

POLÍTICAS SOCIALES

La política de los pactos sociales y la protección social: ¿Importa el discurso?

Experiencias internacionales

Vivien A. Schmidt



NACIONES UNIDAS

CEPAL



cooperación
alemana

DEUTSCHE ZUSAMMENARBEIT

POLÍTICAS SOCIALES

La política de los pactos sociales y la protección social: ¿Importa el discurso?

Experiencias internacionales

Vivien A. Schmidt



NACIONES UNIDAS

CEPAL



cooperación
alemana

DEUTSCHE ZUSAMMENARBEIT

Este documento ha sido preparado por Vivien A. Schmidt para el seminario internacional “Pactos para una protección social más inclusiva: experiencias, obstáculos y oportunidades en América Latina y Europa”, llevado a cabo en la sede de la CEPAL en Santiago, el 20 y 21 de marzo de 2013. Este seminario forma parte del proyecto Pactos Sociales para una Protección Social más Inclusiva, financiado por la Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ).

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de la autora y pueden no coincidir con las de las organizaciones citadas.

Publicación de las Naciones Unidas

ISSN 1564-4162

LC/L.3649

Copyright © Naciones Unidas, marzo de 2014. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

Índice

Resumen	5
I. Ideas sobre protección social y cambios en el contenido de los pactos sociales	9
II. Procesos discursivos de interacción en la construcción de pactos sociales	13
A. Economías liberales de mercado: el Reino Unido e Irlanda.....	14
B. Economías de mercado coordinadas: Alemania y los Países Bajos, Suecia, y Dinamarca	16
1. Alemania y los Países Bajos	16
2. Suecia y Dinamarca	18
C. Economías de mercado con influencia estatal: Francia e Italia.....	19
D. Economías de mercados emergentes: el Brasil y Sudáfrica	21
Conclusión	25
Bibliografía	27
Serie Políticas Sociales: números publicados	31

Resumen

En el proceso político de construir pactos sociales para la protección social, el discurso siempre importa —cualesquiera sean los resultados¹. Cuando hablo de discurso me refiero no solo a las ideas que sustentan los pactos sociales sino también a los debates y discusiones políticas que rodean la negociación de dichos pactos. En las tres últimas décadas, en que la globalización ha sido el motor de la economía internacional, se han negociado nuevos pactos y renegociado otros existentes. Muchas de estas negociaciones se han apoyado en ideas neoliberales tendientes a flexibilizar los mercados de trabajo aumentando la facultad de los gerentes de contratar y despedir a voluntad, mejorar la productividad de los trabajadores o reducir el desempleo con políticas de activación del mercado de trabajo y eliminar los gastos que supone el Estado de bienestar reduciendo beneficios e incorporando la competencia en los servicios. Pero también se han moderado con ideas socialdemócratas y socialliberales, que defienden el respeto de los derechos de los trabajadores y la protección de los puestos de trabajo, los mejores horarios y condiciones, la capacitación de trabajadores y el mantenimiento o aumento de los beneficios y servicios sociales a lo largo de la vida laboral. Sin embargo, lo más notable es cuánto ha cambiado desde la formulación de políticas sociales y laborales para hacer frente a riesgos sociales antiguos hasta su rediseño para encarar riesgos sociales nuevos. En este proceso, se transformaron las instituciones y los intereses no solo se realinearon sino que se han reconceptualizado.

Qué conjunto de ideas triunfa en la política de construir pactos sociales depende no solo de las ideas *qua* ideas —qué son, si son producto de consenso, si pueden funcionar, o si se defienden independientemente de su viabilidad, como cuestión de interés, identidad y/o solidaridad grupal.

También tiene que ver con el poder, aunque no solo con los poderes coercitivos de las distintas partes en la negociación para imponer sus intereses —ya sea la patronal, los sindicatos y los gobiernos. Los poderes discursivos de dichos actores son igualmente importantes —sobre todo en el caso de pactos sociales innovadores— para convencer a quienes participan en la discusión de hacer concesiones, o incluso cambiar la percepción de sus intereses o de lo que es apropiado en cuanto a sus valores.

¹ No hace falta volver a preguntarse aquí si el discurso tiene una influencia causal, algo que ya está generalmente aceptado (Schmidt 2002a, 2002b; Ferrera 2013; Hemerijck 2013, p. 97-102).

Sin embargo, tal poder discursivo puede ser complicado, ya que puede depender no solo de cómo los actores involucrados en las negociaciones coordinan acuerdos a puertas cerradas, sino también de cómo comunican sus posiciones al público, lo que a su vez depende del modo en que los medios (la prensa, la televisión e Internet) intervienen al transmitir sus pronunciamientos en el debate público, cómo los discuten los políticos, los líderes de opinión y expertos, y cómo responden los movimientos sociales, los activistas sindicales y el ciudadano común, todo lo cual puede luego influir en que los actores reconsideren y modifiquen sus posiciones (Schmidt 2000, 2002a, 2006).

En consecuencia, debe entenderse que el discurso en sí no solo encarna las ideas sobre el contenido sustantivo de los pactos sociales para la protección social sino que también representa los procesos interactivos de coordinación y comunicación que generan dichos pactos. Sin embargo, el contexto también importa. Incluye no solo a las instituciones de política económica —en particular si los países cuentan con sistemas más descentralizados basados en contratos individualizados o negociaciones sindicales-patronales más coordinadas, decididas con o sin el Estado— sino también a las instituciones políticas —sobre todo si el país es una estructura política ‘simple’ con autoridad de gobierno canalizada a través del Ejecutivo o si es una organización política más compleja, con autoridad difusa; y si el sector tiende a contar con un sistema de ‘varios actores’, muchos con poder de veto, a diferencia de un sistema de ‘actor único’ donde un protagonista tiene el monopolio de la toma de decisiones (Schmidt 2000, 2002a, 2006). Asimismo, uno debe además tener en cuenta los problemas de política que desencadenan la consideración de pactos sociales nuevos, el legado de políticas de pactos anteriores y ‘la política’ de la derecha y la izquierda, junto con la cultura y la historia (Schmidt 2002a, 2003). En otras palabras, también necesitamos prestar atención a las reglas formales de trayectoria dependiente y a las regularidades que los institucionalistas históricos considerarían, la política racionalista basada en intereses en la que se concentran los institucionalistas de elección racional y los significados y normas culturales que los institucionalistas sociológicos explorarían (Hall y Taylor 1996; Thelen 1999; Finnemore 1996). Todos son muy útiles como antecedentes para la investigación de ideas y discurso que se lleva a cabo en este documento (Schmidt 2008, 2010).

El marco de análisis que se utiliza en este trabajo es lo que puede denominarse el “institucionalismo discursivo”, porque considera el contenido sustantivo de las ideas y el proceso interactivo del discurso en un contexto institucional (Schmidt 2002a, cap. 5, 2006, cap. 5, 2008, 2010). Las ideas se pueden desarrollar mediante argumentos cognitivos acerca de su necesidad o argumentos normativos sobre su pertinencia (Jobert 1989; Schmidt 2002a); pueden tener diferentes niveles de generalidad, incluidos política, programas y filosofía (Berman 1998; Schmidt 2008; Mehta 2011); pueden aparecer de diferentes formas, como narraciones (Roe 1994), marcos (Rein y Schön 1994), marcos de referencia (Jobert 1989; Muller 1995), paradigmas (Jobert 1989; Hall 1993; Schmidt 2002a), campo de ideas discursivas (Bourdieu 1990; Torfing 1999), prácticas argumentativas (Fischer y Forester 1993; Fischer y Gottweis 2012), estilo narrativo (Forester 1993), y memorias colectivas (Rothstein 2005); y pueden cambiar a diferente ritmo, ya sea gradualmente mediante un proceso evolutivo (Berman 1998; Steinmo 2010) o en cambios revolucionarios (Hall 1993; Blyth 2002). Las interacciones discursivas pueden incluir actores de política en coaliciones discursivas (Hajer 1993), comunidades epistémicas (Haas 1992) y coaliciones de incidencia (Sabatier 1993) comprometidas en un discurso ‘coordinador’ de formulación de política así como actores políticos involucrados en un discurso ‘comunicativo’ de deliberación, contestación y legitimación de las políticas con el público (Schmidt 2002a cap. 5, 2006 cap. 5, 2008, 2010a). Tal ‘acción comunicativa’ (Habermas 1989) puede incluir públicos informados como los medios, líderes de opinión, intelectuales, expertos y ‘foros de política’ de intereses organizados (Rein y Schön 1994) así como un público más general de gente común y la sociedad civil (Zaller 1992; Mutz, Sniderman, y Brody 1996).

Además, tanto en el ámbito normativo como en el político, algunos actores pueden desempeñarse como emprendedores de políticas ‘ideacionales’ (Kingdon 1984) o líderes (Stiller 2010) —ya sean ideológicos, porque están plenamente comprometidos con una filosofía determinada; pragmáticos, porque aúnan políticas e ideas programáticas sin un compromiso doctrinario con una filosofía subyacente; u oportunistas, porque utilizan ideas en forma circunstancial con poco compromiso, principalmente para obtener poder político (Schmidt y Thatcher 2013; Schmidt y Woll 2013).

Si bien tales emprendedores se presentan en general como elites nacionales o supranacionales que formulan políticas de arriba hacia abajo, también pueden presentarse como activistas en sindicatos o movimientos sociales con efectos de políticas de abajo hacia arriba (Keck y Sikkink 1998; Epstein 2008; véase también Schmidt 2008). El contexto institucional, asimismo, no solo se debería considerar en los términos de institucionalismo histórico, racionalista o sociológico analizados anteriormente. También debería abordarse en términos del significado de contexto en el cual se desarrollan las ideas de los agentes al igual que las lógicas nacionales de comunicación en que ocurren las interacciones discursivas. Sin embargo, las ideas, el discurso y las acciones de los agentes, en cualquier contexto institucional, también deberían verse como respuestas a las realidades materiales (y no tan materiales) que los afectan —incluidas circunstancias relevantes, estructuras, y presiones, las consecuencias inesperadas de sus propias acciones, las acciones de terceros y las ideas y el discurso de otros a medida que intentan interpretar tales realidades (Schmidt 2008).

A continuación se utilizará el institucionalismo discursivo para analizar en mayor detalle tanto el contenido ideacional de los pactos sociales de protección social como el proceso discursivo de su construcción y comunicación en contextos diferentes. Al hacerlo, se explorará una amplia gama de ejemplos empíricos sobre la transformación de los regímenes de protección social desde los años ochenta en respuesta a las presiones de la globalización y la europeización, con un enfoque especial en los pactos sociales que surgieron con posterioridad a la crisis de la deuda soberana de la zona del euro. En la Parte I se analizarán ideas acerca de la protección social y las variadas formas en las que se puede explicar el cambio ideacional en pactos sociales. En este punto, el foco de atención será el choque entre principios neoliberales y socialdemócratas o socioliberales en referencia al trabajo y el bienestar, con ejemplos de una serie de países industriales avanzados. En la segunda parte se abordan las interacciones discursivas involucradas en la construcción y comunicación pública de los pactos sociales, junto con la conceptualización de ideas de políticas y programas más específicos. Se examina asimismo una amplia variedad de casos, comparando pares de países que pueden tener regímenes capitalistas similares pero que difieren en sus enfoques de la coordinación del trabajo o la provisión de bienestar. Estos análisis incluyen al Reino Unido en comparación con Irlanda para las economías de libre mercado, Alemania en comparación con los Países Bajos, y Suecia en comparación con Dinamarca para las economías de mercado coordinadas; Francia en comparación con Italia para economías de mercado con influencia estatal; y el Brasil en comparación con Sudáfrica para economías emergentes.

I. Ideas sobre protección social y cambios en el contenido de los pactos sociales

El punto de partida para las ideas sobre la protección social sigue en general las líneas socialdemócratas de la posguerra, según las cuales se garantizaba a los trabajadores derechos laborales, funciones de coordinación salarial, y protecciones sociales que debían aumentar con el tiempo. Tales ideas se podrían catalogar como el ‘paradigma’ de la posguerra siguiendo a Thomas Kuhn (1970; Jobert 1989; Majone 1989; Hall 1993; Schmidt 2002; Skogstad 2012) o, según Karl Polanyi (1945), como el resultado ideacional del movimiento social contra las ideas liberales clásicas que impulsaron el movimiento de mercado de los años veinte y principios de la década de 1930, que derivara en la Gran Depresión. Estas ideas socialdemócratas neokeynesianas de la posguerra fueron luego seriamente cuestionadas por el neoliberalismo de comienzos de la década de 1970, cuando las autoridades buscaban encontrar una salida a la grave crisis económica causada por las dos crisis del petróleo, y pueden verse como la gestación de un movimiento de mercado contra el movimiento social anterior contra el mercado. Si bien la adopción o adaptación de ideas neoliberales puede haber llegado repentinamente en algunos países, pareciendo ser un cambio de paradigma en el Reino Unido (Hall 1993) o como un gran movimiento transformador en los Estados Unidos y Suecia (Blyth 2002), en otros países se dio de manera más pausada, más como un proceso gradual o evolutivo, tal como ocurrió en Alemania, Francia (Schmidt 2002; Palier 2005) y Dinamarca (Benner y Vlad 2000).

Como filosofía general, el neoliberalismo implica creer en mercados competitivos magnificados por el libre comercio mundial y la movilidad del capital, respaldados por un Estado limitado, partidario del mercado, que promueve la flexibilidad laboral y busca reducir la dependencia del bienestar social mientras que abre la prestación de servicios públicos al mercado (véase Hay 2004; Peck 2010; Schmidt y Thatcher 2013).

En cuanto a los mercados laborales en particular, las ideas neoliberales cuestionaron el ideal de posguerra de organización mediante relaciones corporativas entre gerencia y sindicatos, con un marco nuevo en el cual las empresas fijarían los salarios en mercados laborales descentralizados, en tanto los sindicatos quedarían mayormente al margen del proceso. Sobre todo las multinacionales reconceptualizaron sus intereses de este modo, aun en países corporativistas, dado que aumentaban la presión a los sindicatos para acordar mayor flexibilidad en las condiciones de trabajo y los salarios, y a los gobiernos para legislar ‘reformas estructurales’ (Crouch 2011; Jackson y Schnyder 2013; Martin

2013). En cuanto al Estado de bienestar, en su formulación original, los partidarios de Hayek (1944) y Friedman (1962) postulaban que se debería volver a un mínimo básico a fin de asegurar que los individuos se responsabilicen de sí mismos y de sus familias.

En los años setenta, el foco principal del neoliberalismo era la reforma macroeconómica mediante la consolidación fiscal y las políticas de moneda fuerte, pero para lograr éxito en este ámbito también se consideraba necesario introducir reformas de los mercados laborales y de los sistemas de asistencia social, que en la década de 1980 ingresaron en las agendas de una serie de países industrializados y en los años noventa ya estaban en todas partes (Scharpf 2000; Hemerijck 2000). En materia laboral, la principal preocupación del pensamiento neoliberal era aumentar la flexibilidad de los mercados laborales, facilitando las reglas de contratación y despido, promoviendo el trabajo temporario y de tiempo parcial, y descentralizando las negociaciones sobre salarios y condiciones de trabajo a los niveles sectorial y empresarial. En cuanto a la asistencia social, la reforma apuntó a dos tipos de objetivos: los riesgos sociales ‘antiguos’, que incluían los sistemas de pensión, los planes de discapacidad y los sistemas de salud diseñados durante la posguerra para beneficiar a los trabajadores mayores y ‘de adentro’; y los riesgos sociales ‘nuevos’, enfocados en ‘los de afuera’, que se beneficiaron menos del Estado de bienestar de la posguerra y tendían a ser más jóvenes, mujeres o inmigrantes, sin empleo ni oficio y dependientes de la asistencia social. Las ideas neoliberales sobre las reformas para enfrentar los nuevos riesgos se referían principalmente a temas relacionados con el trabajo, con políticas de activación del mercado laboral como educación, capacitación, ayuda a quienes buscaban trabajo junto con programas de vuelta al trabajo para los jóvenes que dependían de la asistencia social y los que habían estado desempleados mucho tiempo o servicios de guarderías (y en menor medida, para cuidado de ancianos) para mujeres, a fin de liberarlas para que pudieran trabajar (Taylor-Gooby 2004). La idea era garantizar la ‘igualdad de oportunidades’ más que la ‘igualdad de resultados’, o la redistribución, que era la esencia de las políticas sociales relacionadas con los riesgos ‘antiguos’. Las reformas que apuntaban a estos riesgos más bien recurrían a reducir las nóminas de asistencia social y la generosidad de los beneficios para incentivar la responsabilidad individual y bajar los costos de los servicios sociales, principalmente a través de su comercialización.

Las ideas filosóficas que sustentaban las reformas laborales y de asistencia social fueron casi siempre neoliberales pero las ideas programáticas y de política fueron cambiando con el tiempo. Entre los años ochenta y principios de los noventa las ideas neoliberales de los partidos conservadores se relacionaron con el retroceso del Estado para ceder espacio al mercado —recortando la asistencia social en los riesgos sociales antiguos y aumentando la flexibilidad laboral a través de una reducción de las protecciones laborales de los trabajadores así como, en algunos estados, de su capacidad para la acción colectiva. Ello dio paso de mediados a fines de los noventa a las ideas neoliberales de los partidos socialdemócratas relacionadas con la expansión del Estado para intensificar la competencia de mercado, que se vinculaba más con abordar los riesgos sociales nuevos mediante una ‘política activa de mercado laboral’. Luego, con la crisis de la deuda soberana de 2010 en la zona del euro, las ideas neoliberales asociadas al crecimiento del Estado supranacional (es decir la Unión Europea) regresaron al retroceso del Estado en el gasto social aun cuando continuaba la expansión de las ‘reformas estructurales’ por parte del Estado (Schmidt y Woll 2013), a menudo asociadas a nuevos pactos sociales restrictivos impuestos por el Estado². En estos tres períodos, las ideas sobre las que se apoyaban los pactos sociales que se negociaron —o impusieron— fueron necesariamente diferentes, no solo por las diferentes ideas de reformas en cada período sino también por los diferentes contextos nacionales. Las ideas neoliberales se adoptaron y adaptaron en diferentes países con efectos diferentes, en épocas distintas y de modos diferentes. En otras palabras, son muchas variantes nacionales en términos de políticas y programas, aun donde la filosofía subyacente es el neoliberalismo. Incluso, tales diferencias son evidentes en países que cuentan con instituciones económicas y políticas parecidas.

Durante los años ochenta, en las economías liberales de mercado angloparlantes, el neoliberalismo promovió criterios que desencadenaron cambios transformadores en relaciones laborales

² Schmidt y Woll (2013) destacan que este aumento de la actividad estatal, que va en contra del principio fundamental del neoliberalismo de un Estado limitado, produjo una nueva síntesis que llaman ‘neostatismo liberal’.

al estimular la destrucción de sindicatos por parte del Estado para terminar con la negociación de cualquier tipo de pacto social. Tal fue el objetivo de líderes ideacionales tanto en los Estados Unidos, donde Ronald Reagan estaba ideológicamente decidido a quebrar el paro de los controladores aéreos de 1982, como en el Reino Unido, donde Margaret Thatcher estaba igualmente decidida a aplastar el paro de mineros de 1984. Para los líderes ideacionales de estos países, se debían eliminar los sindicatos para liberar los mercados. En Irlanda, país mucho más pequeño, a diferencia de los Estados Unidos y el Reino Unido, los líderes pragmáticos del gobierno fomentaron a mediados de los años ochenta la idea de que para la ‘competitividad’ era más útil y apropiado en términos de los valores nacionales organizar a los trabajadores en un proceso de negociación más coordinado que llevara a pactos sociales (Teague y Donaghey 2004; Hay y Smith 2005).

A diferencia de las economías liberales de mercado de los Estados Unidos y el Reino Unido, en las ‘economías de mercado coordinadas’ de Europa Continental y del Norte no hubo un ataque importante a la idea de coordinación en sí misma, solo sobre los tipos de protección social que esta ofrecía. Los pactos sociales entre gerencia y trabajadores —con o sin participación estatal— a menudo se renegociaron para incorporar ideas neoliberales sobre cómo aumentar la competitividad de la economía sin minar directamente el poder de los trabajadores, menos aún de aplastar a los sindicatos, aunque de hecho estos vieron menguado su poder (Jackson y Schnyder 2013). En países como Alemania y Suecia esto también generó una especie de ‘liberalización manejada por corporaciones’, en la cual los pactos sociales incorporaron principios neoliberales clave como utilizar los mercados para asignar recursos o aumentar la competencia, y en los cuales los ‘interlocutores sociales’ fueron actores importantes en la promoción de la competitividad internacional de las empresas. Dicho esto, mientras en Alemania, las ideas acerca de la liberalización se enfocaron en buscar competitividad mediante bajos salarios y costos de asistencia social sin socavar creencias clave sobre cuestiones tales como la codeterminación de partes ‘esenciales’ del mercado laboral, en Suecia, las ideas de liberalización se centraron en contribuir al desarrollo de sectores de alta tecnología y capital de riesgo, no en reducir significativamente los altos salarios y costos de la asistencia social, aunque también introdujeron competencia en la provisión de servicios (Jackson y Schnyder 2013).

Todos esos países, independientemente de la economía de mercado capitalista, adoptaron políticas de activación del mercado laboral, influenciadas por la difusión de ideas de otros países (en especial escandinavos), que también facilitó el ‘método de coordinación abierta’ de la Unión Europea (Pochet y Zeitlin 2005). Pero la aplicación activa de tales políticas por parte de los empleadores y su consiguiente éxito variaron significativamente entre el Reino Unido liberal, donde los empleadores en general no se comprometieron ni ellos ni sus recursos, y la coordinada Dinamarca, donde mostraron gran compromiso. Aquí las diferencias se pueden explicar no solo por las ideas muy diferentes de los empleadores acerca de su responsabilidad por la capacitación de trabajadores sino también por los arreglos institucionales y las trayectorias dependientes que desalentaban la coordinación del empleador sobre programas de capacitación en un país y las alentaban en el otro (Martin 2013).

Si bien en el ámbito laboral los principios neoliberales terminaron siendo reemplazados por principios socialdemócratas de la posguerra, o bien se entrelazaron con ellos, en la esfera de la asistencia social, las ideas socialdemócratas se mantuvieron como la base filosófica de la mayoría de los sectores de política social, en especial en las áreas de provisión universal (véase Rothstein 1998), aunque las ideas neoliberales pueden haberse superpuesto. Así, por ejemplo, las perspectivas socialdemócratas o socioliberales (como las vinculadas al filósofo John Rawls) sobre la pertinencia normativa de la provisión social permanecieron vigentes, si bien desde un punto de vista cognitivo se aceptaron como necesarias medidas más neoliberales, tales como la asistencia condicionada, la tributación para pensiones o la introducción de competencia en los sistemas de salud. Es por ello que las reformas estatales (nacionales) del Estado de bienestar han llevado a una nueva síntesis en la mayoría de los países industrializados que Maurizio Ferrera (2013) caracteriza como ‘neoasistencialismo liberal’, porque las ideas neoliberales se unen a los principios de justicia social como la base de la provisión de bienestar. Esta nueva síntesis no solo puede apreciarse en Estados de bienestar liberales tradicionales como el Reino Unido, sino incluso en Estados de bienestar supuestamente ideales, típicamente socialdemócratas como Suecia y Dinamarca, que incorporaron ideas neoliberales a su sistema de asistencia social,

liberando mercados sin abandonar sus valores básicos de igualdad y universalismo (Schmidt 2000; Jackson y Schnyder 2013). Cabe destacar que esta síntesis mantiene el énfasis neoliberal en la ‘libertad negativa’ (de la interferencia del Estado) y la responsabilidad individual, pero amplía su alcance a nuevas áreas como la no discriminación de género, sexualidad o etnicidad, balanceando la igualdad de oportunidades con la de resultados, y garantizando que los trabajadores reciban asistencia a fin de estar ‘preparados para trabajar’ (Ferrera 2013). En términos de contenido ideacional, a esta nueva síntesis también se la ha catalogado como la ‘inversión social’ del Estado de bienestar (Hemerijck 2013).

Con la crisis de la deuda soberana de la zona del euro, regresaron las ideas de política relacionadas con el retroceso del Estado, aun cuando continuó la expansión. Pero con la crisis, la aceleración de la intervención estatal (supranacional) de la Unión Europea también fue significativa bajo la forma de medidas de austeridad generalmente aceptadas en los países europeos. En mayo de 2010, la Canciller alemana Ángela Merkel lideró estas medidas bajo la premisa de que solo de este modo la UE podría recuperar una economía saludable y mantener la credibilidad ante los mercados. A diferencia de los Estados Unidos, los países europeos aceptaron un enfoque más ideológicamente neoliberal o, mejor aún, ‘ordo-liberal’ (léase neoliberalismo con reglas) que enfatizaba ‘finanzas sólidas’ y ajustes de cinturón en respuesta a la crisis económica cuando podrían haber continuado con una política pragmática (casi neokeynesiana) en tiempos de desaceleración o recesión económica (Gamble 2013; Schmidt y Thatcher 2013). Durante mucho tiempo tal había sido la filosofía macroeconómica de Alemania, plasmada en el enfoque de política monetaria del Bundesbank, y que luego se había generalizado al resto de Europa a través de su inserción en la Unión Monetaria Europea y la carta orgánica del Banco Central Europeo. Dicha filosofía se tradujo en el compromiso de implementar el retroceso del Estado mediante el regreso a números establecidos en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento: no más del 3% de déficit y 60% de deuda. La agenda dictaba una reducción rápida del déficit mediante recortes del gasto público, reducción del número de empleados públicos y de los costos de asistencia social y ‘reformas estructurales’ mediante una mayor flexibilidad laboral. La troika integrada por el Banco Central Europeo, la Comisión Europea y el Fondo Monetario Internacional se encargó de hacer cumplir dichas condiciones en el caso de países que necesitaron respaldo de la zona del euro mediante salvatajes financieros, ya sea en forma directa —como Grecia— o a través del Fondo Europeo de Estabilidad Financiera —como Irlanda y Portugal. Italia y España, países en peligro de necesitar salvatajes similares y ‘demasiado grandes para fracasar’, también recibieron la misma condicionalidad mientras se urgió a otros países en situación cada vez más delicada, como Francia recientemente, a implementar reformas. Todo ello se vio reforzado por pactos sucesivos como el Euro-Plus, el ‘grupo dos’, el ‘grupo seis’ y otros que se enfocaron en hacer cumplir con cada vez más empeño el criterio del Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Al intentar los gobiernos renegociar con interlocutores sociales pactos sociales anteriores, el resultado ha sido una presión tremenda tanto en el ámbito laboral como en el de la asistencia social.

Si se observa el contenido sustantivo de las ideas se aprecian las complejidades de la influencia neoliberal en el cambio de los pactos sociales así como en el retroceso socialdemócrata. Pero todavía falta una explicación de la dinámica del cambio, lo que obedece a que el discurso no es la expresión de ideas sino un proceso interactivo de transmitir e intercambiar ideas, donde importa la capacidad de persuadir a los interlocutores acerca del valor y la necesidad de las ideas propias, no solo de imponer los intereses propios.

II. Procesos discursivos de interacción en la construcción de pactos sociales

A fin de comprender la negociación y renegociación de pactos sociales, es necesario considerar no solo el contenido sustantivo del discurso, es decir, qué se dice, escribe y entiende en los pactos sociales, sino igualmente las interacciones discursivas, o sea quién habla, con quién, acerca de qué, dónde y por qué en la construcción de cualquiera de dichos pactos. Y para ello no solo es necesario tener en cuenta el discurso coordinativo participe del proceso de construcción y acuerdo de pactos sociales en el ámbito de las políticas sino también el discurso comunicacional de legitimación de los pactos sociales en el ámbito político. Idealmente, ambos ámbitos deberían estar plenamente interconectados, de tal modo que a las ideas de política desarrolladas en el discurso coordinativo —a menudo más orientadas a la justificación cognitiva— normalmente son traducidas por los actores políticos en lenguaje y argumentos accesibles al público en general para debate y deliberaciones como parte de un discurso comunicacional que también aporta legitimación normativa a fin de asegurar que la política y las ideas programáticas concuerdan con los marcos filosóficos de la sociedad organizada (véase Schmidt 2006:255-7). Sin embargo, los discursos de coordinación y comunicacional no siempre se conectan entre sí, lo que puede dar lugar a problemas para los pactos sociales, sobre todo donde los actores de política justifican sus acuerdos con un conjunto de argumentos del ámbito de política de coordinación, mientras los actores políticos lo hacen con otro conjunto del ámbito de la política comunicacional. Si lo que se afirma a puertas cerradas en el ámbito de las políticas contradice lo que se sostiene en el ámbito político, en particular si se descubre y comunica, digamos, a través de los medios, las negociaciones pueden acabar muy mal (véase Schmidt 2002a, cap. 5, 2002b, 2006, cap. 5).

Los líderes ideacionales, en especial los líderes de gobierno, también importan porque los gobiernos son clave para la negociación de pactos sociales nuevos, así como también para la destrucción de pactos antiguos. El modo en que lideran con ideas es complejo. Para simplificarlo, se utilizará una división tripartita entre líderes ideológicos, que se aferran a las ideas que intentan implementar, pragmáticos, que están dispuestos al compromiso, y oportunistas, que están más interesados en obtener y mantener el poder (Schmidt y Thatcher 2013; Schmidt y Woll 2013). Otro modo de encarar este tema, como se trata en la literatura sobre partidos políticos enfocada en las motivaciones de los actores políticos, podría ser en términos de líderes “buscadores de prescripciones políticas” (ideológicos y

pragmáticos) y que tienden a defender un cierto conjunto de ideas, aunque pueden hacer concesiones o no en cuanto a ellas, o “buscadores de cargos” (oportunistas), que están dispuestos a cambiar según la conveniencia (Marx y Schumacher 2013).

Naturalmente, las configuraciones institucionales también marcan una diferencia. Las instituciones político-económicas —liberales, coordinadas, o influenciadas por el Estado— fijan pautas y reglas de negociación que son claramente importantes para comprender las interacciones discursivas, al igual que las instituciones políticas que tienden a situarse en un espectro que va de políticas simples a compuestas, o de sistemas sectoriales con un actor a uno con múltiples actores. Por lo tanto, hoy en día en las economías liberales de mercado, las empresas tienden a poder tomar decisiones en forma autónoma con relativamente pocos obstáculos de parte de los sindicatos y también poca interferencia de los gobiernos. En el Reino Unido, ello ha permitido negociaciones salariales descentralizadas y sin pactos sociales como tales. Pero en los casos en los que el gobierno decide intervenir, como en Irlanda, pueden surgir pactos sociales altamente centralizados y coordinados. En las economías de mercado coordinadas, en cambio, las empresas tienden a tomar decisiones junto con los sindicatos, mediante coordinación centralizada de negociaciones salariales a diferentes niveles, bien a nivel nacional (Dinamarca), sectorial (Suecia) o regional (Alemania); en algunos casos con participación del Estado (por ejemplo, los Países Bajos, Dinamarca y Suecia) y en otros sin participación estatal, cuando la ley fija las reglas (Alemania) (Schmidt y Scharpf 2000). En el caso de las economías de mercado con influencia estatal, a menudo las empresas tienen que actuar de modo autónomo cuando hay contratos individualizados, pero el Estado puede intervenir al generalizar acuerdos salariales y ofrecer protecciones de trabajo (en Francia) o mediante corporativismo manejado por el Estado, al liderar la coordinación corporativa cuando así lo decide (Italia) (Schmidt 2002, 2009; Howell 2009). Por último, en las economías de mercados emergentes, cualquiera de las tres modalidades descritas puede funcionar, dependiendo principalmente del deseo del gobierno, los niveles de organización sindical y la cooperación empresarial.

La historia, la organización y la capacidad también condicionan la intervención del gobierno. En sectores con un solo actor y/o organizaciones políticas simples, los Estados unitarios tienen a menudo mayor capacidad de imponer su negociación salarial descentralizada o coordinada (por ejemplo el Reino Unido y Francia, para casos descentralizados, e Irlanda para coordinados) que en organizaciones políticas más compuestas. Es allí cuando la negociación es inevitable, donde el Estado puede ser federal (Alemania) o regionalizado (Italia) o, a pesar de ser unitario (Suecia, los Países Bajos, Dinamarca), las empresas y sindicatos son actores muy organizados, a menos que decidan no participar (como en Suecia y los Países Bajos en diferentes momentos de la reforma de la asistencia social, cuando la configuración unitaria del Estado le permitió actuar con efectividad).

A. Economías liberales de mercado: el Reino Unido e Irlanda

El Reino Unido e Irlanda, a pesar de tener muchas cosas en común como economías liberales de mercado angloparlantes con el mismo tipo de modelo de crecimiento enfocado en el financiamiento (Hay y Smith 2013), difieren bastante, sobre todo con respecto a los pactos sociales para la protección social. Mientras Thatcher, tras ser elegida, se dedicó a destruir cualquier posibilidad de pactos sociales al aplastar a los sindicatos a comienzos de los años ochenta, Irlanda, luego de haber adoptado el enfoque británico respecto de los sindicatos durante el mismo período, cambió y comenzó un discurso de coordinación con trabajadores y otros grupos, que permitió el éxito de las negociaciones para construir pactos sociales hasta la crisis financiera de 2008, en que se abandonó la negociación.

Lo interesante del caso del Reino Unido es su reforma de la asistencia social. Si bien Thatcher logró eliminar cualquier posibilidad de oposición de los trabajadores organizados (al destruirlos), igualmente sintió los embates de la oposición del público en general. En efecto, aunque el discurso comunicacional de Thatcher acerca de la ‘cultura empresarial’, el valor del trabajo arduo y ‘el derecho a ser desiguales’ le permitió convencer al público de aceptar el neoliberalismo y el valor del mérito sobre la igualdad, las encuestas de opinión demuestran que su discurso comunicacional en que contrastaba a ‘los pobres dignos’ con ‘los débiles y perezosos’, no encontró eco en el público, que seguía preocupado

por los pobres y valoraba los beneficios universales del servicio nacional de salud (Taylor-Gooby 1991). Thatcher no logró convertir al país a la reforma neoliberal de la asistencia social, aunque pudo hacer recortes en otras áreas que no implicaban servicios universales, como la asistencia a madres solteras o la introducción de más competencia en servicios universales como la educación y la salud (Rhodes 2000). Fue el Primer Ministro laborista Blair quien completó la revolución thatcheriana en el ámbito de la asistencia social mediante la expansión del Estado, con un discurso comunicacional que impactó al insistir en la necesidad de reformar producto de los desafíos ocasionados por la globalización (Hay y Rosamund 2002). Blair apeló a los valores de igualdad y compasión tanto como al neoliberalismo y prometió “promover oportunidades en lugar de dependencia” mediante acciones positivas (por ejemplo servicio público) más que acciones negativas enfocadas en limitar beneficios y servicios, y ofreció ‘un trampolín más que una hamaca’, y ‘una mano en lugar de dádivas’ (Schmidt 2000; Schmidt 2002b, 2009). Esta ‘tercera vía’ entre el conservadurismo y el ‘viejo laborismo’ luego fue reemplazada por argumentos igualmente legitimadores centrados en adoptar políticas suecas para activar el mercado laboral y en crear un modelo ‘anglosocial’ de Estado de bienestar. En cambio, con el Primer Ministro conservador David Cameron el discurso comunicacional pasó a ser más neoliberal, regresando al retroceso del Estado mediante el fomento de la responsabilidad individual y la promoción del control comunitario, en especial con el discurso de campaña sobre la ‘Gran Sociedad’ descrito como un intento de redefinir el papel del gobierno y liberar el espíritu empresarial (*The Times*, 14 de abril de 2010), aunque el líder de la oposición laborista lo calificó como un “disfraz para el gobierno pequeño” (*The Independent*, 12 de febrero de 2011).

Irlanda tendió a seguir la trayectoria británica en el ámbito de la asistencia social, pasando del discurso thatcherista sobre recortes a uno equivalente a la ‘tercera vía’ sobre la reforma laboral y de la asistencia social (Hay y Smith 2005). Pero siguió un camino completamente distinto en el ámbito laboral, donde se caracterizó en general por un corporativismo liderado por el Estado.

Irlanda presenta un caso fascinante de cómo un país puede generar un discurso coordinativo deliberativo no solo entre los interlocutores sociales sino también con la sociedad civil. Al hacerlo tuvo un cambio de paradigma radical en su enfoque sobre las relaciones laborales. Este cambio surgió como respuesta al gran derrumbe económico en la ‘coyuntura crítica’ de 1986-1987. Si bien las ideas y el discurso comunicacional de los líderes irlandeses eran similares a los de Thatcher en relación a la necesidad de introducir reformas neoliberales en política micro y macroeconómica, y el Estado era igualmente unitario, con una capacidad de imponer sus ideas, su enfoque en los mercados laborales no siguió el patrón de comportamiento británico. Thatcher era una líder ideológica, que no utilizó un discurso coordinativo con los sindicatos cuando descentralizó drásticamente los mercados laborales, aplastó a los sindicatos y luego promulgó legislación para mantenerlos maniatados, sosteniendo que ellos eran el problema. Los líderes irlandeses, por el contrario, fueron muy pragmáticos al conseguir la colaboración de los sindicatos mediante pactos sociales. Al tiempo que utilizaban un elaborado discurso coordinativo con una amplia gama de grupos, desarrollaron un discurso comunicacional sofisticado para el público en general donde presentaron a la globalización como una limitación no negociable a fin de asegurarse moderación salarial y reafirmar la cooperación corporativista entre sindicatos, gerencia y el gobierno (Hay y Smith 2005). El discurso coordinativo durante el proceso de negociación de pactos sociales atrajo a un vasto número de interesados a un proceso complejo que a veces se ha denominado ‘democracia deliberativa’. Dicho proceso abarcó un procedimiento de negociación de ‘cuatro salas’ — con una sala principal para las asociaciones patronales y sindicales más importantes; una sala de negocios para aquellos que no estaban involucrados en negociaciones de salarios, tales como la Cámara de Comercio o la Asociación de Pequeñas Empresas, una sala agropecuaria; y una sala comunitaria que representaba al voluntariado y al sector comunitario— con reuniones bilaterales entre las distintas salas, coordinadas por la oficina del primer ministro (Teague 2006).

Cabe destacar que un documento estratégico, elaborado fuera de los escenarios de las arduas negociaciones en los edificios del gobierno, en una comunidad epistémica, precedió las negociaciones y a su vez facilitó la creación de un discurso coordinativo sobre la economía enfocado en mantener la competitividad irlandesa en el mercado mundial. Los procesos interactivos fueron clave no solo para alcanzar puntos en común sino también para brindarle al Primer Ministro una herramienta de gestión

estratégica para la economía, al lograr el apoyo y aceptación de los sindicatos (Regan 2010). La innumerable cantidad de actores a nivel local y nacional que participó de interacciones deliberativas, no solo los interlocutores sociales sino la sociedad civil, representada en diferentes grupos comunitarios de interés público así como otros grupos de interés, también permitió un proceso de consulta lo más amplio posible. La gran variedad de discusiones le abrió al gobierno una fuente de ideas y una plataforma para diseñar políticas de mejores prácticas que también aportó al proceso de negociaciones formal a nivel nacional mientras estos grupos se configuraban formalmente (Regan 2010, 2012). Pero también le sirvió al gobierno como base para legitimar el discurso comunicacional al público en general, lo cual se vio reforzado por el hecho de que un amplio número de ciudadanos ya habían aprobado el acuerdo como miembros de comunidades discursivas en el discurso coordinativo de creación de política. En consecuencia, aun si se argumentara que algunas consultas no rindieron demasiado en términos de políticas concretas, fueron igualmente útiles para legitimar herramientas de democracia deliberativa (Teague 2006).

Sin embargo, lo más importante es que en enero de 2009, al término de la gran crisis económica, se interrumpieron en Irlanda las negociaciones sobre alianzas sociales. Ello se debió en parte, y a diferencia de las negociaciones ocurridas desde 1987, a que las negociaciones no contaron con un proceso de intercambio comunicacional previo que derivara en un acuerdo compartido sobre temas clave, como se plasmara en un documento estratégico sobre recuperación nacional. Incluso, la naturaleza estatal de los pactos sociales, dependientes del ejecutivo político, junto con el carácter voluntario y exclusivo de los pactos salariales corporativos de Irlanda, debilitó el poder de los sindicatos y le permitió al gobierno implementar una estrategia neoliberal de ajuste durante la crisis (Regan 2012).

B. Economías de mercado coordinadas: Alemania y los Países Bajos, Suecia y Dinamarca

Las trayectorias de las economías de mercado coordinadas han sido muy diferentes entre la Europa continental, donde Alemania y los Países Bajos representan Estados de bienestar normalmente conservadores, y Suecia y Dinamarca, países nórdicos con Estados de bienestar de larga tradición socialdemócrata. Sin embargo aquí también se pueden observar procesos de comunicación y coordinación de reforma neoliberal que proveen comparaciones transversales. Dado que los interlocutores sociales son por definición parte del proceso de negociación en el ámbito laboral y de asistencia social, los gobiernos de economías de mercado coordinadas en general no tienen otra alternativa que llevar a cabo una coordinación. Tal ha sido el caso de Alemania y Dinamarca, a pesar de resultados diversos en relación a la adopción de ideas y el discurso neoliberales. Dicho esto, en casos en que los interlocutores sociales se retiran del proceso de negociación, los gobiernos pueden decidir por cuenta propia, aunque en general lo hacen con la venia tácita de los interlocutores sociales, o encuentran alternativas mediante otro tipo de consultas en la política coordinativa o en negociaciones con la sociedad civil en el ámbito de la política comunicacional. Así lo han hecho Suecia y los Países Bajos, con distintos resultados.

1. Alemania y los Países Bajos

En Alemania, tanto la reforma laboral como la de asistencia social ha sido producto de una mezcla de emprendimiento político y política ideacional, aunque las interacciones discursivas en el ámbito de la coordinación tendieron a ser la clave del éxito (Schmidt 2009: 536-7). El bloqueo de la mayoría de las reformas de los años noventa se generó por un discurso coordinativo estancado y caracterizado por ideas divergentes que enfrentaba a patrones y sindicatos. Los patrones favorecían cada vez más las reformas neoliberales para promover la flexibilidad del mercado laboral y racionalizar las pensiones; los sindicatos por su parte se resistían a dichas reformas, culpando a la Unión Monetaria Europea y a las políticas macroeconómicas por la falta de crecimiento económico. Las reformas Hartz IV a comienzos del nuevo milenio quebraron el estancamiento. Ello marcó un cambio revolucionario cuyos efectos todavía se pueden apreciar.

El discurso comunicacional según el cual las ideas neoliberales se incorporaron desde afuera, primero mediante las empresas de la organización patronal principal, la BDI, preparó el terreno para las reformas Hartz IV. Luego se incorporó a un discurso comunicacional más generalizado, cuando los líderes del gobierno comenzaron a patrocinar ideas más liberales que luego fueron adoptadas por los medios y, en momentos en que el público estaba preocupado por el alto desempleo crónico, le permitieron al Canciller Schröder tomar la decisión de impulsar las reformas Hartz de las pensiones y los mercados laborales (Schmidt 2002a, 2002b; Kinderman 2005). Las reformas consiguientes fueron amplias. Pero su negociación exitosa no se puede atribuir al propio Schröder, quien no pudo articular un discurso comunicacional lo suficientemente legítimo sobre las reformas —sobre todo porque no aportó argumentos normativos sobre la fusión de los subsidios por desempleo y la asistencia social condicionada en un único sistema, una circunstancia que quebró el convencimiento básico del público sobre la pertinencia de un sistema basado en un seguro. La falta de un conjunto de ideas o un marco cohesionado contribuye a explicar la debilidad de la reforma y su posterior revocación parcial (Bosenecker 2008). Schröder, sin embargo, ganó a duras penas cierto respeto gracias a su persistencia aun ante índices de popularidad en caída libre y el descontento público, lo cual le aportó tiempo para que su discurso coordinativo ante interlocutores sociales y ministros generara resultados importantes.

Este éxito se puede atribuir en gran medida al ‘liderazgo ideacional’ pragmático de algunos ministros del gobierno de Schröder, que establecieron los términos del discurso coordinativo con los interlocutores sociales (Stiller 2010). Pero también fue consecuencia de la creación de una nueva coalición de partidos políticos y actores corporativos que representaban grupos con intereses muy diversos, quienes acordaron un conjunto de reformas que balanceó efectos positivos y negativos, apelando de este modo a intereses distintos (Häusermann 2010). El interrogante sigue abierto sobre si los ministros de gobierno actuaron más como líderes ideacionales con el flujo de ideas proveniente de arriba hacia abajo, de ministros a sindicatos, partidos políticos, y asociaciones empresariales o si actuaron como ‘intermediarios’ de ideas entre pares en las altas esferas mediante un tipo de empoderamiento participatorio entre todos esos grupos en las negociaciones y deliberaciones (por ejemplo, Fung y Wright 2003). Podría decirse que ese proceso de llegar a un común acuerdo de ideas implica la ‘creación de conocimiento de dominio público’ a través de argumentos razonados acerca de causa y efecto, como plantea Culpepper (2008) en los casos de la creación de pactos sociales en Irlanda e Italia (tratados a continuación).

Pero independientemente del proceso de negociación, el resultado es que los trabajadores alemanes no solo abrieron una brecha en el mercado laboral que permitió un tremendo crecimiento del empleo a tiempo parcial y temporario en nombre de la flexibilidad, sino que también aceptaron restricciones salariales masivas con el objetivo de restaurar la competitividad del país, tanto es así que terminaron sin crecimiento del salario real durante la primera década del nuevo milenio (Streeck 2011). Ello preparó el terreno para la oposición del público alemán al salvataje de Grecia sobre la base de que ‘los alemanes ahorramos’ y trabajamos mucho, a diferencia de los griegos, que son ‘holgazanes’, que fue el discurso público a comienzos de 2010, antes del acuerdo de garantías de préstamos de mayo. Recién a principios de 2011 y 2012 los mismos sindicatos comenzaron a presionar por su propia tajada, al ver las constantes ganancias de las corporaciones. Está por verse si ello se traduce en la negociación de nuevos pactos sociales.

Los Países Bajos siguieron otra trayectoria de reforma, comenzaron mucho más temprano que Alemania y la desarrollaron más gradualmente, comenzando con la reforma laboral de los años ochenta y la de asistencia social en los noventa. Lo más destacable es que los Países Bajos habían sufrido un quiebre total de su sistema de negociación salarial en los años setenta. Sin embargo, a partir de comienzos de la década de 1980 y continuando en la de 1990, los sindicatos estuvieron más predisuestos a negociar ajustes salariales y condiciones de trabajo para beneficiar a la industria. Dicha postura surgió en respuesta a la llegada al poder de la eficiente coalición cristiano-demócrata y de conservadores liberales en 1982, con un líder ideológico ideacional como jefe de gobierno. Con su declaración “el gobierno está para gobernar”, con o sin el consentimiento de interlocutores sociales, el Primer Ministro Ruud Lubbers aceleró el acuerdo Wassenaar, que dio origen a una nueva era de “corporativismo receptivo” con concertación social y contención salarial. Con este corporativismo llegó el discurso coordinativo que continuó a lo largo de los años noventa, y permitió mantener la contención

salarial, negociaciones salariales descentralizadas y condiciones laborales más flexibles. Durante este mismo período, el gobierno desarrolló en la esfera de la asistencia social un “desentendimiento corporativo” al disminuir progresivamente los poderes y responsabilidades de interlocutores sociales sobre la administración de programas sociales con el argumento de que el proceso de negociación coordinativa había contribuido al inmovilismo (Visser y Hemerijck, 1997; Schmidt 2002b).

Si bien en los años ochenta hubo recortes moderados en el financiamiento del Estado de bienestar, las reformas liberalizadoras realmente profundas, que reorganizaron el sistema de asistencia social bajo gobiernos que ahora incluyen a los socialdemócratas, llegaron a comienzos de los años noventa y no fueron populares. La narrativa de crisis del Primer Ministro Lubbers en un discurso televisado en 1989 acerca de la “medicina amarga” necesaria para un “país enfermo”, donde un millón de sus siete millones de trabajadores estaban en el seguro para discapacitados, no cayó bien ni en los sindicatos, que organizaron la protesta más importante del período de posguerra, ni con el público en general, que vio las reformas como un ataque a derechos establecidos —y destituyó al gobierno con su voto en 1994 (Visser y Hemerijck, 1997; Kuipers 2004). De todos modos el gobierno de izquierda-liberal del Primer Ministro Wim Kok, que fue un líder oportunista ideacional (Marx y Schumacher 2013), continuó con las reformas impopulares. No obstante, su coalición ganó en forma contundente las elecciones de 1998, producto del éxito de las políticas en generar empleo, del discurso cognitivo del Primer Ministro Kok que revalidó las reformas que generaron “empleo, empleo y más empleo” y del hecho que el sistema de asistencia social se mantuvo relativamente generoso (Hemerijck, Visser, y Unger, 2000; Green-Pedersen y otros, 2001). Ganó también por el discurso comunicacional del gobierno, que planteó el argumento normativo de que estaban protegiendo la equidad social aun cuando generaban eficiencia por liberalización al, por ejemplo, atacar inequidades producto de la ineficiencia, tales como pagar por discapacidad a personas sin problemas físicos, incluso cuando buscaban equilibrar los posibles efectos negativos de la contención salarial mediante recortes tributarios compensatorios y concentrados en trabajadores con salarios bajos (Levy, 1999; Green-Pedersen y otros, 2001; Schmidt 2002b, 2003). Desde entonces, los gobiernos continuaron con programas de liberalización a gran escala mientras que la economía prosperaba. Tanto es así que el público asoció el éxito económico con la reforma neoliberal y, a pesar del estancamiento económico de los últimos años, continúa respaldándola y manteniendo una actitud positiva frente a la globalización. Se alineó con Alemania en las medidas de austeridad y en las condicionalidades severas impuestas a países que utilizaron el salvataje financiero hasta por lo menos fines de 2012, cuando una coalición nueva accedió al poder, testimonio del éxito de las ideas y del discurso neoliberales no solo con los trabajadores sino también con los ciudadanos en general. Dicho esto, mientras la coalición centrista continuaba patrocinando medidas para la rápida reducción del déficit a través del congelamiento de salarios en el sector público y aumentos generales de impuestos —solo demorando el objetivo de un déficit del 3% para 2014 (3,3% en 2013)— los sindicatos finalmente protestaron, describiendo los recortes como “estúpidos y poco recomendables” (*Financial Times*, 3 de marzo de 2013), y bloqueando el llamado del Partido Laborista a que formaran parte de las discusiones acerca de los recortes para “aprovechar las oportunidades generadas por las nuevas medidas para estimular la economía” —que, como Simon Wren-Lewis (2013) destacó, es como “pedirle al pavo de Navidad que hable de recetas para el relleno”.

2. Suecia y Dinamarca

Suecia y Dinamarca, como Estados de bienestar socialdemócratas, tienen experiencias completamente distintas de las de Alemania y los Países Bajos, pero también entre ellos en relación a la negociación de la reforma laboral y de asistencia social. Por ejemplo, en el caso de la reforma de la asistencia social en Suecia en los años noventa, las ideas para el cambio surgieron de un discurso coordinativo que era muy restrictivo, que consistía en una comunidad epistémica integrada solo por políticos especializados y expertos de política porque la famosa concertación entre empresas, sindicatos y el gobierno ya no funcionaba para tales reformas a nivel macro (Marier 2008), tal como en el caso de los Países Bajos. Pero a diferencia de los Países Bajos, donde la falta de consulta o comunicación derivó en descontento público y derrota del gobierno a mediados de la década de 1990, el gobierno sueco en este mismo período consultó sus propuestas de reforma mediante un discurso comunicacional más abierto. Para ello puso en marcha un proceso deliberativo descentralizado en el cual los políticos socialdemócratas buscaron forjar legitimidad para la reforma a través de reuniones comunitarias locales, escuchando

respuestas y modificando sus propuestas en consecuencia (Schmidt 2003, p. 141). Los líderes socialdemócratas, asimismo, se presentaron constantemente en su discurso comunicacional como defensores de los valores básicos de igualdad del Estado de bienestar, aunque mientras tanto cortaban beneficios a fin de “salvar al Estado de bienestar” y prometían reinstaurarlos tan pronto como las finanzas del país mejoraran —cosa que hicieron (Schmidt 2000). Solo recientemente, con la elección de un partido neoliberal de centro derecha, se registraron cambios significativos que pueden haber minado en forma permanente los valores socialdemócratas del Estado de bienestar sueco.

Mientras que en Suecia el Estado tuvo que afrontar solo las negociaciones cuando sus interlocutores sociales abandonaron el mecanismo corporativo centralizado a nivel nacional, en Dinamarca el proceso de reforma se vio facilitado por la continuación de la coordinación centralizada, que le permitió al Estado negociar reformas profundas de modo cooperativo con los interlocutores sociales. En consecuencia, el Estado danés pudo promover de modo exitoso cambios de política mediante mecanismos de coordinación a nivel nacional en una amplia gama de reformas laborales. En relación a la coordinación salarial, Dinamarca estuvo mejor posicionada que Suecia para promover contención salarial de forma centralizada y flexibilidad laboral a nivel local, lo que a su vez le permitió mantener mejor los compromisos con la igualdad (Vartiainen 1998). En cuanto a las políticas activas de reforma laboral, Dinamarca pudo utilizar mejor a empresas a fin de lograr sus objetivos de incorporar a la economía a los desempleados de largo plazo, contrastando con Alemania, cuyas empresas trabajaron junto con el Estado para deshacerse del trabajo improductivo y así lograr su objetivo (Martin y Thelen 2007). En el ámbito laboral, sin embargo, la política de coordinación centralizada le permitió a Dinamarca tener éxito en la reforma mientras que en el ámbito de la asistencia social fue la falta de coordinación política centralizada lo que facilitó la reforma. En Dinamarca, la creación de cambiantes coaliciones políticas *ad hoc* le permitió al gobierno minoritario socialdemócrata implementar reformas (Green-Pedersen y otros, 2001).

C. Economías de mercado con influencia estatal: Francia e Italia

Las trayectorias de Italia y Francia como economías de mercado con influencia estatal, están en polos opuestos tanto en términos de sus respuestas a las ideas neoliberales como en sus discursos y su liderazgo ideacional. Francia tiene una relación ambivalente frente a las ideas neoliberales, que nunca adquirieron mucha popularidad como ideología en la opinión pública. Los líderes políticos franceses han utilizado en consecuencia un discurso oportunista sobre las restricciones neoliberales al aplicar sus principios cuando les permitían avanzar con su agenda política. Pero fueron igualmente rápidos en contradecirlos o incluso desarrollar reclamos de legitimidad basados en argumentos contrarios al neoliberalismo en todo el espectro partidario. En Italia, por el contrario, las ideas neoliberales sí ganaron terreno, sobre todo entre los expertos de política, pero los políticos raramente las implementaron, aun cuando proclamaban adoptarlas, con Berlusconi como ejemplo más concreto.

Cabe destacar que la trayectoria italiana desde los años de la posguerra ha oscilado entre un liderazgo político oportunista, ideológicamente dividido que por largos períodos actúa como un obstáculo al desarrollo económico nacional y un liderazgo pragmático, de tipo tecnocrático por plazos cortos en instancias críticas para superar tanto limitaciones políticas como institucionales para liberalizar y modernizar. Francia por el contrario comenzó con un liderazgo tecnocrático (dirigista) ideológicamente unido en los años de la posguerra que promovió con éxito el intervencionismo del Estado y luego se transformó en liderazgo político pragmático desde los años ochenta que liberalizó al tiempo que modernizó el país (Gualmini y Schmidt 2013).

El problema francés desde comienzos de la década de 1980 ha sido que las elites políticas han buscado un nuevo discurso que les sirviera para legitimar la transformación económica liberalizadora de un modo acorde con los valores nacionales de ‘solidaridad social’. En su ausencia, gobiernos consecutivos de izquierda y derecha han justificado en la mayoría de los casos cambios de política neoliberales haciendo referencia a la globalización mientras que reivindicaban a la europeización como protectora contra la globalización y argumentaban que ni la globalización ni la europeización pondrían en peligro la ‘solidaridad social’. Los intentos de reforma por parte de los gobiernos en respuesta a la

crisis del Estado de bienestar y la necesidad de cumplir con el criterio de Maastricht para la Unión Económica y Monetaria (UEM) europea se abandonaron repetidamente como resultado de la falta de un discurso que abordara la conveniencia normativa —más que la necesidad cognitiva— de la reforma (Schmidt 1996, 2002 cap. 6). A pesar de todo, en algunos casos los líderes políticos lograron negociar con interlocutores sociales reformas que tenían dificultad de legitimar con el público en general (Palier 2005). Así lo hizo el Primer Ministro Balladur en su reforma de las pensiones del sector privado en 1993, que aumentó el período de contribución y redujo los beneficios, con la conformidad de interlocutores sociales sobre la base de un ‘consenso ambiguo’ que equilibró los beneficios positivos y las consecuencias negativas (Palier 2006; Häuserman 2008). El consenso se dio a pesar de la falta general de discurso comunicacional al público sobre las reformas, que se probaron como ‘globos de ensayo’ y que desaparecían rápidamente en el caso de reacciones negativas (Levy 2000). Por el contrario, el intento del Primer Ministro Alain Juppé de 1995 de imponer reformas al sistema público de pensiones y de los ‘régimenes especiales’ de los trabajadores ferroviarios chocó con una protesta masiva, producto de la reacción del sector público altamente sindicalizado respaldado a su vez por el público que simpatizaba con la causa y que paralizó a Francia por más de tres semanas. En este caso el problema no solo eran los intereses enquistados sino también que Juppé no utilizó casi ningún discurso, ya sea en comunicación con el público o en coordinación con los interlocutores sociales.

Curiosamente, aun cuando los socialistas formularon a fines de los años noventa un discurso que legitimaba la reforma al balancear argumentos cognitivos sobre eficiencia con argumentos normativos sobre equidad —por ejemplo al decir durante la reforma impositiva, que a los ricos no hay que ‘ni exprimirlos ni dejarlos evadir sus responsabilidades’— no abordaron los principales problemas de las pensiones por temor a las protestas (Levy 1999; Schmidt 2000). Pero ello le permitió al Primer Ministro Raffarin preparar el terreno para la aceptación pública de reformas importantes del sistema público de pensiones en 2003, a pesar de su discurso comunicacional mínimo pero gracias a un discurso coordinativo amplio que equilibró los beneficios positivos y los aspectos negativos (Natali y Rhodes 2004; Palier 2006; Häuserman 2008). El éxito del Presidente Sarkozy con la iniciativa de reforma de los regímenes especiales de pensiones de 2007 que había fracasado estrepitosamente 12 años antes obedeció a la capacidad del Presidente de redefinir el tema con un discurso comunicacional basado en el concepto de equidad, una tradición republicana clave para los franceses, que insistía bajo un argumento normativo en que la igualdad de trato demandaba que los trabajadores ferroviarios se retiraran como todo el mundo tras 40 años de servicio (en lugar de hacerlo a los 50 años de edad en el caso de los conductores de locomotoras). El discurso fue tan persuasivo que los propios líderes sindicales reconocieron a los medios que lo único que podían hacer era responder desde la retaguardia con un discurso comunicacional enfocado en aquellos que, por la ‘dificultad de su trabajo’, tenían derecho a un retiro anticipado, y aceptar negociaciones coordinativas con la esperanza de recuperar sus pérdidas mediante un pago suplementario a cambio de la paz laboral (Schmidt 2009).

La gran renegociación mediante pactos sociales se produjo recién con el regreso de los socialistas al poder en 2012, con un acuerdo entre los interlocutores sociales que se firmó en enero de 2013 (el voto parlamentario estaba previsto para el otoño del Hemisferio Sur). El acuerdo introduce mayor ‘flexiseguridad’ basada en ideas danesas, lo cual permite a las empresas en problemas negociar una reducción del número de horas de trabajo (mediante horario flexible) y de salarios hasta dos años así como reasignar trabajadores. También establece un tope a fallos judiciales por despidos a cambio de mayores contribuciones para sufragar los costos de salud de los trabajadores con salarios bajos, y un aumento de aportes tributarios en la contratación de corto plazo (para desalentarla); el acuerdo permite asimismo agregar un miembro de los trabajadores a los directorios de las grandes empresas y conservar sus beneficios por desempleo acumulados cuando vuelvan a trabajar a los trabajadores despedidos (para reducir los incentivos a permanecer con el subsidio de desempleo). A modo de ejemplo se puede contrastar el caso de Peugeot, que decidió despedir trabajadores y cerrar una planta con poca concertación social, pese a las encendidas críticas del gobierno, con el de Renault, que alcanzó un acuerdo ‘histórico’ (por ser consensuado) con todos los sindicatos menos la CGT, según el cual el 17% de sus trabajadores en Francia serían despedidos en un período de tres años, se establecería un congelamiento de salarios y se fijaría una semana de trabajo más larga (de 32 a 35 horas) a cambio de

evitar el cierre de fábricas hasta 2016 y aumentar el número de automóviles fabricados (*Financial Times*, 13 de marzo de 2013).

En consecuencia, la trayectoria de la reforma en Francia tendió a ser gradual, dado que los actores en favor de un ‘Estado fuerte’ de esta organización política simple y economía de mercado con influencia estatal demostraron ser débiles en la coordinación de los esfuerzos de reforma con interlocutores sociales, y más aún en la comunicación de su legitimidad al público en general. Italia, en contraste, logró participar en reformas importantes solo en coyunturas críticas, cuando los actores en favor del ‘Estado débil’ de esta economía de mercado compuesta ‘obstaculizada por el Estado’ fueron reemplazados por elites tecnocráticas que lograron implementar reformas importantes a mediados de la década de 1990, luego del colapso del sistema partidario italiano de la posguerra tras la caída de la Unión Soviética, y de nuevo a fines de la década de 2000, en medio de la crisis de la deuda soberana de la zona del euro.

En los años noventa, Italia introdujo reformas profundas en el ámbito laboral y de asistencia social mientras intentaba unirse a la Unión Monetaria Europea, a través de un discurso exitoso, coordinativo con los sindicatos y comunicacional con el público en general. El discurso comunicacional de los líderes italianos hizo referencia a la necesidad cognitiva de la reforma al invocar a la UE como un *vincolo esterno* —una limitación o mejor aún una ‘oportunidad’ externa— junto con apelaciones al orgullo nacional al hacer los sacrificios necesarios para que Italia ingresara en la UME desde el comienzo (Radaelli 2002: 225-6). También hizo referencia a la igualdad social —para terminar con las injusticias, y la corrupción así como para dar *‘piu ai figli, meno ai padri’*, más a los hijos que a los padres y así asegurar una solidaridad intergeneracional (Ferrera y Gualmini 2004; Schmidt 2000). Este discurso comunicacional estuvo acompañado por un discurso coordinativo igualmente efectivo con los sindicatos que en varias instancias involucró no solo a los líderes sindicales nacionales con empresas y el gobierno en discusiones tripartitas sino también al sindicato entero en negociaciones que culminaron en un referendo que garantizó que los sindicalistas que se oponían aceptarían la ‘justicia reglamentaria’ del voto, y en consecuencia no declararían huelgas salvajes como lo hicieron en el pasado (Regini y Regalia 1997; Locke y Baccaro 1999).

Por el contrario, los gobiernos de centroderecha del Primer Ministro Berlusconi, tanto en el más breve de 1994 como en los más extensos de 2001 a 2006 y de 2008 a 2011 no hicieron nada de eso. Berlusconi en cambio utilizó un discurso comunicacional dirigido al público en general para acusar a toda la izquierda y por extensión a los sindicatos, de ser comunistas y tuvo muy poco discurso de coordinación productivo. Como resultado, sus intentos de imponer políticas fracasaron continuamente frente a los paros sindicales. Más aún, las pocas medidas que se implementaron, a diferencia de los años noventa, no contaron con discurso coordinativo con los interlocutores sociales ni con el Parlamento por el estilo de “mando y control” del primer ministro de un lado y las restricciones presupuestarias europeas del otro (Gualmini y Schmidt 2013). Recién con el gobierno tecnocrático de un año de Mario Monti regresó la concertación, cuando el discurso coordinativo con los interlocutores sociales llevó a un ajuste significativo en el régimen de pensiones y con relación a la flexibilidad del mercado laboral bajo la amenaza existencial de los mercados y las presiones de los gobiernos de la zona del euro, cuestiones que Monti mencionó a menudo en su discurso comunicacional para legitimar la reforma. Pero, si bien los esfuerzos de reforma fueron razonablemente exitosos, parecían menos y menos legítimos a medida que el público se desilusionaba más y más.

D. Economías de mercados emergentes: el Brasil y Sudáfrica

Se podría decir que los mejores casos comparativos entre economías de mercados emergentes son el Brasil y Sudáfrica, dado que ambos llevaron a cabo recientes reformas laborales y de la asistencia social. La diferencia radica en que mientras el proceso de reforma del Brasil condujo a discursos coordinativos y comunicacionales nuevos y productivos sobre trabajo y asistencia social que contribuyeron a generar un nuevo sistema de seguridad social universal basado en ‘inclusión social con disciplina fiscal’, en Sudáfrica los resultados no fueron tan positivos.

En el Brasil, las bases para la reforma laboral y de la asistencia social provienen de la Constitución de 1988, que estableció un conjunto universal de derechos sociales para todos los ciudadanos. Sin embargo, dadas las limitaciones relacionadas con la agenda de ajustes macroeconómicos y la oposición de actores poderosos, ello no garantizaba su implementación (Fleury 2011). Aun así, a fines de la década de 2000 en el Brasil hubo un cambio notorio en toda la sociedad según el cual un acuerdo sobre ‘inclusión social con disciplina fiscal’ produjo resultados muy positivos, incluso si el proceso sustantivo de llegar a ese punto implicó ‘inclusión disipadora’ con políticas de redistribución y socialmente inclusivas que estuvieron acompañadas de distorsiones, ineficiencias y disipación de ingresos (Alston y otros, 2013). El proceso interactivo que generó tales resultados implicó interacciones de abajo hacia arriba y de arriba hacia abajo.

Además de las presiones democratizadoras de los ciudadanos, que derivaron en la constitución y sus compromisos con los derechos sociales universales, las interacciones de abajo hacia arriba tuvieron a los sindicatos y los movimientos sociales como actores clave (Fleury 2011). Por ejemplo, los movimientos sociales desempeñaron un papel clave en promover el desarrollo del sistema universal de salud pública, luego de que los ‘subversivos’, es decir los activistas del movimiento social *sanitario* con ideas macro sobre la necesidad de un sistema de salud universal, que actuara de forma descentralizada, lograron infiltrarse en la burocracia e incluso persuadir a gobiernos autoritarios para superponer reglas nuevas (Falletti 2009; véase también Fleury 2011).

Los sindicatos también desempeñaron un papel protagónico en la consecución de mayor inclusión social, y ello se vio facilitado por presiones de las altas esferas, con la elección del Presidente Lula a comienzos de 2002. Durante el período neoliberal, que incluye la década de 1980 hasta mediados de los noventa, los sindicatos permanecieron en general ajenos a los circuitos de poder, mientras negociaban con la gerencia una porción del ingreso, pero durante la gestión de Lula en la década de 2000 se incorporaron a dichos circuitos, los líderes sindicales quedaron a cargo de empresas públicas importantes y los sindicatos comenzaron a participar del proceso de formulación de política, en tanto que los fondos de pensiones sindicales se transformaron en actores clave de los mercados financieros (Boschi 2013). El Presidente Lula además era percibido como un ‘emprendedor ideacional’, pragmático, cuyas ideas filosóficas acerca de la justicia social y el programa de política para concretarla mediante empleos, capacitación y asistencia social fueron exitosos no solo porque funcionaron sino también porque él pudo primero persuadir a las grandes empresas y a la creciente clase media de que si bien esas reformas les harían pagar más a los ricos, también potenciaría la productividad, el ingreso y la prosperidad para todos. Con esto, toda la población se convenció, incluidos los pobres, que comenzaron entonces a encontrar trabajos y a tener dinero en sus bolsillos, impulsando el consumo y aumentando la riqueza (Boschi 2013).

Sin embargo, el Presidente Lula no solo tenía un discurso comunicacional persuasivo sobre justicia social y reforma económica que impactaba a los ciudadanos y las empresas. También creó las condiciones para un discurso coordinativo que incluía a los sindicatos en la formulación de política. Si bien para algunos ello parecía un regreso al corporativismo autoritario, era una forma de crear una política comunitaria más inclusiva, en la cual se abrieron más canales de comunicación con la sociedad civil representada por los sindicatos. Al mismo tiempo, el Consejo Económico y Social para el Desarrollo representó un órgano consultivo inclusivo de alto nivel enfocado en la creación de consenso sobre lineamientos para formular principios rectores en diferentes áreas de gobierno. Por último, con la Presidenta Dilma Rousseff se amplió el esfuerzo coordinativo para mejorar el desempeño económico al crear la Cámara de Competitividad, donde las empresas se beneficiarían de la interacción discursiva con académicos y expertos (Boschi 2013).

En el ámbito laboral, el caso de Sudáfrica es interesante porque intentó crear una economía de mercado coordinada o una relación corporativista entre empresas y sindicatos en los años noventa y fracasó. Los problemas provinieron de ambas partes, empresas y sindicatos, a pesar del hecho de que en ciertos casos Sudáfrica había desarrollado un discurso coordinativo razonablemente exitoso; durante el proceso de negociación, las ideas se desarrollaron de abajo hacia arriba más que de arriba hacia abajo (Natrass 2013). En cuanto a la reforma de política económica, el discurso restringido de política coordinativa, que estaba limitado al ANC, se abrió a una formulación más socialdemócrata y neoliberal mediante un proceso que forjó ideas con animados debates, deliberaciones y respuestas con economistas,

estrategias políticas, instituciones internacionales y otros. Las ideas se originaron en diversos ejercicios de ‘planificación de escenarios’ de alto nivel, que preocuparon a los encargados de políticas sobre temas relacionados con la estabilidad macroeconómica más de lo que habían estado antes y en última instancia también se suscribieron colectivamente, como un grupo común de ideas compartidas. Aunque no se convirtieron completamente en un discurso comunicacional de todas las elites políticas en el ámbito público (dadas las convocatorias de Malema a nacionalizar las minas), fue de todos modos el caso en el que el propio Malema estuvo limitado por haber aceptado un sistema de mercado. Tuvo que ceder en el ‘socialismo’ a cambio de participar en discusiones acerca del papel del Estado y del tipo y grado de redistribución apropiado. El Presidente Mandela, como parte de este proceso, también actuó como líder ideacional cuando cambió su posición sobre nacionalización luego de visitar China, cuando el nuevo líder chino Li Peng dijo —y lo repitió en todas partes con un discurso coordinativo altamente eficaz con el ANC y en diálogo con inversores— ‘No entiendo por qué usted está hablando de nacionalización. Su partido ni siquiera es comunista. Yo soy el líder del Partido Comunista en China y estoy hablando de privatización’ (Green, 2008: 345-6-citado en Natrass 2013).

El discurso coordinativo con los sindicatos no funcionó bien, sobre todo porque no suscribieron los resultados de dicho discurso en las políticas macroeconómica e industrial. A pesar de la marcada influencia de las ideas socialdemócratas propagadas por centros de investigación y expertos de países industriales avanzados como Alemania, Austria y los Estados Unidos a comienzos de los años noventa, el discurso coordinativo entre gobierno y sindicatos fracasó. Los trabajadores se mantuvieron con sus ideas de conflicto de clase y argumentaron que el gobierno los vendió sin consideración con su cambio completo en materia de política económica. Siguió además luchando por ‘trabajo decente’ y pretendían un ‘Estado desarrollista’. El gobierno entonces llegó a una solución al delegar a los sindicatos el control de la política laboral y otros aspectos de política industrial. Si bien ello fue positivo desde el punto de vista político, al mejorar la estabilidad y las relaciones laborales, no lo fue económicamente, porque la ‘inclusión disipadora’ fue muy amplia con salarios que crecieron más que la productividad y en consecuencia disminuyó la competitividad del país.

Conclusión

Los pactos sociales han alterado el panorama del trabajo y la asistencia social en las economías industrializadas avanzadas y en los mercados emergentes a partir de los años ochenta. Tal resultado no ha sido producto solo de la creciente importancia de las ideas neoliberales ni del retroceso de las socialdemócratas. También obedece a procesos interactivos de discurso mediante los cuales los actores de política coordinaron acuerdos sobre reforma laboral y de asistencia social y los actores políticos los comunicaron. En resumen, para bien o para mal, el discurso en pactos sociales de protección social siempre importa.

Bibliografía

- Berman, Sheri (1998), *Social Democratic Movement: Ideas and Politics in the Making of Interwar Europe* Cambridge, Harvard University Press.
- Blyth, Mark M. (2002), *Great Transformations: Economic Ideas and Institutional Change in the Twentieth Century*, Nueva York, Cambridge University Press.
- Boschi, Renato (2013), “Politics and Trajectory in Brazilian capitalist development: recent trends”, *The BRICs plus: not just liberalization*, Uwe Becker (ed.), Londres, Routledge, en prensa.
- Bosenecker, Aaron (2008), “The Power of Defining Work and Welfare: Politics and Discourse in European Welfare Reform”, documento presentado en la XVI Conferencia Internacional del Consejo de Estudios Europeos, Chicago, 6 a 8 de marzo.
- Bourdieu, Pierre (1990), *In Other Words: Essays towards a Reflexive Sociology*. Stanford, Stanford University Press.
- Culpepper, Pepper (2008), “The Politics of Common Knowledge: Ideas and Institutional Change in Wage Bargaining”, *International Organization*, N° 62.
- Epstein, Charlotte (2008), *The Power of Words in International Relations: Birth of an Anti-Whaling Discourse*, Cambridge, MIT Press.
- Faletti, Tulia (2009), “Infiltrating the State: The Evolution of Health Care Reforms in Brazil, 1964-1988”, *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power*, James Mahoney y Kathleen Thelen (eds.), Cambridge, Cambridge University Press.
- Ferrera, Maurizio y Elisabetta Gualmini (2004), *Rescued by Europe? Social and Labor Market Reforms in Italy from Maastricht to Berlusconi*, Amsterdam, Amsterdam University Press.
- Finnemore Martha y Sikkink Kathryn (1998), “International Norm Dynamics and Political Change”, *International Organization*, N° 52.
- Finnemore, M. (1996), “Norms, Culture, and World Politics: Insights from Sociology’s Institutionalism”, *International Organization*, vol. 50, N° 2.
- Fischer, Frank and Herbert Gottweis (eds.) (2012), *The Argumentative Turn Revisited: Public Policy as Communicative Practice*, Duke University Press.
- Fischer, Frank y John Forester (eds.) (1993), *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*, Durham, Duke University Press.
- Fleury, Sonia (2011), “The Hidden Welfare State in Brazil”, documento presentado en el seminario “Whatever happened to North-South, Panel “Development and Welfare Regime”, São Paulo, Universidad de São Paulo, 16 de febrero.

- Forester, John (1993), “Learning from Practice Stories: The Priority of Practical Judgment”, *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*, Frank Fischer y John Forester (eds.), Durham, Duke University Press.
- Friedman, Milton (1962), *Capitalism and Freedom*, Chicago, University of Chicago Press.
- Fung, Archon y E. O. Wright (2003), “Countervailing Power in Empowered Participatory Governance”, *Deepening Democracy*, A. Fung y E. O. Wright (eds.), Nueva York, Verso.
- Green, P. (2008), *Choice, Not Fate: The Life and Times of Trevor Manuel*, Johannesburg, Penguin Books.
- Green-Pedersen, C., K. Van Kersbergen y A. Hemerijck (2001), “Neo-liberalism, the ‘third-way’, or what? Recent social democratic welfare policies in Denmark and the Netherlands”, *Journal of European Public Policy*, N° 8.
- Gualmini, Elisabetta y Vivien Schmidt (2013), “State Transformation in Italy and France: Technocratic vs. Political Leadership on the Road from Non-Liberalism to Neo-Liberalism”, *Resilient Liberalism: European Political Economy from Boom to Bust* Vivien A. Schmidt y Mark Thatcher (eds.), Cambridge, Cambridge University Press, en prensa.
- Haas, P. M. (1992), “Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination”, *International Organization*, N° 46.
- Habermas, Jürgen (1989), *The Structural Transformation of the Public Sphere*, Cambridge, MIT Press.
- Hajer, Maarten (1993), “Discourse Coalitions in Practice: The Case of Acid Rain in Great Britain”, *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*, Frank Fischer y John Forester (eds.), Durham, Duke University Press.
- Hall, Peter and Rosemary Taylor (1996) “Political Science and the Three New Institutionalisms,” *Political Studies* 952-973.
- Hall, Peter (1993), “Policy Paradigms, Social Learning and the State: The Case of Economic Policy-Making in Britain”, *Comparative Politics*, N° 25.
- Häusermann, Silja (2010), *The Politics of Welfare Reform in Continental Europe. Modernization in Hard Times*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Hay, Colin (2004), “The normalizing role of rationalist assumptions in the institutionalist embedding of neo-liberalism”, *Economy and Society*, vol. 33, N° 4.
- Hay, Colin y Nicola J. Smith (2005), “Horses for Courses? The Political Discourse of Globalisation and European Integration in the UK and Ireland”, *West European Politics*, vol. 28, N° 1.
- Hayek, Friedrich von (1944), *The Road to Serfdom*, Chicago, University of Chicago Press.
- Hemerijck, Anton (2013), *Changing Welfare States*, Oxford, Oxford University Press.
- Hemerijck, Anton, J. Visser y Brigitte Unger (2000), “How small countries negotiate change: Austria, the Netherlands, and Belgium”, *Welfare and Work. Vol. II*, F. W. Scharpf y V. A. Schmidt (eds.), Oxford, Oxford University Press.
- Howell, Chris (2009) “The Transformation of French Industrial Relations: Labor Representation and the State in a Post-Dirigiste Era”, *Politics & Society*, Vol. 37 No. 2: 229-256.
- Jobert, Bruno (1989), “The Normative Frameworks of Public Policy”, *Political Studies*, N° 37.
- Keck, Margaret E. y K. Sikkink (1998), *Activists Beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics*, Ithaca, Cornell University Press.
- Kinderman, Daniel (2005), “Pressure from without, Subversion from within: The Two-Pronged German Employer Offensive”, *Comparative European Politics*, N° 3.
- Kingdon, John (1984), *Agendas, Alternatives and Public Policies*, Nueva York, Longman.
- Kuhn, Thomas (1970), *The Structure of Scientific Revolutions*, University of Chicago Press.
- Kuipers, Susanne Liesbeth (2004), *Cast in Concrete? The Institutional Dynamics of Belgian and Dutch Social Policy Reform*, Delft, Eburon.
- Levy, Jonah (2000), “France: Directing Adjustment?”, *Welfare and Work In the Open Economy, Vol. I: From Vulnerability to Competitiveness*, W. Fritz, W. Scharpf y Vivien A. Schmidt (eds.), Oxford, Oxford University Press.
- Locke, Richard y Lucio Baccaro (1999), “The Resurgence of Italian Unions?”, *The Brave New World of European Labor*, Andrew Martin y George Ross (eds.), Nueva York, Berghahn.
- Majone, Giandomenico (1989), *Evidence, Argument, and Persuasion in the Policy Process*, New Haven, Yale University Press.
- Marier, Patrik (2008), “Empowering Epistemic Communities: Specialist Politicians, Policy Experts and Policy Reform”, *West European Politics*, vol. 321, N° 3.

- Marx, Paul y G. Schumacher (2013), “Will to power? Intra-party Conflict in Social-Democratic Parties and the Choice for Neoliberal Policies in Germany, the Netherlands and Spain (1980-2010)”, *European Political Science Review*, vol. 5, N°1.
- Mehta, J. (2011), “From ‘whether’ to ‘how’: the varied role of ideas in politics”, *Ideas and Politics in Social Science Research*, D. Béland y R. H. Cox (eds.), Oxford, Oxford University Press.
- Muller, P. (1995), “Les politiques publiques comme construction d’un rapport au monde”, *La Construction du Sens dans les Politiques Publiques*, Alain Faure, Gielles Pollet y Philippe Warin (eds.), Paris, L’Harmattan.
- Mutz, Diana C., Paul M. Sniderman y Richard A. Brody (1996), *Political Persuasion and Attitude Change*, Ann Arbor, University of Michigan Press.
- Natras, Nicoli (2013), “A South African Variety of Capitalism”, *The BRICs plus: not just liberalization*, Uwe Becker (ed.), Londres, Routledge, en prensa.
- Palier, Bruno (2005), “Ambiguous Agreement, Cumulative Change: French Social Policy in the 1990s”, *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies*, Wolfgang Streeck y Kathleen Thelen (eds.), Oxford, Oxford University Press.
- Peck, Jamie (2010), *Constructions of Neo-Liberal Reason*, Oxford, Oxford University Press.
- Polanyi, Karl (1945), *Origins of our Time: The Great Transformation*, Londres, Gollancz.
- Regan, Aidan (2012), “The Political Economy of Social Pacts in the EMU: Irish Liberal Market Corporatism in Crisis”, *New Political Economy*, vol. 17, N° 4.
- _____(2010), “Does discourse matter in the formation and consolidation of social pacts? Social partnership and labour market policy in Ireland”, *Critical Policy Studies*, vol. 4, N° 3.
- Rein, Martin y D. A. Schon (1994), *Frame Reflection Toward the Resolution of Intractable Policy Controversies*, Nueva York, Basic Books.
- Rhodes, Martin (2000) “Restructuring the British Welfare State: Between Domestic Constraints and Global Imperatives.” In F. W. Scharpf and V. A. Schmidt, eds., *Welfare and Work*, vol. 2, Oxford, Oxford University Press.
- Roe, E. (1994), *Narrative Policy Analysis: Theory and Practice*, Durham, , Duke University Press.
- Rothstein, Bo (1998) *Just Institutions Matter: the Moral and Political Logic of the Universal Welfare State*, New York, Cambridge University Press.
- Rothstein, Bo (2005), *Social Traps and the Problem of Trust*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Sabatier, Paul (1993), “Policy Change over a Decade or More”, *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*, H. C. Jenkins-Smith (ed.), Boulder, Westview Press.
- Scharpf, Fritz W. y Vivien A. Schmidt (eds.) (2000), *Welfare and Work In the Open Economy. Vol. I: From Vulnerability to Competitiveness*, Oxford, Oxford University Press.
- Scharpf, Fritz W. (2000), “Economic Changes, Vulnerabilities, and Institutional Capabilities”, *Welfare and Work In the Open Economy. Vol. I: From Vulnerability to Competitiveness*, Fritz W. Scharpf y Vivien A. Schmidt (eds.), Oxford, Oxford University Press.
- Schmidt, Vivien A. (2010), “Taking Ideas and Discourse Seriously: Explaining Change through Discursive Institutionalism as the Fourth New Institutionalism”, *European Political Science Review*, vol. 2, N°1.
- _____(2009), “Putting the Political Back into Political Economy by Bringing the State Back Yet Again”, *World Politics*, vol. 61, N°3.
- _____(2008), “Discursive Institutionalism: The Explanatory Power of Ideas and Discourse”, *Annual Review of Political Science*, N° 11.
- _____(2006), *Democracy in Europe: The EU and National Politics*, Oxford, Oxford University Press.
- _____(2002a), *The Futures of European Capitalism*, Oxford, Oxford University Press.
- _____(2002b), “Does Discourse Matter in the Politics of Welfare State Adjustment?” *Comparative Political Studies*, vol. 35, N° 2.
- _____(2000), “Values and Discourse in the Politics of Adjustment”, *Welfare and Work in the Open Economy*, Fritz W. Scharpf y Vivien A. Schmidt (eds.), Oxford, Oxford University Press.
- _____(1996).
- Schmidt, Vivien A. y M. Thatcher (2013), “Introduction”, *Resilient Liberalism: European Political Economy from Boom to Bust*, Vivien A. Schmidt y Mark Thatcher (eds.), Cambridge, Cambridge University Press, en prensa.
- Schmidt, Vivien A. y Cornelia Woll (2013), “The State: Bête Noire of Neo-Liberalism or its Greatest Conquest?”, *Resilient Liberalism: European Political Economy from Boom to Bust*, Vivien A. Schmidt y Mark Thatcher (eds.), Cambridge, Cambridge University Press, en prensa.

- Skogstad, Grace (ed.) (2011), *Policy Paradigms, Transnationalism and Domestic Politics*, Toronto, Toronto University Press.
- Steinmo, Sven (2010), *The Evolution of Modern States: Sweden, Japan, and the United States as Evolutionary Systems*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Stiller, Sabine (2010), *New Ideational Leadership in German Welfare State Reform: How Politicians and Policy Ideas Transform Resilient Institutions*, Amsterdam, Amsterdam University Press.
- Streeck, Wolfgang (2011).
- Taylor-Gooby, Peter (1991), “Attachment to the Welfare State”, *British Social Attitudes: The 8th Report*, R. Jowell (ed.), Aldershot, Dartmouth.
- Taylor-Gooby, Peter (ed.) (2004), *New Risks, New Welfare: The Transformation of the European Welfare State*, Oxford, Oxford University Press.
- Teague, Paul (2006), “Social Partnership and Local Development in Ireland: The Limits to Deliberation”, *British Journal of Industrial Relations*, vol. 44, N° 3.
- Teague, P. y J. Donaghey (2004), “The Irish experiment in social partnership”, *The New Structure of Labour Relations: Tripartism and Decentralization*, H. Katz, W. Lee y J. Lee (eds.), Ithaca, Cornell University Press.
- Thelen, Kathleen (1999), “Historical Institutionalism in Comparative Politics”, *The Annual Review of Political Science*, Palo Alto, Annual Reviews.
- Torfinn, J. (1999), *New Theories of Discourse: Laclau, Mouffe and Zizek*, Londres, Blackwell.
- Vartiainen, Juhana (1998), “Understanding Swedish Social Democracy: Victims of Success?”, *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 14, N° 1.
- Visser, Jelle y Anton Hemerijck (1997), *“A Dutch miracle”. Job growth, welfare reform and corporatism in the Netherlands*, Amsterdam, Amsterdam University Press.
- Wolfgang Streeck (2011), “The Crisis of Democratic Capitalism” *New Left Review* (Sept/Oct 2011).
- Wren-Lewis, Simon (2013), “Why Politicians ignore Economists on Austerity”, *Social Europe Journal* [en línea] <http://www.social-europe.eu/2013/03/why-politicians-ignore-economists-on-austerity/>.
- Zaller, J. (1992), *The Nature and Origins of Mass Opinion*, Nueva York, Cambridge University Press.
- Zeitlin, Jonathan and Pochet, Philippe with Magnusson Lars (eds.) (2005) *The Open Method of Co-ordination in Action: The European Employment and Social Inclusion Strategies*, Brussels, Peter Lang.



NACIONES UNIDAS

Serie**CEPAL****Políticas Sociales****Números publicados**

Un listado completo así como los archivos pdf están disponibles en

www.cepal.org/publicaciones

185. Income inequality in Latin America: Data challenges and availability from a comparative perspective, Verónica Amarante, (LC/L.3695), 2013.
184. Asignación Universal por Hijo para Protección Social de la Argentina. Entre la satisfacción de necesidades y el reconocimiento de derechos Laura Pautassi, Pilar Arcidiácono y Mora Straschnoy, (LC/L.3628), 2013.
183. La construcción de pactos y consensos en materia de política social. El caso de la reforma previsional en Chile, Carlos F. Maldonado Valera y Andrea F. Palma Roco, (LC/L.3665), 2013.
182. La construcción de pactos y consensos en materia de política social. El caso del Nuevo Régimen de Asignaciones Familiares del Uruguay, Carlos F. Maldonado Valera y Andrea F. Palma Roco, (LC/L.3671), 2013.
181. La construcción de pactos y consensos en materia de política social. El caso de la Ley General de Desarrollo Social de México, 2000-2008, Carlos Maldonado, (LC/L.3669), 2013.
180. Protección social para la infancia y la adolescencia en Chile, Silke Staab, (LC/L.3661), 2013.
179. La construcción de pactos y consensos en materia de política social. Apuntes para un marco de análisis, Carlos F. Maldonado Valera y Andrea F. Palma Roco, (LC/L.3660), 2013.
178. Does discourse matter in the politics of building social pacts on social protection?. International experiences, Vivien A. Schmidt, (LC/L.3649), 2013.
178. La política de los pactos sociales y la protección social: ¿Importa el discurso? Experiencias internacionales, Vivien A. Schmidt, (LC/L.3649), 2014.
177. Principales determinantes de la integración de las TIC en el uso educativo. El caso del Plan CEIBAL-Uruguay, Daniela Trucco y Andrés Espejo, (LC/L.3628), 2013.
176. Desbalance etario del bienestar: el lugar de la infancia en la protección social en América Latina, Cecilia Rossel, (LC/L.3574), 2013.
175. Flexibilización laboral en el Perú y reformas de la protección social asociadas: un balance tras 20 años, Álvaro Vidal Bermúdez, Fernando Cuadros Luque, Christian Sánchez Reyes, (LC/L.3444), 2012.
174. Protección social en la Argentina, Fabian Repetto, Fernanda Potenza Dal Masetto, (LC/L.3370), 2011.
173. Avances en el Primer Objetivo de Desarrollo del Milenio e inversión social, Rodrigo Martínez y Amalia Palma, (LC/L.3392), 2011.
172. Las tecnologías de la información y las comunicaciones en la formación inicial docente de América Latina Mario Brun, (LC/L.3391), 2011.
171. Políticas y prácticas de las tecnologías de la información y las comunicaciones en educación en países de América Latina y El Caribe, J. Enrique Hinojosa, Christian Labbé, (LC/L.3335-P), 2011.
170. Innovación social y desarrollo económico local, Luz Ángela Rodríguez Escobar, María Elisa Bernal y Luis Mauricio Cuervo, (LC/L.3330-P), 2011.
169. Aprender y enseñar con las tecnologías de la información y las comunicaciones en América Latina: potenciales beneficios, Guillermo Sunkel, Daniela Trucco y Sebastián Möller, (LC/L.3291-P), 2011.
168. Aplicación de las tecnologías de la información y las comunicaciones en los sistemas de salud de Bélgica, Dinamarca, España, Reino Unido y Suecia, Javier Carnicero y David Rojas, (LC/L.3267-P), 2010.
167. Nuevas tecnologías de la información y la comunicación para la educación en América Latina. Riesgos y oportunidades, Guillermo Sunkel y Daniela Trucco, (LC/L.3266-P), 2010.
166. Impacto Social de la incorporación de las TIC en el sistema educativo, Rubén Kaztman, (LC/L.3254-P), 2010.
165. Tecnologías de la información y la comunicación en el sector salud: oportunidades y desafíos para reducir inequidades en América Latina y el Caribe, Andrés Fernández, Enrique Oviedo, (LC/L.3244-P), 2010.

POLÍTICAS
SOCIALES

178

POLÍTICAS
SOCIALES

POLÍTICAS SOCIALES

Series

C E P A L

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE
ECONOMIC COMMISSION FOR LATIN AMERICA AND THE CARIBBEAN
www.cepal.org