

Regulación económica y (des) protección social en la sociedad salarial. Las reformas orientadas al mercado y sus implicaciones institucionales en la Argentina

Susana Peñalva*

«El mercado «autorregulado», forma pura del despliegue de la lógica económica librada a sí misma, es –hablando estrictamente– inaplicable, porque no comporta ninguno de los elementos necesarios para fundar un orden social. Pero él podría destruir el orden social preexistente. Si la dominación de la economía a partir del siglo XIX no destruyó completamente la sociedad, es porque ella ha estado limitada por dos órdenes de regulación non marchands.»

Robert Castel¹

1. Introducción

Este trabajo es producto de una elaboración teórico-empírica emprendida en consecuencia con las metas y propósitos de un proyecto de investigación ambicioso –y no exento de dificultades de variada índole en su desarrollo–, referente

* Socióloga; investigadora adjunta del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET); investigadora titular del Centro de Estudios Urbanos y Regionales (CEUR)–CEA/UBA, de Buenos Aires; investigadora asociada del centro Cultures et Sociétés Urbaines (CSU)/CNRS–IRESCO, de París.

1. *Les Métamorphoses de la question sociale. Une chronique du salariat*, París, Fayard, col. "L'espace du politique", 1995, p. 437. (Traducción propia; destacado en el original). El texto del sociólogo francés hace explícitamente referencia a la lección que Karl Polanyi extrajo de su observación del desarrollo de la revolución industrial. Cf. K. Polanyi, *La Grande Transformation. Aux origines économiques et politiques de notre temps*, tr. fr., París, Gallimard, 1983. Los dos órdenes de regulación no mercantiles a los que el autor se refiere son, por un lado, los lazos familiares extendidos y sólidos y las redes eficaces de protección de proximidad (que en un primer momento amortiguaron las potencialidades socialmente desestabilizantes del advenimiento del mercado) y, por otro lado, la constitución de nuevas regulaciones sociales: formas de protección social, propiedad social, derechos sociales (la "invención de lo social" que en su tiempo domesticó al mercado).

al cambio de paradigma que experimenta la intervención social del estado en la Argentina desde hace aproximadamente una década y media. Tema que da materia y contenido a una tesis de doctorado de sociología en preparación² –inscripta en términos académicos en una especialización sobre modos vida y políticas sociales–, cuya formulación preliminar tuvo lugar sobre la base de dos estudios de caso efectuados en la primera mitad de la década del noventa en sendos conglomerados urbanos de la Provincia de Buenos Aires. Ambos estudios, inicialmente autónomos, no vinculados entre sí, y sin embargo comúnmente referidos a las modalidades específicas de intervención y retirada del estado y a sus consecuencias sociales en el ámbito del espacio urbano, dentro y fuera del área metropolitana de Buenos Aires, constituyen, pues, el principal sustrato empírico de esa investigación; sus hallazgos respectivos alimentan el análisis que –en una óptica más abarcativa y a otro nivel de generalidad– realizamos en este trabajo.

En efecto, ampliada luego a la caracterización de las profundas implicancias institucionales de las reformas estructurales y de la gran transformación de la sociedad salarial que dichos casos permitían ilustrar a un nivel de análisis intermedio –en su especificidad pero también de un modo ejemplar–, nuestra investigación ha cifrado su apuesta de mayor alcance en la construcción de un objeto complejo, a la vez multiforme y singular. Esto es, en virtud de la delimitación y concatenación de los temas a problematizar y de la necesaria articulación de diversos niveles de análisis que –nos parece– exigen una visión relacional para el abordaje de la cuestión social, habida cuenta del cruce de procesos y dinámicas sociales que intervienen en la renovada emergencia de esta problemática en la actualidad.

En tal sentido, los obstáculos evocados conciernen principalmente tanto la selección de interrogantes y la formulación de hipótesis, como la elaboración de un sistema coherente de explicación teórica, pertinente y adaptado al objeto de estudio en el contexto de la sociedad argentina contemporánea. Así como este tipo de constatación, forma parte sin duda de la experiencia de la mayoría de quienes han elegido dedicar sus esfuerzos a la investigación en ciencias sociales, la probabilidad de superar las dificultades y de orientar productivamente su labor no sólo está en relación con la capacidad de inversión personal en una empresa que en gran medida presupone un ejercicio de construcción intelectual individual. Ella depende, también en gran medida, de los intercambios fecundos que se logren establecer en el seno de la comunidad científica, y de la reflexión crítica que éstos susciten a partir de los problemas encontrados en su desarrollo.

2. S. Peñalva, "Formes institutionnelles de régulation et désaffiliation en Argentine. Une analyse 'regulationniste' de la restructuration de l'intervention sociale de l'Etat et de la reconfiguration de la relation salariale des années 1990". Tesis de Doctorado de Sociología en preparación en el centro Cultures et Sociétés Urbaines (CSU), UPR 267 del Centre National de la Recherche Scientifique (CNRS)–IRESCO, de París, para ser presentada a la Université de Paris VIII/Formación doctoral "Modes de vie et Politiques sociales".

El texto que presentamos a continuación integra de algún modo ambos componentes de ese proceso de trabajo. Esta síntesis problemática se apoya en las lecturas consagradas a la investigación en profundidad de los fundamentos teóricos, como así también en el esfuerzo de articulación de perspectivas teóricas y categorías conceptuales que nos parecen pertinentes para un análisis de la cuestión social y de los nuevos modos de tratamiento por parte de los poderes públicos que ella tiende a asumir en la Argentina actual. Nuestra elaboración a este respecto, se ha beneficiado de las estimulantes discusiones mantenidas durante varios años —en Buenos Aires y en París— con diversos investigadores cuyo aporte, anclado en la producción de conocimiento sobre las transformaciones cruciales de la sociedad salarial, trasciende con frecuencia las fronteras disciplinarias y los límites de la realidad nacional, promoviendo la comparación histórica y societal, aunque en uno y otro contexto de modo desigual.³

El objeto del trabajo es exponer y discutir los elementos centrales de una interpretación analítico-conceptual del cambio de paradigma de intervención social del estado en la Argentina, especialmente desde las reformas estructurales implementadas en el transcurso de la última década. Poniendo de relieve en primer término la envergadura teórica y la relevancia social y política de esta problemática, postulamos el encuadre analítico de nuestra investigación, a la luz de un conjunto de hipótesis formuladas en el marco de la teoría de la regulación y de ciertos enfoques complementarios, relativos a la historia económica y social contemporánea, que nos parecen fructíferos para una elaboración comprensiva de los términos en que tiende a replantearse la cuestión social en este fin de siglo. En segundo lugar, efectuamos una revisión de los antecedentes históricos del paradigma institucional que hoy parece hallarse en tela de juicio en la Argentina. Por último, examinamos los determinantes estructurales de este cambio de paradigma, a partir de un análisis de la dinámica del proceso de reformas institucionales neoliberales emprendidas en los años noventa y en vías de profundización en la actualidad.

3. En tal sentido, deseo expresar en especial mi agradecimiento a Edmond Preteceille, Carlos Acuña, Robert Boyer, Robert Castel, Henri Coing, Alain Lipietz, Adriana Marshall, Gérard Mauger, Dominique Memmi, Luis Miotti, Alejandro Rofman, Pierre Salama, Maristella Svampa, Bruno Théret y Christian Topalov. Desde luego, este reconocimiento no compromete de ninguna manera la responsabilidad de estos colegas con respecto a las posiciones y proposiciones teóricas aquí privilegiadas, y menos aún con respecto a las limitaciones de las que puedan adolecer los análisis efectuados en este trabajo, doble responsabilidad que me concierne a título personal.

2. Regulación económica y protección social en la sociedad salarial: actualidad y relevancia de una problemática de investigación

La problemática de la investigación remite a la génesis de las transformaciones estructurales que experimenta el rol del estado en la Argentina; proceso y realidad que entre cuyos mayores desafíos en el plano intelectual plantea –desde nuestro punto de vista– el de un análisis relacional de la dinámica de institucionalización y reestructuración de sus instrumentos y modalidades de intervención, con respecto al sistema de protección social instaurado previamente en el país, en el marco de la sociedad salarial.

En efecto, esta temática de investigación resulta relevante en un contexto nacional en el que, a instancias de las reformas institucionales (privatizaciones, reforma laboral, reforma previsional) instrumentadas desde comienzos de la década del noventa –y varias de ellas aún en curso o en vías de profundización–, la condición salarial y las modalidades de intervención social del estado anteriormente conocidas se presentan, si no en franco proceso de descomposición, como una relación social en vías de acelerada recomposición regresiva. Tal es el escenario que parecen delinear en la Argentina contemporánea las tendencias prevalecientes de flexibilización laboral que conllevan la precarización de las condiciones de contratación y empleo, y que bajo circunstancias de revisión del estatuto del trabajo asalariado en un marco de reformas *market oriented*, suponen la difusión e institucionalización de situaciones de desprotección del trabajador y la erosión de las prestaciones asociadas al salario indirecto, que se adicionan al deterioro de la calidad del empleo y del nivel de remuneraciones ya experimentado en función del comportamiento del mercado laboral en los años recientes.

En el horizonte de esas tendencias de transformación de la sociedad salarial que están a la orden del día, y que –con la singularidad que le imprime su propia trayectoria institucional e histórica en materia económica y social– la Argentina comparte en cierta medida con otras sociedades de mayor desarrollo relativo (como algunos países de Europa Occidental), nuestra investigación se orienta en función de las siguientes metas de conocimiento de carácter general:

a) Caracterizar la inserción del sistema tradicional de políticas sociales en el marco del modo de relación entre el estado y la economía, tomando en consideración la configuración de la relación salarial a nivel de la sociedad nacional.

b) Analizar la articulación de las diferentes formas institucionales del estado en el seno de la estructura del “modo de regulación” prevaleciente en la trayectoria nacional, en su dinámica de funcionamiento estable.

c) Caracterizar la dinámica de entrada en crisis de dicho “modo de regulación” y las modalidades contemporáneas de cambio y recomposición previsibles a nivel de la formación nacional.

d) Analizar el rol que la reestructuración de los modos e instrumentos de intervención social del estado, y en particular la génesis e implementación de nuevos dispositivos institucionales de política social, parecen llamados a jugar en la bús-

queda de una nueva coherencia funcional de las formas institucionales de regulación. En especial, entre las formas institucionales del estado –en tanto conjunto de compromisos institucionalizados que están en la base de las intervenciones públicas–, y las formas correspondientes a la configuración de la relación salarial en vías de mutación.

En términos específicos, la investigación de la cual da cuenta parcialmente este trabajo comporta un análisis sociológico de las principales mutaciones institucionales que se suceden –según nuestra hipótesis fundamental– en relación con las dinámicas contemporáneas de crisis de los compromisos sociales institucionalizados en el pasado, en el marco de la sociedad salarial, y de reforma de los sistemas de protección social establecidos en consecuencia. La labor encarada en tal sentido, privilegiando un enfoque histórico-genético y relacional de los dispositivos institucionales de protección social, procura conceptualizar las dinámicas de transformación que los conciernen desde un doble punto de vista: por un lado, el de los cambios en curso en la configuración de la relación salarial; por otro, el de las modalidades específicas que adopta en la Argentina la reestructuración de los instrumentos de intervención social del estado.

Partiendo del supuesto de que se trata de transformaciones mayores, que –como anticipamos– parecen autorizar una interpretación en términos de una recomposición regresiva de estas dos formas institucionales, como consecuencia de la crisis del modo de regulación macro-económica previamente vigente, nuestro trabajo apunta a operar, a nivel de análisis intermedio, con ciertos conceptos y categorías forjados en Francia por el enfoque económico de la regulación. Su aplicación y desarrollo se complementan con los aportes de una sociología histórica de las intervenciones sobre lo social, que permiten enfatizar las implicaciones institucionales de la metamorfosis contemporánea de la cuestión social, y asimismo, con los de una sociología reflexiva que nos parecen pertinentes para el análisis de las políticas de estado y sus efectos e implicancias desde el punto de vista de los procesos de diferenciación y desestructuración que acontecen en la sociedad salarial; procesos a los que las reformas estructurales –y su producción política– asignan renovado interés en la actualidad.

3. Encuadre analítico y marco de referencia conceptual

3.1. Enfoque histórico-genético y perspectiva de análisis relacional

Con vistas a la elaboración de sistemas de explicación teórica, capaces de dar cuenta de la complejidad de las lógicas sociales subyacentes a la articulación entre modos de vida y procesos de reproducción social, el encuadre de la investigación contempla la combinación de diferentes perspectivas de análisis, en base a la formulación y puesta en marcha de instrumentos conceptuales que nos parecen pertinentes y fecundos para el estudio de esta problemática. En tal sentido, el abordaje propuesto de la crisis del sistema de protección social y de la índole de

la reestructuración de los instrumentos de intervención social del estado en curso en la Argentina, se apoya en varios tipos de contribuciones de las ciencias sociales contemporáneas de diversa procedencia disciplinaria; a saber:

a) Desde el punto de vista teórico nuestro trabajo se inspira esencialmente en parte de los desarrollos conceptuales del enfoque de la escuela francesa de la regulación, en particular, de aquéllos que remiten a la articulación y la complementariedad de las “formas institucionales” a través de las cuales opera un “modo de regulación”. Esto es, un modo de puesta en práctica de un conjunto de procedimientos y comportamientos individuales y colectivos tendientes a reproducir las relaciones sociales en el marco de un “régimen de acumulación” vigente en una formación social en una época determinada. Nos referimos a ciertas categorías de las “formas institucionales de regulación” identificadas, a este respecto, en los análisis de macroeconomía institucional e histórica de investigaciones desarrolladas –desde la segunda mitad de los años setenta– por Robert Boyer, Michel Aglietta, y Alain Lipietz, entre otros. En especial, las “formas del estado”, que muestran cómo la organización y las modalidades de intervención de las autoridades públicas se insertan en la dinámica económica, y las nociones de “prácticas de normalización contractual y estatal” que operan al interior de la “sociedad salarial”.⁴ Pues son, a nuestro entender, las formas institucionales de regulación y las prácticas de normalización en virtud de las cuales –mediante los procesos sociales y políticos que la institucionalización y la reformulación de unas y otras conllevan en el curso de una trayectoria histórica– “la consolidación del estatuto del asalariado [permitió] la expansión de las protecciones, [mientras que] su precarización conduce de nuevo a la inseguridad social”.⁵

b) Por otra parte, recurrimos a la noción de “desafiliación”, que pertenece al mismo campo semántico que la disociación, la descalificación o la invalidación social –siguiendo las conceptualizaciones del sociólogo francés Robert Castel–,⁶ para hacer referencia al proceso de “desenganche” o de “desinserción”, en primer término desde el punto de vista ocupacional y de la cobertura por el sistema de

-
4. Sobre el concepto de “sociedad salarial”, cf. M. Aglietta, A. Brender, *Les Métamorphoses de la société salariale. La France en projet*, París, Calmann-Lévy, 1984.
 5. R. Castel, *Les Métamorphoses de la question sociale. Une chronique du salariat*, París, Fayard, col. “L'espace du politique”, 1995, p. 322 (traducción propia; el destacado es nuestro). Desde este punto de vista también parece pertinente indagar y comprender la ingerencia específica de esos procesos en la aparición de una «zona de vulnerabilidad» (abierta y en expansión, en el caso argentino, en virtud de las dinámicas de desafiliación –cf. n. 6 y 7 *infra*– que diversos estudios contemporáneos permiten ilustrar) que «alimenta las turbulencias que fragilizan las situaciones adquiridas y deshacen los estatutos asegurados» hasta poco tiempo atrás. (*Ibidem*, pp. 15–16).
 6. La noción de “desafiliación” es postulada notablemente por R. Castel (Cf. *Les Métamorphoses de la question sociale...*, *op. cit.*), quien da cuenta de buenas razones para preferir ese concepto al de “exclusión” –tema «tan abundantemente orquestado en la

seguridad y previsión social (y no sólo –aunque éste pueda ser su correlato– en el sentido de la interrupción o supresión del vínculo de afiliación establecido entre el trabajador y el sindicato o su obra social). Proceso que, en efecto, experimentan numerosos contingentes de trabajadores que se ven expulsados (o empujados a la periferia), del régimen de empleo formal y del sistema de relaciones laborales que previamente habían representado un mecanismo fundamental de inserción en el sistema productivo y de reproducción social, en el seno de la sociedad salarial. Esto es, no sólo a partir del ingreso salarial que –en cuanto retribución directa del trabajo– permitiría el acceso al consumo masivo individual y familiar, a través de la adquisición de bienes y servicios en el mercado, sino también en virtud del derecho que aseguraría el acceso, vía el “salario indirecto” –a partir del trabajo pero también, de algún modo, más allá de él–, a una serie de prestaciones y dispositivos de protección social (en especial frente a los riesgos de enfermedad, de accidentes, de vejez o invalidez) precisamente vinculados a la condición salarial.⁷

c) Por último, apelamos también a ciertos conceptos e instrumentos de la sociología reflexiva plasmada en la obra de Pierre Bourdieu: las nociones de “estrategias” y “disposiciones” de los agentes (asociadas al concepto de “habitus”), en busca de una lectura del “juego social” en tanto juego “reglado”, “lugar de regularidades”; el concepto de “campo” (tomando en cuenta sus especificaciones en términos de “campo administrativo” o “campo burocrático”). Asimismo –lo que resulta de especial interés para la temática del presente trabajo–, nos referimos a sus elaboraciones en términos de “luchas y procesos simbólicos”, en función del análisis de la génesis de las reformas al sistema de protección social y de la implementación de políticas sociales de nuevo cuño, en el marco de un proceso de abandono de buena parte de sus “funciones sociales” por parte del estado, y de re-

actualidad”, como él mismo señala– a fin de designar, no los estados de privación que designa –y en cierto modo inmoviliza, con sus reminiscencias estáticas– la noción de exclusión, sino el desenlace del proceso que hace que los individuos transiten de una a otra «zona», pasando, por ejemplo, de la integración a la vulnerabilidad, o deriven de la vulnerabilidad, en la inexistencia social.

7. De allí que en la actualidad resulte relevante esclarecer “¿cómo son alimentados esos espacios sociales, cómo se mantienen y sobre todo cómo se deshacen los estatutos?”. (R. Castel, *op. cit.*, pp. 14–15; traducción propia, el destacado es nuestro). Especialmente en el contexto de la implementación de los modelos de ajuste que en la Argentina de los últimos años ha contribuido esencialmente a producir pobreza a nivel macro (por la regresividad en los ingresos, el aumento del desempleo, etcétera), revirtiendo el sentido de las estrategias de desarrollo que en las décadas precedentes habían inducido altos flujos de movilidad estructural ascendente. Cf. S. Torrado, “Dinámica demográfica y reproducción de la pobreza. (Argentina, 1945–1999)”, ponencia presentada al Seminario Internacional sobre “La demografía de la pobreza en América Latina”, CLACSO–Comparative Research Program on Poverty/CROP, Buenos Aires, 9–11 de noviembre de 2000 (por publicarse).

pliegue de su rol de sostén de las necesidades de consumo colectivo no provistas por el mercado, en tiempos en que la mundialización financiera reviste implicaciones institucionales mayores, reduciendo los márgenes de autonomía en la formulación de estrategias y políticas públicas en el orden nacional.

3.2. *Hipótesis de trabajo sobre la crisis y mutación del sistema nacional de protección social*

En relación con el enfoque y la perspectiva teórica señalados, ésta investigación se propone un análisis explicativo del orden complejo de procesos sociales vinculados a una crisis del modo de regulación prevaleciente en la segunda posguerra –*grosso modo* hasta principios de los años ochenta– a nivel nacional. Proceso en el cual se inscriben, según nuestras hipótesis sobre el caso argentino, ciertas reestructuraciones socio-institucionales contemporáneas –profundizadas por las reformas estructurales neoliberales instrumentadas en la década del noventa– que involucran directa o indirectamente los perfiles y alcances del sistema nacional de protección social, implicando un cambio del paradigma de intervención social del estado conocido con anterioridad. Es precisamente a varias de las dimensiones sobresalientes –e interrelacionadas– de este orden complejo de procesos a las que hacen referencia nuestras principales hipótesis de trabajo, a saber:

a) La puesta en tela de juicio del paradigma de protección social y de intervención social del estado de inspiración “universalista”, evidenciado en el contexto sociohistórico de la Argentina contemporánea por la crisis del sistema tradicional de política social, que había buscado reproducir el modelo del *Welfare State*, por cierto, de manera restringida, y en opinión de algunos autores caricatural.⁸ En esta perspectiva, la forma de legitimación del estado que se construyó en América Latina desde el populismo, puede ser caracterizada como “una combinación del

8. Sin soslayar la complejidad de la cuestión –tanto en términos empíricos como desde el punto de vista de la interpretación conceptual–, diversos autores han procurado dar cuenta de las características dominantes de la intervención social del estado a nivel de los países relativamente más desarrollados de América Latina (Argentina, Brasil, Chile y México). Entre los trabajos que aportan elementos de interés para el estudio de las modalidades particulares que habría adoptado el paradigma del *Welfare State*, o del Estado de Bienestar en el contexto regional, cf. Dossier “La protection sociale à l’épreuve du néolibéralisme”, in *Cahiers des Amériques latines*, N° 15, París, IHEAL, 1993. En esa perspectiva de análisis, algunas contribuciones buscan establecer los términos de referencia de una comparación internacional en torno a este tipo de construcción institucional y –aun cuando cabría observar en ciertos casos el carácter global de su argumentación– su modo de funcionamiento concreto en el seno de la sociedad, al señalar: “Por mucho que su modo de funcionamiento lo desvíe de sus objetivos oficiales de homogeneización social, no se puede, no obstante, concluir en la inexistencia de un Es-

clientelismo y de las instituciones establecidas sobre el modelo del *Welfare State* propias de los países desarrollados. Hay que considerarlas como dos pilares políticos que definen modalidades de integración social a la vez complementarias y contradictorias".⁹

b) En el caso específico de la Argentina, la crisis de este modelo, y en particular la puesta en tela de juicio de las formas de intervención social del estado con vocación "universalista", se encuentran amplificadas, en estos últimos años, como consecuencia del desequilibrio entre los recursos disponibles para su financiamiento y los niveles de cobertura de los riesgos y las necesidades sociales a las cuales aquellas modalidades de prestación tendían a proveer. Esta situación –agravada en el período reciente– se expresa y se traduce en el deterioro de la calidad de los servicios, cuando no en la reducción y supresión de las prestaciones, particularmente notorias en el ámbito del sistema de seguridad social (en especial en lo que respecta al régimen de jubilaciones y pensiones) y en los sistemas públicos de salud y educación.¹⁰

c) En ese contexto, se fue operando la reestructuración de las modalidades e instrumentos de intervención social del estado que atestiguan, entre otras experiencias y dinámicas de reforma estructural, la génesis y la implementación –en especial desde la segunda mitad de los años ochenta– de nuevos dispositivos institucionales de política social. La incorporación de estos dispositivos en tanto nuevas formas de intervención social del estado se traduce, de manera notable en

tado–Providencia en América Latina, como se tendría tendencia a hacerlo en comparación con los países desarrollados". J. Marques-Pereira, "Les limites de l'Etat en Amérique latine. Citoyenneté, intervention sociale et croissance économique", in: *Cahiers des Amériques latines*, N° 15, op. cit., p. 119. (Traducción propia).

9. *Ibidem*, p. 113. A este respecto, cf. también B. Lautier, "Les politiques sociales au Mexique et au Brésil : l'assurance, l'assistance, l'absence", ponencia presentada al 3° Congreso Latinoamericano de Sociología del Trabajo: "El trabajo en los umbrales del Siglo XXI", ALAST-ASET, Buenos Aires, 17–20 de mayo de 2000, 23 p.
10. Como fue destacado de manera más general, en referencia a la historia económica reciente de diferentes países latinoamericanos (en especial la Argentina, Brasil y México), "la reducción de los gastos del estado, consecutiva a las políticas de ajuste estructural de comienzos de los años ochenta, acentuó a la vez la ineficacia del estado frente a una situación de crisis provocada en gran medida por el tratamiento de la deuda externa (el estado disponía de menores recursos cuando habría hecho falta que dispusiera de mayores medios), y su aspecto parasitario (la reducción de los gastos estatales se focalizó antes en los servicios que deben proveer los aparatos del estado que sobre el personal y sus administraciones). Los gastos sociales del estado disminuían mientras que al mismo tiempo aumentaban las desigualdades en materia de ingresos y la pobreza", P. Salama, "De quelques leçons économiques de l'histoire latino-américaine récente", París, marzo de 1995, mimeo, primera versión, p. 3. (Una versión de este trabajo fue publicada en español en *Revista Comercio Exterior*, México D.F., Banco Nacional de Comercio Exterior, junio de 1995).

el curso de la década del noventa, en la adopción de políticas focalizadas de “compensación social” que, propiciadas desde diversos organismos internacionales de crédito y ayuda multilateral –el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y, especialmente, el Banco Mundial–, revisten un carácter eminentemente asistencial. Se trata de políticas cuya implementación y gestión es usualmente descentralizada y “territorializada”, mediante programas concebidos e instrumentados en respuesta “compensatoria” de los “costos sociales” derivados del proceso de ajuste económico estructural,¹¹ cuyos efectos de empobrecimiento y desestructuración social han alcanzado y continúan asumiendo, en el ámbito del espacio urbano, especial importancia y visibilidad.

3.3. *Presupuestos teóricos e instrumentos conceptuales: en torno a la regulación y la protección social en la sociedad salarial*

Diversos trabajos de reciente aparición en Francia apuntan a dar cuenta del estado del conocimiento producido a partir de la teoría de la regulación, a veinte años de la implementación de su programa de investigación original.¹² Una lectura sis-

11. Pese a la imposibilidad de desarrollar aquí una caracterización más detallada de este proceso, cabría puntualizar la distinción analítica efectuada en diversos trabajos recientes referidos a la dinámica de las políticas económicas de ajuste puestas en práctica –desde hace casi dos décadas– en diferentes países semi-industrializados de América Latina. Tomando como referencia uno de esos análisis, tal es la distinción entre, las “políticas de ajuste ortodoxas, llamadas de *primera generación*”, y por otra parte, “las salidas liberales de la crisis y de la inflación [que] constituyen políticas de ajuste de segunda generación. Lo que las distingue es la prioridad de sus objetivos. Las primeras apuntaban a hacer pagar la deuda a esos países a partir de sus propios recursos, sin recurrir a los mercados financieros internacionales. Ellas fracasaron (...) porque algunos desequilibrios profundos (...) hicieron su aparición. En las políticas de *segunda generación*, el objetivo principal consiste en restablecer los grandes equilibrios: frenar la inflación, reencontrar un camino de crecimiento, disminuir el déficit del estado, y luego en lo posible pagar la deuda, que de todas maneras sería aliviada (Plan Brady) si se adoptaban medidas conformes a lo que se preconizaba. Con las políticas de segunda generación, el acento estará puesto en la liberalización de los mercados, mientras que con las precedentes sólo la reducción del gasto público y una maxi-devaluación eran preconizadas, sin que fueran demandadas las privatizaciones y el desmantelamiento de las protecciones arancelarias *vis-à-vis* del exterior”. P. Salama “De quelques leçons économiques de l’histoire latino-américaine récente”, París, marzo de 1995, mimeo, primera versión, *op. cit.*, p. 17–18. (Traducción propia; destacado en el original).

12. Cf. R. Boyer, Y. Saillard (bajo la dirección de), *Théorie de la régulation, l'état des savoirs*, col. «Recherches», París, Ed. La Découverte, 1995.

temática de la mayor parte de los mismos, como así también de otros balances críticos consagrados al enfoque de la regulación,¹³ nos llevan a constatar, en dicho corpus teórico, la presencia de una serie de cuestiones de primer orden en relación a los temas específicos de nuestro propio trabajo.

En efecto, gran parte de los postulados y de los principios dinámicos esenciales del enfoque de la regulación revisten, a nuestro entender, una importancia capital, en la medida en que ofrecen un encuadre analítico no reduccionista, y una serie de hipótesis potencialmente fecundas. Algunos de sus instrumentos conceptuales apuntan a dar cuenta de la naturaleza estructural de los cambios macro-económicos e institucionales concernientes a los diferentes tipos de crisis, así como a las diferentes vías de mutación/recomposición de un cierto "modo de regulación". Tal como ha sido conceptualizado en el marco del aparato teórico regulacionista, "un *modo de regulación* pone en marcha un conjunto de procedimientos y de comportamientos individuales y colectivos que, simultáneamente, deben reproducir las relaciones sociales *a través de la conjunción de formas institucionales históricamente determinadas* y sostener el régimen de acumulación vigente".¹⁴ Por otra parte, el concepto de "*régimen de acumulación*" remite al "conjunto de regularidades que aseguran una progresión general y relativamente coherente de la acumulación de capital, es decir, que permiten reabsorber o escalear en el tiempo las distorsiones y los desequilibrios que nacen permanentemente del proceso mismo".¹⁵

Desde un punto de vista conceptual, nuestro abordaje de la problemática de investigación en una perspectiva regulacionista se funda en cuatro ejes de presupuestos teóricos complementarios:

1) El primero de ellos, postula la pertinencia analítica de la inscripción de nuestras hipótesis fundamentales acerca del proceso de reestructuración de la intervención social del estado en Argentina en la problemática de las crisis "regulacionistas" y del cambio de modo de regulación, tal como han sido conceptualizados por ciertos desarrollos recientes de la teoría de la regulación.¹⁶ En relación

-
13. Para una puesta en valor de los avances conceptuales de la escuela francesa de la regulación, desde una perspectiva más "externa" y crítica, cf. M. Aglietta, S. Amin, W. Bonefeld et al., *Ecole de la régulation et Critique de la raison économique*, col. «Futur antérieur», París, Ed. L'Harmattan, 1994. Cf. asimismo A. F. Calcagno, "La escuela de la regulación. Economía y política desde una visión francesa", en *Le Monde Diplomatique*/«el Dipló», Suplemento Francia-Argentina, LMD Ed. Cono Sur, julio 2000, p. 4.
 14. R. Boyer, Y. Saillard, "Un précis de la régulation", in R. Boyer, Y. Saillard (bajo la dirección de), *Théorie de la régulation, l'état des savoirs*, op. cit. (Traducción propia; el destacado es nuestro).
 15. R. Boyer, *La théorie de la régulation: une analyse critique*, París, Ed. La Découverte, 1986; (traducción propia).
 16. Cf. especialmente a este respecto: R. Boyer, Y. Saillard, "Un précis de la régulation", op. cit., pp. 58-68; F. Lordon, "Formaliser la dynamique et les crises régulationnistes", y

con los principios dinámicos esenciales de este enfoque, cabe destacar la idea de "la representación de las grandes crisis que son en sí mismas los signos de cambio de régimen de acumulación".¹⁷ Por otra parte, si bien sus herramientas conceptuales han conducido a una vasta formalización de las "dinámicas de entrada en gran crisis", el acceso a "una formalización de los procesos de *recomposición* por los cuales emergen nuevas formas institucionales"¹⁸ está aún lejos de haberse consumado. En consecuencia, esta dirección representa un campo que los regulacionistas tendrían gran interés en explorar, a fin de completar el repertorio formal a través del cual sus análisis se fundan en la dinámica histórica de las economías capitalistas.¹⁹

2) El segundo presupuesto refiere al abordaje de la problemática planteada en el caso argentino, en concordancia con el nivel de análisis del enfoque de la regulación concerniente a "las configuraciones específicas de las relaciones sociales para una época y un conjunto geográfico dados";²⁰ configuraciones que a su turno resultan codificadas por una serie de "formas institucionales o estructurales [que] definen el origen de las regularidades sociales y económicas observadas, y [que...] socializan los comportamientos heterogéneos de los agentes económicos y permiten el pasaje de la micro a la macroeconomía".²¹ Formas institucionales tales como: las configuraciones de la relación salarial, las formas de la presión (o de la restricción) monetaria, las formas de la competencia, las modalidades de adhesión al régimen internacional, y las formas institucionales del estado. Esto es, las cinco formas "tradicionales" conceptualizadas en el marco de este enfoque, entre las cuales la teoría de la regulación establece una cierta jerarquía según el modo de regulación vigente en un momento dado para el país considerado.

3) El tercer presupuesto corresponde al interés analítico particular que revisiten, para una interpretación estructural del cambio de paradigma en la intervención social del estado, los desarrollos conceptuales del enfoque regulacionista en relación a las "configuraciones de la relación salarial" y —especialmente— de las "formas institucionales del estado". A este respecto, cabe precisar que la *forma institucional de la relación salarial* ha sido conceptualizada como "la configuración de las mutuas relaciones entre diferentes tipos de organización del trabajo, el modo de vida y las modalidades de reproducción de los asalariados". En términos analíticos, cinco componentes intervienen para caracterizar las configuraciones históricas de la relación capital-trabajo: tipo de medios de producción;

J.A. Chartres, "Le changement de modes de régulation. Apports et limites de la formalisation", in R. Boyer, Y. Saillard (bajo la dirección de), *Théorie de la régulation, l'état des savoirs*, op. cit., pp. 264-272 y 273-281, respectivamente.

17. F. Lordon, "Formaliser la dynamique et les crises régulationnistes", op. cit., p. 271.

18. *Ibidem.* (Traducción propia; el destacado es nuestro).

19. *Ibid.*

20. R. Boyer, Y. Saillard, "Un précis de la régulation", op. cit., p. 61.

21. *Ibidem.*

forma de la división social y técnica del trabajo; modalidad de movilización y de vinculación de los asalariados a la empresa; determinantes del ingreso salarial, directo o indirecto; por último, el modo de vida asalariado, más o menos ligado a la adquisición de mercancías o a la utilización de los servicios colectivos fuera del mercado".²² Por su parte, las formas institucionales del estado representan precisamente el "conjunto de compromisos institucionales... [que...] una vez establecidos, crean una serie de reglas y regularidades en la evolución del gasto y de los ingresos públicos".²³

4) El cuarto presupuesto —que nos parece decisivo con vistas a caracterizar el ascendiente institucional de las reformas estructurales y su proceso de producción política— remite al singular interés que reviste, para el análisis de la crisis de un cierto modelo de protección social y de la reformulación de la intervención social del estado, la conceptualización de una vertiente específica de la teoría de la regulación en términos de las "*prácticas de normalización contractual y estatal*"²⁴ en el marco de la sociedad salarial. Perspectiva que implica una suerte de desplazamiento analítico de lo económico hacia lo político y lo social. El desarrollo conceptual a este respecto parte de considerar que "*la relación salarial (...) no es reductible a una relación mercantil*", si bien ella reviste la forma aparente de un intercambio monetario".²⁵ Consecuentemente, este análisis se funda en la hipótesis según la cual "*la producción de la demanda social es parte integrante de la diferenciación al interior del conjunto de los asalariados. Ella resulta de una normalización que es un principio esencial de cohesión en el seno de la sociedad salarial*".²⁶ En referencia a la perspectiva de interpretación así abierta, el autor de una contribución más reciente dentro de esta escuela de pensamiento, destaca precisamente: "*El análisis de la metamorfosis de la sociedad salarial (...) expresa también una metamorfosis de la teoría de la regulación: la emergencia de las normas y reglas como "conceptos" claves*".²⁷

22. R. Boyer, *La théorie de la régulation: une analyse critique*, París, Ed. La Découverte, 1986, p. 49. (Traducción propia; el destacado es nuestro).

23. "Glossaire", in R. Boyer, Y. Saillard (bajo la dirección de), *Théorie de la régulation, l'état des savoirs*, op. cit., p. 544. (Traducción propia; el destacado es nuestro).

24. Cabe aclarar que la noción de "normalización" alude en este contexto al proceso de establecimiento de normas y reglas. En relación con esta temática, y con la conciencia de la propia ambigüedad del término "regla" —o los sentidos diferentes, y aún muy diferentes, en que el mismo puede ser utilizado—, cf. P. Bourdieu, *Choses dites*, Editions de Minuit, París, 1987, p. 76; citado por J. Bouveresse, "Règles, dispositions et habitus", in *Critique. Revue générale des publications françaises et étrangères*, N° 579/580, T.II, París, agosto-septiembre de 1995, pp. 573-594.

25. M. Aglietta, A. Brender, *Les Métamorphoses de la société salariale. La France en projet*, París, Calmann-Lévy, 1984, p. 73. (Traducción propia).

26. *Ibidem*, p. 74-75. (Traducción propia; el destacado es nuestro).

27. Y. Saillard, "Le salaire indirect", in R. Boyer, Y. Saillard (bajo la dirección de), *Théorie de la régulation, l'état des savoirs*, op. cit., p. 155. (Traducción propia; el destacado es nuestro).

En consecuencia con esta perspectiva, se trata de estudiar y analizar, en efecto, “las *prácticas de normalización* que diseñan la trama de lo que se da en llamar el *tejido social*. Ellas se distinguen según los procedimientos por los cuales las normas sociales ejercen su influencia mediadora sobre los conflictos. *Algunas* [de esas prácticas] *son contractuales, otras estatales*. (...) Los procedimientos contractuales actúan sobre la formación de los ingresos y la determinación del consumo. Ellos tienen las características de la normalización. Constituyen referencias (evoluciones a seguir, umbrales a respetar, modelos a imitar) que se imponen al conjunto de los asalariados, a las empresas o a otros agentes económicos. *La negociación colectiva* [es] *el pivote de la normalización contractual*”.²⁸

Sin embargo, dado que “las mediaciones sociales (...) reunidas bajo la égida de la dimensión contractual no bastan para conservar un orden propicio a la acumulación de capital en la sociedad salarial”, la dimensión estatal pasa a cumplir un rol esencial desde el punto de vista de las mediaciones institucionales, contribuyendo a recrear esas condiciones. En virtud de ello, podría considerarse que –a priori– “la normalización estatal confirma la subordinación de la acumulación de capital al progreso social. Este último tiene necesidad de criterios de evaluación colectiva y de reglas a respetar a fin de que las luchas sociales se resuelvan en luchas de clasificación [en el sentido de “posicionamiento” social]. *En la sociedad salarial, la normalización estatal es el principio del cual dependen estos criterios y estas reglas. Ella enuncia a priori, procede por declaración y atribución de derechos* que discriminan,²⁹ *define los umbrales a alcanzar para devenir titular de derecho de las prestaciones* (...). [Es decir que] los derechos garantizados por el estado se perpetúan más allá de la lógica contractual, incluso si la gestión de las prestaciones que ellos inauguran puede en cierta medida ser contractualizada. [Es] *un proceso político* [el que] *hace nacer esos derechos; sólo un proceso político puede extinguirlos o transformarlos*”.³⁰

En razón de todo lo expuesto, las prácticas de normalización estatal representan –desde nuestro punto de vista– una dimensión clave para el análisis del cambio de paradigma institucional que presupone la crisis de un cierto modelo de protección social y la reestructuración de las modalidades e instrumentos de intervención del estado anteriormente conocidas, en una perspectiva de interpretación regulacionista de las relaciones entre economía y política en el contexto de la sociedad salarial. En tal sentido, la potencialidad que entraña esta perspectiva presupone

28. M. Aglietta, A. Brender, *Les Métamorphoses de la société salariale...*, op. cit., p. 77. (Traducción propia; el destacado es nuestro).

29. Se entiende que, tratándose de la enunciación de criterios y de reglas y de la definición de derechos, especialmente en materia de protección social, esta suerte de “discriminación” asume a priori un carácter positivo; o bien, al menos en principio, no reviste en sí misma un sentido negativo.

30. M. Aglietta, A. Brender, *Les métamorphoses de la société salariale...*, op. cit., pp. 111–113. (Traducción propia; el destacado es nuestro).

también un desafío: el de centrar particularmente la atención sobre las prácticas de normalización asumidas por el estado, sin olvidar que *"la forma institucional de la normalización estatal resulta de las luchas políticas entre los grupos sociales a fin de inclinar a su favor las características específicas de la normalización"*.³¹

De manera complementaria, otra de las mayores potencialidades analíticas de este enfoque, que enfatiza las funciones de cohesión social y de mantenimiento de las identidades sociales de la normalización estatal, reside en que el mismo aporta al análisis del salario indirecto una explicación de la diversidad de las instituciones, puesto que la forma institucional de la normalización estatal no está fijada de antemano, sino que depende del resultado de la confrontación entre los grupos sociales. En consecuencia, esta óptica permite esclarecer también *"las contradicciones inscriptas en la extensión del salario indirecto: la normalización estatal enuncia, especialmente en materia de protección social, los criterios y las reglas, define los derechos. Este proceso es (...) esencialmente político y no económico. (...) Por este hecho, la evolución de las instituciones es en parte aleatoria, dado que la heterogeneidad de las formas de la normalización estatal está ligada a la innovación social, a lo arbitrario y a las convenciones propias de los procesos políticos (...) y a los "estereotipos culturales"*.³²

4. Antecedentes históricos de un paradigma institucional en tela de juicio

4.1. Prácticas de normalización, instrumentos de regulación y protección social en la Argentina

La cuestión central que constituye el cambio de paradigma de intervención social del estado, que –desde nuestra óptica– comprende a la vez la crisis y mutación de un modelo de protección social y la emergencia de nuevos criterios y dispositivos institucionales de política social, nos remite a la consideración de ciertas hipótesis e interrogantes concernientes al rol de dicha intervención con respecto a la regulación económica. Temática a la que se han abocado ciertos análisis recientes acerca de la intervención del estado, sus límites y especificidades en el contexto latinoamericano.³³

31. *Ibidem.*

32. Y. Saillard, "Le salaire indirect", in R. Boyer, Y. Saillard (bajo la dirección de), *Théorie de la régulation, l'état des savoirs*, op. cit., p. 155. (Traducción propia; el destacado es nuestro). Cf. también E. Ashford Douglas, *The emergence of the Welfare States*, Basil Blackwell, 1986, citado por Y. Saillard, op. cit.

33. Cf. J. Marques-Pereira, B. Théret, "Du rôle de l'Etat et des régimes politiques dans la divergence des trajectoires économiques du Brésil et du Mexique depuis les années

A este respecto, parece legítimo destacar que, tanto la crisis del modelo tradicional de política social como la génesis y la implementación de nuevos dispositivos de intervención del estado en materia social, deberían ser analizados –en una perspectiva institucional más abarcativa del andamiaje teórico “regulacionista”– en relación con el devenir de un abanico más amplio de “prácticas de normalización contractual y estatal”, en el marco de la sociedad salarial. Prácticas asociadas, en términos históricos –especialmente en lo que concierne a la normalización estatal–, a la instauración y al desarrollo del sistema nacional de protección social y, más recientemente, a los procesos de reforma de diferentes componentes de éste último (particularmente significativos en cuanto al sistema de seguridad social) que se hallan en curso en la Argentina desde la última década.

Reformulada en función de esta perspectiva de análisis, nuestra hipótesis fundamental es que la génesis de las políticas focalizadas de “compensación social” forma parte de un movimiento complejo –social e históricamente determinado– de cuestionamiento y revisión de una serie de normas, de reglas y de dispositivos de regulación cuya vigencia estaba en relación con los compromisos institucionalizados –progresivamente delineados y establecidos– en el marco del proceso de desarrollo de una cierta forma del estado social. Siguiendo la visión de conjunto del enfoque de la regulación, postulamos que esta forma del estado social corresponde –en términos teóricos– a una de las “formas institucionales del estado”, que constituyen una de las cinco formas “tradicionales” a través de las cuales opera el “modo de regulación”.

En términos de su desarrollo histórico general, la forma del estado social así evocada remite al contexto de la organización y de la dinámica de evolución del Estado-Providencia (y del *Welfare State*). Es decir, una forma de estado que, con variantes y especificidades nacionales, alcanzó su pleno desarrollo –sobre todo a partir de la segunda posguerra– a nivel de las sociedades capitalistas avanzadas de Europa Occidental (Alemania, Francia, Inglaterra), y que, en lo que respecta a las sociedades de mayor desarrollo relativo de América Latina –en especial, la Argen-

1970. Une perspective comparative”, mimeo, París, junio de 1995. A propósito de los elementos de análisis que aportan algunas de estas contribuciones, sería oportuno examinar críticamente y discutir en detalle en qué medida (es decir, bajo qué determinaciones específicas propias del caso nacional) podría verificarse pertinente para la Argentina la interpretación general que considera que “la intervención pública en la reproducción de la fuerza de trabajo nunca llegó a constituir, en América Latina, el motor de un crecimiento económico acarreado por el aumento del consumo popular. Las políticas sociales no dejan de representar en ese contexto un elemento esencial de la regulación económica, pero su funcionalidad a este nivel no es allí del mismo orden porque los mecanismos de la reproducción social son de otra naturaleza” J. Marques-Pereira, “Les limites de l’Etat en Amérique Latine. Citoyenneté, intervention sociale et croissance économique”, in *Cahiers des Amériques Latines*, N° 15, op. cit., p. 119. (Traducción propia).

tina— sólo conoció una efectiva implantación parcial, presentando para el análisis las virtudes y los límites de lo que constituyó un modelo de referencia global. Se trata, sin embargo, de un patrón de referencia insoslayable, ya que más allá de las restricciones que marcaron su nivel de realización y desarrollo ulterior —en razón de la especificidad de las relaciones sociales y de las configuraciones institucionales propias de cada formación social— ejerció una influencia filosófico-ideológica destacada, en la constitución, sobre todo desde la segunda mitad de los años cuarenta, de diferentes sistemas nacionales de protección social, a escala de la región.

En lo que respecta a la Argentina, es en efecto hacia esa época que el país experimentó una vasta puesta en práctica de las políticas “protectoras” de la fuerza de trabajo. Estas iban a favorecer la incorporación de la fuerza de trabajo en un sistema productivo altamente demandante de mano de obra en un comienzo y —al mismo tiempo— en el marco de una estrategia de crecimiento que atribuía un rol decisivo al consumo asalariado. La implementación de este modelo, vendría a señalar una nueva etapa desde el punto de vista de la historia de la intervención social del estado en el orden nacional.³⁴

Es entonces que se inaugura un período de consolidación del modelo “protector” e “intervencionista” que ya había alcanzado algunas realizaciones no desdeñables en el curso de las tres décadas precedentes (1890–1930), siendo uno de los mayores desarrollos de esa primera etapa la construcción inicial —antes que otros países de América Latina— de un sistema nacional de políticas sociales fundado, notablemente, en la extensión del derecho a la educación. La consagración de su carácter obligatorio y gratuito estaba ligada en parte a una lógica de homogeneización cultural y de integración social de la mano de obra extranjera, en el seno de una sociedad beneficiaria de importantes corrientes de inmigración europea. De hecho, es también en el curso de los años cuarenta que la Argentina conoció y puso en práctica el derecho del trabajo, especialmente a través de la creación de los Tribunales del Trabajo (1944), y la aplicación de ciertas leyes de carácter general, que instituyeron las vacaciones pagas, el aguinaldo y las indemnizaciones por despido, así como ciertas iniciativas destinadas a proteger a los grupos socialmente vulnerables. En tal sentido, el rol regulador del estado —establecido a través de esos instrumentos y dispositivos de protección social— modificó profundamente las condiciones y el sistema de relaciones laborales.³⁵

Asimismo, el desarrollo progresivo del sistema de seguridad social —también a partir de 1944— vendría a completar la fase de expansión y de consolidación de la intervención social “protectora”. En tal sentido, en tanto componentes fundamentales del mismo, el régimen de asignaciones familiares, y en especial el sistema de las obras sociales y el sistema de previsión contra los riesgos de vejez, muerte e

34. R. Cortés, A. Marshall, “Estrategias económicas, intervención social del estado y regulación de la fuerza de trabajo. Argentina, 1890–1990”, en *Estudios del Trabajo*, N° 1, Buenos Aires, ASET, 1° semestre de 1991, pp. 21–46.

35. *Ibidem*, p. 31.

invalidez (régimen de jubilaciones y pensiones en base a un sistema público de reparto) tuvieron una importancia capital en la estructuración contemporánea del sistema de protección social instituido en la Argentina; sistema que, en el curso de los últimos años, pasó a ser objeto de profundas modificaciones, básicamente a través de la desregulación de las obras sociales y del pasaje a un sistema mixto de reparto y de capitalización obligatorio, además de elevación de la edad de jubilación en cinco años.

La progresiva puesta en práctica de los instrumentos de regulación estatal y de los dispositivos mayores de protección social evocados, se había visto acompañada en el país —especialmente bajo la “estrategia de desarrollo justicialista (1945–1955)”³⁶— por la organización de bienes y servicios colectivos (sobre todo en materia de salud, de educación y de vivienda), en su mayor parte gestionados por el estado —a través de sus diferentes instituciones y organismos de política social— y provistos sobre la base de principios de universalidad y gratuidad. Algunos trabajos de investigación complementarios, que adquieren especial valor de referencia para el que nosotros realizamos, dan cuenta de las implicaciones de este modelo de protección, en una perspectiva de largo plazo, y desde el punto de vista de la integración social. Así por ejemplo, según el estudio de S. Torrado sobre la evolución de la estructura social argentina entre mediados de los años cuarenta y principios de los ochenta, la “estrategia de desarrollo justicialista” de aquel período, a diferencia de la “estrategia desarrollista” (1958–1972), y sobre todo de la “estrategia aperturista” (1976–1983), había conjugado, en beneficio del nivel de vida de los trabajadores, los efectos favorables operados a través del salario directo y los efectos redistributivos positivos a través del salario indirecto. Precisamente, siguiendo este análisis, es durante esa estrategia de desarrollo que cristaliza la imagen de un estado argentino asistencial y protector, con políticas públicas que, hacia mediados de los años cincuenta, situaban a la Argentina entre los países más progresistas de América Latina.

4.2. Del “universalismo” restringido a la focalización “compensatoria”: los modelos de referencia en un análisis preliminar

Las realizaciones de la intervención del estado y sus cristalizaciones institucionales en materia de dispositivos e instrumentos de regulación social hasta aquí brevemente referenciadas, se inscriben en la historia del desarrollo específico, a nivel nacional, de un cierto modelo de protección social. Un modelo que, pese al fuerte anclaje de sus sistemas de cobertura de riesgos y necesidades sociales en los límites del mercado de trabajo regular —y hasta el carácter circunscripto de parte de esos dispositivos por categorías socio-ocupacionales, al interior de la so-

36. S. Torrado, *Estructura social de la Argentina, 1945–1983*, Buenos Aires, Ediciones de la Flor, 1992, p. 412.

ciudad salarial- tenderíamos a considerar "universalista". Se trata, desde luego, de un "universalismo" no *stricto sensu*, en el sentido que podría adjudicársele -de hecho y de derecho- "la emergencia de una ciudadanía social a escala de la nación".³⁷ Si, incluso con ciertas reservas, aquí hablamos de "universalismo", es en un doble sentido, social e históricamente restringido.

Por una parte, esta referencia al modelo "universalista" se justifica en atención a la orientación general que, proveyendo los principios filosóficos sobre los cuales se había construido el sistema tradicional de política social a nivel nacional, desde sus primeros tiempos y por un largo período, había inspirado la intervención social del estado en la Argentina.³⁸ Sin embargo, esto no implica soslayar la distancia siempre considerable entre esos "principios universalistas" y su grado de realización limitado en la sociedad nacional. En efecto -tal como ha sido señalado en ciertos análisis de principios de los años noventa-, la verdadera puesta en práctica de una lógica universalista en la provisión de servicios públicos no se cristalizó en el país, lo que explica -en términos preliminares- la exclusión o las dificultades de acceso de un sector importante de la población de los beneficios de la política social. Existen sin embargo, algunos aspectos que prefiguraron dicha lógica, tales como, el sistema de educación -particularmente en lo que concierne a la enseñanza primaria- y el sistema público de salud.³⁹ Ambos se han visto especialmente afectados por la dinámica de recortes presupuestarios e incremento de la demanda (sobre todo por parte de los sectores empobrecidos), que impuso en buena medida el modelo de ajuste estructural, cuyas políticas y sus efectos -como ha podido constatarse en los años recientes- tienden a revertir el sentido de las estrategias de desarrollo de las décadas precedentes.⁴⁰

Por otra parte, siempre privilegiando una aproximación en términos de modelos de referencia de la intervención social del estado, la aproximación al ideal "universalista" se impone -acaso de manera más clara y pertinente- por oposición

37. Perspectiva que, a juicio de otros análisis que consideran la situación de los países semi-industrializados de la periferia capitalista -particularmente en América Latina y en Africa-, habría permanecido netamente descartada o excluida. Cf. C. Topalov, *Naissance du chômage, 1880-1910*, col. «L'évolution de l'humanité», París, Ed. Albin Michel, 1994, p. 23.

38. En esta acepción delimitada y restrictiva, la noción de "universalismo" parece suscitar cierto nivel de coincidencia entre las interpretaciones elaboradas -en función de perspectivas de análisis diversas- en el campo de las instituciones académicas y los núcleos de profesionales (en su mayor parte economistas y sociólogos) especializados en el estudio de políticas sociales.

39. Cf. E. Isuani, "Ciudadanía o marginalidad: Política social argentina en los '90", en E. Bustelo y E. Isuani (Editores), *Mucho, poquito o nada. Crisis y alternativas de la política social en los '90*, Buenos Aires, UNICEF/Ciepp/Siglo XXI de España Editores, 1990, p. 31.

40. Cf. S. Torrado, "Dinámica demográfica y reproducción de la pobreza. (Argentina, 1945-1999)", *op. cit.*

a las nuevas orientaciones que inspiran las estrategias de "focalización" de parte del gasto social y las técnicas de "selección" de prestaciones esencialmente asistenciales, destinadas a los *target groups* identificados y seleccionados como beneficiarios potenciales de los programas sociales "compensatorios", entre los sectores de población en situación de "riesgo" o de "vulnerabilidad social".⁴¹ Desde el punto de vista de esta nueva lógica, así como de los dispositivos e instrumentos de intervención social del estado privilegiados, la anterior aspiración "universalista" aparece a menudo como un valor de referencia que ha caído en desuso. Algunos magros intentos pretenden rehabilitarlo, a menudo ambiguamente, frente a las orientaciones filosóficas más extremas que desde mediados de los años ochenta dominan un vasto segmento del pensamiento "reformador" en materia de políticas sociales, fuertemente influenciado por la ideología neoliberal y articulado con los modelos que tienden a imponer los organismos financieros internacionales, con el concurso de las agencias de ayuda al desarrollo,⁴² no sólo en la Argentina, sino en la mayor parte de los países de América Latina.

De acuerdo a nuestra hipótesis más general, el conjunto de dispositivos de protección social antes evocados representan una serie de cristalizaciones –en términos de las formas e instrumentos de intervención social del estado– de los compromisos institucionalizados en el marco de un cierto modo de regulación que durante un período bastante prolongado habría permitido en la Argentina reproducir las relaciones sociales fundamentales, contribuyendo así a sostener –en sus diferentes fases, o bajo diferentes estrategias– el régimen de acumulación vigente a nivel nacional desde la primera mitad de este siglo.⁴³ Se trata, en suma de cristali-

-
41. Como indicador significativo de la vasta difusión y circulación internacional alcanzada por estas ideas, la literatura especializada –notoriamente incrementada en América Latina durante la última década– es abundante e ilustrativa respecto de las propuestas y criterios específicos de intervención en el campo de las políticas sociales. En lugar de incluir aquí numerosas referencias bibliográficas de este material, nos contentaremos con hacer mención de un trabajo que ofrece una síntesis bastante representativa del pensamiento social "reformador" emergente hacia el fin de siglo a escala de la región. Cf. Comisión Económica para América Latina y el Caribe, *Focalización y Pobreza, Cuadernos de la CEPAL*, LC/G. 1289-P, Santiago de Chile, Naciones Unidas, mayo 1995, 249 p.
 42. Cf. J. L. Coraggio, "Las nuevas políticas sociales: el papel de las agencias multilaterales", en : S. Peñalva, A. Rofman (Comp.), *Desempleo estructural, pobreza y precariedad. Coordinadas y estrategias de política social en la Argentina y América Latina*, Buenos Aires, Ediciones Nueva Visión-CEUR, Colección "La investigación social", 1996, pp. 123–135.
 43. La interpretación histórica a este respecto es, no obstante, una cuestión problemática, que merece profundización y exige un esfuerzo de precisión conceptual en torno a la categoría de "régimen de acumulación". De hecho, pese a un cierto grado de coincidencia a nivel abstracto, parte de la literatura nacional disponible sobre el tema presenta

zaciones específicas, propias de un contexto nacional y de una época determinados. Cristalizaciones institucionales cuya puesta en cuestión más decisiva data precisamente de los últimos años, mientras junto a la reorientación en favor de un modelo "minimalista" de intervención social del estado –de incipiente desarrollo en la segunda mitad de los años ochenta y parcialmente delineado en la emergencia de las "nuevas políticas sociales"–, los dispositivos "focalizados" de programas de "compensación social" (de carácter asistencial, si no "asistencialista", y modalidades de gestión "territorializadas") han tendido a difundirse desde mediados de los años noventa, en coincidencia remarcable con las nuevas formas de precarización de la relación salarial y las reformas estructurales que hoy parecen propiciar la consagración de las recomposiciones regresivas a las que el estatuto del trabajo asalariado y las instituciones laborales y de protección social han asistido en la Argentina de las dos últimas décadas.

5. Más allá de la regulación...? Reformas institucionales de mercado, procesos políticos y nuevas coordinadas de la cuestión social

La construcción de una perspectiva de análisis de los sistemas de protección social y de la mutación de las modalidades y los dispositivos de intervención social del estado, desde el punto de vista del comportamiento de las formas institucionales a través de las cuales opera un modo de regulación presupone –como queda evidenciado– un complejo trabajo de articulación. La dificultad de este trabajo es a la vez teórica y empírica; por cuanto supone la elaboración de sistemas de explicación que vinculen el reconocimiento de la dinámica propia de las diferentes relaciones sociales, económicas y políticas, y la de sus interacciones estructurales.⁴⁴

Parte de la complejidad de esa tarea radica en la dificultad que existe en asignar al conflicto y a las transformaciones de la relación salarial, y actualmente a la cuestión social que la reconfiguración de esta última tiende a plantear en nuevos términos,⁴⁵ un lugar central en la explicación del vínculo entre las diferentes polí-

divergencias considerables en términos de la periodización histórica de las etapas de desarrollo del capitalismo argentino. Cf., por ejemplo, J. Nun, "Vaivenes de un régimen social de acumulación en decadencia", en J. Nun y J.C. Portantiero, *Ensayos sobre la tradición democrática en la Argentina*, Buenos Aires, Ed. Puntosur, 1987, pp. 83–116; y S. Torrado, *Estructura social de la Argentina, 1945–1983*, op. cit. (en especial cap. 2, pp. 49–68).

44. Cf. E. Preteceille, "Paradoxes politiques des restructurations urbaines. Globalisation de l'économie et localisation du politique", en *Espace et Sociétés*, N° 59, París, abril de 1990, p. 5–36.

45. R. Castel, *Les métamorphoses de la question sociale. Une chronique du salariat*, col. «L'espace du politique», Ed. Fayard, París, 1995.

ticas sectoriales y el desarrollo general de las sociedades capitalistas.⁴⁶ Ello, sin omitir la dimensión –decisiva desde nuestro punto de vista– de las cambiantes modalidades que reviste y asume la intervención del estado, comportando en esa perspectiva, una redefinición de la jerarquía de formas institucionales que el pensamiento regulacionista había identificado en tanto dispositivos de un modo de regulación de la economía. Nos parece que en esa problemática crucial, reside la complejidad –y también el interés– del análisis contemporáneo de nuestro caso nacional y de las transformaciones estructurales de la sociedad salarial que el mismo ilustra intensamente en la actualidad. Pues, sobre todo a partir de las reformas institucionales pro–mercado emprendidas en los años noventa, él encarna un prototipo singular: precisamente, el de aquellos “países [que] –como la Argentina neoperonista– han padecido *el efecto de desregulaciones salvajes al precio de inmensos sufrimientos, pero aparentemente sin estallar*”.⁴⁷

5.1. Ajuste estructural e imperativos de reforma de la relación salarial: entre la “estrategia compensatoria” del Banco Mundial y la “condicionalidad dura” del FMI

En los últimos meses del año 2000 –cuando completamos la redacción del presente trabajo–, sumida en un clima generalizado de angustia y depresión ante la magnitud de los problemas vinculados al desempleo estructural, a la pérdida de ingresos, al aumento de la pobreza, la precariedad, la marginación y la desprotección social, la sociedad argentina ha asistido a la más significativa de las manifestaciones de protesta convocadas por las distintas centrales sindicales desde la asunción –en diciembre de 1999– del gobierno de la Alianza para el Trabajo, la Justicia y la Educación, conformada en 1997 por la Unión Cívica Radical (UCR) y el Frente para un País Solidario (FREPASO) para poner fin en las urnas a la era menemista. Luego del récord histórico de desocupación alcanzado en la Argentina en 1995, con una tasa de desempleo abierto de 18,6% de la población económicamente activa (PEA), los niveles de la misma han seguido rondando en los últimos años magnitudes del orden del 13 y del 14%, y en los análisis de algunos especialistas hay razones fundadas para suponer que –de mantenerse las condiciones económicas

46. Cf. C. Topalov, “Social Policies from below: a Call for Comparative Historical Studies”, in *International Journal of Urban and Regional Research*, volume 9, Nº 2, Edward Arnold, 1985, p. 254–271.

47. R. Castel, *Les métamorphoses de la question sociale...*, op. cit., p. 438. (Traducción propia; el destacado es nuestro).

prevalecientes hasta ahora— el nuevo piso estructural de la tasa de desempleo podría clavarse en torno del 12% de la PEA.⁴⁸

Obvias razones de comodidad siempre llevan a abreviar aquella denominación de origen de la coalición partidaria cuya vocación expresa convendría sin embargo no olvidar. Especialmente, a la hora de sopesar la tensión entre expectativas sociales y frustraciones colectivas que, aún en el contexto de gobiernos democráticos, y acaso sobre todo bajo aquellos que fueron electos —para decirlo simplifícadamente— con la misión de revertir un cuadro de situación económico-social e institucional vuelto insostenible para la mayoría, tiende a indicar el tenor de la penuria que, redoblando la pobreza material y social, los acentuados niveles de privación relativa y la escasez de perspectivas a los que se ve confrontada, experimenta la ciudadanía.⁴⁹ En el análisis que sigue nos proponemos una aproximación al significado social y político de esa experiencia a la luz de una caracterización de los que —nos parece— constituyen algunos sus principales determinantes estructurales e institucionales en el presente de la Argentina.

El paro general de 36 horas en el que confluyeron la CGT oficial y la disidente, como así también la Central de los Trabajadores Argentinos (CTA), en la tercera semana de noviembre de 2000, fue acompañado de cortes de calles y de rutas, “cacerolazos” y ollas populares, organizados en señal de conmemoración y protesta por la muerte violenta de un trabajador desocupado, víctima de la represión desatada en circunstancias de similares medidas de acción directa que, replicando los piquetes y cortes de ruta en cuanto modalidades de canalización y expresión simbólica del descontento popular crecientemente, difundidas en los últimos años en diversas localidades del interior, tuvieron lugar a comienzos de dicho mes en la ciudad salteña de Tartagal.

-
48. Para un enfoque actualizado y pormenorizado a este respecto, cf. la nota “Dar trabajo” (texto de J. Palomar), *Revista La Nación*, Buenos Aires, 7 de enero de 2001, pp. 54–61. Con referencia a una de las propuestas para combatir la pobreza y el desempleo surgidas del gremialismo (el plan alternativo elaborado por la Central de los Trabajadores Argentinos (CTA) que lidera Víctor de Gennaro, presentado el 9 de agosto de 2000), cf. asimismo la entrevista a C. Lozano, director del Instituto de Estudios y Formación de la CTA, publicada en la misma edición, bajo el título “Lozano, y el plan de la CTA”, pp. 58–59.
49. Recreando las lecturas en términos de democracia y penuria de sentido aportadas por la sociología política latinoamericana de los años ochenta, otros autores tematizan la devaluación de la palabra pública como un fenómeno de cierta data que adquirió un “tono particular” en la Argentina del año 2000, en medio de la caída de ciertos puntos de referencia de la vida colectiva, entre los que se cuenta “el retiro del estado, no sólo como agente de la economía, sino también como la institución en relación a la cual las diferentes generaciones adquieren su identidad social y nacional”. O. Landi, “El oficio mudo”, *Diario Clarín*, Suplemento “Zona de la política, la sociedad y las ideas”, Buenos Aires, 31 de diciembre de 2000, p. 2.

En ese caso, como en otros, se trataba de reacciones en reclamo por la supresión de esos magros dispositivos de políticas compensatorias de los costos sociales del ajuste estructural⁵⁰ que –a instancias de las recomendaciones de organismos multilaterales de crédito como el Banco Mundial, que desde 1997 concurre a su financiamiento– encarnan actualmente en la Argentina los llamados “Planes Trabajar”,⁵¹ entre otros dispositivos e instrumentos de acción social focalizada que desde los últimos años configuran paliativos gubernamentales (nacionales, provinciales y aún locales) frente a la falta de empleo e ingresos de amplios sectores

-
50. Diversas investigaciones y estudios de caso llevados a cabo en la última década dan cuenta de los antecedentes institucionales más significativos de la implementación de las políticas de compensación social, entre fines de los años ochenta y mediados de los noventa (cuando el aporte de fondos externos no era todavía de gran importancia en términos de las fuentes de financiamiento de ese tipo de gastos y programas). Entre los referidos al área metropolitana de Buenos Aires, cf. S. Finkelievich, S. Peñalva, “The ‘PAIS’ Plan : Food, Organization and Self-Employment for the Poor. Buenos Aires”, CEUR-FUNDECO, *Urban Environment/ Poverty Case Study Series*, New York, Mega-Cities Project–United Nations Development Programme (UNDP), julio de 1994, p. 47 (contribución a la edición colectiva: J. Perlman *et al*, *Promising Solutions at the Intersection of Environment and Poverty*, Mega-Cities Project–UNDP, 500 p.); M. Chiara, “El modelo de gestión del Programa Alimentario, Integral y Solidario: una relectura de su implementación”, en: S. Peñalva, A. Rofman (Comp.), *Desempleo estructural, pobreza y precariedad. Coordinadas y estrategias de política social en la Argentina y América Latina*, Buenos Aires, Ediciones Nueva Visión–CEUR, Colección “La investigación social”, 1996, pp. 223–239; M. F. Prévôt Schapira, “Las políticas de lucha contra la pobreza en la periferia de Buenos Aires, 1984–1994”, en: *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 59, n° 2, México D.F., Instituto de Investigaciones Sociales/UNAM, abril–junio de 1996, pp. 73–94; C. Danani, M. Chiara, J. Filc, *El Fondo de Reparación Histórica del Conurbano Bonaerense: una aproximación macroinstitucional*, Instituto del Conurbano/Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS), Colección Investigación, Serie Informes de Investigación n° 2, septiembre de 1997, 82 p.; M.– F. Prévôt Schapira, “Du PAN au Plan de Justice Sociale. Les politiques de lutte contre la pauvreté dans les banlieues de Buenos Aires”, en: *Les Annales de la recherche urbaine*, n° 86 (Développements et Coopérations), París, Plan Urbanisme–Construction–Architecture/METL, junio de 2000, pp. 133–143.
51. “Durante 1997, el Plan Trabajar, financiado por el Banco Mundial, muestra algo más de 70.000 beneficiarios en el período mayo–junio, para trepar a 94.000 en julio, 133.000 en agosto y superar los 173.000 a partir de septiembre, resultando en un total de 237.115 beneficiarios en el período enero–octubre de 1997 (Ministerio de Trabajo, 1997)”, citado por C. Acuña, M.F. Tuozzo, “La participación de la sociedad civil en los programas del Banco Mundial y del BID. El caso de Argentina”, en D. Tussie (Comp.) *Luces y sombras de una nueva relación. El Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Mundial y la sociedad civil*, Buenos Aires, Flacso–Temas Grupo Editorial, 2000, pp. 101–128 (p. 106).

marginados de la actividad productiva en el orden nacional. Como se ha señalado en un estudio específico sobre la participación de los Bancos Multilaterales de Desarrollo (BMDs) en el proceso de reforma del mercado laboral argentino y la significación del aporte externo en los gastos fiscales compensatorios, antes de que los BMDs ampliaran su cartera de préstamos para cubrir el sector trabajo –compromisos que han cobrado importancia creciente a partir de 1997–, “el estado había comenzado un activo despliegue de redefinición institucional y creación de programas laborales que en el período 1992–1996, alcanzaba un total de 32. (...) Sin embargo, y a pesar del creciente número de programas y la magnitud de los fondos destinados al problema del empleo a partir de 1992–1993, el impacto de los beneficios impulsados por el estado sobre los desempleados ha sido magro”.⁵²

Al igual que los viejos (pero reeditados) métodos de gestión de las carencias sociales, que –vía la distribución de cajas de alimentos– hacen de la política de asistencia alimentaria un instrumento de financiación de la política partidaria, la implementación de esos programas, a menudo poco transparente, es objeto privilegiado del intercambio de favores y contraprestaciones políticas en el marco de redes y prácticas clientelares que entornan la miseria. Como lo demuestran algunas investigaciones recientes focalizadas en enclaves de pobreza urbana del Gran Buenos Aires, éstas garantizan en última instancia, además de una cantidad de votantes, la reproducción política de la dominación y la desigualdad.⁵³ Y ello cobra singular relevancia en el presente, especialmente en los ámbitos regionales más afectados por la pérdida de puestos de trabajo vinculados a dinámicas de reestructuración (en varios casos asociadas a los procesos de privatización de empresas y servicios públicos de la última década), en los que parte importante de la población económicamente activa no tiene perspectivas de inserción en el mercado laboral en el contexto recesivo de una economía en crisis.⁵⁴

Es también lo que suelen poner en evidencia ciertos testimonios políticos altamente ilustrativos de la institucionalidad rudimentaria que tiende a caracterizar la puesta en práctica de las “nuevas” políticas sociales, cuya insuficiencia e ineficacia social se dan al parecer en paralelo con el sentido (político) de oportunidad e inmediatez que las embarga. Al decir de Eduardo Bustelo, ex secretario de Política Social del gobierno de la Alianza, tras su abandono del cargo –en noviembre de 2000– por no compartir el criterio y la orientación del ministerio del área: “La po-

52. C. Acuña, M.F. Tuozzo, “La participación de la sociedad civil en los programas del Banco Mundial y del BID. El caso de Argentina”, *op. cit.*, p. 106.

53. Cf. J. Auyero, “Cultura política, destitución social y clientelismo político en Buenos Aires. Un estudio etnográfico”, en: M. Svampa (Editora), *Desde abajo. La transformación de las identidades sociales*, Buenos Aires, Universidad Nacional de General Sarmiento–Editorial Biblos, 2000, pp. 181–208.

54. A. Rofman, “Reconversión productiva y mercados de trabajo regionales. Notas en torno a la dinámica reciente del empleo en áreas urbanas de la Argentina”, en este número de la *Revista Ciclos*.

lítica social es la Nación y las provincias, que se llevan la mitad del gasto social. Y estas cajas (de alimentos), como mucha de la ayuda que se entrega, se hace a través de las provincias. Entonces, *el sistema clientelar es lo que hace que cada una de las cosas que entrega el ministerio (de Desarrollo Social) se transforme en una transa perversa o por votos u otro tipo de favores*. Esto formó parte tradicional de la política social de la Argentina, donde en el interior del país la política alimentaria financia a la política. (...) *La caja [de alimentos] es tomada por los punteros políticos del interior, se fracciona, se vende. Es lo peor que hay, es lo más elemental que existe. La caja es Africa*".⁵⁵

Mientras tanto, el Fondo Monetario Internacional (FMI) ha seguido demandando el cumplimiento de las reformas estructurales comprometidas por el Gobierno nacional para liberar el flujo de fondos externos negociados en contrapartida y asegurar así el "blindaje financiero".⁵⁶ un paquete de préstamos del orden de u\$s 40.000 millones, que evite –o postergue– el *default* o la entrada en cesación de pagos de la economía argentina,⁵⁷ hecho que casi sucede en noviembre pasado.

-
55. Declaraciones del ex secretario de Política Social (y ex director de UNICEF en Argentina) en entrevista concedida al programa "Lado Salvaje" (que sería emitido por la señal de cable cvn, el 10/12/00), recogidas y adelantadas por M. Montenegro, "No sé si ella está comprometida", *Diario Página 12*, Buenos Aires, 9 de diciembre de 2000, p. 9. (El destacado es nuestro).
56. "Ese concepto fue aceptado casi sin discusiones... [aunque] los que disfrutaban de llamar a las cosas por su nombre prefieren hablar de "salvataje", interpretando al blindaje –a partir del antecedente mexicano– "como un mecanismo persuasivo antes que preventivo". En efecto, como se ha señalado, la idea de concebir al paquete de préstamos negociados por el gobierno con el FMI como un blindaje proviene de su parentesco relativo con el auxilio millonario de la comunidad financiera internacional que México recibió en los meses posteriores a la devaluación de su moneda (en diciembre de 1994). "Ese préstamo preventivo fue bautizado como "blindaje" porque –sin necesidad de ser usado– actuaba como una coraza que ponía a México a salvo de nuevos problemas financieros". Este no parece ser el caso del dinero del "blindaje" argentino, que –según lo adelantado por funcionarios del Ministerio de Economía a principios de diciembre de 2000– "se usará, sin restricciones, para cubrir cualquier compromiso que tenga el Gobierno, incluidos los "gastos corrientes". Cf. J. L. Velázquez, "Blindaje, el nombre de la crisis", *Diario Clarín*, Suplemento "Zona de la política, la sociedad y las ideas", Buenos Aires, 10 de diciembre de 2000, p. 2. Más allá de las diferencias que ambos modos de designación de los créditos en cuestión entrañan en términos técnicos, cabe reparar en la función de diagnóstico y formulación de una visión de la realidad que en estos actos de nominación por parte de los representantes de los poderes públicos –como actores en pugna por imponer una determinada percepción de los problemas y cuestiones sobre los que deben operar– está en juego.
57. El 12 de enero de 2001, en sesión plenaria del directorio del FMI convocada por su titular (Horst Kohler) para tratar el "caso argentino", se aprobó formalmente –por unanimidad– el blindaje financiero para la economía del país, operación de la que –además

Primero fue exigida la reforma laboral, tendiente a la flexibilización del régimen del empleo a la cual propendieron –de manera errática, al influjo de una serie de marchas y contramarchas– diversas leyes y decretos promulgados en el curso de la década pasada,⁵⁸ y por último consagrada formalmente en abril de 2000, en virtud de la tramitación por el Congreso de la Nación de la *Ley 25.250*, llamada “de Estímulo al Empleo Estable”, aprobada en medio de los avatares político-institucionales que un lenguaje no exento de eufemismo dio en denominar “turbulencias deslegitimantes”.⁵⁹ La expresión –que no escatima cierta dosis de ironía– hace así referencia a las prácticas de negociación e intercambio de favores entre un sector del Ejecutivo y representantes de los poderes provinciales, que pusieron en evidencia en primera instancia las sospechas de sobornos, seguidas de los indicios graves de corrupción y compra-venta de leyes en el Senado, cuya denuncia culminó, en los primeros días de octubre pasado, con la renuncia de Carlos “Chacho” Alvarez al cargo de Vice-presidente de la Nación. Su renuencia –manifiesta en los meses anteriores– a continuar presidiendo las sesiones de la Cámara Alta no alcanzó para evitar las ‘turbulencias deslegitimantes’, expresando

de ese organismo financiero internacional– participaron los bancos multilaterales de desarrollo (el Banco Mundial y el BID), un grupo de bancos, las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP) y el Gobierno de España. Cf. M. Bonelli, “La bolilla más difícil”, *Diario Clarín*, Buenos Aires, 12 de enero de 2001, p. 22; A. Barón, “FMI: hubo algunas dudas antes de aprobar el blindaje”, *Diario Clarín*, Buenos Aires, 13 de enero de 2001, p. 6; C. Zlotnik, “Con coraza, la vida es otra cosa”, *Diario Página 12*, Buenos Aires, 13 de enero de 2001, pp. 10–11.

58. Cf. C. Acuña, M.F. Tuozzo, “La participación de la sociedad civil en los programas del Banco Mundial y del BID. El caso de Argentina”, en D. Tussie (Comp.) *Luces y sombras de una nueva relación. El Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Mundial y la sociedad civil*, op. cit.; A. Marshall, “Política económica e instituciones laborales en la regulación del mercado de trabajo: análisis comparativo de Argentina, México y Perú”, en este mismo número de la *Revista Ciclos*.
59. Si –como sostiene O. Landi (cf. n. 49 *supra*)– la devaluación de la palabra pública presupone una degradación de la vida colectiva, en cuyo extremo “está simplemente la mentira que deambula por una parte de la clase política”, los usos del lenguaje de los que da cuenta el “realismo económico” masivamente difundido en la Argentina de los últimos años, hablan del recurso al eufemismo (que disimula o atenúa la gravedad de las circunstancias) como una práctica lingüística al servicio del discurso político de lo posible, pero también como un ejercicio socialmente posible –en virtud de los procesos y las representaciones simbólicas prevalecientes– en un momento histórico determinado. En términos generales –y justamente a propósito del trabajo que opera en los procesos simbólicos–, cabe acotar que el de los eufemismos es “un lenguaje de dene-gación. El eufemismo es lo que permite decir, diciendo a la vez lo que no se dice; lo que permite nombrar lo innombrable...”. P. Bourdieu, “L’économie des biens symboliques”, *Raisons pratiques. Sur la théorie de l’action* (Cap. 6), París, Editions du Seuil, col. Points/Essais, 1994, pp. 175–214 (p. 184). (Traducción propia).

una demanda de transparencia política frente al tenor de las irregularidades que operaban como parte de un sistema de clientelismo burocrático alojado en el seno del cuerpo legislativo.⁶⁰

Ahora es el turno de la reforma previsional o, si se quiere, de la profundización y consolidación del rumbo trazado con las reformas estructurales promovidas desde comienzos de los años noventa en una perspectiva de transformaciones institucionales de inspiración neoliberal. En efecto, superada la célebre celeridad (en cierto modo la “etapa fácil” de la retirada del estado) con que la administración menemista acometió –en los inicios de su primera gestión–, los imperativos de desestatización de la economía e implementó el programa de privatizaciones,⁶¹ son la reforma laboral y la reforma previsional las que, por demoradas e incompletas en esa primera fase, desde la óptica y los intereses que expresa el FMI, constituyen actualmente el eje fundamental de las reformas estructurales pendientes

-
60. La falta de respuesta al pedido de relevo de funcionarios que Carlos Alvarez planteara fue de hecho un gesto político: marcó un punto de inflexión en la entidad de la Alianza. En un reportaje concedido a tres meses de su renuncia (y a una semana del fallo del juez Carlos Liporaci que dictó la falta de mérito en el escándalo por los presuntos sobornos en el Senado), el ex Vice-presidente aseguró que no tenía en mente presentarse como candidato a senador para las elecciones legislativas de octubre de 2001. Y manifestó sus críticas a la gestión de gobierno de la Alianza: “No hubo rupturas de gestión con respecto al modelo menemista. No hubo una voluntad para poner en la agenda lo que denominamos el ajuste de la política”. Cf. Entrevista de M. Thieberger, “El Gobierno tiene que revisar cómo funciona una alianza”, *Diario Clarín*, Buenos Aires, 7 de enero de 2001, p. 6.
61. De sus consecuencias e implicaciones han dado cuenta numerosos trabajos, desde diversos enfoques y con diferentes criterios de delimitación y focalización temática. Cf. D. Azpiazu, “El programa de privatizaciones. Desequilibrios macroeconómicos, insuficiencias regulatorias y concentración del poder económico”, en N. Minsburg, H. W. Valle (Coord.), *Argentina hoy: Crisis del modelo*, Buenos Aires, Ediciones Letra Buena, 1995, pp. 147–198; S. Peñalva, “Retirada del estado, flexibilidad neoliberal y desintegración social a la luz de un enfoque institucionalista. Efectos y consecuencias sociales del proceso privatizador a partir de una revisión del caso de SOMISA”, en M. Baima de Borri, S. Cesilini, A. Rofman (Comp.), *Privatizaciones e impacto en los sectores populares*, Buenos Aires, Banco Mundial – Grupo de Trabajo de ONGs sobre el Banco Mundial – Instituto de Investigaciones del Nuevo Estado – Editorial de Belgrano, 2000, p. 121–153; P. Davolos, “La naturaleza de las nuevas relaciones contractuales y la estrategia de las empresas. El caso de las telecomunicaciones: modernización o regresión?”, ponencia presentada al Seminario “Mercado de trabajo e intervención sindical: ¿Nuevas pautas?”, organizado por el Programa de Estudios Socio-Económicos Internacionales (PESEI) del Instituto de Desarrollo Económico y Social (IDES), Buenos Aires, 4–5 de octubre de 2000, 26 p.; D. Azpiazu, “Las privatizaciones en la Argentina” ¿Precariedad regulatoria o regulación funcional a los privilegios empresarios?”, en este número de *Revista Ciclos*.

en estos primeros años de gestión de un nuevo gobierno constitucional. Gobierno de signo político distinto del precedente, pero cuya gestión no acierta a diferenciarse sustancialmente de los que fueron los lineamientos estratégicos de la administración de Carlos Menem.

Contrariando en gran medida las expectativas sociales con las que asumiera, el diseño de estrategias económicas hasta aquí privilegiado por el gobierno de la Alianza muestra efectos societales que tienden a confirmar una riesgosa continuidad. La orientación asumida en áreas clave de políticas públicas (trabajo, empleo y seguridad social), cargada de implicancias para la reformulación de instituciones medulares en materia laboral, parece indicar un rumbo socialmente regresivo, en particular en cuanto se refiere al estatuto de la condición salarial y a la protección social en ella asociada. Ambas reformas estructurales (la laboral y la previsional) integran el núcleo duro de la condicionalidad a que se ve sujeta la asistencia técnica y el rol de intermediación que ejerce el organismo multilateral entre un país endeudado como la Argentina, cuya inserción económica resulta crecientemente subordinada y dependiente, y un contexto internacional signado por la mundialización que implica el ascenso del capital transnacional hegemonizado por el sector de las finanzas.

5.2. Ascendiente institucional de la inserción internacional de la economía y perfiles diferenciados del "riesgo país".

En un clima ideológico en el cual –entre las representaciones simbólicas que tras una década de reformas de mercado se habrían impuesto a la mayoría de la sociedad– tiende a primar la temporalidad de una suerte de presente absoluto, la falta de expectativas y cierto desinterés parecen prevalecer en torno a las implicancias que reviste la más reciente reforma del régimen de empleo desde el punto de vista de las relaciones laborales y de la índole de la recomposición que sus consecuencias sobre la legislación del trabajo individual y colectivo presuponen en términos de la relación y –más ampliamente, si se quiere– aún de la institución salarial. La cuestión es compleja y la evolución futura de las instituciones del trabajo, difícil de predecir; sin embargo, tratándose de un asunto crucial por sus repercusiones sobre los modos de vida y las condiciones de reproducción social, es preciso detenerse a considerar algunos de los rasgos más relevantes que parecen signar la dirección de las reformas recientemente introducidas en este campo.

En tal sentido, parece adecuado postular que la reforma del régimen de empleo que la nueva legislación laboral tiende a propiciar va “por detrás” de una serie de prácticas asociadas a la flexibilización y a la precarización, ya operantes en el comportamiento del mercado de trabajo e incorporadas a la dinámica del empleo –desestabilizado e inestable–, en virtud de las modalidades contractuales prevalecientes que la normalización estatal referente a las formas de contratación y al sistema de relaciones laborales vendría precisamente a instituir y legalizar. Coincidiendo en parte con el análisis prospectivo esbozado por otros especialis-

tas en la materia,⁶² dos son los riesgos mayores que en el actual contexto parece posible anticipar y que –aún en términos de una formulación preliminar y tentativa– cabe también tratar de precisar en una perspectiva relacional.

Uno de esos riesgos consistiría en que, en virtud de los antecedentes y las características de la reforma laboral privilegiada, podría tender a reforzarse la puesta en tela de juicio –ya gravitante en la esfera de las representaciones entronizadas en el campo laboral por los procesos simbólicos que han acompañado las transformaciones objetivas– de un régimen general de empleo, instituyendo formas “atípicas” que consagrarían el estallido del estatuto del empleo asalariado y conducirían de nuevo, habida cuenta sobre todo de las condiciones desfavorables que tiende a fijar el comportamiento del mercado de trabajo en las circunstancias actuales,⁶³ a regímenes socialmente menos protectores, o bien a la inseguridad general. A este respecto, cabe sin duda considerar la incidencia de la precarización, punto de partida para hacer efectiva la reducción de costos laborales que demanda la presión por mantener niveles de competitividad elevados –que diversos trabajos han procurado identificar y caracterizar–⁶⁴ y a la que se ven expuestos los países de América Latina a instancias de la apertura económica y comercial.

En tal sentido, y con referencia a las principales modalidades de precarización que en los años noventa se han observado en nuestro país, los autores de un estudio reciente destacan las siguientes: a) “*Formas de contratación atípica con salarios inferiores a los de los contratos por tiempo indeterminado*” (diferencia que en el caso del mercado de trabajo argentino puede llegar a cerca del 50%); b) “*Trabajadores en negro o no registrados (...), en situación de deprotección social*

62. Nuestro análisis al respecto retoma el hilo conductor del debate y se apoya en parte de las consideraciones formuladas por los panelistas de la reunión sobre “La ley de “Reforma laboral” y su repercusión sobre la legislación del trabajo (individual y colectiva)”, que tuvo lugar el 22 de noviembre de 2000, convocada por la Asociación Argentina de Especialistas en Estudios del Trabajo (ASET); actividad académica de la que tomaron parte el Lic. Miguel Herrera, especialista en relaciones laborales; el Dr. Roberto Izquierdo, y el Dr. Carlos A. Tomada, respectivamente, consultor empresario y consultor sindical, además de docentes universitarios.

63. A propósito del comportamiento de los indicadores de calidad del empleo en el mercado de trabajo urbano durante los años 90, cf. R. Cortés, “La calidad del empleo urbano en la Argentina en los noventa”; trabajo presentado al Seminario “Mercado de trabajo e intervención sindical: ¿Nuevas pautas?”, organizado por el Programa de Estudios Socio-Económicos Internacionales (PESEI) del Instituto de Desarrollo Económico y Social (IDES), Buenos Aires, 4-5 de octubre de 2000, 28 p.

64. La literatura producida sobre el tema en los últimos años es considerable. Por lo que se refiere al análisis de la precarización del empleo, en relación con los cambios introducidos en la legislación laboral y con el comportamiento del mercado de trabajo durante la última década, varios trabajos han sido publicados en la revista *Estudios del Trabajo*, editada por ASET desde los primeros años de la década del noventa.

extrema, no sólo en cuanto a las instituciones de Seguridad Social (seguro de desempleo, asignaciones familiares, obras sociales, etcétera), sino incluso de las normas legales generales que regulan las relaciones laborales (indemnización por despido sin causa, horarios, vacaciones, etcétera), así como en cuanto a las condiciones de trabajo (condiciones de seguridad y salud, protección contra accidentes, etcétera). La desprotección será más visible cuando los trabajadores llegan a la edad de jubilarse"; c) "En el caso de Argentina, además existen *modalidades legales de contratación de trabajadores en regímenes promovidos*, que significan reducción o exención del pago de las alcúotas de contribuciones patronales. (...) *estas modalidades legales de contratación modificarían la tipología de las formas precarias de empleo, contribuyendo a generar menores niveles de cobertura de Seguridad Social*. Además, dichas modalidades rompen con el modelo de empleo estable, introduciendo incertidumbre tanto para el trabajador como para el sistema en su conjunto".⁶⁵

El otro riesgo está asociado con la tendencia a la individualización de las relaciones laborales que las leyes proclives a la descentralización de la negociación colectiva introducen en última instancia, siendo una de las posibles consecuencias de esta transformación el hecho de que al nivel más descentralizado de negociación —el de la empresa— se terminen resignando las discusiones y negociaciones en materia de derechos colectivos y sociales. Así por ejemplo, en beneficio de la gestión de trabajo (que sin estar exentas de importancia), y bajo ciertas condiciones —de creciente heterogeneización del colectivo de trabajo y crisis del sindicalismo— estas prácticas pueden portar el predominio de intereses pro-empresariales y la imposición de visiones y preocupaciones "gerenciales" en torno a la organización de la producción, e inclusive la difusión de discursos sobre la identidad de los trabajadores, en la generación de los cuales las firmas habrían pasado a desempeñar un rol activo.⁶⁶

65. E. Roca, J. M. Moreno, "Desprotección social y exclusión de la Seguridad Social": ponencia presentada al Tercer Congreso Latinoamericano de Sociología del Trabajo: "El trabajo en los umbrales del siglo XXI", organizado por ALAST-ASET, Buenos Aires, 17 al 20 de mayo de 2000, p. 58 (pp. 3-4; el destacado es nuestro).

66. A este respecto cabe poner de relieve el singular interés de una indagación acerca de las luchas entre actores diversos por imponer una determinada "visión de la realidad" (dando lugar a la construcción social de las representaciones simbólicas que informan y orientan las acciones de los individuos), que algunas investigaciones recientes han llevado a cabo, basándose fuertemente en los desarrollos conceptuales de Pierre Bourdieu. Con específica referencia al modo en que esas pugnas se libran actualmente en el campo de las relaciones laborales, a la luz de algunos casos ejemplarmente ilustrativos del mundo del trabajo en transformación en la Argentina, cf. A. Freytes Frey, "Pluralidad de perspectivas y pugnas simbólicas en el campo laboral: los operarios ante la reconversión en dos empresas siderúrgicas argentinas"; trabajo presentado en el Encuentro Anual de Investigación sobre "Lazos sociales y procesos sociales. Distintas

La predicción del futuro está sin duda reñida con los criterios de rigor y pertinencia consustanciales al buen método y a las teorías fecundas en ciencias sociales. Ciertamente, es difícil anticipar la evolución de las instituciones laborales y de protección social vinculadas al trabajo asalariado en la Argentina, entre otras cosas porque en circunstancias de segmentación y creciente diferenciación de los mercados de trabajo –en parte vinculadas a los procesos de reestructuración productiva experimentados en el curso de la última década– seguramente han de jugar un papel especialmente decisivo los determinantes sectoriales específicos y las condiciones de desempeño del empleo según tipo de empresa y nivel de actividad.

Sin embargo, una cuestión en cierto modo transversal parece llamada a jugar un papel crucial en aquella evolución previsiblemente diferencial, y es la relacionada con el nivel de expectativas de los agentes. En medio de la desmovilización y de la pérdida de confianza en las organizaciones sindicales que –sin pretender obviar las diferencias existentes, en virtud de las salvedades que apuntamos– parecen ser un rasgo predominante en la Argentina actual, ese nivel de expectativas es sin duda inferior al prevaleciente en los tiempos en que la “gran transformación” llevaba el signo de la institucionalización de los derechos del trabajo y la entronización progresiva de las regulaciones sociales y los dispositivos integradores de la “sociedad salarial”,⁶⁷ con el vigor de un modelo de referencia que, no sin limitaciones y cierta precariedad en su construcción, en el establecimiento de las formas de protección social y los derechos sociales y en su configuración institucional, supo ser también en el país un paradigma en gran medida estructurante del conjunto social.

Como señala R. Castel, asociándose a la perspectiva de la obra de Karl Polanyi⁶⁸ en que también se inspira la lectura histórica de las grandes transformaciones que postulan algunos de los autores regulacionistas, “los estados sociales de los países occidentales respondieron a un común desafío, el de la industrialización y de los factores de disociación social que ella entrañaba, pero evidentemente lo hicieron a ritmos diferentes, movilizandolos sus tradiciones nacionales y *teniendo en cuenta las diferentes fuerzas sociales enfrentadas en cada contexto*”.⁶⁹

perspectivas de investigación”, organizado por el área de Ciencias Sociales del Instituto de Ciencias de la Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS), San Miguel, 19 de octubre de 2000, 34 p.

67. Cf. R. Castel, *op. cit.*

68. K. Polanyi, *op. cit.*

69. R. Castel, *op. cit.*, p. 25. En relación con las transformaciones estructurales de nuestro tiempo, cf. además: R. Boyer, “El economista frente a las innovaciones que inauguran una nueva era: la gran transformación rusa, el euro y «la nueva economía»”, conferencia dictada en la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires, el 14 de septiembre de 2000, en ocasión de haber sido distinguido con el Diploma de Doctor Honoris Causa de la UBA, en éste número de *Revista Ciclos*.

Con vistas a un análisis en esa perspectiva, sin olvidar la complementariedad de las transformaciones institucionales en curso, que involucran también y de manera decisiva una nueva reforma del sistema de seguridad social vigente en la Argentina, es aún demasiado pronto para saber cuál será en definitiva el devenir del proyecto del Gobierno en materia de reforma previsional. El anuncio de los lineamientos esenciales –que vieron con beneplácito los altos funcionarios y técnicos del FMI a comienzos de diciembre de 2000– generó en el frente interno diversas expresiones de rechazo por parte de la oposición política y la dirigencia gremial y un principio de reacción y cuestionamiento en diversos sectores de la sociedad. Con todo, no parece excesivamente aventurado conjeturar que son esas manifestaciones políticas y sociales las que señalan un límite a la viabilidad inmediata del proyecto oficial, poniendo en tela de juicio el trámite expeditivo que algunos funcionarios del ejecutivo alentaron sin ambages por vía de un decreto de necesidad y urgencia, y que otros sectores del propio elenco gubernamental se empeñaron en canalizar por vía del tratamiento parlamentario regular. Pues nadie podría hoy soslayar los antecedentes inmediatos de la tramitación de la reforma laboral por parte del Ejecutivo y del Legislativo nacional, ni –sobre todo– sus severas consecuencias institucionales y el alto costo que, en un lapso extremadamente breve, el gobierno de la Alianza ha debido asimilar en detrimento de su capital político, si no dilapidando su legitimidad inicial.

El memorando de política (o la *Carta de Intención*) suscripto hacia fines del año 2000 con el Fondo Monetario Internacional estableció, no obstante, no sólo las metas fiscales asumidas para obtener el salvataje financiero, sino también las metas de reformas estructurales que condicionan la continuidad de los desembolsos. En efecto, “pese a que ni siquiera sus propios legisladores parecen respaldar la reforma previsional que dispone la eliminación de la Prestación Básica Universal (PBU) y eleva a 65 años la edad jubilatoria de las mujeres, el Gobierno reveló que le prometió al FMI que la controvertida iniciativa estará en vigor en el primer semestre del año próximo”.⁷⁰

En ese contexto, las disputas políticas al respecto siguen estando a la orden del día en el seno de la Alianza: si bien esos dos aspectos fueron objeto de alguna revisión, dando lugar a una reformulación que atenúa en parte la drasticidad de los cambios del régimen previsional previstos por el proyecto oficial original, ambos ítems –el recorte de la PBU (en tanto prestación integrada al haber jubilatorio hasta ahora garantizada por el estado al conjunto de la población en edad jubilarse), y el aumento en la edad jubilatoria de la mujer (que de hecho el nuevo régimen tiende a propiciar y establecer)– continúan siendo el eje del disenso entre la dirigencia del Frepaso y las posiciones que detenta mayoritariamente en el Gobierno el partido de la Unión Cívica Radical. Acaso esas divergencias de fondo

70. “El blindaje financiero: revelan los compromisos asumidos. Mayor presión de Economía por la reforma previsional”, Diario *La Nación*, Suplemento “Economía & Negocios”, Buenos Aires 22 de diciembre de 2000, p. 1.

precipiten por último su largamente anunciada ruptura, aunque cierta recomposición de los umbrales de tolerancia y formas más complejas de procesamiento del disenso no parecen descartarse por el momento.

No obstante, es en la órbita del Ministerio de Economía (principal interlocutor doméstico de las misiones técnicas del organismo financiero) donde cobró impulso y apoyatura la apelación a un decreto de necesidad y urgencia destinado a instituir la reforma previsional, en vistas de que el Congreso no apuraría la sanción de la misma. Durante el mes de diciembre, los funcionarios del área dedicaron sus esfuerzos comunicacionales a convalidar ante la opinión pública la eventualidad de un recurso a ese tipo de normas de excepción, en tanto facultad constitucional a la que el Ejecutivo puede apelar bajo ciertas condiciones. De hecho, la prevalencia de sus criterios técnico-fiscales se tradujo en tal medida de gobierno, quedando reflejada en la decisión presidencial que en el último día hábil del año 2000 dispuso llevar a cabo la reforma previsional por medio de un nuevo decreto de necesidad y urgencia: el más significativo y resonante de los seis firmados el mismo día por el presidente De la Rúa (que elevan a 31 el número de decretos de esa índole acuñados durante su primer año de gestión).

La aparente victoria de tales posicionamientos (y de sus razones tecno-burocrático-legales) no logra escamotear que dichas circunstancias de diseño e implementación de políticas públicas son las que dicta en el presente el ascendiente institucional de la inserción internacional de la economía, por sobre las lógicas de intereses y conflictos que pudiera caberle procesar al ejercicio democrático del gobierno en el seno de instituciones republicanas y en salvaguarda de la cohesión de una sociedad jaqueada –durante una larga década– por procesos y dinámicas de desestructuración social.

Son ese déficit de soberanía y este otro “riesgo país” los que aparentemente se omiten reconocer y sopesar desde las posiciones gubernamentales que, al afirmar sin reparos que “*no serviría* una reforma que no recorte la PBU”⁷¹ –como lo hizo en los días previos a la firma del decreto el secretario de Hacienda, de manera terminante– dan cuenta de la pretensión de subordinación de la política a las exigencias que el mercado financiero internacional tiende a imponer en el orden interno, sellando compromisos y contenidos de reformas que no objetan, sino que reafirman el núcleo duro de la condicionalidad a la cual responden ese tipo de medidas. Tal condicionalidad, es la contracara obligada de la estrategia de “compensación social” que –con mayor énfasis desde la segunda mitad de la década de los noventa– han alentado los organismos de la banca multilateral de desarrollo, especialmente el Banco Mundial.

Pero –si nuestro análisis es correcto– el estilo de gobierno que implica en el frente interno sería también de algún modo la contrapartida de la dinámica de acuerdos político-partidarios y tácticas “punteriles” a los que se ve sujeta la implementación focalizada de programas que –como muchos de los de empleo temporario, naciona-

71. *Ibidem.* (El destacado es nuestro).

les, provinciales y aún municipales, instrumentados en los últimos años— difícilmente puedan asumir el rol de soportes del “blindaje social” que algunos funcionarios y dirigentes políticos de la oposición sugirieron, y que 12 de los 14 gobernadores provinciales del Partido Justicialista (PJ) se dieron a imaginar —demandándole al Gobierno planes destinados a cubrir las necesidades de los desocupados—⁷², quizá como el “rostro humano” del blindaje financiero y la prioridad fiscal.

En otros términos, parece que en tiempos de gran transformación de la sociedad salarial como este, difícilmente dichos instrumentos y modalidades de intervención pública en materia social puedan “blindar” la intemperie y la desprotección que —en buena parte a instancias de las reformas estructurales acometidas—, muestran de un modo ejemplar en la Argentina sus efectos y consecuencias más regresivos. En cualquier caso, sigue siendo preciso preguntarse por la articulación entre los procesos económicos y las representaciones sociales que, estando en la base de la transformación de las identidades individuales y colectivas, subyacen a las propuestas que llegan a postular el “blindaje”⁷³ como un mágico reaseguro contra todo riesgo, cuando el mayor riesgo está —valga la redundancia— en el riesgo no calculado o minimizado por mal definido. Sin duda, cabría también indagar —aunque ello escape a los límites del presente trabajo— la interrelación de los procesos políticos y las lógicas simbólicas que hacen de semejante pretensión una

72. Cf. nota de tapa “El PJ reclamó un blindaje social”, *El Diario de bolsillo*, Buenos Aires, 28 de diciembre de 2000, pp. 1–2. Tal fue el planteo formulado por los gobernadores justicialistas, reunidos el día anterior con el presidente Fernando de la Rúa en Olivos. Más allá de la urgencia con que el “blindaje social” fue requerido por los mandatarios provinciales al Gobierno, la figura de más peso político entre ellos no escatimó en la ocasión audacia imaginativa con vistas a un rediseño institucional de los organismos estatales responsables de la política social y laboral: el gobernador de la Provincia de Buenos Aires, Carlos Ruckauf, lanzó entonces su propuesta de “eliminar los Ministerios de Desarrollo Social, Trabajo y Educación y, en su lugar, crear una agencia que unifique los programas sociales del Gobierno”. Cabe destacar que la idea de una agencia de desarrollo social no es ajena al pensamiento que, en el seno de los organismos financieros internacionales, formó la visión de la cuestión social y el esquema reformador de sus instancias tecnoburocráticas de tratamiento.

73. Prolongando algunas de las acotaciones precedentes en esa perspectiva, cabe reparar en ciertos usos del lenguaje que ilustran significativamente y atestiguan en parte la dirección de esas transformaciones a nivel de las representaciones sociales, de las que se nutre la política y —también y especialmente, como en este caso— la construcción de las categorías “legítimas” de un pensamiento de estado con respecto a sus políticas, sus formas institucionales y sus modos e instrumentos de intervención social. Así por ejemplo: “La palabra «blindaje» utilizada para definir una ayuda financiera del FMI, se integró al habla cotidiana. El vocablo cayó para representar una ya larga sensación de intemperie y la necesidad de «blindarla»”. V. Muleiro, “Nosotros, vosotros”, *Diario Clarín*, Suplemento “Zona de la política, la sociedad y las ideas”, Buenos Aires, 3 de diciembre de 2000, p. 11.

opción de política pública supuestamente deseable y legítima para el conjunto de la sociedad en la actual coyuntura histórica nacional.⁷⁴

Precisamente en ese contexto, tal vez no esté demás enfatizar que, al margen de la baja de las tasas de interés dispuesta recientemente por la Reserva Federal de Estados Unidos (por razones e intereses que se dirimen en los centros de poder, lejos del drama argentino), más allá de su incidencia en los préstamos que la Argentina deberá tomar próximamente en el mercado internacional, y al margen de los movimientos del índice de "riesgo país" que las calificadoras de riesgo y las consultoras mundiales se afanan en actualizar en resguardo de la previsibilidad y el rendimiento de las inversiones del capital financiero transnacional, hay otro "riesgo país", que no se mide simplemente por el costo del crédito externo para el sector público nacional.⁷⁵ Es el riesgo que deviene del modo en que se gobierna y de las prioridades que pautan el diseño de estrategias gubernamentales y la formulación de las políticas públicas en el seno de la sociedad.

6. Epílogo provisional: reformas previsionales y estilos de gestión estatal

En el horizonte de las grandes transformaciones que signan este cambio de siglo, existen fuertes razones para suponer que ese otro riesgo está en aumento en la Argentina en que el gobierno vía decretos de necesidad y urgencia parece volver a ser —como bajo el menemismo— objeto de una práctica, si no indiscriminada, asimilada e incorporada a un estilo de gestión estatal y de administración de lo público que, además de propender al encapsulamiento tecnocrático en cuanto lógi-

74. Tal parece ser precisamente el designio de la política de comunicación de la Presidencia de la Nación, que se traduce en una solicitada oficial de media página publicada en la primera edición dominical del nuevo año. En el afán de mejorar la propaganda política de los actos del Gobierno, el texto se refiere a las cuatro principales medidas adoptadas el último día hábil del año 2000 en virtud de sendos decretos de necesidad y urgencia ("el blindaje 2001, la reforma previsional, el plan de infraestructura y la desregulación de las obras sociales") y destaca este mensaje —en cuerpo de letra grande—: "Gobernar no es formular buenos deseos. Gobernar es tomar las medidas necesarias para que los buenos deseos se cumplan", para concluir con una fórmula que en el mejor de los casos cabría interpretar como la mayor expresión de deseos del equipo gubernamental: "Sin riesgos, la Argentina crece". Cf. Diario *La Nación*, domingo 7 de enero de 2001, p. 5. La pregunta que pocos funcionarios parecen dispuestos a formularse hoy en día es para quiénes, si es que —suponiendo que la inserción internacional de la economía y los vientos del mercado mundial le resulten favorables— efectivamente lo hace.

75. Cf. F. Laborda, "Ya está en marcha el operativo buenas ondas", Diario *La Nación*, Buenos Aires, 7 de enero de 2001, p. 23.

ca de gestión de las reformas estructurales, incurriría de manera reiterada y sistemática en déficit de legitimidad institucional y política, difíciles de restañar desde una óptica democrática. Ciertos casos y procesos de reforma encarados en la última década parecen ilustrarlo de manera ejemplar y su análisis –junto al de otras importantes contribuciones sobre el tema publicadas en la segunda mitad de los años noventa– advierte sobre el rumbo del actual Gobierno.

Uno de los estudios centrados en el proceso de la reforma previsional aprobada en 1993, adquiere singular valor de referencia para el análisis de la dinámica política que configura el proceso de las reformas estructurales y de la lógica de acción de los actores gubernamentales prevaleciente en la etapa actual. Varias de sus consideraciones permiten señalar algunos ejes de continuidad, (así por ejemplo, la urgencia y los objetivos innegociables del proyecto oficial) que el modo de implementación de la nueva reforma previsional tiende a establecer con respecto a la anterior gestión presidencial. “Desde la perspectiva oficial, *el apuro era necesario porque había que mantener la continuidad del proceso de reformas (...)*, en tributo de lo cual podía pagarse un precio tal vez excesivo en términos de calidad de la reforma a cambio de forzar la más rápida aprobación política. *El estilo tecnocrático de gestión podía sacrificar consistencia técnica pero no su programa –la introducción innegociable del sistema de capitalización– ni el timing que le parecía intrínseco.* (...) La reforma previsional quedaba instalada en la misma lógica que modeló políticamente a las otras reformas estructurales: la acumulación de éstas debía operar como señal hacia los mercados y su calidad se volvía una cuestión secundaria”.⁷⁶

La cuestión del estilo de gestión estatal,⁷⁷ que involucra de manera decisiva las modalidades de intervención social del estado, las formas que adopta su reestruc-

76. G. Alonso, “Democracia y reformas: las tensiones entre decretismo y deliberación. El caso de la reforma previsional argentina”, en: *Desarrollo Económico*, vol. 38, n° 150, Buenos Aires, IDES, julio–setiembre de 1998, pp. 595–626. (pp. 605–606, el destacado es nuestro). Al respecto, cabe señalar también el tenor del objetivo innegociable (la implantación de un sistema de capitalización) que la reforma previsional menemista tenía como prioridad, marcando claramente el límite a las concesiones por parte del Ejecutivo, que el propio autor se ocupa de puntualizar en base a las definiciones de Enrique Rodríguez, ministro de Trabajo y Seguridad Social de la administración Menem en el período 1992–1993, cuando se seguían discutiendo las modificaciones al proyecto oficial: “*El paso del sistema estatal a uno privado y la obligatoriedad para el nuevo sistema no se negocian.* Si lo hacemos pierde sentido todo el proyecto y tenemos que olvidarnos del mercado de capitales” (*Informe Asegurador*, n° 14, febrero de 1993; citado por G. Alonso, *op cit.* p. 606, el destacado es nuestro).

77. Suponiendo semejanzas y contrastes que el análisis de los procesos de producción política de las reformas estructurales bajo diversas gestiones de gobierno debería indagar, cabe recordar que, en el contexto de la administración de Carlos Menem, la reforma previsional de 1993 fue aprobada con bajo consenso de la oposición política. Pero “la propensión *decisionista* del Poder Ejecutivo se manifestó desde un primer momen-

turación y, en tal sentido, el modo en que se vincula la formulación de políticas públicas y las instituciones de la sociedad,⁷⁸ se torna especialmente relevante allí donde la mayor urgencia que dicta las reformas parece ser la de los agentes económicos cuyo poder y capacidad de fijar condiciones a la toma de decisiones que conciernen lo público se ha dado en consagrar abstractamente en la expresión que pondera la incidencia del humor de “los mercados”.

Así parece ponerlo de manifiesto el contenido del flamante decreto de la reforma previsional, cuya entrada en vigencia está prevista oficialmente a partir del 1° de mayo de 2001 (razón por la cual algunos representantes de la oposición objetaron el argumento de la urgencia del Ejecutivo en promover la reforma por decreto), y cuyas implicaciones y consecuencias,⁷⁹ del mismo modo que sus fuertes repercusiones políticas,⁸⁰ han sido objeto de amplia difusión y análisis en la pren-

to y el estilo de gestión que considera al Parlamento una mera instancia de convalidación de las iniciativas del Ejecutivo se sintetizó emblemáticamente en la expectativa con que el gobierno remitió el proyecto a las cámaras: debía ser aprobado sin «tocar una coma». *Idem.*, pp. 595–626. (pp. 595, destacado en el original).

78. A este respecto, cf. V. Palermo, “Reformas estructurales y régimen político”, en *Agora, Cuaderno de Estudios Políticos*, n° 3, Buenos Aires, 1995. Sobre la legitimación tecnológica como el modo de eludir la renuncia al decisionismo que había hallado en su primera gestión en gobierno menemista, cf. V. Palermo, M. Novaro, *Política y poder en el gobierno de Menem*, Buenos Aires, Ed. Norma/Flacso, 1996. Para una apreciación crítica de esta contribución, cf. asimismo: O. Iazzetta, “Menem: La tensión entre el ejercicio del poder y la República” (comentario al libro citado precedentemente), en: *Desarrollo Económico*, vol. 37, n° 147, Buenos Aires, IDES, octubre–diciembre de 1997, pp.455–460.
79. Acerca de los alcances de los cambios introducidos por el decreto de reforma del régimen previsional y de sus repercusiones iniciales, cf. G. Mochkofsky, “Nuevo enfrentamiento entre el titular del Palacio de Hacienda y el ex vicepresidente. Machinea y Alvarez, en un diálogo sin acuerdo”, *Diario La Nación*, Buenos Aires, 22 de diciembre de 2000, p. 9; A. Bleta, “Después del blindaje. UCR y Frepaso: batalla por el decreto jubilatorio” (p. 3), R. Ríos, “Ruckauf: «El Gobierno comete un error gravísimo”” (p. 4), *Diario Clarín*, Buenos Aires, 31 de diciembre de 2000; cf. asimismo las siguientes notas de fondo publicadas en la misma edición de *Clarín*: F. González, “La discusión por la reforma previsional debe esperar el receso parlamentario. Una pelea que seguirá en febrero” (p. 4), I. Bermúdez, “Informe especial/Qué cambia para la gente con las reformas económicas: La reforma previsional. Las 13 claves del nuevo sistema jubilatorio” (pp. 16–17); E. Van der Kooy, “¿Presidente fuerte o Gobierno fuerte?”, (pp. 24–25).
80. A este respecto, cf. nota “Movida contra el decreto de reforma previsional”, *Diario Clarín*, Buenos Aires, 5 de enero de 2001, p. 3. El título de tapa de la edición de *Clarín* del día consignaba “Jubilaciones: el PJ busca más votos del Frepaso”, poniendo de manifiesto la envergadura del conflicto político partidario latente en el seno de la coalición gobernante, en virtud de la amenaza de derogación que pesa sobre el decreto, y que podría concretarse parcialmente en la sesión de la Cámara de Diputados del 2 de marzo de 2001. Cf. además: nota “Halcones y palomas en la reforma previsional”, *Diario Pá-*

sa escrita. Pues es esa misma urgencia la que –sin apelar a la recuperación de aportes y recursos financieros previamente resignados en beneficio de agentes y sectores del capital que operan en el orden nacional–, hace de la socialización de la pobreza que tendería a propiciar el reemplazo de la Prestación Básica Universal (PBU) por una Prestación Básica Suplementaria decreciente pautaada en el nuevo régimen, el rostro herético de una “necesidad” cuya legitimación parece hoy improbable por vía del tratamiento parlamentario de las medidas.

Para decirlo en términos más concretos y específicos: los funcionarios de las áreas gubernamentales directamente comprometidas (los ministerios de Trabajo y de Economía) en la elaboración del proyecto de reforma del sistema de seguridad social convertido en decreto de necesidad y urgencia por el titular del Ejecutivo, argumentan las virtudes del nuevo régimen previsional poniendo de relieve el carácter presuntamente “inclusivo y más equitativo”⁸¹ de la reforma dispuesta, y aluden en particular la singular “redistribución” de que es objeto la PBU según niveles de haberés jubilatorios y edad de los beneficiarios. Sin embargo, parece difícil que el nuevo régimen pueda llegar a ser más incluyente en términos sociales si, como parece ser el caso, se basa sólo en criterios de ahorro fiscal no compensado con aportes de otras fuentes, o en la recuperación de lo perdido en la reforma previa del sistema, y pivotea en la eliminación de garantías.⁸² Pues la contra-

gina 12, Buenos Aires, 6 de enero de 2001, p. 8; G. Ybarra, “Oposición a los cambios jubilatorios. En el Senado también quieren derogar la reforma previsional”, *Diario La Nación*, Buenos Aires, 7 de enero de 2001, p. 8; J. Morales Solá, “El poder, las palomas y los halcones”, *Diario La Nación*, 7 de enero de 2001, p. 23; nota “Chacho más flexible con la reforma previsional. Cómo no derogar el decreto”, *Diario Página 12*, Buenos Aires, 13 de enero de 2001, p. 5.

81. En términos similares se plantea un reciente posicionamiento público de dos legisladores nacionales de la UCR que afirma que “la reforma que se decretó es en un 95% positiva”, y que apunta a “lograr en el Congreso el consenso necesario cuando deba ser ratificada”, asumiendo que “esta reforma –a pesar de que produce un fuerte cambio en el Sistema de Seguridad Social– aparece como una condición más para el blindaje”. E. Santin, L. Moreau, “La reforma previsional es solidaria y progresista”, *Diario Clarín*, Buenos Aires, 12 de enero de 2001, p. 23. (Destacado en el original).
82. Al margen de la oposición partidaria, el decreto presidencial ya ha sido objeto de cuestionamiento por parte del ombudsman de la Tercera Edad, cuyos principales reparos y objeciones específicas advierten que el mismo “afecta derechos adquiridos” y “fomenta el aumento encubierto de la edad jubilatoria de la mujer”. *Diario Clarín*, Buenos Aires, 5 de enero de 2001, p. 3. El ombudsman se cuenta entre quienes recientemente han promovido diversas presentaciones judiciales encaminadas a “frenar la implementación del nuevo régimen previsional”; con referencia al fin de su recurso judicial, Eugenio Semino adelantó: “Estamos haciendo un planteo de inconstitucionalidad por el método utilizado que es el decreto de necesidad y urgencia”. Cf. nota “Presentación judicial contra el decreto previsional. Otro frente para el Gobierno”, *Diario Página 12*, Buenos Aires, 6 de enero de 2001, p. 9.

partida del crédito acordado por los organismos financieros internacionales a la Argentina es el conjunto de medidas tendientes a asegurar que “el estado pagará menos en jubilaciones y sueldos públicos”, garantizando así el cumplimiento con los servicios de la deuda. Según fuentes del ministerio de Economía, “solamente los cambios en las jubilaciones representan un ahorro para el estado de unos 4.500 millones de pesos en los próximos 10 años”.⁸³

Al respecto, cabe recordar que múltiples, (y decisivas a mediano y largo plazo en materia financiera), fueron las consecuencias de la reforma previsional aprobada en 1993, a instancias del proyecto oficial del menemismo (que desde mediados de 1992, en medio de una dilatada serie de marchas y contramarchas, conoció varias versiones) dirigido a implementar un sistema de capitalización individual que promovía la ruptura con los principios tradicionales de la Seguridad Social, instituyendo las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP) como sociedades anónimas a cargo de la administración de los fondos de capitalización en la Argentina. La pérdida de recursos por parte del estado, que deja de percibir “la totalidad de los aportes jubilatorios, que oscilaban entre 3.500 y 4.000 millones de dólares”,⁸⁴ parcialmente transferidos a las AFJP, comporta evidentemente una de las mayores implicaciones de la reforma precedente en términos del financiamiento del sistema.⁸⁵

83. I. Bermúdez, “Señales para los mercados”, *Diario Clarín*, Buenos Aires, 31 de diciembre de 2000, p. 17 (destacado en el original).

84. Cf. G. Alonso, *op. cit.*, pp. 595–626 (p. 605). Por otra parte, de acuerdo a estimaciones difundidas recientemente, y cuyas magnitudes cabría corroborar, “a partir de la reforma (de 1993), el Gobierno pierde de recaudar \$ 4.500 millones anuales, que van a las AFJP”, J. Nudler, “Todo lo que debería hacer el Gobierno, pero no hará”, *Diario Página 12*, Buenos Aires, 13 de enero de 2001, p. 10. Según esta misma fuente, es el desfase entre el déficit de la Seguridad Social, estimado originalmente (en 1994) en \$ 500 millones para el año 2000, y que “superó los \$ 7.000 millones porque fallaron todas las proyecciones (crecimiento, empleo, salarios y evasión de aportes)”, lo que explicaría las razones fiscales de la nueva reforma y el recorte de la PBU que ésta practica. A este respecto cf. n. 85, *infra*.

85. Para una mirada al futuro a este respecto, cabría considerar las proyecciones del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones, realizadas por la Superintendencia de Administradoras de Fondos de Jubilaciones y pensiones (SAFJP), y elaboradas (efectuando algunos ajustes en las proyecciones originales) en función de escenarios alternativos a fin de analizar la evolución del sistema previsional, a partir de supuestos acerca de determinadas variables: “el funcionamiento del marco legal (vigencia de la *Ley 24.241*), la evolución de la tasa de actividad, la de desocupación, la cantidad de aportantes, el porcentaje de trabajadores asalariados, la elección del régimen de capitalización, la evolución de los salarios, la tasa de contribución patronal, etcétera”. En tal sentido, cuatro escenarios alternativos (todos los cuales experimentan una evolución negativa) aparecen descriptos en E. Roca, J. M. Moreno, *op. cit.* p. 35. Es de destacar que “los porcentajes proyectados de cobertura previsional de estos escenarios oscilan

En las condiciones antes descriptas, probablemente el proyecto de reforma no resistiría sin cambios la prueba de la vía más democrática y republicana de tratamiento. Una vía que bajo ciertas circunstancias, desplazado el proceso de la política hacia el ámbito del Parlamento, suele ser también más deliberativa y, frente a ciertas urgencias del sector externo –habida cuenta de los requerimientos de reforma estructural imperativos–, es sin duda menos expeditiva que el “decretismo” y puede incluso entrañar límites al “mandatismo”⁸⁶ al que ha recurrido con frecuencia el estilo tecnocrático de gestión de las reformas orientadas al mercado.

Pero quizá sería preciso considerar estas preocupaciones institucionales y políticas con mayor distancia, situándolas en una perspectiva de reflexión y comprensión más amplia, que aún dificulta la inmediata proximidad de los procesos bajo análisis. Es a ese fin, no obstante, que cabe analizarlas en relación con varias de las transformaciones mayores de nuestro tiempo. Por un lado, las que en medio de los procesos de desestructuración social que promueven la metamorfosis de las identidades colectivas, la desafiliación y el ascenso del “individualismo negativo”,⁸⁷ hacen que la política se vea desacreditada como práctica potencialmente transformadora del orden social. Por otro, las que bajo el peso de inéditos condicionamientos, como los vinculados a la endogeneización de la presión externa que comporta la presente modalidad de inserción internacional de la economía –contexto en el que se inscribe la aplicación de las políticas de ajuste de segunda generación, que conllevan desregulación y liberalización–,⁸⁸ coadyuvan para que

entre 34% y 47% en el año 2050, sensiblemente menores que los niveles iniciales de 1995 (59%)”, que era el punto de partida de todos los escenarios; razón por la cual los autores invitan a “preguntarse si la contrapartida de esta reducción de los niveles de cobertura o incrementos de los niveles de desprotección requerirá modificaciones en la asignación de recursos públicos a fin de financiar políticas compensatorias como la cobertura vía beneficios no contributivos”, (p. 38, el destacado es nuestro).

86. El término hace referencia al procedimiento mediante el cual “el bloque de legisladores oficialistas asegura el mero refrendo de las iniciativas del gobierno”, cuando el Ejecutivo, no pudiendo disponer del recurso del decreto, cuenta con mayoría en el Parlamento. Junto con el “decretismo”, el “mandatismo” configura uno de los dos estilos hiperpresidencialistas frecuentemente implementados en la gestión de las reformas neoliberales, definido por Bresser Pereira y otros, *Economic Reforms in New Democracies: A Social-Democratic Approach*, Cambridge, Cambridge University Press, 1993, citado por G. Alonso, *op. cit.*, pp. 595–626 (p. 623).

87. Cf. R. Castel, *op. cit.*

88. En efecto, esas políticas se aplican bajo el peso de una exigencia externa de nueva índole, que ha pasado a ser estructural desde la crisis de la deuda (1982) y que se “endogeneiza”. En tal sentido, “importantes desajustes fiscales y monetarios (...) son la consecuencia directa del peso incrementado de una exigencia externa estructural, nuevo dato resultante de las transferencias financieras necesarias para hacer frente a la deuda externa”. E. L. Miotti, “Argentine: de la crise de la régulation à la régulation de la crise”, en: F. Nicolas, L. Krieger Mytelka (bajo la dirección de), *L’Innovation, clef du déve-*

el ejercicio de la democracia, volviéndose aparentemente ajeno al problema de la distribución y a la búsqueda de justicia, tiende a desvincularse de la resolución de cuestiones sustantivas.⁸⁹

Es en ese horizonte problemático que –nos parece– tienden a delinearse las nuevas coordenadas de la cuestión social y se plantea hoy con dramática urgencia la calidad del vínculo y la cohesión social, en el seno de una sociedad nacional en la que el debate político en torno al estatuto del trabajo asalariado y los derechos sociales y su entidad práctica⁹⁰ debe aún dar muestras de que no ha sucumbido al espiral de la regresión social.

RESÚMEN

Apelando a una serie de postulados e hipótesis del enfoque macroeconómico de la regulación y a otros aportes que permiten actualizar sus implicaciones sociológicas, este artículo presenta un esbozo de análisis estructural de la crisis y mutación del modelo de protección social “universalista” emergente en la Argentina contemporánea. Dicho análisis tiende a situar en perspectiva histórica la evolución conjunta de los instrumentos de regulación de la fuerza de trabajo y las modalidades de intervención social del estado clásicamente asociadas al salario indirecto, hoy objeto de las transformaciones institucionales mayores que acontecen en el seno de la sociedad salarial.

El enfoque así privilegiado propone una interpretación conceptual del cambio de paradigma que implicaría el pasaje del “universalismo” restringido a la focalización “compensatoria”, en virtud de las metamorfosis que experimentan la relación salarial y las formas institucionales del estado, tras la crisis del modo de regulación monopolista vigente en el país hasta la puesta en tela de juicio del modelo de acumulación basado en una estrategia de desarrollo industrial “mercado-internista”. Régimen a cuyo agotamiento se vinculan varios de los principales emergentes de la desarticulación del patrón inspirado en el Estado de Bienestar en el contexto de la sociedad argentina, con las implicancias sociales y políticas que derivan del aumento de las necesidades insatisfechas del margen también creciente de sectores sociales que requieren de la intervención estatal para poder resolverlas.

Este encuadre postula la necesidad de una perspectiva de análisis relacional que, a la luz de las tendencias de largo plazo, contribuya a explicar las nuevas coordenadas de la

moppement. Trajectoires des pays émergents, París – Milán – Barcelona, Masson, col. “Travaux et recherches de l’IFRI”, 1995, cap. 4, pp. 193–246 (p. 228; traducción propia).

89. C. Castoriadis, “La democracia como procedimiento y como régimen”, *Ciudadanos sin brújula*, México D.F., Ediciones Coyoacán, 2000, pp. 143–166.

90. Con referencia a una perspectiva regulacionista sobre el tema, cf. M. Aglietta, “Le capitalisme au tournant du siècle. La théorie de la régulation à l’épreuve de la crise”, postface a *Régulation et crises, du capitalisme*, París, Ed. Odile Jacob, col. “Opus”, 1997, pp. 413–477.

cuestión social. Por un lado, habida cuenta de las consecuencias regresivas de las políticas de ajuste sobre las condiciones de empleo, de vida y reproducción social de amplios sectores, que se traducen en el aumento del desempleo y la pobreza, en el auge de las dinámicas de precarización y en la difusión de fenómenos de desestructuración social desde hace más de una década. Por otro, intentando comprender los mecanismos por los cuales las reformas institucionales *market oriented* de los años noventa tenderían a acentuarlas, y los determinantes de la continuidad de una estrategia que profundiza el rumbo de la liberalización y conlleva la retracción de las formas institucionales de regulación y protección social precedentes, bajo el peso renovado de la presión financiera externa que ha tendido a endogenizarse, volviéndose estructural.

ABSTRACT

This paper presents an outline of the structural crisis and mutation of the "universalist" social protection model in contemporary Argentina by using a number of macro-economic postulates and hypotheses of regulation along with other elements that update their sociological implications. This analysis tends to provide a historical perspective for the joint development of the instruments regulating the labour force and the State's social intervention methods traditionally associated with the indirect wage, currently subject to major institutional transformations within the wage society.

This approach proposes a conceptual interpretation of the paradigmatic change from restricted "universalism" to a "compensatory" focus, as a result of the metamorphoses in the wage relationship and the State's institutions after the crisis in monopolistic regulation in force in the country until the accumulation model based on an "internist market" industrial development strategy began to be questioned. A regime connected with several of the main results of the de-articulation of the Welfare State pattern in the Argentine context, with the social and political implications of the increase in unsatisfied needs among the growing marginal social sectors who require state intervention to resolve them.

This framework postulates the need for a relational analysis which, in the light of long term trends, will contribute to explaining the new co-ordinates of the social issue. On the one hand, taking into account the regressive effects of the stringency policies on the employment, living and social reproduction conditions of broad sectors, reflected in increased unemployment and poverty, greater instability and the spread of social de-structuring phenomena for over a decade. On the other hand, attempting to understand the mechanisms by which the market oriented institutional reforms of the nineties tended to accentuate them and the factors that determined continuity of a strategy which deepens liberalisation and means the retreat of the preceding institutional modes of regulation and social protection, under the renewed external financial pressure that has tended to become endogenous and therefore structural.