

Revista de la
CEPAL

44

SEPARATA



Actores sociales y ajuste estructural

Eugenio Tironi
*Ricardo A. Lagos**

Este trabajo presenta algunas hipótesis acerca del contexto social y político en que se aplican las llamadas políticas de ajuste estructural, y sobre sus efectos en la organización social y los patrones de conducta de los actores colectivos. La idea central que aquí se propone es que, más allá de la crisis (económica, social y a veces política) que precede y generalmente acompaña la aplicación de tales políticas, éstas terminan por inducir transformaciones profundas y perdurables en la estructura social de los países que las implementan. Esta mutación, aunque toma características diferentes en cada región y en los diferentes países, ha adquirido un alcance universal y transideológico. Hasta la fecha gran parte de la investigación socioeconómica se ha concentrado en el análisis de la desorganización social que acompaña esta transición; hoy, sin embargo, parece necesario poner más atención en el nuevo orden social que nace con el proceso de ajuste estructural. No se cuenta con estudios empíricos suficientes como para extraer conclusiones generales al respecto; de allí que este trabajo se limite a formular algunas hipótesis destinadas a incentivar el debate sobre la materia. Hay que advertir que, aunque el ajuste estructural es un proceso que tiene lugar casi en el mundo entero, este trabajo toma como referencia fundamental a los países en desarrollo, en especial los de América Latina.

* Los autores son, respectivamente, sociólogo, Director, Secretaría de Comunicaciones y Cultura del Ministerio Secretaría General de Gobierno de Chile; y economista, funcionario de la Organización Internacional del Trabajo, Ginebra. Este artículo fue escrito para el Departamento de Empleo y Desarrollo de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Los autores agradecen los aportes y comentarios de Víctor E. Tokman en las diversas etapas de elaboración de este trabajo.

I El ajuste estructural

Desde comienzos de los años ochenta, a partir de las señales emitidas por las instituciones multilaterales de financiamiento y desarrollo —Fondo Monetario Internacional (FMI) y Banco Mundial—, el concepto de ajuste estructural pasa a ser un elemento central de las políticas económicas. Por ajuste estructural se entiende de hecho la forma en que las economías nacionales deben adaptarse a las nuevas condiciones de la economía mundial, caracterizadas tanto por cambios tecnológicos que demandan más flexibilidad dentro de las empresas y una mayor descentralización de la producción, como por mercados mundiales más competitivos e inestables (Cortázar, 1989).

En los países en desarrollo la aplicación de las políticas de ajuste estructural ha apuntado a tres objetivos principales (Mosley y Toye, 1988):

a) Un *objetivo de tipo financiero*, que es el de proveer de recursos a aquellos países que presentan agudos problemas de endeudamiento externo y de balanza de pagos, pues el alivio a través de recursos de liquidez es en este caso requisito para la aplicación de reformas económicas más estructurales.

b) Un *objetivo de ajuste macroeconómico*, que persigue recuperar el equilibrio externo en el corto plazo a través del control de la demanda agregada (políticas de reducción del gasto). Las medidas en este campo apuntan a reducir el gasto del gobierno (especialmente el gasto social y en infraestructura), disminuir o eliminar subsidios, contraer la oferta de dinero y aumentar las tasas de interés real. Si bien el objetivo directo de estas políticas es restablecer el equilibrio externo, no puede pasarse por alto que ellas tienen efectos más generales.

c) Un *objetivo de ajuste microeconómico*, que apunta a mejorar la eficiencia económica a través de medidas sobre la oferta (políticas de reasignación del gasto) que procuran fomentar el crecimiento mediante la explotación de las ventajas comparativas y un uso más eficaz del capital y de los demás factores de producción. Con este fin, se busca modificar la estructura de precios relativos (salarios reales, tasas de interés, tipo de cambio) para incentivar la transferencia de recursos desde la producción de bienes no transables a la

de bienes transables y, más en general, para aumentar el grado de respuesta de la oferta. Esto es lo que conduce a medidas como devaluaciones, liberalización comercial, eliminación de subsidios estatales, privatización de empresas públicas, eliminación del control de precios, etc.

Los objetivos a los que apuntan las políticas de ajuste estructural no son muy diferentes a las metas de la reestructuración que tiene lugar en algunas economías socialistas, que se caracterizan por dar un papel más importante al mercado en la asignación de recursos, incentivar formas de propiedad privada, fomentar la inversión extranjera y favorecer la integración al comercio internacional.¹ Por lo tanto, aun cuando hay diferencias en cuanto al punto de partida, a la secuencia e intensidad de las medidas y a las herramientas utilizadas en cada sistema o caso nacional, es un hecho que en el mundo entero se observa la misma megatendencia: un giro a favor de la desregulación, del libre mercado, de la privatización y de la internacionalización.

Ahora bien, si se pasa revista a los diferentes casos nacionales se observa que las políticas de ajuste estructural se han aplicado a través de dos caminos principales: mediante políticas de *shock* (vale decir, un conjunto amplio de medidas que se aplica de una vez para conseguir efectos inmediatos) o mediante políticas gradualistas, con medidas correctivas que se ponen en vigor en un tiempo prolongado y en medio de las reacciones de la opinión pública y los actores sociales y políticos. Lo que llama la atención es que la opción por uno u otro camino no depende principalmente del signo ideológico del gobierno respectivo.² Y si los factores ideológicos no son determinantes ¿de qué depende entonces que el ajuste estructural se realice mediante políticas de *shock* o mediante políticas gradualistas? El análisis comparado permite distinguir ciertas condiciones

económicas, sociales y políticas, cuya confluencia parece influir en que se busque sobremanera una u otra solución:

a) La presencia o no de una crisis económica en estado activo —con sus inevitables consecuencias sociales— es un factor que incide fuertemente sobre el tipo de ajuste estructural que se lleve a cabo. Si se trata de una crisis latente, lo más probable es que se prefiera una política gradualista; pero si hay una crisis abierta (que se manifiesta en inflación aguda, déficits fiscales y en la balanza de pagos, conflicto social extremo, etc.) las condiciones llevarán a que los gobiernos opten por soluciones de *shock*.

b) El grado de autonomía de que dispongan los países frente a instituciones multilaterales como el FMI y el Banco Mundial es otro factor que incide sobre el tipo de ajuste estructural que se practique. Hasta hace poco tiempo, en efecto, las recomendaciones de estos organismos favorecían la aplicación de políticas de *shock*. En este sentido el gradualismo es también función del monto de recursos que se pueda conseguir en el exterior para financiar la transición. Si un país depende en alto grado de la ayuda financiera externa, tendrá que seguir esas recomendaciones; a la inversa, si dispone de mayor autonomía, tiene más campo de negociación como para aplicar políticas gradualistas.

c) El grado de resistencia que despierte el ajuste estructural en los actores sociales (principalmente en el movimiento sindical, las asociaciones empresariales, los gremios y los altos funcionarios públicos) condicionan también las posibilidades de los gobiernos de aplicar un ajuste de uno u otro tipo.³ En efecto, si la resistencia es fuerte, lo más probable es que ellos opten por políticas gradualistas; si la resistencia es escasa, se les abre la posibilidad de elegir una política de *shock*. Ahora bien, la resistencia de los actores sociales está determinada por dos factores: primero, por su grado de identificación política con el gobierno respectivo, y segundo, por su nivel de organización. Cuanto menor sea la identificación política de los actores sociales con el gobier-

¹ Este tipo de reestructuración es evidente en los casos de Hungría, Polonia y China; pero en esta misma dirección camina también la orientación económica de la Unión Soviética (Ducheme, 1989).

² Por ejemplo, no se puede sostener que las políticas de *shock* sean propias de regímenes políticos autoritarios, pues ellas han sido aplicadas por gobiernos democráticos de signos ideológicos a su vez distintos. Y a la inversa, regímenes con reputación autoritaria han emprendido procesos de reestructuración por vía gradualista, como es el caso de la Unión Soviética.

³ La capacidad de resistencia de los actores sociales está a su vez condicionada por la existencia y operación de instituciones democráticas (parlamento, prensa libre, facilidades de asociación, etc.).

no, mayor será la resistencia al ajuste;⁴ al mismo tiempo, cuanto más poderosos ellos sean, más eficaz será esa resistencia. El poder de los actores sociales está a su vez relacionado con el nivel previo de corporativización de las sociedades y con la profundidad que haya alcanzado la crisis económica (una crisis abierta debilita estructural y organizativamente a los actores sociales, y reduce por tanto su capacidad de bloquear las políticas gubernamentales).⁵

d) La fortaleza política de los gobiernos es otro factor que condiciona el tipo de ajuste que se practique. Un gobierno fuerte (ya sea porque dispone de un amplio apoyo electoral, porque está respaldado por una coalición mayoritaria, o porque cuenta con el sostén de fuerzas armadas poderosas) tendrá mayores posibilidades de llevar a cabo una política de *shock*, quebrando eventualmente la resistencia de los actores sociales. Un gobierno débil, en cambio, estará obligado a buscar compromisos con las diferentes fuerzas políticas y sociales, y tendrá dificultades para aplicar de golpe una política consistente, porque se encontrará, además, con oposiciones en el seno del propio aparato del Estado. Los gobiernos democráticos son en general más fuertes en la primera mitad de su mandato; de allí que las políticas de *shock*, si no son realizadas en ese primer periodo, tienen después escasas posibilidades de éxito. Hay que señalar además que el fracaso de un ajuste estructural mediante políticas de *shock* debilita a tal extremo al gobierno responsable que éste no queda en condiciones de intentar después un ajuste gradualista.⁶

⁴ En el caso del sindicalismo, por ejemplo, el hecho de que el gobierno esté en manos de un partido afín le predispone a aceptar sus políticas, pues les da seguridad (al menos en principio) de que los sacrificios actuales y las ganancias futuras serán repartidos equitativamente, y que será preservado el poder sindical y su participación en los más altos niveles de negociación (Tironi, 1988). Cuando se alcanza un compromiso de esta especie, la resistencia se reduce a un mínimo y el gobierno puede aplicar políticas de *shock* con relativa libertad.

⁵ El caso del sindicalismo británico en el pasado reciente es en este sentido ilustrativo. Pese a declarar su total oposición al ajuste estructural propugnado por la señora Thatcher, no fue capaz de articular una resistencia eficaz por su debilidad interna y su escaso apoyo en la opinión pública, ambos resultado de la crisis que arrastraba el modelo económico-social británico.

⁶ Este fue el caso del gobierno de Alfonsín en Argentina. Cuando intentó un ajuste con políticas de *shock*, ya no contaba

e) El éxito de las políticas de ajuste estructural —y esto es válido tanto para las gradualistas como para las de *shock*— está en parte condicionado por la existencia de una administración pública competente capaz de aplicar las medidas del caso de manera consistente y con persistencia. Porque más allá del discurso liberal que rodea a las políticas de ajuste estructural hay que reconocer que ellas implican una drástica intervención del Estado.⁷ Y si se aplican medidas de *shock*, contar con una burocracia estatal eficaz es fundamental para vigilar la aplicación de las medidas y controlar sus efectos; en cambio, si se opta por un ajuste gradualista, hay mayores posibilidades de ir formando esa burocracia en el curso del proceso.

En suma, cuanto más intensa y generalizada sea la crisis económico-social de un país, mayor su dependencia frente a las instituciones financieras multilaterales, menor la disposición y capacidad de resistencia a las nuevas políticas de los actores sociales, más fuerte el gobierno, y más organizada la administración del Estado, mayores serán las posibilidades de que el ajuste se efectúe con políticas de *shock*. A la inversa, si la economía de un país se muestra relativamente estable, si éste dispone de autonomía frente a las recomendaciones de los organismos multilaterales, si los actores sociales tienen el poder de bloquear la aplicación de ciertas medidas económicas, o si el gobierno es políticamente débil y no cuenta con un cuerpo de funcionarios disciplinados, lo más probable es que el ajuste tome la forma de una política gradualista. El empleo de

con la legitimidad necesaria para ello, con lo cual sólo logró multiplicar el caos económico. Pero el problema de Alfonsín fue que tampoco dispuso del poder suficiente cuando inició su mandato, pues saliendo de un régimen autoritario como el que hubo en Argentina hasta 1983, el Estado democrático era aún muy débil. De este ejemplo podría inferirse que un mismo gobierno no puede enfrentar simultáneamente la reconstrucción del sistema político democrático y la remodelación económico-social que implica un ajuste estructural. Dicho de otro modo, tal vez las políticas de ajuste estructural sólo serían viables antes de una transición a la democracia, o después de que ésta se haya consolidado.

⁷ Como lo señalan Jessop, Jacobi y Kastendiek (1986), toda reestructuración económica (y esto es válido tanto para la actual como para aquella de la postguerra) supone una intervención fuerte del Estado, la que viene a decaer después, cuando el nuevo orden está en su apogeo.

esta estrategia o de una de *shock* dependerá en definitiva de la confluencia de algunos de estos

factores, más que de la ideología del gobierno en cuestión.

II

La transición

Las políticas de ajuste estructural están siendo aplicadas —bajo diferentes denominaciones— en todas las regiones del mundo y por regímenes con las orientaciones ideológicas más diversas. Estas políticas están provocando la reestructuración de los patrones de acumulación o desarrollo y del modo de regulación de la economía y de las relaciones sociales.⁸ Esta mutación en gran escala no obedece a causas accidentales, sino a la declinación (tanto a escala internacional como nacional) del orden económico y social preexistente. A partir de este enfoque el ajuste estructural puede ser interpretado como el momento de la transición —empujada fuertemente por los Estados nacionales y por instituciones multilaterales como el FMI y el Banco Mundial— entre un modo de acumulación y regulación y otro. Como toda transición de esta envergadura, ella está acompañada de un cierto grado de desorden; pero no es desde sus efectos más inmediatos, sino desde sus proyecciones, como puede ser comprendida esta gran transformación.

El ajuste estructural debe entenderse en el contexto del fin de una fase de la economía mundial y de las economías nacionales, y del inicio

de una fase nueva. Esta transición ha sido precipitada por factores exógenos —la crisis petrolera de 1974, la deuda externa en los años ochenta, las políticas de ajuste estructural recomendadas por el FMI y el Banco Mundial— pero tiene una causa endógena fundamental: la crisis de un patrón de acumulación y regulación (el "fordismo") basado en la producción masiva y el consumo masivo (Jessop, Jacobi y Kastendiek, 1986; Lipietz, 1984). Entre las características del orden que termina cabe mencionar las siguientes:

a) Desde el punto de vista productivo, se caracteriza por la producción masiva basada en el sistema de máquinas automáticas (el "taylorismo") y por una organización colectiva del trabajo a nivel de la empresa que condujo a la expansión de la mano de obra semiespecializada en perjuicio de la especializada y de la no especializada.

b) Desde el punto de vista del consumo, se caracteriza por la "importancia creciente del consumo masivo de bienes estandarizados y/o del consumo colectivo de bienes y servicios provistos por el Estado, en contraposición al consumo de bienes individualizados y/o bienes y servicios elaborados individualmente" (Jessop, Jacobi y Kastendiek, 1986, p. 3. Traducción de los autores).

c) Desde el punto de vista del modo de regulación, se caracteriza por la combinación de las siguientes formas institucionales (Lipietz, 1984): i) la generalización de la relación salarial en todos los sectores (incluido el terciario) y todos los tipos de actividad (incluidas las de dirección y control), desplazando el trabajo doméstico, artesanal o independiente; ii) la fijación del salario (en la mayoría de los casos con un mínimo garantizado por el Estado) mediante contratos colectivos de larga duración generalmente adoptados a nivel de ramas industriales, de regiones o de todo el país, lo que desplazó la negociación directa y permanente entre el empleador y el empleado; iii) la importancia creciente del Esta-

⁸ La influente escuela francesa de la regulación —asociada a los nombres de Aglietta, Brender, Bover y Lipietz— usa dos conceptos que para los fines de este trabajo son importantes. El primero es el de "régimen de acumulación", entendido como un modo de repartición y de reasignación sistemática del producto social que realiza durante un período prolongado cierta adecuación entre la transformación de las condiciones de la producción y las transformaciones en las condiciones del consumo final (Lipietz, 1984, p. 4). El segundo es el de "modo de regulación", definido como el conjunto de formas institucionales, de sistemas, de normas explícitas o implícitas, que aseguran la compatibilidad de los comportamientos en el marco de un régimen de acumulación, de conformidad con el estado de las relaciones sociales, y más allá de las contradicciones y del carácter conflictivo de las relaciones entre los agentes y los grupos sociales (Lipietz, 1984, p. 6).

do, tanto para asegurar el crecimiento y estabilidad económicos y el pleno empleo a través del instrumental keynesiano, como para garantizar la seguridad social de la población a través del Estado providente.

d) Desde el punto de vista sociopolítico el fordismo se caracterizó por lo que algunos han llamado el "consenso keynesiano": un intercambio político que implicaba "por una parte... la aceptación del control privado sobre los medios de producción, esto es, la despolitización de la esfera de producción, y, por otra parte, la aceptación de la capacidad del Estado de intervenir en el proceso económico, a nivel de las esferas de circulación y realización" (Altvater, Huebner y Stanger, 1986, pp. 19-20. Traducción de los autores). Esto mismo ha sido conceptualizado por Przeworski (1983; 1985) como "compromiso de clase", en donde los trabajadores consienten el control de los capitalistas sobre los medios de producción a cambio de la seguridad (garantizada por el Estado) de que sus intereses materiales serán satisfechos (Tironi, 1988).

Entre 1945 y la mitad de los años setenta, el modelo fordista —que tomaba cuerpo en la experiencia de los países industrializados— se constituyó en el paradigma de la política económica en casi todos los países del mundo.⁹ En ciertos casos (por ejemplo, en los países más industrializados de América Latina, como los de su cono sur), llegó a configurar lo que Lipietz (1984) llama el "fordismo periférico", y que en la literatura económica latinoamericana se denominó "desarrollo hacia adentro" o "industrialización sustitutiva".

La crisis mundial de los años treinta, en efecto, precipitó en América Latina la adopción de una estrategia industrialista inducida y protegida por el Estado. Como lo indica Tokman (1989), esa estrategia dotó a estos países de una base industrial con tecnología moderna (vale decir,

⁹ Hay que advertir que muchos de los rasgos de la acumulación y regulación fordista también se observan —algunos en grados extremos— en los países socialistas de la Europa del Este. "Socialismo" y "capitalismo" no designarían más que dos "modos de industrialización" —uno dirigido por la burguesía nacional y el otro dirigido por el Estado nacional—, sin diferencias mayores en lo que respecta a la organización del trabajo y de la producción y a las relaciones de clase (Touraine, 1984).

implantó una organización taylorista del trabajo); transformó a la industria en el motor del crecimiento y en la principal fuente generadora de empleos cada vez más especializados (vale decir, extendió las relaciones salariales y desplazó al artesano); llevó a un constante aumento de los salarios reales (esto es, generó un consumo masivo); y condujo al incremento constante del número y amplitud de contratos colectivos negociados entre las partes (vale decir, se institucionalizó la fijación colectiva y permanente del salario).¹⁰ También el "consenso keynesiano" alcanzó a estas sociedades: el papel central asignado a los gobiernos en la tarea de asegurar una demanda efectiva que permitiera niveles suficientes de expansión de la producción y el empleo, y la responsabilidad asignada al Estado en la protección de los grupos más pobres y en su incorporación a los beneficios sociales, constituyó un acuerdo tácito que comprometió a las fuerzas sociales y políticas más relevantes.¹¹

El alza brusca de los precios del petróleo en 1974 provocó la primera gran recesión económica desde la postguerra (con duros efectos sobre el empleo y los salarios), y precipitó el colapso del régimen de acumulación y del modo de regulación fordista en los países industriales. Pero la crisis del fordismo tenía raíces anteriores, manifiestas desde fines de los años sesenta en una caída del ritmo de aumento de la productividad y en una explosión significativa de los conflictos laborales (Lipietz, 1984; Crouch y Pizzorno, 1978). A lo anterior se agregó la introducción de nuevas tecnologías, incompatibles con la organización taylorista del trabajo por sus mayores exigencias de flexibilidad y descentralización (Montero, 1989). Esta crisis, por lo tanto, afecta a las

¹⁰ Este "fordismo periférico" —o latinoamericano— era por cierto parcial, pues el sector moderno representado en la industria coexistía con un sector "marginal" (Germani, 1969) o "informal" (PREALC, 1978) que no lograba ser absorbido por la "insuficiencia dinámica" propia del capitalismo periférico (Prebisch, 1976), dando lugar a una estructura socioeconómica "dual" o "heterogénea" (Cardoso, 1968; Pinto, 1970).

¹¹ Las nociones de "Estado nacional-popular", así como el concepto de "Estado de compromiso", dan cuenta precisamente de un esfuerzo por describir este Estado providente a la latinoamericana al cual se le reconoce un papel central en el desarrollo económico y en la integración social de los países de la región entre los años treinta y setenta.

políticas keynesianas —esto es, al concepto de descansar en el uso de políticas presupuestarias que permitan manipular la demanda agregada con miras a alcanzar el pleno empleo y un crecimiento económico estable— pero va más allá, pues abarca todo un régimen de acumulación y un modo de regulación (Jessop, Jacobi y Kastendiek, 1986). Esto explica que la crisis no se limitara sólo a los países con un Estado providente de tipo keynesiano, sino que adquiriera carácter mundial.

En América Latina la crisis del fordismo tomó ciertas formas peculiares, y diferentes según los países. En aquéllos de mayor desarrollo relativo, ella se tradujo en dificultades para sostener tanto la expansión de la industria (lo que suponía entrar a la "etapa difícil" de sustitución de bienes intermedios y de capital y ampliación de los mercados) como la aceleración de los procesos de incorporación social; esto desembocó en trastornos sociales y políticos que terminaron muchas veces en regímenes autoritarios (Foxley, 1985; Tironi, 1985; Hirschman, 1986). Pero en su forma más abierta la crisis estalló sólo en 1982, cuando las tasas de interés internacionales subieron espectacularmente. Hasta entonces la llegada de la crisis a América Latina se había postergado por la disponibilidad de recursos provenientes de una gran liquidez internacional; pero una vez terminado este fenómeno, se desencadenó la recesión económica, con su secuela de desempleo, desindustrialización, aumento de los trabajadores informales, reducción de los salarios, etc. (Tokman, 1989).

En los países industrializados la superación de la crisis significó el paso a un nuevo sistema de producción y de regulación —que ha sido denominado "postfordismo"— en el contexto de una reorganización de la economía mundial (Jessop, Jacobi y Kastendiek, 1986). Los rasgos fundamentales de este nuevo orden son los siguientes:

a) La introducción de la nueva tecnología basada en la microelectrónica, que produce importantes cambios en la organización taylorista del trabajo. La flexibilización de la producción termina con la homogeneización de la fuerza de trabajo, pues ahora ella se polariza entre los trabajadores manuales no especializados (muchos de los cuales no tienen por lo demás un carácter permanente) y los trabajadores altamente espe-

cializados con funciones creativas y de supervisión (Montero, 1989; Jessop, Jacobi y Kastendiek, 1986; Piore y Sabel, 1984).

b) El abandono del objetivo del pleno empleo y, junto con ello, de la expectativa, propia del modelo fordista, de niveles cada vez más altos de consumo masivo (Jessop, Jacobi y Kastendiek, 1986). El mercado masivo deja su lugar a un mercado cada vez más segmentado, y los bienes producidos en serie a bienes cada vez más personalizados.

c) La generalización de un empleo precario, transitorio o atípico, con baja protección social y alta dependencia de las coyunturas económicas, lo que significa que el núcleo asalariado estable se hace cada vez más pequeño (Córdova, 1986).

d) La extensión de la subcontratación y del salario individualizado, lo que deriva de la descentralización de la producción y la flexibilidad en el proceso de trabajo, y a la vez las incentiva. Junto con la disminución de la masa asalariada, se reduce también su cohesión interna, pues los salarios y las condiciones de trabajo dejan de ser negociados colectivamente.

e) El abandono de las políticas keynesianas y el desmantelamiento del Estado providente (Jessop, Jacobi y Kastendiek, 1986). Esto significa que: i) se promueve la privatización del sector público y la desregulación del sector privado; ii) el Estado sigue interviniendo en la economía, pero ya no para regular las fuerzas del mercado, sino para estimularlas mediante el manejo de la política monetaria y fiscal, y iii) los servicios sociales son transferidos al mercado y la política social del Estado se orienta de manera focalizada hacia determinados sectores, siguiendo criterios minimalistas.

Así como los países en desarrollo no fueron impermeables a la crisis del fordismo, tampoco son indiferentes a las nuevas tendencias que caracterizan al llamado postfordismo (Tokman, 1989). En efecto, la transición a un nuevo sistema de producción y regulación económico-social no es un fenómeno extraño a los países de la periferia. El hecho de que esta transición esté siendo directamente inducida por los gobiernos a través de las políticas de ajuste estructural recomendadas imperativamente por el FMI y el Banco Mundial no debe llevar a pensar que las transformaciones en curso son accidentales o pasa-

teras.¹² De otra parte, los cambios en curso no pueden interpretarse desde un punto de vista

¹² En toda transformación histórica de envergadura intervienen factores exógenos. Esto es todavía más válido en el caso de los países en desarrollo. Cuando no hay una potencia extranjera que ejerce una influencia dominante, es el Estado el que ejerce una influencia decisiva sobre la economía y la sociedad (Touraine, 1988). En un período reciente, todo el peso del Estado se orientó a promover una industrialización de tipo fordista y la modernización. Hoy en día ese mismo peso de los gobiernos y de las élites asociadas a ellos es el

puramente económico, pues ellos están relacionados con significativas mutaciones en las relaciones y los actores sociales, así como en el sistema político y en el clima ideológico, las que van más allá de los efectos inmediatos de la crisis y la transición.

que se ha puesto en juego para llevar a cabo el ajuste estructural que se estima necesario para transitar a un nuevo ordenamiento económico-social.

III

La resistencia de los actores sociales

Los actores sociales (vale decir, los grupos de individuos con intereses comunes cuya realización depende de su capacidad de acción colectiva organizada) desarrollan generalmente una actitud de resistencia a las políticas de ajuste estructural que buscan inducir la transición del orden fordista al postfordista. Esta reacción está motivada obviamente por la percepción de que tales políticas afectarán negativamente esos intereses comunes o por la incertidumbre que genera toda transformación del sistema económico-social.¹³

La resistencia mayor al ajuste estructural viene ciertamente de los sindicatos. Estos perciben de inmediato los efectos negativos sobre las condiciones de vida de los trabajadores y sobre el poder sindical que tienen la desocupación y el empleo precario, la flexibilización del mercado de trabajo, el desmantelamiento de los sistemas públicos de seguridad social y la reorientación

de la economía hacia los mercados externos. La resistencia es también instantánea entre los funcionarios del Estado y de las empresas públicas porque, salvo en la alta tecnoburocracia, la tendencia a la privatización conduce a la reducción de su número y a la declinación —al menos transitoria— de su status socioeconómico. Las asociaciones profesionales no son menos críticas, pues la desregulación les arrebató gran parte de sus funciones, que son transferidas al mercado. Pese a que las políticas de ajuste estructural buscan favorecer la acción empresarial, ellas también encuentran oposición en una parte del empresariado, en particular entre los productores de bienes no transables u orientados al mercado interno.

En principio, por lo tanto, el ajuste estructural generará la resistencia de la mayor parte de los grupos o actores sociales. Esa resistencia puede ser lo suficientemente eficaz como para impedir o paralizar la aplicación de las medidas destinadas a producir el cambio económico-social, o bien mostrarse ineficaz en el logro de ese objetivo. El que se dé uno u otro resultado dependerá básicamente del nivel de "corporativización" de la sociedad; vale decir, de la existencia de un sistema sociopolítico basado en organismos intermedios de gran cobertura que prácticamente monopolizan la relación entre los individuos

¹³ Pero hay también una razón de otra índole que explica esa resistencia. Como señala Touraine (1984), los actores sociales no son una fuerza de *cambio* social; al contrario, ellos están al centro del *funcionamiento* de una sociedad. En la transición en curso, por ejemplo, la iniciativa recae principalmente en el Estado y las élites; los actores sociales, en cambio, reaccionan más bien con una lógica de defensa del sistema dentro del cual ellos se desensuelven.

y el Estado (Schmitter y Lehmbruch, 1979). En efecto, si en una sociedad hay una larga historia de corporativismo, las posibilidades de resistencia de los actores sociales serán elevadas, lo que puede obligar en algunos casos a desechar los intentos de reestructuración o a aplicar estrategias gradualistas de bases más consensuales. Pero éste es un fenómeno dinámico. Así, por ejemplo, la legitimidad social de una estructura corporativa puede desgastarse como efecto precisamente de los bloqueos que ella impone. En estas circunstancias, la capacidad de resistencia real de los actores sociales a las políticas de ajuste estructural —más allá de los discursos y declaraciones— puede llegar a ser mucho menor de lo que pudiera preverse. A esto hay que agregar que, en general, las posibilidades de oposición de los actores sociales se reducen si hay una crisis económica abierta y prolongada, pues ella irá fragmentando los intereses comunes y la organización sobre la que reposa cualquier acción colectiva.

Todo gobierno que se proponga aplicar medidas de reestructuración económico-social o de ajuste estructural deberá, entonces, quebrar la resistencia —cuya eficacia dependerá de los factores mencionados arriba— de ciertos actores sociales. Si no lo consigue se puede crear una situación de *impasse*, lo que prolongará la crisis o desorden que acompaña el agotamiento del viejo sistema de acumulación y regulación, y la transición a uno nuevo.

El análisis comparado permite identificar cuatro modelos por medio de los cuales los gobiernos han conseguido superar la oposición de los actores sociales.

a) El primer modelo (*autoritario*) es aquél en el cual la resistencia de los actores sociales es quebrada mediante el recurso a la fuerza, esto es, mediante la suspensión o limitación de los derechos de asociación y petición. Este procedimiento puede ser aplicado por gobiernos militares (como sucedió en Chile) y también por gobiernos democráticos (por ejemplo, en Bolivia). Normalmente este modelo se impone después de una profunda crisis política.

b) El segundo modelo (*de cooptación*) es aquél en el cual el gobierno logra dividir el frente social de resistencia, conquistando para sus políticas el apoyo de los empresarios y de una parte de los grupos medios. Estos sectores estarán más disponibles a plegarse a los planes del gobierno

cuanto más intensa sea su "percepción de amenaza" (O'Donnell, 1977) frente a otras fuerzas sociales y políticas.

c) El tercer modelo (*político*) es aquél en el cual un gobierno fuerte desde el punto de vista electoral (sea porque ha obtenido una mayoría holgada en elecciones recientes o porque está respaldado por una coalición amplia) apela directamente a la ciudadanía u opinión pública, y conquista su apoyo para atacar y vencer las resistencias corporativistas.

d) El cuarto modelo (*de compromiso*) es aquél en el cual el gobierno consigue el apoyo de los sindicatos para llevar a cabo políticas de reestructuración que tienen costos para los trabajadores, a cambio de garantías en el largo plazo y de una mayor participación institucional en el diseño de la política económica.¹⁴ Para que un compromiso de este tipo se logre es necesario que los sindicatos depositen su confianza en el gobierno, y esto sucede generalmente cuando los partidos políticos próximos a ellos tienen algún grado de participación en ese gobierno.

Los modelos anteriores por supuesto son tipos ideales que no se dan de manera pura en ningún caso nacional; lo que se encuentra generalmente es una combinación original de esos tipos. Pero es importante retener, primero, que siempre habrá algún grado de resistencia de parte de los actores sociales frente a la transformación del sistema de acumulación y regulación; y, segundo, que si esa resistencia es quebrada por el gobierno (como ocurre en los tres primeros casos), los actores sociales quedarán severamente debilitados. En efecto, la impotencia manifiesta en la defensa de los intereses comunes de sus miembros lleva de inmediato a la preferencia por la acción individual, que estará orientada generalmente a la búsqueda conformista de una adaptación al nuevo orden económico-social que se va creando.¹⁵ En el caso de los sindicatos y de las asociaciones profesionales esto se traduce espe-

¹⁴ Esta transacción de "bienes económicos inmediatos" por "bienes políticos" (como es una mayor participación de los sindicatos en la toma de decisiones económicas) es lo que Pizzorno (1978) bautizó como *scambio político*.

¹⁵ Como lo señala Olson (1965, p. 7), obviamente que para un individuo no tiene sentido el contar con una organización cuando una acción desorganizada e individual puede servir sus intereses tanto o mejor que una organización.

cialmente en desafiliación y en un alto grado de autonomía de las organizaciones del "primer" nivel respecto de las del "segundo" y el "tercero";

en el caso de los organismos empresariales, lo mismo lleva al congelamiento de su actividad corporativa.

IV

Desintegración y reorganización social

Las políticas de ajuste estructural son implementadas por los gobiernos para inducir el tránsito desde un sistema de acumulación y regulación en rápido agotamiento a otro nuevo. Siempre se aplican, por lo tanto, en un contexto de crisis económica, social, y muchas veces también política, la que puede manifestarse con grados diferentes de intensidad. A su vez, las medidas de ajuste tienden en un primer momento a agudizar esa crisis global. Esta situación de desorden fragmenta el sistema de estratificación social. Al mismo tiempo, conduce a un estado de anomia que lleva a que los individuos oscilen entre la apatía y la revuelta, pues no se perciben intereses comunes en torno a los cuales fundar una acción colectiva. Este cuadro de desintegración social lleva a que las élites y el Estado ocupen un papel central.

Desde el punto de vista de la estratificación social, una situación de crisis y tránsito de este tipo va aparejada a una menor diferenciación funcional de las clases o grupos sociales, y a la ampliación o robustecimiento de conglomerados (estamentos, grupos marginales, élites) que no se constituyen a partir de las relaciones económicas. Esto lleva a que la estructura de status y roles pierda complejidad y se vuelva altamente inestable, y hace que se refuercen —como un reflejo defensivo— los nexos internos de los grupos primarios, lo que aumenta la segmentación social. La desocupación masiva y prolongada, por ejemplo, trastoca todo el sistema de estratificación (desde las clases hasta la familia) y des-socializa al individuo, que tiende a recluirse en sus grupos más próximos (Jahoda, Lazarsfeld y Zeisel, 1971).

Pero las crisis globales tienen manifestaciones que van más allá de la fragmentación de la base material de los grupos sociales. Implican también un severo debilitamiento de los referen-

tes valóricos y simbólicos que cohesionan a una sociedad. En casos límites esto puede desembocar en una situación de anomia, esto es, en la ausencia de reglas capaces de normar el comportamiento de los individuos. Así sucede especialmente cuando hay procesos acelerados de sustitución de un cierto sistema socioeconómico por otro. Si este proceso se prolonga excesivamente en el tiempo o aborta en el camino, las probabilidades de caer en una situación de anomia son muy altas, pues el patrón "moderno" se hace súbitamente inaccesible, en circunstancias en que el patrón "tradicional" ya no existe más.¹⁶ Cuando no hay reglas que provean de pautas de conducta estables, los grupos de interés se desintegran, se debilitan los lazos de solidaridad afectiva que atan a los individuos a la sociedad global, y lo que cunde es la desafección respecto al orden social, o individualismo.

La falta de regulación de las relaciones sociales configura una realidad inestable e insatisfactoria desde el punto de vista afectivo, lo que engendra en ciertos individuos "imágenes de sustitución" idealistas. Cuando caen en el "romanticismo" —como bautizó Parsons a este fenómeno— los individuos son altamente proclives a abandonar la apatía por una movilización corta e intensa —que puede tomar la forma incluso de una revuelta violenta— que les brinde una imagen fuerte y respetada de sí mismos (Kornhauser, 1959). La muchedumbre, en efecto, los hace visibles, los saca del anonimato y de la mediocridad

¹⁶ Cuando se produce una transición abortada entre un orden social y otro, los individuos se ven expuestos a fuertes tensiones. Después de haber sido forzados a adaptarse al "nuevo orden" —con las consiguientes tensiones psicológicas que ello implica— se encuentran de pronto con que sus esfuerzos fueron estériles, pues ese orden nunca terminó de consolidarse.

de la vida cotidiana, les permite experimentar un sentimiento de solidaridad; en fin, otorga un sentido a sus existencias (Graumann y Kruse, 1984).¹⁷

En condiciones de crisis y desintegración social no hay por lo tanto actores sociales, sino apenas conductas defensivas o adaptativas y movilizaciones expresivas que muchas veces son manipuladas por las élites. Las asociaciones intermedias desaparecen o se debilitan, y ante la inseguridad que produce la atomización, los individuos tienden a replegarse en grupos primarios basados en nexos de tipo afectivo, lo que ahonda su aislamiento y la segmentación social. Las acciones de índole defensiva —que pueden tomar la forma de revueltas masivas, especialmente de los grupos marginados— se orientan fundamentalmente a defender la identidad de un grupo o a elevar una protesta moral, y no a hacer avanzar intereses comunes con base en la estructura socioeconómica (Touraine, 1984; 1987). El desagrado o la frustración que genera la desintegración social tampoco lleva a reacciones de violencia colectiva, pues ésta implica la existencia de grupos sociales dotados de identidad, organizados y con recursos propios, lo que tampoco se produce en una situación como ésta.¹⁸

Hay que tener en cuenta que los síntomas de desintegración social se presentan en toda transición de un orden económico-social a otro. Se trata de periodos en los que la suerte de los individuos se disocia de la colectividad, con lo cual se reduce la importancia de la acción colectiva y de los actores sociales. Representa, literalmente, una decadencia de la sociedad; pero desde un punto de vista histórico es posible afirmar que el relajamiento de los nexos sociales es un fenómeno que precede siempre al "renacimiento" de las

civilizaciones, pues rotas las rutinas se quiebra la conformidad, y esto estimula la creatividad y la reflexión de las sociedades sobre sí mismas.¹⁹

Una situación de desintegración social —salvo casos excepcionales— no puede durar indefinidamente, como parecería cuando se está en medio de la crisis. Un nuevo orden va naciendo paulatinamente del desorden; la continuidad emerge nuevamente después de la ruptura. Surgen nuevos mitos y se reformulan los antiguos, y ellos vuelven a dar a la sociedad un destino común. El uso va afirmando nuevos ritos, y éstos retoman su función de integrar al individuo en la sociedad y transformar la desorganización en regularidad, el desorden en orden (Balandier, 1988). La estructura económico-social adquiere formas cada vez más regulares, lo que va determinando rutinas, expectativas y roles. En fin, se consolidan nuevas normas e instituciones (en el plano tanto político como social) que con el tiempo van ganando progresivamente en legitimidad. La adaptación al nuevo orden la realizan primero los individuos, pero éstos son seguidos después por los actores colectivos, tanto políticos como sociales.

La superación de la crisis y del estado de desintegración social —así como la rapidez con que esto se logre— dependerá de un conjunto de factores, entre los cuales cabe mencionar:²⁰

- a) La existencia de una élite gubernamental que persista en la aplicación del proyecto de reestructuración económico-social;
- b) La presencia de una clase empresarial que

¹⁷ La inestabilidad psicológica que provoca una situación de desintegración social es lo que hace a los individuos vulnerables a la seducción de líderes populares carismáticos, de figuras proféticas de origen religioso que ofrezcan el restablecimiento en el "más allá" de la comunidad perdida, y de ideologías autoritarias de diferente signo ideológico (Kornhauser, 1959; Moscovici, 1981).

¹⁸ Como lo hemos demostrado en otros trabajos (Tironi, 1989a y 1989b), las condiciones de desintegración social no engendran una disposición particular al uso de la violencia sino que engendran, al contrario, una actitud de pasiva resignación.

¹⁹ Las crisis, y también el desorden y el "caos" —como lo prueban los avances científicos más recientes— no son solo síntomas de un "dificionamiento" de la sociedad; son también momentos "generadores de innovación", de "surging" simultáneo de nuevas y numerosas posibilidades, y "una coyuntura en la cual la sociedad se hace más locuaz" y más transparente, lo que favorece en alto grado "la capacidad del sistema social de reflexionar sobre sí mismo" (Balandier, 1988). Las crisis y los periodos de desintegración social conducen en por lo tanto a profundas redefiniciones de los actores sociales, tanto por las transformaciones de sus bases materiales y de las regulaciones institucionales a las que están sujetos, como por el superior nivel de conocimiento de sí mismos y del sistema que alcanzan a raíz de ellas.

²⁰ Por cierto que aquí se excluyen los factores estrictamente económicos o de política económica, como podrían ser la situación de la relación de precios del intercambio internacional o la consistencia de las medidas macroeconómicas aplicadas.

muestra capacidad para reciclarse y adaptarse al nuevo sistema de regulación y a la reinserción internacional de la economía en cuestión, en vez de reproducir las actitudes y conductas propias del viejo sistema fordista-keynesiano:

c) El apoyo a las políticas de ajuste en sectores de las clases medias a los que se puede interesar en participar en una nueva "cultura empresarial", así como de grupos privilegiados de la clase obrera interesados en proteger su status;

d) La aplicación de reformas institucionales que remodelan las relaciones sociales en ciertas áreas claves como aquéllas orientadas a remodelar el mercado de trabajo y a desregular las relaciones laborales.

Los actores sociales salen de su postración y recuperan su protagonismo sólo una vez que la reestructuración económico-social se ha consolidado. En efecto, ellos no pueden rearticularse

en un contexto de crisis económica, de reorganización de los sistemas de producción y regulación, de transformación institucional y de cambio político.²¹ De allí entonces que muchas veces llame la atención que el "silencio" de los actores sociales perdure más allá del punto de quiebre a partir del cual la crisis empieza a ser superada. Pero esto es normal, pues siempre habrá una brecha entre el momento de la reorganización económica e institucional y el momento de la rearticulación de los actores sociales, ya que el segundo proceso reposa sobre el primero.

²¹ Como ya se ha señalado, los actores sociales no son agentes de cambio, sino del funcionamiento de las sociedades (Tourane, 1984). Por lo mismo, ellos no pueden desplegarse antes de que se recupere una cierta estabilidad económica y de que se cree una "arena" político-social debidamente regulada.

V

Segmentación social y acción colectiva

El fin del régimen de acumulación y regulación fordista inducido por las políticas de ajuste estructural conlleva profundas transformaciones en la estructura social y, por lo tanto, en los actores sociales y en el sistema de relaciones de ellos entre sí y con el Estado. Para ponerlo en términos sintéticos, estas transformaciones echan por tierra el viejo paradigma de la modernización, según el cual este proceso empuja a las sociedades a una homogeneización creciente (de sus creencias, actitudes y organización económica y social) en torno al modelo industrialista, a través de la producción, el consumo y la comunicación de masas. Con el fin del fordismo toma fuerza, en cambio, la imagen de una sociedad integrada por diversos segmentos organizados "en torno a diferentes reglas, procesos e instituciones que producen diferentes sistemas de incentivos y desincentivos a los cuales responden los individuos" (Berger y Piore, 1980, p. 2. Traducción de los autores); estos segmentos son a la vez "un todo coherente que obtiene su unidad tanto de la con-

sistencia de sus reglas internas y organización, como de la estabilidad que caracteriza sus relaciones con el resto de la sociedad" (Berger y Piore, 1980, p. 2. Traducción de los autores). Hasta hace un tiempo la segmentación y el dualismo parecían rasgos exclusivos de las sociedades *en vías* de modernización; con el fin del fordismo, la segmentación y el dualismo parecen haberse transformado en rasgos *de* la modernización: la interpretación de los cambios que están sobreviniendo en las diferentes partes del mundo puede apelar por lo tanto al mismo conjunto de conceptos.²²

²² Esto significa que lo que ocurre en Colombia o Singapur, por ejemplo, no es estructuralmente diferente de lo que está sucediendo en Italia o Gran Bretaña. Por lo mismo, el análisis de las grandes tendencias de las sociedades contemporáneas se puede hacer, hoy más que nunca, empleando un mismo marco de referencia, y no separando el caso de los países desarrollados y el de aquéllos en vías de desarrollo. Esto representa, a la vez que un desafío, una inmensa posibilidad para hacer avanzar las ciencias sociales.

Muchas de las tendencias que, en momentos de la crisis y del ajuste estructural parecen apuntar a la fragmentación y desintegración sociales, terminan por ser constitutivas de este nuevo orden social: por ejemplo, la fragmentación deviene en segmentación; la desintegración en pluralismo, y así sucesivamente. En la medida en que se consolida e institucionaliza la heterogeneidad social, se reduce a un mínimo el rango de los "intereses comunes" de los que habla Olson (1965). Con ello decaen la acción colectiva centralizada y los actores sociales hegemónicos, y cunden en cambio la acción individual, la organización en torno a grupos primarios o locales, y la acción social segmentada, descentralizada y sobre materias puntuales, con una articulación que proviene básicamente de los partidos políticos o del Estado.

Esta inmensa mutación afecta crucialmente al actor sindical, al empresariado, y a sus relaciones mutuas. Ella abre incógnitas acerca de lo que va a ocurrir con los grupos que ocupan las posiciones más marginales en la nueva estructura dualista, ahora que se esfuma el objetivo modernista de la integración social como homogeneización. Por último, queda la interrogante respecto del papel que ha de desempeñar el Estado en una sociedad basada en la segmentación y cuando él ha perdido buena parte de sus instrumentos reguladores y su rol en la producción y distribución de los servicios sociales básicos.

1. El sindicalismo y el empresariado

En la literatura hay consenso en que el sindicalismo sale severamente debilitado de los cambios en curso (Regini, 1986; Córdova, 1986; Piore, 1986). Durante la crisis que acompañó la reestructuración económico-social, experimentó los efectos del desempleo, de la caída de los salarios y de la precarización del empleo, y en muchos casos también el fracaso de su resistencia a las políticas de ajuste estructural.

Pero el debilitamiento del actor sindical tiene causas que van más lejos. Estas dicen relación con ciertas características del nuevo régimen de acumulación que erosionan las condiciones sobre la base de las cuales se desarrolló el sindicalismo y la negociación colectiva. En efecto, tiende a desaparecer el llamado empleo asalariado a tiem-

po completo; esto es, aquél localizado en grandes establecimientos industriales, con un salario estable negociado colectivamente, dependiente siempre de un mismo empleador y protegido por leyes sociales y beneficios garantizados por el Estado (Córdova, 1986). El desplazamiento del empleo en la industria por el empleo en los servicios, los cambios tecnológicos y la descentralización de la producción, entre otros factores, han conducido a generalizar el empleo atípico, que incluye el auto-empleo a través de actividades independientes o la formación de pequeñas empresas, el trabajo clandestino, el empleo informal, y los contratos en los que se dan una o más de las siguientes características: subcontratación, trabajo a tiempo parcial, contrato a plazo fijo o salario flexible.²³ Esta mutación del mercado de trabajo fragmenta la base social del sindicalismo, lo que reduce la capacidad de éste para representar los intereses agregados o comunes de los trabajadores y para canalizar organizadamente su movilización (Regini, 1986). En el largo plazo, esto es lo que explica la caída en la afiliación sindical (Córdova, 1986), así como el estallido cada vez más común de conflictos o huelgas de carácter espontáneo (*wildcat strikes*) que escapan al control de los propios sindicatos y que afectan a ciertas categorías específicas de trabajadores.

Pero el debilitamiento del actor sindical está relacionado también con el fin de las condiciones que hacían posible algún grado de concertación en la formulación de la política económica entre los sindicatos, los empresarios y el Estado lo que en Europa ha sido llamado el "modelo neocorporativista". Este modelo suponía, en lo que respecta a los sindicatos, "un alto grado de centralización y concentración... combinado con su monopolio representacional" (Regini, 1984 y 1986), lo cual está cada vez más lejos de verificarse a raíz de la caída del poder sindical como efecto de la fragmentación de su base

²³ Córdova (1986) da algunas cifras impresionantes de la expansión de este empleo atípico. Así, por ejemplo, en 1985 el 28% de los ocupados en Noruega lo estaban a tiempo parcial; en los años recientes dos tercios de los nuevos contratos en Portugal y Suecia fueron establecidos con plazo fijo; en 1984 el 18% de la fuerza de trabajo en España tenía empleos clandestinos; en Corea un tercio de la fuerza de trabajo está incorporada al empleo atípico.

social.²⁴ El modelo concertacionista suponía también un Estado intervencionista y regulador capaz de organizar y de obligar al cumplimiento de los acuerdos, y que disponía de recursos públicos (beneficios sociales y fiscales, empleos) que eran parte del proceso de negociación. Todo ello desaparece con el dismantelamiento del Estado providente keynesiano (Goldthorpe, 1984).

Pero así como debilita al sindicalismo, la reorganización económica fortalece al empresariado. En el caso de los países en desarrollo, el sector más favorecido es aquél ligado a la economía internacional, es decir, el que produce bienes transables, y el de servicios financieros y comerciales; a la inversa, la reestructuración perjudica al sector de la industria tradicional orientada a un mercado interno protegido, pues debe entrar a competir con las importaciones. Los grados y los tipos de incorporación del empresariado al nuevo régimen de acumulación son por lo tanto muy diversos; la tendencia a la segmentación no pasa por alto a este sector. Esta segmentación repercute sobre la organización corporativa del empresariado. Al igual que en el caso sindical, ésta no puede aspirar a representar centralizadamente los "intereses comunes" del sector, lo que conduce a su progresivo debilitamiento. A esto se le suma la presencia de un Estado que ha abandonado parte importante de sus prerrogativas en la regulación de la economía, por lo que pierde sentido la organización de los empresarios para ejercer presión sobre él. En una estructura económico-social más segmentada, y donde la regulación corre por cuenta del mercado, lo más probable es que tome fuerza la actuación individual de los empresarios y decline la organización corporativa del empresariado.²⁵

Como tendencia general, el fin del fordismo y del Estado providente y las medidas de desregulación y privatización hacen que las relaciones

²⁴ Este proceso afecta sobre todo a las organizaciones sindicales llamadas de "tercer nivel" (las confederaciones nacionales o regionales), pues su razón de ser es precisamente la representación de los intereses agregados, los que se hacen más tenues con la segmentación. Los organismos de "segundo" y "primer" nivel (las federaciones y los sindicatos de fábrica, respectivamente) están en mejores condiciones para resistir a estas tendencias.

²⁵ Al igual que en el caso sindical, la declinación de la organización corporativa afectará más a las confederaciones empresariales (de nivel nacional y regional) que a las fede-

de poder se alteren a favor del empresariado como conjunto (Regini, 1986). Esto lleva a que muchos empresarios imaginen que los conflictos de clase pueden dejarse nuevamente a las fuerzas del mercado, y eliminar las formas de concertación económico-social del pasado, sobre las cuales tienen ahora un juicio negativo. Pero en la mayoría de los países —en especial en la Europa de tradición socialdemócrata— prescindir por completo del consentimiento de los sindicatos no es posible. La estrategia empresarial se dirige entonces a ganar en capacidad de negociación aprovechando la "dualización" de la estructura económica y social y la segmentación del poder sindical y de las relaciones industriales: en los sectores o empresas donde hay sindicatos débiles, se actuará discrecionalmente; y en los sectores o empresas donde los sindicatos son más fuertes, se buscará su cooperación a través de compromisos locales (Regini, 1986). En ambos casos, sin embargo, se trata de sacar la negociación del nivel más político (como lo es si se desarrolla a escala regional o nacional) y situarla al nivel de industria o establecimiento, pues cuanto más directa sea la negociación menores son las posibilidades de un conflicto abierto.²⁶

Ante esa estrategia empresarial y en un contexto caracterizado por la segmentación, el sindicalismo enfrenta una encrucijada (Goldthorpe, 1984). Un primer camino lo lleva a oponerse al "dualismo" en nombre de los intereses generales de la clase trabajadora. En este caso la acción del sindicalismo se orientará básicamente hacia el "mercado político", donde representará al conjunto de la "clase trabajadora" (incluidos los desocupados y los trabajadores atípicos) para obtener una legislación que atenúe el dualismo e intentar la negociación de un nuevo contrato social. El otro camino que se le abre al sindicalismo es el de aceptar la segmentación y concentrarse en la defensa de los intereses sectoriales específicos de sus afiliados a nivel de las unidades de

raciones u otros organismos al nivel de rama industrial o local.

²⁶ En muchos casos las políticas de ajuste estructural van acompañadas de reformas en la institucionalidad laboral destinadas a desincentivar la negociación por rama industrial y nacional y a promover la negociación por empresa, así como a limitar el poder de las organizaciones sindicales de segundo y tercer nivel.

producción: es lo que se ha llamado "formas microcorporativas de sindicalismo" (Regini, 1986; Goldthorpe, 1984). Las situaciones y los estilos pueden variar de país en país, pero la tendencia general es hacia un acomodamiento del sindicalismo a la nueva estructura social, a lo que éste llega a veces incluso después de haber intentado el primero de los caminos señalados.

2. Los grupos marginales

Entre los segmentos que constituyen las sociedades contemporáneas algunos se identifican por ocupar las plazas más precarias en el mercado de trabajo (ocupaciones inestables o de baja productividad) o estar simplemente excluidos de aquél; por situarse en los niveles más bajos en la escala de ingresos; por habitar en zonas geográficas especiales, y por carecer de medios propios de movilidad social. En los países en desarrollo, este segmento ha recibido el nombre de "marginal" o "informal".²⁷ Aunque no se trata de un fenómeno exclusivo de estas sociedades, es evidente que en ellas éste es mucho más masivo que en los países industrializados; al mismo tiempo, en el primer tipo de países la discontinuidad entre el segmento marginal y los demás segmentos de la sociedad es mucho más acentuada.²⁸ Ahora bien, en los países no industrializados, la reestructuración económica y social suscitada por las políticas de ajuste estructural ha hecho más voluminoso este segmento marginal, ha acentuado la distancia social entre éste y los demás segmentos de la sociedad, y ha estrechado los canales de movilidad social de que disponen los grupos marginales (canales de movilidad que han estado históricamente asociados a la acción social del Estado).

²⁷ Sobre el tema de la "marginalidad" y del "sector informal" existe una abundante literatura a partir de los años sesenta, especialmente en América Latina. Revisiones recientes se pueden encontrar en Tironi (1990) y Tokman (1978 y 1987).

²⁸ Originalmente la noción de *dualismo* fue utilizada en América Latina para referirse a una sociedad dividida en dos segmentos completamente autónomos, discontinuos o "afuncionales" (ver, por ejemplo, Nun, 1969). El mismo término ha sido ampliado posteriormente por Piore y Sabel (1984) para referirse a la segmentación y discontinuidad *en general*, la que se observa tanto en los países en desarrollo como en los países desarrollados.

La posición de los grupos marginales en la estructura socioeconómica vuelve difícil que ellos se constituyan en actores sociales tradicionales. Este es un segmento compuesto por una infinidad de subsegmentos con escasa unidad interna y casi sin interrelaciones recíprocas. De allí entonces que no sea posible identificar intereses comunes que puedan dar lugar a una acción colectiva y a ser representados por una organización en órganos institucionalizados de participación.²⁹ Por esto la acción de los grupos marginales ha sido históricamente heterónoma respecto al Estado. Antes del ajuste estructural este último intentaba responder a sus demandas; en la lógica del nuevo orden, esa función queda librada básicamente al funcionamiento del mercado. Los grupos marginales ven en ello la cristalización indefinida de un dualismo que rechazan. La frustración que esto genera es lo que en buena medida explica las revueltas que estallan periódicamente en ciudades del Tercer Mundo a partir de la aplicación de las políticas de ajuste estructural. Pero en la medida en que estos comportamientos no consiguen un cambio de la situación, lo que sobreviene en seguida es una actitud de resignación y conductas conformistas (Tironi, 1989b).

Se ha mencionado la hipótesis de que el sindicalismo podría representar a estos segmentos marginales, lo que daría más carácter orgánico y más proyección a sus acciones. Sin embargo, el actor sindical de hoy tiende precisamente a lo contrario, esto es, a concentrarse en la defensa de los intereses sectoriales de sus afiliados, renunciando a las apelaciones genéricas a la clase y, más todavía, al pueblo. En una sociedad que se dualiza, los sectores marginales tienden a transitar entre una movilización anómica o de masas, la resignación y el conformismo, o la dependencia del Estado.

3. Estado y partidos políticos

El fin de toda forma de Estado providente im-

²⁹ La presencia de grandes segmentos marginales inorgánicos y sin representación independiente se ha interpretado como uno de los factores que han impedido en América Latina las soluciones basadas en la concertación social y, al mismo tiempo, como uno de los factores que ha precipitado las soluciones populistas en las que la incorporación de esos grupos corre por cuenta directa del Estado.

plica que el Estado renuncia a su papel como ente de integración social. La provisión de servicios sociales con un sentido universalista tiene efectos redistributivos a la vez que abre canales de movilidad, lo que reduce la segmentación y, por esa vía, favorece la cohesión social. La transferencia de esos servicios a la regulación del mercado y, junto con ello, la tendencia a una acción social focalizada, discrecional y minimalista, simplemente reproduce —cuando no cristaliza— la segmentación o “dualismo”. Al no estar abierta la posibilidad de regresar al viejo orden, los Estados se ven obligados a compensar las tendencias a la segmentación social con el empleo al máximo de los factores de integración política. Esto es lo que explicaría el valor que se le asigna a la

creación de los símbolos nacionales y la atención prestada al funcionamiento de las instituciones. El papel de los partidos políticos toma en este sentido una importancia fundamental. En el mundo entero, ellos son cada vez menos representantes de segmentos sociales específicos en conflicto, para transformarse en organismos que apelan a la unidad nacional y que cuentan con una base social heterogénea.

Para decirlo brevemente, se trata de compensar la contracción del rol *social* del Estado con un reforzamiento de su rol *político*. Está por verse, sin embargo, si esto es suficiente para contener el riesgo de que en los países en desarrollo la segmentación o “dualismo” se transforme en desintegración social.

Bibliografía

- Altwater, E., K Huebner y M. Stanger (1986): The end of keynesian consensus, *Economic Crisis, Trade Unions and the State*, O. Jacobi, B. Jessop, H. Kastendiek y M. Regini (comps.) Londres, Croom Helm.
- Balandier, G. (1988): *Le désordre*, París, Fayard.
- Berger, S. y M. Piore (1980): *Dualism and Discontinuity in Industrial Societies*, Cambridge, Massachusetts, Cambridge University Press.
- Cardoso, F.H. (1968): *Cuestiones de sociología del desarrollo en América Latina*, Santiago de Chile, Editorial Universitaria.
- Córdova, E. (1986): Del empleo total al trabajo atípico: ¿hacia un viraje en la evolución de las relaciones laborales?, *Revista Internacional del Trabajo*, N° 4, vol. 105, Ginebra, Organización Internacional del Trabajo (OIT), octubre-diciembre.
- Cortázar, R. (1989): Ajuste estructural: una perspectiva macroeconómica y de economía política, Ginebra, Organización Internacional del Trabajo (OIT), Departamento de Empleo y Desarrollo, febrero, mimeo.
- Crouch, C. y A. Pizzorno (1978): *The Resurgence of Class Conflict in Western Europe since 1978*, Nueva York, Holmes & Meier Publishers, Inc.
- Duchéme, G. (1989): Le libéralisme de Gorbachev ou le plus court chemin de la rigueur à l'austérité, *Le Débat*, N° 56, París, septiembre-octubre.
- Foxley, A. (1985): *Condiciones para una democracia estable*, Santiago de Chile, Editorial Aconcagua.
- Germany, G. (1969): *Sociología de la modernización*, Buenos Aires, Editorial Paidós.
- Goldthorpe, J.H. (comp.) (1984): *Order and Conflict in Contemporary Capitalism*, Oxford, Clarendon Press.
- Graumann y Kruse (1984): Masse, foule et densité, *Psychologie Sociale*, S. Moscovici (comp.), París, PUF.
- Hirschman, A.O. (1986): *The Political Economy of Latin American Development: Seven Exercises in Retrospection*. Trabajo presentado en el XVIII Congreso Internacional de la Latin American Studies Association, Boston, 23-25 de octubre, mimeo.
- Jaffre, J. (1989): La difficulté d'être de la Gauche, *Le Monde*, París, 10 de octubre, última edición internacional.
- Jahoda, M., P.F. Lazarsfeld y H. Zeisel (1971): *Marienthal: The Sociography of an Unemployed Community*, Chicago, Aldine Atherton.
- Jessop, B., O. Jacobi y H. Kastendiek (1986): Corporatist and liberal responses to the crisis of postwar capitalism, *Economic Crisis, Trade Unions and the State*, B. Jessop, H. Kastendiek y M. Regini (comps.), Londres, Croom Helm.
- Kornhauser, W. (1959): *The Politics of Mass Society*, Glencoe, Illinois, The Free Press.
- Lipietz, A. (1984): *La mondialisation de la crise générale du fordisme: 1967-1984*, Publicación N° 8413, París, CEBREMAP, mayo.
- Montero, C. (1989): *Cambio tecnológico, empleo y trabajo*, Documento de Trabajo N° 33, Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe/Organización Internacional del Trabajo (PREALCOIT), Santiago de Chile, mayo.
- Moscovici, S. (1981): *L'âge des foules*, París, Fayard.
- Mosley, P. y J. Tovey (1988): The design of structural adjustment programmes, *Development Policy Review*, vol. 6, Beverly Hills, California, Sage Publications, Inc.
- Nun, J. (1969): Sobre población relativa, ejército industrial de reserva y masa marginal, *Revista Latinoamericana de Sociología*, N° 2, vol. 4, Buenos Aires, Centro de Investigaciones Sociales del Instituto Torcuato di Tella, julio.
- O'Donnell, G. (1977): Reflexiones sobre las tendencias de cambio del Estado burocrático-autoritario, *Revista Mexicana de Sociología*, N° 1, vol. 39, México, D.F., Universidad Nacional de México (UNAM), Instituto de Investigaciones Sociales, enero-marzo.

- Olson, M. (1965): *The Logic of Collective Action. Public Goods and the Theory of Groups*, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press.
- Pinto, A. (1970): Naturaleza e implicaciones de la "heterogeneidad estructural" de la América Latina, *El Trimestre Económico*, N° 145, México, D.F., Fondo de Cultura Económica, enero-marzo.
- Piore, M. (1986): The decline of mass production and union survival in the USA, *Industrial Relations Journal*, vol. 17, N° 3, cuarto trimestre.
- Piore, M. y C. Sabel (1984): *The Second Industrial Divide*, Nueva York, Basic Books, Inc.
- Pizzorno, A. (1978): Political exchange and collective identity in industrial conflict, *The Resurgence of Class Conflict in Western Europe since 1978*, C. Crouch y A. Pizzorno (comps.), Nueva York, Holmes & Meier Publishers, Inc.
- PREALC (Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe) (1978): *Sector informal: funcionamiento y políticas*, Santiago de Chile, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Prebisch, R. (1976): Crítica al capitalismo periférico, *Revista de la CEPAL*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), primer semestre. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.76.II.G.2.
- Przeworski, A. (1983): Compromiso de clase y Estado: Europa occidental y América Latina, *Estado y política en América Latina*, N. Lechner (comp.), México, D.F., Editorial Siglo XXI.
- _____ (1985): *Capitalism and Social Democracy*, París, Cambridge University Press/Maison de Sciences de L'Homme.
- Regini, M. (1984): The conditions for political exchange: how concertation emerged and declines in Italy and Great Britain, *Order and Conflict in Contemporary Capitalism*, J. H. Goldthorpe (comp.), Oxford, Social Science Research Council, Clarendon Press.
- _____ (1986): Political bargaining in Western Europe during the economic crisis of the 1980's, *Economic Crisis, Trade Unions and the State*, O. Jacobi, B. Jessop, H. Kastendiek and M. Regini, Londres, Croom Helm.
- Schmitter, P. y G. Lehmbruch (comps.) (1979): *Trends Toward Corporatist Intermediation*, Londres, Sage Publications, Inc.
- Tironi, E. (1985): *El liberalismo real*, Santiago de Chile, Editorial Sur.
- _____ (1988): Sindicalismo y concertación social: alcances teóricos, *Política económica y actores sociales*, Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC)/Organización Internacional del Trabajo OIT (comp.), Santiago de Chile.
- _____ (1989a): *¿Pobreza = frustración = violencia? Crítica empírica a un mito recurrente*, Working Paper N° 123, Notre Dame, Indiana, The Hellen Kellogg Institute for International Studies, University of Notre Dame, mayo.
- _____ (1989b): *Mercado de trabajo y violencia*, Documento de Trabajo N° 335, Santiago de Chile, Programa Regional del Empleo para América Latina PREALC/Organización Internacional del Trabajo OIT, mayo.
- _____ (1990): *Autoritarismo, modernización y marginalidad*, Santiago de Chile, Editorial Sur.
- Tokman, V.E. (1978): An exploration into the nature of informal sector relationship, *World Development*, vol. 6, N° 9/10, Oxford, Pergamon Press Ltd., septiembre-octubre.
- _____ (1987): El sector informal: Quince años después, *El Trimestre Económico*, vol. 54, N° 215, México, D.F. Fondo de Cultura Económica, julio-septiembre.
- _____ (1989): Mercados de trabajo y empleo en el pensamiento económico latinoamericano, Ginebra, mayo, *mimeo*.
- Touraine, A. (1984): *Le retour de l'acteur*, Essai de Sociologie, París, Fayard.
- _____ (1987): La centralidad de los marginales, *Marginalidad, movimientos sociales y democracia*, Santiago de Chile, Propositiones/Sur.
- _____ (1988): *La parole et le sang*, París, Odile Jacob.