

Grupo 5: Políticas sociales, laborales y de seguridad social

Coordinación: Claudia Danani - cdanani@arnet.com.ar

Alejandra Beccaria - abeccari@ungs.edu.ar

Reformas socio-laborales y herencia del ajuste estructural: revisando los riesgos de la desprotección social en tiempos de globalización financiera y crisis de la sociedad salarial.

Susana Peñalva

CEUR-CONICET & CSU-CRESPPA/CNRS*

susana.penalva@csu.cnrs.fr

Introducción

En la Argentina financiarizada de fines del siglo XX, en el marco de la gran transformación de la “sociedad salarial” entonces en ciernes, existían fuertes razones para suponer que, junto a la difusión de la vulnerabilidad y de la “desafiliación social” -en gran medida vehiculizadas por las políticas neoliberales implementadas con una celeridad desconocida en otros contextos-, otro tipo de “riesgo país”, distinto del mensurado a la intención de los inversores extranjeros por diversas entidades financieras (y en particular por las calificadoras internacionales de riesgo), había ido en aumento. Tal era el riesgo socio-político de una sociedad en que el gobierno *via* decretos de necesidad y urgencia parecía volver a ser -como bajo el menemismo- objeto de una práctica, si no indiscriminada, asimilada e incorporada a un estilo de gestión estatal y de administración de lo público. Una dinámica que además de propender al encapsulamiento tecnocrático en tanto lógica de gestión de las reformas estructurales, incurriría de manera reiterada y sistemática en déficit de legitimidad institucional, política y democrática difíciles de restañar. Pero era también el riesgo de la desprotección y la inseguridad social inducidas por el rumbo de los cambios promovidos en el régimen de

* Socióloga, investigadora del Consejo Nacional de Investigadores Científicos y Técnicos (CONICET) – Centro de Estudios Urbanos y Regionales (CEUR); investigadora asociada del centro *Cultures et Sociétés Urbaines (CSU) – Centre de Recherches Sociologiques et Politiques de Paris (CRESPPA)*, UMR 7217 CNRS-Université Paris VIII, Paris, France.
Dirección postal/Correspondencia: 49, rue des Vinaigriers, Esc. C, Apt. 42, 75010 Paris, France.

organización social, cuyas dramáticas consecuencias hicieron eclosión en el país en los umbrales del nuevo siglo. Las reformas socio-laborales, que en un estudio de las reformas institucionales promovidas a instancias del “referencial de mercado”¹ y bajo la presión ejercida por el ajuste estructural analizamos (junto al programa de privatizaciones) en la segunda mitad de los años noventa, y que revisitamos en esta ponencia, lo ilustran de manera ejemplar.

Salvando la falta de distancia relativa que generalmente dificulta la proximidad de los procesos bajo análisis, hoy parece preciso resituar esas preocupaciones en una perspectiva de reflexión y comprensión más amplia. Y revisar las lecciones de la experiencia nacional en materia de políticas sociales, laborales y de seguridad social, frente a los desafíos y componentes mayores de la evolución reciente: globalización financiera y crisis de la sociedad salarial. Es a ese fin que cabe reconsiderar las reformas sociolaborales de la década de los noventa en relación con el conjunto de las transformaciones mayores de la sociedad argentina en torno a las cuales se cristalizó la metamorfosis de la condición salarial operada bajo la “era menemista”. Pues ella determinó una muy vasta mutación de la estructura social, cuya morfología resulta marcada por las conmociones que contribuyen a explicar la génesis de la crisis social e institucional a cuyo estallido asistimos en diciembre de 2001. Pero la intensa degradación de las condiciones de vida de la mayoría de la población, que se tradujo entonces en la existencia de alrededor de 20 millones de pobres (sobre un total de algo más de 37 millones), no deja de poner en evidencia el tenor de lo que a instancias de esa crisis estructural parece seguir estando social y políticamente en juego, aún en el marco de otro escenario coyuntural. Así, por ejemplo, cuando -en lo que puede interpretarse como una reformulación contemporánea de la cuestión social y sus modos de tratamiento- nuevos procedimientos y tecnologías tendientes a “gobernar la miseria”² suelen emparentarse con diversos métodos de “regular (socialmente) la falta de empleo”.

¹ El « referencial de mercado » es el que tendió a imponerse desde los años ochenta -más allá de la Argentina- con la difusión de los valores y las normas de mercado de la era neoliberal. La noción de « referencial » alude a una cierta « visión del mundo » (una construcción social en la que intervienen una serie de valores, normas, imágenes y representaciones) que subyace a la formulación e implementación de las políticas públicas en un momento histórico determinado. Para una explicitación del origen y las aplicaciones de este concepto fundador de la disciplina que se consagra al análisis de las políticas públicas en el campo de la ciencia política francesa, cf. B. Jobert, « L’Etat en action. L’apport des politiques publiques », *Revue française de science politique*, vol. 35, août 1985, pp. 654-682 ; G. Pollet, « Analyse des politiques publiques et perspectives théoriques. Essai de modélisation à travers l’exemple des politiques de retraite dans une perspective historique », in A. Faure, G. Pollet, Ph. Warin (dir.), *La construction du sens dans les politiques publiques. Débats autour de la notion de référentiel*, Paris, Ed. L’Harmattan, coll. « Logiques Politiques », 1995, pp. 25-47.

² Tomamos el término del análisis histórico -que comprende el del rol del acceso al trabajo en la constitución de un nuevo orden social, tras la destrucción del orden social arbitrario de las sociedades de antiguo régimen- de G. Procacci, *Gouverner la misère*, Paris, Le Seuil, 1993.

1. Algunos puntos de referencia histórico-conceptuales

1.1. Del mercado “autorregulado” a la “invención de lo social”

“El mercado ‘autorregulado’, forma pura del despliegue de la lógica económica librada a sí misma, es -hablando estrictamente- inaplicable, porque no comporta ninguno de los elementos necesarios para fundar un orden social. Pero él podría destruir el orden social preexistente. Si la dominación de la economía a partir del siglo XIX no destruyó completamente la sociedad, es que ella ha estado limitada por dos órdenes de regulación *no mercantiles*”³.

En su libro *Les Métamorphoses de la question sociale. Une chronique du salariat*, publicado en Francia a comienzos de 1995, Robert Castel sintetiza en esos términos la lección que Karl Polanyi extrajo de la observación del desarrollo de la revolución industrial⁴. Los dos órdenes de regulación *non marchands* a los que el autor hace explícitamente referencia son: a) Los “lazos familiares extendidos y sólidos y redes eficaces de protección de proximidad”, que en un primer momento -y en el marco de una sociedad predominantemente rural- amortiguaron las potencialidades socialmente desestabilizantes del advenimiento del mercado. De manera que éstas no fueron sufridas de lleno más que por las poblaciones desafiadas, que ya estaban a la deriva: esos migrantes del interior desarraigados, pauperizados, que constituyeron la mano de obra de las primeras concentraciones industriales; b) “La constitución de nuevas regulaciones sociales: formas de protección social, propiedad social, derechos sociales”; es decir, la “invención de lo social” que en su momento “domesticó al mercado y humanizó el capitalismo”⁵. Como señala R. Castel, asociando su enfoque al de K. Polanyi: “los Estados sociales de los países occidentales respondieron a un común desafío, el de la industrialización y de los factores de disociación social que ella entrañaba, pero evidentemente lo hicieron a ritmos diferentes, movilizando sus tradiciones nacionales y *teniendo en cuenta las diferentes fuerzas sociales enfrentadas en cada contexto*”⁶.

³ R. Castel, *Les Métamorphoses de la question sociale. Une chronique du salariat*, París, Fayard, coll. “L’espace du politique”, 1995, p. 437. (Traducción propia; destacado en el original).

⁴ Cf. K. Polanyi, *La Grande Transformation. Aux origines économiques et politiques de notre temps*, tr. fr., París, Gallimard, 1983.

⁵ Cf. R. Castel, *Les Métamorphoses de la question sociale*, p. 438. Como lo recuerda el autor a este respecto (n. 1), “para Polanyi los *impasses* a los cuales conduce el mercado autorregulado dieron lugar a dos grandes tipos de respuesta: la constitución de los Estados sociales en los países que siguieron siendo democráticos, pero también el fascismo en Alemania (cf. Polanyi, *Grande Transformation*, chap. XX)” (Traducción propia; el destacado es nuestro).

⁶ R. Castel, *Les Métamorphoses de la question sociale*, p. 25. (Traducción propia; el destacado es nuestro).

Esta experiencia también supo ser en su tiempo la de un país como la Argentina. Así, pues, con el desarrollo del sector asalariado que tuvo lugar desde las primeras décadas del siglo XX y con la implementación de políticas protectoras de la fuerza de trabajo que -no sin fragilidades y limitaciones- encarnaron los embriones de una “sociedad salarial”: una sociedad en la que la mayoría de los sujetos sociales obtendrían sus derechos y garantías a partir de su participación de la condición salarial⁷. En particular, desde mediados de la década del cuarenta, con el advenimiento del populismo y la constitución de un sistema de protección social a través de un modelo de seguro social -con componentes asistenciales- llamado a coexistir con un modelo de *Welfare* -en principio de inspiración universalista, especialmente en materia de acceso a los servicios de educación y salud pública.

1.2. Cambios en la relación salarial y nueva cuestión social ¿Más allá de la regulación?

La lectura de las transformaciones del capitalismo contemporáneo que -desde una comprensión crítica de la economía política- postulan los fundadores del enfoque teórico de la llamada “escuela francesa de la regulación”⁸ presenta afinidades con aquella visión de la “invención de lo social” y de la génesis histórica de los sistemas de protección social.

No obstante, la construcción de una perspectiva de análisis de la mutación de las modalidades y los dispositivos de intervención social del Estado desde el punto de vista del comportamiento de las formas institucionales a través de las cuales opera un modo de regulación, presupone un complejo trabajo de articulación. La dificultad de este trabajo es a la vez teórica y empírica: ella supone la elaboración de sistemas de explicación que permitan articular el reconocimiento de la dinámica propia de las diferentes relaciones sociales, relaciones económicas y políticas, y el de sus interacciones estructurales. Parte de la complejidad de esa tarea radica en demostrar el rol central que ocupan el conflicto y las transformaciones de la relación salarial en la explicación del vínculo entre las diferentes políticas sectoriales y el desarrollo general de las sociedades capitalistas. La dificultad estriba también en identificar y precisar la manera en que una reconfiguración de la relación salarial tiende a plantear la cuestión social en nuevos términos, en un

⁷ *Ibidem*, p. 327. Sobre el concepto de “sociedad salarial” y las nociones de “prácticas de normalización contractual y estatal”, que permiten pensar la institucionalización (política y jurídica) de sus transformaciones, cf. M. Aglietta y A. Brender, *Les Métamorphoses de la société salariale. La France en projet*, París, Calmann-Lévy, 1984 (pp. 71-134).

⁸ Cf. R. Boyer, “La economía actual y la visión de los economistas”, *Revista Ciclos en la historia, la economía y la sociedad*, Año XI, Vol. XI, N° 21, Buenos Aires, IIHES/Facultad de Ciencias Económicas-UBA, 1er semestre de 2001, pp. 3-10; A. Calcagno, “La escuela de la regulación. Economía y política desde una visión francesa”, *Le Monde Diplomatique/el Dipló*, “Suplemento Francia-Argentina”, LMD, Ed. Cono Sur, julio de 2000, p. 4.

contexto histórico determinado. Esto obliga a tomar especialmente en consideración la dimensión - decisiva desde el punto de vista de la regulación de la cuestión social- de las cambiantes modalidades que reviste y asume la intervención del Estado, comportando en ciertos casos una redefinición de la jerarquía de las formas institucionales que el pensamiento regulacionista había identificado como procedimientos y dispositivos de un modo de regulación de la economía. Un modo de regulación cuya validez y pertinencia, si bien tienden a definirse históricamente con referencia al espacio nacional en que se inscribe el comportamiento macroeconómico de un régimen de acumulación, se ven también sujetas a un amplio proceso de recomposición en el contexto de la globalización predominante desde hace más de una década.

Es con referencia a los términos de esa problemática -y a la imbricación de diversos niveles de análisis pertinentes para elucidarla- que residen la complejidad y el interés contemporáneo de nuestro caso. Pues, sobre todo a partir de las reformas institucionales pro-mercado emprendidas en los años noventa, el mismo pasó a encarnar un prototipo singular: precisamente, el de aquellos “países [que] -como la Argentina neoperonista- han padecido *el efecto de desregulaciones salvajes al precio de inmensos sufrimientos, pero aparentemente sin estallar*”⁹. O engendrando micro-estallidos -y recomposiciones las más de las veces regresivas- cuyo impacto no parecía poner en tela de juicio los arreglos institucionales preeminentes por espacio de más de una década en el orden nacional. Las consecuencias e implicaciones de ese proceso son las del rumbo asumido por las transformaciones estructurales en el contexto de un caso híbrido de “sociedad salarial”: las que el ejemplo argentino ha ilustrado intensamente -anticipando en cierto modo, con su especificidad política e institucional, los ingredientes de una crisis estructural que se asemejan a los de la que la economía capitalista experimenta en la actualidad.

2. Relación salarial y producción política de las reformas estructurales: desregulación e implicaciones socio-institucionales

El análisis de la cuestión plantea una dificultad adicional, si se trata de dar cuenta al mismo tiempo de la reconfiguración de la relación salarial (descomposición/recomposición que puso en tela de juicio del estatuto del trabajo asalariado y protegido) y de las modalidades específicas que adopta la intervención del Estado, como así también su retirada -que en el caso de la Argentina fue masiva durante la década neoliberal. Pues la puesta en cuestión de la “matriz

⁹ R. Castel, *Les Métamorphoses de la question sociale*, p. 438. (Traducción propia; el destacado es nuestro).

estado-céntrica”¹⁰ que esta retracción suponía, en simultaneidad con las políticas de liberalización de la economía y las reformas estructurales orientadas al mercado, conllevaba la “desincorporación de los actores socio-económicos que habían sido pilares del desarrollo desde la posguerra”¹¹, y en particular del modo de desarrollo que había prevalecido a lo largo del período. En efecto, clave para dar cuenta de la conformación institucional del modelo de desarrollo de la posguerra, la noción de “matriz estado-céntrica” contribuye a explicar hasta qué punto, “la doble empresa de la industrialización y la modernización social avanzó, así, al compás de esfuerzos deliberados pero inorgánicos por forjar un *orden económico-social que, de otro modo, esto es, en ausencia de las intervenciones del Estado, no habría podido emerger y desarrollarse plenamente*”¹².

La doble transformación que entraña su desmantelamiento implica de hecho una mutación en profundidad de los alcances de la “sociedad salarial” en este contexto. Ella está fundamentalmente en obra en la crisis contemporánea de la sociedad argentina y contribuye a explicar su génesis a lo largo de los quince últimos años. Su importancia crucial fue puesta en evidencia por el estallido de la crisis de múltiples dimensiones (económico-financiera, social, política, institucional) en diciembre de 2001. Es con relación a esta problemática que deben ser analizados el carácter socialmente regresivo y las implicaciones institucionales, pero también los procesos de producción y las modalidades de gestión política de las reformas estructurales *market oriented*¹³ implementadas en el país a lo largo de los años noventa: privatizaciones, reformas del régimen laboral, reformas del sistema de jubilaciones y pensiones.

Emprendidas primero por la administración Menem, proseguidas luego por el gobierno de De la Rúa, mientras continuaba en vigencia el Plan de Convertibilidad (con el régimen de cambio fijo anclado en la paridad forzada peso-dólar), estas reformas fueron implementadas bajo el peso renovado de la presión externa ligada al fardo de la deuda, que había sido endogeneizada

¹⁰ La noción de “*matriz Estado-céntrica*” fue acuñada por M. Cavarozzi, “Politics: A Key for the Long Term in South America”, in W.C. Smith, C.H. Acuña, E.A. Gamarra (Comp.), *Latin American Political Economy in the Age of Neoliberal Reform*, New Brunswick, North-South Center, Transaction Publishers, 1994, pp. 127-155; citado por J.C. Torre, *El proceso político de las reformas económicas en América Latina*, Buenos Aires - Barcelona - México D. F., Paidós, colección “Latinoamericana”, 1998, p. 118.

¹¹ Son los términos de B. Heredia, “The Political Economy of the Mexican Crisis” (mimeo), citado por J.C. Torre, *Reformas económicas*, (p. 122).

¹² J.C. Torre, *Reformas económicas*, p. 118 (el destacado es nuestro).

¹³ Cf. V. Palermo, “Racionalidad política y gestión económica de gobiernos representativos en Argentina y Brasil: los planes de Convertibilidad y Real”, *Revista Ciclos en la historia, la economía y la sociedad*, Año XI, Vol. XI, N° 21, Buenos Aires, Instituto de Investigaciones de Historia Económica y Social/Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires, 1er semestre de 2001, pp. 35-83.

y devenido estructural. Desde este punto de vista, las reformas son la traducción interna del núcleo duro de la condicionalidad a la cual se encuentra sujeta la asistencia financiera y el rol de intermediación ejercida por el Fondo Monetario Internacional (FMI) entre un país endeudado como la Argentina -cuya inserción económica resulta cada vez más subordinada y dependiente *vis-à-vis* del exterior- y un contexto internacional signado por la globalización que implica el ascenso del poderío del capital transnacional hegemonizado por el sector de las finanzas.

El lugar central que las reformas estructurales pasaron a ocupar en la agenda de políticas públicas por espacio de más de una década, muestra, por una parte, el grado de dependencia financiera y las severas restricciones limitantes de la soberanía política y económica de la Argentina. Por otra parte, en razón de su contenido, las reformas vehiculizaron una serie de implicaciones institucionales y sociales, que reforzaba el carácter de las mismas, asumido como insoslayable por parte de las élites gubernamentales¹⁴. Ello parece autorizar la hipótesis según la cual las reformas estructurales experimentadas se inscribieron en un movimiento de inversión de la jerarquía interna de las formas institucionales identificadas por el enfoque regulacionista en tanto dispositivos de un cierto modo de regulación de la economía. Se trata de una inversión por la cual la retirada del Estado (y en especial el repliegue del Estado-nación) y la flexibilidad de la relación salarial parecen ir a la par de un ascenso irreversible del régimen monetario y del régimen internacional. Esto es, las presiones asociadas a la inserción internacional de la economía, en virtud de las cuales, las modalidades dominantes de la competencia implican nuevas divisiones y nuevas formas de violencia. Así, las que han estallado en el seno de la sociedad argentina en el curso de los últimos años resultan indisociables de este proceso, y sobre todo de sus consecuencias en términos de desintegración social -o, si se quiere, de crisis de la integración social- y de radical puesta en tela de juicio del sistema político, en franco déficit de legitimidad. Una “radicalidad” que sería tal vez más generadora de esperanzas de cambio político y de recomposición progresiva -en un futuro no demasiado lejano- si no llevara la impronta de la financiarización, de un deterioro y de una regresión social sin precedentes en la

¹⁴ Con referencia al carácter de “apuesta política” que comportó en América Latina la “ruptura liberal” de fines de los años ochenta y principios de los noventa (“crecimiento financiado por el ahorro exterior e impulsado por la exportación”), cf. B. Lautier, J. Marques-Pereira y P. Salama, “Régimen de crecimiento, vulnerabilidad financiera y protección social en América Latina. Las condiciones macroeconómicas y la eficacia de la lucha contra la pobreza”, resumen del documento presentado al Foro “Política macroeconómica y vulnerabilidad social”, CEPAL, Santiago de Chile, 26-27 de noviembre de 2002, mimeo, 25 p.

historia nacional, como procuramos demostrarlo a la luz del análisis de las transformaciones operadas desde comienzos de los años noventa¹⁵.

Con respecto a las modalidades de gestión política de las reformas estructurales evocadas, cabe destacar que a menudo éstas fueron puestas en práctica recurriendo a decretos de “necesidad y urgencia”, o dando la prioridad al objetivo “no negociable” del proyecto gubernamental en la materia, en detrimento de la calidad técnica de las reformas y de su tratamiento por las vías institucionales del sistema democrático. Dos ejemplos (tres, si se incluye el proceso de producción política de la retirada del Estado que cristalizó el programa de privatizaciones y que analizamos en otros trabajos en forma pormenorizada¹⁶) son particularmente significativos: la reforma del régimen laboral y la reforma del sistema de jubilaciones y pensiones. Es la razón por la cual, teniendo en cuenta la complementariedad de ambas reformas, que han redefinido la condición salarial y el estatuto del sector asalariado en el seno de la sociedad, en las secciones que siguen examinamos sus antecedentes y sus principales implicaciones y contenidos. Pues a través de sus sucesivas versiones, bajo diferentes gobiernos, la orientación prevaleciente y el *modus operandi* de las reformas laboral y previsional devienen emblemáticos de las metamorfosis de la sociedad salarial que ha experimentado la Argentina en el curso de las dos últimas décadas.

2.2. Las instancias de la reforma laboral: flexibilización y “desasalarización” forzada

La reforma laboral fue uno de los principales componentes de las reformas estructurales implementadas en los años noventa en el marco de las políticas de ajuste que implicaban apertura comercial y liberalización económica. Reformas de esta índole, esto es, de la legislación del trabajo y de las políticas relacionadas con el mercado del empleo asalariado, fueron aplicadas en el curso de la década en diversos países de América Latina. Pero también en esta órbita del quehacer económico y de la intervención del Estado la Argentina se destacó una vez más por la drasticidad de los cambios introducidos -desde la primera presidencia de Carlos Menem- de acuerdo a los lineamientos del modelo de política laboral que se hallaba en consonancia con la

¹⁵ Cf. S. Peñalva, “Libéralisation de l’économie et ‘désalarisation’ sous contrainte : l’Argentine de l’an 2000 en proie à une crise structurelle”, in D. Rolland y J. Chassin (eds), *Pour comprendre la crise argentine*, París, L’Harmattan, coll. “Horizons/Amériques latines”-Institut d’Etudes Politiques de Strasbourg, 2003, pp. 83-108.

¹⁶ Cf. S. Peñalva, “Les métamorphoses d’une ‘société salariale’ : genèse et enjeux de la crise sociale et institutionnelle contemporaine en Argentine”, *Document de travail MOST* N° 64, París, Programme MOST/UNESCO, 2003, 42 p.

estrategia económica privilegiada¹⁷. Esos cambios apuntaron a reducir los niveles y mecanismos preestablecidos en materia de protección del empleo. Ello en aras de la flexibilización laboral -si no de la desregulación del mercado de trabajo y la “privatización” de las relaciones laborales- que exigía el imperativo de reducción de los costos laborales (supuestamente derivados de la legislación protectora...), entonces postulado como factor de aumento de la competitividad en función de la inserción internacional de la economía. Adicionalmente, en el caso argentino se crearon algunos instrumentos y dispositivos -como el seguro de desempleo y los programas asistenciales de empleo¹⁸-, en consecuencia con el paradigma de intervención pública que esa estrategia inspirada en un pensamiento neoclásico *aggiornado* venía a entronizar, entendiendo a la política social como “compensatoria” o “residual”. Se trataba de paliativos frente al aumento de la desocupación creciente que el propio modelo de “transformación destructiva” y “modernización excluyente”¹⁹ implementado tendía a generar.

La reforma en materia de políticas de empleo y la introducción de ciertos mecanismos de “protección contra el desempleo” comenzó “formalmente” en 1991, con la sanción de la Ley 24.013, denominada “Ley Nacional de Empleo”, que entró en vigencia en diciembre de ese año. Una fecha emblemática en la Argentina de fines del siglo XX, sobre todo si se piensa en el tenor de las transformaciones económicas y sociales llevadas a cabo y profundizadas a partir de entonces -y hasta diciembre de 2001-, en el lapso de diez años de vigencia ininterrumpida del Plan de Convertibilidad²⁰. A partir de la Ley Nacional de Empleo se instituyeron diversos dispositivos, instrumentos y mecanismos cuya inspiración pretendía ser presentada como expresión de modernidad en el campo de las relaciones laborales, y cuya denominación misma tendía a menudo a ocultar sus propósitos más desprotectores. Así, los fines de puesta en tela de juicio de los fundamentos del derecho del trabajo y de eliminación de las normas reguladoras del mercado de trabajo que -si bien diversos actores públicos y privados en la Argentina de los

¹⁷ Cf. A. Marshall, “Política económica e instituciones laborales en la regulación del mercado de trabajo: análisis comparativo de Argentina, México y Perú”, *Revista Ciclos en la historia, la economía y la sociedad*, Año XI, Vol. XI, N° 21, Buenos Aires, IIHES/Facultad de Ciencias Económicas-UBA, 1er semestre de 2001, pp. 149-179.

¹⁸ Cf. A. Barbeito, R. Lo Vuolo y C. Rodríguez, “La inseguridad socio-económica como política pública. Transformación del sistema de protección social y financiamiento social en Argentina”, documento presentado en el Taller Interregional sobre “Protección social en una era insegura: un intercambio Sur-Sur de políticas alternativas de respuesta a la globalización”, organizado por Cenda/PNUD, Santiago de Chile, 14-16 de mayo de 2002, mimeo, 61 p. (más Anexo estadístico).

¹⁹ Cf. A. Barbeito y R. Lo Vuolo, *La modernización excluyente. Transformación económica y Estado de Bienestar en Argentina*, Buenos Aires, UNICEF/CIEPP/Losada, 2da edición, abril de 1995.

²⁰ El régimen bi-monetario de *currency board* (anclando el tipo de cambio en la paridad fija peso-dólar) ideado y puesto en marcha por el ministro Domingo Cavallo inmediatamente después de su designación por el entonces presidente Menem, en marzo de 1991.

noventa parecieron no saberlo u olvidarlo- no es un mercado como los otros. Esto es, por la especificidad de la “mercancía” que allí es objeto de transacciones, por los factores que atañen a la determinación del salario (o el precio de la fuerza de trabajo) y a raíz del papel de las instituciones (la legislación laboral, la relación entre sindicatos y poder político) que modelan el funcionamiento de este mercado²¹. En efecto, la llamada Ley Nacional de Empleo (de 1991) creó: “i) [...] el Fondo Nacional de Empleo, cuyos recursos provienen de la transferencia de fondos del programa de asignaciones familiares y desde donde se financia el ‘seguro de desempleo’; ii) [...] distintas modalidades de contratación laboral inestables, ‘promovidas’ mediante rebajas o eliminación de cargas sociales; iii) [...] programas de empleo para los llamados ‘grupos especiales de trabajadores’”²².

Posteriormente, apelando a la retórica de la ortodoxia neoliberal que argumenta la necesidad de mejorar la competitividad de la economía a fin de promover el crecimiento y disminuir así el desempleo, el gobierno apeló a dos tipos de mecanismos principales para profundizar la flexibilización laboral. Por un lado, mediante el dictado de “una legislación que derogó o condicionó algunos derechos laborales y restringió el alcance de otros. Por otro lado, autorizando a celebrar convenios colectivos derogando normas laborales mínimas, esto es, permitiendo negociar colectivamente a la baja en materias que antes no eran negociables por esta vía”²³. Además, a través de este tipo de negociaciones se promovió la descentralización a nivel de empresa, “reduciendo el control estatal del cumplimiento de las cláusulas de incremento salarial por productividad. En los hechos, la productividad creció y los salarios no. Adicionalmente, se congeló el salario mínimo, vital y móvil”²⁴.

De este modo, se propendió a un total cambio de sentido de la modalidad de contratación laboral vigente en el país. Diversos institutos básicos fueron atacados desde lo que algunos especialistas dieron en denominar el “neolaboralismo”, en referencia a la inspiración de los

²¹ Cf. L. Beccaria, “Estancamiento y distribución del ingreso”, in A. Minujín (ed.), *Desigualdad y exclusión. Desafíos para la política social en la Argentina de fin de siglo*, Buenos Aires, UNICEF/Losada, 1993, pp. 115-148. Con referencia al punto originalmente planteado por Keynes en el sentido de que “el de trabajo no es un mercado igual al de otros productos. En él, se discute el salario *nominal* mientras que la variable (el precio) relevante para las decisiones de oferentes y demandantes es, en realidad, el salario *real*”. (p. 116; destacado en el original).

²² A. Barbeito, R. Lo Vuolo y C. Rodríguez, “La inseguridad socio-económica”, pp. 45-46. Al Fondo Nacional de Empleo creado en 1991 “se le asignó 1,5% de las contribuciones patronales que, hasta ese momento, se destinaban a asignaciones familiares, [esto] tuvo como objetivo atender al nuevo seguro de desempleo y a muchos de los llamados programas de empleo. Con todo, en el año 2000, el total de recursos asignados a políticas activas y pasivas de empleo alcanzaba tan sólo a 0,27% del PBI”. (p. 46).

²³ *Ibidem* (p. 46).

²⁴ *Ibidem* (p. 46).

nuevos promotores de la “flexibilización” como el “rostro laboral del eterno ajuste ortodoxo neoliberal”²⁵. En esta óptica, “el principal cuestionamiento apunta al principio de permanencia, es decir, a la estabilidad en el empleo”²⁶. El análisis del presidente de la Asociación de Abogados Laboralistas de Buenos Aires, en 1994, destacaba al respecto los siguientes antecedentes. No incluyendo en sus textos el respeto a la estabilidad -con la sola excepción de la Ley 12.637, de personal de empresas bancarias y de seguros (de 1940)-, el régimen legal argentino reconocía la estabilidad denominada “impropia”, que permitía “proceder al despido del trabajador, medie o no causa, pagando una indemnización limitada en este último caso, o ninguna cuando se prueben razones que justifiquen su desvinculación. [...] una suerte de ‘estabilidad inestable’, que no concuerda con el principio de protección contra el despido arbitrario consagrado en el art. 14 bis de la Constitución Nacional”²⁷.

Recogido desde la sanción de la Ley 11.729 (de 1934) que tendía a garantizar una estabilidad mínima, este modelo había sido atacado con particular énfasis por el régimen militar instaurado en 1976 y por la legislación sancionada a partir de entonces. Sobre esas bases y antecedentes, la reforma laboral encarada por el gobierno menemista desde su primer mandato incluyó, además de la citada Ley Nacional de Empleo (promulgada en 1991), el dictado de normas complementarias coincidentes con un alineamiento de la intervención del Estado en favor de los intereses empresarios. Así, “el decreto 1334/91, que restring[ió] la negociación salarial al aumento de la ‘productividad’, con exclusión de todo otro parámetro; o el decreto 470/93, que facult[ó] a una de las partes del convenio colectivo a proponer el cambio de nivel de la negociación, propiciando así el descenso de la misma al ámbito de la empresa, donde el poder sindical se diluye aún más”²⁸. Junto a esta normativa, hacia mediados de los años noventa se pretendía imponer “una ley de ‘prevención y reparación de riesgos del trabajo’ que, precisamente, [tendía] a eliminar toda obligación de prevenir infortunios a cargo del empresario, [... dejando] de lado la debida reparación de los efectos de aquéllos”²⁹.

²⁵ P. Kesselman, “Legislación laboral, empleo y pobreza”, in S. Peñalva y A. Rofman (Comp.), *Desempleo estructural, pobreza y precariedad. Coordinadas y estrategias de política social en la Argentina y América Latina*, Buenos Aires, Ediciones Nueva Visión-CEUR, colección “La investigación social”, 1996, pp. 21-30 (p. 25). El término “neolaboralismo”, retomado por el autor, fue planteado por H. Schick, “El ‘neolaboralismo’: adaptabilidad sin protección”, ponencia presentada a las XX° Jornadas de Derecho Laboral de la Asociación de Abogados Laboralistas, Concepción del Uruguay, 1994.

²⁶ Kesselman, “Legislación laboral”, p. 24.

²⁷ *Ibidem.* (p. 24)

²⁸ *Ibidem.* (p. 26)

²⁹ *Ibidem.* (p. 23)

Contrariando los principios del derecho del trabajo (tendiente a “paliar las desigualdades sociales existentes en un universo naturalmente desigual”), esta drástica reforma de la legislación laboral había abierto el camino a la institucionalización de diversas modalidades de empleo precario en el seno de la sociedad argentina. De hecho, éstas se vieron crecientemente difundidas y toleradas en un contexto en que el desempleo operaba ya como factor de disuación de resistencias, que sólo al promediar la segunda mitad de la década pasada volverían a estallar. Aunque principalmente entre los sectores marginalizados del mundo del trabajo, y sobre todo en relación con las insuficiencias de los programas de “fomento del empleo” que -como la otra cara de la flexibilización laboral a ultranza y de “desasalarización” forzada- se convirtieron bajo el menemismo en una política de subsidio monetario para parte de los desocupados, de gestión errática, de atribución selectiva (no universal) y de corte asistencial. En efecto, en un marco en el que los requisitos de acceso al “seguro de desempleo” creado por la Ley Nacional de Empleo (1991) “son muy estrictos y apuntan sólo a la población ubicada en el sector asalariado formal de la economía [... quedando] excluidos los trabajadores rurales, el servicio doméstico y quienes dejan de prestar servicios en la administración pública por medidas de racionalización administrativa”³⁰, buena parte de los programas de “fomento del empleo” implementados “consist[ieron] básicamente en la ocupación transitoria por parte del Estado de desocupados, en actividades de interés social o en empresas privadas, mediante el pago no de un salario sino de una ‘ayuda económica no remunerativa’”³¹.

Esas fuertes restricciones a la entrada y los requisitos específicos limitativos establecidos para el “seguro de desempleo”³² son los que explican la baja cobertura del mismo en un contexto de creciente desocupación, informalización y precariedad laboral. Al mismo tiempo, eso contribuye a explicar la difusión sistemática que ya desde la primera mitad de los años noventa, pero sobre todo desde mediados de la década, alcanzaron en el país los programas asistenciales de empleo. Es decir, cuando comenzaron a hacerse patentes los problemas del mercado de trabajo ligados a la escasez de demanda laboral y a la supresión masiva de empleos que habían acarreado las privatizaciones. Luego del primer récord histórico de desocupación alcanzado en la

³⁰ A. Barbeito, R. Lo Vuolo y C. Rodríguez, “La inseguridad socio-económica”, p. 46.

³¹ *Ibidem* (p. 48).

³² Requisitos establecidos: “Encontrarse en situación ‘legal’ de desempleo, estar disponible para ocupar un puesto de trabajo, inscripto en el Sistema Unico de Registro Laboral, haber cotizado al Fondo Nacional de Empleo por un período mínimo de doce meses durante los tres años anteriores al cese del contrato de trabajo que dio lugar a la situación legal de desempleo y no percibir beneficios previsionales o prestaciones no contributivas”. *Ibidem* (p. 46). “El promedio mensual de prestaciones (no de beneficiarios) se mantuvo en una proporción equivalente a 6% de la desocupación abierta. Además, el valor monetario del subsidio tiene un tope reducido, acotado en el tiempo y cuyo valor fue disminuyendo sistemáticamente”. (pp. 46-47).

Argentina en 1995, con una tasa de desempleo abierto de 18,6% de la Población Económicamente Activa (PEA), en los últimos años de la década del noventa los niveles de la misma siguieron rondando magnitudes del orden del 13 y del 14%. A comienzos de 2001, diversos especialistas suponían que, de mantenerse las condiciones económicas prevalecientes hasta entonces, el nuevo piso estructural de la tasa de desempleo podría clavarse en torno del 12% de la PEA. Como es sabido, esas condiciones no se mantuvieron: en diciembre de 2001, la desocupación abierta se estimaba en niveles superiores al 20%, para pasar al 22% a comienzos de 2002 y al 25% en junio de ese año.

Un par de años antes, un estudio específico sobre la participación de los Bancos Multilaterales de Desarrollo (BMDs) en el proceso de reforma del mercado laboral argentino y la significación del aporte externo sobre los gastos fiscales compensatorios había efectuado algunas constataciones de importancia. Antes de que los BMDs ampliaran su cartera de préstamos para cubrir el sector trabajo -compromisos que cobraron importancia creciente a partir de 1997-: “el Estado había comenzado un activo despliegue de redefinición institucional y creación de programas laborales que en el período 1992-1996, alcanzaba un total de 32. [...] Sin embargo, y a pesar del creciente número de programas y la magnitud de los fondos destinados al problema del empleo a partir de 1992-1993, el impacto de los beneficios impulsados por el Estado sobre los desempleados ha sido magro”³³.

Ahora bien, si el impacto de esa serie de paliativos gubernamentales creados frente a la falta de empleo e ingresos de los amplios sectores marginados de la actividad productiva en el orden nacional fue magro, su institucionalización resultó cargada de implicancias en varios planos. En especial, cuando -desde el punto de vista de las modalidades de intervención del Estado- el tratamiento de la cuestión social se declina como gestión de la pobreza, a instancias de las presiones y recomendaciones de los organismos de crédito multilaterales. Y cuando los dispositivos implementados para “aliviarla” o “enfrentarla” pasan a ser internamente instrumentos cautivos de mecanismos de legitimación política en un contexto de “desasalarización” forzada. En efecto, durante la segunda gestión de gobierno menemista, la ingerencia de los Bancos Multilaterales de Desarrollo en el proceso de reforma laboral argentino

³³ C. Acuña y M.F. Tuozzo, “La participación de la sociedad civil en los programas del Banco Mundial y del BID. El caso de Argentina”, in D. Tussie (Comp.), *Luces y sombras de una nueva relación. El Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Mundial y la sociedad civil*, Buenos Aires, FLACSO - Temas Grupo Editorial, colección “Temas sociales”, 2000, pp. 101-128 (p. 106)..

se hizo sensible a través del financiamiento de programas paliativos de la caída del empleo. Estos reconocían algunos antecedentes previos -si bien con significativas diferencias en su génesis y modalidades específicas- en diversos dispositivos de “políticas compensatorias” de los costos sociales del ajuste estructural implementados entre fines de los años ochenta y mediados de los noventa, cuando el aporte de fondos externos no revestía aún gran importancia en el sostenimiento de ese tipo de programas. Así, desde 1997 (que fue un año electoral), el Banco Mundial pasó a financiar los llamados “Planes Trabajar”; programa asistencial cuya cobertura conoció entonces -de acuerdo a cifras del Ministerio de Trabajo- una progresión notable en términos de volumen de beneficiarios: “Durante 1997, el Plan Trabajar, financiado por el Banco Mundial, muestra algo más de 70.000 beneficiarios en el período mayo-junio, para trepar a 94.000 en julio, 133.000 en agosto y superar los 173.000 a partir de septiembre, resultando en un total de 237.115 beneficiarios en el período enero-octubre de 1997”³⁴.

Una nueva versión de la reforma laboral cristalizó bajo el gobierno de la Alianza para el Trabajo, la Justicia y la Educación presidido por Fernando De la Rúa. La misma fue consagrada formalmente en abril de 2000, en virtud de la tramitación por el Congreso de la Nación de la Ley 25.250, llamada “de Estímulo al Empleo Estable”. Es difícil hacer abstracción de los singulares avatares que rodearon la negociación política de esta reforma. En particular, cuando prácticas irregulares y hechos de corrupción con vistas a su aprobación por el Senado, en el otoño argentino del 2000, llegaron a provocar la renuncia (en octubre de ese año) del vice-presidente Carlos Alvarez, que había denunciado e intentado hacer sancionar a los legisladores y funcionarios responsables, parte de los cuales formaban parte del gabinete ministerial. Mencionada esta dimensión insoslayable de la gestión política de la “letra” de la reforma, cabe recordar que el “espíritu” de la nueva ley apuntaba a establecer un régimen tendiente a convalidar toda una serie de modalidades asociadas a la flexibilización y a la precarización ya operantes a nivel del comportamiento del mercado de trabajo e integradas a la dinámica del empleo, desestabilizado e inestable. Esto es, en virtud de las prácticas prevalecientes en materia de forma y duración de los contratos de trabajo instauradas por la “normalización contractual”, que la “normalización estatal” vendría precisamente a instituir y legalizar, como lo habían hecho en parte las sucesivas versiones precedentes de las reformas. Sus consecuencias acumulativas en términos del sistema de relaciones de trabajo y de los cambios incorporados a la legislación

³⁴ Según un documento del Ministerio de Trabajo (1997) citado por C. Acuña y M.F. Tuozzo, “La participación de la sociedad civil”, p. 106.

laboral harían patente en la Argentina la fragilidad alcanzada por esa construcción que -por inacabada e incierta- hace dudar a algunos de la categoría de “sociedad salarial”, si no de su pertinencia, aplicada a este contexto.

2.3. La sucesión de reformas del sistema de jubilaciones y pensiones: fondos de capitalización y “ciudadanía patrimonial”

La otra dimensión de las transformaciones mayores operadas desde comienzos de los años noventa en el corazón del “régimen salarial” vigente en la Argentina se refiere al área de las jubilaciones y pensiones, cuyo sistema fue tempranamente (desde 1992 y 1993) objeto privilegiado de las reformas institucionales de gran alcance emprendidas por el gobierno de Menem. Las modalidades y la significación de las sucesivas versiones de la reforma en este campo deben ser interpretadas, *in fine*, a la luz de la espiral de recomposición regresiva que las mismas vehiculizaron en el marco de las reformas *market oriented*. La reforma previsional representa un caso ejemplar, dada la orientación dominante según la cual fue asumida bajo diferentes gobiernos, prácticamente sin apartarse del diagnóstico y las argumentaciones de lo que algunos especialistas críticos categorizaron como la “nueva ortodoxia en materia previsional (NOP)”³⁵.

La reforma previsional llevada a cabo por el menemismo como parte de las reformas pro mercado significó una profunda reformulación del sistema vigente desde 1967. En virtud de la misma, “se cambió un régimen público de reparto simple de ingresos y gastos por otro ‘mixto’, que combina un régimen de reparto (administrado públicamente) y otro de capitalización individual de aportes administrados por empresas privadas”³⁶. Adicionalmente, entonces “se extendió la edad mínima para acceder al beneficio previsional, de 55 a 60 años para las mujeres y de 60 a 65 para los hombres”. Uno de los estudios centrados en el proceso de la reforma aprobada en 1993 adquiere singular valor de referencia para el análisis de la dinámica política que configura el proceso de las reformas estructurales y de la lógica de acción de los actores gubernamentales que prevaleció hacia fines de la década pasada bajo el gobierno de la Alianza. Varias de las consideraciones allí destacadas permiten señalar algunos ejes de continuidad (así por ejemplo, la urgencia y los objetivos innegociables del proyecto oficial) que el modo de

³⁵ A. Barbeito, R. Lo Vuolo y C. Rodríguez, “La inseguridad socio-económica”, p. 42.

³⁶ *Ibidem.* (p. 42).

implementación de la reforma previsional encarada hacia fines del año 2000 tendería a establecer con respecto a la anterior gestión presidencial.

“Desde la perspectiva oficial, -precisa el autor de dicho estudio con respecto a la reforma menemista- *el apuro era necesario porque había que mantener la continuidad del proceso de reformas [...], en tributo de lo cual podía pagarse un precio tal vez excesivo en términos de calidad de la reforma a cambio de forzar la más rápida aprobación política. El estilo tecnocrático de gestión podía sacrificar consistencia técnica pero no su programa -la introducción innegociable del sistema de capitalización- ni el timing que le parecía intrínseco. [...]* La reforma previsional quedaba instalada en la misma lógica que modeló políticamente a las otras reformas estructurales: la acumulación de éstas debía operar como señal hacia los mercados y su calidad se volvía una cuestión secundaria”³⁷.

Al respecto, cabe señalar también el tenor del objetivo innegociable, la implantación de un sistema privado de capitalización individual, que la reforma previsional menemista tenía como prioridad, marcando claramente el límite de las concesiones que el Ejecutivo habría estado eventualmente dispuesto a admitir en cuanto a su tramitación legal. Las definiciones de Enrique Rodríguez, ministro de Trabajo y Seguridad Social de la administración Menem en el período 1992-1993, cuando se seguían discutiendo las modificaciones al proyecto oficial, habían dejado aparecer el interés político-económico-financiero en juego en el establecimiento de dicha prioridad: “*El paso del sistema estatal a uno privado y la obligatoriedad para el nuevo sistema no se negocian. Si lo hacemos pierde sentido todo el proyecto y tenemos que olvidarnos del mercado de capitales*”³⁸.

Desde este punto de vista, la reforma ejemplifica una de las formas a través de las cuales Carlos Menem apareció -desde su primera presidencia- instituyendo nuevas tradiciones de gobierno. Así, la cuestión del estilo de gestión estatal, que involucra de manera decisiva las modalidades de intervención social del Estado, las formas que adopta su reestructuración y, en tal sentido, el modo en que se vincula la formulación de políticas públicas y las instituciones de la sociedad, se torna singularmente relevante. Especialmente allí donde la mayor urgencia que dicta las reformas parece ser la de los agentes económicos cuyo poder y capacidad de fijar condiciones a la toma de decisiones relativas a lo público se ha dado en consagrar abstractamente en la expresión que pondera la incidencia del humor de “los mercados”. Suponiendo semejanzas

³⁷ G. Alonso, “Democracia y reformas: las tensiones entre decretismo y deliberación. El caso de la reforma previsional argentina”, *Desarrollo Económico*, Vol. 38, N° 150, Buenos Aires, IDES, julio-septiembre de 1998, pp. 595-626. (pp. 605-606, el destacado es nuestro).

³⁸ *Informe Asegurador*, N° 14, febrero de 1993; citado por G. Alonso, “Democracia y reformas”, p. 606 (el destacado es nuestro).

y contrastes que el análisis de los procesos de producción política de las reformas estructurales bajo diversas gestiones de gobierno debería indagar, cabe recordar que, en el contexto de la administración Menem, la reforma previsional de 1993 fue aprobada con bajo consenso de la oposición política. “(Pero) la propensión *decisionista* del Poder Ejecutivo se manifestó desde un primer momento y el estilo de gestión que considera al Parlamento una mera instancia de convalidación de las iniciativas del Ejecutivo se sintetizó emblemáticamente en la expectativa con que el gobierno remitió el proyecto a las cámaras: [pretendiendo que el mismo] debía ser aprobado sin ‘tocar una coma’”³⁹.

Al respecto, cabe recordar que múltiples, y decisivas en materia financiera, fueron las consecuencias de la reforma previsional aprobada en 1993 a instancias del proyecto oficial del menemismo (que desde mediados de 1992, en medio de una dilatada serie de marchas y contramarchas, conoció varias versiones). Dirigido a implementar un sistema de capitalización individual que promovía la ruptura con los principios tradicionales de la seguridad social, el mismo acabó instituyendo las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP) como sociedades anónimas a cargo de la administración de los fondos de capitalización en la Argentina. La pérdida de recursos por parte del Estado, que dejaría de percibir “la totalidad de los aportes jubilatorios, que oscilaban entre 3.500 y 4.000 millones de dólares”⁴⁰, parcialmente transferidos a las AFJP, comportaba evidentemente una de las mayores implicaciones de la reforma precedente en términos del financiamiento del sistema. Otra de las consecuencias principales de esta reformulación concernía evidentemente los niveles de cobertura (y de menor protección) que éste estaría en condiciones de asegurar a mediano y largo plazo.

Un estudio efectuado a comienzos del año 2000 contemplaba los efectos de esta retracción del sistema de protección social, que abría desde ya el camino a una creciente exclusión del sistema de seguridad social en la Argentina. El mismo tomaba en consideración las proyecciones del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones, realizadas por la Superintendencia de Administradoras de Fondos de Jubilaciones y pensiones (SAFJP), y (efectuando algunos ajustes en las proyecciones originales) elaboraba las mismas en función de varios escenarios a fin de analizar la evolución del sistema previsional, a partir de supuestos acerca de determinadas variables: “ el funcionamiento del marco legal (vigencia de la Ley

³⁹ G. Alonso, “Democracia y reformas”, p. 595 (destacado en el original).

⁴⁰ *Ibidem.* (p. 605).

24.241), la evolución de la tasa de actividad, la de desocupación, la cantidad de aportantes, el porcentaje de trabajadores asalariados, la elección del régimen de capitalización, la evolución de los salarios, la tasa de contribución patronal, etc.”⁴¹. En tal sentido, cuatro escenarios alternativos, todos los cuales experimentaban una evolución negativa, aparecían descriptos prospectivamente. Es de destacar que “los porcentajes proyectados de cobertura previsional de estos escenarios oscilaban entre 34% y 47% en el año 2050, sensiblemente menores que los niveles iniciales de 1995 (59%)”⁴², que era el punto de partida de todos los escenarios.

Es la razón por la cual los autores de ese análisis invitaban entonces a “preguntarse si la contrapartida de esta reducción de los niveles de cobertura o incrementos de los niveles de desprotección requerirá modificaciones en la asignación de recursos públicos a fin de financiar políticas compensatorias como la cobertura *via* beneficios no contributivos”⁴³. Es decir, si interpretamos el sentido de esta formulación (que otros especialistas habrían buscado afirmar ulteriormente con carácter imperativo): a través de dispositivos de protección social que corresponderían a una suerte de “social de compensación”, debiendo ser financiados al margen de los mecanismos de cotización salarial y patronal instituidos en el marco de la sociedad salarial. Pero la procedencia de estos recursos y su eventual reasignación por parte de los poderes públicos, del mismo modo que la progresividad de las modificaciones entonces sugeridas por los autores, parecían por lo menos inciertos. Esto es, habida cuenta del estado de situación -si no de la relación de fuerzas existente- y del grado de avance alcanzado por una reforma estructural del sistema jubilatorio y de seguridad social que ya había forzado el paso hacia un modelo de “ciudadanía patrimonial”⁴⁴? Proceso que, junto al avance del capital financiero, convirtió a millones de trabajadores y ciudadanos en rehenes de las finanzas.

La reforma de la seguridad social -fuertemente desarrollada sobre la base del seguro social a partir de los años cuarenta en la Argentina, en el marco de una “sociedad salarial” incipiente- prosiguió no obstante, más allá del segundo gobierno de Carlos Menem (1995-1999),

⁴¹ E. Roca y J.M. Moreno, “Desprotección social y exclusión de la Seguridad Social”, ponencia presentada al Tercer Congreso Latinoamericano de Sociología del Trabajo (“El trabajo en los umbrales del siglo XXI”), ALAST-ASET, Buenos Aires, 17-20 de mayo de 2000, 58 p. (p. 35).

⁴² *Ibidem*.

⁴³ *Ibidem*. (p. 38).

⁴⁴ Cf. R. Lo Vuolo, *Alternativas. La economía como cuestión social*, Buenos Aires, Grupo Editor Altamira, 2001. Como señala el autor a propósito del “falso camino de la ciudadanía patrimonial”, el avance conjunto de ésta y del capital financiero se traduce en problemas crecientes para la democracia cuando “la norma [que establece] ‘una persona, un voto’ se reemplaza [de hecho] por ‘una persona, tantos votos según el patrimonio que tenga’. O mejor, tantos votos según el valor de mercado de su patrimonio”. (p. 94).

bajo la presión financiera externa, reafirmada y endogeneizada en la segunda mitad de los años noventa. Así, la reforma previsional emprendida por el gobierno de Fernando De la Rúa hacia fines del año 2000, apuntaba al recorte de la Prestación Básica Universal (PBU), en cuanto monto integrado al haber jubilatorio garantizado hasta entonces por el Estado al conjunto de la población en edad de jubilarse. Recorte que -entre otras modificaciones restrictivas en materia de condiciones de acceso al sistema- su administración se aprestaba a legislar bajo el peso renovado de los compromisos asociados al endeudamiento externo. El memorando de política (o la Carta de Intención) suscripto hacia fines del año 2000 con el Fondo Monetario Internacional estableció no sólo las metas fiscales asumidas para obtener el salvataje financiero del organismo, sino también las metas de reformas estructurales que condicionarían la continuidad de los desembolsos. La información difundida por la prensa nacional en diciembre de ese año dio cuenta de parte de las implicaciones políticas internas de esa férrea condicionalidad de los préstamos, también operante en el caso de esta nueva versión de la reforma: “Pese a que ni siquiera sus propios legisladores parecen respaldar la reforma previsional que dispone la eliminación de la Prestación Básica Universal (PBU) y eleva a 65 años la edad jubilatoria de las mujeres, el Gobierno reveló que le prometió al FMI que la controvertida iniciativa estará en vigor en el primer semestre del año próximo [2001]”⁴⁵.

3. De ajustes y de “blindajes”: entre la “estrategia compensatoria” del Banco Mundial y la “condicionalidad dura” del FMI

El año 1997, “histórico” en la Argentina que tras olas de protesta consecuentes pero aisladas dio lugar al nacimiento de los “Planes Trabajar” (el programa asistencial de empleo financiado desde entonces por el Banco Mundial), fue también el del alumbramiento de la Alianza para el Trabajo, la Justicia y la Educación conformada por la Unión Cívica Radical (UCR) y el Frente para un País Solidario (FREPASO) para poner fin en las urnas a la “era menemista”. Obvias razones de comodidad siempre llevaron a abreviar aquella denominación de origen de la coalición partidaria cuya vocación expresa habría sido conveniente no olvidar, especialmente a la hora de sopesar la tensión entre expectativas sociales y frustraciones colectivas emergente en el país. Tal la tensión que, aún en el contexto de gobiernos democráticos -y acaso sobre todo bajo aquellos electos con la misión de revertir un cuadro de situación económico-social vuelto insostenible para la mayoría-, tiende a indicar el tenor de la penuria de sentido que, redoblando la pobreza material y simbólica, los acentuados niveles de privación

⁴⁵ Nota “El blindaje financiero: revelan los compromisos asumidos. Mayor presión de Economía por la reforma previsional”, Diario *La Nación*, Suplemento “Economía & Negocios”, Buenos Aires 22 de diciembre de 2000, p. 1.

relativa y la escasez de perspectivas a los que se ve confrontada, experimenta la ciudadanía. Recreando las lecturas en términos de “democracia y penuria de sentido” aportadas por la sociología política latinoamericana de los años ochenta, otros autores tematizaron en los últimos años la “devaluación de la palabra pública” como un fenómeno de cierta data que adquirió un “tono particular” en la Argentina del año 2000, en medio de la caída de ciertos puntos de referencia de la vida colectiva. Así, “el retiro del Estado, no sólo como agente de la economía, sino también como la institución en relación a la cual las diferentes generaciones adquieren su identidad social y nacional”⁴⁶.

Una recapitulación acerca del significado social y político de esa experiencia parece necesaria, a la luz de los que constituyen algunos los principales determinantes estructurales e institucionales del pasado reciente y aún del complejo presente de la sociedad argentina. Estos no podrían comprenderse al margen de los perfiles diferenciales del “riesgo país” que importaba precisamente -en sus asuntos internos- el ascendiente institucional de la inserción internacional de la economía. En ese sentido, es preciso recordar lo que bien han señalado algunos análisis del ingreso de las reformas estructurales en la agenda pública de diversos países latinoamericanos confrontados a la crisis del modo de desarrollo prevaleciente desde la posguerra: “*La condicionalidad asociada a los préstamos de ajuste estructural se convirtió en la correa de transmisión del paradigma neoliberal de desarrollo. Al estar acompañadas por la oferta de asistencia financiera, las reformas estructurales se revistieron, así, de una fuerza persuasiva que silenció las reservas que los líderes de gobierno pudieran tener sobre sus beneficios últimos*”⁴⁷.

En el caso argentino, tras su activa participación en apoyo al programa de privatizaciones de comienzos de los años noventa, como parte de los programas de reforma por él administrados desde los ochenta en el marco de los préstamos de ajuste estructural, el Banco Mundial pasó a asumir localmente las funciones asociadas a sus políticas de interacción con la sociedad civil y de reducción de la pobreza. Las que en el curso de la década pasada habían marcado cierto punto de inflexión -habida cuenta de los “costos sociales del ajuste”- en cuanto a sus orientaciones y estrategias, siendo objeto de debate al interior de la institución. Mientras tanto, en la segunda mitad de los noventa, el Fondo Monetario Internacional (FMI) siguió demandando el

⁴⁶ O. Landi, “El oficio mudo”, Diario *Clarín*, Suplemento “Zona de la política, la sociedad y las ideas”, Buenos Aires, 31 de diciembre de 2000, p. 2.

⁴⁷ J.C. Torre, *Reformas económicas*, p. 32.

cumplimiento de las reformas estructurales comprometidas por el gobierno nacional para liberar el flujo de fondos externos negociados en contrapartida.

A ese respecto, a propósito de la realidad de la división de tareas entre ambas “instituciones mundializadoras” -en los términos de Joseph Stiglitz⁴⁸- y de su ingerencia en la gestión de las “crisis” y de la “ayuda a los países en desarrollo”, cabe mencionar las observaciones generales del ex alto funcionario del Banco Mundial, que hoy aparecen tardías pero que la experiencia argentina convalida en gran medida:

“[...] cuando las crisis se agravaron e incluso las arcas bien provistas del FMI parecieron insuficientes, el Banco Mundial fue invitado a suministrar decenas de millones de dólares de auxilio de emergencia -pero estrictamente en tanto que asociado subalterno, siendo las líneas directrices de los planes dictadas por el FMI. En principio, había división del trabajo. Cuando trataba con un país, *supuestamente* el FMI debía limitarse a las cuestiones macroeconómicas: el déficit presupuestario, la política monetaria, la inflación, el déficit comercial, la deuda externa. El rol del Banco Mundial era ocuparse de los *problemas estructurales*: la naturaleza de los gastos del Estado, las instituciones financieras, el mercado de trabajo, las políticas comerciales. Pero el FMI tenía sobre la cuestión un punto de vista bastante imperialista: puesto que todo problema estructural, o casi, podía tener un impacto sobre el comportamiento global de la economía, y por lo tanto sobre el presupuesto estatal o sobre el déficit comercial, prácticamente todo le parecía ser asunto de su competencia”⁴⁹.

En ese contexto, superada la “etapa fácil” de la retirada del Estado y la célebre celeridad con que la administración menemista acometió los imperativos de desestatización de la economía e implementó el programa de privatizaciones -en los inicios de su primera gestión (1989-1995)-, fueron la reforma laboral y la reforma previsional las que pasaron a constituir las piezas medulares de la agenda de reformas estructurales “pendientes” en la Argentina hacia la segunda mitad de la década pasada. Por demoradas o incompletas en esa primera fase, según la óptica y los intereses que expresaba y vehiculizaba el FMI, las mismas fueron dos de los ejes centrales de las negociaciones que -desde el comienzo de su mandato- debió encarar con los representantes del organismo el gobierno constitucional electo en octubre de 1999. Un gobierno de signo político distinto del precedente, pero cuya gestión no acertó a diferenciarse sustancialmente de los que fueron los lineamientos estratégicos de la administración de Carlos

⁴⁸ Premio Nobel de Economía, ex asesor de Bill Clinton, y economista jefe y vice-presidente del Banco Mundial hasta noviembre de 1999.

⁴⁹ J.E. Stiglitz, *La Grande Désillusion*, tr. fr., París, Fayard, 2002, p. 39. (Traducción propia; destacado en el original).

Menem en materia económica (su propio ex ministro Domingo Cavallo pasó a integrar el gabinete de Fernando De la Rúa en marzo de 2001).

Primero fue exigida la reforma laboral, tendiente a institucionalizar la flexibilización del régimen del empleo a la cual propendieron -de manera errática, al influjo de una serie de marchas y contramarchas- diversas leyes y decretos promulgados a lo largo de los años noventa (en 1991, 1993, 1995, 1998). La misma fue consagrada formalmente en abril de 2000, como señalamos, en virtud de la tramitación por el Congreso de la Nación de la Ley 25.250, llamada “de Estímulo al Empleo Estable”, aprobada en medio de los avatares político-institucionales que un lenguaje no exento de eufemismo -redoblando el de la denominación de la ley misma-, dio en llamar “turbulencias deslegitimantes”⁵⁰. La expresión, que no escatimaba cierta dosis de ironía, hacía así referencia a las prácticas de negociación e intercambio de favores entre un sector del Ejecutivo y representantes de los poderes provinciales, que pusieron en evidencia en primera instancia las sospechas de sobornos, seguidas de los indicios graves de corrupción y compra-venta de leyes en el Senado, cuya denuncia culminó, en los primeros días de octubre de 2000, con la renuncia de Carlos “Chacho” Alvarez al cargo de vice-presidente de la Nación. Su renuncia -manifiesta en los meses anteriores- a continuar presidiendo las sesiones de la Cámara Alta no alcanzó para evitarla, aunque expresó una demanda de transparencia política frente al tenor de las irregularidades que operaban como parte de un sistema de clientelismo burocrático alojado en el seno del cuerpo legislativo. La falta de respuesta al pedido de relevo de funcionarios que Alvarez planteara fue de hecho un gesto político: marcó un punto de inflexión en la entidad de la Alianza⁵¹.

⁵⁰ Si la devaluación de la palabra pública presupone una degradación de la vida colectiva, en cuyo extremo “está simplemente la mentira que deambula por una parte de la clase política” -como sostenía O. Landi-, los usos del lenguaje de los que da cuenta el “realismo económico” masivamente difundido en la década neoliberal, hablan del recurso al eufemismo (que disimula o atenúa la gravedad de las circunstancias). Una práctica lingüística frecuentemente al servicio del discurso (político) de lo posible, pero también un ejercicio socialmente posible, en virtud de los procesos simbólicos y de las representaciones simbólicas prevalecientes en un momento histórico determinado. Cf. O. Landi, “El oficio mudo”, Diario *Clarín*. A propósito del trabajo que opera en los procesos simbólicos: el de los eufemismos es “un lenguaje de denegación. El eufemismo es lo que permite decir diciendo a la vez que no se dice; lo que permite nombrar lo innombrable...”. P. Bourdieu, “L’économie des biens symboliques”, *Raisons pratiques. Sur la théorie de l’action* (Cap. 6), París, Editions du Seuil, coll. Points/Essais, 1994, pp. 175-214 (p. 184). (Traducción propia).

⁵¹ En un reportaje concedido a tres meses de su renuncia (y a una semana del fallo del juez Carlos Liporaci que dictó la falta de mérito en el escándalo por los presuntos sobornos en el Senado), el ex vice-presidente aseguró que no tenía en mente presentarse como candidato a senador para las elecciones legislativas de octubre de 2001. Y manifestó sus críticas a la gestión de gobierno de la Alianza: “No hubo rupturas de gestión con respecto al modelo menemista. *No hubo una voluntad para poner en la agenda lo que denominamos el ajuste de la política*”. Cf. Entrevista de M. Thieberger, “El Gobierno tiene que revisar cómo funciona una alianza”, Diario *Clarín*, Buenos Aires, 7 de enero de 2001, p. 6. (El destacado es nuestro).

Luego fue el turno de la reforma previsional, o de la profundización y consolidación del rumbo trazado con las reformas promovidas desde comienzos de los años noventa en una perspectiva de transformaciones institucionales predominantemente neoliberal o de mercado, cuya complementariedad y cuyo carácter “solidario” hemos señalado. Ambas reformas estructurales (la laboral y la previsional) integraban el núcleo duro de la condicionalidad a que se veía sujeta la asistencia técnica y el rol de intermediación que ejerce un organismo multilateral como el FMI entre un país endeudado y dependiente del financiamiento externo y los agentes e intereses de la comunidad financiera internacional. Bajo esta óptica, la nueva reforma del sistema de seguridad social vigente en la Argentina (aprobada por decreto de necesidad y urgencia en diciembre de 2000), aparecía como la moneda de cambio políticamente necesaria -o como una de las condiciones- a fin de obtener el “blindaje financiero” que el gobierno de la Alianza negociaba entonces con el FMI. Esto es, el paquete de préstamos del orden de u\$s 40.000 millones, destinado a evitar -y, de hecho, a postergar- el *default* o la entrada en cesación de pagos de la que la economía argentina había estado al borde en noviembre de 2000.

En ese marco, contrariando en gran medida las expectativas sociales con las que asumiera, el diseño de estrategias económicas privilegiado por el gobierno de la Alianza mostró efectos societales que tendían a confirmar una riesgosa continuidad. La orientación asumida en áreas clave de políticas públicas: precisamente trabajo, empleo y seguridad social -llenas de implicancias desde el punto de vista de los modos de vida y reproducción social, y del rol de las instituciones de regulación-, indicaba ya en el año 2000 un rumbo socialmente regresivo. En particular en cuanto se refiere a la entidad de la condición salarial y a las instancias y dispositivos de protección social a ella asociados, que las reformas estructurales en materia laboral y previsional, prolongadas bajo su gestión, involucraban de manera decisiva.

La aparente victoria de los posicionamientos oficiales y de las razones tecno-burocrático-legales que buscaron avalar la reforma previsional no lograba escamotear que las circunstancias de diseño e implementación de políticas prevaleciente eran las que dictaba el ascendiente institucional de la inserción internacional de la economía. Y ello por sobre las lógicas de intereses y conflictos que pudiera haberle procesado al ejercicio democrático del gobierno, en el seno de instituciones republicanas, y en salvaguarda de la cohesión de una sociedad jaqueada -durante una larga década- por procesos y dinámicas de desestructuración social, en gran medida resultantes de ese ascendiente institucional “internalizado”. Son ese déficit de soberanía y otro

“riesgo país” implícito los que se omitía reconocer y dimensionar desde las posiciones gubernamentales que daban cuenta de la pretensión de subordinación de la política a las exigencias que el mercado financiero internacional tendía a imponer en el orden interno, sellando compromisos y contenidos de reformas que -lejos de cuestionarlo- reafirmaban el núcleo duro de la condicionalidad a la cual respondían *in fine* ese tipo de medidas. Tal condicionalidad tenía su contrapartida en la estrategia de “compensación social” que -con mayor énfasis desde la segunda mitad de la década de los noventa- han alentado los organismos de la banca multilateral de desarrollo, especialmente el Banco Mundial, en materia de políticas sociales.

Pero el estilo de gobierno que su gestión implicaba en el frente interno sería también de algún modo el de otra “contrapartida”. Esto es, la dinámica de acuerdos político-partidarios y tácticas “punteriles” a los que se veía ya sujeta la implementación focalizada de programas que - como muchos de los de empleo temporario, nacionales, provinciales y aún municipales, instrumentados en los últimos años- difícilmente podrían asumir el rol de soportes del “blindaje social” que algunos funcionarios y dirigentes políticos de la oposición sugirieron. Así, el que 12 de los 14 gobernadores provinciales del Partido Justicialista (PJ) se dieron a imaginar, hacia fines del año 2000, demandándole al gobierno nacional planes destinados a cubrir las necesidades de los desocupados, quizá como el “rostro humano” del blindaje financiero y la prioridad fiscal. Más allá de la urgencia con que el “blindaje social”⁵² fuera entonces requerido por los mandatarios provinciales al gobierno, la figura de más peso político entre ellos no escatimó en la ocasión audacia imaginativa, con vistas a un rediseño institucional de los organismos estatales responsables de la política social y laboral. El entonces gobernador de la Provincia de Buenos Aires, Carlos Ruckauf, lanzó allí su propuesta de “eliminar los Ministerios de Desarrollo Social, Trabajo y Educación y, en su lugar, crear una agencia que unifique los programas sociales del Gobierno”. La idea de una agencia de desarrollo social no era ajena al pensamiento que, en el seno de los organismos financieros internacionales, informaba en la última década la visión de la cuestión social y el esquema reformador de sus instancias tecnoburocráticas de tratamiento. Pero en el marco de la reformulación inducida de las instituciones y dispositivos de la sociedad salarial, difícilmente dichos instrumentos y modalidades de intervención pública en materia social podrían “blindar” la desprotección y la inseguridad social que -en gran medida a raíz de las reformas estructurales implementadas-, ya se habían hecho evidentes en la Argentina.

⁵² Cf. nota de tapa “El PJ reclamó un blindaje social”, *El Diario de bolsillo*, Buenos Aires, 28 de diciembre de 2000, pp. 1-2. Tal fue el planteo formulado por los gobernadores justicialistas, reunidos el día anterior con el presidente Fernando De la Rúa en Olivos.

4. El otro “riesgo país”: impronta socio-política de la financiarización, default institucional y desprotección social

“Un sistema de protección social no es sólo un conjunto de instituciones destinadas a proteger la vida de los individuos [...] distribuyendo prestaciones monetarias y bienes y servicios según una lógica más o menos independiente del mercado de trabajo. *La protección social es también protección de la sociedad en su conjunto, contra el riesgo de desintegración que pesa sobre ella desde que la lógica de mercado pretende extenderse hasta regir la totalidad de las esferas de la vida social*”⁵³.

En aquellas circunstancias, al margen de la baja de las tasas de interés dispuesta por la Reserva Federal de Estados Unidos; más allá de su incidencia en los préstamos que la Argentina debería tomar en el mercado internacional, y de la disminución del índice de “riesgo país” que las calificadoras de riesgo y las consultoras mundiales no dejaban de calcular y actualizar en función de la previsibilidad y el rendimiento de las inversiones del capital financiero transnacional, había otro “riesgo país”. Tal “riesgo” no se medía -ni se mide- por el costo del crédito externo (en función de la dificultad de obtenerlo) para el sector público nacional.

Ese riesgo radicaba en un “default” político, institucional. Es el riesgo que deviene del modo en que se gobierna y de las prioridades que pautan el diseño de estrategias gubernamentales y la formulación de las políticas públicas -en ciertos casos haciendo abstracción de sus consecuencias sobre las identidades individuales y colectivas en el seno de la sociedad. Se trataba, por un lado, de las reformas que bajo el peso de inéditos condicionamientos -la endogeneización de la presión externa⁵⁴ que comporta la forma dominante de inserción internacional de la economía-, operaron la liberalización y la desregulación sin medida. Se trataba, asimismo de los cambios que -a raíz de los procesos de desestructuración social producidos- promovieron una cierta mutación de las identidades colectivas, la “desafiliación social” extendida, la difusión de formas de socialización y sociabilidad que trasuntan un ascenso

⁵³ B. Théret, *Protection sociale et fédéralisme. L'Europe dans le miroir de l'Amérique du nord*, Bruxelles-Berne-Berlin-Francfort/M-New York-Oxford-Vienne, Presses Universitaires Européennes (P.I.E).-Peter Lang, coll. “Travail & Société ” N° 40 - Les Presses de l'Université de Montréal (PUM), coll. “ Politique et Economie ”, 2002, pp. 75-76 (traducción propia; el destacado es nuestro). El autor hace así referencia a la obra de K. Polanyi, *La Grande Transformation*.

⁵⁴ Esas políticas se aplicaron bajo el peso de una exigencia externa de nueva índole, que ha pasado a ser estructural desde la crisis de la deuda (1982) y que se “endogeneiza”. En tal sentido, “importantes desajustes fiscales y monetarios [...] son la consecuencia directa del peso incrementado de una exigencia externa estructural, nuevo dato resultante de las transferencias financieras necesarias para hacer frente a la deuda externa”. E.L. Miotti, “ Argentine: de la crise de la régulation à la régulation de la crise ”, in F. Nicolas, L. Krieger Mytelka (dir.), *L'Innovation, clef du dévèloppement. Trajectoires des pays émergents*, París - Milán - Barcelona, Masson, coll. “ Travaux et recherches de l'IFRI ”, 1995, Cap. 4, pp. 193-246 (p. 228; traducción propia).

del “individualismo negativo”⁵⁵. Ello hace que, más allá de las nuevas (o recreadas) formas de protesta y movilización que estallaron en el país en diciembre de 2001⁵⁶ -expresando sobre todo un profundo malestar- la política se vea desacreditada como práctica potencialmente transformadora del orden social. Las modalidades y orientaciones de dichas transformaciones coadyuvaron a la alteración del rol de las instituciones estatales, a la degradación del sistema político y a la de las condiciones mismas de ejercicio de la democracia. Pues volviéndose aparentemente ajeno al problema de la distribución y a la búsqueda de justicia, también en este caso este ejercicio pareció haber tendido a desvincularse de la resolución de cuestiones sustantivas⁵⁷.

Cada vez que la retracción del Estado y la reformulación de sus intervenciones, como la de las políticas regulatorias en materia social y laboral, tendieron a reforzar los efectos derivados de la desregulación de la economía y del mercado de trabajo, el aumento de las desigualdades sociales no ha hecho más que agravarse. Por ejemplo, mediante reformas tendientes a reemplazar las anteriores regulaciones y los mecanismos de solidaridad y protección colectiva por regímenes fundados en las premisas que hacen del capital financiero el aliado insoslayable del “individualismo patrimonialista”. Es en ese horizonte complejo y problemático que, a instancias de las reformas estructurales implementadas en la Argentina a lo largo de más de una década, se ha operado una descomposición de la condición salarial que tiende a redefinir las coordenadas de la cuestión social. Allí se plantea hoy tiende a replantearse la cuestión de la calidad del vínculo y de la cohesión social, y si cabe pensar en una recomposición no ha de ser soslayando los alcances de esa evolución negativa. Pues en el seno de esta sociedad nacional, el estatus del trabajo asalariado y los dispositivos de protección social, así como la entidad práctica de los derechos sociales -sometidos de manera prolongada y persistente a una espiral regresiva-, deben dar muestras de que no han sucumbido a las poderosas implicaciones socio-políticas, si no de una revolución neo-conservadora, de un retrógrado cambio de paradigma institucional.

⁵⁵ Cf. R. Castel, *Les Métamorphoses de la question sociale*, op. cit.

⁵⁶ Para una discusión sobre el sentido de la movilización y su inscripción en el espacio urbano, cf. D. Merklen, « Le quartier et la barricade : le local comme lieu de repli et base du rapport au politique dans la révolte populaire en Argentine », *L'Homme et la Société. Revue internationale de recherches et de synthèses en sciences sociales*, N° 143-144 (“Compétences pour résister”), Paris - Budapest - Turin, L'Harmattan, enero-junio de 2002, pp. 143-164; Marianne González Aleman, “Prendre la rue, une tradition argentine, 19 et 20 décembre 2001”, in D. Rolland y J. Chassin (eds), *Pour comprendre la crise argentine*, pp. 149-168.

⁵⁷ Cf. C. Castoriadis, “La democracia como procedimiento y como régimen”, *Ciudadanos sin brújula*, México D.F., Ediciones Coyoacán, colección Filosofía y Cultura Contemporánea, 2000, pp. 143-166. (El libro es una compilación póstuma de ensayos y conferencias del autor, con prólogo de Edgar Morin).

* * *

Transformaciones de esa índole conciernen a la vez los “síntomas económicos de las crisis en las sociedades salariales” y la “regulación de las desigualdades sociales”⁵⁸; la experiencia argentina reciente, extrema en diversos planos, arroja múltiples enseñanzas sobre lo que en ellas se halla en juego. Así, en el marco de la crisis estructural que ha venido atravesando la Argentina, el vínculo entre el “mundo del trabajo” y de la protección social que expresaron entre sus reivindicaciones algunos representantes del “movimiento piquetero”⁵⁹, parece un centro neurálgico y a la vez un nexo frágil -más aún: fragilizado- para fundar la cohesión social a escala nacional⁶⁰. La “desasalarización” forzada que acompañó la liberalización de la economía, con la preeminencia acordada al régimen monetario y la flexibilización laboral -prácticamente como su corolario-, y sus implicaciones sociales e institucionales han esparcido sus marcas y efectos en el terreno político y en el tejido social.

Susana Peñalva

CEUR-CONICET & CSU-CRESPPA/CNRS-Université Paris VIII

Paris, Junio de 2009

⁵⁸ Para una puesta en perspectiva de esas cuestiones, cf. M. Aglietta, “Le capitalisme au tournant du siècle. La théorie de la régulation à l’épreuve de la crise”, in M. Aglietta, *Régulation et crises du capitalisme*, edición revisada y aumentada con un postfacio inédito, París, Odile Jacob, coll. “Opus”, 1997, pp. 409-477.

⁵⁹ Cf. D. Blain, “Les piqueteros, un mouvement au bord de la route”, in *CFDT Magazine*, N° 284, París, 9 de octubre de 2002, pp. 46-47.

⁶⁰ Cf. J. Montes Cató y J. de Pena, “Crise de représentation et fragmentation sociale : le cas des piquetes et des ‘coupeurs de route’ argentins”, in *L’Ordinaire latino-américain*, N° 188, Toulouse, Ipealt, Université de Toulouse-le-Mirail, abril-junio de 2002, pp. 101-106.