

#12

Documento de Trabajo del IPES
Aportes Conceptuales

La debilidad estatal en América
Latina: entre la captura y el
desmantelamiento

Fernando Filgueira - Pablo Alegre

IPES



Universidad
Católica

DAMASO A. LARRAÑAGA • URUGUAY



La debilidad estatal en América Latina: entre la captura y el desmantelamiento*

Fernando Filgueira-Pablo Alegre

* El presente documento es una versión modificada de parte del trabajo realizado en el marco de la investigación: “El Desarrollo maniatado en América Latina: Estados superficiales y desigualdades profundas”, a cargo de Fernando Filgueira, financiado por CLACSO-CROP 2006-2007.

CDD 300
ISSN: 1510-5628

Serie Documentos de Trabajo del IPES / Colección Aportes Conceptuales Nº 12

El IPES nace como una institución de investigación cuya meta es impulsar estudios innovadores sobre los problemas de pobreza, desigualdad y exclusión social. Esta serie busca contribuir a la difusión y crecimiento de un paradigma emergente anclado en las nociones de Activos Sociales, Vulnerabilidad y Estructura de Oportunidades (AVEO). En este sentido, la serie recoge aportes conceptuales y dispositivos heurísticos que permitan incrementar las capacidades descriptivas y explicativas de la comunidad académica en torno a las temáticas de pobreza y exclusión social. Contribuir a forjar debates intra e interparadigmáticos y a la construcción de más y mejores abordajes para el estudio del desarrollo social es el objetivo central de esta serie.

Programa IPES
Facultad de Ciencias Humanas
Universidad Católica del Uruguay
Dep. Legal 326.861

© 2008, Universidad Católica del Uruguay

Para obtener la autorización para la reproducción o traducción total o parcial de este documento debe formularse la correspondiente solicitud a la Universidad Católica del Uruguay (IPES), solicitud que será bien acogida. No obstante, ciertos extractos breves de esta publicación pueden reproducirse sin autorización, con la condición de que se mencione la fuente.

1. Introducción

América Latina construyó a lo largo de su historia neocolonial –hasta la crisis del 29-, Estados que solo pueden ser tipificados como débiles, o como superficiales. Si por estado se entiende la capacidad del poder central de operar sobre los sistemas de extracción y distribución de riquezas nacionales, nuestros estados han tenido tales características. También ha sido superficial el estado nacional si por el se entiende la capacidad de los mismos de ser soberanos frente a las presiones internacionales, provengan estas de otros países, de instituciones transnacionales (iglesia, agencias internacionales) o de los mercados internacionales. Finalmente, la debilidad del estado se ha manifestado también en la limitada capacidad de estos de constituirse en agentes que monopolizaban la coacción estatal, como si ocurrió en Europa a partir de la consolidación de los estados nación en el siglo XIX (Tilly 1992), o en la incorporación tardía y asincrónica de los sectores populares a derechos políticos y sociales básicos durante el proceso de modernización y urbanización de las sociedades durante las primeras décadas del siglo XX (Germani 1962; Collier y Collier 1991; Huber et al. 1997).

La crisis del 29 y el impulso del llamado sustitutivo de importaciones (MSI) permitió un período de expansión del estado, que sin embargo presentó marcadas debilidades (ineficiencia estatal, dependencia externa, sectores exportadores de baja productividad) que se harían evidentes hacia finales de los años setenta, y darían paso a un impulso destructor de las instituciones de protección social y de gestión del ciclo económico que la región conoció entre 1930 y 1980, período de auge de los MSI. Finalmente, las crisis económicas de finales de los años 90 abrieron el debate a las reformas de mercado implementadas en las últimas dos décadas, las cuales en muchos casos no solo no lograron los objetivos que se trazaron (crecimiento económico sostenido, mejora en la calidad del empleo, estabilidad fiscal) sino que reforzaron algunas de las deficiencias producidas por las economías protegidas del período MSI en materia de eficiencia estatal, productividad, competitividad sistémica y protección social.

2. El Estado capturado: la era MSI

2.1 Características generales

Un modo particular de política “keynesiana” se expresó en buena parte de los modelos de desarrollo en América Latina entre 1930 y 1970-80, con marcadas diferencias nacionales. Nos referimos al MSI, articulado teóricamente en el paradigma cepalino y en los aportes de Raúl Prebisch. En 1948 fue creada la CEPAL, organización que nucleó un conjunto de economistas liderados por Prebisch. El marco teórico de la CEPAL se orientó hacia el ambicioso proyecto de establecer una nueva escuela de pensamiento económico que impulsara políticas de desarrollo específicas para los países no industrializados (Montecinos-Markoff 2001; Llove 2005). Separándose de la visión neoclásica de la economía que promovía una única estrategia económica para todos los países, a la vez que reformulando las corrientes keynesianas emergentes, los teóricos cepalinos pusieron sobre la mesa la idea de que países centrales y periféricos, avanzados y en desarrollo, deberían seguir diferentes políticas de desarrollo.

Según este nuevo enfoque, el estado debía asumir un rol central en el proceso de desarrollo económico y social. En la tesis de Prebisch, la idea era la sustitución de una estructura

productiva orientada a la exportación de *commodities*, por una en donde el estado desplegara distintos incentivos y estímulos para generar cadenas de producción de dichos bienes primarios. Dada la transferencia más rápida de innovación tecnológica en la actividad industrial que en la agricultura, esto ensancharía los márgenes de productividad en la economía, generando una mayor absorción de mano de obra en sociedades en plena expansión urbana, mejorando la presencia de las actividades con valor agregado en el intercambio comercial (Llove 2005).

La estrategia de desarrollo seguida por estos países durante este período responde a una fuerte contracción de los mercados mundiales durante el período de entre-guerras, que indujo a la producción doméstica por parte de los países Latinoamericanos. Esto se produjo, sin embargo, con sesgos sistemáticos en la distribución de los beneficios de dicho desarrollo. En materia económica, el modelo fue poco efectivo en su capacidad de expandir nuevos sectores transables, generando crecientes tensiones con los sectores exportadores tradicionales que financiaban las políticas proteccionistas provistas desde el estado. Estas tensiones se reflejan en hechos como la distorsión de la estructura de precios, a partir de políticas de tipos de cambios múltiples que beneficiaban a los industriales. Además, algunos de los incentivos montados fueron generando efectos perversos en términos de productividad y competitividad. El modelo también generó empujes inflacionarios ante su baja capacidad de controlar los estímulos sectoriales en contextos de expansión de la demanda (Llove 2005). Sin embargo, ciertos autores han puesto atención respecto a no imputar los problemas macroeconómicos de los años 70 y 80 (inflación, sobre-valoración de las tasas de cambio, crisis de la balanza de pagos) enteramente al MSI sin considerar el efecto producido por la fuerte inestabilidad de los mercados internacionales durante el período (Llove 2005; Rodrik 1996).

En materia de protección social, las políticas de bienestar presentaron un desarrollo limitado, fuertemente orientado a los sectores urbanos y con cobertura preferencial o única para los sectores integrados al mercado de empleo formal. Los trabajadores rurales, el empleo doméstico y aquellos sectores pertenecientes a mercados informales y secundarios se vieron excluidos de estos sistemas de protección. Sumado a ello, los sectores efectivamente protegidos en estos modelos presentaron claras pautas de estratificación en el acceso, rango de cobertura de riesgos y calidad de los beneficios (Mesa-Lago, 1998; Filgueira 1999; Huber-Stephens 2005). En estos sistemas, empleados estatales y de servicios claves accedieron en forma temprana a programas de cobertura extendidos, en tanto trabajadores de "cuello azul" recibieron formas de protección de forma tardía y limitadas.

En los países de desarrollo medio y alto de la región, el MSI se articuló con un sistema cuasi universal pero estratificado de políticas sociales (Filgueira 1999; Huber-Stephens 2005). Los regímenes políticos sobre los que se asentaron estos sistemas de protección social fueron, a veces autoritarios, a veces democráticos pero, en todo caso, impulsores de un modelo de *ciudadanía regulada* que, o bien negaba su dimensión política o, por lo menos, seleccionaba el *timing* de ingreso de los diversos grupos a los beneficios sociales así como la "densidad" de los beneficios provistos. En los países de menos desarrollo relativo, en donde el autoritarismo fue el régimen político predominante, el modelo de política social fue dual, lo que determinó la existencia de ciudadanos con privilegios relativos y excluidos, siendo portadores de derechos políticos y civiles formales, cuyas dificultades para ejercerlos en la práctica fueron evidentes.

El peso del *Estado*, y especialmente de la nómina estatal en la economía, creó un funcionariado público con importantes cuotas de poder e intereses articulado con parte de las elites políticas que administraban el propio estado. En los casos en los cuales el estado fue capaz de integrar a distintos sectores sociales, en la mayoría de los casos estos estados operaron como botín clientelar y patrimonial de una fracción mucho menor de la población. Una clave fundamental para entender la dinámica y comportamiento político de estos aparatos estatales es considerar que los mismos no estaban orientados por principios de escasez y eficiencia. Ello puede parecer paradójico dada la pobreza relativa de nuestras naciones. Pero el caso es que la forma de lidiar con la escasez en buena parte de estos estados era directamente suprimir cualquier o casi cualquier tipo de beneficio de una parte importante de la población.

Antes que burocracias del tipo de “servicio civil autónomo”, el efecto sobre el estado, fue el de poblar el aparato estatal de profesionales ocultos de la política (en el mejor de los casos) o de representantes directos de las elites económicas (en el peor de ellos). Por su lado, las *empresas*, protegidas y dirigidas prioritariamente al mercado interno (sobre todo en la etapa inicial del MSI), iniciaron un período de auge expresado en el crecimiento sostenido del PBI industrial en el PBI nacional. De 1950 a 1981 se multiplicó por cinco el PBI de la región, aumentando de una manera sostenida a una tasa promedio de 5.5%. Incluso a la luz de los resultados de la “década perdida”, algunos se preguntan actualmente por qué no denominar a los treinta años que siguieron al final de la Segunda Guerra Mundial, los “treinta gloriosos años” de la economía latinoamericana, para utilizar los términos con que Jean Fourastié se refiere a los años de prosperidad en la posguerra europea (Hirschman, 1996). La contracara de esta situación residió tanto en empresas que trasladaban el aumento de costos fijos o variables al consumo como en empresarios rentistas, en connivencia con un manejo discrecional y particularista de los bienes públicos. Este empresariado rara vez interpretó a la democracia como un sistema de expansión de la ciudadanía, sino, en todo caso, como un mecanismo para atender las pujas distributivas entre quienes re-assignaban y transferían renta: trabajadores y consumidores del triángulo sustitutivo de importaciones.

Por último, el *trabajo formal*, urbano y sindicalizado, fue igualmente beneficiario de este modelo a través de una política de ingresos y de bienestar (Evans, 1978). Pero este no fue un sindicalismo basado en un modelo abierto de industrialización con hegemonía de clase obrera de “cuello azul” como el caso europeo, sino un sindicalismo articulado a pequeñas y medianas industrias orientadas a un mercado interno protegido y a funcionarios y trabajadores de “cuello blanco” del Estado y de los servicios privados orientados a las clases medias que, en diferentes grados, se habían desarrollado en la región¹.

Este MSI (con sus variantes nacionales), estaba entonces orientado a sectores urbanos, empresas registradas y al trabajo formal, a la vez que establecía “ganadores” y “perdedores”, tanto al interior como respecto al exterior del triángulo de distribución y localización de los excedentes. Entre los ganadores figuraron el empleo público y privado- protegido, que en los modelos de bienestar más robustos se benefició de una representación monopólica y de

¹ Ninguno de estos modelos generó una alianza rojo-verde como la que se hizo presente en los países de orientación socialdemócrata en la Europa escandinava (Rueschemeyer et al 1992). De hecho la mayoría de estos sindicalismos no estaban articulados por o con partidos de izquierda como en Europa continental, sino con movimientos y partidos populistas de corte multi-clasista, muchas veces estructurados verticalmente con el aparato estatal. Por ello sus presiones eran fragmentarias, de base angosta, corporativas cuando no de naturaleza abiertamente clientelar, y patrimonial.

beneficios sociales extendidos (aumentos salariales, cobertura médica, seguros por desempleo, vejez, accidente de trabajo, incapacidad); y la empresa local, que logró sustraerse al juego de la competitividad y monopolizar el mercado interno. A su vez, beneficiados con los subsidios y las altas tarifas arancelarias, los empresarios aceptaron tanto la intervención del gobierno como el papel activo del trabajo. A cambio de la protección del mercado externo, estos sectores no requerían ajustar costos de competitividad por la vía del salario, garantizando de esta forma que los beneficios sociales pudieran mantener su expansión. A este grupo de ganadores se sumaron, también y tal lo adelantado, las diversas elites estatales.

Entre los perdedores o excluidos, figuran los sectores exportadores, los productores rurales y los trabajadores de ese medio. No todos estos “perdedores” carecieron de poder, influencia y prestigio. El sector terrateniente y exportador mantuvo cuotas importantes de poder, nada menos que detentando la renta sobre la tierra. Se trató en definitiva menos de un perdedor que un tutor y poderoso actor de veto de mucha influencia social y política. Las divisas generadas por el sector agro-exportador ayudaron a financiar el modelo industrial protegido así como estructura burocrática estatal, lo que lo constituyó en un poderoso actor de veto en instancias de caída de los precios internacionales, limitando la transferencia de la renta agraria (O'Donnell 1979; 1997). A diferencia de las industrias, el sector primario-exportador no podía transferir el aumento de los costos al precio final dado que el comportamiento de los precios internacionales resultaba inelástico a las demandas locales. Sin embargo, los terratenientes, aún cuando estaban fuera del “triángulo sustitutivo”, toleraron la industrialización a cambio de que las organizaciones sindicales no se extendieran al sector rural y que se dejara intacta la propiedad y tenencia de la tierra. Por su lado, los trabajadores rurales sobrevivieron en la intemperie, con baja cobertura en materia de protección social.

Para los teóricos que siguieron el pensamiento cepalino, el problema de América Latina no solo tenía que ver con la relación entre economías centrales y periféricas, sino también con claros problemas de economía política. De esta forma nació la más famosa de las teorías sociales provenientes de la región: la Teoría de la Dependencia (Cardoso y Faletto 1979, Gunder Frank, 1970, Dos Santos 1970, Petras 1970). Para esta corriente, el problema radicaba en la interacción de capital doméstico y extranjero y de este con la estructura de clases en la región. El carácter monopólico de las multinacionales, la debilidad de la burguesía doméstica, el carácter de enclave de las economías de la región, en que el beneficio de la inversión es explotado por las elites extranjeras y el capital internacional, y la internacionalización de los mercados domésticos fueron los principales factores que permitían explicar el peculiar camino de desarrollo de la región. Sin embargo, existieron configuraciones distintas a lo largo de la región en donde la composición de los agentes y algunas lógicas de distribución y asignación de los modelos estuvieron condicionados por legados socio-políticos propios. Intentaremos describir dichos legados a continuación.

2.2 La economía política de los estados capturados

En Sudamérica, los patrones de desarrollo presentaron una mayor varianza regional que en Centroamérica en términos de las configuraciones presentes. En primer lugar, la política de tierras y las características de la producción exportadora adoptó formas distintas, así como los grados de autonomía de las estructuras estatales respecto a las clases altas y los procesos de modernización y urbana e industrialización existentes. Estas condiciones afectaron por defecto el tamaño y fuerza de los movimientos sindicales, el posicionamiento de las clases medias y

su articulación con los movimientos populares, así como el grado de dependencia externa de sus economías.

En términos políticos, las características de los regímenes, estuvieron definidas por las características institucionales de los partidos que articularon las coaliciones sociales pro-MSI, los vínculos de dichas estructuras partidarias con sus bases sociales organizadas, y las características socio-estructurales de dichas bases, definidas a partir de las dimensiones de sus modelos de desarrollo. Los regímenes populistas se asentaron en partidos o en sistemas de partidos débilmente institucionalizados, vinculados corporativamente con bases sindicales controladas por los propios partidos populistas. En ocasiones estos movimientos lograron constituir alianzas extensivas con sectores protegidos del empresariado nacional (Rueschemeyer et al 1992). Algunos de estos países, por sus dimensiones y a partir de la profundidad de políticas de desarrollo seguidas, lograron impulsar organizaciones sindicales amplias y en algunos casos fuertemente centralizados (Collier y Collier 1991; Roberts 2002). No obstante existieron divergencias en las características de las políticas de bienestar desarrolladas, logrando en algunos casos formas de protección y cobertura universales (Argentina) y en otros desarrollando sistemas de protección social más fragmentados (México) (Filgueira 1999).

Otros países contaron con regímenes políticos más institucionalizados, en donde los mecanismos de incorporación política de los sectores sub-alternos se producen por la vía de la presión política desarrollada por partidos de raíz clasista, que lograron de forma momentánea coaliciones con partidos o sectores que integraban al pequeño empresariado orientado al mercado interno. Por lo general, estos países contaron con mercados internos de menores dimensiones, lo que limitaron el desarrollo de industrias más intensas en la utilización de bienes de capital, exponiéndolos de forma más directa a los shocks externos provocados por los cambios en los mercados internacionales. A su vez, mientras que en algunos de estos países el desarrollo de sectores de enclave favoreció la organización de los sectores sub-alternos, en otros su economía básicamente agropecuaria neutralizó las posibilidades de sindicalización del campesinado y los sectores rurales bajos (Collier y Collier 1991; Rueschemeyer et al 1992; Roberts 2002). En esta última configuración, el desarrollo de políticas proteccionistas impulsadas por partidos clientelares o de patronazgo también fue una configuración relevante para entender la articulación social y política del MSI (Collier y Collier 1991; Rueschemeyer et al 1992).

Un primer caso desviado del patrón de desarrollo presente en la región es Paraguay. A diferencia del resto de los países, este no experimentó un proceso de expansión exportadora ni un proceso de modernización de sus estructuras de producción, distribución o de propiedad (Rueschemeyer et al 1992). Como resultado, los vínculos tradicionales de las sociedades agrarias se mantuvieron in-cambios, pereciendo cualquier proceso de industrialización que impulsara el desarrollo de una burguesía moderna capaz de disputar el dominio a los sectores altos tradicionales. Este escenario también deterioró la presencia de movimientos sociales urbanos sub-alternos capaces de pujar por la incorporación social y la apertura política. Finalmente, el estado mantuvo sus características más coercitivas, fundamentalmente en el ámbito rural, además de una nula autonomía política respecto a los sectores agrarios tradicionales.

Brasil, Colombia y Ecuador experimentaron un patrón de desarrollo común en un comienzo, a partir de su constitución como economías exportadoras de tipo intensivas. Este tipo de explotación generó mayor demanda de mano de obra, generando mayores posibilidades de movilización de sectores sub-alternos localizados en las estructuras tradicionales. Esto aumentó la percepción desde las elites agrarias de la posibilidad de una pérdida potencial del control sobre el aparato de estado, limitando las posibilidades de apertura de sus sistemas políticos (Rueschemeyer et all 1992).

Por un lado, Brasil se caracterizó por experimentar un proceso de incorporación social de tipo vertical, a partir de la presencia de un estado fuerte, controlado por las elites agrarias (Rueschemeyer 1992 et all; Collier y Collier 1991). En este caso el proceso de incorporación de los sectores trabajadores y los movimientos urbanos logró ser controlado y disciplinado por las propias estructuras estatales, procesando un giro a comienzos de los '30. En ese momento, en un contexto de crisis mundial y desarrollo de un proceso de industrialización tardío, emerge un movimiento populista que introduce reformas sociales significativas y logra enfrentarse a las elites agrarias tradicionales (Collier y Collier 1991). Este movimiento mantuvo, no obstante, el control represivo del aparato estatal, estructurando fuertes vínculos corporativos con los sectores trabajadores integrados, lo que llevó a la imposibilidad de consolidar un régimen democrático-liberal. Los intentos de apertura política y radicalización de las reformas sociales ocurridas a comienzos de los años 60 por parte de un partido populista de corte clasista, serían abortados por un golpe militar apoyado por los sectores tradicionales y parte del gran empresariado emergente.

En el caso de Colombia y Ecuador, el proceso de incorporación de los sectores sub-alternos se dio básicamente bajo la forma de partidos clientelares (Rueschemeyer 1992 et all). Si bien ambos países experimentaron procesos de industrialización tardía y menos intensiva que otros países de la región, la suerte de sus regímenes también se vio condicionada por la fortaleza de los sistemas de partidos que allí emergieron. En Ecuador, los partidos constituidos fueron institucionalmente débiles, no lograron ser controlados de forma total por las elites, ni garantizaron la protección de sus intereses, lo que generó una trayectoria institucional inestable, la reapertura a regímenes democráticos restrictivos y la caída hacia regímenes militares, desde la década del 20 al 40, y durante los años 60 (Rueschemeyer et all 1992). En Colombia por el contrario, la movilización e incorporación de los sectores trabajadores fue desarrollada por organizaciones partidarias estables y fuertemente controladas por las elites (Rueschemeyer 1992 et all; Collier- Collier 1991). Sin embargo, el régimen de partidos dio signos de declinación durante los años 50, generando regímenes autoritarios de tipo militar durante esa década. Dado que el proceso del MSI fue tardío y menos intenso que en otras zonas de la región, este país no experimentó los conflictos distributivos y las tensiones inter-clases que presenciaron los países del cono sur a partir de los años 60. La inexistencia de presiones de incorporación “desde abajo” así como la inexistencia de un contexto de movilización de los sectores urbanos beneficiados por el MSI, dio garantías para que se restituyera un sistema de partidos que garantizara a las viejas elites la protección de sus intereses luego del paréntesis autoritario (Rueschemeyer et all 1992).

Los casos de Argentina y Uruguay se caracterizaron por la predominancia de economías exportadoras de corte extensivo. En ellas, las elites agrarias mantenían el control de la producción exportadora (O'Donnell 1997). Adicionalmente, este tipo de explotación generó menor demanda de obra, y por tanto menos presiones de las elites agrarias para restringir la

apertura política y la inclusión de los sectores sub-alternos (Rueschemeyer 1992 et all). No obstante, si bien ambos países experimentaron procesos de modernización urbana tempranos, las características políticas de los regímenes fueron claramente diferentes.

En Uruguay, a diferencia del caso argentino, el control económico y político de los sectores vinculados a la actividad agro-exportadora se vio debilitado desde el comienzo por la fuerte inestabilidad política del país durante todo el siglo XIX. Por esta razón, el estado uruguayo contó con niveles de autonomía mayores que el argentino respecto a sus elites agrarias. Esto explica también porqué en términos comparados, estos sectores económicos tuvieron una mayor debilidad que sus pares argentinos. Por tanto mientras Uruguay logró consolidar un sistema de partidos que logro incorporar de forma clientelar a los sectores sub-alternos, procesando reformas sociales significativas en el área urbana, el proceso reformista fue abortado en la Argentina durante la primeras décadas del siglo XX. A diferencia del caso uruguayo, la incorporación social de los sectores sub-alternos se daría de forma tardía durante la década del 40, mediante un movimiento populista que articulo vínculos corporativos y de corte vertical con los sectores trabajadores movilizados tras el proceso de industrialización desarrollado a partir de los años 30 (Collier y Collier 1991). A su vez, mientras la débil institucionalización del sistema de partidos argentinos promovió el apoyo de regímenes autoritarios de forma reiterada por parte de la elites agrarias (Gibson 1996), la incorporación de las mismas elites a un sistema de partidos orientado clientelarmente y que integraba cortes verticales de la sociedad en el caso uruguayo, garantizó su estabilidad hasta la agudización de los conflictos distributivos a partir del agotamiento del MSI en los años 60. A si mismo, tanto bajo su forma de intermediación política populista como en su forma mas institucionalizada, ambos países lograron avanzar en importantes reformas sociales, construyendo sistemas de protección social con criterios universales en la extensión de sus beneficios y en los niveles de cobertura (Filgueira 1999). En simultaneo, el patrón de vínculo extensivo de la propiedad rural, la predominancia de las viejas oligarquías agrarias y el carácter poco organizado de los sectores rurales bajos, limito el desarrollo de reforma sociales y políticas re-distributivas en el área rural, desviándolos de las rutas social-demócratas o neo-desarrollistas presentes tanto en los países escandinavos (Rueschemeyer et all 1992) como en los países periféricos “exitosos” (C.Filgueira 1997).

En Chile, Perú, Venezuela y Bolivia, el patrón de desarrollo estuvo pautado por la existencia de economías de enclave en donde la explotación y producción de los productos de exportación estuvo concentrada en determinadas zonas geográficas (Rueschemeyer 1992 et all). La expansión de este tipo de economías generó un menor control de poder por parte de las elites agrarias, una mayor competencia intra-elites, generando condiciones más favorables para la organización y articulación de acción colectiva por parte de los sectores trabajadores rurales fundamentalmente (Rueschemeyer 1992 et all). En este sentido, la emergencia temprana de una clase trabajadora geográficamente concentrada y localizada, con una alta propensión a organizarse, en combinación con la debilidad en la posición hegemónica de las elites agrarias, produjo el desarrollo de los partidos de masas radicales, (Partido Comunista en Chile, Acción Democrática en Venezuela, el MNR en Bolivia) los cuales promovieron la formación de alianzas entre sectores medios urbanos (poco expandidos en términos comparados) y trabajadores. Estos partidos articularon demandas de inclusión política con agendas sociales radicales, que explicarían el enfrentamiento con las elites tradicionales, desatando escenarios de inestabilidad política que llevaron a la implementación de regímenes autoritarios tempranos, fundamentalmente en Bolivia y Perú (Rueschemeyer et all 1992). En

Chile, la institucionalización de una competencia política en donde las clases altas lograron una inserción exitosa en la arena partidaria, dotó de estabilidad al régimen, al menos hasta el quiebre autoritario de 1973 (Scully 1992). El contexto de estabilidad institucional generado en Chile por varias décadas, a diferencia del caso boliviano y peruano, fue proclive para lograr impulsar proyectos de corte reformista desde el propio Estado, expandiendo las políticas de bienestar y de corte re-distributivo desde mediados de los años 40 a partir de las experiencias de coalición de partidos de izquierda, seguidas durante los gobierno demócratas-cristiano de los años 60 y profundizas por el socialismo a comienzos de los años 70 (Kurtz 2002).

El patrón de desarrollo de los países centroamericanos estuvo caracterizado por la existencia de características genéricas que los diferencian de buena parte de los casos sudamericanos, así como por la existencia de algunos casos desviados con configuraciones particularmente distintas a las presentes al interior de la región. Sucintamente, los países centroamericanos contaron con estructuras estatales con baja autonomía *vis a vis* los sectores agrarios altos y una debilidad estructural de los sectores trabajadores urbanos para organizarse y movilizarse, provocada por un proceso de modernización urbana tardío y menos intensivo que en otras zonas del continente. Así mismo, los sectores campesinos tuvieron escaso capital político para movilizarse y establecer coaliciones con otros sectores subalternos, a partir de los vínculos represivos dominantes en las zonas rurales. A su vez, la injerencia directa del gran empresariado extranjero y de potencias mundiales cercanas (E.E.U.U.), debilitaron el control estratégico de los recursos económicos por parte del estado, afianzaron los componentes más represivos de las propias estructuras estatales y neutralizaron las posibilidades de organización y movilización de los sectores sub-alternos. Como resultado, en la región la norma fue la existencia de regímenes autoritarios apoyados por ejércitos militares financiados desde afuera o sostenidos por fuerzas de ocupación. Así mismo, los MSI de estos países se caracterizaron por su debilidad endémica, llevando adelanta procesos de industrialización parciales, muy poco extendidos a lo largo de la cadenas de producción, con economías agro-exportadores en donde predominó el monocultivo controlado por elites rurales o empresas transnacionales (Rueschemeyer et all 1992). Esto provocó que estos países contaran con pocas posibilidades para desarrollar regímenes democráticos liberales, ni tampoco lograran impulsar la incorporación social de los sectores sub-alternos. En palabras de determinados autores (Rueschemeyer et all 1992; Huber-Stephens 1997) el pacto inter-classes que garantizo la apertura del régimen a la competencia política, no fue garantizada en estos países. No obstante, si bien esta regularidad es común en estos cuatro países, las características de los regímenes autoritarios presentes, así como el equilibrio de poder entre los actores presentes es distinto, a raíz de la presencia de condiciones antecedentes diferentes (Mahoney 2001; Rueschemeyer et all 1992).

Por un lado, Guatemala y El Salvador contaron con oligarquías agrarias más fuertes y centralizadas que sus vecinos regionales, capaces de lograr un control directo de las estructuras estatales (Rueschemeyer et all 1992). En el caso de Guatemala, la concentración intensiva de la tierra así como el desarrollo de una distribución de la misma caracterizada por la presencia de grandes extensiones, lograron darle a la oligarquía agraria de este país un importante control de la estructura estatal (Mahoney 2001). En el caso de El Salvador, si bien las extensiones de las plantaciones fueron de menor extensión, existió de todas maneras una alta concentración de las tierras, a partir de las políticas desarrolladas en el último tercio del siglo XIX por parte de los gobiernos liberales (Mahoney 2001). Más allá de que en El Salvador se dieran mayores condiciones para la organización de los campesinos, y se

constituyeron relaciones laborales menos coercitivas que en Guatemala, en ambos países se generaron condiciones para la existencia de una intensa polarización de clases y un control importante de las oligarquías agrarias del aparato estatal (Mahoney 2001).

Este patrón de desarrollo, generó condiciones para la existencia de intentos de apertura democrática en momentos de movilización de los sectores campesinos, estimulado por el desarrollo de las primeras formas de sindicalización urbana y surgimiento de movimientos sociales urbanos. Sin embargo, estos intentos de apertura política y reformismo fueron bloqueados por los sectores agrarios altos y el ejército (Mahoney 2001; Rueschemeyer et al 1992). En Guatemala, la existencia de una serie de administraciones reformistas que procuraron garantizar las primeras reformas sociales y expandir los derechos políticos durante los años 20, fueron interrumpidas por el quiebre autoritario post-crisis de 1929 (dictadura de Ubico entre 1931 y 1944), y retomadas con más fuerza durante la gestión en los años 50 de Jacobo Arbenz, que incluyó la reforma agraria y la activa movilización del campesinado. Un golpe de estado a mediados de los años 50, inauguró un régimen autoritario que persistió durante las décadas siguientes (Mahoney 2001; Rueschemeyer et al. 1992; Yashar 1997). En El Salvador también se desarrolló un impulso reformista durante la gestión Romero Bosque a fines de los años 20. A las reformas sociales que beneficiaron a sectores trabajadores urbanos, Romero generó condiciones para expandir los derechos políticos y las condiciones que garantizaran la apertura de la competencia electoral (Mahoney 2001). El ascenso del gobierno reformista de Araujo (1931) en elecciones abiertas, provocó un golpe de estado apoyado por los sectores altos y el ejército. Los sectores campesinos movilizados fueron duramente reprimidos, inaugurando un régimen autoritario que gobernó hasta mediados de los años 40. (Mahoney 2001).

En Nicaragua y Honduras, la ruta autoritaria tuvo otras características. En estos países, las oligarquías agrarias eran más débiles a raíz del fuerte conflicto intra-elites (entre sectores librecambistas y conservadores), que se arrastró desde el siglo XIX, lo que no generó condiciones para la presencia de un control centralizado del estado por parte de la oligarquía agraria (Rueschemeyer et al 1992). Por contrapartida, en estos países el capital extranjero y el gobierno norteamericano tuvieron su máxima injerencia en la región: no solo controlando directamente la estructura de estado, sino la propia producción y distribución de los principales productos de exportación. En este sentido, la existencia de oligarquías agrarias fragmentadas, sumado en el caso Hondureño a la existencia de una economía diversificada en donde existía además de la plantación de café un desarrollo importante de los cereales y de la plantación de banana, (que fomentó la creación de producción a pequeña y mediana escala) generaron condiciones para el eventual surgimiento de una ruta “liberal reformista” tal como la que siguió Costa Rica (Mahoney 2001). Sin embargo, la intervención directa de los Estados Unidos y el control externo de importantes empresas de producción de alimentos, fortaleció las características represivas de las estructuras estatales, debilitando o neutralizando la organización del campesinado (Mahoney 2001). Esto consolidó la existencia de regímenes autoritarios del tipo personalista o dinástico, en donde los intentos de apertura democrática no estuvieron presentes.

Finalmente Costa Rica constituye el caso desviado en cuanto a ruta de desarrollo en Centroamérica refiere. A lo largo del siglo XX, Costa Rica fue el único país centroamericano capaz de desarrollar un régimen poliárquico estable, que garantizara la competencia política y una participación social extendida (Yashar 1997). En este país se procesaron reformas

liberales similares a las desarrolladas en otros países centroamericanos en la segunda mitad del siglo XIX. No obstante, a diferencia de las reformas ocurridas en países en donde se expandieron las tierras de plantación y el desarrollo de formas intensivas de explotación, en Costa Rica las elites políticas avanzaron en el desarrollo de políticas de tierras que garantizaron la subdivisión de las mismas, la producción en pequeña escala y la aparición de los “farmers” como agentes de producción rural (Mahoney 2001). A su vez, las características liberales del estado costarricense desde fines del siglo XIX, configuraron un aparato estatal que careció de las características represivas de los estados centroamericanos (Mahoney 2001; Rueschemeyer et al 1992). La ausencia de una oligarquía rural dominante, generó condiciones para la autonomía estatal respecto a los sectores altos, así como condiciones para la organización y movilización de los sectores sub-alternos ya sea en el ámbito rural como urbano, a partir de las primeras décadas del siglo XX (Rueschemeyer et al 1992). A su vez, la temprana política re-distributiva en materia de tierras, garantizó la existencia de una estructura de clases menos polarizada, generando condiciones para la apertura política y la incorporación social de los sectores sub-alternos que se cristalizó después de la guerra civil de 1948, tras un período de reformas moderadas durante la década de los años 40 (Rueschemeyer et al 1992; Yashar 1997).

3. El estado desmantelado: la era liberal

Con el fin del MSI y el consiguiente agotamiento de sus bases fiscales y de legitimación, cae el Estado empresario, muta el Estado regulador, y empieza el desmantelamiento parcial del viejo Estado social, el cual, junto a sus clientelas tradicionales, se enfrentará a las nuevas condiciones y los nuevos actores del sistema económico global, en el marco de cambios políticos significativos, como es el caso de la aparición de los regímenes burocrático-autoritarios (fundamentalmente en Sudamérica) y su posterior transformación a regímenes democráticos. Para esta retirada del estado interventor, los estados latinoamericanos contarán con tres olas adaptativas en materia social: limitación fiscal, fondos de emergencia y, finalmente, reforma estructural de corte liberal.

La crisis del MSI durante la década del 70 limitó los márgenes fiscales con los cuales contaba los estados para financiar las protecciones económicas orientadas a la industrialización y a las protecciones sociales corporativas de corte urbano. Esto suponía por un lado, que las transferencias hacia los sectores que integraban el triángulo pro-MSI debían ser financiadas por un sector que perdía rentabilidad y que sufría tasas de ganancias decrecientes conforme los bienes de exportación perdían valor. Por otro lado, la crisis fiscal generaba pujas entre los actores al interior del triángulo que querían recuperar ya sea por vía de precios, salarios o recaudación los problemas de retracción de demanda, endeudamiento y pérdida de valor.

En este escenario, muchos movimientos sindicales y grupos sub-alternos integrados al viejo MSI optaron por asumir la alternativa de re-estructurar la lógica distributiva, apelando a la apropiación de los medios de producción y de los excedentes generados por la economía; algunos sectores del empresariado local temerosos de la radicalización de los movimientos sociales sub-alternos, optaron por integrar alianzas con sectores tradicionales y sectores emergentes del gran empresariado. En este contexto, las alternativas autoritarias respondieron al desgajamiento de las débiles alianzas pro-MSI, y su re-alineamiento, lo que se tradujo en la agudización de los conflictos distributivos resueltos en la emergencia de gobiernos autoritarios (O'Donnell 1979; Huber-Stephens 1997). El tipo de régimen autoritario

desarrollado dependió en buena medida del nivel de avance del MSI: en países en donde el modelo de sustitución estaba en sus primeras etapas, el régimen adoptó un modelo tradicional de corte autoritario; en los países en donde el proceso de industrialización estaba en las etapas más avanzadas, el modelo autoritario fue de tipo burocrático-autoritario (O'Donnell 1979). Estos últimos regímenes fueron apoyados por el gran empresario (de creciente peso al influjo de la internacionalización de las economías), sectores desprendidos del empresariado local, y grupos tecnocráticos formados al influjo de las nuevas corrientes monetaristas (O'Donnell 1979).

En relación a este último punto, comenzados los primeros signos de crisis del MSI, un grupo de académicos y universidades de Estados Unidos y América Latina, en forma menos visible que los teóricos dependentistas, comenzó a pensar estrategias alternativas de desarrollo para la región desde una perspectiva más radical y diametralmente opuesta al dependentismo (Biglaiser 2002; Montecinos-Markoff 2001). En la Universidad de Chicago, el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM) y en la Universidad Católica de Chile un nuevo tipo de ortodoxia comenzaba a tomar forma: el pensamiento económico neoclásico. En radical contraposición al “dependentismo”, este grupo no creía que las ideas de la CEPAL permitieran un desarrollo sostenido y real. Mientras la Teoría de la Dependencia promulgaba la intervención del estado en la economía y la destrucción de las elites agrarias, el pensamiento neoclásico vio al MSI como el freno para el desarrollo de América Latina porque castigaba justamente a los sectores que tenían la mayor ventaja comparativa: los sectores agro-exportadores.

Este nuevo modelo establecía que no solo eran necesarias medidas de estabilización de corto plazo (control del déficit fiscal, estabilidad monetaria), sino de reformas estructurales tendientes a superar en el largo plazo los desequilibrios generados por la intervención del estado en la economía. De esa forma se eliminarían las distorsiones que obstaculizaban las decisiones de distribución y asignación óptimas de los privados que garantizarían el crecimiento de los sectores económicos con mejores ventajas comparativas para competir en los mercados mundiales (Williamson 1990). Entre las reformas estructurales que los defensores del nuevo modelo consideraban fundamentales para lograr este tránsito, se encontraban la disminución del tamaño del estado, fomentando la privatización de servicios públicos y transfiriendo la prestación de ciertos bienes (seguridad social, educación, salud) hacia el mercado, así como impulsar la apertura de la economía des-regulando el mercado de capitales, desmontando los sistemas de protección comercial (subsidios, aranceles), e implementando estímulos para la radicación de inversión privada (Williamson 1990; Haggard y Kaufman 1992).

Sin embargo, los hechos se ajustaron a las expectativas ni a los supuestos que las sostenían. En el plano sectorial, las políticas procuraron liberalizar sectores económicos estratégicos sin reforzar los mecanismos de regulación, que en contextos de mercados oligopolios heredados de la era-MSI, orientados a la extracción de rentas y con bajos incentivos para el incremento de la productividad, mantuvieron los problemas de eficiencia y agravaron problemas de cobertura y calidad. A su vez estas reformas, además de fracasar en el estímulo de procesos de ahorro y capitalización sostenidos en la economía, aumentaron la vulnerabilidad de las estructuras estatales, como lo demostraron el funcionamiento de los mercados financieros durante la última década y media. Esto limitó la capacidad de los estados para intervenir en los ciclos de la economía, deteriorando la provisión de estímulos selectivos para el desarrollo

de sectores estratégicos que si bien resultan claves, no resultan atractivos para la inversión privada.

En el plano fiscal, la crisis estructural de la balanza de pagos, el aumento de importantes materias primas y encarecimiento del crédito internacional, impulso el desarrollo de programas ortodoxos en materia macro-económica que tuvieron como principal objetivo la reducción del gasto público, el control de la inflación y la estabilización de las monedas nacionales. Estas acciones tendientes a la estabilización de las economías fueron las primeras medidas consideradas necesarias para “poner la casa en orden”, requeridas para sentar las bases para el detener la caída estructural de las economías emergentes, y reencauzar el desarrollo de las mismas (Williamson 1990).

En materia de protección social, siguió a esta retracción fiscal una proliferación de modalidades *ad hoc*, basadas en general en préstamos internacionales orientados a la acción social focalizada y centrada en general en la provisión de infraestructura y alivio social relacionado con la situación de crisis y de ajuste estructural de las economías de la región, a la espera de un “goteo” que habría de llegar cuando el nuevo modelo económico diese sus frutos². La última de las mencionadas etapas adaptativas llevada adelante por los países de la región se asocia a un paradigma liberal más consistente y ambicioso en términos de reformas estructurales, procurando transformar la misma matriz de prestaciones sociales de la región.

Pero veamos más en detenimiento las principales vulnerabilidades sectoriales que ha mostrado el nuevo modelo: los mercados financieros, los mercados laborales y los programas sectoriales de políticas.

3.1 La liberalización financiera

Las crisis financieras de mediados y finales de los años 90 jaquearon finalmente la continuidad de los modelos de mercado, provocando serios desbalances en lo que parecía su mayor ventaja comparativa frente al viejo modelo: la capacidad de garantizar estabilidad macro-económica (Rodrik 2006; Huber-Solt 2004). La liberalización económica estuvo ligada a una alta volatilidad que se tradujo en crisis financieras recurrentes. Estas crisis, afectaron el crecimiento sostenido, reduciendo la estabilidad de la economía y afectando los niveles inversión pública y privada. La liberalización de los mercados financieros generó el ingreso de flujos de capital especulativos, que fueron seguidos por tipos de cambio sobre-valorados y

² Estos fondos de emergencia eran coyunturales por definición, y no se apoyaban en la inmensa mayoría de los casos en fuentes genuinas de recursos. Entre 1988 y 1993 pueden identificarse la creación e implementación de 45 fondos de emergencia social. Tan sólo en 1990 unos 7 países adoptan esta modalidad, en tanto en algunos países (especialmente los de menor desarrollo relativo) pueden identificarse tres, cuatro y hasta cinco fondos de emergencia e inversión social parcialmente superpuestos o consecutivos en un mismo país. (CEPAL, 1994). El control democrático, la sustentabilidad, la eficacia y la capacidad real de focalización de estos fondos, fueron en la mayoría de los casos pobre, y si bien los mismos contribuyeron a aliviar en algunos casos en forma importante la situación de una fracción no menor de la población vulnerable (rara vez lo más pobres de los pobres), evidenciaron a poco de andar que los mismos representaban una solución liliputiense para un problema de proporciones goliathicas y durabilidad estructural y no coyuntural. Tal vez el legado más útil de estos fondos fue hacer patente y transparente la enorme inequidad del gasto y de los servicios sociales en América Latina e iniciar en forma tímida el embrión de una idea que hoy parece adquirir: completar o avanzar hacia la meta de universalizar o al menos llegar con algún servicio donde antes nada había. Tal vez su peor legado fue la dependencia de fondos externos y sus consecuencias a futuro, combinado con la ausencia de efectos en materia de capacidad burocrática y tecnocrática instalada en los países.

déficit fiscales sostenidos. Esto desató fuertes crisis de balanza de pagos ante cambios bruscos en el ingreso y retiro de capitales, que fueron seguidos por planes de estabilización y austeridad fiscal. Estos procesos afectaron la capacidad fiscal de los estados para hacer frente a las situaciones de vulnerabilidad social y crisis de empleo que se desataron durante la década (Huber-Solt 2004).

Durante esta etapa, las altas tasas de interés permitieron al capital financiero internacional maximizar las utilidades de los ciclos de sobre-liquidez altamente variables, descontando en las tasas que cobraban los riesgos que se generaran dado su propio comportamiento (Stiglitz 2003; Rodrik 2000). La facilidad con la cual se abrieron los sistemas financieros y los enormes negocios que estos generaron en forma especulativa en la región, solo son comprensibles si se entiende que, dados los niveles de desigualdad existentes, existía un enorme mercado para explotar estas oportunidades. Una región relativamente rica en parámetros regionales en el mundo en vías de desarrollo, pero con la más alta desigualdad en materia de ingresos y rentas, constituye un botín extremadamente atractivo para el capital externo y para el capital doméstico especulativo. La acumulación de deuda de corto plazo y la generación de burbujas de crédito son posibles en una sociedad urbanizada, movilizadora, extremadamente desigual y orientada en sus sectores medios altos y altos al consumo y la especulación financiera. En suma, el impacto de la liberalización financiera abogada con ferocidad desde el FMI y desde el Banco Mundial, difícilmente pudiera tener otro impacto que el que tuvo en la región. Los casos en que no los tuvo refieren a estados que mantuvieron importantes regulaciones sobre la entrada y salidas de capitales, como lo fue el caso de Chile. Nuevamente, la importancia de estados fuertes es clave para limitar los efectos nocivos de mercados imperfectos y actores depredadores. En países en donde los flujos de capital de corto plazo superan los activos disponibles por las instituciones nacionales estatales y los primeros a su vez son tentados por políticas económicas que favorecen su radicación e ingreso, la posibilidad de encontrarse con crisis financieras que destruyen los activos de una economía necesarias para el desarrollo (sistema de crédito, moneda, incentivos fiscales estatales) son muy altas, entrando en directa colisión con los propios objetivos del desarrollo (Rodrik, 2000).

3.2 Las políticas sociales y el empleo

En el plano social, los resultados no fueron más satisfactorios. Los modelos de política social formulados como alternativa al viejo esquema estado-céntrico y con vocación universal, limitaron la cohesión social, destruyendo aquellos bienes públicos que garantizaron en el pasado niveles mínimos de equidad e intensificaron la segmentación y el endurecimiento de la estructura social (Kaztman 2002). La pobreza disminuyó a comienzos de los años 90, para dispararse en el segundo lustro de la década, mientras la destrucción de empleo formal y otras reformas aumentaron la concentración de ingresos en casi todos los países de la región (Huber-Solt 2004). La construcción de los programas sociales focalizados deben ser analizados, en parte, como intentos desesperados, en contextos de restricción fiscal y crisis de ingresos y empleo de los estados por dar cuenta de los problemas de sustentabilidad social acumulados en las últimas décadas y que explotaron en el último lustro.

A partir de aquellas respuestas espasmódicas y de corto plazo en materia social (en tanto “redes de seguridad” para atender los costos del ajuste estructural), con el paso del tiempo se fue conformando en la región un nuevo paradigma de política social llamado “emergente”;

(Franco, 1996). En este, focalización, descentralización, privatización y mix público privado se combinaron como piezas de un único modelo e inspiraron las reformas privatistas (de la seguridad social, de mercados de aseguradoras en salud y educación), los avances en la descentralización y terciarización (de prestadores en educación y salud), así como una fuerte tendencia a concentrar los recursos del gasto social sólo en los sectores más pobres de la población mediante programas de ingresos focalizados. Esto se fue dando, además, en un contexto donde el gasto social aumentó de modo significativo al menos en comparación a los niveles alcanzados en los años '80.

La *descentralización* se constituyó en una idea-fuerza dominante de las reformas sociales durante los años noventa, proponiéndose como solución al centralismo que habían caracterizado los sistemas de política social latinoamericanos durante la segunda posguerra, en particular en lo que refiere a los servicios de educación y salud, buscándose acercar las soluciones a los problemas ubicados en el plano territorial (Boisier 1994; Finot 2004). A veces combinada pero siempre en tensión con ellas, la descentralización de los servicios sociales se ligó a otras descentralizaciones que han ido cobrando forma en la región en tiempos recientes, como son los casos de descentralización política, fiscal y administrativa.

En cuanto a la *privatización/desregulación* de la seguridad social, y un contexto marcado por la crisis estructural de los mercados laborales de la región, los cambios más significativos se han plasmado en el área de los sistemas previsionales, abriendo las puertas a una activa participación privada y fomentando la capitalización individual de los aportantes, en detrimento de los antiguos esquemas de pensiones, más ligados a esquemas de reparto. Aquí, los énfasis de las reformas se basaron en las ideas de la libertad individual y en los aportes que podría hacer el nuevo sistema en términos de aumentar los niveles de ahorro interno de los países latinoamericanos (Banco Mundial 1994; Mesa-Lago 1998). También los seguros de salud y demás aspectos asociados a proteger a los trabajadores formales fueron afectados por los aires de la reforma, en particular en un esquema de cambio muy ligado a las agendas pro-mercado de los equipos económicos de los gobiernos de la región (Mesa-Lago 1998).

La *focalización* resultó en los últimos años la estrategia dominante para aquella concepción que limitaba la política social a la lucha frente a la pobreza, en particular a la extrema pobreza o indigencia (Franco 1996; Coady et al 2004; FMI/Banco Mundial 2005). Se trató de un enfoque inspirado en la restricción de recursos fiscales y basados a su vez en las críticas formuladas a los servicios sociales de carácter universal, en particular al modo en que los recursos destinados a los mismos eran captados por los sectores medios y más organizados. Mecanismos de focalización individual, por grupo vulnerable o ámbito territorial emergieron con fuerza en la agenda de reformas de la institucionalidad social, generando en los procesos concretos de reformas nuevas burocracias creadas *ad hoc*.

Más recientemente, la respuesta creciente de parte de los Estados y los regímenes políticos latinoamericanos ha sido la creación (o mutación en el caso de supervivencia de los viejos fondos de emergencia social) de programas de transferencia de ingresos condicionadas, fuertemente focalizados y que ofrecen una renta mínima no contributiva con solicitud de contraprestación familiar en la modalidad de asistencia a centros de salud y educación de hijos y madres para fortalecer o recrear mecanismos mínimos de integración social (Villatoro 2005; Rawlings 2004; Caldes et al 2004)³.

³ Programa Jefes y Jefas en Argentina, PANES en Uruguay, Bolsa Familia en Brasil, Progres/Oportunidades

Por su parte, el creciente desempleo, informalización y subempleo que expandió sus impactos sobre todo durante los años 90, destruyó las bases de pertenencia de buena parte de los sectores otrora integrados a modelos corporativos de bases estamentales laborales (cajas de retiro, obras sociales de salud, seguros de enfermedad por ocupación, etc.). Asimismo, la promesa de incorporación de viejos sectores excluidos del antiguo MSI (trabajadores rurales e informales urbanos) tampoco se materializó en la mayoría de los países, dado el pobre desempeño de la actividad económica. En suma, dado el tipo de respuestas estatales y los cambios en el mercado de trabajo, sobresale como rasgo fundamental una estructura social fragmentada, en la cual se incrementa la vulnerabilidad de las viejas corporaciones y los sectores medios, al mismo tiempo que se sostienen altos niveles de pobreza y exclusión, todo esto en el marco de profundas desigualdades.

A partir del año 2001 se produce una mejora importante en las tasas de desempleo abierto (CEPAL, 2005), aunque la misma no logra revertirse hacia el año 2004, las pérdidas sufridas a lo largo de la década de los 90. Lo que es más importante, la recuperación en materia de empleo es extremadamente modesta especialmente en tres categorías de población que sufrieron en forma particularmente aguda el desempleo en los 90: los sectores menos educados, los jóvenes y las mujeres.

Los elementos esgrimidos como causas del peor desempeño de los mercados laborales durante los noventa y en el presente indican también que es esperable que dichos problemas se manifiesten con particular crudeza en los sectores populares urbanos, en donde el efecto combinado del retraimiento del Estado en tanto empleador, la des-industrialización y la innovación tecnológica desplazan o suprimen empleos de calidad precisamente en estos sectores. El efecto agregado de estos procesos ha sido no sólo presentar nuevos y peores umbrales de desempleo estructural para los sectores populares, sino también ofrecer en estos sectores empleos de baja calidad, tanto por los salarios como por las protecciones sociales y estabilidad de los mismos. De cada 100 nuevos puestos de trabajo generados entre 1990 y 2003, tan sólo el 12% se generaron en el sector público, y menos del 50% cuentan con alguna forma de protección social.

Sin embargo, es de destacar que las reformas de mercado tuvieron su desarrollo en el contexto de importantes transformaciones de los sistemas de partidos latinoamericanos, de sus bases sociales de apoyo, y de los formatos que canalizaban la representación de dichas bases en la política, que a su vez generaron efectos sobre las rutas de reformas seguidas. Realizaremos una breve descripción en clave comparada de estas transformaciones.

3.3 La economía política de los estados desmantelados

La re-estructura de los modelos de desarrollo en América Latina estuvo asociada a importantes transformaciones en las matrices socio-políticas de estos países. En efecto, durante entre los años 80 y años 90 la mayoría de los países latinoamericanos

en México, entre otros. Estos programas son diferentes de los fondos de inversión social. Si bien son temporales y también se apoyan en ciertos casos en endeudamiento externo, se orientan menos a la inversión en infraestructura y más al traspaso de renta directa a la familia pobre o indigente, con potencial para aumentar aunque sea levemente, el capital humano de los menores. Véase al respecto, Morley y Coady (2003).

experimentaron cambios en sus sistema de partidos (tanto en materia de competencia política como en las características organizacionales de los partidos populares que ejercieron un rol clave en la construcción y expansión del MSI), en las bases sociales organizadas, así como en los patrones de representación que articulaban a los partidos con los movimientos y grupos sociales organizados (Roberts 2006; Hagopian 2004). Estas características definieron las formas divergentes en que las coaliciones socio-políticas pro-MSI evolucionaron, ya sea pasando por su desarme total, su parcial recomposición o su virtual mantenimiento.

Algunos autores han enfatizado que las reformas de mercado se sucedieron de forma más dramática en aquellos países en donde los MSI se articularon sobre partidos con mayor inserción clasista, sobre movimientos sindicales más extendidos y sobre una competencia política más orientada a clivajes de clase (Roberts 2006). Como resultado, las crisis fiscales e inflacionarias en estos países fueron seguidos por programas de estabilización y reformas estructurales que afectaron sensiblemente el rol del estado como prestador de servicios, la apertura comercial y financiera, y los sistemas de protección social de corte corporativo-estatal existentes

En la mayoría de los países con legados populistas de incorporación y de competencia política, las crisis económicas dieron oportunidades estratégicas para el giro programático de los partidos populistas, el control o recomposición de las bases sociales tradicionales pro-MSI, y el impulso de reformas pro-mercado (Murillo 2001, Weyland 2002; Roberts 2006, Levitsky 2003). Tal fue el caso de Argentina, Venezuela, México o Bolivia. En todos estos casos, el legado de enlace corporativo entre partidos y grupos organizados, y la alta flexibilidad organizacional de sus estructuras partidarias permitieron a estos gobiernos desarmar con mayor facilidad las coaliciones pro-MSI, recomponer sus bases electorales de apoyo (alineándose a sectores empresariales beneficiados por la liberalización de la economía) y seguir programas reformistas pro-mercado.

En casos como Brasil y Perú, los programas de reformas no se asentaron sobre los movimientos populares existentes en los años 40 o 50, sino sobre nuevos liderazgos políticos emergentes que, en un contexto de débil o decreciente estabilidad institucional de sus sistemas de partidos permitieron avanzar en el programa de reformas neutralizando la oposición de grupos sociales de interés. En el caso de Brasil, los movimientos organizados sobre el estado desarrollista brasileño no lograron canalizar su representación en la arena partidaria en un sistema bajamente institucionalizado, hecho que ocurriría tras la consolidación del PT como partido de orientación programático opuesto a las reformas de mercado (Hagopian 2004). En el caso de Perú los sectores populares mostraron una alta fragmentación organizacional en el marco de la crisis y recomposición del sistema de partidos tras la debacle del partido populista APRA, lo que permitió la emergencia de un “nuevo populismo” de débil anclaje partidario orientado al vínculo directo con sectores populares (Roberts 1998; Stokes 2001).

Chile, también resultó un caso excepcional en el marco de los países con sistemas de partidos orientados a clivajes de clase en el marco de economías de enclave. A diferencia de Bolivia, Venezuela y Perú, la re-estructura del MSI y las reformas hacia una economía de mercado se produjeron en el marco de un régimen autoritario emergente durante los años 70. Sin embargo al retorno de la democracia, el proceso de adaptación partidaria de los partidos de izquierda en el marco del debilitamiento de los actores pro-MSI y la emergencia de

poderosos grupos organizados asociados al modelo de mercado, garantizaron continuidad de las reformas neoliberales (Roberts 1998; Posner 1999)

En Colombia y Ecuador los legados de débil movilización de los sectores sub-alternos en el marco de procesos de MSI tardíos y parciales, garantizaron la emergencia de reformas de mercado sobre la bases de partidos moderados orientados a una competencia política elitista, que no tuvieron la necesidad de aislar o neutralizar potenciales coaliciones de veto para avanzar en las reformas (Roberts 2006). No obstante, la emergencia de un poderoso movimiento indígena en Ecuador sería durante los años 90 un importante actor de movilización contra las reformas que agudizaría la crisis de representación del sistema elitista tradicional ecuatoriano y retroalimentaría su inestabilidad institucional.

En países con un legado de economías bajamente desarrolladas, en donde los MSI fueron muy parciales y los sistemas de protección social fueron excluyentes, caracterizados por una débil organización de sectores populares urbanos y sectores rurales neutralizados por relaciones represivas de uso y apropiación de la tierra, las reformas de mercado fueron realizadas por los partidos elitistas tradicionales. El sistema mantuvo los enclaves autoritarios de poder, y logró sin mayores dificultades contener eventuales movilizaciones sociales y partidos emergentes. En realidad en estos países las reformas de mercado actuaron como correctivos a los dispositivos excluyentes de asignación de excedentes o distribución de protección social implicando transferencias de beneficios inter-elites, pero sin alterar la lógica de acumulación y asignación heredado de la era-MSI. Este fue el caso de la mayoría de los países centro-americanos (con excepción de Costa Rica y de forma parcial Nicaragua) y de Paraguay.

Uruguay y Costa Rica, en el contexto de sistemas de partidos más institucionalizados que sus pares regionales, y bajo formatos de enlace mas pluralistas entre los partidos y los grupos sociales organizados (ligados al MSI), lograron procesar patrones graduales de reformas que fueron excepcionales en la región, que permitieron mantener ciertos resortes re-distributivos de sus sistemas de protección social así como reformas económicas que mantenían una participación del estado en la generación y asignación de excedentes (Clark 2001; Filgueira-Papadópulos 1997).

En definitiva, América Latina experimento en este período profundos ajustes en su modelo de desarrollo, así como en los sistemas de protección social heredados del período MSI. Por un lado, los países con legados populistas vieron transformaciones radicales en la orientación programática de los viejos partidos populares, quienes fueron los que iniciaron y profundizaron las agendas de mercado. Este giro estuvo enmarcado en fuertes crisis fiscales de los estados que abrieron oportunidades para re-estructurar el vínculo con sus bases sociales tradicionales en creciente fragmentación y establecer nuevos enlaces con bases electorales emergentes, algunas de ellas orientadas a los nuevos grupos beneficiados por las reformas de mercado. El vinculo corporativo de tipo vertical heredado entre estos partidos y dichas bases lograron en algunos casos, controlar y aislar la constitución de coaliciones de veto para obstaculizar las reformas.

Otros países en donde la movilización y organización de los actores pro-MSI fue débil y bajamente canalizada en el sistema de partidos (en ausencia de la presencia de un partido populista o radical que representara los intereses de los incipientes sectores incorporados a la

modernización e industrialización de las economías) las reformas de mercado fueron procesadas sin necesidad de bruscos cambios programáticos o de recomposición de la representación política. En ella diversos partidos de elite orientados en sistemas con niveles de institucionalización diversos, pudieron procesar reformas que además generaban menores tensiones al re-estructurar modelos de desarrollo asentados sobre estados históricamente débiles, economías asimétricamente desarrolladas y sistemas de protección social de baja cobertura.

Finalmente, existen casos desviados hacia ambos polos. Por un lado el caso más “europeo” en términos de característica de la competencia y la representación política, Chile, proceso una quiebre de su régimen democrático que permitió la constitución de una coalición reformista anclada en sectores pro-mercado que lideró el proceso de reformas más consistentemente liberal de toda la región. Por otro lado, tanto Costa Rica como Uruguay, lograron desarrollar condiciones para producir patrones graduales de reformas en sus modelos. Combinaron la existencia de sistemas de partidos altamente institucionalizados con grupos organizados que, en contextos de MSI de mediano tamaño, se insertaron en bajo formatos de amplia autonomía organizacional y vínculo plural con partidos reformistas. Esto generó diferencias significativas con las experiencias en relación a las rutas seguidas por los países vecinos que los rodearon.

4. Conclusiones

La crisis del MSI y la derrota del “dependentismo” dio lugar a la tercer fase en el camino del desarrollo económico: neoliberalismo, o lo que ha sido llamado Nuevo Modelo Exportador (NME). Hacia inicios del presente siglo, el impulso neoliberal ha perdido ímpetu, y da lugar a una crisis paradigmática, aún no asumida, y ante la cual el pensamiento económico dominante da muestras “kuhnianas” de defensa del paradigma y ocultamiento de las anomalías (Huber-Solt 2004; Rodrik 2006). Aún, los vientos de cambio, se ubican no sólo en algunos académicos dispuestos a revisar con coraje sus postulados, y en las agencias internacionales que deben dar cuenta de sus consejos pasados, sino sobre todo en una ola política popular que ha otorgado su legitimidad a gobiernos al menos retóricamente enfrentados al llamado consenso de Washington. El derrotero final y la suerte de estos gobiernos dependerá no solamente de su voluntad y capacidad sino también en factores más de largo plazo radicados en las características de los partidos y movimientos que ascienden, en las herencias definidas por las transformaciones de sus modelos de desarrollo, y en la coaliciones reformistas que estos gobiernos puedan articular con grupos organizados de cada sociedad.

La promesa neoliberal de finales de los ochenta e inicios de los noventa poseía sin duda novedades, pero en algunos aspectos reproducía viejos cantos de sirena. La idea que estaba detrás de esta promesa era que América Latina debía adoptar las políticas de los países centrales de capitalismo liberal y que a ello acompañaría los otros frutos del desarrollo: estabilidad del crecimiento, democracias estables y desarrollo social. Sin embargo, ni los países centrales habían adoptado cabalmente las políticas prescriptas por el consenso de Washington, ni las condiciones de América Latina eran similares a las de los países centrales en relación a condiciones socio-estructurales e institucionales de inicio. Lo que falló en este impulso liberal es una mirada que reconozca dos elementos centrales de todo buen análisis desarrollista: contexto y tiempo. Modelos económicos de soluciones rápidas predominaron sin prestar atención a los contextos específicos de aplicación, o prestando una atención muy llana,

que no reconoció los efectos de tipo *path dependent* que un desarrollo como el latinoamericano generó a lo largo de su historia⁴

Un buen ejemplo de esto han sido las alternativas de reforma propuestas (World Bank 2005). Prescripciones como la privatización de los servicios públicos, la búsqueda de estructuras impositivas mínimas y extendidas, la generación de cuasi mercados en los sistemas de prestación social, se apoyan y se han apoyado en una confianza ingenua en los mecanismos de mercado. En las economías capitalistas los mercados son incompletos y los agentes económicos tienen acceso a formas diferenciales de información, lo que limita severamente los supuestos de la competencia perfecta en la que descansa el funcionamiento de los mismos desde la perspectiva neo-clásica (Przeworski 1992). A su vez, esto genera importantes comportamientos irracionales agregados que pueden generar problemas de cobertura y equidad en el acceso o eficiencia en la prestación de los bienes. Esto es particularmente importante en la prestación de bienes públicos.

En esta línea luego de haber sugerido a la región que montaran sus incentivos, sistemas de protección social, y mecanismos distributivos sobre la espalda de mercados sumamente imperfectos, altamente desiguales en la distribución de recursos (tanto de organización como de información) así como sistemas de reglas discrecionales y poco imparciales, algunos de los principales agentes que promovieron estas reformas dan cuenta de alguno de estos errores (World Bank 2005; Walton 2005).

Como analizan autores que dan cuenta de este giro (Rodrik 2006), en esta nueva versión organismos como el Banco Mundial dan cuenta de que las deficiencias estructurales de los mercados son aun mas importantes que las distorsiones locativas específicas a la hora de explicar las posibilidades de desarrollo económico. También reconsideran la importancia de las especificidades de cada caso: en este sentido, "*context matters*". Además, reconocen una relación más flexible entre instrumentos de política pública y metas de políticas. En síntesis, finalmente, el Banco Mundial descubre que hay condiciones estructurales relevantes para moldear los efectos de las políticas, que estas son fuertemente reactivas a los legados específicos de cada ruta de desarrollo y que estos componentes requieren una articulación compleja entre metas de política e instrumentos de *policy*. Su incapacidad, visceral, para confiar en mecanismos redistributivos contruidos desde la ciudadanía y la política, y su fe persistente en modelos de mercado, han provocado que estos tres aspectos hayan sido recurrentemente obviados.

Sin embargo, el descrédito de las reformas liberales de los 90 y el descrédito –por momentos injusto- de sus impulsores dan por tierra con algunos aciertos que no debemos olvidar en los diagnósticos que estas mismas instituciones realizaron de algunos de los problemas de desarrollo en los años 80. Su crítica a algunos aspectos económicos y sociales del final del modelo sustitutivo de importaciones, su insistencia en el carácter regresivo de un modelo basado en la protección de un grupo reducido de empresarios, trabajadores formales privados y funcionarios estatales, su crítica a una política social de retórica universal pero orientada a los sectores medios urbanos y su planteo sobre la ventana comercial desaprovechada entre los años 60 y 70 en una América Latina que se colocó de espaldas a la globalización, son

⁴ Para un análisis acerca de cómo la dimensión histórica constituye una dimensión relevante para la comprensión de patrones de causalidad, debe verse la importante corriente de institucionalismo histórico presente en la ciencia política y la sociología norteamericana reciente (Mahoney 2001; 2006; Pierson 2005).

esencialmente correctas. La incapacidad de la *intelligentzia* de izquierda de hacer suyas estas críticas y proponer un modelo alternativo, tiene buena parte de la responsabilidad por la hegemonía simplista de modelos de mercado que luego descendió sobre la región. El regreso a un populismo irresponsable en materia económica y social, constituye hoy un riesgo cercano, claro y presente en muchos países de la región.

Tanto desde los enfoques neo-dependentistas y desarrollistas como desde los enfoques neoclásicos es indispensable regresar a un análisis que se coloque en el centro los grandes problemas históricos de las sociedades latinoamericanas. Uno de ellos, el aquí tratado, lo constituye la debilidad estructural del estado en América Latina y los factores de economía política de largo plazo que han determinado dicha debilidad. Un análisis de ellos debiera desterrar las soluciones estatal-corporativas que predominaran hasta los años setenta, pero también debiera exiliar la confianza ingenua en mercados eficientes, sin estados eficaces, dejando en el canto de sirena del capital humano, la única esperanza pro-activa de contribución de los estados sociales latinoamericanos al desarrollo.

La victoria de opciones de izquierda o “progresistas” en el marco del agotamiento o crisis reciente de los modelos de mercado, hace entrar a la región en una etapa en donde nuevamente se discute el rol del estado en el desarrollo, así como las políticas de generación de bienestar. No obstante, la emergencia de estos nuevos gobiernos no puede ser una re-edición de los rutas populistas o de izquierda-radical de incorporación, en compañía de las políticas de la era MSI en materia de protección social y desarrollo económico. Esto por varias razones.

La primera razón responde a los contextos económicos y sociales donde estas alternativas se mueven. Las transformaciones en las dinámicas laborales, territoriales y provisión de bienestar, han tendido a segmentar, fragmentar y desmovilizar a las bases sociales tradicionales de estos partidos y movimientos (Roberts 2006). En segundo lugar, la transformación de las capacidades institucionales de los estados a partir de su repliegue y las nuevas restricciones externas que limitan su soberanía a partir del escenario de capitalismo global, acotan los márgenes de acción de este para la implementación de políticas de desarrollo. La integración a la económica internacional por medio de la apertura de estas economías ha generado estímulos para mantener políticas macro-económicas ortodoxas, facilitando la liberalización en áreas sectoriales de la economía que afectan la capacidad de autonomía de los estados para llevar adelante ciertas políticas económicas.

En este sentido, la izquierda triunfa electoralmente en momentos de restricciones estructurales de los estados para llevar adelante políticas económicas autónomas y después de que sus bases sociales han padecido el debilitamiento de los canales de organización tradicionales (sindicatos, organizaciones sociales) tras la transición del MSI hacia la economía de mercado. Esto plantea dilemas nuevos al menos en dos aspectos: en la capacidad y los márgenes para construir coaliciones re-distributivas que sustenten programas de reforma; y en la identificación de las alternativas de reformas viables en el nuevo escenario internacional. Mientras el primer dilema se localiza en la posibilidad al interior de cada sociedad de reconstruir enlaces de cooperación inter-clases, el segundo dilema refiere a los arreglos institucionales, la forma en que se secuencian de reformas y la conexión inter-sectorial de las mismas. Esta última tarea de viabilizar reformas en contextos de restricción fiscal y creciente integración a mercados regionales y globales, le compete esencialmente al estado y a las elites

políticas nacionales. Sin embargo, no todos los países están precedidos de los mismos legados. Mientras ciertos países heredaron estructuras de movilización mínimas, estados con cierta permeabilidad hacia sectores organizados movilizables, así como cierta autonomía técnica de las estructuras estatales, otros países heredan décadas de sectores populares largamente excluidos de la arena política y estados colonizados por grupos de interés. Para estos últimos la posibilidad de abrir agendas nuevas pasa por la constitución, por primera vez, de agentes estatales que logren diseñar instituciones con ciertos niveles de autonomía política, avanzando en la construcción de dispositivos institucionales básicos para emprender políticas de desarrollo.

Bibliografía

- Banco Mundial (1994): *Envejecimiento sin Crisis*. Banco Mundial, Washington, D.C.
- Banco Mundial / FMI (2005). Nota conceptual. Informe conjunto del Banco Mundial y del FMI sobre los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza – Situación actual. En: http://siteresources.worldbank.org/INTPRS1/Resources/PRSP-Review/EH_conceptnote_sp.pdf.
- Biglaiser, Glenn. 2002. “The Internationalization of Chicago’s Economics in Latin America”. *Economic Development and Cultural Change* 50(2): 269-286.
- Boisier, Sergio (1994), “Crisis y alternativas en los procesos de regionalización”, *Revista de la CEPAL* 52, Santiago de Chile.
- Cardozo, Fernando Henrique; Faletto Enzo (1979). *Dependency and Development in Latin America*, Berkeley: University of California Press.
- CALDÉS, Natalia, David Coady y John Maluccio (2004). The cost of poverty alleviation transfer programs: A comparative analysis of three programs in Latin America. Economic and Sector Study Series RE2-04-012. En http://www.iadb.org/regions/re2/TheCost_ofPovertyAlleviation.pdf
- CEPAL (2005). *Panorama social de América Latina*, Santiago de Chile: CEPAL
- COADY, David, Margaret Grosh y John Hoddinott (2004). Targeting of transfers in developing countries: review of lessons and experience. Washington D.C.: IFPRI. En: www.ifpri.org/pubs/cp/targettoc.pdf.
- Collier, Ruth Benerith; Collier David (1991). *Shaping the Political Arena: Critical Junctures, the Labor Movement and Regime Dynamics in Latin America*. Princeton University Press, Princeton, NJ.
- Clark, Mary A (2001). *Gradual Economic Reform in Latin America. The Costa Rican Experience* Albany: State University of New York Press.
- Dos Santos, T. (1970). The structure of dependence. *American Economic Review* 60: 235±46.
- Filgueira, Carlos (1997) *La Formación de las Naciones Nuevas y sus trayectorias divergentes* en Cuadernos del CLAEH N° 78-79, Montevideo.
- Filgueira, Fernando y Papadópulos, Jorge. (1997). "Putting Conservatism to good Use? Long Crisis and Vetoed Alternatives in Uruguay" in John Chalmers et al. (eds.) *Rethinking Representation and Participation in Latin America*, Oxford/New York: Oxford University Press.
- Filgueira, Fernando (1998). “El nuevo modelo de prestaciones sociales en América Latina: residualismo, eficiencia y ciudadanía estratificada” en Brian Roberts (ed.) *Ciudadanía y Política Sociales*, FLACSO/SSRC: San José de Costa Rica.
- Finot, Iván (2003). *Descentralización en América Latina: como hacer viable el desarrollo local*, ILPES-CEPAL Santiago.
- Frank, Andre Gunder (1970). The development of underdevelopment. In: Rodhes R I (ed.) *Imperialism and Underdevelopment*. Monthly Review Press, New York.

- FRANCO, Rolando (1996). “Los paradigmas de la política social en América Latina”, en *Revista de la CEPAL* N° 58, Santiago.
- Germani, Gino (1962). *Política y Sociedad en una Sociedad en Transición n*. Editorial Paidós, Buenos Aires, Argentina.
- Gibson, Edward L. (1996), *Class and Conservative Parties: Argentina in Comparative Perspective*, Baltimore (Maryland): John Hopkins University Press.
- Haggard, Stephan; Kaufman, Robert (1992) *The politics of Adjustment: International Constraints, Distributive Politics, and the state*, Princeton University press.
- Hagopian, Frances (2004). “Economic Liberalization, Party competition, and elite partisan cleavages: Brazil in comparative (Latin American) perspective, Paper prepared for the Workshop on the Analysis of Political Cleavages and Party Competition, Duke University, Department of Political Science.
- Hirschman, Albert (1996) “La economía política de la industrialización a través de la sustitución de importaciones en América Latina”. En: *El Trimestre Económico*, vol.LXIII (2), 250.
- Huber, Evelyne y Stephens, John (1997) *The bourgeoisie and Democracy: Historical and Contemporary Perspectives from Europe and Latin America*, paper presented in LASA, México.
- Huber, Evelyne; Solt Fred (2004). “Success and Failures of neoliberalism”, *Latin American Research Review*, Vol. 39, No. 3.
- Huber, Evelyne y John Stephens. 2005. *Successful Social Policy Regimes? Political Economy and the Structure of Social Policy in Argentina, Chile, Uruguay and Costa Rica*. Trabajo presentado en la conferencia sobre Democratic governability in Latin America, Notre Dame.
- Levitsky, Steven; Murillo, Victoria (2003) “Argentina weathers the storm”, *Journal of Democracy*, Volume 14, Number 4.
- Llove, Joseph (2005). “The rise and decline of economic structuralism in Latin America New dimensions”, *Latin American Research Review*, volume 40, Number 3.
- Mahoney, James (2001). Path-dependent explanations of regime change: Central America Comparative perspective, *Studies in Comparative International Development*.
- Mahoney, James. (2006). “Analyzing Path Dependence: Lessons from the Social Sciences”. En *Understanding change: models, methodologies, and Metaphors*, edited by A. Wimmer and R. Kössler. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Mesa Lago, Carmen (1998) *Do Options Exist? The Reform of Pension and Health Care Systems in Latin America*, University of Pittsburgh Press.
- Montecinos, V. Markoff, J. (2001). From the power of economic ideas to the power of economists. In: Centeno M A, Lopez-Alvez F (eds.) *The Other Mirror. Grand Theory Through the Lens of Latin America*. pp. 105±50.

- MORLEY, Samuel y David Coady (2003) *From Social Assistance to Social Development: Targeted Education Subsidies in Developing Countries*. Washington, DC: International Food Policy Research Institute.
- Murillo, Victoria (2001) *Labor Unions, Partisan Coalitions, and Market Reforms in Latin America* Cambridge University Press, Comparative Politics Series.
- O'Donnell, Guillermo (1979). *Modernization and Bureaucratic Authoritarianism*. Institute of International Studies, University of California, Berkeley, CA.
- O'Donnell, Guillermo (1997) "Estado y alianzas en la Argentina 1956-1976" En *Contrapuntos Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*, editorial Paidós, Buenos Aires.
- Petras, James (1970). *Politics and Social Forces in Chilean Development*. University of California Press, Berkeley, CA.
- Pierson, Paul (2004). *History Institutions and social analysis*, Princeton University Press.
- Posner, Paul. 1999. "Popular Representation and Political Dissatisfaction in Chile's New Democracy". *Journal of Interamerican Studies and World Affairs* 41(1): 59-85.
- Przeworski, Adam (1992). "La falacia neoliberal", *Journal of Democracy, Johns Hopkins University Press, Washington DC*.
- RAWLINGS, Laura (2004). A new approach to social assistance: Latin America's experience with Conditional Cash Transfer Programs. *Social Protection Discussion Paper Series*. En: <http://www1.worldbank.org/sp/safetynets/Conditional%20Cash%20Transfer.asp>.
- Roberts Kenneth (1995) "Neoliberalism and the transformation of populism in Latin America. The Peruvian case", *World Politics* N° 48.
- Roberts, Kenneth. 1998. *Deepening Democracy? The Modern Left and Social Movements in Chile and Peru*. Stanford: Stanford University Press.
- Roberts, Kenneth (2002). *Social Inequalities Without Class Cleavages in Latin America's Neoliberal Era*. Studies in Comparative international development, Vol. 36.
- Roberts, Kenneth (2006). "Left, Right and the legacies of neoliberal Critical Junctures in Latin America", paper presented in the American Political Science Association Annual Meeting, Philadelphia.
- Rodrik Dani (1996) "Understanding Economic Policy Reform," *Journal of Economic Literature* 34,11, 27.
- Rodrik, Dani (2000). "Gobernar la economía global: ¿un único estilo arquitectónico adecuado para todos?". *Revista de Desarrollo Económico*, Edición número: 157, Volumen: 40.
- Rodrik, Dani (2006). *¿Goodbye Washington consensus, hello Washington confusion?*, paper prepared for the Journal of Economic Literature, Harvard University.
- Rueschemeyer, D., E.; Huber Stephens; J. D. Stephens (1992). *Capitalist Development and Democracy*. Chicago, IL: University of Chicago Press.

- Scully, Timothy. 1992. *Party Politics in Nineteenth and Twentieth in Chile*. Stanford: Stanford University Press.
- Stiglitz, Joseph (2003) "Rumbo de las reformas: hacia una nueva agenda para América Latina", *Revista de la CEPAL*, Santiago de Chile.
- Stokes, Susan (2001) *Mandates, markets, and democracy: Neoliberalism by surprise in Latin America*, New York: Cambridge University Press
- Tilly, Charles (1992). *Coercion, Capital, and European States, AD 990-1992*, Cambridge: Blackwell.
- Villatoro, Pablo (2005). Programas de transferencias monetarias condicionadas: experiencias en América Latina, *Revista de la CEPAL* Número 86, Santiago, Chile.
- Walton, Michael (2004). "Neoliberalism in Latin America: God, Bad or complete", *Latin American Research Review*, Vol. 39, No. 3.
- Weyland, Kurt (2002). *The politics of market reform in fragile democracies: Argentina, Brasil, Peru and Venezuela*, Princeton University Press, New Jersey.
- WILLIAMSON, John (ed.) (1990). *Latin American Adjustment: How much has happened?* Washington D.C.: Institute for International Economics.
- World Bank (2003) *Inequality in Latin America and the Caribbean: Breaking with History?* Advance Conference Edition, Latin America and Caribbean Studies.
- World Bank (2005). *The World Bank's Economic Growth in the 1990s: Learning from a Decade of Reform*, World Bank, 364 p. (338.9.009.1724 E194), Washington, D.C.
- Yashar, Deborah. (1997). *Demanding Democracy*, Stanford: Stanford University Press.