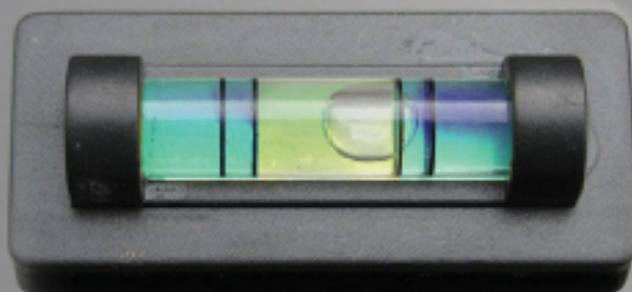


# Pacto Social, acuerdo de estabilización y desarrollo sostenible



GUILLERMO ROZENWURCEL

Enero 2020

cece

## **Pacto Social, acuerdo de estabilización y desarrollo sostenible <sup>1</sup>**

**Guillermo Rozenwurcel (UBA, UNSAM y CONICET)**

Buenos Aires, enero de 2020

### **Introducción**

Desde que el nuevo Presidente anunció que convocaría a un acuerdo de precios y salarios y crearía un Consejo Económico y Social, la cuestión se instaló en la agenda pública. Sin embargo hasta ahora el debate ha resultado muy pobre. De un lado están quienes afirman que está condenado al fracaso, simplemente porque según ellos en Argentina estos acuerdos siempre han fracasado. Del otro, los que afirman que sin él la actual crisis es insoluble, pero no dicen nada concreto sobre su contenido e implementación, más allá de la necesidad de un acuerdo impreciso y temporario sobre precios y salarios.

Es cierto que la pobreza del debate ha estado asociada en parte a la ausencia de precisiones por parte del nuevo gobierno, que por ahora sólo formuló la idea en términos muy generales. No obstante, la sola propuesta podría haber convocado a un examen de la experiencia en esta materia. Parecería entonces que las reacciones fueron inspiradas más bien en el prejuicio y prevenciones ideológicas antes que en el análisis. Precisamente el propósito de esta nota es examinar la cuestión de manera de aproximarnos a la sustancia del problema.

El tema es sumamente relevante pero la discusión no puede saldarse sencillamente por sí o por no. Antes de pronunciarse es necesario reflexionar a partir de la experiencia previa, nacional e internacional, que la hay en abundancia, y de las circunstancias concretas que enfrentamos.

Desde la teoría económica convencional los acuerdos no sólo no sirven, son contraproducentes porque afectan la libre competencia en los mercados. Pero si uno no abraza la teoría de la competencia perfecta y en cambio le preocupa entender la realidad, descubrirá fácilmente que no sólo la competencia es siempre (más o menos) imperfecta y por eso muchas veces los mercados reales establecen precios “equivocados” que impiden la asignación eficiente de recursos, sino que el sistema de mercado en ocasiones falla cuando se trata de coordinar las decisiones de los actores desde el punto de vista del equilibrio general (sistémico) y no puede lidiar satisfactoriamente con el desempleo, la inflación y otros desequilibrios macroeconómicos fundamentales.

Desde esa perspectiva teórica es necesario complementar el accionar de los mercados con otros mecanismos de coordinación, que sólo pueden ser provistos por el Estado. Entre ellos, cuando las circunstancias lo exigen, las políticas de ingresos y el soporte institucional y normativo para establecer acuerdos sociales de diversa índole.

---

<sup>1</sup> El autor agradece los comentarios de Jesús Rodríguez y Ricardo Carciofi.

La experiencia histórica, tanto de nuestro pasado como del de muchas otras sociedades, sugiere que los pactos sociales, sean políticos o económico-sociales son muy difíciles pero no imposibles. Pueden identificarse muchas experiencias fracasadas, pero otras tantas más o menos exitosas, tanto en la esfera internacional como en nuestro país. Lo que tienen en común las experiencias exitosas es que en todas ellas resultó posible entablar un diálogo fructífero entre actores con intereses contrapuestos, identificar objetivos comunes y acordar políticas para alcanzarlos.

En suma, los acuerdos son posibles. Pero para que funcionen y sus resultados sean los esperados es crucial entender el contexto en que se proponen y basar los compromisos acordados en objetivos realistas. En ocasiones el componente central es el político. Pero en la mayoría de los casos, sin ignorar la importancia de la dimensión política, su propósito central es superar problemas económicos que por sí solos los mercados no pueden resolver.

En segundo lugar es necesario definir los actores que participarán de los acuerdos dependiendo de la naturaleza de los problemas a enfrentar. Finalmente, es preciso considerar el diseño del acuerdo y su mecánica de funcionamiento.

Luego de esta introducción, el artículo contiene cuatro partes. En la primera se presentan sumariamente las características de los acuerdos de Suecia (1932), España (1977), Australia (1983), Israel (1985) y Alemania (2005) así como sus principales resultados, para luego intentar sintetizar algunas enseñanzas útiles para nuestro país. En la segunda reseñamos brevemente las experiencias de 1952, 1968 y 1973 en nuestro país con idéntico propósito. En la tercera nos concentramos en el diagnóstico de los problemas presentes y las políticas necesarias para abordarlo y a continuación discutimos cómo hacer viable un pacto que contribuya a la ejecución de esas políticas. La última sección es de conclusiones.

Este trabajo se terminó cuando recién asumía el nuevo Presidente. En poco menos de un mes el Gobierno adoptó un conjunto de medidas económicas, en el contexto de lo que definió como “emergencia pública”. Por esta razón, luego de las conclusiones hemos incluido una “adenda” donde indagamos si, con la gestión ya en marcha, la iniciativa de un Pacto Social como el que propone este ensayo mantiene su sentido.

## 1. Algunos ejemplos a nivel internacional

Los pactos sociales han sido un recurso frecuente a nivel internacional en contextos de dificultades políticas, sociales y económicas adversas, que dificultaban la gobernanza y requerían de acuerdos amplios, tanto políticos como corporativos, para coordinar las respuestas a esas condiciones adversas y contar con una amplia base de respaldo social para aplicar las medidas necesarias para enfrentarlas. Estos acuerdos aparecieron inicialmente en los países europeos donde existían fuertes partidos social demócratas y una organización sindical poderosa y centralizada, en el contexto de construcción de los estados de bienestar. Más tarde fueron ensayados en otros países fuera de Europa.

Entre las numerosas experiencias de esa naturaleza que se observaron a partir de la crisis del 30 del siglo XX, pueden destacarse el Acuerdo de Saltsjöbaden de 1938 en Suecia, las experiencias de los gobiernos laboristas en el Reino Unido en los 60s y 70s, los Pactos de la Moncloa de 1977 en España, el *Prices and Incomes Accord* suscripto de 1983 en Australia, el *Gran Acuerdo Nacional* israelí de 1985 y el pacto de 2005 que formó el gobierno de Gran Coalición en Alemania. Aunque en todos ellos el componente político fue central, en mayor o menor medida todos ellos también debieron hacer frente a complejas situaciones económicas, en muchos casos vinculadas a la conflictividad en los mercados laborales y la inflación.

A continuación analizaremos brevemente las experiencias de los cuatro países que, con excepción del Reino Unido (donde a pesar de logros parciales, los resultados fueron menos satisfactorios) por la vía de los acuerdos lograron resolver sobre bases permanentes los problemas que cada uno enfrentó en su momento.

### 1.1 El Acuerdo sueco de Saltsjöbaden

La victoria electoral de la Social Democracia en 1932 abrió las puertas al primer intento de alcanzar el pleno empleo por medio de políticas keynesianas en un contexto democrático y a la negociación colectiva en el mercado de trabajo en una economía capitalista. Luego de un periodo de intensos conflictos sociales en los 1920s, la Social Democracia logró unir la sociedad bajo una plataforma de expansión liderada por el estado, una política de bienestar social extendida y la implementación de un mecanismo centralizado de negociación colectiva en el marco de una autonomía institucional 'responsable'.

En ese contexto la Confederación Sueca de Sindicatos (LO, *Landsorganisationen*) y la Asociación de Empleadores de Suecia (SAF, *Svenska arbetsgivareföreningen*) suscribieron el Acuerdo de Saltsjöbaden comprometiéndose a utilizar el derecho de huelga y los lock out patronales como recursos de última instancia, teniendo en cuenta además los efectos de esas medidas sobre terceros.

Los sindicatos, conscientes de que sus acciones podían afectar el desempeño macroeconómico, en particular en materia de crecimiento y estabilidad monetaria, aceptaron su responsabilidad en el logro de esos objetivos a cambio de una serie de

concesiones: la complementariedad de las políticas públicas laborales y sociales, la reducción de los diferenciales salariales y la participación igualitaria de las mujeres en el mercado de trabajo. En contrapartida, los sindicatos aceptaron el derecho de los empleadores a administrar sus empresas sin mayores condicionamientos.

Para poner en práctica el Acuerdo Saltsjöbaden la LO tuvo que cambiar sus estatutos. Los nuevos estatutos autorizan a la LO a suspender la ayuda a cualquier sindicato miembro que se niegue a aprobar las propuestas de la Confederación para la solución de conflictos. La LO también puede prohibir una huelga si ésta abarca más del tres por ciento de los miembros de un sindicato afiliado. Por otra parte se requirió a los sindicatos miembros de la LO que aceptaran en sus propios estatutos la facultad de la Confederación para decidir sobre cuestiones de contratos colectivos y acción industrial, incluso contra de la voluntad de sus miembros.

El Acuerdo Saltsjöbaden inició una era de consenso y cooperación en el mercado laboral que caracteriza la política laboral en Suecia al menos hasta finales de 1960, cuando el agudo conflicto en la empresa minera Luossavaara-Kiirunavaara Aktiebolag (LKAB) marcó el comienzo de un período de confrontación y disminución del consenso.

De todos modos, a pesar de sucesivos cambios, el Acuerdo se mantuvo vigente. A inicios de la década del 80 fue complementado por un nuevo acuerdo: el Utvecklingsavtalet (Acuerdo de Desarrollo) entre la LO y la SAF y el Consejo de Negociación y Cooperación (Privattjänstemannakartellen, PTK). Finalmente, la Industriavtalet (Acuerdo de Industria) de 1997, que sustituyó al Acuerdo Saltsjöbaden y se mantiene hasta el presente, representa de hecho la continuidad de ese acuerdo.

## **1.2 Los Pactos de la Moncloa en España**

En España, los Pactos de la Moncloa, firmados en 1977 por los principales partidos políticos, sindicatos y otras organizaciones sociales, implicaron el compromiso a apoyar un programa cuyo propósito central fue político: asegurar la transición democrática a la salida del franquismo.

En ese sentido, se acordaron varias disposiciones que luego, junto con el resto de las propuestas, recibirían la doble aprobación del Congreso. Entre otros principios básicos se acordó la aprobación del derecho de reunión, la penalización de la tortura y se reglamentó la libertad de expresión. Ese proceso condujo a la aprobación el año siguiente de una nueva Constitución que terminó de plasmar formalmente los derechos y garantías logrados.

Sin embargo, los pactos también incluyeron acuerdos de naturaleza económica que fueron claves para combatir el estancamiento de la actividad, el desempleo, la pobreza y en particular la inflación que en esos momentos estaba en alza y ya era superior al 26% anual. Previo al acuerdo propiamente dicho, el gobierno acordó con los

sindicalistas la reglamentación del despido libre que podía abarcar hasta el 5% del personal de las empresas y el límite de incremento salarial en un 22% para los años siguientes. Esto luego de conceder el derecho de asociación sindical, todo un logro para las centrales obreras. Posteriormente, junto con los líderes de todas las fuerzas políticas legalmente habilitadas, también se acordó un plan básico de devaluación programada de la peseta y una reforma del sistema impositivo para disminuir el acuciante déficit público.

### **1.3 El *Prices and Incomes Accord* australiano**

En los 1970s la inflación salarial se había convertido en el principal problema social y económico del país. En la práctica el 'enforcement' de las normas previstas para regular la evolución de los salarios nominales se volvió inútil.

Para abordar este problema, el Partido Laborista, entonces en la oposición, y la ACTU (Australian Council of Trade Unions) negociaron el *Prices and Incomes Accord* en febrero de 1983. De acuerdo a los términos de ese acuerdo los sindicatos se comprometieron a contener las demandas salariales a cambio de beneficios no salariales (impositivos y otros) prometidos por el ALP (Australian Labor Party), una vez que llegara al poder. El gobierno laborista liderado por el primer ministro Hawke fue electo un año más tarde. Con sucesivos ajustes, el acuerdo se mantuvo vigente hasta 1996.

Para entender este ajuste es necesario tener en cuenta la historia de las relaciones laborales en el país. Ya en el siglo 19 la Trade Unions Acts estableció legalmente, por primera vez a escala mundial, el mecanismo de negociación colectiva de salarios y otras condiciones laborales. Los sindicatos, que habían comenzado a surgir en los 1860s y 70s, resultaron sumamente exitosos en la negociación, especialmente durante la "fiebre del oro", cuando el trabajo se volvió un recurso particularmente escaso. De hecho, los albañiles de Melbourne fueron el primer grupo de trabajadores industriales en todo el mundo en conquistar la jornada de 8 horas.

Sin embargo, durante la depresión de los 1890s los empresarios revirtieron muchas de las conquistas sindicales logradas en los 30 años previos. Los sindicatos fueron diezmados y su capacidad de negociación severamente limitada.

Para restablecer cierto equilibrio en la capacidad de negociación de trabajadores y empresarios, en varias de las colonias británicas de Australia se estableció el mecanismo de conciliación y arbitraje obligatorio, con la idea de que si los empleadores se negaban a negociar con los sindicatos, la ley brindaría un mecanismo de acceso a un tribunal independiente. Y si aún en ese caso no era posible establecer un acuerdo, el tribunal podría imponerlo.

Esta legislación colonial fue la base de la Conciliation and Arbitration Act de 1904 que creó a nivel federal la Commonwealth Court of Conciliation and Arbitration, haciendo

posible la sanción de leyes por parte del Parlamento para que la prevención y resolución de conflictos en la federación. A esa ley le siguió rápidamente, en 1907, el establecimiento del salario mínimo, también por primera vez a nivel mundial.

Pese a que el sistema de negociación colectiva era el mecanismo normal previsto para resolver conflictos entre empleadores y trabajadores, a lo largo de los 25 años que siguieron la conciliación y arbitraje compulsorios se transformaron en el principal mecanismo de resolución de conflictos desplazando la negociación colectiva.

A lo largo de los 1920s y 30s el otorgamiento de 'awards' regulando los términos y condiciones laborales, sea a través de alguno de los sistemas estatales o del sistema federal se volvió la práctica estándar. El sistema de 'awards' en la industria se extendió hasta abarcar no sólo al salario mínimo y a los salarios de todas las ocupaciones, sino también a la fijación de las horas de trabajo, que se redujeron sostenidamente, al pago diferencial de las horas extras, al establecimiento de penalidades por incumplimiento, etc.

Sin embargo, en las décadas de la segunda posguerra la creciente presión sindical hizo posible de manera cada vez más frecuente, la negociación de salarios bastante superiores a los establecidos por el sistema de 'awards'. Estos sobreajustes salariales se volvieron excesivos y comenzaron a generar significativos efectos inflacionarios desde comienzos de la década del setenta.

Aunque inicialmente el Acuerdo de 1983 evitó ajustes por encima de los establecidos por el sistema de 'awards', con el tiempo los sindicatos con mayor poder de negociación comenzaron a considerar crecientemente injusta la negociación centralizada, que impedía ajustes sectoriales diferenciados. Esto llevó al gobierno de Hawke a flexibilizar el acuerdo con la ACTU permitiendo la negociación por sector e incluso por empresa.

Ese proceso se aceleró a partir del nuevo gobierno encabezado por el primer ministro Keating, aunque el sistema de 'awards' se mantuvo como red de seguridad subyacente a las negociaciones descentralizadas. Así, los 'awards' se transformaron en la referencia para la certificación de los acuerdos salariales por parte del Tribunal Industrial sobre la base de asegurar que no hubiera trabajadores cuyas remuneraciones resultaran inferiores a las previstas por el 'award' estándar ('no disadvantage test').

#### **1.4 El Gran Acuerdo Nacional israelí**

El 1 de Julio de 1985 el gobierno adoptó un amplio programa de emergencia orientado a enfrentar la crisis económica que se había profundizado en el periodo previo a pesar de una sucesión de tentativas fallidas de estabilización. El país estaba en recesión, el sector público mostraba un elevado déficit fiscal que aumentaba persistentemente la deuda interna y externa, y el sector externo enfrentaba una aguda crisis cambiaria que hacía disminuir aceleradamente las reservas. La inflación

rondaba el 15/20 % mensual, mostraba un fuerte componente inercial y, a la vez, un sesgo a la aceleración por los devaluaciones recurrentes del tipo de cambio y los aumentos de tarifas públicas que procuraban paliar el déficit fiscal. En ese contexto, los salarios no tenían un efecto autónomo sobre la aceleración, pero al indexarse a la inflación pasada inviabilizaban las estrategias ortodoxas de estabilización.

Por ello, el nuevo plan se propuso cambiar drásticamente las expectativas con una política simultánea de ajuste fiscal y eliminación de la inercia mediante el establecimiento de un ancla nominal. En materia fiscal se redujo drásticamente el déficit, del 15% en 1984 a 6% en 1985 y prácticamente a cero el año siguiente. Complementariamente se decidió una devaluación inicial del shekel de 20% y el posterior congelamiento del tipo de cambio, los salarios, que también tuvieron una corrección inicial, y el crédito doméstico.

Para eliminar la indexación de salarios resultó crucial la negociación con la Federación de Trabajadores (Histadrut). El Banco Central se encargó de mantener el nivel nominal del crédito bancario y el Ministerio de Comercio e Industria de controlar los precios. El período previsto para llevar a cabo el nuevo programa fue de un año, en cuyos primeros meses el tipo de cambio y los salarios permanecerían congelados gracias al monopolio bilateral de la federación de trabajadores que garantizaba que el salario nominal permaneciese fijo y el gobierno que garantizaba la estabilidad cambiaria. Como la decisión de cada una de las dos partes era condicional a la conducta de la otra, fue fundamental asegurar la credibilidad del compromiso mediante un acuerdo formal, una de las principales exigencias de la Histadrut.

Así, el acuerdo firmado por el gobierno y la federación contempló un ajuste salarial inicial de 14% en agosto y otro de 12% en septiembre. Los trabajadores obtuvieron además compensaciones adicionales a través de la seguridad social financiados mediante aumentos tributarios a las propiedades más caras y a los automotores, pero aceptaron postergar demandas redistributivas hasta consolidada la baja inflación y superada la recesión.

En contrapartida, los empresarios industriales aceptaron absorber esos aumentos sin subir precios. El control del crédito completaba el programa. En enero de 1986 comenzó la flexibilización gradual de las variables nominales, con los aumentos salariales de 4,4% en enero y de 3,5% en febrero y marzo previstos por el acuerdo entre el gobierno y la Histadrut, cuya finalización se previó para junio de ese año.

La Histadrut, además, logró extender el arreglo al sector público en septiembre, aceptando la postergación de los ajustes salariales previstos para octubre 1985 hasta marzo de 1986.

Cabe destacar, por último, que para hacer políticamente viable al plan fue fundamental la conformación de un gobierno de unidad nacional entre el Partido Laborista y el Likud, que acordaron conformar un gabinete compartido con un primer

ministro laborista, Shimon Peres, los primeros dos años y uno conservador, Itzak Rabin, los dos años siguientes.

### 1.5 La Gran Coalición alemana

Con el antecedente del gobierno de coalición encabezado por el canciller Kurt Georg Kiesinger entre 1966 y 69, luego de las elecciones de 2005 la CDU/CSU (democracia cristiana) y el SPD (social democracia) acordaron constituir un gobierno de coalición ante la imposibilidad de formar gobierno por separado. El acuerdo que constituyó la así llamada *Gran Coalición* se plasmó en un contrato escrito firmado por ambos partidos, que detallaba los resultados de las negociaciones y explicitaba los lineamientos del programa del futuro gobierno.

Como resultado del pacto Ángela Merkel de la CDU/CSU fue designada canciller, en tanto que los cargos en el gabinete se distribuyeron entre ambos partidos, ocho para el SPD y siete más la canciller (cuyo voto inclina la balanza en caso de empate) para la CDU/CSU. La institucionalidad de la coalición se vio reforzada por la creación de un reducido “comité de coalición” integrado por la canciller, el vice canciller y los líderes de ambos partidos, y de sus grupos parlamentarios. De acuerdo a lo previsto este pequeño comité pasó a reunirse al menos mensualmente o más frecuentemente cuando alguno de los socios lo requiera y contribuyó significativamente al funcionamiento de la coalición, en particular a nivel parlamentario.

El acuerdo garantizó la gobernabilidad pero tuvo además implicancias significativas para la políticas fiscales, laborales y sociales entre otros temas relevantes.

Los resultados de las elecciones posteriores que se sucedieron desde 2009 hasta el presente, aunque afianzaron progresivamente a la democracia cristiana como primera minoría, no le permitieron formar gobierno sin recurrir al acuerdo con el SPD, por lo que la continuidad de la Gran Coalición se mantuvo hasta el presente, al parecer reflejando la satisfacción de una proporción mayoritaria de la ciudadanía con los resultados del experimento.

### 1.6 Resultados y enseñanzas de los acuerdos considerados

En el caso sueco, el Acuerdo de Saltsjöbaden logró encauzar la intensa conflictividad social de los años veinte implementando exitosamente la negociación colectiva centralizada entre las corporaciones empresarial y sindical en un marco de autonomía institucional ‘responsable’. A pesar de atravesar períodos de retroceso y experimentar sucesivos ajustes a lo largo del tiempo, el acuerdo perdura hasta nuestros días. **En líneas generales su éxito en mantener los ajustes salariales en línea con los aumentos de productividad, así como en moderar el ritmo inflacionario, fue considerable.** Las dos excepciones fueron, una la década del 70, cuando la inflación se aceleró a raíz de las dos crisis del petróleo de 1973 y 1979 y se mantuvo casi todos los años entre 1973 y 1983 por encima del 10% anual, y la otra durante el período 89-91,

cuando debido al sobreendeudamiento externo y al consecuente recalentamiento de la actividad la inflación volvió a alcanzar los dos dígitos anuales. **En cualquier caso, el acuerdo fue uno de los pilares fundamentales del sostenido desarrollo económico y social de Suecia.**

En España, los objetivos económicos se cumplieron largamente: el ingreso per capita (a precios actuales) de **apenas 3650 dólares en 1977 alcanzó un pico de 32770 dólares en 2009 para ubicarse actualmente, luego de la crisis financiera internacional en torno a 30 mil dólares**; la inflación convergió a los estándares internacionales: **descendió bruscamente los primeros dos años a 15,5% en 1979 y luego continuó declinando aunque de manera gradual, ubicándose en torno a 5% entre 1988 y 1995 para oscilar alrededor de 2% a partir de entonces.**

En Australia el Prices and Incomes Accord entre el gobierno y la Confederación Sindical australiana permitió reducir de manera permanente los elevados niveles de inflación de costos desatada a comienzos de los 70s, que con excepción de 1978 se mantuvo por encima del 10% anual hasta 1983 inclusive, precisamente el año en que se suscribió el acuerdo. **Desde 1984 la tendencia inflacionaria se desaceleró sostenidamente y a partir de los 90s se mantiene en torno al 2% promedio anual.** Los resultados fueron favorables también en materia de salarios reales y empleo, al tiempo que la actividad huelguística se mantuvo muy baja. La tendencia a la descentralización de las negociaciones asociada a los cambios experimentados por el Acuerdo no afectó la trayectoria de la economía. Como en Suecia, el acuerdo de precios y salarios permitió sostener el conjunto de políticas que consolidaron el desarrollo sostenible del país.

Cuando en 1985 Israel concretó su Gran Acuerdo Nacional e implementó un programa de emergencia para enfrentar el deterioro económico que se prolongaba ya por más de una década, el país atravesaba una profunda recesión, el sector público mostraba un elevado déficit fiscal y un aumento persistente de su endeudamiento, el sector externo enfrentaba una aguda crisis cambiaria y la inflación, que venía acelerándose desde mediados de los 70s rondaba el 15/20 % mensual en el primer semestre de 1985. **Como resultado del acuerdo y la implementación del programa de emergencia, en 1987 la inflación ya era inferior al 20% anual, hacia fines de los 90s ya era de un dígito y a partir de entonces ha convergido a niveles en torno al 1,5/2% anual. En materia fiscal, desde entonces el déficit se ha mantenido en torno al 2,5/3% promedio, por lo que la deuda pública se redujo drásticamente para estabilizarse en torno al 60% del producto a partir de mediados de la primera década del nuevo siglo. El acuerdo de estabilización fue el primer paso de la transformación radical de la economía, que permitió a Israel convertirse en un país dinámico, innovador y de altos ingresos.**

En el caso alemán, la Gran Coalición fue básicamente el mecanismo por el cual se garantizó la gobernabilidad de un régimen parlamentario que enfrentaba dificultades para la formación de gobierno, ya que ninguno de los dos partidos mayoritarios estaba en condiciones de gobernar con el apoyo de otros partidos minoritarios. Uno de los aspectos más destacados de este gobierno de coalición ha sido la institucionalización de los acuerdos, que le dio estabilidad y continuidad. Desde el punto de vista económico el gobierno de la Gran Coalición, no supuso cambios radicales en la orientación de las políticas, pero enfrentó con relativo suceso los efectos de la crisis financiera internacional de 2008, manteniendo un desempeño razonable de las principales variables macroeconómicas y el liderazgo incontestable del país en el marco de la Unión Europea. Adicionalmente, lidió más que satisfactoriamente con el drama de los refugiados, llevando a cabo en esta cuestión la política más progresista de toda la Unión, y últimamente ejerció un importante rol moderador en el escenario internacional frente a las conductas agresivas del gobierno de los Estados Unidos.

Qué enseñanzas podemos extraer de estas experiencias pensando en la Argentina,?

Dejando fuera el caso alemán, donde el acuerdo fue esencialmente político, está claro que en el contexto de situaciones económicas complejas o de crisis **los pactos sociales pueden servir para coordinar decisiones de actores colectivos cuando la coordinación provista por el mercado es insuficiente o muy costosa en términos de bienestar. Por supuesto que para ello deben crearse condiciones políticas adecuadas.**

**Los pactos suscriptos permitieron alcanzar exitosamente los objetivos planteados.** En particular, la aplicación consensuada de políticas de ingresos consiguió acotar la conflictividad laboral y reducir la inflación protegiendo los niveles de empleo. La estabilidad macroeconómica y una relativa armonía social así alcanzados contribuyeron al desarrollo sostenible de esos países.

En cada uno de los casos se partió de diagnósticos correctos sobre el problema cuya solución había que consensuar: las presiones inflacionarias generadas por el funcionamiento del mercado laboral en Suecia, España y Australia, y la inercia inflacionaria generada por la indexación a la inflación pasada (*backward-looking*) en Israel.

**También resultó fundamental asegurar la consistencia entre la política de ingresos y las políticas monetaria y fiscal.** Como se comprobó repetidamente, pensar que la disciplina fiscal y monetaria no es necesaria si se adopta una política de ingresos consensuada es de una extrema ingenuidad y, más temprano que tarde, conduce al fracaso de la estabilización.

En todos los casos los actores aceptaron realizar concesiones para alcanzar acuerdos mutuamente satisfactorios. Un rasgo común en los cuatro países fue que los trabajadores recibieron algún tipo de garantía sobre la evolución futura de sus

ingresos y ciertas compensaciones iniciales (remunerativas o no remunerativas) a cambio del compromiso de ajustar sus demandas salariales a los términos de los acuerdos respectivos.

**Es importante remarcar que los pactos lograron perdurar en el tiempo, al menos lo suficiente para alcanzar y consolidar los objetivos establecidos.** Fue clave en ese sentido dotarlos de suficiente flexibilidad para adaptarlos satisfactoriamente a los cambios de contexto experimentados a lo largo del tiempo.

Obviamente, en las políticas de ingresos consensuadas, el rol de las corporaciones (los sindicatos y las asociaciones empresarias) es central. Pero la responsabilidad de la coordinación recae críticamente sobre el Estado, y es tanto mayor cuanto más descentralizadas son las negociaciones colectivas y menor el peso de las organizaciones de cúpula sindicales y empresarias (confederaciones de nivel nacional).

En ocasiones (Suecia, Australia) el partido o coalición política en el poder puede liderar por sí solo la búsqueda y la implementación de los acuerdos, pero en otros casos (España, Israel) es fundamental obtener el respaldo de la oposición (llegando incluso a establecer dispositivos de cogobierno), en particular cuando el papel del Congreso es determinante para la aprobación y ejecución de los acuerdos alcanzados.

El logro de consensos no es sólo necesario entre el gobierno, la oposición política y las corporaciones. También es imperativo asegurar la consistencia de las políticas llevadas a cabo desde cada uno de los ministerios involucrados (Economía, Trabajo, Industria y posiblemente otros) y también con el accionar de la autoridad monetaria. De hecho, garantizar la coordinación de la política monetaria con el resto de la políticas macroeconómicas es incluso más importante que definir el grado de autonomía “óptimo” del Banco Central.

## **2. Argentina**

Ciertamente las políticas de ingresos basadas en acuerdos sociales más o menos explícitos también fueron ensayadas en diversas oportunidades en nuestro país. Vale destacar tres antecedentes de particular interés.

Por un lado, el Plan de Estabilización de 1952, ejecutado por Gómez Morales durante el primer peronismo, y el Plan Económico de 1967, implementado por K. Vasena durante el gobierno de facto de Onganía. Además de contar con un fuerte respaldo político y corporativo y con equipos técnicos competentes, en ambos casos se partió de diagnósticos correctos y se ejecutaron políticas macroeconómicas consistentes. Por eso, en las dos ocasiones, mientras las políticas se mantuvieron los resultados fueron favorables. No obstante, por razones básicamente asociadas a la inestabilidad política y social, esas políticas no perduraron.

Por el otro, en cambio, el plan Gelbard, a pesar de contar con fuerte respaldo político y corporativo inicial fracasó estrepitosamente: la extrema conflictividad política del período que derivó en el golpe de estado de 1976 tuvo sin dudas mucho que ver con ello, pero aún antes de que esa conflictividad se volviera incontrolable la inconsistencia de la política de ingresos con las políticas fiscal y monetaria del plan lo habían condenado al fracaso.

## **2.1 *El Plan de Emergencia Económica de 1952***

El fuerte crecimiento económico y de los salarios reales que se verificó entre 1946 y 1948 no se pudo sostener entre 1949 y 1951 por la reversión de los precios internacionales, la sequía y los bajos niveles de ahorro e inversión. Fueron años de caída del PIB y del salario real, alta inflación y aumento de los déficits gemelos (fiscal y externo). Advertida la crisis y sus causas, el gobierno decidió un cambio estratégico. Implementó dos programas: uno de estabilización y otro de crecimiento, basado en los principios de Congreso de la Productividad y el Empleo.

En particular, el Plan de Emergencia Económica puesto en marcha en 1952 puso eje en la concertación entre el estado, trabajadores y empresas por dos años, a partir del 1° de mayo de 1952. Los salarios se ajustaron por la inflación pasada hasta el pacto y luego se congelaron; adicionalmente se reforzó la disciplina laboral. Los precios y las tarifas, luego de absorber el aumento salarial, se congelaron. Las empresas sólo podían incrementar sus ganancias bajando costos y los salarios solo aumentaban por mayor productividad. Se suprimieron o redujeron subsidios al consumo, excepto en alimentos y se bajó el gasto público real, al menos inicialmente. A su vez, la política monetaria fue restrictiva, concentrando el crédito en la producción, y aumentando la tasa de interés para estimular el ahorro. Hubo restricciones a las importaciones, y más cupos, subsidios y exenciones impositivas para las exportaciones; aunque parcialmente, se contemplaron de forma más positiva los intereses del agro pampeano. No obstante el tipo de cambio se mantuvo retrasado.

Complementariamente, desde una perspectiva de desarrollo, el Congreso de la Productividad y el Empleo, con la participación de la Confederación General Económica y la CGT, se propuso como objetivos aumentar la productividad, modernizar la estructura productiva, reducir el ausentismo y promover el aumento de salarios mediante incentivos a la eficiencia y la productividad.

Desde el punto de vista del financiamiento se reconoció la importancia de atraer inversiones directas, para lo cual se sancionó la Ley 14.222/52 de Inversiones Extranjeras, las que se consideraban necesarias tanto por el aporte de capital, como de tecnología. También la de recurrir al financiamiento externo para lo que se negociaron créditos con el Eximbank de EE.UU. para Somisa y Astilleros Rio Santiago.

La economía se contrajo violentamente en 1952 y la recesión perduró en el sector urbano hasta finales de 1953, junto con una significativa declinación de los salarios reales. Pero pese a la recesión y la caída del poder adquisitivo de los salarios,

ya en 1953 la economía creció al 6 %, los salarios reales aumentaron y la inflación bajó del 40 % en 1952 al 4 % entre 1953 y 1954.

El golpe de estado de 1955 puso fin a la política de cambios concertados iniciada en 1952. El período que le sigue es de fuerte aceleración inflacionaria y marcada volatilidad en la evolución del producto.

## **2.2 *El Plan Económico de 1967***

Al asumir a inicios de 1967 como Ministro de Hacienda, Krieger Vasena se fija como principal objetivo la elaboración e implementación de un programa de estabilización. El diagnóstico planteaba que el lento crecimiento económico y la inflación eran no sólo fruto de políticas monetarias y fiscales insostenibles sino también de factores estructurales que incluían el estrangulamiento externo, una industria muy protegida, deficiente infraestructura y fuertes tensiones distributivas.

Sobre la base de un fuerte apoyo político dentro del gobierno, un equipo de alto nivel técnico, un fuerte respaldo empresarial, una postura más bien conciliadora de la CGT y el aval del FMI (que otorgó al país un préstamo stand by), Krieger Vasena anuncia en marzo de 1967 una fuerte devaluación inicial del peso de 40% con el propósito de crear un colchón importante para anclar posteriormente la paridad cambiaria (el valor del tipo de cambio se mantendrá fijo hasta 1970, incluso luego de su renuncia en 1969). Para amortiguar el impacto de la devaluación sobre los salarios reales y otros ingresos fijos, el paquete incluyó además el establecimiento de considerables retenciones a las exportaciones y la rebaja de más de un 50% en los derechos de importación. Estas medidas se complementan con una importante reducción inicial del déficit fiscal.

La política salarial estableció un aumento inicial del 15% y la prórroga por 18 meses de los convenios colectivos pero, al mismo tiempo, se alcanzó un 'acuerdo de precios' que se firmó en la Casa Rosada entre el gobierno y el empresariado. El acuerdo contemplaba el mantenimiento de los precios en los niveles del trimestre previo a menos que el gobierno subiese salarios, los impuestos, el tipo de cambio o las tarifas y perduró por tres años, el mismo período que duró la estabilidad.

La inflación se redujo significativamente, del 32% en 1966 al 7,6% en 1967 y el 13,6% en 1968. Simultáneamente, luego de una caída inicial los salarios reales se recuperaron hasta alcanzar en el período valores promedio que están entre los más elevados de la historia argentina, en tanto el desempleo es apenas de 4,1% en 1969. El PIB, por su parte, luego de caer 0,66% en 1966, crece 3,2%, 4,8% y 9,8% en los tres siguientes.

Luego del Cordobazo (mayo de 1969) el gobierno se vio forzado a recomponer su gabinete: K. Vasena es reemplazado por Dagnino Pastore y, junto con la situación política, la marcha de la economía también empieza a deteriorarse: la inflación se

acelera y el crecimiento se reduce significativamente hasta alcanzar respectivamente 58,5% y 1,6% en 1972, el último año de la "Revolución Argentina".

### 2.3 *El Plan Gelbard*

El Plan Gelbard de 1973, inspirado en la experiencia del "primer peronismo", buscó un acuerdo concertado de empresarios y trabajadores para contener la puja distributiva y terminar con la inflación.

Con el respaldo político del nuevamente Presidente Perón y el apoyo de la CGT y la CGE (a la que luego se uniría la Unión Industrial Argentina en la Confederación de la Industria en la CINA) en mayo de 1973 se suscribió el "Acta de Compromiso Nacional para la Reconstrucción, Liberación Nacional y Justicia Social" por el cual se acordaba que tras los ajustes iniciales previstos, precios y salarios quedaban congelados por dos años. Sólo se autorizarían aumentos de precios si se comprobaba que respondían a mayores costos. Cuando ellos afectaran el poder de compra, los salarios serían aumentados.

Aunque los sindicatos tenían expectativas mayores, ese año aceptaron a regañadientes un moderado aumento salarial, mientras que los empresarios, preocupados por alternativas peores, pensaron que la opción Gelbard era aceptable ya que tenía detrás a Perón.

El Plan Trienal que enmarcó el acuerdo tuvo lugar en un marco político de creciente conflicto, en el que se enfrentaron las dos alas radicalizadas del peronismo. Por ello, el acuerdo debió ser revisado en marzo de 1974 al cabo de diez meses.

Inicialmente el programa tuvo éxito en morigerar las expectativas. Entre julio y diciembre de 1973 solo subieron a una tasa mensual promedio de 1,9% con relación al elevadísimo 64% anual del año anterior. El dólar que cotizaba a \$12,50 en mayo, bajó a \$10 y se mantuvo estable el resto del año. Al mismo tiempo 1972 fue un año de importante mejora de los términos de intercambio por el aumento en los precios de los commodities. Esto y la excelente cosecha de ese año redundaron en un aumento de las exportaciones de un 68% respecto de 1972.

Por otra parte el acuerdo había establecido la baja nominal de la tasa de interés implementando una política de crédito barato. El producto creció en 1973 un 3,7% y en 1974 un 5,4%. Sin embargo, el plan ignoró la necesaria consistencia entre la política de ingresos y las políticas monetaria y fiscal. El déficit subió de 4,6% del PBI en 1972 a 6,9% en 1973. El financiamiento al gobierno era el factor principal en la creación de dinero. La emisión también era utilizado para financiar al sector privado (en parte para absorber los aumentos salariales). Durante los cinco primeros meses de 1973 el déficit de tesorería fue igual a la mitad de los gastos, mientras que la oferta de dinero crecía a tasas anualizadas de tres dígitos. De este modo la estabilidad se desbarrancaba día a día.

La favorable situación inicial comenzó a complicarse hacia fin de año con reclamos por aumentos de precios y salarios. La suba del precio de las importaciones en 1974, hizo más difícil el congelamiento. Los precios de las importaciones subieron fuertemente ese año por la inflación internacional luego del aumento del precio del petróleo. El gobierno debió aceptar su traslado a los precios domésticos y subsidiar el tipo de cambio de importación por lo que tuvo pérdidas que absorbió el Banco Central.

Todo esto hizo que en marzo de 1974 la CGT pidiera un reajuste en los salarios, que fue concedido. En los meses siguientes la economía se recalentó. La inflación aumentó en el segundo semestre de 1974, la tasa real de interés se volvió fuertemente negativa y el déficit fiscal también aumentó, llegando al 14,5% del PBI en 1975.

En julio de 1974 moría el general Perón y lo sucedía la vicepresidenta Isabel Martínez de Perón. En medio de una situación cada vez más difícil Gelbard debe renunciar en septiembre. Lo sucedió Gómez Morales que había conducido el plan de emergencia de 1952. Ante la situación que encontró no tuvo más remedio que flexibilizar los precios. En febrero de 1975 el peso se devaluó un 50% pasando el financiero de 10 a 15 pesos por dólar y el comercial de 5 a 10. En marzo se autorizaron nuevos aumentos de salarios. En mayo debían volver a discutirse los convenios colectivos y ya habían empezado las presiones de los sindicatos.

En medio de ese proceso se produjo un vuelco político. Isabel, designó en la cartera de Economía a Celestino Rodrigo. Por segunda vez en el año se devaluó el peso, pasando de \$15 a \$30 por dólar en el mercado financiero y de \$10 a \$26 en el comercial. Para reducir el déficit se elevaron las tarifas de los servicios públicos y de los combustibles en casi 190%, aunque luego cayeron en términos reales 6,5%.

Por entonces ya habían comenzado las negociaciones salariales con una pauta de aumento del 40%. Frente a los cambios en las tarifas, los sindicatos reaccionaron se enfrentaron a la presidenta y lograron desalojar a Rodrigo. Los convenios se firmaron con un aumento promedio de 170%, en julio los precios subieron 35% y la Argentina entró en un nuevo régimen inflacionario. La crisis del gobierno peronista desencadenó un proceso de alta inflación y caída del producto que, con altibajos, se prolongó hasta inicios de los noventa. La dictadura que tomó el poder en marzo de 1976 tomó en materia económica un rumbo totalmente diferente, aunque sólo empeoró los problemas preexistentes.

Es interesante destacar que, más allá de sus resultados, una importante diferencia entre las tentativas ensayadas en nuestro país y las experiencias internacionales comentadas alude a la amplitud de los acuerdos: en Argentina, sobre todo en las dos últimas tentativas, esos acuerdos estuvieron limitados sólo a combatir la inflación limitando la conflictividad laboral en la fijación de precios y salarios, en lugar de procurar entendimientos de más largo aliento.

Sin embargo, a pesar de su fragilidad (en los dos primeros casos) o su propia inconsistencia (en el último) algunos trazos de las experiencias reseñadas nos permiten conjeturar que ciertos rasgos de nuestra estructura institucional, en particular la importancia de las organizaciones sindicales y empresariales, así como de nuestra cultura política, son un piso que en la actualidad puede servir de base a un pacto social más duradero, siempre que puedan crearse las condiciones políticas requeridas y se asegure la consistencia de las diferentes políticas del plan de estabilización.

### **3. El presente**

#### **3.1 Diagnóstico**

Está claro que hoy por hoy el propósito inmediato de un eventual acuerdo ser el de superar la severa crisis económico-social en curso. A corto plazo lo crítico es contener la inflación y estabilizar la macroeconomía. Para lograrlo es fundamental contar con un plan de estabilización integral y consistente: sus componentes fiscal y monetario son incuestionablemente centrales. Pero en el contexto de nuestros desequilibrios esos componentes no bastan.

Si bien los desequilibrios macroeconómicos fundamentales heredados -los déficit gemelos fiscal y externo- se han reducido, el tipo de ajuste que llevó a esa relativa mejoría conlleva dinámicas que colocan a la economía en senderos altamente inestables y difícilmente sostenibles, más aún cuando opera bajo las condicionalidades impuestas por el FMI. A todo esto se suma el trasfondo social de pobreza, exclusión social y ausencia de creación de empleo, en una economía que no crece. Cuáles son las cuestiones claves a resolver para dejar atrás esa inestabilidad y recuperar cierta capacidad de crecimiento, inversión y empleo?

Primero, la reducción de los desequilibrios macroeconómicos heredados se realizó a través del “sinceramiento” de dos precios relativos clave de la economía: las tarifas de los servicios públicos y el tipo de cambio, ambos en términos reales. El primero como uno de los principales instrumentos de ajuste en materia fiscal y el segundo en materia externa. Una consecuencia inevitable de este sinceramiento fue el aumento de la tasa de inflación, aumento que fácilmente puede desembocar en un régimen de alta inflación. Este régimen no sólo genera tasas superiores a las de las inflaciones crónicas, sino que tiene también un marcado sesgo a la aceleración inflacionaria.

Segundo, el ajuste de tarifas y tipo de cambio ha tenido un fuerte impacto negativo en el ingreso real de los hogares. Pero a eso hay que sumarle una marca registrada de los acuerdos con el FMI: dado que en el marco de estos acuerdos el impacto de la corrección fiscal y externa sobre el gasto agregado suele ir más allá de lo previsto, su efecto sobre la actividad económica y el empleo es mayor al proyectado (efecto *overkill* como gráficamente se lo conoce en inglés): la reducción procíclica del déficit,

junto a la devaluación y la dureza monetaria se suman al efecto provocado por la caída del gasto privado.

El diseño de estos programas apuesta a compensar la caída del consumo por el aumento de las exportaciones y la inversión en proyectos transables (el llamado “expenditure switching”). Sin embargo, en el contexto recesivo y conflictivo del ajuste, tales procesos no operan y en mejor de los casos entran en un compás de espera. La recesión, entonces, resulta más profunda que lo esperado, así como de lo tolerable social y políticamente.

Tercero, la devaluación alimenta la fragilidad financiera de algunos de los actores clave de la economía. En el caso actual no se trata del sector privado, que posee más activos que pasivos externos, ni tampoco del sistema bancario, donde los descaldes de moneda entre depósitos y créditos es aún limitada. El foco de inestabilidad está, en cambio, en el endeudamiento público.

En su primer año, por lo tanto, el próximo presidente deberá poner en marcha un plan que tenga chances de minimizar al mismo tiempo los cuatro factores que amenazan agravar las presentes dificultades: un nuevo atraso de los precios relativos clave, el salto a un régimen de alta inflación, la prolongación del sobreajuste (*overkill*) en la actividad y el empleo, y una resolución caótica del endeudamiento público.

Parece haber conciencia, entre los partidos políticos mayoritarios y otros actores sociales relevantes, de que el país está al borde del precipicio. Como luego de la crisis de la convertibilidad, éste puede ser un incentivo para procurar algún tipo de pacto social. **El primer objetivo del pacto será sin duda estabilizar la economía. Para alcanzar este objetivo está claro que una tregua de precios y salarios será insuficiente.**

Los acuerdos deben considerar simultáneamente los cuatro factores arriba señalados. Si se quiere reactivar por la vía del mercado interno sin tener en cuenta las restricciones fiscal y externa, el impulso será efímero porque agravará inmediatamente la fragilidad financiera del gobierno y las cuentas externas; un sobreajuste fiscal para contentar a los mercados disparará el desempleo y la pobreza haciendo imposible la gobernabilidad; un nuevo salto cambiario nos acercará más al régimen de alta inflación; finalmente, contener la inflación pisando el tipo de cambio traerá, como sabemos, mayores problemas a futuro.

### **3.2 Marco de consistencia de un plan de estabilización**

Diseñar un marco consistente para encontrar la salida del laberinto debe ser la tarea prioritaria del primer año del nuevo gobierno. Qué elementos debe contener ese marco? **Primero, la definición de un sendero creíble para los precios relativos.** La evolución del tipo de cambio deberá mantener los actuales niveles de competitividad, sin transformarse en ancla nominal, para impulsar las exportaciones y evitar que el ajuste externo se haga sólo por vía de la reducción de importaciones. Aunque a un

ritmo más lento (y contemplando al menos por el momento el mantenimiento de subsidios cruzados) las tarifas deberán seguir su curso de ajuste, manteniendo el punto de llegada preestablecido.

**Segundo, la desactivación paulatina de los mecanismos de indexación, tanto de precios y salarios como del gasto público, sobre la base de reglas de ajuste basadas en la inflación futura esperada.** En materia de gasto esto significa una reforma de la fórmula de ajuste de las jubilaciones y, por extensión, del sistema como tal.

Para eso el gobierno debe ofrecer proyecciones confiables y comprometerse a revisarlas en caso de desvíos. No se trata ni de provocar un *shock* antiinflacionario ni de establecer un congelamiento de precios *sine die*, sino de proponer un sendero de desaceleración gradual, basado en un esquema de política fiscal, monetaria y de ingresos consistente y creíble, que combine reglas con flexibilidad para acomodar precios relativos, y en especial evitar el atraso cambiario, renovando el acuerdo hasta que los objetivos planteados hayan sido alcanzados. Adicionalmente, el acuerdo deberá contemplar un piso mínimo de ingresos para quienes no están incluidos en las negociaciones paritarias.

Tercero, deberán encontrarse mecanismos para distribuir de modo realmente más equitativo los costos de la estabilización, protegiendo más y mejor a los sectores de la población que hasta ahora resultaron los más castigados por la crisis.

Nada de esto será posible sin un mínimo espacio fiscal. Esto implica en lo inmediato identificar correctamente cuál es el problema que plantea la deuda pública. Hoy por hoy el problema no es de solvencia sino de liquidez, especialmente a muy corto plazo - primer semestre de 2020 en particular- dado que el país no tiene acceso al crédito voluntario en los mercados financieros. Si el problema no es de solvencia, en principio sería posible evitar el default unilateral y llevar adelante, en cambio, una renegociación de los términos de la deuda que contemple alguna combinación de extensión de plazos, una cierta disminución de la carga de intereses y una reducción moderada del principal.

Desde una perspectiva más amplia y de mayor plazo, además de la deuda la creación del espacio fiscal necesario comprende también la necesidad de construir bases e instituciones más sólidas que las actuales. No es apenas una cuestión de disciplina en materia de ingresos y gastos. Involucra además reformas institucionales que garanticen la **responsabilidad fiscal** a nivel nacional y provincial.

La ausencia de financiamiento voluntario en pesos, asociada a la dolarización de los ahorros de los argentinos que hace al nuestro un país bimonetario, refuerza la necesidad de una rigurosa disciplina fiscal, ya que para que volvamos a ahorrar en pesos necesitamos desarrollar un sistema financiero y un mercado de capitales diversificados y profundos. Generar la confianza necesaria para ello demandará en el mejor de los casos décadas de estabilidad.

En todo caso, inexistente la disponibilidad de financiamiento en pesos y cerrado el acceso al financiamiento externo, para que no se produzca un default disruptivo y sea posible un acuerdo voluntario, será necesario presentar un plan consistente y, sobre esa base, conseguir el apoyo del Fondo y/o la disposición a negociar de los acreedores privados. Ese plan debe partir de un diagnóstico realista, presentar un sendero de ajuste creíble, el compromiso del gobierno de llevarlo adelante y el de la oposición de no sabotearlo. Que el ajuste sea creíble no debe confundirse con que deba hacerse por la vía del *shock*.

Por el contrario, fijar metas exageradas pero incumplibles es, a la postre, mucho peor que comprometerse a alcanzar gradualmente objetivos más moderadas pero cumplibles. Si un sobreajuste fiscal profundiza la recesión y posterga sine die la retomada gradual del crecimiento, las metas de superávit primario no se alcanzarán. Si las metas antiinflacionarias son exageradas no resultarán creíbles, agudizarán la conflictividad social, tenderán a distorsionar los precios relativos y agudizarán las tendencias recesivas.

### **3.3 El Acuerdo de Estabilización y desarrollo sostenible**

Como ya señalamos, un plan de esta naturaleza requiere acuerdos e implica distribuir equitativamente los sacrificios. En primer lugar es preciso lograr un Acuerdo de Estabilización con la oposición política y los actores económicos y sociales relevantes que permita implementar esas políticas. Aunque su aprobación no sea inmediata, la elaboración de un nuevo presupuesto para 2020 que tenga el apoyo mayoritario de los partidos de oposición en el Congreso, así como una política monetaria consistente con el objetivo de desinflación, deben ser una pata crucial del acuerdo.

Pero en segundo lugar debe acordarse una política de ingresos entre quienes deciden precios (empresarios, pero también el Estado que decide nada menos que tarifas y tipo de cambio) y negocian salarios (empresarios, sector público y sindicatos) para facilitar la coordinación de esas decisiones y hacer factible la desaceleración inflacionaria.

La desactivación paulatina de los mecanismos de indexación a la inflación pasada, tanto de precios y salarios como del gasto público, debe dar lugar a reglas de ajuste basadas en la inflación futura esperada. Para viabilizar el acuerdo el gobierno debe ofrecer proyecciones creíbles y comprometerse a revisarlas en caso de desvíos.

Si el acuerdo de estabilización funciona, el dispositivo puede extenderse a la búsqueda de consensos sobre una estrategia de crecimiento y desarrollo sostenible que contemple las reformas en la estructura productiva, la inserción internacional y las instituciones económicas (mercados laborales y financieros, régimen previsional, estructura tributaria, gasto social y organización del Estado entre otras) que condicionan el desarrollo a largo plazo.

Aunque complejo dada nuestra historia reciente, un acuerdo de estabilización es viable si los actores relevantes perciben que una estrategia cooperativa involucra menores costos que una confrontativa y si se genera suficiente confianza en que el gobierno puede proveer los instrumentos necesarios para el acuerdo y garantizar su cumplimiento. Esto es así por varias razones:

1) el resultado electoral a creado una situación política favorable: el Frente de Todos en el poder puede “disciplinar la calle” y el equilibrio de fuerzas en el congreso sugiere que para oficialismo y oposición el acuerdo es la mejor alternativa,

2) la interna en el peronismo no debería desbordarse, al menos en el período inicial del nuevo gobierno. En particular, dada la gravedad de la crisis al cristinismo no le conviene confrontar abiertamente con el Presidente: si al gobierno le va bien podrá atribuirse buena parte del éxito y si le va mal podrá achacar la responsabilidad al “albertismo” y ofrecerse como alternativa,

3) los principales jugadores externos (gobiernos, organismos multilaterales y acreedores privados) temen que si el gobierno de Alberto Fernández no logra superar el embrollo económico la Argentina se sume a la crisis que abarca buena parte de América Latina. Los partidos políticos, buena parte de los empresarios con intereses en el país y otros actores domésticos de peso comparten ese temor.

4) las probabilidades de que sin acuerdo nos encaminemos a un régimen de alta inflación son altas y sus costos esperados superiores a los del acuerdo. Como la situación actual no exige ni maxidevaluación ni tarifazo dado que tipo de cambio y tarifas no evidencian desajustes mayúsculos, alcanzar un acuerdo de precios y salarios es desde el punto de vista de precios relativos menos complejo. Una política cambiaria de ajustes graduales (crawling-peg) que se enfoque en evitar el atraso cambiario y una política tarifaria que implemente gradualmente los aumentos pendientes es todo lo que hace falta para el acuerdo no sea socavado por una aceleración de la inflación que genere caída de salarios reales o un aumento en los costos de las empresas.

5) los márgenes de rentabilidad (mark-ups) incorporados a los precios, que se ajustaron preventivamente por la incertidumbre hoy son muy elevados. Si el acuerdo impulsado por el gobierno tiene suficiente credibilidad esos márgenes pueden bajar especialmente en los sectores más concentrados, absorbiendo un aumento inicial de salarios que compense en alguna medida su reciente descenso (la implementación puede ser diferencial privilegiando a los tramos salariales más bajos); por contrapartida los empresarios pueden beneficiarse de la continuidad del acuerdo con la moderación salarial subsiguiente, el mantenimiento del tipo de cambio real y el gradualismo tarifario. El acuerdo puede autogenerar incentivos para perdurar, pero si se lo propone el gobierno también cuenta con herramientas disuasorias para impulsar su cumplimiento; en particular la conciliación obligatoria y las leyes de defensa de la competencia y del consumidor.

6) Está claro que además de la política de ingresos el acuerdo debe contemplar la actualización de las transferencias para los diferentes grupos sociales destinatarios de transferencias (AUH, jubilaciones, etc.) y de beneficios para desocupados y trabajadores informales (seguro de desempleo, planes de empleo, capacitación, etc.).

Quiénes serían los actores a convocar para suscribir el pacto? Resulta evidente que las **negociaciones de precios y salarios** deben incluir al **Estado** y a las **organizaciones de cúpula de los trabajadores** (CGT y CTA) y **empresarios** (de la industria manufacturera, el sector agroindustrial y el sistema financiero). Pero dada la relación de fuerzas existente tanto entre las organizaciones centrales de los trabajadores y los sindicatos sectoriales, como entre las confederaciones empresariales y las cámaras por el otro, la negociación centralizada debe estar complementada por negociaciones sectoriales que tengan en cuenta las condiciones específicas de cada sector de actividad.

Además, en la medida en que la cuestión fiscal es un componente esencial de la política de estabilización, debe formar parte de un **pacto fiscal de corto y mediano plazo** con los partidos políticos representados en el Congreso y con los gobiernos provinciales. El corto plazo se refiere esencialmente al presupuesto. El mediano plazo involucra además reformas institucionales que garanticen la **sostenibilidad fiscal** no sólo en la Nación sino también en las provincias.

Si el pacto llega a extenderse a la discusión de una estrategia de crecimiento y desarrollo sostenible. La agenda debe incluir el conjunto de reformas estructurales productivas e institucionales (laboral, previsional, tributaria, etc.) que la hagan posible pero debe empezar por los tres temas de mayor prioridad: el pacto de responsabilidad fiscal, la reforma previsional y la definición de una política de estado sobre para nuestra inserción internacional. Todos los actores antes mencionados más las organizaciones de la sociedad civil que representan el interés general deben estar incluidas.

Finalmente, es necesario considerar el diseño del acuerdo y sus mecánica de funcionamiento. En este sentido, hay al menos tres cuestiones a tener en cuenta: 1) que como prevé el nuevo Presidente es conveniente institucionalizar el pacto mediante la creación de un Consejo Económico Social: sus reglas de funcionamiento deben ser sencillas y transparentes, 2) que el formato de participación debe tener una "geometría flexible" para adaptarse a los cambios de contexto y de los temas a negociar a través del tiempo, así como permitir la participación de diferentes actores de acuerdo a los temas en pauta, 3) que las negociaciones requieren asesoramiento "experto" independiente de los intereses sectoriales de los actores involucrados. Un organismo que puede brindar ese tipo de asesoramiento es la recientemente creada Oficina de Presupuesto del Congreso; otros dos cuya creación merece considerarse son un Consejo de Asesores Económicos (CAE) al estilo del que funciona en los Estados Unidos, compuesto por economistas de diversos enfoques y reconocida capacidad, y otro para asesorar en materia laboral, previsional y de políticas sociales.

#### 4. Conclusiones

Si no se sigue acriticamente la teoría de la competencia perfecta y en cambio se quiere entender la realidad, se comprenderá que en ocasiones el sistema de mercado puede fallar cuando se trata de coordinar las decisiones de los actores desde el punto de vista del equilibrio general (sistémico) y no puede lidiar satisfactoriamente con el desempleo, la inflación y otros desequilibrios macroeconómicos fundamentales.

Desde esa perspectiva se comprende la necesidad de complementar el accionar de los mercados con otros mecanismos de coordinación, que sólo pueden ser provistos por el Estado. Entre ellos, cuando las circunstancias lo exigen, las políticas de ingresos y el soporte institucional y normativo para establecer acuerdos sociales de diversa índole.

**La experiencia histórica sugiere que por la propia complejidad de la situación los acuerdos sociales son muy difíciles pero no imposibles.** Pueden identificarse muchas experiencias fracasadas, pero otras tantas más o menos exitosas. **Lo que tienen en común las experiencias exitosas es que en todas ellas resultó posible entablar un diálogo fructífero entre actores con intereses contrapuestos, identificar objetivos comunes y acordar políticas para alcanzarlos. En todos los casos los acuerdos tuvieron, además, un horizonte de largo plazo que se planteó no sólo resolver los problemas de la coyuntura sino también las cuestiones estructurales.**

Para que funcionen y sus resultados sean los esperados los acuerdos deben entender el contexto en que se proponen y basar los compromisos acordados en objetivos realistas. En ocasiones el componente central es el político. Pero en la mayoría de los casos su propósito central es superar problemas económicos que por sí solos los mercados no pueden resolver. Adicionalmente las instituciones políticas existentes tampoco se muestran capaces de procesar el conflicto. De ahí la búsqueda de un pacto social como mecanismo excepcional.

Qué enseñanzas podemos extraer de estas experiencias pensando en la Argentina,?

En materia económica los pactos sociales pueden servir para coordinar decisiones de actores colectivos cuando la coordinación provista por el mercado es insuficiente o muy costosa en términos de bienestar. Por supuesto que para ello deben crearse condiciones políticas adecuadas.

En los ejemplos internacionales considerados los pactos permitieron alcanzar exitosamente los objetivos planteados. En particular, la aplicación consensuada de políticas de ingresos consiguió acotar la conflictividad laboral y reducir la inflación protegiendo los niveles de empleo. La estabilidad macroeconómica y una relativa armonía social así alcanzados contribuyeron al desarrollo sostenible de esos países.

En cada uno de los casos se partió de diagnósticos correctos sobre el problema cuya solución había que consensuar. También resultó fundamental asegurar la consistencia entre la política de ingresos y las políticas monetaria y fiscal: pensar que la disciplina fiscal y monetaria no es necesaria si se adopta una política de ingresos consensuada es de una extrema ingenuidad y, más temprano que tarde, conduce al fracaso de la estabilización.

En todos los casos los actores aceptaron realizar concesiones para alcanzar acuerdos mutuamente satisfactorios. Un rasgo común fue que los trabajadores recibieron algún tipo de garantía sobre la evolución futura de sus ingresos y ciertas compensaciones iniciales (remunerativas o no remunerativas) a cambio del compromiso de ajustar sus demandas salariales a los términos de los acuerdos respectivos.

**Es importante remarcar dos rasgos de los pactos analizados. Uno, que no sólo abarcaron a las corporaciones sino al conjunto del sistema político. El otro, que lograron perdurar en el tiempo**, al menos lo suficiente para alcanzar y consolidar los objetivos establecidos. Fue clave en ese sentido dotarlos de suficiente flexibilidad para adaptarlos satisfactoriamente a los cambios de contexto experimentados a lo largo del tiempo.

Obviamente, en las políticas de ingresos consensuadas, el rol de las corporaciones (los sindicatos y las asociaciones empresarias) es central. Pero la responsabilidad de la coordinación recae críticamente sobre el Estado, y es tanto mayor cuanto más descentralizadas son las negociaciones colectivas y menor el peso de las organizaciones de cúpula sindicales y empresarias. Es crucial además obtener el respaldo de la oposición (que pueden llegar incluso a establecer dispositivos de cogobierno), en particular cuando el papel del Congreso es determinante para la aprobación y ejecución de los acuerdos alcanzados.

El logro de consensos no es sólo necesario entre el gobierno, la oposición política y las corporaciones. Para que el gobierno desempeñe su rol coordinador también es imperativo asegurar la consistencia de las políticas llevadas a cabo desde cada uno de los ministerios involucrados (Economía, Trabajo, Industria y posiblemente otros) y también con el accionar de la autoridad monetaria. De hecho, garantizar la coordinación de la política monetaria con el resto de las políticas macroeconómicas es incluso más importante que definir el grado de autonomía "óptimo" del Banco Central.

En Argentina las políticas de ingresos basadas en acuerdos sociales más o menos explícitos también fueron ensayadas en diversas oportunidades en nuestro país. Hay tres antecedentes de particular interés.

Por un lado, el Plan de Estabilización de 1952, ejecutado por Gómez Morales durante el primer peronismo, y el Plan Económico de 1967, implementado por K. Vasena durante el gobierno de facto de Onganía. Además de contar con un fuerte respaldo político y corporativo y con equipos técnicos competentes, en ambos casos se partió

de diagnósticos correctos y se ejecutaron políticas macroeconómicas consistentes. Por eso, en las dos ocasiones, mientras las políticas se mantuvieron los resultados fueron favorables. No obstante, por razones básicamente asociadas a la inestabilidad política y social, esas políticas no perduraron.

Por el otro, en cambio, el plan Gelbard, también tuvo un fuerte respaldo político y corporativo inicial pero fracasó estrepitosamente: la extrema conflictividad política del período que derivó en el golpe de estado de 1976 tuvo sin dudas mucho que ver con ello, pero aún antes de que esa conflictividad se volviera incontrolable la inconsistencia de la política de ingresos con las políticas fiscal y monetaria del plan lo habían condenado al fracaso.

Una diferencia importante en relación a las experiencias internacionales comentadas alude a la amplitud de los acuerdos: en Argentina, sobre todo en las dos últimas tentativas, esos acuerdos estuvieron limitados sólo a combatir la inflación, limitando la conflictividad laboral en la fijación de precios y salarios, en lugar de procurar entendimientos de más largo aliento.

Sin embargo, a pesar de su fragilidad (en los dos primeros casos) o su propia inconsistencia (en el último) algunos trazos de las experiencias reseñadas nos permiten conjeturar que ciertos rasgos de nuestra estructura institucional, en particular la importancia de las organizaciones sindicales y empresariales, así como de nuestra cultura política, son un piso que en la actualidad puede servir de base a un pacto social más duradero, siempre que puedan crearse las condiciones políticas requeridas y se asegure la consistencia de las diferentes políticas del plan de estabilización.

Está claro que hoy por hoy el propósito inmediato de un eventual acuerdo ser el de superar la severa crisis económico-social en curso. A corto plazo lo crítico es contener la inflación y estabilizar la macroeconomía.

En su primer año, por lo tanto, el próximo presidente deberá poner en marcha un plan que tenga chances de minimizar al mismo tiempo **cuatro factores que amenazan agravar las dificultades: un nuevo atraso de los precios relativos clave, el salto a un régimen de alta inflación, la prolongación del sobreajuste (*overkill*) en la actividad y el empleo, y una resolución caótica del endeudamiento público.**

Parece haber conciencia, entre los partidos políticos mayoritarios y otros actores sociales relevantes, de que el país está al borde del precipicio. Pero para estabilizar la economía está claro que un acuerdo que sólo contemple una tregua de precios y salarios será insuficiente. La consistencia de la política de ingresos con la monetaria y la fiscal es condición necesaria para que el acuerdo tenga probabilidades de éxito.

Un pacto social capaz de desactivar la crisis requiere un **Acuerdo de estabilización y desarrollo sostenible** entre el gobierno, la oposición política y los actores económicos y sociales relevantes.

**La participación de los partidos políticos es crucial desde el mismo comienzo de los acuerdos, para evitar que estos deriven en una mera defensa corporativa de intereses sectoriales, como tantas otras veces en nuestro pasado.**

La secuencia de los acuerdos es fundamental para asegurar su viabilidad. Como en la estabilización israelí, **lo urgente es consensuar en primer lugar la estrategia antiinflacionaria**: la política de ingresos con las organizaciones empresarias y sindicales y la política fiscal con los partidos de la oposición en el congreso. Si el acuerdo de estabilización funciona, **el dispositivo podrá extenderse en un segundo momento a la búsqueda de consensos sobre una estrategia de crecimiento y desarrollo sostenible, empezando por un pacto para la sostenibilidad fiscal, la reforma previsional y la definición de una política de estado sobre nuestra inserción internacional.**

Aunque complejo dada nuestra historia reciente, un acuerdo de estabilización es viable si los actores relevantes perciben que una estrategia cooperativa involucra menores costos que una confrontativa y si se genera suficiente confianza en que el gobierno puede proveer los instrumentos necesarios para el acuerdo y garantizar su cumplimiento. La situación interna y externa hace pensar que las condiciones para esa cooperación están presentes.

La proximidad del abismo es un incentivo poderoso para intentar esa estrategia. Es de esperar que los actores políticos, sociales y económicos sean concientes de ese riesgo.

Tener en claro para qué y con quién es crucial para que los acuerdos produzcan resultados. En el mejor de los casos, salir del laberinto en que nos encontramos será muy difícil. Pero no hay duda de que sin un pacto social será directamente imposible.

## **ADENDA**

**Los primeros pasos del nuevo gobierno: van en la dirección de un pacto social?**

Este ensayo se terminó cuando recién asumía el nuevo Presidente. En poco menos de un mes el gobierno adoptó un conjunto de medidas económicas, en el contexto de lo que definió como “emergencia pública”. Es preciso preguntarse ahora si, con la gestión ya en marcha, la iniciativa de un Pacto Social como el que proponemos mantiene su sentido. En mi opinión esta política de emergencia no sólo puede sino que debe ser continuada por una política de estabilización y desarrollo integral sustentada en la línea de un acuerdo amplio como el que aquí se propone

La nueva administración ha definido el ordenamiento de las cuentas públicas como la dirección principal del paquete inicial de políticas. El objetivo primordial: preparar el

terreno para la negociación de la deuda pública tratando de evitar caer en el default. La favorable reacción de los mercados confirma que el mensaje ha sido escuchado de forma fuerte y clara.

Para ello, inicialmente la estrategia oficial fue la de obtener la cesión de facultades del Congreso al Ejecutivo. Como se sabe, la experiencia previa de cesión de facultades al Ejecutivo, a comienzos de los 2000 fue muy negativa: lo que debía ser una situación excepcional y extenderse por un año se prolongó más de una década y media. La concentración de poderes en el Ejecutivo con anclaje en la emergencia permitió llevar a cabo políticas públicas de dudosa eficacia eludiendo mecanismos elementales de control y auditoría. Esto explica por qué la ley de Solidaridad Social y Reactivación Productiva no fue votada por los legisladores de la oposición.

El Ejecutivo justificó la emergencia en la necesidad de enfrentar sin demoras dos cuestiones impostergables: 1) el frente financiero externo y, 2) el ordenamiento fiscal. El gobierno pretende que éste no se haga a costa de los sectores más postergados. Por ello las medidas de ingresos y gastos previstos por la ley serían neutras en relación al resultado fiscal. En este sentido cabe destacar que el gobierno otorgó una justificable prioridad a la política social -creación de la tarjeta Alimentar y un aumento de la AUH. Por otro lado, en la dirección de los ahorros fiscales, el Gobierno se ha reservado una medida de alto voltaje económico y político, al barrer de un plumazo la fórmula de ajuste de los haberes jubilatorios, concentrando en el Ejecutivo y durante 180 días la definición del horizonte futuro (aunque claro está deja en la nebulosa cuál será su enfoque sobre la reforma integral de un sistema que, en su formulación actual, resulta inviable).

El rango de medidas e instrumentos inicialmente puestos en juego –desde las retenciones a las jubilaciones, pasando por el impuesto a la compra de divisas para turismo y atesoramiento, y la modificación del impuesto a las ganancias o bienes personales- debe ser analizado en el presente contexto. Desde una óptica micro es difícil defender las medidas. Pero las consecuencias de las ineficiencias micro pueden considerarse efectos de segundo orden frente a una cuestión macro mucho más apremiante: el riesgo de default. Evitarlo sin agravar la situación de los sectores sociales más afectados por la crisis parece ser el objetivo central de la Emergencia Pública.

Qué cabría esperar en materia de actividad? Si el paquete efectivamente genera, como pretende, una redistribución a favor de los sectores de menores ingresos y mayor propensión al consumo, y a esto se suma una previsible desaceleración inicial de la inflación (por el freno temporario a los aumentos de tarifas y del tipo de cambio) lo que cabría esperar es un modesto aumento del nivel de actividad. Sin embargo, su magnitud y, sobre todo, su duración sólo podrán conjeturarse cuando se conozca el programa integral del gobierno, aún pendiente, y se aclaren los términos de la negociación en torno a la deuda externa.

Hasta aquí la línea seguida por el gobierno resulta clara. Sus primeras medidas resultan comprensibles ante el riesgo de default. Pero parece evidente que este conjunto de medidas iniciales no constituye una política de estabilización integral y sostenible. Como ya señalamos más arriba, ésta requiere un conjunto de políticas articuladas y consistentes en materia fiscal, monetaria y de ingresos que aún no está ni siquiera esbozada. Menos aún se ha comenzado a delinear una estrategia de desarrollo e inserción internacional a mediano y largo plazo. Es por esta razón que la política económica del gobierno debe iniciar, cuanto antes, una segunda fase.

Es aquí donde la propuesta de Pacto Social se vuelve más necesaria. Simplemente porque los obstáculos a enfrentar son tan complejos que, como hemos argumentado más arriba, ni una política de estabilización sostenible ni una estrategia de desarrollo e inserción internacional a mediano y largo plazo serán viables sin un acuerdo en la línea del sugerido en la última sección de este ensayo.

El futuro de la gestión de este gobierno probablemente se juegue en su voluntad y capacidad para pasar de la emergencia inicial por la que transitó en soledad, a una segunda fase donde las iniciativas puntuales para enfrentar la emergencia dejen lugar a una política de estabilización y desarrollo integral que tenga el apoyo de un amplio acuerdo social.