión cultural. En el siglo XIX el Estado conformó identidades colectivas, transformó las asociadas a las patrias chicas (las provincias) para constituir una identidad nacional incorporando la inmigración a la

<sup>45</sup>. Se trata también de posibilitar una mayor democratización en la elección de los miembros del Poder Judicial; suprimir colegios electorales; alcanzar agilidad y automatización en la sanción de las leyes en el Congreso y, en hacer la política más barata, estableciendo acuerdos que disminuyan los costos de las campañas, de manera tal que no se conviertan en escenarios para la influencia empresarial, candidaturas para hacer plata fácil (Sartori, 1992). Se necesitan procedimientos que reduzcan este fenómeno de autonomización de la clase política, en el sentido de poner algunos límites a la renovación de los mandatos. Y dada la importancia adquirida por los medios de comunicación, es necesario no permitir que estos sean sometidos exclusivamente al capricho de las fuerzas del mercado. John Keane, en "La democracia y los medios de comunicación", en **Revista Internacional de Ciencias Sociales**, Septiembre de 1991, núm. 129, pág. 558.

misma. La generación del '80 encaró esta tarea a través del sistema educativo, socializando a la población en un nuevo sentido cívico y en un proyecto de país. Posteriormente, esta identidad fue impugnada y ampliada por el nacionalismo popular en el terreno económico, social y cultural. La modernización apareció como una lucha contra el poder oligárquico y la forma inicial de su planteamiento fue la contraposición oligarquía-pueblo: "Lo que estaba en juego -dice E. Faletto- era el intento de fundar en nuevos valores la idea de nación, valores contrapuestos a los que sostenía la oligarquía. El significado de la noción de pueblo en la conformación de las identidades nacionales, ya sea como elemento de autoidentificación o como elemento esencial de referencia, es un elemento clave para la comprensión de ese modelo político social y de relaciones existentes por un largo período".<sup>46</sup>

En este segundo momento, durante la vigencia del Estado protector, la tendencia fue a la construcción de identidades "fuertes" vinculadas a las utopías de la sociedad del trabajo, a proyectos globales y donde lo político era estructurador del mundo cultural y social. Este eje entre identidades de vida y construcción del imaginario nacional es clave para la comprensión de este modelo cultural y su actual reformulación. Lo cultural y la valoración de "lo propio", lo popular y lo latinoamericano coexistían con un rechazo a la imitación y al trasplante. Se daba importancia a proyectos sociales que potenciaban a la nación como manifestación directa de intereses colectivos. Pero ahora la relación público-privado cambia drásticamente, hay distanciamiento de la esfera pública y retirada a la esfera privada. Como diría Tocqueville, la desafección de "la gran sociedad" en provecho de la compañía de los íntimos. En la medida en que la política y sus organizaciones tienden a especializarse y a escindir-se del quehacer diario de la gente, la decepción hace crecer el desinterés y la desmovilización política. Se modifica el ideal de "cambiar el mundo" por el de "cambiar mi mundo".

Esta transformación del modelo cultural igualitario u holista -o "moderno"- muestra rasgos positivos en lo relacionado al fin a

<sup>46</sup>. Enzo Faletto, "Transformaciones culturales e identidades sociales", en **Imágenes Desconocidas. La modernidad en la encrucijada postmoderna**, CLACSO, Buenos Aires, 1988, págs. 180-81.

las tendencias totalizantes de la política, al cuestionamiento de los determinismos, y de una política racionalista en búsqueda de transparencia y reconciliación total de la sociedad. Como así también, significa el cuestionamiento de lo que se supusiera era la superación de anteriores cadenas que ataban la liberación de la sociedad, pero sólo para reemplazarlas por las que ataban la vida social a una determinada ley de la historia, de la razón o de la misma sociedad.

Durante el período de capitalismo organizado, la revolución de las expectativas en ascenso, y cierta radicalización ideológica combinada con autoritarismos militares, hizo que lo político apareciera como fuerza redentora y el compromiso ampliase el espacio público. Pero, a la vez, también produjo junto a los efectos represivos de los golpes militares, colonización de otras áreas de vida, tendencias a la totalización y a la uniformidad. Ahora hay mayor responsabilidad individual e iniciativa de la sociedad civil, un espíritu empresarial que penetra todos los estratos. Hay mayor pluralismo surgiendo una creciente preocupación por aspectos ambientales y de igualdad y protagonismo de la mujer, revalorización de las diferencias, y oposición a las discriminaciones. Se observa en los patrones culturales dominantes un rechazo a la rigidez del colectivismo militante, mayor subjetividad en la sociedad, dejándose atrás drásticas distinciones entre el bien y el mal. Todo lo cual da sustento cultural y coherencia entre mores e instituciones -en los términos de Tocqueville- a la consolidación democrática.

En este sentido, el proceso de globalización no sólo se da en lo económico sino también en lo cultural y hace que se globalicen las pautas y expectativas de consumo, los campos culturales y, por sobre todo, se configure un consenso global sobre el marco normativo de la acción política: los derechos humanos, la igualdad de género, la defensa del medio ambiente, la democracia, la lucha contra la extrema pobreza.<sup>47</sup>

Pero este cambio también muestra aspectos conflictivos en una dimensión poco contemplada: la fuerte apuesta a la democracia como procedimientos y competencia, a la eficiencia, al libre mercado, al "ingreso al primer mundo", no sólo hace que algunos queden desplazados y sin contención simbólica alguna, sino que

<sup>47</sup>. Norbert Lechner, *op. cit.*, pág. 84.

este proceso barra con la dimensión cultural previa en forma abrupta, con una fuerte negación de todo lo anterior, lo cual genera pérdida de identidad cultural.

a) Por un lado, el avance del *individualismo competitivo* de raíz lockiana en una sociedad con raíces más comunitarias aparece como pérdida de solidaridad y fragmentación de los lazos sociales. El individualismo aparece en la afirmación del presente desligado del pasado, donde se valora el proyecto personal, que parece referirse tanto a las ambiciones profesionales como al cultivo de la esfera privada, familiar y de relaciones personales.<sup>48</sup> Si antes la energía se dedicaba a la política, a los grupos y a lo público, ahora se vuelca a lo interno, a lo privado, a lo erótico y a lo corporal.

El capitalismo neoliberal impulsa la apuesta a ser el top y la alta competitividad. En el nuevo modelo, el futuro ya no es de seguridades sino de posibilidades. Nadie está seguro y todo el mundo queda expuesto a una creciente competencia y a una posible exclusión. Ninguna posición queda fija y esa situación coexiste con el riesgo del desempleo. Todo se disputa, “nada se regala” y esto genera una enorme tensión frente a las fuertes exigencias de éxito personal. En las empresas las tendencias a la competitividad promueven rápidos desgastes sin liberarse las personas de ser suplantadas en breves plazos. Se trata de un mundo de altísimas exigencias personales provenientes de las valoraciones de la sociedad de consumo, ya que en la ruptura del pasaje de lo colectivo a lo individual lo que importa es ser el primero y el que no llega al top tiene poca importancia. Esta situación tiene relación con el desasosiego y la gran difusión que tienen en los últimos años los grupos de control metal, new age, sectas, que tienen que ver con el hacer frente a este mundo de libertad de opciones, abierto e individualista pero, a la vez, inseguro e insolidario.

En este modelo predomina una *ética de la diferencia*, individual y de reglas. Todos estos años han fomentado la percepción de los intereses particulares y debilitado los comunitarios. Se trata de “hacer la tuya” y de “ser vos”, pero el problema es que muchos no logran adaptarse a la diferencia y quedan fuera. La idea de la salva-

<sup>48</sup>. Helena Béjar, *La cultura del yo*. Madrid, Alianza Universidad, 1993, pág. 204.

ción en lo individual se asocia con la transgresión, como súbita modificación de códigos morales que resultaban demasiado pesados o imposibles de sostener. La transgresión produce un cambio que se propone como ruptura con lo anterior, pero como negación más que como superación, en donde lo que importa es el individuo y el cómo le va bajo las nuevas reglas. Ello tiene que ver con una lógica económica que prioriza el yo a los otros y favorece la debilidad de los compromisos.<sup>49</sup>

Es un modelo cultural que promueve diferenciarse de los otros, también el espacio familiar se ve amenazado por estímulos a la competencia, y las tensiones provenientes de la necesidad de un creciente y diferenciado consumo junto, en muchos casos, a ingresos en declinación. Si bien se asiste a la pérdida de la anterior rigidez moral, lo que aparece como lo bueno es lo eficaz bajo las nuevas reglas sobreviene la indistinción de lo bueno o malo y su reemplazo por un talante psicologista terapéutico y narcisista. Para A. Touraine, la separación entre el orden del conocimiento objetivo y el orden de la subjetividad deriva, en la misma experiencia cotidiana de las personas, “en la escisión entre un individualismo narcisista, una búsqueda nostálgica del ser y el desempeño de los roles familiares, laborales y sociales.”<sup>50</sup>

Así, junto al predominio de las relaciones instrumentales, empieza a cobrar importancia en los individuos lo cotidiano, lo afectivo y lo religioso, frente a las adversidades diarias. Si lo político social ya está determinado, o la política pierde su anterior centralidad, comienza a preocupar lo subjetivo, la ruptura de vínculos, la autocomprensión. Estas tensiones del modelo se reflejan en la vida cotidiana, particularmente en la gran ciudad. Situaciones de trámites, congestiones de tránsito, polución ambiental y sonora revelan un malestar creciente en la vida urbana.

b) *Pérdida de identidades colectivas*. El neoindividualismo y las tensiones que promueve en la vida cotidiana se ligan con la falta de proyectos comunes. Luego de esta década y media las utopías de la sociedad del trabajo se quiebran y lo político, que era lo que

<sup>49</sup>. Béjar, *op. cit.*, pág. 213.

<sup>50</sup>. Alain Touraine, **Crítica a la Modernidad**, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 1994.

antes integraba al mundo social, declina. Lo que desaparece es el concepto unitario de la política. Como señala A. Touraine, la coincidencia entre los problemas del Estado y las demandas populares, la predominancia de lo político y cuya expresión máxima era la idea de revolución, que identificaba por completo movimientos sociales con toma del poder o con la transformación del Estado.<sup>51</sup>

Si la anterior concepción propició tendencias hegemónicas en la cultura política y, en algunos casos, la intolerancia y la violencia que facilitaron la reproducción del ciclo cívico-militar, ahora las políticas de ajuste, con su impulso a la diferenciación, competencia e individuación, promueven una mayor tolerancia, pluralismo, pero también una crisis de las identidades colectivas. En el pasaje de un modelo holístico inclusivo a otro individualista excluyente, se produce un quiebre del anterior vínculo relacionado con la comunidad nacional y una pérdida del horizonte cultural común.

Si en la sociedad tradicional ese horizonte común lo conformaba la religión, y en la modernidad, las ideologías, ahora en la posmodernidad lo conforman la comunicación, el mercado y la racionalidad instrumental. Las identidades nacionales constituidas durante un siglo se debilitan y comienza a producirse una licuación de lo nacional como punto de identificación y afirmación político-cultural. Si la visión anterior era realizar desde el Estado transformaciones estructurales desde un pensamiento de la comunidad, -la nación-, la clase, el pueblo, en la actual no hay sujeto de referencia de interés común; este sería fijado por el mercado y las tendencias mundiales por la globalización. Se trata del ocaso de identidades colectivas que la decadencia de la función integrativo-expresiva de los partidos contribuye a reforzar.<sup>52</sup>

El proceso de globalización genera un profundo impacto cuyas consecuencias son fuertes sobre el Estado porque este presuponía la idea de una 'comunidad nacional de destino', una comunidad directamente gobernada por sí misma y que determinaba su

<sup>51</sup>. Como señala un autor, la crisis actual plantea "la carencia de un único principio organizador, de un mito unificador -'utópico' o 'científico' que le otorgue a la historia un sentido lineal y predeterminado". J.C. Portantiero "La caída del comunismo y la crisis del Estado de bienestar", *op. cit.*, págs. 2-3.

<sup>52</sup>. A. Panebianco, **Sistema de partidos**, Alianza, Buenos Aires, 1991, pág. 512.

propio futuro; pero “Esta premisa es desafiada fundamentalmente por la amplitud e intensidad de las interconexiones globales desde que es evidente que ‘la comunidad nacional de ninguna forma programa exclusivamente las acciones, decisiones y políticas de sus gobiernos, y por ningún medio determina simplemente qué es correcto o apropiado para sus ciudadanos’”.<sup>53</sup>

La nueva sensibilidad puede describirse como licuación de identidades nacionales y partidarias y falta de expectativas respecto de un futuro mejor a través de la política. El futuro concebido como proyecto colectivo ahora es visualizado como luchas individuales en un marco de reglas que vinculan ganadores y perdedores. Y si bien se ha ganado en pluralismo e iniciativa individual, el mundo cultural previo se derrumba y en este rápido pasaje y cambio el individuo queda solo, sin referencias compartidas, generándose un fuerte vacío ideológico. A comienzos de los '90 se termina de producir la ruptura de la matriz político-cultural del industrialismo sustitutivo, lo cual hace que los problemas más que expresarse en términos político-sociales, se internalicen y se hagan individuales. De esta manera, frente a la desigualdad, los costos de legitimación, en vez de resolverse en los espacios públicos, se trasladan al ámbito individual y privado.

Si en la mayoría de los países las identificaciones colectivas son cuestionadas por la transnacionalización económica, aquí este fenómeno toma notas particulares por esta abrupta negación del Estado social. Como dice Touraine, “Mientras el mercado reemplaza las normas sociales y los valores culturales por la competencia, los modos de conducta personales reemplazan la participación social por la obsesión de la identidad. Nuestra sociedad se convierte en archipiélago de colectividades cada vez menos coordinadas, en subculturas, guetos, muchedumbres solitarias.”<sup>54</sup> Y si bien numerosos estudios han hecho hincapié en los costos sociales del ajuste, aún no se ha atendido suficientemente a sus costos psíquicos.

En la cultura hay un fuerte predominio de la racionalidad instrumental, y dilución de los que podrían ser los vectores del interés

<sup>53</sup>. David Held and Anthony McGrew, “Globalization and the Liberal Democratic State, en **Government and Opposition**, vol. 28, núm. 2, spring, 1993, pág. 264.

<sup>54</sup>. A. Touraine, *op. cit.*, pág. 217.

general si los procesos de cambio y modernización sólo pueden servir para sancionar ganadores y perdedores y acompañar las grandes tendencias de la economía, y con ello se termina de difuminar la idea de bien común a garantizar por parte del Estado. Esto se observa tanto en el comportamiento estatal de actores políticos como económicos. El cambio de valores producido estos años instala el autointerés con mucha fuerza, tanto en un sentido individual como en el de grupos afectados. El Estado nacional y su función interventora arquitecturaba áreas de solidaridad más amplias en el modelo anterior. Lo que pasaba en otras zonas y a otros intereses afectaba el compromiso de los distantes. Ahora importa lo más cercano y la idea de conjunto se pierde. Pero los problemas son siempre más globales de lo que aparentan y también más complejos, y en esa condición radica la mayor dificultad para superarlos.

La decisión pública y el bien común también se hallan atravesados por la temática de la **complejidad** (es más amplio el abanico de posibilidad de elecciones y más elevado el número de variables que los agentes deben tener en cuenta), creciente interdependencia de las variables, la inestabilidad o turbulencia del medio ambiente, etc.<sup>55</sup> De allí que en este cambio del dominio de la diferenciación y heterogeneidad como valor y realidad, sea necesario interrogarse sobre si es posible recuperar la problemática del bien común y la solidaridad o el Estado sólo debe garantizar reglas y la primacía del mercado en la fijación de las mismas o, cómo definir el bien común en una sociedad más plural e individualizada y recuperar sentido de lo propio sin constituir identidades fuertes?<sup>56</sup>

De esta manera, la problemática que plantea el modelo no es sólo en el plano del brusco pasaje al individualismo competitivo de pérdida de identidades colectivas, sino que se plantea también el desafío en la educación, en la adecuación del sistema educativo a

<sup>55</sup>. Al respecto sobre cómo afecta a la democracia la mayor complejidad de la sociedad, ver de Danilo Zolo, **Democracia y complejidad. Un enfoque realista**, Nueva Visión, Buenos Aires, 1994.

<sup>56</sup>. Como sostiene Norbert Lechner, respecto de esta pérdida del espacio público, de las representaciones colectivas y la extensión del espacio privado: "Cómo concebir el orden social cuando nuestro hábitat cultural se está disolviendo en subculturas segmentadas", en Los nuevos perfiles de la política -Un bosquejo-, Trabajo presentado en: La Agenda Abierta en América Latina, **CLACSO**, Córdoba, 1993.



las nuevas necesidades del mercado laboral, a los requerimientos de evaluación, legitimación por resultados y calidad educativa, al desafío de establecer una nueva relación entre educación y sociedad.

En síntesis, en este plano no es tanto el riesgo de surgimiento de nuevos fundamentalismos vinculados a la búsqueda de reconstitución autoritaria de alguna certeza, tanto en el sentido que Germani lo planteara, o en el que lo plantea ahora A. Touraine, el peligro del retorno a alguna forma de totalidad o la incubación de alguna nostalgia restauradora. En realidad el peligro es, junto al aumento de la fragmentación y desigualdad, la dispersión de un escepticismo que se manifiesta en pérdida de capacidad de superar estos desafíos. Un nuevo individualismo en una cultura dominada por el imperio de la moda, lo espectacular y lo efímero a la vez.

De este modo, los problemas que surgen de este proceso de modernización rápido y cambio de relaciones Estado-sociedad muestran que los desafíos de los '90 cruzan no solamente la tensión clásica de la democracia (entre igualdad y libertad), sino otra no menos significativa en América Latina, entre modernización y tradición, entre cambio y continuidad. El riesgo que estos problemas de pérdida de integración social, de representatividad e identidad presentan es el de profundizar la modernización como ruptura, concebida exclusivamente como plena emancipación del mercado de constreñimientos político-sociales, como trasplante y copia. Una modernización que guarda paralelos con la de un siglo atrás, con la primera "gran transformación" donde se produjera el cambio también como drástico corte con el pasado y como imitación. La búsqueda de un arco de solidaridades con las naciones más desarrolladas aumentó los intercambios comerciales y el desarrollo económico, pero también dio lugar a una concentración muy alta del poder económico, a un desarrollo dependiente y conflictividades altas para estabilizar la democracia.<sup>57</sup>

57. Dice Néstor García Canclini, "Las oligarquías liberales de fines de siglo XIX y principios del XX habrían hecho como que constituían Estados, pero sólo ordenaron algunas áreas de la sociedad para promover un desarrollo subordinado e inconsistente; hicieron como que formaban culturas nacionales, apenas construyeron culturas de elites dejando fuera a enormes poblaciones...", en **Culturas híbridas. Estrategias para entrar y salir de la modernidad**, Ed. Grijalbo, México, 1991.

En conclusión, la transformación producida del paradigma de relaciones Estado-sociedad lleva al desafío de asumir un cambio necesario e inevitable, tanto contra la adaptación y resignación como contra la nostalgia. Se trata no sólo de mantener una perspectiva crítica sino también de ver las posibilidades liberadoras de lo nuevo. Y esta construcción de lo nuevo se puede hacer tanto desde la reacción al cambio, la profundización de la ruptura, como desde su superación, la cual debe realizarse en una escena que presenta la necesidad de hacer converger eficiencia con equidad (el desafío de la integración), gobernabilidad con participación (el desafío de la representación), e individuación y universalización con un nuevo sentido de comunidad (el desafío de la identidad). Estas son las cuestiones y desafíos que esta modernización de ruptura nos deja pendientes para el fin del milenio.

## BIBLIOGRAFIA

- Acevedo, Manuel; Basualdo, Eduardo; Khavisse, Miguel: **¿Quién es Quién? Los dueños del poder económico (Argentina 1973-1987)** Buenos Aires, 1990.
- Aglietta, Michel: **Regulación y crisis del capitalismo**, Ed. Siglo XXI, México, 1988.
- Akzin, Benjamín: **Estado y Nación**, Fondo de Cultura Económica, México, 1968.
- Albert, Michel: **Capitalismo vs. Capitalismo**, Paidós, Buenos Aires, 1991.
- Alford, R. y Friedland, R.: **Los poderes de la teoría. Capitalismo, Estado y Democracia**, Ed. Manantial, Buenos Aires, 1991.
- Azpiazu, Daniel, Basualdo, Eduardo: **Cara y Contracara de los grupos económicos, Estado y promoción industrial en Argentina**, Buenos Aires, 1990.
- Badie, B. y Birnbaum, P.: **The sociology of the state**, University Press, Chicago, 1983.
- Barbero, Martín: **De los medios a las mediaciones**, Gustavo Gili, Barcelona, 1993.
- Beck, Ulrich: **Risikogesellschaft**, Suhrkamp, Frankfurt, 1982.
- Béjar, Helena: **La cultura del yo**, Alianza Universidad, Madrid, 1993.
- Bell, Daniel: **El advenimiento de la sociedad post-industrial**, Ed. Alianza, Madrid, 1987.
- Las contradicciones culturales del capitalismo**, Ed. Alianza, Madrid, 1985.
- Bendix, R.: **Estado nacional y ciudadanía**, Ed. Amorrortu, Buenos Aires, 1991.

- Beyme, Klaus von: **Los Grupos de Presión en la Democracia**, Ed. de Belgrano, Buenos Aires, 1986.
- Birnabaum, Pierre: **La logique de l'Etat**, Fayard, París, 1982.
- Bobbio, Norberto: **O futuro da democracia. Uma defesa das regras do jogo**, Paz e Terra, Río de Janeiro, 1986.
- Borón, Atilio: **Estado, Capitalismo y Democracia en América Latina**, Ed. Imago Mundi, Buenos Aires, 1991.
- El Menemato**, Ed. Buena Letra, Buenos Aires, 1991.
- Botana, N.: **El orden conservador**, Ed. Hyspamérica, Buenos Aires, 1986.
- Boyer, Robert: **La teoría de la regulación: un análisis crítico**, Ed. Humanitas, 1989.
- Burdeau, Georges: **El Estado**, Ed. Seminarios y Ediciones, Madrid, 1975.
- Calderón, Fernando y Dos Santos, Mario: **Hacia un nuevo orden estatal en América Latina**, Fondo de Cultura Económica, México, 1990.
- Cardoso, E y Faletto, E.: **Dependencia y desarrollo en América Latina**, Siglo XXI, Buenos Aires, 1975.
- Cardoso, E: **La democracia en América Latina**, Novos Estudos Nº 10 CEBRAP, San Pablo, 1984.
- Castells, Alberto: **La Democracia: Hacia un enfoque global de las instituciones**, Editorial de Belgrano, Buenos Aires, 1986.
- Cavarozzi, M.: **Autoritarismo y Democracia en Argentina (1955-1983)**, CEAL, Buenos Aires, 1985.
- Cerny, Philip: **The Changing Architecture of Politics**, Sage, London, 1990.
- Cortez Conde, Roberto **El progreso Argentino**, Ed. Sudamericana, Buenos Aires, 1979.
- Cortez Conde, Roberto y Gallo, Ezequiel: **La formación de la Argentina moderna**, Ed. Paidós, Buenos Aires, 1967.
- Costa Filho, Alfredo, Kliksberg, Bernardo, y Martín, Juan: **La democracia frente al reto del Estado eficiente**, ILPES,

## *Bibliografía*

- CLAD, UBA, PNUD, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1993.
- Cotarelo, Ramón: **Del Estado de bienestar al Estado de malestar**, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1986.
- Couffignal, Georges (comp.): **Democracias posibles. El desafío latinoamericano**, Fondo de Cultura Económica, México, 1994.
- Crozier, Michel: **Etat modeste, Etat moderne. Strategies pour un autre changement**, Fayard, Paris, 1991.
- Dahl, Robert: **Un prefacio a la teoría democrática**, GEL, Buenos Aires, 1991.
- De Zan, Julio: **Libertad, Poder y Discurso**, Eds. Almagesto-Fund. Ross, Buenos Aires, 1993.
- Di Tella, Torcuato, Germani, Gino, Graciarena, Jorge y otros: **Argentina, sociedad de masas**, Eudeba, Buenos Aires, 1965.
- Dos Santos, Mario (comp.): **Concertación político-social y democratización**, CLACSO, Buenos Aires, 1987.
- ¿Qué queda de la representación política?**, CLACSO-Ed. Nueva Sociedad, Caracas, 1992.
- Drucker, Peter: **La Sociedad Poscapitalista**, Ed. Sudamericana, Buenos Aires, 1992.
- Las nuevas realidades**, Ed. Sudamericana, Buenos Aires, 1991.
- Edelman, Murray: **La Construcción del Espectáculo Político**, Ed. Manantial, Buenos Aires, 1991.
- Esping Andersen, Gosta: **The Three Worlds of Welfare Capitalism**, Princeton University Press, New Jersey, 1990.
- Evans, Peter, Rueschemeyer Dietrech y Sckopol, Theda: **Bringing the State Back**, Cambridge University Press, New York, 1985.

- Evers, Tilman: **El Estado en la periferia capitalista**, Siglo XXI, México, 1977.
- Faletto, E. G. Martner (Hrsg): **Repensar el futuro. Estilos de desarrollo**, Caracas, 1986.
- Feinman, P.: **Estudios sobre el peronismo**, Ed. Legasa, Buenos Aires, 1984.
- Ferrer, A.: **La economía argentina**, Fondo de Cultura Económica, México, 1962.
- Ferry, Jean-Marc, Wolton, Dominique y otros: **El Nuevo Espacio Público**, Gedisa, Barcelona, 1992.
- Friedman, Lawrence M.: **Ahora Elijo Yo. Derecho, autoridad y cultura en el mundo contemporáneo**, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1992.
- Fukuyama, Francis, Beliz, Gustavo, Plowden, William, y otros: **Estado y Mercado. Del enfrentamiento a la Armonización**, Ed. Eudeba-Inap, Buenos Aires, 1993.
- Galbraith, John Kenneth: **La cultura de la satisfacción**, Ariel, Buenos Aires, 1992.
- García Canclini, Ernesto: **Las culturas híbridas**, Sudamericana, Buenos Aires, 1992.
- García Delgado, Daniel: **Raíces cuestionadas. La tradición popular y la democracia**, CEAL, Buenos Aires, 1989 (Tomo I y II).
- Los actores sociopolíticos frente al cambio. Una perspectiva desde América Latina**, Fundación Hermandarias, Buenos Aires, 1994.
- García Pelayo, Manuel: **Las transformaciones del Estado Contemporáneo**, Alianza Universidad, Madrid, 1989.
- El Estado de Partidos**, Ed. Alianza, Madrid, 1986.
- Garzón Valdez, Ernesto; Mols, Manfred; Spitta, Arnold (Hrsg): **La nueva democracia argentina 1983-1986**, Buenos Aires, 1988.
- Germani, Gino: **Política y sociedad en una época de transición**, Ed. Paidós, Buenos Aires, 1972.

## *Bibliografía*

- González Casanova, Pablo (Hrsg): **El Estado en América Latina. Teoría y práctica**, Siglo XXI, México, Universidad de las Naciones Unidas, 1990.
- Gough, I.: **Economía política del Estado de bienestar**, Ed. Blume, Madrid, 1982.
- Graciarena, J.: **Poder y clases sociales en el desarrollo de América Latina**, Ed. Paidós, Buenos Aires, 1976.
- Grillo, Oscar: **La reforma política. Estudios sobre el Gobierno de la ciudad de Buenos Aires**, CEAL, núm. 433, Buenos Aires, 1993.
- Grondona, Mariano: **La Corrupción**, Planeta, Buenos Aires, 1993.
- Habermas, Jürgen: **Problemas de legitimación en el capitalismo tardío**, Ed. Amorrortu, Buenos Aires, 1979.
- Held, D.: **Modelos de democracia**, Madrid, Alianza Editorial, 1992.
- Heller, Hermann: **Teoría del Estado**, Fondo de Cultura Económica, México, 1983.
- Higley, John, and Gunther, Richard: **Elites and Democratic Consolidation in Latin America and Southern Europe**, Cambridge University Press, New York, 1992.
- Hirschman, Albert: **De la Economía a la Política y más allá**, Fondo de Cultura Económica, México, 1985.
- Hunermann, Peter y Scannone, Juan Carlos: **América Latina y la Doctrina Social de la Iglesia (Pobreza y desarrollo integral)**, Ed. Paulinas, Buenos Aires, 1993.
- Huntington, S., Crozier y Watanuki: **The crisis of democracy**, New York University Press, New York, 1975.
- Ianni, O.: **La formación del Estado populista en América Latina**, Ed. Era, México, 1985.
- Isuani, E., Lo Vuolo, R., y Tenti Fanfani, E.: **El Estado Benefactor. Un paradigma en crisis**, Miño y Dávila/Ciepp, Buenos Aires, 1991.
- Jasay, Anthony de: **El Estado. La lógica del poder político**, Ed. Alianza, Madrid, 1993.

- Jessop, Bob: **State Theory. Putting the Capitalist State in its Place**, Polity Press, New York, 1990.
- Juárez Centeno, Carlos, María S. Bonetto de Scandogliero: **La Ideología contemporánea**, Advocatus, Córdoba, 1992.
- Kaplan, Marcos: **Estado y Sociedad**, UNAM, México, 1980.
- Katholischer Akademischer Auslander Dienst: **Iglesia, Estado y Democracia en América Latina**, Santiago de Chile, 1991.
- Kaus, Mickey: **The End of Equality**, Basic Books, New York, 1992.
- Landi, Oscar: **Devórame otra vez**, Planeta, Buenos Aires, 1992.
- Lash, Scott: **Sociology of Post-Modernism**, Routledge, Londres, 1990.
- Lechner, N. (comp.): **Estado y política en América Latina**, Ed. Siglo XXI, México, 1985.
- Liphardt, A.: **Democracy in Plural Societies**, Yale University Press, New Haven, 1977.
- Lipovetsky, Gilles: **La era del vacío**, Anagrama, Barcelona, 1988.  
**El crepúsculo del deber. La ética indolora de los nuevos tiempos democráticos**, Anagrama, Barcelona, 1994.
- López, Ernesto: **El último levantamiento**, Legasa, Buenos Aires, 1988.
- Mansilla H.C.F.: **Neopatrimonialistische Aspekte von Staat und Gesellschaft in Lateinamerika. Machtelite und Bürokratismus in einer politischen Kultur des Autoritarismos** en PVS, 1990.
- Maravall, J.M.: **La política de la transición, 1975-1980**, Taurus, Madrid, 1981.
- Melliband, R.: **El Estado en la sociedad capitalista**, Siglo XXI, México, 1970.
- Minujín, A. (ed.): **Cuesta Abajo. Los Nuevos Pobres en Argentina**, Unesco, Buenos Aires, 1992.



- Desigualdad y Exclusión. Desafíos para la política social en la Argentina de fin de siglo**, UNICEF/LO-SADA, Buenos Aires, 1993.
- Mols, Manfred: **Demokratie in Lateinamerika**, Stuttgart, v.z 1985.
- Mols, Manfred, Birle, Peter (Hrsg): **Entwicklungsdiskussion und Entwicklungspraxis in Lateinamerika, Sudostasien und Indien**, Munster 1991.
- Morandé, Pedro: **Modernización y Ciencias Sociales**, Universidad Católica, Santiago de Chile, 1987.
- Muñoz de Bustillo, R. (comp.): **Crisis y futuro del Estado de Bienestar**, Alianza Editorial, Madrid, 1989.
- Nolte, Deltef (Hrsg): **Lateinamerika im Umbruch? Wirtschaftliche im Politische Veränderungen ander Wende vor der '80 er zum dem '90-er Jharen**, Hamburgo, 1991.
- Nozick, Robert: **Anarquía, Estado y Utopía**, Fondo de Cultura Económica, México, 1990.
- Nun, José: **La rebelión del coro**, Nueva Visión, Buenos Aires, 1989.
- Nun, José, y Portantiero, Juan Carlos (Hrgs): **Ensayos sobre la transición democrática en la Argentina**, Puntosur, Buenos Aires, 1987.
- O'Connor James: **La crisis fiscal del Estado**, Ed. Península, Barcelona, 1981.
- O'Donnell Guillermo: **El Estado burocrático autoritario**, Ed. Belgrano, Buenos Aires, 1982.
- Modernización y autoritarismo**, Ed. Paidós, Buenos Aires, 1986.
- Offe, Claus: **Contradictions of the welfare state**, Mit Press, Cambridge, Massachussets, 1982.
- Partidos políticos y nuevos movimientos sociales**, Ed. Sistema, Madrid, 1988.
- Oliver, L.: **Estado, legitimación y crisis**, Ed. Siglo XXI, México, 1985.

- Ominami, Carlos: **El tercer mundo ante la crisis**, GEL, Buenos Aires, 1986.
- Osborne, David, y Gaebler, Ted: **La Reinención del Gobierno. La influencia del espíritu empresarial en el sector público**, Paidós, Buenos Aires, 1994.
- Oszlak, Oscar: **La formación del Estado argentino**, Ed. Belgrano, Buenos Aires, 1982.
- Proceso, crisis y transición democrática**, CEAL, Buenos Aires, Vol. 45 y 46, 1983.
- Panebianco, Angelo: **Modelos de partido, organización y poder de los partidos políticos**, Alianza Editorial, Madrid, 1981.
- Pico, Josep: **Teorías sobre el Estado de Bienestar**, Siglo XXI, Madrid, 1987.
- Pike, Frederik y Srich, Thomas: **The New Corporatism**, Univ. Press, Notre Dame, 1974.
- Pla, A. (comp.): **Estado y sociedad en el pensamiento latinoamericano**, Ed. Cántaro, Buenos Aires, 1987.
- Planas, Pedro: **El Estado Moderno. Una nueva biografía**. DESCO, Lima, 1993.
- Polanyi, Karl: **The Great Transformation**, Beacon Press, Boston, 1944.
- Porrás Nadales, A.J.: **Introducción a una Teoría del Estado Postsocial**, PPU, Barcelona, 1988.
- Portantiero, J.C. y De Ipola, E. (comp.): **Estado y sociedad en el pensamiento clásico**, Ed. Cántaro, Buenos Aires, 1987.
- Poulantzas, N.: **Poder político y clases sociales en el Estado capitalista**, Siglo XXI, México, 1985.
- Estado, Poder y Socialismo**, Siglo XXI, México, 1983.
- Razeto, Luis: **Economía de solidaridad y mercado democrático**. Programa de Economía de Trabajo, Academia de Humanismo Cristiano, Santiago, 1985.

## *Bibliografía*

- Rodríguez Cabrero, Gregorio (comp.): **Estado, privatización y bienestar. Un debate de la Europa actual**, Fuhén, Icaria, Barcelona, 1991.
- Rosanvallon, Pierre: **La crise de l'Etat providence**, Seuil, Paris, 1981.
- Rouquie, Alain: **L'Etat militaire en Amérique Latine**, Editions du Seuil, Paris, 1982.
- Sábato, Jorge: **La Formación de la clase dominante en la Argentina**, GEL, Buenos Aires, 1988.
- Sabsay, Fernando y Etchepareborda, Roberto, **El Estado Liberal Democrático**, Eudeba-Michelini, Buenos Aires, 1986.
- Sartori, Giovanni: **Elementos de Teoría Política**, Alianza, Madrid, 1992.
- Squiglia, Roberto: **El Club de los Poderosos. Historia Pública y Secreta de los Grandes Holding Empresarios Argentinos**, Planeta, Buenos Aires, 1991.
- Strasser, Carlos: **Para una teoría de la democracia posible. Idealizaciones y teoría política**, GEL, Buenos Aires, 1990.
- Teoría del Estado**, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1986.
- Tocqueville, Alexis: **La Democracia en América**, Fondo de Cultura Económica, México, 1992.
- Torres Medellín, P.: **La reforma del Estado en América Latina**, Ed. Fescol, Colombia, 1988.
- Touraine, Alain: **Estado y Política en América Latina**, Fondo de Cultura Económica, México, 1987.
- Crítica a la Modernidad**, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 1994.
- Thurow, Lester: **La Guerra del Siglo XXI**, Sudamericana, Buenos Aires, 1992.
- Turner, Brian (ed.): **Theories of Modernity and Post-Modernity**, Sage, London, 1990.
- Waldmann, Peter: **El Peronismo (1943-1955)**, Hyspamérica, Buenos Aires, 1986.

Weber, Max: **Economía y sociedad**, tomo II, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1944,

Werz Nikolaus: **Demokratie und Regierungsformen in Sudamerika**, in: *Verfassung und Recht in Ubersee*, 1987.

Zolo, Danilo: **Democracia y Complejidad. Un enfoque realista**, Nueva Visión, Buenos Aires, 1994.