

Introducción¹

Sección 1. La problemática estudiada y el enfoque utilizado

Se trata de un tema que ha sido objeto de numerosos estudios e investigaciones, realizadas en el país y el exterior, desde diversas perspectivas teóricas y metodológicas. Puede afirmarse que progresivamente se ha ido logrando un cierto consenso respecto de los resultados obtenidos en el pasado, y de los límites encontrados actualmente, por el **proceso de industrialización mediante sustitución de importaciones (ISI)** que se implementó en el país.

Ese consenso no ha excluido la confrontación de las diversas escuelas de pensamiento con respecto a la naturaleza de dicho proceso, la delimitación de sus etapas históricas o fases y las causas de sus crisis. Muchos temas específicos continúan siendo objeto de reflexión. Uno de ellos es precisamente, el que abordamos en este estudio, donde se intenta delimitar de manera más precisa en el tiempo, **la trayectoria nacional de la regulación**. Dicho con otras palabras: cuál ha sido la vigencia de los diferentes modos de regulación y regímenes de acumulación, a partir del análisis de las diversas etapas del desarrollo industrial, poniendo de relieve el papel jugado por la renta agraria en ciertas fases. Desearíamos aportar elementos a ese debate, sin pretender cerrarlo. Queremos dejar constancia de que nuestro

¹ Esta publicación da cuenta de los resultados de varias investigaciones, llevadas a cabo primeramente en el CREDAL-UMR del CNRS de Francia (1978-1983), luego en el CEIL del CONICET (1984-1991) y desde 1992 en el PIETTE del CONICET, con el apoyo de un PICS financiado por el CNRS y el CONICET y en el marco de varios Programas de Investigación y Desarrollo (PID). Los PID ya concluidos fueron: PID-CONICET 3-079400-88 “La crisis del sistema productivo y del régimen de acumulación en Argentina: una investigación desde la perspectiva de la Teoría de la Regulación”; PID-UBA DE 003 “Racionalización, productividad y relaciones de trabajo: el Congreso Nacional de la Productividad y Bienestar Social”. Los PID actualmente en curso de realización y que nutrieron esta publicación son: PID-BID 0474 Subproyecto 7 “La crisis del sistema productivo y del régimen de acumulación en Argentina”; PID UBA CE 007 “Crisis, reestructuración productiva, innovaciones tecnológicas y organizacionales y sus repercusiones sobre el mercado de trabajo”; Proyectos de investigación desarrollados en la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de La Plata 100-39408/93 y 94 “Crisis, mutaciones industriales, innovaciones tecnológicas y organizacionales, trabajo y empleo” y “La crisis y la reestructuración del sistema productivo y sus impactos sobre el trabajo y el empleo”. El PICS CNRS-CONICET se articuló de manera complementaria con los dos PIDs en curso.

objetivo no es el de abordar una investigación centrada exclusivamente sobre la historia del desarrollo económico del país. Sin embargo, y a pesar de no pretender publicar un nuevo "Manual", consideramos que puede resultar una contribución al estudio sistemático de la evolución del modo de desarrollo en el largo plazo, que evitando caer en el "economicismo" intentaría hacer una interpretación más comprensiva, al reconocer el papel jugado por los sectores y clases sociales en sus luchas por imponer su hegemonía, y acentuando la importancia de las formas institucionales, y particularmente de la relación salarial.

Dada la relevancia de los estudios ya existentes y sus aportes, los trabajos de un cierto número de autores seleccionados han sido "revisitados" con el objeto de utilizar y valorizar sus conclusiones, reprocesándolos con este nuevo enfoque. De ahí la importancia otorgada entre otros, a los trabajos de la llamada "escuela estructuralista", o "economía del subdesarrollo", gestada en el marco de la CEPAL.

El presente estudio se propone esencialmente una nueva visión del proceso de ISI basada en la utilización de los conceptos y la metodología sostenidos por uno de los enfoques de la llamada "*Teoría de la Regulación*", nueva escuela de pensamiento económico, poco conocida aún en el país. Su originalidad y utilidad consiste en que, para explicar el proceso de adecuación de la oferta y la demanda social en períodos de largo plazo, analiza los cambios estructurales y los períodos de crecimiento rápido, buscando comprender las causas de las "grandes crisis" y proceder a una delimitación más precisa de las etapas del proceso de desarrollo económico y social. La teoría analiza el **modo de desarrollo** de una determinada formación social, en términos de las regularidades económicas que constituyen un **régimen de acumulación** e integrando al análisis las formas institucionales o estructurales que juegan el papel de un **modo de regulación** y que cambian en el tiempo y el espacio territorial, constituyendo el escenario donde interactúan los actores económicos movidos por una **racionalidad situada y limitada**.

A fin de establecer esa periodización, la teoría se abre al aporte de otras disciplinas y recurre a variables cualitativas y no sólo cuantitativas, rechazando al mismo tiempo los enfoques ortodoxos estructuralistas y los neoclásicos. Para realizar la investigación no se ha generado información estadística original; la que se utiliza y procesa proviene de fuentes oficiales, específicamente del INDEC, de la CEPAL y de diversos institutos y centros de investigación.

Robert Boyer², definió la regulación, primero como ..."*el modo de funcionamiento global de un sistema, la conjunción de ajustes económicos asociados a una*

² Boyer, Robert: *La Teoría de la Regulación. Un análisis crítico*, Ed. Area de Estudio e Investigación en Ciencias Sociales del Trabajo (SECYT), Centro de Estudios e Investigaciones Laborales (CEIL), CREDAL (URA N° 111 au CNRS) y Editorial Humanitas, Buenos Aires, 1987. Para una versión completa y actualizada de la Teoría de la Regulación, los interesados pueden consultar una publicación reciente: BOYER, Robert y SAILLARD, Yves: *La théorie de la régulation. Etat des savoirs*. Collection recherches, Ed. La Découverte, Paris 1995. Está disponible una traducción y edición en castellano de ese libro, a cargo de Trabajo y Sociedad, EUDEBA y el CBC de la UBA

Introducción

configuración dada de las relaciones sociales, de las formas institucionales y de las estructuras", y más tarde como: *... "la conjunción de mecanismos que concurren a la reproducción del sistema en su conjunto, dadas las formas institucionales en vigor y el estado de las estructuras económicas y sociales"*. En una sección posterior de este capítulo se exponen, en una apretada síntesis, los conceptos fundamentales de la Teoría de la Regulación. Para los interesados en estudiarla, se sugiere en primer lugar la lectura del citado libro de Robert Boyer, donde se anexa una bibliografía sucinta. Y quienes deseen profundizarla, pueden referirse a la compilación editada por La Découverte, de BOYER R. y SAILLARD Y., titulada *Théorie de la regulation. Etat des savoirs*, cuya edición en castellano ha sido encomendada al CBC de la UBA.

A partir del enfoque de la "Teoría de la Regulación", nuestro equipo se propuso estudiar algunas de las grandes crisis del régimen de acumulación y del modo de regulación en Argentina, partiendo de la hipótesis de que las mismas han dado lugar a procesos de reconversión económica, de introducción y difusión de las innovaciones tecnológicas y de cambios en la localización industrial y en la morfología del territorio; dicha teoría nos brinda nuevos elementos para analizarlos y comprenderlos.

Las categorías construidas por esta escuela de pensamiento económico nos han permitido identificar los momentos de cambios importantes a nivel del modo de desarrollo, del régimen de acumulación y del modo de regulación, paralelamente con la delimitación de las etapas del proceso de industrialización mediante sustitución de importaciones (ISI). El estudio de la historia económica y del proceso de industrialización sustitutiva brindan valiosos elementos para comprender la situación actual, especialmente el cambio del régimen de acumulación y del modo de regulación que se prepara en 1989 y adopta su configuración actual a partir de abril de 1991.

Dada la complejidad y naturaleza del problema a estudiar y el enfoque teórico adoptado, se trata de una investigación que debía realizarse en el seno de un equipo necesariamente multidisciplinario. Por consiguiente, hemos recurrido por una parte a la Economía Industrial, y con mayor énfasis a la Economía y la Sociología del Trabajo, las Relaciones de Trabajo, la Historia Social y en menor medida, a la Ciencia Política. El equipo se abocó en un primer momento a la discusión de los textos teóricos fundacionales de los autores regulacionistas, luego a la revisión y crítica de la bibliografía disponible sobre el desarrollo económico y social argentino, para proseguir con el análisis de las fuentes estadísticas y de la información cuantitativa, seleccionando los cuadros y gráficos más pertinentes a fin de constituir una base de datos. Las sucesivas versiones de este trabajo fueron objeto de valiosas críticas y comentarios por parte del equipo, que contribuyeron eficazmente a mejorar la presentación original. La redacción final es responsabilidad del autor.

En los PID mencionados en la nota N° 1, se prestó especial atención a la interacción de tres niveles de análisis: el macro-económico, el sectorial o meso-económico (la industria en su conjunto y una o varias ramas de importancia estratégica) y el de las empresas, poniendo el acento en una región específica. Esta última es la megalópolis que comprende los Partidos del Gran La Plata, la Capital Federal, los 19 Partidos del Gran Buenos Aires, y el eje Noroeste de la Provincia de Buenos Aires.

La problemática central objeto de la investigación en su conjunto, se estructuró en torno a tres ejes, de los cuales por tratarse de una investigación en curso, sólo el primero de ellos se aborda específicamente en esta publicación:

1. La crisis, las mutaciones industriales, las innovaciones tecnológicas y organizacionales, el trabajo y el empleo desde una perspectiva de largo plazo (1947-94).
2. Los factores determinantes que favorecen o bloquean la introducción y la difusión de las innovaciones tecnológicas y organizacionales en el sector industrial argentino y sus efectos sobre el proceso de creación-destrucción de puestos de trabajo y de empleos.
3. La emergencia de nuevas formas de gestión de la fuerza de trabajo.

Sección 2. Los objetivos de esta investigación

El equipo se propuso los siguientes objetivos:

1. Establecer una propuesta tentativa de periodización de los regímenes de acumulación y/o de los modos de regulación vigentes, a partir de la evolución experimentada por el sector industrial, teniendo en cuenta la vida institucional del país.
2. Identificar la naturaleza y las causas esenciales de ciertas crisis económicas (del régimen de acumulación y del modo de regulación) que han provocado cambios en el modo de desarrollo y han generado procesos de reestructuración industrial.
3. Describir la dinámica, potencialidades y límites, en materia de generación y difusión de innovaciones tecnológicas y organizacionales en ese contexto.
4. Establecer la existencia de relaciones (contradictorias, sinérgicas y/o complementarias) entre los cambios tecnológicos (específicamente la automatización microelectrónica, es decir la introducción de las nuevas tecnologías informatizadas) y ciertos cambios organizacionales (en cuanto a la estructura de las empresas, la organización de la producción, los modos de gestión de la fuerza de trabajo y las formas de organización del trabajo).
5. Identificar los principales mecanismos de creación, destrucción de puestos de

Introducción

trabajo y de empleos, a nivel de ciertas ramas de actividad y de empresas industriales que operan dentro de la región.

6. Especificar las formas que adopta en la región mencionada, el nuevo paradigma productivo y específicamente la relación salarial, y construir una tipología de los modos de gestión de la fuerza de trabajo emergentes dentro de las empresas industriales de la región habida cuenta del papel jugado por los interlocutores sociales.

Sección 3. Los postulados

Los postulados básicos que orientaron globalmente la investigación son los que se detallan a continuación; pero cabe señalar que sólo los dos primeros serán tratados directamente en esta publicación.

1. Las potencialidades productivas del cambio científico y tecnológico y de las innovaciones organizacionales para lograr una mayor competitividad (aumento en la productividad no sólo del trabajo sino del conjunto de los factores de producción, reducción de costos unitarios de producción y de precios, mejora en la calidad, innovaciones en cuanto a los productos y mayor variedad de gama de los ya existentes para responder a los cambios en la demanda, y cumplimiento más estricto de los plazos de entrega) no se actualizan de manera mecánica e idéntica en todas las formaciones sociales. Existe un verdadero “efecto societal“, y como en cada país toma forma su propia trayectoria nacional de la regulación, no puede postularse la existencia de ningún determinismo tecnológico o económico.

Para identificar dichas potencialidades dentro de cada formación social hay que analizar ciertos factores adicionales, entre los cuales se destacan los siguientes:

- a) el contexto macroeconómico y el grado de coherencia entre: los diversos sectores y ramas de actividad, las empresas, sus proveedores y sub-contratistas, los sub-sistemas productivos, educativos y de investigación y desarrollo;
 - b) la situación política y la correlación de fuerzas sociales;
 - c) el sistema de relaciones de trabajo;
 - d) la organización y el contenido del trabajo, las clasificaciones de puestos y las calificaciones profesionales de los trabajadores;
 - e) la formación y competencias de los responsables de la gestión económica a nivel empresarial.
2. Los procesos de crecimiento lento, de estancamiento o de reducción en el volumen de la producción y en el nivel de empleo del sector industrial registrado

desde mediados de la década de los años '70 se han dado conjuntamente con otro proceso complementario que consiste en una de las modalidades de **terciarización**: la tercerización, o sea el crecimiento de las actividades que prestan servicios a las industrias, muchas de las cuales antes de ser externalizadas se desarrollaban dentro mismo de las empresas industriales.

3. Los diversos mercados sectoriales y regionales de trabajo tienen un comportamiento heterogéneo en cuanto a la creación y destrucción de empleos y, por lo tanto, la región estudiada tiene su propia especificidad.
4. Para identificar la naturaleza de los cambios operados en el mercado de trabajo industrial y dentro de la región estudiada, el análisis del empleo y la desocupación no puede hacerse comparando simplemente la evolución del "stock" global de empleos entre las fechas límite de cada subperíodo. Es necesario analizar también:
 - los flujos en materia de creación y de destrucción de puestos de trabajo y de empleos;
 - el contenido de los puestos destruidos y de los nuevos puestos de trabajo;
 - y en ambos casos, el tipo de contrato de trabajo que regula la relación salarial de los trabajadores directamente involucrados.

Este análisis implicó la necesidad de hacer el relevamiento de una muestra de empresas industriales de gran dimensión, elegidas de manera razonada y estratégica, incluyendo las principales proveedoras y subcontratistas con las cuales se articula su actividad.

Sección 4. **Los temas abordados, la justificación del período y de la región elegidos**

En la presente publicación se analiza sólo un aspecto específico del modo de desarrollo: **la evolución histórica del sector industrial en el largo plazo, delimitando las diversas fases del proceso sustitutivo de importaciones y sus crisis.**

En publicaciones posteriores se analizará lo sucedido en materia de estructura industrial y empleo a nivel de una importante región industrial: la integrada por la Capital Federal, los 19 Partidos del Gran Buenos Aires, y los partidos adyacentes que componen el Gran La Plata y el eje Noroeste de la Provincia de Buenos Aires.

La elección de esta gran región y del largo plazo para estudiar el sector industrial y el empleo, nos parecen plenamente justificados por diversas razones:

- a) es actualmente la región más poblada e industrializada del país y de ella depende en gran medida la dinámica económica de la nación en su conjunto;

Introducción

- b)** las informaciones estadísticas oficiales en materia económica y social sobre esta región están disponibles, son relativamente coherentes y, si se usan con cuidado, son de mucha utilidad;
- c)** el marco teórico que inspira la investigación implica identificar las tendencias estructurales y de largo plazo; por eso el período elegido comienza antes de la gran crisis de los años '30, luego de la cual se constata la consolidación del proceso de industrialización mediante sustitución de importaciones, favorecido desde la segunda postguerra por un contexto internacional de crecimiento de la producción y del comercio mundial, conocido comúnmente como el régimen de acumulación "fordista";
- d)** el sector económico específico sobre el cual se lleva a cabo la investigación es el industrial, pero tomado en sentido amplio, es decir que incluye actividades terciarias y de servicios directamente ligadas, sin dejar de lado las interrelaciones existentes entre dicho sector y el nivel macro-social y las unidades productivas. La industria en su conjunto es el sector de la economía que ha experimentado las transformaciones estructurales más rápidas y profundas, que se dieron paralelamente con el proceso de terciarización. Esto consolidó, hasta 1989, las tendencias precedentes en cuanto a la disminución sustancial de su participación en la producción y en el empleo, y su pérdida de competitividad internacional. Durante el último período estudiado, los cambios consistieron en el inicio de un proceso de privatizaciones, descentralización, desconcentración, en un contexto de apertura al comercio internacional y desregulaciones.
- e)** del mismo modo, no puede obviarse el papel desempeñado durante el período 1943-89 por el aparato estatal como productor de bienes, redistribuidor de la renta agraria y prestador de servicios, además de jugar un papel decisivo en tanto que impulsor y conductor del proceso de crecimiento económico. A partir de las políticas crediticias, impositivas, arancelarias y de promoción, el Estado había contribuido a delinear tanto la estructura del sector industrial como su dinámica. Es recién a partir de 1989 cuando cambia fundamentalmente el rol económico del Estado en tanto productor y regulador.
- f)** la investigación parte de constatar lo siguiente: la naturaleza y las causas de la profunda y prolongada crisis económica por la que atraviesa el país desde mediados de la década de los años '70, no han sido aún suficientemente analizadas y explicadas de manera satisfactoria en cuanto al sector industrial y en esta región. Es en ese contexto de crisis estructural donde se insertan dos cambios importantes orientados a generar mayores excedentes y mejorar la competitividad: el proceso de introducción de las nuevas tecnologías informatizadas y de las innovaciones organizacionales (las nuevas formas de gestión de la fuerza de trabajo, de organización del trabajo y de la producción).