

Intervención del estado y relación salarial en la Argentina. Un enfoque institucionalista a propósito de la globalización y de una recomposición regresiva*

Susana Peñalva**

1. *En torno al proceso de mundialización de la economía y sus consecuencias sociales e institucionales*

Desde comienzos de los años noventa, con la afirmación de las tendencias a la internacionalización de la economía evidenciadas por la mundialización de los mercados y el peso acrecentado de las entidades financieras, que –constituyéndose en árbitros de un sistema de poder transnacional– deciden cada vez más acerca de la “aceptabilidad” de las políticas estatales de los gobiernos nacionales, se ha transformado profundamente el orden social y político prevaleciente hasta entonces. En la actualidad, pareciera que las fuerzas del mercado definen los límites de la política; los distintos países se ven obligados a perseguir la competitividad internacional de su economía y aumentar el nivel de sus exportaciones.¹ En el marco más amplio delimitado por esas circunstancias, aparecen modificadas las propias representaciones sociales relativas a las relaciones entre el estado y el mercado y

* Una primera elaboración de los ejes de discusión en torno a esta temática fue objeto de una ponencia en el Coloquio Internacional “Formas y dinámicas de la exclusión en las sociedades contemporáneas: injusticia y discriminación”, que se celebró en París del 23 al 26 de junio de 1997, organizado por la Universidad de París VII-Denis Diderot y la Universidad de Pittsburgh, con el apoyo del Programa MOST/UNESCO y de la Maison des Sciences de l’Homme.

** Investigadora miembro del CONICET en el Centro de Estudios Urbanos y Regionales (CEUR)-CEA/UBA (Argentina); investigadora asociada al laboratorio Cultures et Sociétés Urbaines (CSU)/CNRS-IRESCO, París.

1. Véase R. Boyer y D. Drache, “Introduction”, R. Boyer & D. Drache (dir. publ.) *States Against Markets. The Limits of Globalization*, Londres-Nueva York, Routledge, Innis Centenary Series, 1996, pp. 1-30.

el modo de inserción de las economías nacionales en el escenario internacional. Un concepto único, el de “globalización”, parece poder abarcar toda esta intensa actividad, muy diversificada.

La globalización de la economía, considerada como uno de los dos fenómenos que caracterizan a nuestra época (siendo el segundo la revolución tecnológica internacional), es, según otros autores, un proceso que “hace depender la riqueza de las naciones, empresas e individuos, de movimientos de capital, de cadenas de producción y distribución y de unidades de gestión que se interrelacionan en el conjunto del planeta, socavando por tanto la especificidad de un determinado territorio como unidad de producción y consumo”.² Al margen de los usos diferenciados del concepto de globalización y de la pluralidad de enfoques del fenómeno de la internacionalización que se encuentran en las numerosas publicaciones académicas contemporáneas sobre el tema, el empleo cada vez más difundido de esta noción en un discurso general –transmitido en particular por los medios de comunicación– remite a esas herramientas de usos múltiples cuya utilidad estriba paradójicamente en la elevada ambigüedad de los “significantes vacíos”: palabras y términos que, sin embargo, no circulan gratuitamente sin suscitar a menudo un debate explícito al respecto.³

Así es como, a raíz de una gran transformación de las representaciones de las relaciones entre lo económico y lo político, de la función de los mercados y de las formas de intervención de los poderes públicos, el concepto de globalización, al igual por lo demás que las nociones de gobierno, “governabilidad”, concertación, sostenibilidad, relaciones de colaboración y administración compartida se ha abierto camino, en los últimos años, prácticamente en todo el mundo. La amplia difusión reciente de muchas de esas nociones (que en general evocan desafíos en juego en la implementación de políticas públicas, reflejando preocupaciones en

2. J. Borja y M. Castells, *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*, UNCHS/Habitat II, Estambul-Ajuntament de Barcelona, 1996, 2 vol., 318 págs. (p. 9, vol. I).

3. A través de la circulación y de los “préstamos” entre diversas lenguas, que permiten poner en evidencia el fenómeno de la rápida difusión mundial que experimentan actualmente ciertas nociones y vocablos no deja de tener interés para una investigación comparativa que se diera por objetivo aprehender las formas y los mecanismos de elaboración de las representaciones dominantes, mediante estas formas de designación y enunciación de las cuales parece depender en gran medida la producción de un sentido común capaz de acordar cierto grado –a veces amplio– de aceptación y reconocimiento colectivo. Tal enfoque permitiría en efecto abordar bajo otro ángulo –por ejemplo, a través del estudio del sistema clasificatorio que es el lenguaje, y de las prácticas lingüísticas asociadas a diversos registros de lengua (académico y técnico-administrativo)– algunas de las dinámicas sociales que dan forma y entidad a la globalización en tanto fenómeno cultural e ideológico. Esto último, en especial, con relación a la dimensión “homogeneizante” y “uniformadora” que se le atribuye a menudo a este proceso en el marco de visiones y representaciones que –tal vez legítimamente– merecerían ser interpretadas como parte esencial de su construcción discursiva.

materia de estrategias de gestión destinadas a hacer frente a las grandes tensiones que a menudo se asocian a la mundialización) se asemeja al derrotero de algunos conceptos que, a veces, en las ciencias sociales, experimentan “una carrera similar a la de los productos de gran consumo. [...] Cuanto más vago es el concepto, más posibilidades tiene de contentar a muchos y, por ende, de tener un éxito acompañado de una pérdida completa de definición”.⁴

Ahora bien, más allá de estas consideraciones en las que se toman en cuenta las modalidades de construcción de las representaciones en términos de globalización que difunde un discurso ideológico hegemónico, nos interesan, sobre todo aquí, las principales repercusiones y consecuencias institucionales de este proceso de internacionalización creciente de las economías y de los intercambios al cual preferiremos referirnos en términos de mundialización. Nuestro interés en este sentido responde a una razón precisa: analizar, en el marco de las estrategias encaminadas a redefinir cabalmente el rol económico y social del poder público, las dimensiones nacional e institucional de las mutaciones estructurales en curso, así como la dinámica que induce un cuestionamiento de los compromisos sociales, en particular por lo que se refiere a la vinculación entre la relación salarial y la intervención del estado. Estas dos formas institucionales constituyen –como se verá más adelante– los dos núcleos analíticos de nuestra investigación con respecto al caso argentino, en cuyo tratamiento damos prioridad a una perspectiva de investigación regulacionista.⁵

En la medida en que integran el conjunto de los puntos de vista en los que nos basaremos para elaborar nuestra propia óptica analítica, nos remitiremos a las interpretaciones emblemáticas del modo en que se tiende a caracterizar el fenómeno de la mundialización, en especial cuando se trata de destacar sus repercusiones políticas. En una primera apreciación, uno podría limitarse a señalar –sobre la base de los análisis contemporáneos que así lo constatan– que “la mundialización *está redefiniendo* la función del estado-nación como administrador efectivo de la economía nacional”.⁶ No obstante, hay que reconocer que, a juicio de otros analistas, el proceso tiene aún más consecuencias, societales y políticas: “de he-

4. P. Le Galès, “Introduction. Les réseaux d’action publique entre outil passe-partout et théorie de moyenne portée”, en: P. Le Galès y M. Thatcher, *Les réseaux de politique publique. Débat autour des policy networks*, París, L’Harmattan, col. “Logiques politiques”, 1995, pp. 13-28.

5. Con respecto al enfoque económico de la regulación –que su discurso, empero, se propone profundizar y ampliar– B. Théret propone un marco de análisis teórico de las interacciones entre el estado y la economía centrado en la relación salarial y las formas estructurales conexas del estado benefactor, tomando en consideración la diversidad de las “configuraciones nacionales de lo social” en el contexto europeo (“Esquisse d’une conception topologique et régulationniste de l’interdépendance entre le rapport salarial et l’Etat-providence”, *Cahiers du GRETSE*, n° 11, Montreal, Universidad de Montreal - Universidad de Quebec en Montreal, diciembre de 1992).

6. *Ibidem*, p. 1 (traducción propia; el subrayado es nuestro).

cho, la globalización resultante de la mundialización de los mercados económicos y de la desregulación paulatina, del avance de la democracia liberal, de la transformación de las relaciones entre producción y trabajo y del desarrollo de las nuevas tecnologías de la información, no impide que el estado siga cumpliendo su función en tanto administrador de territorios, espacios y poblaciones”.⁷ Además, la noción se aborda desde otros ángulos discursivos y se presenta con otros matices normativos:

“La globalización *exige una revisión* del papel del estado en cuanto a la gestión de sus territorios y recursos, a fin de que éste no sea simplemente una estructura que administra la sociedad civil al mínimo, sino también una fuerza política capaz de programar la globalización en función de prioridades sociales y económicas. [...En efecto,] básicamente, los procesos de globalización crean nuevas formas de integración y estimulan la competencia entre los agentes económicos y sociales. Sin embargo, la globalización también conduce a nuevas formas de exclusión debido al aumento del desempleo y al empleo precario, a la falta de servicios sociales y redes de seguridad suficientes, y a una cultura consumista inviable a largo plazo; exclusión, asimismo, del proceso de toma de decisión en materia de políticas [...]”⁸

Precisamente, el debate internacional sobre las formas y la dinámica de la exclusión que operan en las sociedades contemporáneas brinda, a nuestro juicio, la posibilidad de centrar la atención en la especificidad y la complejidad social de los procesos generadores de este fenómeno que se producen en distintos campos. En el marco de esos procesos, el resurgimiento de la cuestión social es un elemento clave, por las siguientes razones:

a) Desde hace más de diez años, la protección social, esto es, el conjunto de los instrumentos y mecanismos creados para asegurar la regulación y reproducción de la fuerza de trabajo –en el seno de gran parte de las sociedades capitalistas contemporáneas– a través del salario indirecto, se ha convertido en un sector prioritario de reforma (social y política), cuyas motivaciones profundas rebasan el problema de las dificultades financieras meramente coyunturales. Figuras de una serie de dispositivos estatales paulatinamente instaurados a lo largo de un proceso histórico que experimentó un auge en la segunda posguerra, numerosos sistemas nacionales de protección social son ahora objeto de un profundo cuestionamiento que concierne a las distintas instituciones establecidas en el pasado, fruto de la cristalización de los compromisos sociales resultantes de las luchas sociales y políticas relativas a la conquista de derechos.

b) En este contexto, sería útil comprender y conceptualizar, a nuestro juicio, lo que se ha definido y denunciado a menudo como la “dimisión” o la “retirada del

7. “Globalización y urbanización. Una inquietud de MOST”, *Boletín de MOST*, 6/7, Gestión de las Transformaciones Sociales/UNESCO, junio de 1996, pp. 15-16 (traducción propia).

8. *Ibidem*, p. 15 (traducción propia; el subrayado es nuestro).

estado” de sus funciones llamadas “sociales”⁹, como proceso de mutación —ciertamente sustancial, al punto que se trata, en ciertos casos, de reducir el papel del estado al mínimo— de las modalidades y los instrumentos anteriores de intervención social del estado. Desde este punto de vista, la cuestión de la reforma de distintos aspectos del sistema público de protección social se debería considerar en relación estructural con el fenómeno que otros analistas han caracterizado recientemente en términos de *debilitamiento de la condición salarial*. La comprobación de este “debilitamiento” remite a un nuevo análisis de “la cuestión social” que, debido a la dinámica de crisis y mutación decisiva que experimenta la relación salarial, se plantea ahora de otro modo. La importancia de esta metamorfosis emana del hecho de que “el sistema salarial [había...] llegado a estructurar casi toda nuestra formación social”.¹⁰

Ahora bien, si la internacionalización de las economías es hoy en día un fenómeno innegable, que se traduce en una intensificación de los intercambios de mercancías y flujos financieros, una difusión de las tecnologías, etcétera, si afecta incluso a los estilos de vida, en la medida en que los patrones culturales estadounidenses tienden a adquirir un carácter universal, ¿significa ello que esas economías y esas sociedades se hallan confrontadas con idénticos desafíos? Frente a esta pregunta, cuya pertinencia parece indiscutible, quisiéramos avanzar —en el sentido propuesto por quienes temen que esa difusión generalizada no esté disimulando o encubriendo en realidad “la persistencia de formas diferentes del vínculo social y del modo de regulación”,¹¹— procurando demostrar por qué y cómo, en muchos aspectos, a la hora de la “globalización” que pretende ser “convergente”, conviene reconsiderar el peso de la historia y las especificidades institucionales en las que se fundan trayectorias nacionales distintas, y no es tarea fácil...

2. *Exclusión y vínculo social: ¿de la “fractura social” a la regulación de las “disfunciones sociales”?*

En gran parte de las publicaciones contemporáneas de ciencias sociales que recurren a la noción de exclusión se tiende a presentarla como si fuera uno de los corolarios de un “estado de hecho”: el del aumento de la pobreza, que acompaña a la crisis económica y que se considera —en especial desde los años 1980— como un factor de fractura social y, por ende, como fuente principal de inestabilidad política. Así, la pobreza es para muchos un fenómeno que es preciso medir —y, sobre

9. Véase P. Bourdieu, “La démission de l’État”, en P. Bourdieu (dir. publ.), *La misère du monde*, París, Ed. du Seuil, col. “Libre examen”, 1993, pp. 219-228.

10. R. Castel, *Les Métamorphoses de la question sociale. Une chronique du salariat*, París, Fayard, col. “L’espace du politique”, 1995, p. 385.

11. “Rencontre avec Robert Boyer : Peut-on finir avec la crise?”, entrevista realizada por S. Allemand, *Sciences humaines*, n° 60, abril de 1996, pp. 28-33 (p. 32; traducción propia, el subrayado es nuestro).

todo, "cifrar"— y tratar mediante medidas concretas de "lucha contra la exclusión", comúnmente destinadas a atenuarla o aliviarla¹². Desde este punto de vista, corre el riesgo de convertirse en un hecho social cosificado. Esto se puede ilustrar en parte mediante los debates relativos a las formas que reviste el fenómeno (pobreza estructural, nueva pobreza), así como los instrumentos estadísticos, en especial los umbrales (de indigencia, de pobreza) y los indicadores (tipo de necesidades insatisfechas) que se utilizan para medirlo. Se olvida con demasiada frecuencia que la pobreza es siempre relativa: se es pobre en relación con quienes no lo son; ello depende globalmente de una norma que se establece socialmente y de los niveles de equidad/inequidad prevalecientes en la sociedad. Asimismo, se suele soslayar que cuando se formulan planteamientos, recomendaciones y estrategias en términos de exclusión y de pobreza, está implícita una construcción social, que comprende representaciones sociales y cuestiones político-institucionales en juego en relación con una situación que plantea problemas.¹³

Las soluciones propugnadas frente al problema llamado "de la exclusión" y las modalidades propuestas para tratar "la pobreza" corresponden, por consiguiente, a un estado de la cuestión social y constituyen respuestas políticas a la misma.¹⁴ Se traducen a menudo en la aparición de nuevas formas de intervención social y en la instauración de nuevos dispositivos de política social "focalizados", dirigidos a grupos particulares de población: categorías de individuos u hogares que se consideran en situación de riesgo social o vulnerabilidad, o bien grupos considerados "en situación difícil" (dificultad de inserción social y ocupacional). Se conciben y aplican entonces políticas llamadas *de compensación social* como una forma de

12. Véase por ejemplo: Banco Mundial, *Política urbana y desarrollo económico: un programa de políticas para el decenio de 1990*, Washington D.C., BIRF/Banco Mundial, 1991. El "alivio de la pobreza urbana" era de hecho uno de los temas centrales del nuevo programa, formulado por el organismo a comienzos de la década como una estrategia para los países en desarrollo, haciéndose eco de las recomendaciones del *Informe sobre el desarrollo mundial 1990*.

13. Véase M.-C. Lavabre (coord.), "L'exclusion. Constructions, usages, épreuves", *Politix. Travaux de science politique*, n° 34, París, Presses de Sciences Po, segundo trimestre de 1996. Acerca de la genealogía de la exclusión como "categoría cognoscitiva", véase en particular el artículo de E. Didier, "De 'l'exclusion' à l'exclusion", publicado en ese mismo número, pp. 5-27.

14. Para una crítica argumentada de los enfoques que informan a menudo las recomendaciones de los organismos internacionales y que preconizan la necesidad de "reformas estructurales tendientes a liberalizar fuertemente la economía y a recentrar la intervención del estado en sectores no mercantiles, sin proceder a una previa redistribución de ingresos", véase el artículo de P. Salama, "Las nuevas causas de la pobreza en América Latina", publicado en este mismo número de *Ciclos*; trabajo en que el autor examina los factores económicos que actúan sobre la pobreza, su extensión, su intensidad y sus formas, al tiempo que analiza "la fragilidad de las soluciones puestas en práctica en el contexto latinoamericano de los años noventa".

respuesta social y política a las “disfunciones” resultantes de las tensiones sociales generadas por el deterioro del mercado laboral y el debilitamiento de los vínculos sociales. Según algunos analistas para quienes esos dos procesos constituyen las líneas de fractura a las que están vinculadas las nuevas formas de la pobreza en Francia, esas intervenciones sociales compensatorias representan un “modo de regulación” del vínculo social.¹⁵ En este sentido, parecería que el afán de “regular” las tensiones emergentes en las sociedades modernas de este fin de siglo XX es una de las características dominantes de esta filosofía de la acción pública, ampliamente difundida desde fines de los años ochenta.

En este artículo proponemos distanciarnos de este planteamiento, a fin de matizar y redefinir un punto de vista cuyo sesgo parece provenir de una falta de perspectiva. Teniendo en cuenta las reformas y mutaciones estructurales que se están llevando a cabo en la Argentina, deseamos dar prioridad a un enfoque genético que permita comprender —mediante la combinación de distintas lógicas correspondientes a una interacción compleja entre lo económico y lo político— cómo los fenómenos designados como *la pobreza* o *la exclusión* se producen socialmente, en virtud de procesos específicos de diferenciación social y polarización en materia de ingresos estructuralmente asociados a una nueva metamorfosis de la sociedad salarial en la que la retirada del estado y la flexibilidad laboral configuran dos aspectos centrales, que es preciso analizar bajo una óptica relacional.¹⁶ En este sentido, es difícil concebir sus consecuencias como la expresión de meras disfunciones que sería menester regular a posteriori.

15. Véase S. Paugam, *La Société française et ses pauvres. L'expérience du revenu minimum d'insertion*, París, P.U.F., col. “Recherches politiques”, 1993.

16. De particular interés y afinidad con este punto de vista resultan los interrogantes que plantea y a los que busca dar respuesta en su libro más reciente Alain Lipietz, con referencia al caso francés: “ Cuando se habla de la *exclusión*, ¿se habla de un resultado (los excluidos), o de un proceso, continuado, que *excluye* a aquellas y aquellos que creían haber encontrado un “lugar”, por incómodo que fuera? O [formulándolo de otra manera] [...] ¿se trata de una “fractura social” (que deja en el fondo un residuo) o de una “desgarradura” que asciende, que amenaza personalmente a la mayoría de los habitantes de este país, a la mayoría de los asalariados? Si no se observan bajo una misma mirada los dos aspectos de un mismo fenómeno, se corre el riesgo de oponer los “excluidos” a los “explotados” [...] para el mayor provecho de quienes no son ni lo uno ni lo otro. [...] Para ver conjuntamente los dos aspectos, propongo la imagen del reloj de arena. *Sociedad en forma de reloj de arena*: economistas de los países anglosajones, ya mucho más avanzados que nosotros en el camino de la brasilenización, concibieron esta imagen para designar la polarización de ingresos entre una minoría de ricos, que ganan mucho, y una mayoría de pobres, que ganan poco, mientras se funde la porción de las “clases medias”. Pero este modelo es aún más elocuente cuando uno se pone en el lugar de los granos de arena, justo encima del cuello del reloj de arena. “¿Cuándo llegará mi turno? ¿Y mis hijos?”: tal fue la sensación inicial de los huelguistas de diciembre de 1995 ”. A. Lipietz, *La Société en sablier. Le partage du travail contre la déchirure sociale*, París, Éd. La Découverte, 1996. (pp. 11-12; traducción propia, subrayados en el original).

3. *El resurgimiento de la cuestión social en Argentina: reformas estructurales, cuestionamiento de los compromisos sociales y objetivos políticos*

Desde fines de los años ochenta el resurgimiento de la cuestión social ha estado vinculado a la expansión de la pobreza, que afecta a nuevos grupos de población y acentúa la diferenciación y la heterogeneidad social en una misma sociedad. Estos fenómenos están en gran medida relacionados con dinámicas de precarización y “desafiliación” que resultan de las profundas transformaciones del mercado de trabajo, que en un contexto estructural signado por la desocupación y el subempleo implica para muchos dificultades persistentes de inserción laboral. Dichas dinámicas se agravan en el marco de los procesos de reestructuración económica en cuyo marco se adoptan nuevas tecnologías de producción industrial y políticas de despido de mano de obra que entrañan graves consecuencias sociales. En el caso de la Argentina, estos procesos traen aparejado un cuestionamiento de los compromisos que, otrora, habían institucionalizado en cierta medida el derecho al trabajo y –más ampliamente– codificado los derechos sociales de los trabajadores. En efecto, nuestra hipótesis es que éstas son mutaciones vinculadas a las dinámicas de crisis de los compromisos sociales institucionalizados en el marco de la sociedad salarial y de reforma de los sistemas de protección social establecidos en consecuencia. Están relacionadas con transformaciones que se están produciendo actualmente en el seno de distintas sociedades según modalidades cuya especificidad nacional y local, o aún sectorial, no se debería ignorar.

Basándonos en estudios que forman parte de una investigación en curso relacionada con la emergencia de esta problemática en el caso argentino,¹⁷ nos proponemos ilustrar esos procesos, a fin de destacar los cambios que se están produciendo en la configuración de la relación salarial y las modalidades de desvinculación del estado y de reestructuración de sus instrumentos de intervención social. Se trata de transformaciones esenciales que, por ser el fundamento de una grave degradación del mercado laboral y de las condiciones de acceso a la seguridad social, son ampliamente responsables de las dinámicas de precarización y

17. La investigación en curso, abordada a partir de un planteamiento en el que se utilizan en un nivel de análisis intermedio- determinados conceptos y categorías elaborados en Francia por la teoría de la regulación, se interesa en efecto por la articulación de las mutaciones socioeconómicas e institucionales que tienen importantes repercusiones en los modos de vida y en la gestión de las políticas sociales en el medio urbano. Gestión cuya implantación territorial –debido a la instauración de estas “nuevas” políticas en los planos de gobierno provincial o regional y, sobre todo, local– parece convertirse en una de las cuestiones en juego en el cambio de los modos de regulación y, en particular, en la transformación de las formas de intervención pública en el área social. Según nuestras hipótesis de trabajo, esas mutaciones se suceden en relación con las dinámicas de crisis de los compromisos sociales institucionalizados en el pasado, en el marco de la sociedad salarial; en esa crisis se origina la vasta reforma del sistema de protección social emprendida en el país desde la primera mitad de los años noventa.

pauperización de las que actualmente ya no están a salvo los obreros calificados y las clases medias. Dentro de ambas categorías hay amplios grupos sociales afectados por la insuficiencia de ingresos y la caída del poder adquisitivo del salario real. Además, estas transformaciones parecen autorizar una interpretación en términos de recomposición regresiva de esas dos formas institucionales complementarias –la relación salarial y la intervención del estado–; ello sería consecuencia de la crisis del modo de regulación global anteriormente vigente en el país.

Desde el punto de vista teórico esta interpretación se inspira en algunas de las novedades conceptuales del enfoque macroeconómico de la regulación,¹⁸ en particular, en aquellas que atañen a la articulación –y la complementariedad– de las formas institucionales a través de las cuales funciona *un modo de regulación*, es decir, un modo de ejecución de diversos procedimientos y comportamientos individuales y colectivos encaminados a reproducir las relaciones sociales, en el marco del régimen de acumulación prevaleciente en una formación social en un momento determinado. Con esta óptica, las dos recomposiciones fundamentales a las que nos referimos –que además están íntimamente relacionadas– corresponden en principio al campo analítico de una problemática regulacionista más amplia: la de la búsqueda de nuevos “arreglos” y ordenamientos institucionales con miras a una forma de resolución de la crisis de regulación antes mencionada. Al parecer, esta búsqueda supone una serie de modificaciones concretas y profundas –algunas probablemente irreversibles, al menos a mediano plazo–, no sólo en cada una de las formas institucionales consideradas, sino también con respecto a la jerarquía establecida entre ellas, en el marco de lo que se podría considerar a priori como un nuevo esquema de regulación de conjunto.¹⁹

18. A propósito de este marco de referencia teórico, véase en particular: M. Aglietta, “De *Régulation et crises du capitalisme à La Violence de la monnaie et au-delà*” (entrevista: T. Negri y otros), en: M. Aglietta y otros, *École de la Régulation et critique de la raison économique*, París, Futur antérieur - L'Harmattan, 1994, pp. 46-70 y en la misma obra: A. Lipietz, “De l’approche de la régulation à l’écologie politique : une mise en perspective historique” (entrevista: G. Cocco y otros), pp. 71-100, así como: B. Coriat “La théorie de la régulation. Origines, spécificités et perspectives”, pp. 101-152; R. Boyer, Y. Saillard (dir. pub.), *Théorie de la Régulation, l'état des savoirs*, París, La Découverte, col. “Recherches”, 1995. De especial interés, en virtud de su sentido de recapitulación teórico-histórica del enfoque de la regulación por parte de uno de los principales autores de esta escuela de pensamiento macroeconómico e institucional, resulta el postfacio titulado “Le capitalisme au tournant du siècle. La théorie de la régulation à l'épreuve de la crise”, incluido en la reciente reedición –a veinte años de su primera aparición– del libro fundador de M. Aglietta, *Régulation et crises du capitalisme*, París, Ed. Odile Jacob, col. “Opus”, nueva edición aumentada y corregida, 1997.

19. Nuestras hipótesis a este respecto son aún preliminares. El obstáculo metodológico, e incluso la resistencia al análisis que ellas plantean, se inscriben en la problemática de las condiciones de cambio de modo de regulación y, más precisamente, de las dificultades de pasaje de un modo de regulación a otro; cuestión cuya complejidad práctica y

En este contexto nos proponemos analizar algunas reestructuraciones socioinstitucionales directa o indirectamente relacionadas con la protección social, y que suponen un cambio de paradigma de intervención social del estado. Las distintas dimensiones, interrelacionadas, de este orden de procesos aportan un marco de referencia a nuestras hipótesis sobre la Argentina:²⁰

a) El sistema de protección social fundado en el seguro (régimenes de pensiones, subsidios familiares y régimenes de seguro médico; “obras sociales”) es cuestionado por la crisis del sistema tradicional de política social, que había procurado reproducir –si bien bajo modalidades específicas y con ciertas limitaciones y restricciones– el modelo del *Welfare State* (Estado benefactor). En este contexto, a comienzos del decenio de 1990 se iniciaron una serie de reformas estructurales: desregulación de las obras sociales que hacían las veces de seguridad social en la Argentina; transformación de un sistema público de jubilaciones y pensiones establecido según el régimen “de reparto”, en un sistema en que coexisten un régimen de reparto reformado y otro mixto, de capitalización privada obligatoria; modificación de la legislación del trabajo e introducción de la flexibilidad del mercado laboral que da lugar a una nueva codificación de la relación salarial (reducción de la estabilidad en el puesto de trabajo, nuevas formas de empleo a tiempo parcial destinadas a reducir los gastos de contratación y a facilitar el despido de la mano de obra, disminución de las responsabilidades del empleador en materia de accidentes laborales).

b) Esas reformas forman parte de los cambios relativos a distintos ámbitos e instrumentos de las políticas sociales y, más ampliamente, de las mutaciones que experimenta el antiguo paradigma de intervención social del estado. En este sentido, la crisis de ese modelo y, en particular, el cuestionamiento de las formas de intervención social del estado de inspiración universalista, se amplificó, en los últimos años, a causa del desequilibrio entre los recursos disponibles y los niveles de cobertura de los riesgos y necesidades sociales. Esta situación, vinculada a la reducción de los gastos del estado, se traduce en el deterioro de la calidad de los servicios y prestaciones, particularmente perceptible en los régimenes de seguridad social y de jubilaciones y pensiones, y en los sistemas públicos de salud y educación.

c) En este contexto surge la reestructuración de las modalidades y los instrumentos de intervención social del estado que se manifiesta, entre otras experien-

teórica ha sido destacada en ciertos desarrollos recientes del enfoque regulacionista. Véase J. A. Chartres, “Le changement de modes de régulation. Apports et limites de la formalisation”, en: R. Boyer, Y. Saillard (dir. pub.), *Théorie de la Régulation, l'état des savoirs*, op. cit., pp. 273-281.

20. Véase S. Peñalva, “Crisis y mutación del modelo de protección social ‘universalista’. Una aproximación al cambio de paradigma de intervención social del estado en términos de la teoría de la regulación”, 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, Ed. Nueva Visión - CEUR, col. “La investigación social”, 1996.

cias de reforma institucional, en la introducción e implementación –ya desde la segunda mitad años ochenta– de nuevos dispositivos de política social. La incorporación de esos dispositivos como nuevas formas de intervención social del estado se traduce, en particular, en la adopción de políticas focalizadas de “compensación social” con objetivos específicos. Son políticas más bien centradas en la asistencia y cuya gestión está a menudo descentralizada u organizada territorialmente; se conciben y aplican para compensar los efectos de empobrecimiento y desintegración social –cuya emergencia alcanza mayor visibilidad e impacto en el medio urbano– considerados como “costos sociales” del proceso de ajuste económico estructural.

Más allá de la vigencia y difusión de ese tipo de reformas de las políticas públicas en América Latina, cabe destacar su alcance singular en la sociedad argentina: un país intermedio (ni desarrollado, ni del Tercer Mundo), que experimentó una aplicación histórica de políticas sociales que lo hicieron aparecer como un ejemplo del *Welfare State*, pero que es actualmente víctima del peso de la mundialización y de la reestructuración económica que inducen la retirada del estado.

4. *Entre la mundialización de la economía y la localización de lo político... En busca del eslabón (nacional) perdido*

En el contexto del proceso de mundialización que se inició en los años ochenta, y que supone esencialmente que “los cambios económicos se caracterizan por una creciente interdependencia de las empresas locales y los mercados, los circuitos y centros de decisión financieros, los lugares de innovación y difusión tecnológica, cada vez más internacionales [...], la mayoría de los países experimentan una importante revalorización de la política local, en la medida en que las autoridades locales son promovidas a la categoría de protagonistas del cambio, tanto urbanístico como social y, sobre todo, económico”.²¹ Debido a esta dinámica, que en muchos casos –especialmente en el contexto europeo– trajo aparejados una transferencia de las responsabilidades y medios acrecentados merced a políticas institucionales de descentralización estatal, algunos análisis de las reestructuraciones iniciadas hace ya más de diez años detectaron muy pronto que la mencionada *mundialización de la economía* iba acompañada por una tendencia a la *localización de lo político*.²² Desde entonces, junto con el cuestionamiento del intervencionismo del estado –al cual han contribuido ampliamente la difusión y la receptividad que han encontrado los argumentos del pensamiento neoliberal a partir de los años ochenta–, también se ha avanzado en dirección a la “territorialización” o localización de la gestión de las políticas públicas.

21. E. Preteceille, “Paradoxes politiques des restructurations urbaines. Globalisation de l'économie et localisation du politique”, *Espace et sociétés*, n° 59, París, abril 1990, p. 5.

22. *Ibidem*.

Estudios elaborados a partir de distintos enfoques y campos disciplinarios, así como en horizontes y espacios muy variados, permiten destacar el interés primordial de este fenómeno y el modo paradójico en que los procesos de reestructuración que se producen actualmente en numerosos países plantean nuevos interrogantes y demandan respuesta a la investigación teórica en ciencias sociales, cuando se examinan simultáneamente sus dimensiones económicas y político-estatales.²³ Para recalcar el interés fundamental de estas reestructuraciones, es posible asociarlas, por un lado, a cambios estructurales en las relaciones entre lo económico y lo político, vinculados a la puesta en tela de juicio del papel del estado nacional y de varias de sus modalidades e instrumentos de intervención. Por otro lado, parece pertinente ponerlas en relación con la dinámica de transformación de los sistemas de representación que socializan a los individuos en el espacio social y la de los sistemas de referencia conceptual tanto de las élites de la función pública como de organizaciones sociales cada vez más diversificadas (desde los organismos de ayuda internacional a los comités de barrio, pasando por las organizaciones no gubernamentales, las asociaciones profesionales, etcétera).²⁴

El análisis de estas dos dimensiones de la cuestión representa, a nuestro juicio, un reto primordial de la investigación sobre las sociedades contemporáneas, tanto más importante cuanto que “la cuestión del nexo paradójico entre las transformaciones económicas y político-institucionales plantea un problema” a la hora de “proporcionar instrumentos de comprensión del problema en su conjunto”.²⁵ Desde este doble punto de vista, numerosos trabajos de investigación se interesan

-
23. Para un análisis pormenorizado sobre este tema, véase en particular: C. Pickvance & E. Preteceille (dir. publ.) *State Restructuring and Local Power. A Comparative Perspective*, Londres & Nueva York, Pinter Publishers, 1991; B. Jessop, “Post-Fordism and the State” en: A. Amin (dir. publ.), *Post-Fordism, A Reader*, Oxford, Reino Unido y Cambridge, Estados Unidos Basil Blackwell, “Studies in Urban and Social Change”, 1994, pp. 251-279; J. Peck y A. Tickell, “Searching for a New Institutional Fix: the After-Fordist Crisis and the Global-Local Disorder”, en: A. Amin, *op. cit.*, pp. 280-315.
24. Así por ejemplo, “la influencia del neoliberalismo sobre las políticas debe tomar vías más complejas que la simple designación de economistas liberales en los puestos de decisión política. [...] esta influencia no puede ser comprendida sólo a través de la circulación y de las trayectorias personales de los individuos –por representativas que sean–, sino que debe ser vista también como el resultado de una circulación de las ideas, de un traspaso de representaciones del campo simbólico en que son “elaboradas” a otros campos en los que ellas operan estructurando estrategias y tácticas, e incluso instituyendo reglas y procedimientos del juego social”. B. Théret, “Le néo-libéralisme comme rhétorique économique et mode d’action politique. Quelques considérations à partir du cas français”, ponencia presentada en el Coloquio internacional “L’état et le marché en Amérique latine : nouvelles lignes de partage, nouvelles interactions”, GREITD-AFSSAL-CREPPRA-ERSI, Chantilly, 9-10 de diciembre de 1993, p.1 (traducción propia).
25. E. Preteceille, “Paradoxes politiques des restructurations urbaines. Globalisation de l’économie et localisation du politique”, *op. cit.*, p. 6

por la dimensión político-institucional y urbana de la gestión local/localizada de las políticas públicas, que se esboza como una de las grandes tendencias en este marco de referencia general. Consideramos que el interés de esos análisis proviene de la comprobación de que se han instaurado dispositivos de intervención cuya justificación, en su dimensión discursiva, recurre a menudo a una serie de nociones y categorías que parecen responder a una preocupación acrecentada por las modalidades de interacción entre los distintos actores involucrados en la gestión de las políticas públicas, en especial en la escala micro-local.²⁶

Sin embargo, pese a lo que puedan afirmar al respecto algunos adeptos del *small is beautiful*, o los partidarios del *desarrollo local* y de las *democracias microterritoriales* o "de vecindad", la esfera del poder local no está exenta de contradicciones. En consecuencia, la elaboración de respuestas políticas a nuevos problemas económicos y sociales que surgen en este nivel también plantea conflictos.²⁷ Sobre todo cuando se considera –tal como nos parece preciso en un contexto de vasta reestructuración económica, política y social– que las profundas transformaciones relacionadas en particular con la organización productiva de una comuna o región, y que conllevan a menudo serias consecuencias sobre los modos de vida y reproducción de la fuerza de trabajo en el ámbito local, se deben analizar en relación con procesos y mutaciones cuyas causas fundamentales también intervienen –y merecen ser investigadas– en otros niveles, o bien, más precisamente, en la articulación compleja entre lo local (sin olvidar lo sectorial) y lo nacional (sin desdeñar lo mundial).²⁸

26 Son numerosas las publicaciones internacionales recientes sobre este tema. Dada la imposibilidad de dar cuenta aquí de su pluralidad y riqueza analítica, mencionemos solamente a título de ejemplo algunos trabajos de ciencia política que corresponden al intento de renovación conceptual de los modelos de análisis de la acción pública. A partir del interés de comprender «la variedad de los modos de interacción en función de los actores involucrados, de la naturaleza de las relaciones de poder que ellos mantienen y de la estabilidad de esas relaciones», varios de esos trabajos giran en torno al concepto de *policy network*, como noción de nivel intermedio, sin soslayar no obstante las potencialidades y las dificultades que se encuentran en su aplicación empírica. Véase: R. A. W. Rhodes y D. Marsh, "Les réseaux d'action publique en Grande-Bretagne", en: P. Le Galès y M. Thatcher, *Les Réseaux de politique publique. Débat autour des policy networks*, París, L'Harmattan, col. "Logiques politiques", 1995, pp. 31-68. Véanse asimismo los siguientes textos, publicados en la obra citada: P. Hassenteufel, "Do policy networks matter? Lifting descriptif et analyse de l'État en interaction", pp. 91-107; B. Jouve, "Réseaux et communautés de politique publique en action", pp. 121-139; A. Cole y P. John, "Les réseaux locaux de politique publique en France et en Grande-Bretagne", pp. 211-227, y, particularmente interesante por su impulso crítico: M. Thatcher, "Les réseaux de politique publique: bilan d'un sceptique", pp. 229-248.

27. Véase en particular: M. Mayer, "Post-Fordist City Politics", en A. Amin (dir. publ.), *Post-Fordism. A Reader*, op. cit., pp. 316-337; A. Lipietz, "Post Fordism and Democracy", en A. Amin, op. cit., pp. 338-357.

28. Con respecto a los aspectos políticos de esta problemática, considerados desde un punto de vista regulacionista, véase en particular A. Lipietz, "Le national et le régional: quelle autonomie face à la crise capitaliste mondiale?", París, CEPREMAP, n° 8521, 1985, 34 pp.

5. Reestructuración económica y desvinculación del estado a la luz de un caso ejemplar: la "fiebre de las privatizaciones" en el marco del ajuste estructural

Investigaciones realizadas en Argentina sobre temas de estudio específicos²⁹ posibilitan una ilustración y ejemplificación relativamente rica de los aspectos sociales y políticos que pone en juego esta problemática. Dichos aspectos están vinculados –es nuestra hipótesis– a una dinámica de crisis y mutación de las formas institucionales de regulación en la sociedad nacional. Uno de esos trabajos se refiere en particular a las modalidades de desvinculación del estado, al privatizarse una de las empresas públicas más importantes. El estudio³⁰ comprende el análisis de los factores estructurales y coyunturales que dieron lugar al replanteamiento de la actividad económica del estado como productor de bienes en la industria siderúrgica, así como de los efectos socioeconómicos locales asociados al proceso de reestructuración industrial y al despido de más de 50% del personal (6.245 trabajadores pertenecientes a distintas categorías, de un total de aproximadamente 12.000 empleados directos) de la fábrica de SOMISA.³¹ Ésta era la empresa pública argentina más importante. Fue creada en 1947 –a partir de la formulación del Plan Siderúrgico Nacional (Ley 12987)– como planta integrada para la producción de acero, productos semiterminados y chapa laminada en caliente, e instalada en los distritos urbanos de San Nicolás-Ramallo (cuya población era de aproximadamente 150.000 habitantes a comienzos del decenio de 1990) de la provincia de Buenos Aires.

29. Una de ellas sobre los efectos locales de la segmentación del mercado laboral tras la aplicación de una política de privatización de una empresa pública y la otra vinculada a la ejecución de una política focalizada de ayuda alimentaria y apoyo a la creación de empleo mínimo en el plano local.

30. Los resultados del estudio de referencia han dado lugar a distintas publicaciones, entre ellas: J. Hardoy (coord.) *et al.*, *Diagnóstico socio-económico y ambiental de San Nicolás (Provincia de Buenos Aires)*, Buenos Aires, IIED-AL, mayo de 1994; A. Rofman, S. Peñalva, "La privatización de SOMISA y su impacto en las condiciones de producción y empleo en San Nicolás", revista *Círculos*, n° 8, Buenos Aires, IIHES, 1er semestre, 1995, pp. 55-89; A. Rofman, S. Peñalva, "La industria siderúrgica estatal en un marco de crisis y reestructuración global", *Revista Mexicana de Sociología*, año LVII, n° 2, México D.F., IIS/UNAM, abril-junio de 1995, pp. 3-29.

31. SOMISA es la abreviatura de la Sociedad Mixta Siderúrgica Argentina, antigua denominación de la empresa pública que se privatizó en 1992; el proceso de despido masivo de personal de la empresa empezó en el primer semestre de 1991 con la instauración (en julio de ese año) del primero de cinco planes de "retiro voluntario". La empresa, adquirida por el grupo económico Techint, cambió su denominación por la de Aceros Paraná S.A.; ulteriormente, con la integración de otras empresas en la propiedad accionaria –aunque quedó mayoritariamente bajo control de Techint– tomó el nombre de Siderar S. A.

El estudio del proceso de reestructuración industrial, racionalización de la mano de obra y privatización de la empresa pública exige detenerse en dos niveles: uno atañe a la reconstrucción de las mediaciones entre los niveles de análisis "macro" y "micro"; el otro consiste en ilustrar a partir de este ejemplo las consecuencias sociales de una mutación de la configuración de la relación salarial que acompaña a la retirada del estado, acentuada en los últimos años en el plano nacional.

En primer lugar, cabe destacar la dimensión política del caso de SOMISA, vinculada a la especificidad político-económica de la Argentina. En efecto, el proceso analizado de reestructuración de la producción y de despido del personal no se llevó a cabo en circunstancias anodinas. Por un lado, era una empresa a partir de la cual el sector público había desempeñado un papel fundamental en la producción del sector siderúrgico, considerado de importancia estratégica en el marco de un modelo de desarrollo industrial "autocentrado". Por otro lado, el proceso de reestructuración de la firma se llevó a cabo en relación con la política de privatizaciones iniciada en la Argentina en 1990, y que afectó a varias empresas públicas encargadas de la producción de distintos bienes y servicios. Se trata pues de un proceso ejecutado por decisión del gobierno nacional en 1991-1992, con miras a la venta de la empresa en el marco más amplio de un programa de privatizaciones de gran envergadura.

Instituido en el ámbito nacional (en 1990), este programa formaba parte de una política de reforma y reestructuración del estado cuya finalidad era liberar a éste de las funciones de productor de bienes y servicios que cumplía hasta entonces. Este proceso se aceleró a comienzos de la administración del Dr. Menem, en especial a partir de la promulgación de la Ley de Emergencia Económica y –sobre todo– de la ley 23.696 de Reforma del Estado. Promulgada por el Congreso por iniciativa del Poder Ejecutivo Nacional en agosto de 1989 –un mes después del establecimiento del Gobierno para su primer mandato (1989-1995)–, esta ley señaló el inicio de una nueva etapa por lo que se refiere a la función del sector público en la Argentina. Este proceso comprendía, en particular, la instauración de una política de "desestatización" de las empresas públicas y la aparición de nuevos mercados para el sector privado, así como de nuevos ámbitos de inversión privilegiados –con la posibilidad de obtención de cuasi rentas extraordinarias y la constitución de reservas de mercado–³² para conglomerados de empresas privadas que sacaron provecho de esta política. Su ejecución formaba parte de la aplicación de las políticas de ajuste estructural de segunda generación, es decir políticas liberales de "salida" de la crisis y la inflación, en las que se hace hincapié en la liberalización de los mercados, y que se aplican bajo el peso de una exigencia exterior de

32. Véase 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.

una nueva índole, que ha pasado a ser estructural a partir de la crisis de la deuda (1982) y que desde entonces se “endogeniza”.³³

Por consiguiente, el caso presenta la riqueza y la complejidad de una combinación de distintos aspectos, relacionados con la redefinición del rol del estado, de sus intervenciones en ciertos ámbitos específicos de políticas públicas y de su retirada actual; pero es también significativo de una tendencia más amplia, vinculada en particular a la dinámica socialmente “excluyente” propia del modelo económico que se impuso en el plano nacional³⁴ desde hace casi una década. Una dimensión analítica interesante en este sentido estriba en el hecho de que se trata de un ejemplo de reconversión industrial que sobreviene en el momento en que se agota un modelo de desarrollo autocentrado, en cuyo marco algunos sectores productivos desempeñaban un papel esencial.

La reestructuración de la empresa –la “racionalización” de los procesos de producción y de trabajo y, en consecuencia, el despido masivo del personal–, establecida como condición previa a su privatización, se efectuó en un doble contexto. Por un lado, el contexto específico, desde el punto de vista sectorial, del cuestionamiento del lugar de la siderurgia en el marco de los cambios profundos que afectaron a la oferta y la demanda de los productos de esta industria en el mercado mundial (en particular, el tipo de producto requerido), las formas de organización de la producción y, por consiguiente también los métodos de trabajo a escala internacional. Por otro lado, el contexto de las amplias reformas en materia de políticas públicas, en que la redefinición de la función del estado es indisociable, desde un punto de vista macroeconómico nacional, de la instauración de políticas de ajuste que impiden la elaboración de estrategias de crecimiento. En efecto, en estas circunstancias, la desvinculación del estado y la fiebre de las privatizaciones tienen sobre todo por objeto asignar al mercado la tarea de determinar las características de la producción y la especialización internacional de la economía.³⁵

33. En efecto, “importantes desajustes fiscales y monetarios [...] son la consecuencia directa del peso incrementado de una exigencia exterior 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 (dir. publ.), *L'innovation, clef du développement. Trajectoires de pays émergents*, París - Milán - Barcelona, Masson, col. “Travaux et recherches de l'IFRI”, 1995, cap. 4, p. 228.

34. Véase R. Lo Vuolo, “Reformas estructurales, mercados de trabajo y exclusión social en la Argentina”, mimeografiado, en S. Peñalva, A. Rofman (comp.), *Desempleo estructural, pobreza y precariedad. Coordinadas y estrategias de política social en la Argentina y América Latina*, op. cit.

35. E. L. Miotti, op. cit., p. 229.

6. *Las falsas soluciones de la crisis:*

despidos masivos de personal, recomposición de la relación salarial y efectos de desestructuración social en el plano local

Con respecto al proceso de reconversión propiamente dicho se invoca a menudo una suerte de lógica estructural ineluctable. Sin embargo, el análisis detallado de la aplicación de las políticas de reestructuración permitiría demostrar que hay maneras diversas de llevarla a cabo.³⁶ En el caso de SOMISA, se observa una cierta lucidez de los dirigentes sindicales respecto de las reformas realizadas por la intervención de la empresa instalada por el gobierno: "Podrían haberlo hecho de otro modo". En ese sentido, uno de los retos analíticos atañe a las modalidades de organización productiva a las que se da preferencia frente a los problemas de competitividad,³⁷ pero también al tipo de ajuste –"defensivo" (mediante la flexibilidad) u "ofensivo" (mediante la movilización negociada de los recursos humanos)– escogido en respuesta a la crisis de la relación capital-trabajo que prevalecía en el marco del modelo anterior de desarrollo autocentrado.

Por un lado, con respecto al primer aspecto de la cuestión, algunas interpretaciones –inspiradas en lo que se podría considerar como un esquema de regulación elemental implícito referente al postfordismo– suelen evocar la aparición de un nuevo régimen o modelo de acumulación llamado de "especialización flexible".³⁸ Sin entrar aquí en el debate sobre las concepciones y definiciones teóricas relativas a este tema, el interés del caso reside en un análisis del proceso en términos de estrategias industriales asociadas a las dinámicas de reestructuración económica que surgen cuando –bajo la presión de la liberalización y de la apertura a la competencia internacional– el antiguo modelo de industrialización por sustitución de importaciones entra definitivamente en crisis. En este marco, una dinámica especulativa por parte de los conglomerados de empresas que sacaron provecho de la política de privatización pareció predominar en el corto plazo, incluso

36. Con referencia a un planteamiento político-analítico a este respecto, véase A. Lipietz, *L'audace ou l'enlèvement. Sur les politiques économiques de la gauche*, París, Editions La Découverte, 1984, cap. 11, "Des puces et des hommes", pp. 271-300.

37. Véase, por ejemplo: R. Salais y M. Storper, *Les Mondes de production. Enquête sur l'identité économique de la France*, París, Éditions de l'École des Hautes Études en Sciences Sociales, 1993.

38. La concepción del "post-fordismo" como "especialización flexible" se atribuye a M. J. Piore, C. F. Sabel, *The Second Industrial Divide: Possibilities for Prosperity*, Nueva York, Basic Books, 1989. Una crítica de este concepto, basada en la idea de que la flexibilidad liberal y la participación negociada serían prácticas que se podrían combinar "libremente", cuando se trata en realidad de "opciones [que] no son mutuamente compatibles", aparece ilustrada por A. Lipietz, "Le monde de l'après-fordisme", ponencia en el Coloquio internacional "Procesos de regionalización y perspectivas del estado-nación", Guadalajara-Colima, 11-14 de septiembre de 1995, documento presentado en el marco del seminario del Grupo de Trabajo "Teoría de la regulación y economía del desarrollo", CEPREMAP, París, 12 de abril de 1996 (p. 6).

si aquélla no habría de poder sostenerse a largo plazo, en la medida en que –trándose de un sector de producción de bienes sujeto a competencia– la reestructuración productiva y la recomposición de la relación salarial debían estar en función de una transformación industrial con respecto a la cual la empresa privatizada en este caso está llamada a ser rentable en las condiciones del mercado y de la competencia a escala nacional e internacional.

A este respecto, resulta particularmente interesante el contenido de una entrevista a Roberto Rocca, presidente de la organización Techint (según él mismo “una empresa argentina de origen italiano, con ramificaciones mundiales”), compradora de SOMISA; reportaje publicado hace dos años por uno de los principales diarios argentinos, en ocasión de la celebración de la Tercera Conferencia Industrial organizada por la Unión Industrial Argentina (UIA) en Mar del Plata, en que “la industria planteó fuertes quejas al gobierno”. Este dirigente empresarial, entonces un hombre de 76 años, presidente también del Instituto de Desarrollo Industrial (IDI) de la UIA, considerado por sus pares como la “cabeza pensante” de la industria y uno de los ideólogos de la entidad que nuclea a las empresas de capital más concentrado de la Argentina, declaró en aquella oportunidad:

“No se puede prescindir de definir un rumbo. Una política industrial no está librada simplemente a la fuerza del mercado o a la globalización en general. Los países del [sud]este asiático o la Comunidad Europea tienen un rumbo. Aprovechan los vientos del mercado para orientar sus velas. No se dejan llevar simplemente por los vientos. La gran industria, para tener rumbo y competitividad, tiene que contar con un entorno competitivo. [...] La sola racionalización del sector industrial no es totalmente la solución. Sirvió para 1990/95 pero no para la expansión futura, donde la inversión debe acompañar el crecimiento del empleo. Además, esa racionalización es más difícil para la pequeña y mediana empresa. El entorno es igualmente importante... [...] El estado tiene que guiar anímicamente un desarrollo industrial. Inducir una cultura, guiar. [...] La privatización fue extremadamente positiva. La política industrial es expandir la producción de ciertos bienes. Hasta ahora hemos sustituido con mayor eficiencia ciertos bienes que producía el estado. Ahora se trata, en una segunda etapa, de incrementar estos bienes. [...] Techint es un caso un poco específico. Es un grupo sustancialmente de ingeniería y siderurgia. No se diversificó para hacer inversiones en servicios como muchos otros [...] sino por la fuerza de ingeniería, de construcción de invertir en procesos complejos [...La fuerza de Techint proviene de] que hace lo que sabe hacer. No es un grupo especulativo. Hay muchos que compran, venden, actúan financieramente. Techint, no sé si bien o mal, sigue haciendo lo que sabe. Somos ingenieros, productores de fierro, constructores de cosas”.³⁹

39. “El estado debe orientar el desarrollo industrial”, reportaje a Roberto Rocca, en Suplemento Económico del diario *Clarín*, Buenos Aires, 1° de septiembre de 1996, pp. 2-3.

Ese interés analítico en materia de estrategias industriales se ve redoblado, desde el punto de vista de las formas de relación capital/trabajo, cuando en virtud de la reestructuración aparece cuestionado el tipo de compromisos sociales que le eran inherentes en el marco del anterior modelo de desarrollo, sin que los sindicatos organizados de la rama metalúrgica (los que habían sido principales actores en su seno) hayan podido oponer mucho más que reacciones defensivas, ya que ellos mismos fueron sobrepasados por la aplicación de una política de reestructuración con "efectos sorpresa" —no anticipados en su impacto y envergadura—, y sin que haya sido prevista una verdadera estrategia de reconversión de la mano de obra despedida ni de compensación de sus graves consecuencias sociales, por parte de los administradores del estado.

Por otra parte, este análisis permite aproximarnos —legítimamente, a nuestro juicio— a una serie de interrogantes, fundamentales por sus repercusiones y consecuencias político-institucionales y sociales, que otros investigadores han planteado con respecto al tipo de opción preferida entre las dos soluciones principales: la "flexibilidad liberal" ("flexibilidad" del contrato salarial, al que se presupone "rígido") o la "participación negociada" (de los trabajadores, como productores directos, en la ejecución de los procesos de producción), generadas en los países industrializados frente a la crisis de la relación salarial —esto es, de la relación capital-trabajo— predominante en la posguerra; el fordismo.⁴⁰ Este aspecto comprende una dimensión intermedia importante pues, a fin de cuentas, la regulación global corresponde también a una combinación de distintos macro y microprocesos. Los dirigentes responsables de la conducción del proceso de reestructuración/privatización debían optar por el modelo de racionalización/reorganización y por el tipo de política a aplicar en materia de despidos. Los consultores y expertos internacionales convocados, por su parte, desempeñaron un papel destacado; sus recomendaciones se basaban en una determinada estrategia industrial en general, y de reestructuración empresarial en particular.⁴¹

El estudio realizado sobre la base de esta experiencia permite esbozar un análisis de la magnitud y la significación de las reestructuraciones que afectaron a ese sistema productivo y a ese modo de organización del trabajo, así como los dispositivos relativos al salario indirecto y al antiguo paradigma de intervención social del estado, también en relación con los cambios que se están produciendo en la relación salarial en el ámbito de la empresa y del sector siderúrgico. Pero además —más ampliamente— en relación con las mutaciones institucionales complejas y

40. Véase A. Lipietz, "Le monde de l'après-fordisme", *op. cit.*

41. Véase Braxton Associates/DRT International, "SOMISA Turnaround, Restructuring and Privatisation. First Project Status Meeting", septiembre de 1991, Braxton Associates/DRT International - Gobierno de Argentina/Ministerio de Defensa, "Developing a Strategy for the Turnaround, Restructuring and Privatisation of Sociedad Mixta Siderurgia Argentina (SOMISA). Step 1: Turnaround/Restructuring Plan", (proyecto, volumen I), octubre de 1991, y anexos (volumen separado).

vertiginosas en curso, por lo que se refiere a la codificación del salario directo e indirecto que acompaña al cuestionamiento de la configuración de la institución salarial (en calidad de sistema de normas e instituciones que rigen el trabajo)⁴² y de su posición jerárquica –como forma estructural clave– dentro del modo de regulación que, durante un largo período, había guiado al comportamiento de la economía nacional en el marco del anterior régimen de acumulación.

En realidad, un aspecto importante de las consecuencias del despido del personal de la empresa atañe precisamente a la recomposición de la relación salarial, respecto de su configuración antes y después del proceso de racionalización/privatización. Esta cuestión presenta un doble interés analítico. Por un lado, este caso ilustra un cierto tipo de relación salarial instaurada en el pasado, en que el lugar y la función del sindicato, las negociaciones salariales y los compromisos institucionalizados del sector productivo encierran múltiples enseñanzas con respecto al comportamiento de las formas y dispositivos institucionales de regulación frente a las especificidades de tipo sectorial.⁴³ Así pues, un conjunto de determinantes concretos, en especial asociados a la configuración de los actores y de los intereses en juego dentro del sector industrial dan lugar, por ejemplo, al estable-

42. La cuestión de la institución salarial ha sido objeto de una vasta elaboración analítico-conceptual en el marco del enfoque teórico de la regulación. No pudiendo entrar aquí en el detalle de las discusiones teóricas que comportan por lo demás diversos debates de importancia (en especial, la crítica de una “teoría pura del salario” efectuada a partir del proyecto regulacionista de “una teoría institucionalista, y por lo tanto histórica, del salario”, y los matices introducidos con respecto al uso de la noción de “mercado de trabajo”), nos limitaremos a resumir lo esencial de la conceptualización de la institución salarial –o, si se quiere, de la relación salarial en su acepción más amplia– que nos parece especialmente pertinente. “Para la teoría de la regulación, la institución salarial se define por la complementariedad de las instituciones que encuadran el contrato de trabajo y su compatibilidad con el modo de regulación vigente. En consecuencia, la institución salarial varía en el tiempo y el espacio, manifestando configuraciones diversas según la *performance* económica. [...] Mediante este término [“rapport salarial”], se designa el proceso de socialización de la actividad de producción bajo el capitalismo, a saber, el sistema salarial. Una forma de la institución salarial se define por el conjunto de las condiciones jurídicas e institucionales que rigen el empleo del trabajo asalariado, así como el modo de existencia de los trabajadores. Si el sistema salarial se desarrolló a ese punto, es que la institución salarial no ha dejado de adaptarse a los conflictos sociales, como así también a las exigencias de la acumulación. [...] La noción de institución salarial se aleja de la economía pura para insertar los determinantes del salario, de la productividad y del empleo en un contexto institucional, que es él mismo reflejo de los conflictos y de las crisis estructurales pasados”. R. Boyer, “Vingt ans de recherches sur le rapport salarial : un bilan succinct”, en: R. Boyer, Y. Saillard (dir. pub.), *Théorie de la Régulation, l'état des savoirs, op. cit.*, pp. 106-114. (pp. 106-107; traducción propia; el subrayado es nuestro).

43. En cuanto a los aspectos teóricos y metodológicos que están en juego en esta perspectiva de análisis, véase R. Boyer, “Les problématiques de la régulation face aux spécificités sectorielles. Perspectives ouvertes par la thèse de P. Bartoli et D. Boulet”, *Cahiers d'économie et sociologie rurales*, n° 17, 1990, pp. 40-76.

cimiento de escalas de clasificación y remuneración y, sobre todo, a modalidades específicas de formación de los salarios particulares. Uno de los aspectos presentado como principal objeto de preocupación por los dirigentes de la sección local del sindicato metalúrgico, entrevistados en 1993 después de la privatización de SOMISA, se refiere precisamente a la alteración de los parámetros utilizados anteriormente para la composición de los salarios de los trabajadores de la empresa. Los mismos comprendían una prima específica muy significativa, por encima del salario básico fijado por los convenios colectivos sectoriales. Este “plus”, que había sido conquistado en el pasado en las negociaciones salariales a escala de la empresa pública, representa un “beneficio adquirido” cuyo mantenimiento resulta muy difícil en el contexto de las nuevas condiciones de contratación y remuneración que tienden a imponerse en el escenario dominante de flexibilidad del contrato salarial. En este marco, las reivindicaciones de los trabajadores tropiezan con la reticencia –acentuada por la depresión del mercado laboral– de las firmas satélite que operan como subcontratistas de la empresa privatizada.

Por otra parte, esta recomposición de la relación salarial (en el seno de la empresa y del sector) puede y debe relacionarse –a la luz del enfoque institucionalista y del paradigma de interpretación aquí privilegiados⁴⁴– con la cuestión más am-

44. A este respecto cabe precisar el principio de la distinción conceptual en términos de “relación(es) salarial(es)” y de “institución salarial” –evocado precedentemente–, ya que nos parece portador de enseñanzas metodológicas significativas para esta perspectiva de trabajo. “Una configuración de la institución salarial se define por la coherencia de una organización del trabajo y de un principio de remuneración, de manera que las fórmulas salariales, para ser viables, deben tener en cuenta la especificidad de los problemas de control que caracterizan cada gran etapa de la historia del trabajo, y, en un mismo período, las diferentes configuraciones sectoriales. [...] *El concepto de institución salarial tiene una vocación y una aplicación principalmente macroeconómicas. La noción de relación salarial corresponde a la proyección de esta noción a nivel y en el seno de las categorías que revisten sentido para los actores.* Así como se insiste en la creación de reglas que rigen un espacio ocupacional, la noción de sistema de empleo abre perspectivas interesantes, que convergen con los trabajos de sociología del trabajo en términos de efecto societal. [...] Por último, [...] la aplicación del método regulacionista al análisis de la diversidad del trabajo a nivel del sector o de la firma es susceptible de librar una taxonomía de las relaciones salariales. En función del tipo de organización del trabajo, de la naturaleza de los acontecimientos eventuales en los mercados de productos, de la intensidad del cambio tecnológico, y desde luego de la articulación con el régimen de acumulación, es posible hacer aparecer un número reducido de configuraciones tipo”. En suma, la distinción conceptual entre institución salarial y relaciones salariales aparece como una pista fecunda para una investigación que se dé por objetivo contribuir a “sistematizar las vías de un pasaje original de lo micro a lo macro y, en forma recíproca, de lo macro a lo micro, sin recurrir a la noción de agente representativo ni al encanto de una teoría puramente estadística de la agregación”. R. Boyer, “Vingt ans de recherches sur le rapport salarial : un bilan succinct”, en: R. Boyer, Y. Saillard (dir. pub.), *Théorie de la Régulation, l'état des savoirs*, op. cit., (pp. 111-112; traducción propia, el subrayado es nuestro).

plia de la situación de la institución salarial en el plano nacional y, en particular, de su decadencia relativa en la jerarquía de las formas institucionales o estructurales del modo de regulación de conjunto. Esa decadencia tiende a operarse sobre todo en beneficio de la moneda o el régimen monetario (en calidad de forma institucional), bajo el peso de una presión externa “endogenizada” que establece una dependencia financiera acrecentada y socialmente costosa de la economía argentina respecto del exterior;⁴⁵ esto es, en virtud de su inserción en el régimen internacional. Son dos elementos que parecen respaldar la hipótesis regulacionista relativa a la interdependencia de las formas institucionales; según otros analistas, ambos resultan esenciales para explicar la rapidez con que se ha desintegrado la institución salarial en la Argentina en la reciente crisis.⁴⁶

El interés analítico específico de este ejemplo reside en la posibilidad de caracterizar las mutaciones institucionales en curso que, en un contexto de depresión y achicamiento del mercado de trabajo, operan en el sentido de una degradación de las condiciones de empleo y reproducción social; ellas constituyen el trasfondo estructural de las dinámicas de precarización y pauperización que contribuyen a la generación de efectos de desintegración social. Desde este punto de vista, esas tendencias no se limitan a un nivel de desempleo más elevado, sino que conducen sobre todo a la pérdida de un empleo y un ingreso salarial acordes con la experiencia y las capacidades del trabajador, la obsolescencia rápida y no compensada de las competencias técnicas adquiridas en el ejercicio de una profesión, un mayor riesgo de afrontar situaciones de desempleo de larga duración, y una diversificación de las formas de empleo precarias. En resumen, con este proceso se pierden las posibilidades de movilidad social que existían en el pasado, en el marco de un modelo de desarrollo cuyo motor de crecimiento era el mercado interno, dinamizado por el poder adquisitivo de los asalariados (en particular, un amplio sector de obreros calificados y clases medias hoy afectados por la insuficiencia de ingresos y por la caída del salario real).

Dicho esto, la experiencia pone de manifiesto nuevos problemas sociales derivados de la “desinserción” profesional, seguida por la fragilización de las posiciones sociales de los agentes que ocasiona en el espacio local. Considerado desde el punto de vista de sus repercusiones sociales, el caso de SOMISA es muy ilustrativo no sólo de los efectos perversos de la privatización, sino también de las fal-

45. Sobre la magnitud y los mecanismos a través de los cuales se “endogeniza” la presión externa –comprendida la introducción de la “transferencia financiera neta negativa” que cumple la función de un poderoso factor de inestabilidad macroeconómica–, se aportan varios elementos de interpretación complementarios en otros trabajos. Véase P. Salama, “La financiarisation excluante : les leçons des économies latino-américaines”, en F. Chesnais (dir. publ.), *La Mondialisation financière. Genèse, coût et enjeux*, París, Éd. Syros, col. “Alternatives économiques”, 1996, pp. 213-249.

46. Véase L. Miotti y C. Quenan, “Argentine. L’ancrage du change et la convertibilité à l’épreuve de l’effet tequila”, *Étude pays*, París, Caisse des dépôts et consignations, Service des Études Économiques et Financières, 1996, pp. 27-35.

sas soluciones a la crisis y de la desintegración social que este tipo de procesos de reestructuración empresarial y racionalización masiva de personal suele generar.⁴⁷ Ello deriva del hecho de que la experiencia de reestructuración productiva, y sus graves secuelas en términos de depresión del mercado laboral, pasan a representar un punto de ruptura en la lógica cotidiana de un modo de vida que, durante un período bastante prolongado, había resultado relativamente adecuado para la organización y la reproducción social de gran parte de los sectores populares que -en este caso- residían mayoritariamente en las ciudades de San Nicolás-Ramallo (zona de localización de la planta industrial).

En ese contexto, hacia 1993 (una vez finalizado el proceso de privatización de la empresa pública) se observaban en esos distritos urbanos un conjunto de efectos sociales externalizados, seguidos por consecuencias de desestructuración en cascada, que afectaron a la estructura social local y ocasionaron nuevos problemas socioeconómicos, tanto tanto en el ámbito de la comunidad como en el de los hogares. Surgen problemas específicamente vinculados a la crisis y al deterioro del mercado laboral local (más acentuado que la degradación experimentada por el mercado de trabajo urbano en el conjunto del país), a los que acompaña una caída del nivel general de actividad económica en el plano regional. En este sentido, se observa un aumento de la desocupación y el subempleo, la falta de reinserción profesional de aproximadamente la mitad del personal despedido y el fracaso de la mayoría de las experiencias de creación de microempresas intentadas por una sexta parte de los "retirados" con los recursos cobrados en concepto de indemnizaciones de despido.

En un estudio contemporáneo del nuestro, realizado por cuenta del Instituto de Desarrollo Industrial (IDI) de la Unión Industrial Argentina (UIA) y destinado a medir los efectos de la reestructuración industrial en el mercado laboral que abarcaba las localidades urbanas de San Nicolás, Villa Constitución y Ramallo, se aportan datos estadísticos que permiten definir las nuevas características del mercado laboral local en 1993. Sus rasgos más destacados son los siguientes:

47. En relación con esta perspectiva de análisis, véase L. J. D. Wacquant, "La généralisation de l'insécurité salariale en Amérique. Restructurations d'entreprises et crise de reproduction sociale", en *Actes de la Recherche en sciences sociales*, n° 115 ("Les nouvelles formes de domination dans le travail"/2), París, Liber, Centre de Sociologie Européenne/Collège de France y EHESS, diciembre de 1996, pp. 65-79. A partir de una serie de reportajes y de una encuesta del *New York Times* que documentan el amargo descubrimiento de la inseguridad del empleo -en plena fase de recuperación del crecimiento- por parte de las clases medias norteamericanas alcanzadas por los despidos masivos de personal que pasaron a ser para las empresas un instrumento de gestión financiera a corto plazo, el artículo describe la emergencia de la temática del *downsizing*. Se trata, según este enfoque, de nuevo término surgido de la industria automotriz, que designa y oculta a la vez la puesta en tela de juicio del pacto paternalista que protegía hasta una época reciente a los empleados de las grandes firmas así como los dispositivos burocráticos y simbólicos sobre los cuales se apoya la normalización forzada de la precariedad salarial.

a) La tasa de desocupación abierta de la región era entonces del 16% (superior a la media de las aglomeraciones urbanas del país y también de la que correspondía al Gran Buenos Aires, que eran del 10% y 11%, respectivamente); 80% de los desocupados eran “despedidos” y los grupos más afectados por el desempleo eran las personas mayores de 49 años y menores de 25 años.

b) Entre las personas “inactivas” (las que no tenían empleo y no habían procurado conseguir uno durante la semana de referencia de la encuesta), las que lo estaban “por desaliento” (el subgrupo de los que declaran desear trabajar pero que no buscan encontrar un empleo estando ya desalentados de la posibilidad de conseguirlo) representaban en conjunto 3,4% de la población total de 15 años y más y 10% de los inactivos de 15 a 64 años de edad; entre los “inactivos por desaliento” que habían perdido un empleo en los 24 meses anteriores al momento de la encuesta, 45,8% provenían de la industria siderúrgica, 11,7% del sector de los servicios y 21% de otras actividades industriales, de la construcción y el transporte.

c) La tasa de subocupación “horaria” (categoría estadística que concierne a las personas que trabajan menos de 35 horas semanales cuando desearían trabajar más tiempo) ascendía a 13% en la región, índice muy superior al que se registraba en el Gran Buenos Aires, que era entonces del 8%.

d) La pérdida de empleos asalariados formales en empresas grandes y medianas era considerable, habida cuenta de que antes del proceso de reconversión de SOMISA la región presentaba niveles elevados de asalarización y de formalidad (desde el punto de vista de las condiciones de contratación y remuneración de los trabajadores); además, esta pérdida coincidía con un auge de las actividades de los “trabajadores por cuenta propia”, así como de los puestos de trabajo como “patrón” o asalariado en pequeñas empresas: dos años después del comienzo de la reestructuración, 72% de las personas activas se presentaban como “cuentapropistas” o bien como patronos o asalariados en establecimientos que no contaban más de 25 empleados.

e) En la población ocupada se observaba asimismo una importante proporción de empleos precarios y trabajadores clandestinos (no declarados por sus empleadores o pagados “en negro”); solamente la mitad de los asalariados se beneficiaban simultáneamente de las indemnizaciones por despido, las contribuciones patronales para su jubilación, el sueldo anual complementario, vacaciones pagas, seguro contra accidentes de trabajo, cobertura médica mediante el sistema de obras sociales y subsidios familiares; una parte importante del grupo restante (28%) se hallaba en situación de completa precariedad y no tenía derecho a ninguno de esos beneficios y prestaciones; si se agrupan estos últimos con los que percibían algún tipo de beneficio pero que no estaban inscriptos en la seguridad social (5,1%), resulta que la tercera parte de los asalariados (33,5%) podían ser considerados asalariados “clandestinos”, porcentaje comparable a las elevadas proporciones registradas en el Gran Buenos Aires.⁴⁸

48. Véase L. Beccaria y A. Quintar, “Reconversión productiva y mercado de trabajo. Refle-

Estos problemas plantean interrogantes en cuanto a la interrupción de las antiguas condiciones de acceso a los dispositivos de protección social vinculados a la condición salarial y suscitan nuevas preguntas con respecto a la función y las modalidades de gestión de las políticas sociales compensatorias, hasta entonces insuficientemente aplicadas en el plano municipal. A ello se suman otras consecuencias significativas de las dificultades de inserción social y de la fragilización de los vínculos y las posiciones sociales, asociadas al proceso de reestructuración/privatización de la empresa y de despido masivo del personal, emergentes en el ámbito de la sociedad local. Así pues, cabe mencionar los efectos relacionados con una crisis de la situación de los obreros profesionales del sector siderúrgico, la degradación en la escala social de los antiguos "privilegiados" que eran esos obreros calificados y relativamente bien remunerados, o la transformación de las relaciones familiares, o incluso la desestructuración de la unidad doméstica, de resultados del cuestionamiento de los roles que correspondían a un modelo determinado de reproducción de los hogares, basado en el ejercicio, por parte del jefe del hogar, de un oficio –en el marco de una ocupación típicamente masculina, por lo demás– que había perdido entonces para muchos el valor constitutivo de una identidad social.

7. Retirada del estado, flexibilidad liberal y especificidad nacional. Reflexiones e hipótesis para el análisis de una recomposición institucional regresiva

La emergencia e instauración de políticas públicas específicas como las que hemos ilustrado mediante el caso de SOMISA remiten a un análisis de las modalidades que adopta la reestructuración de las funciones del estado, las formas y los instrumentos de su intervención económica y social. Esta reestructuración acompañada trae aparejada una mutación de la configuración de la relación salarial como forma institucional predominante en el marco del modo de regulación anteriormente vigente en la formación nacional.

A modo de conclusión, quisiéramos formular algunas reflexiones e hipótesis en cuanto al resurgimiento de la cuestión social y de sus retos macrosociales y políticos en el contexto de la Argentina contemporánea, vinculados a mutaciones estructurales que –desde nuestro punto de vista– están en el origen de las dinámicas generadoras de los fenómenos de precarización, empobrecimiento y desintegración social a los que alude deficitariamente la temática de la exclusión social.

a) Cabe señalar algunas de las razones de la pertinencia y el carácter actual de la problemática, pues son de índole específicamente societal y macroeconómica, y atañen a las condiciones particulares del desarrollo capitalista en el caso de la Argentina. En efecto, estamos ante una sociedad que constituye un caso aparte

xiones a partir de la experiencia de SOMISA", en *Desarrollo Económico*, vol. 35, n° 139, Buenos Aires, IDES, octubre-diciembre de 1995, pp. 401-418.

entre los países llamados “en desarrollo”, en la medida en que la gran crisis de los años treinta se tradujo allí en un fortalecimiento del proceso de industrialización iniciado durante el primer decenio de este siglo. A partir de esa época, el crecimiento impulsado por la industria orientada hacia el mercado interno trajo aparejada una considerable expansión del trabajo asalariado, comparable a la situación de las economías de los países desarrollados.⁴⁹ Es en este marco de referencia donde conviene individualizar el tipo de articulación compleja existente entre la relación salarial, la intervención del Estado y la protección social, cuya especificidad nacional no le resta interés desde el punto de vista de un análisis comparado. Por un lado, el análisis debería tener en cuenta la génesis de esa articulación, esto es, el modelo de desarrollo autocentrado denominado de industrialización por sustitución de importaciones, que guió a la dinámica de crecimiento durante los años 1940-1960. Por otro lado, debería dar cuenta de la recomposición de ese vínculo en el contexto de la Argentina actual, es decir, del proceso de mutación institucional, que se aceleró en los últimos años, en el marco de una profunda reestructuración económica asociada a la “endogenización” de la presión financiera externa: la carga de la deuda (desde el comienzo del decenio de 1980), y luego los programas de ajuste estructural.

b) El resurgimiento de la cuestión social reviste asimismo una importancia macropolítica. Del análisis de las repercusiones prácticas de las perspectivas de articulación/desarticulación de los objetivos de política económica y de las estrategias de política social dependen en gran medida las condiciones de viabilidad de la democracia, en especial en la situación de crisis de integración social que viene experimentando la Argentina desde hace más de diez años. Cabe destacar a este respecto la importancia de la aparición de nuevos contingentes de población que sólo tienen escasas posibilidades de integrarse en el mercado laboral, y quedan al margen del proceso de acumulación orientado hacia el exterior, predominante a escala nacional. En algunos análisis de los años sesenta se había percibido ya este fenómeno como la aparición de una *masa marginal* de tal magnitud que no tenía ninguna función en el sistema capitalista, y a la que se atribuía un carácter estructural. En ese contexto, el abandono por parte del estado de una parte de sus funciones sociales y las medidas drásticas de desregulación adoptadas en el marco de las políticas económicas neoliberales aplicadas recientemente tienden a agravar las condiciones de existencia y reproducción de la población en general. En las circunstancias actuales, en que el desempleo se convierte en una realidad estructural en expansión, esta evolución favorece la condensación de situaciones que contribuyen a deteriorar el funcionamiento de las instituciones democráticas en la sociedad nacional.⁵⁰

Por último, deseáramos destacar el interés primordial del enfoque relacional e institucionalista aquí propuesto para el abordaje de la problemática, introduciendo

49. Véase E. L. Miotti, *op. cit.*

50. Véase la entrevista de J. Nun, “¿Cómo será el trabajo del siglo que viene?”, diario *Clarín*, Buenos Aires, 31 de diciembre de 1995, pp. 22-23.

do una reflexión cuya índole epistemológica no es sin embargo ajena a la preocupación por la génesis histórica de la misma y por sus consecuencias prácticas. Desde este punto de vista, la tentativa de reflexionar sobre el cambio de paradigma de intervención social del estado, profundamente vinculado a la transformación actual de la configuración de la relación salarial y al quebrantamiento de determinados compromisos institucionalizados –subyacentes a las prácticas de normalización estatal⁵¹ que constituían las bases de los dispositivos de protección social establecidos anteriormente–, supondría agenciarse los medios de una resistencia intelectual a ciertas formas de violencia simbólica, por ejemplo, la representada no sólo por la “dimisión del estado” sino también, más ampliamente, por la destrucción de la noción de la necesidad de su intervención para reducir las desigualdades sociales.

Esta interpretación supone obviamente una elección teórica. El planteamiento institucionalista de la teoría de la regulación no está de moda en el campo de las conceptualizaciones económicas.⁵² En cierto modo, su matriz de pensamiento estructural se inscribe a contracorriente de los enfoques habituales de la cuestión social planteada en términos de “exclusión” o de “pobreza”; pero también cuestio-

51. Acerca de la conceptualización regulacionista elaborada en términos de “prácticas de normalización contractual y estatal” –considerando esta normalización como un principio esencial de cohesión dentro de la sociedad salarial–, véase en particular M. Aglietta, A. Brender, *Les Métamorphoses de la société salariale. La France en projet*, París, Calmann-Lévy, 1984, pp. 71-134. Con respecto al interés analítico específico de este planteamiento que hace hincapié “en las funciones de cohesión social y mantenimiento de las identidades sociales que cumple la normalización estatal”, como proceso esencialmente político de enunciación de los criterios y reglas y de definición de los derechos, en especial en materia de protección social, cuya “forma institucional [...] depende del resultado de las luchas políticas entre los grupos sociales”, véase Y. Saillard, “Le salaire indirect”, en: R. Boyer, Y. Saillard (dir. publ.), *Théorie de la Régulation, l'état de savoirs*, op. cit., pp. 153-159.

52. Un examen riguroso del estado del arte –que por lo demás escapa a los propósitos de este artículo–, debería tomar en cuenta la significación y las limitaciones de otras conceptualizaciones contemporáneas que también han acordado un papel preeminente a las instituciones como “un componente de la historia”. Las contribuciones de Douglas North (premio Nobel de Economía en 1993) que atribuyeron a las instituciones una importancia esencial en el análisis económico, son sin duda una referencia inevitable para esa revisión. A la luz de otros balances de su pensamiento y de sus intentos de aplicación a la historia “concreta” (R. Rollinat, “La historia económica y el lugar de las instituciones según D.C. North”, *Ciclos*, n° 13, Buenos Aires, IIHES, 2do. semestre de 1997, pp. 11-30), señalemos que “en sus análisis, las instituciones aparecen como una manera de reintroducir el tiempo, de articular el pasado y el presente”, pues, como señala el propio D. C. North, “el presente y el futuro están vinculados al pasado a través de la continuidad de las instituciones de la sociedad” (*Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, 1990, p. VII; citado en R. Rollinat, op. cit., p. 11). Sin embargo, pese a su definición general de las instituciones, que rompe con el enfoque “tradicional”, al designarlas como “las reglas del juego en socie-

na –desde nuestro punto de vista– algunos esquemas tácitos que determinan tanto las representaciones ordinarias de la intervención pública⁵³ como las categorías “legítimas” de una conceptualización de estado,⁵⁴ de la función de sus políticas y, por consiguiente, de sus instrumentos. Más allá de su capacidad de explicar las crisis y los logros del crecimiento macroeconómico, ese enfoque tiene un valor heurístico que reside, a nuestro juicio, en las posibilidades que ofrece de dar cuenta de determinadas mutaciones institucionales fundamentales que se producen en las sociedades contemporáneas, y sentar así bases estructurales para la comprensión de asuntos cuyo tratamiento depende esencialmente de decisiones políticas y compromisos sociales nacidos de la existencia de contradicciones e intereses divergentes... y no de “disfunciones”.

Con esta óptica, el presente trabajo da parcialmente cuenta de los puntos de partida teóricos y empíricos de una investigación cuya realización no está exenta de la dificultad que corresponde a su ambición intelectual. Por un lado, esa ambición atañe a una manera de hacer sociología que procura introducir el papel de los actores y –en particular– de las instituciones y los compromisos sociales establecidos desde este punto de vista, en el marco de un análisis regulacionista de la reestructuración de los instrumentos de intervención social del estado que viene

dad o, de manera más formal, como los imperativos de origen humano que circunscriben las interrelaciones de los hombres” (R. Rollinat, *op. cit.*, p. 16), no habría que soslayar sus coincidencias con los fundamentos de la teoría neoclásica tradicional: su lectura “hicksiana” del desarrollo histórico y de sus formas institucionales, orientados por la economía de mercado, una óptica utilitarista en el análisis de numerosos acontecimientos históricos, y la preeminencia de un enfoque individualista metodológico. Tal vez ello responda al hecho de que, “para North, no se trata de abandonar la teoría neoclásica que ha hecho de la economía “la ciencia social preeminente”, sino de ampliar sus perspectivas [... dinamizando] los conceptos estáticos y demasiado parciales de la teoría económica “standard”, [...] mediante la introducción de elementos más recientes de la teoría neoclásica: los costos de información, de transacción, de realización de contratos y la incertidumbre”. (R. Rollinat, *op. cit.*, pp. 11; 19; 29)

53. A este respecto, véase en particular: A. Lipietz, “Caractères séculaires et conjoncturels de l'intervention économique de l'État”, París, CEPREMAP, n° 8621, 1986; B. Théret, *Régimes économiques de l'ordre politique. Esquisse d'une théorie régulationniste des limites de l'État*, París, Presses Universitaires de France, col. “Economie en liberté”, 1992.
54. “Proponerse teorizar sobre el estado es exponerse a hacer suya una conceptualización de estado, a aplicar al estado categorías conceptuales producidas y garantizadas por el estado y, por ende, a desconocer la verdad más fundamental del estado”. De este modo se alude al “peligro que corremos siempre de ser conceptualizados por un estado que creemos conceptualizar”; de ahí el interés de dotarse de “el conocimiento de uno de los principales poderes del Estado, el de producir e imponer (en particular mediante la escuela) las categorías conceptuales que aplicamos espontáneamente a todo en el mundo, y al propio estado”. Véase P. Bourdieu, “Esprits d'État. Genèse et structure du champ bureaucratique”, *Raisons pratiques. Sur la théorie de l'action*, París, Éditions du Seuil, 1994, cap. 4, p. 101.

produciéndose en la Argentina desde hace más de una década. Por otra parte, la elección de ese marco de análisis teórico supone adoptar un enfoque genético que permita comprender, gracias a la combinación de distintas lógicas capaces de dar cuenta de la compleja interacción entre lo económico y lo político, la producción social de los procesos y las contradicciones que conducen a la crisis y mutación de un paradigma de desarrollo capitalista y de intervención del estado que comprenda la protección social del trabajo asalariado.

Finalmente, dando prioridad a un punto de vista analítico, se pueden enunciar las siguientes observaciones y consideraciones de interés metodológico:

a) Una primera conclusión analítica de carácter general permitiría afirmar la pertinencia y la necesidad de una diferenciación más neta entre los elementos del marco de referencia histórico internacional y la coyuntura nacional:

i) Por un lado, en términos muy generales, se podría definir un conjunto de grandes tendencias que, al parecer, denotan la descomposición casi universal de la organización económica y social anterior. En este proceso se inscribe la experiencia de crisis y mutación de los sistemas nacionales de protección social instituidos en el marco de la sociedad salarial, cuyas consecuencias emergen en la actualidad en diversos contextos y pueden observarse a diferentes niveles de análisis, que convendría distinguir.⁵⁵ Si se intenta caracterizar esquemáticamente la orientación de ese movimiento global mediante categorías conceptuales del enfoque de la regulación que representan las formas estructurales o institucionales, entre esas grandes tendencias cabe mencionar a priori: la subordinación de la configuración de la relación salarial a las formas de la competencia y del régimen internacional, con el peso acrecentado del régimen monetario; el cuestionamiento de las instituciones del *Welfare State* y la aparición de orientaciones político-económicas favorables a una profunda reforma de estas últimas, y que en algunos casos propugnan una reducción drástica de los gastos sociales y la instauración de un *estado mínimo*;⁵⁶

ii) Por otra parte, se impone como un hecho la ineludible especificidad nacional de los procesos de reestructuración que tienen lugar sobre este amplio telón de fondo. Las dimensiones estructurales de esa especificidad guardan relación con la singularidad de las trayectorias nacionales definidas en términos de modelos de desarrollo, regímenes de acumulación y modos de regulación. Su instauración, estabilización relativa y ulterior entrada en crisis han señalado el tipo

55. Véase B. Théret, "De la comparabilité des systèmes nationaux de protection sociale dans les sociétés salariales. Essai d'analyse structurale", IRIS-TS, Université Paris Dauphine, documento de trabajo, enero de 1995; contribución al coloquio franco-alemán "Comparación de los sistemas de protección social en Europa", MIRE - Centre Marc Bloch, Berlín, 27-29 de abril de 1995.

56. Entre los planteamientos que procuran problematizar el análisis corriente de esas tendencias globales, véase en particular R. Boyer y D. Drache (dir. publ.), *States Against Markets: the Limits of Globalization*, "Innis Centenary Series", Londres, Routledge, 1996.

de desarrollo capitalista específico conocido en cada sociedad en el período contemporáneo. En efecto, son trayectorias singulares según los países, cuya importancia y significación parecen a menudo descuidadas por un discurso hegemónico que, sobre todo mediante las representaciones ideológicas transmitidas por una noción ambigua como la de “globalización”, parece estimular las interpretaciones –bastante difundidas en los últimos años– relativas a una homogeneización o convergencia de las trayectorias económicas (e incluso sociales y culturales). Por consiguiente, éste es un punto de vista que, si se toma en serio la función histórica de las instituciones que han modelado el desarrollo capitalista en cada sociedad (así como su modo de inserción internacional), habría que poner en tela de juicio o al menos problematizar. En efecto, “pese a evidentes semejanzas, las políticas económicas nacionales siguen estando ampliamente influenciadas por la historia y las características institucionales, por lo que difieren de un país a otro. [...] La internacionalización crea exigencias y oportunidades ante las que cada país reacciona a su manera. Además, cada país está confrontado simultáneamente con crisis de distinta índole”.⁵⁷

b) Una segunda conclusión analítica, que permite profundizar y especificar la primera, atañe al reconocimiento de la importancia que revisten, sobre todo con miras a un análisis de la articulación entre los efectos de las políticas económicas y las estrategias de política social aplicadas a escala nacional, las dos cuestiones siguientes:

i) Por un lado, la naturaleza del ordenamiento institucional y de los compromisos sociales institucionalizados, su función y su significación en la definición histórica (coyuntural y de larga duración) de las trayectorias nacionales singulares, y la dimensión de las particularidades y especificidades de esos compromisos, asociada a un universo productivo dado, así como a determinismos de tipo sectorial. Desde este punto de vista, cabe destacar que la lógica sectorial puede presentar especificidades no sólo económicas, sino también políticas, en la medida en que el sector de actividad de que se trate no es totalmente homogéneo respecto del marco político nacional;

ii) Por otro lado, el hecho de que la definición y el carácter de las respuestas sociales, con su especificidad, formen parte de un proceso político-institucional para cuya comprensión es imprescindible analizar los compromisos establecidos, la manera en que fueron construidos, sus modos de funcionamiento y sus resultados sociales. Ello permitiría también dar cuenta de las modalidades –más o menos abruptas– de cuestionamiento de esos compromisos que tienen lugar en ciertos países, a diferencia de otros; de las prácticas políticas a través de las cuales se aplica determinado tipo de reforma estructural y, en definitiva, de las razones históricas y sociales por las cuales se produce o no, en efecto, una recomposición regresiva de formas institucionales como la relación salarial y la inter-

57. “Rencontre avec Robert Boyer...”, *Sciences Humaines*, *op.cit.*, p. 33.

vención social del estado. Dicha recomposición regresiva ocasiona altos "costos" y acentúa las desigualdades sociales y, a nuestro juicio, es la vía en la que —más allá del control de la inflación y de la dinámica de crecimiento que exhibieron los indicadores macroeconómicos del período 1991-1994— ha ingresado la Argentina a raíz de la elección política en favor de la retirada del estado y la flexibilidad liberal, como estrategia dominante para superar la crisis del modo de regulación anteriormente vigente.

RESUMEN

Concebido a partir de una elaboración crítica en torno a los ejes centrales de discusión de dos foros internacionales, consagrados respectivamente al análisis de las formas y dinámicas de la exclusión, y a la adaptación de las estrategias locales y regionales a las transformaciones económicas y tecnológicas mundiales contemporáneas a las que alude comúnmente la noción de "globalización", este trabajo busca hacer hincapié en el interés que reviste un enfoque genético e institucionalista capaz de aportar una aproximación y una lectura alternativa a las visiones y representaciones más difundidas al respecto, poniendo en relación ambas temáticas. Una de las principales características de este enfoque es que, sin soslayar el proceso de mundialización de la economía en curso, procura enfatizar la significación y especificidad de trayectorias y problemáticas institucionales esencialmente endógenas. Su finalidad es dar cuenta de los procesos a través de los cuales se operan ciertas mutaciones estructurales concomitantes, en particular referentes a la relación salarial (en tanto sistema de normas e instituciones que rigen el trabajo en el seno de la sociedad salarial) y a la intervención del estado, como formas institucionales cuya recomposición reviste enormes repercusiones en la morfología y los niveles de integración de la sociedad.

A partir de las hipótesis de una investigación en curso acerca de la interrelación de ambas formas institucionales y sobre la base de estudios específicos previos, en el artículo se examinan las principales consecuencias e implicaciones de la aplicación de ciertas políticas de "salida de la crisis", a la luz de un caso ejemplar de la reestructuración de la siderurgia en la Argentina. A este respecto, se subraya la importancia de tomar especialmente en consideración los efectos de determinadas mutaciones estructurales que —con modalidades socialmente específicas y según lógicas que cuestionan compromisos sociales preestablecidos— parecen constituir las bases de un resurgimiento de la cuestión social, del que la noción de exclusión *per se* resulta una traducción insuficiente y engañosa.

ABSTRACT

Conceived on the basis of a critical analysis of the core discussions in two international forums dedicated to the analysis respectively of the forms and dynamics of exclusion, and the adaptation of local and regional strategies to the economic and technological transformations in the contemporary world commonly alluded to as "globalization", this paper seeks to stress the interest of taking a genetic and institutionalist approach able to bring an alternative focus and reading to the most widely held views and represent-

ations in this regard, by setting the two issues in relation to each other.

One of the main characteristics of this approach is that, without disregarding the current internationalization of the economy, it attempts to stress the meaning and specific nature of essentially endogenous routes and sets of problems. Its purpose is to account for the processes through which certain concomitant structural mutations operate, relating in particular to the wage ratio (as a system of rules and institutions that govern labor within the wage society) and the intervention of the state, as institutional forms whose reform produces enormous repercussions on the morphology and the levels of integration in society.

Starting from the hypotheses of a current piece of research on the interrelationship between the two institutional forms and from specific prior studies, the article examines the main consequences and implications of the application of certain policies "for resolving the crisis", in the light of the sample case of the restructuring of the iron and steel industry in Argentina. In this respect, it is stressed how important it is to pay particular attention to the effects of certain structural mutations which -in socially specific ways and on logical bases that question preestablished social commitments- seem to constitute the bases for a resurgence of the social issue, of which the notion of exclusion per se is an inadequate and deceptive interpretation.