



DOCUMENTO DE TRABAJO

Año 17 – Edición Nº 86

20 de Abril de 2011

Una Argentina Competitiva, Productiva y Federal

Acuerdos políticos o sociales como mecanismos para
viabilizar políticas de largo plazo

IERAL de Fundación Mediterránea

Esta publicación es propiedad del Instituto de Estudios sobre la Realidad Argentina y Latinoamericana (IERAL) de Fundación Mediterránea. Dirección General Marcelo L. Capello. Dirección Nacional del Derecho de Autor Ley Nº 11723 – Nº 2328. Registro de Propiedad Intelectual Nº 865106. ISSN Nº 1850-9800 (correo electrónico). Se autoriza la reproducción total o parcial citando la fuente. Viamonte 610, 2º piso (C1053ABN) Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina. Tel.: (54-11) 4393-0375. E-mail: info@ieral.org Web: www.ieral.org

Contenidos

Resumen ejecutivo.....	3
1. Introducción.....	8
2. Pactos Sociales y políticas antiinflacionarias	11
2.1. Los Pactos de Moncloa.....	11
2.2. Las Actas Sociales de Gelbard (1973 - 1974).....	18
2.3. Diagnóstico inflacionario actual y los pactos como alternativa de control ..	20
3. Pactos sociales y competitividad	24
3.1. La experiencia irlandesa.....	25
3.2. Pactos en Argentina.....	27
4. Potencialidades de la política de pactos en el contexto actual	30
5. Bibliografía	34

Resumen ejecutivo

- Una opinión extendida en vastos sectores de la sociedad argentina es la necesidad de que se apliquen políticas de largo plazo, políticas de Estado, que aparten a la economía local de su tradicional sinuosidad histórica. Inclusive la política se ha hecho eco de esa demanda social: En el año que transitamos tanto miembros del gobierno como de la oposición se refirieron en algún momento a la posibilidad o necesidad de realizar algún tipo de acuerdo político o social, en buena medida ligado a fines económicos.
- El diálogo entre diferentes partidos políticos y/o entre grupos socio-económicos y las autoridades públicas, puede representar un medio idóneo para resolver, mediante el consenso y la cooperación, los inevitables conflictos de intereses que despiertan la definición de políticas económicas y sociales.
- En la práctica, pueden darse como proceso tripartito con el gobierno participando como parte oficial, o bien mediante relaciones bipartitas entre sindicatos y empresarios con o sin participación indirecta del gobierno.
- Las discusiones pueden cubrir un amplio rango de temas como la gestión macroeconómica, la política de gastos e impuestos del gobierno, comercio exterior, salarios, política de empleo, crédito, capacitación, entre otras.
- Dentro de las experiencias internacionales de acuerdos sociales exitosos, uno de los ejemplos más citados corresponde a los Pactos firmados en Moncloa (España) en 1977.
- En 1977 la situación económica española enfrentaba desequilibrios en materia de precios, en el sector externo y en el mercado de trabajo. En materia de aumentos de precios, la inflación alcanzó niveles preocupantes: del 20% de 1976 se pasa al 44% a mediados de 1977, frente al 10% de promedio de los países de la OCDE.
- La estrategia de contención inflacionaria del Pacto consistía en atacar el componente inercial de los aumentos de precios mediante una política de ingresos que pautara aumentos salariales en función la inflación prevista y no la pasada, a la vez que se debía contener la expansión monetaria y fiscal. El instrumento utilizado desde el gobierno para asegurar la aceptación y la legitimidad de este diagnóstico fue la concertación entre los principales actores políticos.

- Las políticas económicas acordadas se agrupaban en tres grupos: a) programa de estabilización (inflación y desequilibrio externo), b) política de ingresos, y c) reformas estructurales. Estas medidas estaban interconectados entre si, al punto que la estabilización no era posible sin la política de ingresos y esta no podía ser sostenible sin las reformas estructurales.
- El éxito de los Pactos de Moncloa (no sólo en lo estrictamente económico, sino también desde un punto de vista político-institucional) catapultó la política de pactos como instrumento de determinación, legitimación e implementación de políticas públicas en España.
- Un antecedente en materia de Pactos en Argentina es el realizado en 1973. La política antiinflacionaria asumió la forma de un acuerdo tripartito específico, llamado Pacto Social, que se concluyó entre la Confederación General Económica (CGE), la Confederación General del Trabajo (CGT) y el Estado. No obstante, el objetivo central del Acta era primordialmente redistributivo; la meta de contención inflacionaria aparecía mencionada sólo como sub-objetivo, quedando en realidad postergado al último lugar dentro de la lista de prioridades fijadas en el acuerdo.
- En la práctica, las medidas implementadas para recomponer la situación redistributiva jugaron en contra del objetivo de control inflacionario, contribuyendo por el contrario a agudizarla.
- Las medidas tomadas se focalizaron casi exclusivamente en los mecanismos de propagación inflacionaria, dejando de lado los problemas de presión inflacionaria por el lado de la demanda y de los costos.
- La evolución de las variables macro no fue consistente con una política de contención inflacionaria: los aumentos del gasto público, de la oferta monetaria y de los salarios resultaron significativamente superior a la inflación en los años 1973 y 1974, ubicándose por encima del 70% y 40% respectivamente. Ya para 1975, la tasa de variación del conjunto de estas variables se ubicaba en torno de 180% anual.
- Si bien la inflación bajó en 1974 (ubicándose por debajo del 30%), no hubo una política de moderación en términos de crecimiento de la oferta monetaria y del gasto público, cuyas tasa de crecimiento duplicaron el aumento de los precios.
- Más allá de sus apropiadas funciones como instrumento para combatir la inflación, la política de Pactos ha sido utilizada en muchos países para definir y promover políticas de características muy diversas.

- La experiencia Europea muestra que, frente al éxito y eficacia de los pactos antiinflacionario de los años sesenta y setenta, varios países incursionaron en la aplicación de la política de pactos en otros andariveles de la política económica.
- Las partes firmantes de los acuerdos fueron muy variados entre los diferentes pactos europeos, siendo también muy heterogéneos respecto de las áreas políticas o temas cubiertos. En términos generales, en un entorno de creciente apertura e integración comercial a nivel mundial, los pactos sociales fueron orientándose cada vez más hacia cuestiones vinculadas con la competitividad y el empleo.
- Irlanda constituye un caso particularmente atractivo. En tan sólo 15 años Irlanda pasó de ser uno de los países más pobres de Europa a ser uno de los más ricos. Dentro de las políticas económicas que han contribuido a este resultado la literatura destaca el rol sobresaliente y determinante que han tenido los Pactos Sociales.
- Los orígenes de la política de pactos irlandesa se remontan hacia finales de la década del 80, cuando se implementó el Programa de Recuperación Nacional (PRN) por el período 1987-1990. Los actores se comprometían a restringir los aumentos salariales, reformar el sistema impositivo y acordar políticas gubernamentales de apoyo a la industria, el sector servicios y la agricultura.
- El Pacto Social introdujo cambios importantes en el proceso de determinación salarial; los aumentos salariales del sector dinámico se basaron en la noción de ganancia de competitividad, comenzando a ligarlo a los aumentos de productividad.
- En Argentina, a pesar del fuerte componente corporativista, no se han observado grandes ejemplos históricos de pactos o acuerdos sociales en materia de competitividad.
- El primer intento de relevancia en este sentido fue el inconcluso Acuerdo Nacional de Competitividad de 1955 bajo el segundo gobierno de Perón. Un segundo ejemplo corresponde al “Acuerdo Marco para el Empleo, la Productividad y la Equidad Social” firmado por empresarios y trabajadores a través de la Confederación General del Trabajo en 1994.
- En ninguno de los dos casos los acuerdos resultaron parte de un programa integral y de largo plazo que buscara institucionalizar y consolidar las mejoras de productividad que pregonaban.

- En el contexto argentino actual, los Acuerdos Políticos o Sociales parecerían brindar una alternativa plausible para implementar políticas públicas consensuadas para el mediano y largo plazo.
- En Argentina un Acuerdo entre partidos y/o entre gobierno y actores sociales debiera en primer lugar generar un *shock de cambio de actitud*. Mostrar al mundo que el país de la alta volatilidad, del gran *default* de la historia, de los continuos cambios en las reglas de juego, es capaz de ponerse de acuerdo entre sus principales actores para afianzar sus instituciones políticas y generar nuevas instituciones económicas y fiscales que vuelvan más creíbles sus intenciones, plasmadas en un Acuerdo.
- Dicho Acuerdo también requeriría de *gradualismo*, para lograr en un período mediano de tiempo, entre otros objetivos, la reducción de la tasa de inflación sin caer en la recesión, la disminución en la presión tributaria sin caer en insolvencia fiscal, la solución al problema energético sin que resulte socialmente inviable, la educación y capacitación de cerca de un millón de jóvenes que no trabajan ni estudian, la reducción en la tasa de pobreza, entre otras metas impostergables.
- El Acuerdo en Argentina no debiera basarse sólo en el problema de la inflación, pero éste debiera ser uno de sus los componentes fundamentales, al igual que la solución al problema de la pérdida de competitividad. A este respecto, resulta fundamental que la clase dirigente local consensúe los lineamientos básicos para la aplicación sostenida en el tiempo de un **Modelo Competitivo Exportador**, con un plan estratégico de largo plazo para abrir mercados para las exportaciones argentinas, insuflando mayor valor agregado a la producción nacional, con énfasis en las regiones, desarrollando y completando cadenas productivas.
- Claramente el éxito de una estrategia de este tipo necesita de compromisos, tanto de los actores sociales, como del Gobierno, y del resto de los partidos políticos, para la definición de objetivos y políticas de largo plazo.
- Una estrategia antiinflacionaria en la Argentina actual requiere actuar sobre sus causas y sobre los factores de propagación. Entre las primeras, la tasa de emisión de dinero y de aumento del gasto público, entre los segundos, los aumentos salariales.
- Bajar la inflación no implica necesariamente afectar en forma negativa el nivel de actividad. Si el plan antiinflacionario es consistente y se aplica en forma coordinada, se pueden minimizar los efectos sobre los niveles de producción.

- La clave reside en lograr cierta coordinación en la aplicación de los instrumentos, tanto en las variables que son controladas por el gobierno (aumento del gasto público e indirectamente la emisión de dinero, que deberían comenzar a aumentar a tasas menores que en períodos previos, en una estrategia pautada) como las que son determinadas por el sector privado. Respecto a estas últimas, resultan claves las negociaciones salariales, dado que un condimento esencial del programa antiinflacionario debería ser pasar a negociar salarios según inflación esperada y no según inflación pasada.
- Con el anuncio de un programa para contener la suba de precios, la inflación esperada debería pasar a ser menor que la pasada, si los anuncios son consistentes y creíbles para la población.
- Para facilitar que sindicatos aprueben negociar aumentos salariales para el próximo período basándose en la inflación esperada (lo que implicaría pactar aumentos por cifras menores que en el período anterior), podría introducirse una suerte de “Cláusula de Compensación Ex Post”, consistente en que si finalmente la inflación no resulta en el rango anunciado como meta por el gobierno, hacia el final del período se produce un ajuste compensador de salarios por la diferencia.
- Dada la importancia que adquieren las expectativas, la estrategia antiinflacionaria requiere que no existan dudas sobre las estadísticas de precios que publican los organismos oficiales, lo que requiere de reformas al INDEC.
- En el contexto argentino actual, especialmente en el período inmediatamente posterior a las próximas elecciones, los Acuerdos Políticos y/o Sociales parecerían brindar una alternativa plausible para implementar políticas públicas que busquen resolver los dos principales problemas que aquejan a la economía argentina actual: inflación y pérdida de competitividad.

1. Introducción

Una opinión extendida en vastos sectores de la sociedad argentina es la necesidad de que se apliquen políticas de largo plazo, políticas de Estado, que aparten a la economía local de su tradicional sinuosidad histórica. Inclusive la política se ha hecho eco de esa demanda social: En el año que transitamos tanto miembros del gobierno como de la oposición se refirieron en algún momento a la posibilidad o necesidad de realizar algún tipo de acuerdo político o social, en buena medida ligado a fines económicos.¹

También durante la discusión política previa a las elecciones legislativas de 2007 el gobierno introdujo de manera creciente los términos de “acuerdo social” y “diálogo social”; se los pregona como una herramienta política necesaria para los próximos años en Argentina. Concretamente, la propuesta sugería conducir las políticas públicas y particularmente la política económica por intermedio de un pacto social.

El diálogo entre partidos políticos y/o entre diferentes grupos socio-económicos y las autoridades públicas, representa un medio idóneo para resolver, mediante el consenso y la cooperación, los inevitables conflictos de intereses que despiertan la definición de políticas económicas y sociales. En la práctica, pueden darse como proceso tripartito con el gobierno participando como parte oficial, o bien mediante relaciones entre sindicatos y empresarios con o sin participación indirecta del gobierno.

La concertación o acuerdo de las partes involucradas es así el resultado esperado de la participación negociada de los distintos actores sobre la definición y posterior ejecución de políticas sociales y económicas. Las discusiones pueden cubrir un amplio rango de temas como la gestión macroeconómica, la política de gastos e impuestos del gobierno, tasa de interés, comercio exterior, salarios mínimos, política de empleo, crédito, capacitación, entre otras.

En muchos casos la concertación excede el acuerdo informal y se institucionaliza formalmente mediante la firma de un pacto entre las partes implicadas. Como resultado de las negociaciones entre gobierno, sindicatos, la comunidad empresaria y/o la sociedad civil, se suscribe un acuerdo en el que se incorpora una lista de medidas a implementar y respetar en un determinado plazo de tiempo.

¹ En este informe participaron Marcelo Capello, Sebastián Álvarez y Néstor Grión del IERAL Córdoba.

Históricamente los pactos sociales toman la forma de compromisos explícitos entre dichos actores respecto de objetivos concretos a alcanzar y de las acciones específicas a cumplir por parte de cada una de las partes involucradas. Adicionalmente, los pactos sirven para dar una señal que intenta afectar las expectativas sobre el curso futuro de la política económica a que refieren.

Ahlquist (2007) define las siguientes características de los pactos sociales:

- Poseen un tiempo limitado, con fechas definidas para su implementación y terminación,
- Son acuerdos explícitos sobre áreas políticas específicas,
- Apuntan siempre a un objetivo específico y bien definido como nivel de inflación, incremento salarial, etc.
- Requieren el auto-cumplimiento de las partes involucradas, dado que no son legalmente obligatorios.

En muchos países del mundo los Pactos Sociales han sido utilizados con mayor o menor frecuencia. En algunos casos han llegado a constituirse un componente fundamental del andamiaje institucional bajo el que funciona la definición, implementación y ejecución de políticas públicas; en otros, han resultado sólo un elemento atípico, de mayor o menor éxito, aplicados de forma irregular y bajo determinadas circunstancias.

La razón por la cual estos pactos surgen es fundamentalmente la necesidad de encauzar los conflictos distributivos, y el reconocimiento por parte del Estado de la necesidad de coordinar en forma consciente los intereses y expectativas de los agentes económicos. En la Argentina se firmaron acuerdos de este tipo en 1955, 1973 y más recientemente en 1994, con temáticas y resultados diferentes. En el mundo hay experiencias exitosas en España, Irlanda, Dinamarca, Austria y los Países Bajos en las décadas del 80 y 90.

El presente trabajo se propone entonces indagar respecto de las bondades y defectos de la política de pactos como instrumento de definición e implementación de políticas públicas. Se evaluará su pertinencia en el contexto social, político y económico de la Argentina actual. En la primera parte se analizarán las potencialidades de los Pactos Sociales como política de control inflacionario, repasando la experiencia española de Moncloa y las Actas Sociales de Gelbard. En la segunda sección se estudiará la aplicación de la política de pactos a la consecución de objetivos de política económica

distintos al control inflacionario; se tomará el ejemplo de Irlanda, así como el Acuerdo Marco para el Empleo, la Productividad y la Equidad Social de 1994 y en Pacto Social de 1955 en Argentina. Finalmente se analizará la pertinencia del sistema de pactos para resolver algunos de problemas de la economía actual y bajo qué condiciones deberían funcionar para aumentar sus probabilidades de éxito.

2. Pactos Sociales y políticas antiinflacionarias

En contextos de persistencia inflacionaria, la evolución de los precios responde a dos fenómenos causales diferentes: las presiones inflacionarias y la propagación inflacionaria.

Las presiones inflacionarias surgen por desequilibrios entre oferta y demanda que originan el ascenso en los precios en uno o varios mercados. Los mecanismos de propagación, en cambio, hacen que esos aumentos de precios se trasladen a otros mercados y se repitan a través del tiempo, posibilitando que la inflación se mantenga, inclusive podrían mantenerse un tiempo aún luego de que hayan desaparecido los desequilibrios que la originaron.

En términos generales, los desajustes de mercado se producen toda vez que demanda y oferta evolucionan a ritmos diferentes. A nivel macroeconómico, el caso más usual es el de una demanda agregada aumentado por encima las capacidades de oferta de la economía. Estos aumentos de demanda pueden estar originados y/o propulsados por presiones monetarias, fiscales y/o de ingresos. A su vez, una vez instalada la inflación, los mecanismos de propagación se vuelven una causa adicional de su perpetuación inercial en el tiempo.

Así, todo programa de estabilización inflacionaria debe buscar alinear ambos agregados, buscando llevar los aumentos de oferta a niveles que respondan adecuadamente a los incrementos de demanda; o atemperando el crecimiento de la demanda a las posibilidades reales de la oferta. En casos en los que la producción opere al límite de su capacidad, el control inflacionario de corto plazo se alcanzará principalmente moderando las subas de la demanda. En este sentido, debido a que las presiones inflacionarias tienden a propagarse por los distintos canales de los flujos monetarios (los cuales constituyen su mecanismo de propagación) resulta clave lo que suceda en materia de política monetaria, fiscal y salarial.

2.1. Los Pactos de Moncloa

Dentro de las experiencias internacionales de acuerdos sociales exitosos, uno de los ejemplos más citados corresponde a los Pactos firmados en Moncloa (España) en 1977. En el marco de un país en proceso de transición política que enfrentaba fuertes desequilibrios económicos y convulsión social, las fuerzas políticas con representación

parlamentaria comprometieron una serie de medidas que buscaban solucionar la crisis española de entonces. Estos Pactos constituyen una muestra de la eficacia con que, en ciertos contextos y bajo determinadas circunstancias, pueden operar acuerdos pluralistas de compromiso recíproco entre actores sociales con intereses diferentes.

En 1977 la situación económica española enfrentaba desequilibrios en materia de precios, en el sector externo y en el mercado de trabajo. La inflación alcanzó niveles preocupantes: del 20% de 1976 se pasa al 44% a mediados de 1977, frente al 10% de promedio de los países de la OCDE. Las exportaciones sólo cubrían el 45% de las importaciones, provocando un sostenido incremento del endeudamiento externo y caída de reservas. La deuda trepó a 14 mil millones de dólares, triplicando la disponibilidad de divisas. Las pequeñas empresas, seriamente endeudadas, estaban paralizadas (con tasas de formación bruta de capital en baja desde 1975) y la tasa de desempleo duplicaba el promedio de la OECD.

En pocas palabras, la economía española se encontraba aprisionada frente al doble compromiso de resolver y mejorar de forma palpable la situación coyuntural, y de iniciar una nueva andadura con cambios fundamentales en su estructura, objetivos y política.

A corto plazo, los problemas a resolver con mayor urgencia consistían en:

- i. Moderar la inflación
- ii. Corregir el desequilibrio externo.

Mientras que a mediano y largo plazo, la política económica debía dirigirse a resolver problemas de tipo estructural, buscando:

- i. Elevar el nivel de empleo.
- ii. Mejorar las condiciones de competitividad (aumento de la productividad).
- iii. Eliminar o atenuar las diferencias regionales.
- iv. Mejorar el cuadro de vida social, ambiental y cultural.

La estrategia de contención inflacionaria consistía en atacar el componente inercial de los aumentos de precios mediante una política de ingresos que pautara aumentos salariales en función de la inflación prevista y no pasada; a la vez que se debía contener la expansión monetaria y fiscal. El instrumento utilizado desde el gobierno para asegurar la aceptación y la legitimidad de este diagnóstico fue la concertación entre los

principales actores políticos. Se reconocía que la principal solución a los problemas económicos estaba en el consenso y en el pacto político.

Bajo esta lógica política de responsabilidad compartida se establece el Programa de Saneamiento y Reformas de la Economía, suscrito en el marco de los acuerdo de Moncloa el 25 de octubre de 1977. Las partes comprometidas eran esencialmente políticas y no sociales, ya que los firmantes fueron los representantes de los partidos políticos y el gobierno. Si bien los pactos no fueron firmados por representantes de los trabajadores ni de los empresarios (aunque los primeros los ratificaron en el congreso), ambas organizaciones fueron consultadas con anterioridad a la firma de los pactos. Los Pactos de Moncloa fueron así vinculantes para el gobierno y las empresas públicas, pero sólo indicativos para el sector privado.

Las políticas económicas acordadas se agrupaban en tres grandes tipos de medidas: a) programa de estabilización (inflación y desequilibrio externo), b) política de ingreso, y c) reformas estructurales. Estos grupos de medidas estaban muy interconectados entre si, al punto que la estabilización no era posible sin la política de ingresos y esta no podía ser sostenible sin las reformas estructurales. Se operaba así en un doble nivel, por un lado, con medidas de corto plazo dirigidas a corregir los desequilibrios macroeconómicos más urgentes (puntos a y b); y por otro, se contemplaba una importante serie de reformas de naturaleza estructural, necesarias para la consolidación democrática y del sistema económico (punto c).

Los instrumentos empleados para alcanzar los objetivos de corto plazo abarcaban, en principio, la política presupuestaria, la política de precios propiamente dicha, la política monetaria y la política fiscal. Específicamente, las acciones acordadas en el Pacto para actuar en el corto plazo eran las siguientes:

(a) Limitar los gastos de consumo del Estado y de la Seguridad Social:

- “Durante 1978 tales gastos consuntivos no podrán crecer en más de un 21,4%, tasa de crecimiento previsto del PBI en términos monetarios”.
- Se moderarán los incrementos de los costes de trabajo mediante un menor crecimiento de las cuotas de la Seguridad Social, las cuales no podrán aumentar durante 1978 en más de un 18% respecto a 1977”.

(b) Mantener y controlar el sistema de precios:

- “Mantenimiento transitorio de un sistema de precios controlados que afectará a productos estratégicos respecto del coste de la vida o a los precios que se formen bajo condiciones monopolísticas”.
- “Se revisará la estructura de los organismos de control de precios, y en sus actuaciones participarán con su asesoramiento las organizaciones empresariales y de consumidores, así como los trabajadores, fundamentalmente a través de los Sindicatos”.

(c) Moderación de los ritmos de avance de las magnitudes monetarias:

- “Para contribuir a una desaceleración progresiva del proceso inflacionista (...) se mantendrá durante 1978 una senda de crecimiento monetario cuyo punto medio se aproximará al 17% de aumento anual.
- El recurso del Tesoro al Banco de España en 1978 no podrá exceder de 14.000 millones de pesetas.

(d) Moderación en las pautas de aumentos salariales:

- “Crecimiento de la masa salarial bruta en cada empresa pública o privada (incluidas las cargas fiscales y de Seguridad Social que procedan) hasta un 20% durante 1978, de forma que, computando los aumentos por antigüedad y ascensos, se llegue a un incremento total del 22%, con un tratamiento favorable de los salarios más bajos”.
- “Si el crecimiento del índice de precios en promedio excediese en más de un punto a la referida tasa, se realizará el oportuno ajuste con objeto de mantener el poder adquisitivo de los salarios (...) La norma salarial indicada podrá revisarse a partir del 30 de junio de 1978 (...) siempre que la tasa de inflación en 1977 sea aproximadamente del 30%”.

Cuadro 1: Políticas económicas antiinflacionarias suscriptas en el Pacto de Moncloa

	Programa de Estabilización	Política de Ingresos	Reformas Estructurales
Políticas Económicas	Limitación del crédito público Control presupuestario sobre el gasto público Política monetaria restrictiva Limitación salarial	Limitación salarial según inflación prevista	Aumento de la presión tributaria: generalización impuesto a la renta, actualización del impuesto al patrimonio y a las sucesiones y donaciones. Delito fiscal

La lucha contra la inflación, tal como se concibe en el Pacto de la Moncloa, se lleva a cabo empleando como instrumentos principales la política salarial y monetaria, aunque bajo un escenario de contención y control fiscal. De esta forma, el sector público se comprometía a una mayor austeridad y a restringir la oferta monetaria (a través de una limitación en el crecimiento del crédito y de las disponibilidades líquidas), mientras que los asalariados acordaban renunciar a las medidas de fuerza para obtener ajustes salariales por encima de los pautados. Se trata en definitiva de un programa de limitación del crecimiento de la demanda interna². A ello hay que añadir otras medidas menores como el aumento de aranceles, la limitación de los fondos para el crédito oficial o el mayor control presupuestario del gasto.

El éxito del programa en el frente exterior e inflacionario fue inmediato, reequilibrándose la balanza por cuenta corriente a fines de 1977 con aparición de un excedente en 1978. Por otro lado, la inflación acaba el año en el 26,4% contra las previsiones del 80% y cerrará 1978 en el 16%. La situación fiscal mejoró, las reservas de divisas se duplican y las cuentas de las empresas empiezan a mejorar y emprenden el camino hacia los beneficios. Sin embargo, poco se avanzó en los objetivos propuestos para el mediano plazo, principalmente la reducción del desempleo y una mejora en la distribución del ingreso. Si bien el Pacto contemplaba medidas y acciones sobre aspectos estructurales de más largo plazo, las promesas de reformas terminaron siendo postergadas³.

El éxito de los Pactos de Moncloa (no sólo en lo estrictamente económico, sino también desde un punto de vista político institucional) catapultó la política de pactos como instrumento de determinación, legitimación e implementación de políticas públicas en España. Expirada la vigencia de los acuerdos de Moncloa (duraron poco más de un año), y frente a la persistencia del desempleo, se reanudaron conversaciones entre el Gobierno, las centrales obreras y las asociaciones patronales. Con la firma del Acuerdo Básico Interconfederal (ABI) en junio 1979 se inicia la pauta de macroacuerdos entre las asociaciones patronales (CEOE) y sindicales (UGT).

² Hay que destacar que el comportamiento global del sector público no es restrictivo, pues, junto con el aumento de impuestos, se expande el gasto en transferencias al sector privado (prestaciones sociales y subvenciones) con el objetivo de mitigar los efectos del desempleo.

³ Las medidas y acciones que componen el Pacto se concretan en los siguientes ámbitos y contenidos: política de saneamiento económico, reforma fiscal, perfeccionamiento del control del gasto público, política educativa, política de urbanismo, suelo y vivienda, reforma de la Seguridad Social, reforma del sistema financiero, política agrícola, pesquera y de comercialización, política energética y estatuto de la empresa pública.

El ABI establecía los principios que debían regular el ejercicio de la negociación colectiva, los que se consagrarían posteriormente como normas con la sanción parlamentaria del Estatuto de los Trabajadores. Posteriormente le siguió el Acuerdo Marco Interconfederal (AMI), celebrado entre la CEOE y la UGT, para el bienio 1980-81. El Acuerdo Nacional de Empleo (ANE) fue el primer acuerdo tripartito, incluyendo por primera vez al gobierno con parte firmante, el cual estuvo vigente para 1982. A él siguieron el Acuerdo Interconfederal (AI) de 1983 y el Acuerdo Económico Social (AES) por el período 1985-86. Mediante estos instrumentos las organizaciones reconocían su capacidad para comprometerse mutuamente a reglamentar ciertos aspectos y obligarse a su cumplimiento.

Los aportes de estos macroacuerdos pueden resumirse, entonces, en tres aspectos fundamentales. Por un lado, propendían a la moderación inflacionaria ya que, por lo general, incluían acuerdos sobre pautas de aumentos salariales. Por otro lado, permitieron el ordenamiento de la negociación colectiva y la readecuación reglamentaria del mercado laboral. Finalmente, en tanto que acuerdo de cumplimiento recíproco de sindicatos y empresarios, servía como instrumento para involucrar y responsabilizar al gobierno en el cumplimiento de los temas sobre los cuales asumiera compromisos.

Cuadro 2: Macroacuerdos político-sociales en España: 1977 -1986

Año	Pacto Social	Bandas Salariales	Subas Salariales	Inflación
1977	-	-	25%	24,5%
1978	Pactos de Moncloa	20-22%	20,5%	19,8%
1979	ABI	-	14,1%	15,7%
1980-81	AMI	13-16% 11-15%	15,3% 13,2%	15,6% 14,6%
1982	ANE	9-11%	12%	14,4%
1983	AI	9,5-12,5%	12,3%	12,2%
1985-86	AES	5,5-7,5%	7,4% 8,1%	8,8% 8,8%

En materia de control inflacionario, las pautas de subas salariales acordadas entre sindicalistas y empresarios tuvieron un papel fundamental para controlar el componente inercial de la inflación. Los límites máximos y mínimos de aumentos salariales fueron reduciéndose en la medida en que la inflación cedía con el paso del tiempo. De una pauta salarial del 20-22% del Pacto de Moncloa en 1977, se pasó progresivamente a 9-11% en el ANE de 1982 y a 5,5-7,5% del AES en 1985-86. La

inflación bajó asimismo del 26,4% anual en 1977 a 16,5% en 1978 (año de vigencia del Pacto de Moncloa) y a 8,3% en 1986 (bajo el AES). Las subas observadas en los salarios rondaron siempre las pautas de aumento acordadas en los pactos respectivos.

Como en todos los casos los aumentos de salarios estaban supeditados a revisiones que corrigieran eventuales aumentos de precios por encima de los previstos, el rol de gobierno en la definición una política fiscal y monetaria de tipo antiinflacionario fue clave. Controlados los mecanismos de propagación, atacar las presiones de base sobre el nivel de precios resultaba crucial para evitar rebrotes inflacionarios y erradicar las causas últimas de la inflación. De esta forma la política económica asumía un compromiso antiinflacionario que reforzaba a su vez las expectativas de reducción de la inflación por parte de los agentes económicos.

El gráfico muestra que la baja inflacionaria observada desde 1978 se apoyó, no sólo en el cumplimiento de las política de contención salarial acordadas en los pactos, sino también en la aplicación de una política monetaria que progresivamente redujo la tasa de crecimiento de la oferta de dinero de la economía. En materia de política fiscal, desde los Acuerdos de Moncloa las acciones del gobierno se direccionaron a equilibrar la ecuación presupuestaria. Si bien el gasto público fue creciente en el período (producto de las fuertes necesidades sociales y los problemas de empleo), se aumentaron los ingresos fiscales mediante aumento de impuestos, con lo cual el efecto neto sobre la demanda agregada no resultaba todo lo expansivo que la sola consideración del aumento del gasto indicaría.

Gráfico 1: Pactos sociales en España: Inflación y principales factores explicativos



Fuente: IERAL en base a García Ruiz (2000) y Carreras y Tafunell (2005).

2.2. Las Actas Sociales de Gelbard (1973 – 1974)

Entre 1970 y 1972, el panorama económico argentino fue deteriorándose año a año, con las cifras de crecimiento y superávit comercial desdibujándose poco a poco. Cámpora recibía así una economía inflacionaria, con casi todos los indicadores en retroceso, excepto uno, pues en 1972 se revierte la tendencia negativa de los términos de intercambio de argentina, lo que contribuyó a aliviar la situación en el frente externo. Por el contrario, la inflación seguiría en ascenso, como cifra de una inestabilidad que parecía difícil de cortar y como preocupación central del debate económico.

La política económica del gobierno de Perón se orientó hacia dos objetivos primordiales: mejorar la redistribución del ingreso y controlar la inflación. Las políticas redistributivas y antiinflacionaria asumieron la forma de un acuerdo tripartito específico, llamado Pacto Social, que se concluyó entre la Confederación General Económica (CGE), la Confederación General del Trabajo (CGT) y el Estado. Se firmó así el Acta de Compromiso Nacional el 30 de mayo de 1973, acuerdo que fue posteriormente aprobado por el Congreso de la Nación.

El objetivo central del Acta era primordialmente redistributivo, ya que se proponía explícitamente “restituir a los trabajadores asalariados, en 4 años, su participación sustraída en el ingreso nacional”, llevándola del 36,1% de entonces al 50% al cabo de dicho período. La meta de contención inflacionaria aparecía mencionada sólo como sub-objetivo, quedando en realidad postergado al último lugar dentro de la lista de prioridades fijadas en el acuerdo. De hecho, a nivel más específico, el Acta planteaba los siguientes objetivos:

- “implantar como sistema de política salarial todas las medidas destinadas a una justa distribución de ingreso, cuya finalidad superior determine la conformación de salarios con creciente poder adquisitivo,
- eliminar la marginalidad social mediante la acción efectiva del estado en materia de vivienda, educación, salud y asistencia social,
- absorber en forma total y absoluta la desocupación y el subempleo de los trabajadores argentinos,
- mejorar en forma irreversible la asignación regional del ingreso, y
- terminar con el descontrolado proceso inflacionario y de fuga de capitales”.

Es decir, que aún cuando se consideraba fuera de control el proceso inflacionario, el saneamiento de dicha situación se supeditaba a los objetivos primordialmente redistributivos. Si bien en principio no habría una contradicción *per se* entre estos objetivos de política económica, en la práctica, las medidas implementadas para recomponer la situación redistributiva jugaron en contra del objetivo de control inflacionario, contribuyendo por el contrario a agudizarla.

Las medidas tomadas en el marco del acuerdo fueron las siguientes:

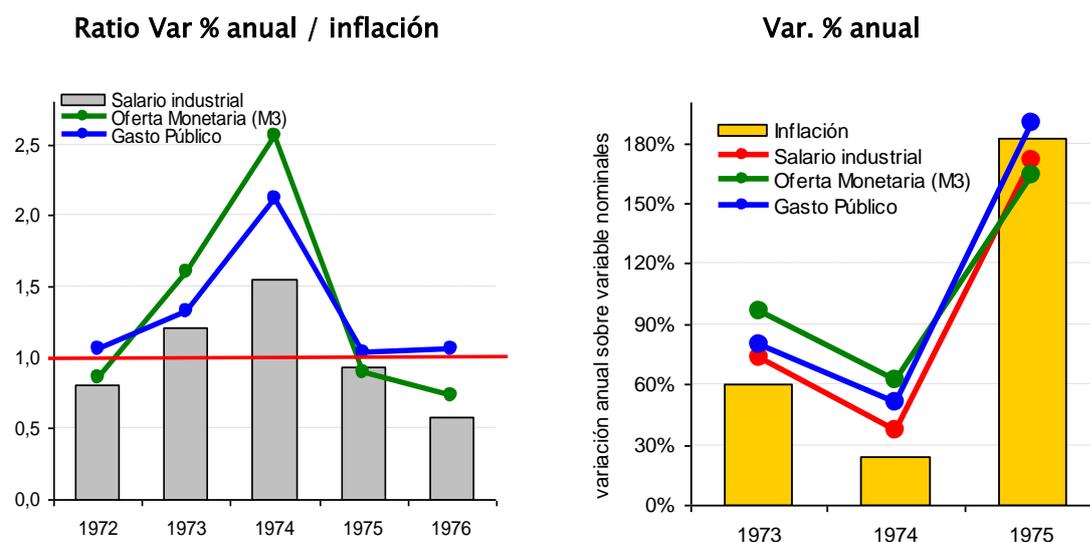
- a. Salarios y condiciones laborales, jubilaciones y pensiones: los aumentos eran de suma fija, siendo su impacto proporcionalmente mayor cuanto menor era el salario anterior. El salario mínimo se aumentó en un 43% y el primer aumento de los salarios fue del 25% para salarios básicos de convenio y de 13% para los salarios promedios. También se aumentaron las asignaciones familiares (40%) y se creó la asignación prenatal. Se determinó que la totalidad de las remuneraciones estarían sujetas a aportes y contribuciones al sistema de seguridad social. Los aumentos salariales no podían trasladarse a precios.
- b. Precios y mercados de bienes: en el pacto se establecía que la política de precios del sector privado tenía prohibido trasladar a los precios de las mercaderías y los servicios los mayores costos salariales dispuestos; las tarifas públicas se congelaban luego del ajuste inmediato a la firma del pacto. A la firma del pacto se aplicó una fuerte intervención del mercado mediante la creación de la Comisión Nacional de Precios, Ingresos y Niveles de Vida, que llevó adelante muchos controles de precios y el establecimiento de precios máximos (menores a los vigentes) para artículos de primera necesidad.

Las medidas tomadas se focalizaron casi exclusivamente en los mecanismos de propagación inflacionaria, dejando de lado los problemas de presión inflacionaria por el lado de la demanda y de los costos. Como se observa en los gráficos a continuación, la evolución de las variables macro no fue consistente con una política de contención inflacionaria. De hecho, la evolución del gasto público, de la oferta monetaria y de los salarios fue significativamente superior a la inflación en los años 1973 y 1974, ubicándose por encima del 70% y 40%, respectivamente. Ya para 1975, la tasa de variación del conjunto de estas variables se ubicaba en torno de 180% anual.

La reactualización del compromiso asumido en mayo de 1973, instrumentado mediante la firma de una nueva Acta el 27 de marzo de 1974 que reafirmaba,

profundizaba y extendía el Acta original, no modificó las condiciones de base acordadas en aquel. Tampoco lo hizo el Acta del 24 de julio de 1974. De hecho, los objetivos redistributivos continuaban siendo buscados mediante idénticos mecanismos, y la inflación atacada de igual manera que antes. Si bien la inflación bajó en 1974 (ubicándose por debajo del 30%), no hubo una política de moderación en términos de crecimiento de la oferta monetaria y del gasto público, cuyas tasa de crecimiento duplicaron el aumento de los precios.

Gráfico 2:



2.3. Diagnóstico inflacionario actual y los pactos como alternativa de control

Desde la salida de la convertibilidad, con la devaluación del peso a comienzos del 2002, y especialmente desde el año 2006, Argentina se ve inmersa en un período de subas sostenidas de precios, que en los últimos años ya no puede asociarse a recomposición de precios relativos.

Numerosos análisis inflacionarios señalan, entre sus causas, una economía operando en la frontera de sus posibilidades de producción, casi al tope de su capacidad instalada. Adicionalmente, existe un fuerte empuje de demanda motorizado por distintos canales de los flujos monetarios, principalmente en materia de política fiscal, monetaria y salarial.

El cuadro 3 resume las causas detrás de la inflación argentina actual, separando entre presiones inflacionarias y mecanismo de propagación. Luego, se las reclasifica según repercutan sobre la demanda agregada o sobre la oferta de la economía. Dentro de

las presiones inflacionarias, los problemas por el lado de la oferta son variables influenciables a mediano y largo plazo. De esta forma, puede identificarse que los factores de corto plazo están vinculados sobre todo con presiones inflacionarias por el lado de la demanda (expansión monetaria y fiscal), así como por los mecanismos de propagación producto de las expectativas (aumentos de salarios y del costo de producción).

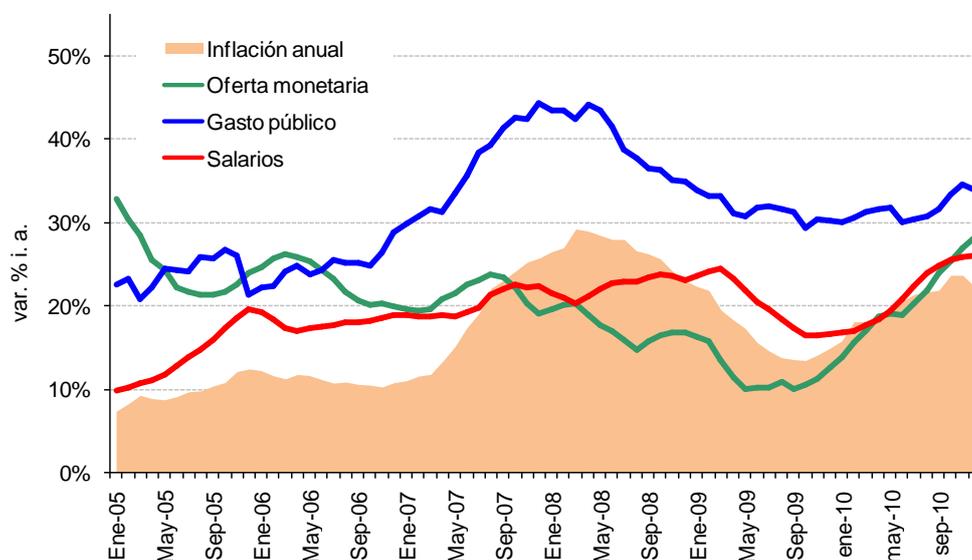
Cuadro 3: Causas inflacionarias en Argentina

	Presión	Mecanismo de Propagación
Demanda	Aumento del gasto público Expansión monetaria Aumentos masa salarial Demanda externa	Aumentos salariales (expectativas inflacionarias)
Oferta	Insuficiente inversión Limites de capacidad y energía Suba de precios externos	Aumentos costos de producción (expectativas inflacionarias)

Desde principios de 2007 comienza una etapa de mayor inflación que finalizaría con el pico de 30% anual en marzo de 2008. Durante este período el gasto público experimentó también aumentos a tasas cada vez mayores, llegando a un máximo de 43% promedio entre septiembre 2007 y junio de 2008. En dicho período los salarios se ubicaron en un nuevo escalón de aumento, pasando de subir 18% i. a. en enero de 2007 a 29% en septiembre de 2008.

La caída del nivel de actividad en la crisis 2008/2009 fue acompañada por una desaceleración inflacionaria, con reducciones también en las tasas de crecimiento del gasto público, los salarios y la oferta monetaria. Aún en este contexto, las variaciones del gasto público continuaron ubicándose 10 puntos porcentuales por encima de la inflación.

Gráfico 3: Expansión Monetaria, Fiscal y Salarial



Fuente: IERAL en base a MECON e IPC Buenos Aires City

Con la recuperación económica iniciada a fines del año 2009, comenzó nuevamente un proceso de aceleración en el crecimiento de las variables nominales consideradas. Si bien la tasa de inflación parece haberse estabilizado en valores cercanos al 25%, se aprecia que el resto de las variables consideradas se encuentran creciendo a tasas mayores. Se advierte especialmente el cambio de tendencia en el crecimiento de la oferta monetaria, que partía de niveles elevados y mostró una tendencia a desacelerarse a mediados de 2009 (10% de crecimiento i.a.), pero desde la salida de la crisis muestra un crecimiento sostenido, creciendo actualmente a cifras cercanas al 30%. Resultará sumamente difícil contener la inflación con estas presiones por el lado fiscal y monetario.

En este contexto, donde los mecanismos de ajustes de precios y salarios ya han institucionalizado sus actualizaciones (indexaciones) periódicas, el componente inercial de la inflación aumenta su injerencia en la evolución de los precios, lo que imposibilita disminuir las expectativas inflacionarias. Bajo este escenario, actuar sobre los mecanismos de propagación resulta sumamente importante para combatir la inflación, en el marco de un plan antiinflacionario consistente desde lo macro. La implementación de un mecanismo de determinación de salarios y precios en función de la inflación futura y no pasada se vuelve un factor cada vez más imprescindible para comenzar a dominar la inflación.

Un Pacto Social, en tanto que instrumento que permite conciliar intereses diferentes y comprometer acciones entre las partes, representa una alternativa viable para controlar las expectativas y la propagación inflacionaria. No obstante, resulta fundamental que desde el Gobierno se apliquen políticas que busquen eliminar la verdadera raíz de la inflación, es decir, medidas que actúen sobre las presiones inflacionarias, reduciendo la velocidad en la expansión fiscal y monetaria.

3. Pactos sociales y competitividad

Más allá de sus apropiadas funciones como instrumento para combatir la inflación, la política de Pactos ha sido utilizada en muchos países para definir y promover políticas de características muy diversas. La experiencia Europea muestra que, frente al éxito y eficacia de los pactos antiinflacionario de los años sesenta y setenta, varios países incursionaron en la aplicación de la política de pactos en otros andariveles de la política económica.

Molteni (2007) señala que un total de aproximadamente 55 Pactos Sociales han sido firmados en 12 países europeos en las últimas décadas. En orden de importancia, los temas mayormente tratados en ellos fueron los siguientes:

- a. Fomento del crecimiento de la economía, el empleo y la estabilidad de precios,
- b. Reformas de las políticas salariales,
- c. Reformas del sistema de bienestar social (pensiones y salud),
- d. Desarrollo del capital humano,
- e. Cambios del sistema impositivo y del gasto público
- f. Redistribución del ingreso
- g. Alcance de los desafíos planteados por la UE,
- h. Fortalecimiento de las instituciones legislativas,
- i. Temas de medio ambiente.

Las partes firmantes de los acuerdos fueron muy variados entre los diferentes pactos europeos, siendo también muy heterogéneos respecto de las áreas políticas o temas cubiertos. En términos generales, en un entorno de creciente apertura e integración comercial a nivel mundial, los pactos sociales fueron orientándose cada vez más hacia cuestiones vinculadas con la competitividad y el empleo.

En este contexto, las empresas se enfrentan con la tarea de preservar y crear lugares de trabajo, y al mismo tiempo mejorar los estándares de competitividad en los mercados internacionales en un entorno empresarial global cada vez más competitivo. Para enfrentar este problema, la Unión Europea ha comenzado a aplicar un instrumento

innovador conocido como Pactos para el Empleo y la Competitividad (PEC). Sindicatos, Empresas y Estado, firman así acuerdos de mutuo compromiso donde se estipulan medidas tendientes a redistribuir el trabajo, reducir los costos y aumentar la productividad, adaptabilidad y empleabilidad laboral.

En Irlanda, el milagro económico de la década del noventa (“tigre celta”), ha sido explicada por gran parte de la literatura como consecuencia de la exitosa política de pactos implementada por dicho país. En Argentina, los ejemplos históricos de pactos extra inflacionarios pueden ubicarse en el Pacto Social de 1955 y en el Acuerdo Marco para el Empleo, la Productividad y la Equidad Social de 1994. En muchos otros países de Europa se implementaron acuerdos sociales de este tipo.

3.1. La experiencia irlandesa

Irlanda constituye un caso particularmente atractivo. En tan sólo 15 años Irlanda pasó de ser uno de los países más pobres de Europa a ser uno de los más ricos. Sin lugar a dudas, el conjunto de políticas económicas implementadas en el período ha compartido responsabilidad en tal resultado. Dentro de ellas, la literatura destaca el rol sobresaliente y determinante que han tenido los Pactos Sociales. De hecho, en este período se logra la institucionalización de los acuerdos sociales y su continuación en el tiempo. En esta sección se revisará el alcance y la importancia que han tenido estos acuerdos como mecanismos de implementación y consenso de políticas públicas.

Los orígenes de la política de pactos irlandesa se remontan hacia finales de la década del 80. Desde mediados de década, la economía irlandesa se encontraba comprometida en una crisis fuerte y generalizada. En este marco, el gobierno convocó en 1986 un diálogo social a través del Consejo Económico Social Nacional (CESN), un cuerpo tripartito en el cual se analizó y discutió la situación económica y social del país. Los sectores gubernamental, sindical y empresarial diagnosticaron en conjunto la crítica situación del país y señalaron los siguientes puntos como problemas económicos a resolver con mayor urgencia:

- Bajo nivel de ingreso per cápita, el que equivalía al 64% del nivel promedio para la Comunidad Europea.
- Alto nivel de deuda nacional, que superaba en 50% el PBI y cuyos servicios de deuda consumían la tercera partes del los ingresos tributarios del gobierno.

- Un déficit público (entre los más altos de Europa) que demandaba un financiamiento del orden del 10% del PIB.
- Altas tasas de interés, tanto en términos nominales como reales, lo que constituía una barrera a la inversión: el volumen de inversión en equipos se mantuvo inalterable en los últimos 5 años contra un de 20% en la Comunidad Europea.
- Una tasa de desempleo del 18,5%, la mayor parte de ellos jóvenes menores de 25 años.

En resumidas cuentas, la tasa de desempleo era alta, la inflación también, el crecimiento bajo, la inversión estaba estancada y los mecanismos de financiamiento del Estado estaban agotados. Los actores concertaron así sus esfuerzos para superar de forma compartida los obstáculos que impedían el desarrollo económico y social del país. El gobierno implementó así el Programa de Recuperación Nacional (PRN). El Programa contemplaba un acuerdo por tres años entre el gobierno, las empresas y las agrupaciones gremiales. En materia de política macroeconómica las partes se comprometían a:

- i. Restringir los aumentos salariales: el congreso irlandés de sindicatos se comprometió a no llevar a cabo acciones que resultaran en aumentos de costos para empleadores.
- ii. Reformar el sistema impositivo, lo que implicó una reducción en los impuestos personales para compensar los bajos aumentos salariales y la restauración del orden en las finanzas públicas.
- iii. Acordar también políticas gubernamentales para apoyar el desarrollo de los sectores industriales, de servicios y de agricultura.

Molteni (2007) describe los resultados positivos que siguieron al acuerdo durante el período 1987-1990: a) se limitaron las expectativas inflacionarias gracias a los acuerdos salariales; b) se recuperaron las tasas de crecimiento: más del 4%; c) se redujo el tamaño de la deuda nacional: del 125% al 98% del PIB; y d) disminuyó el número de desempleados.

El éxito del PRN amplió las negociaciones para extender nuevos programas colectivos de tres años. De esta manera, el Pacto Social se institucionalizó y se convirtió en la columna vertebral de la política económica irlandesa. De esta manera, el Pacto Social introdujo cambios importantes en el proceso de determinación salarial; los

aumentos salariales del sector dinámico se basaron en la noción de ganancia de competitividad, comenzando a ligarlo a los aumentos de productividad.

El gobierno convoca así regularmente a todos los socios sociales, agricultores, sindicatos, empresarios, a negociar un acuerdo nacional por tres años. Esto es clave en el modelo irlandés. Se negocia un acuerdo de salarios nacional y las líneas generales de política económica y social.

Cuadro 4: Pactos sociales en Irlanda

Vigencia	Nombre del Pacto Social	
1987-1990	Programa de Recuperación Nacional	(PRN)
1991-1993	Programa para el Progreso Económico y Social	(PESP)
1994-1996	Programa para la Competitividad y el Trabajo	(PCW)
1997-2000	Acuerdo para la Inclusión, Empleo y Competitividad	(P2000)
2001-2003	Programa para la Prosperidad y Justicia	(PPF)
2003-2005	Progreso Sostenido	(PS)
2006-2016	Hacia 2016	(T16)

3.2. Pactos en Argentina

A pesar del fuerte componente corporativista, la experiencia argentina no ofrece grandes ejemplos históricos de pactos o acuerdos sociales en materia de competitividad. El primer intento de relevancia en este sentido fue el inconcluso Acuerdo Nacional de Competitividad de 1955 bajo el segundo gobierno de Perón. Un segundo ejemplo corresponde al “Acuerdo Marco para el Empleo, la Productividad y la Equidad Social” firmado por empresarios y trabajadores a través de la Confederación General del Trabajo en 1994. En ninguno de los dos casos los acuerdos resultaron parte de un programa integral y de largo plazo que buscara institucionalizar y consolidar las mejoras de productividad que pregonaban.

En 1952, Perón lanza su segundo Plan Quinquenal, el que incluía un programa de estabilización que planteaba el problema de la productividad de la economía de entonces. En dicho Plan, el gobierno establecía límites a los aumentos salariales, tratando de vincularlos a la evolución de la productividad del trabajo.

El sector empresarial comenzó desde 1953 a organizar congresos donde se discutían recomendaciones para incrementar el rendimiento del trabajo mediante

incentivos a la producción, así como la restricción a los permisos de ausentismo justificado, la flexibilización del régimen de indemnizaciones y la necesidad de renovación de los equipos productivos.

Frente al rebrote inflacionario de 1954, Perón formuló un plan de acción para contener las demandas sectoriales. En él se incitaba a los empresarios a aumentar la producción y a los trabajadores a aumentar su salario real sólo con aumentos de productividad. En este contexto, la CGT convocó a la CGE para la realización del Congreso de la Productividad (31/3/1955). A lo largo del congreso, la CGT trató de destacar las dimensiones empresarias del problema rechazando toda propuesta que asociara mayor productividad con mayor trabajo.

El saldo del Congreso fue el Acuerdo Nacional de Productividad, cuyos principales puntos eran los siguientes:

- Se implantaba la flexibilización para trasladar internamente a los trabajadores conforme a las necesidades de la empresa.
- Se estipuló que los incrementos directos en las remuneraciones debían producirse por vía de incentivos proporcionados a la eficiencia del trabajador.
- Se proponía la creación de un organismo técnico que centralizaría todo lo referente a la productividad y a las medidas que tendían a su mejoramiento.

Las bases del acuerdo eran poco sustanciales, y no esbozaron más que principios sobre los que se llevarían a cabo reformas en materia de productividad. No obstante, era un primer intento de unir a empresarios y sindicatos para mancomunar sus esfuerzos y conjuntamente consensuar medidas tendientes a mejorar la productividad. Sus efectos no alcanzaron a conocerse, ya que seis meses después el gobierno era derrocado.

El segundo ejemplo citado es el “Acuerdo Marco para el empleo, la productividad y la equidad social” (25/05/1994), suscripto entre el gobierno, la CGT y las principales organizaciones empresariales (UIA, la Cámara Argentina de Comercio, la Cámara Argentina de la Construcción, la ADEBA, la ABRA, la SRA y la Bolsa de Comercio de Buenos Aires).

Las partes que negociaron esta instancia de concertación, ratifican que el cambio estructural que vivía la economía del país debía ser acompañado de una mayor participación de los protagonistas sociales. Este pacto tripartito fue dotado de un contenido muy amplio, de carácter multitemático, comprendiendo aspectos tales como el empleo, el derecho de información, la solución de conflictos individuales, la higiene y

seguridad en el trabajo, la participación de los trabajadores, las asignaciones familiares, la protección de los riesgos del trabajo, la administración e inspección del trabajo, etc.

En lo que respecta a la materia en estudio, el Acuerdo también incluye un capítulo sobre formación profesional, aunque sin implementar medidas o acciones concretas al respecto. En todo caso, se resalta la importancia que reviste la capacitación de los trabajadores, como requisito indispensable para cualquier estrategia de crecimiento con equidad social.

A los efectos de llevar adelante esta meta, se prevé, como una prioridad nacional, la elaboración de un Plan Quinquenal gubernamental sobre formación profesional, que cubra las expectativas de un millón de trabajadores, en dicho término. Se entiende que las actuaciones deberían plasmarse a través de un Acuerdo Nacional para la Formación Profesional, del cual participaría el Ministerio de Trabajo como órgano de promoción y apoyo de los Programas consensuados por los actores sociales. Paralelamente, se aspira a que 200.000 jóvenes pertenecientes a las diferentes provincias del país, carentes de formación previa y de escasos recursos, logren acceder a una capacitación profesional adecuada, implementada por el denominado “Proyecto Joven”, sobre cuyo funcionamiento deberá informarse al Consejo Nacional de Formación Profesional.

Posteriormente, el gobierno y la CGT acordaron el Acta de coincidencias del 9 de mayo de 1997, de carácter bipartito, sin participación del sector empresarial. Este segundo pacto es también multifacético, incluyendo el acuerdo de derogar modalidades precarias de contratación laboral, crear una nueva modalidad estable de contrato de trabajo (ambos objetivos en la línea del Acuerdo Interconfederal de Estabilidad en el empleo celebrado en España un mes antes), y establece ciertas modificaciones en los regímenes de negociación colectiva y de obras sociales (sistema de salud gestionado por los sindicatos), entre otras materias.

La cláusula VIII, bajo el rótulo de “Participación en la formación profesional”, establece que “se fomentará la formación profesional permanente y continua, así como la de los desocupados. En ambos casos –se agrega– con la participación activa de los actores sociales para aumentar la eficiencia y dirección del gasto y de las políticas”. Como se ve, trátase de una norma programática que apunta a proponer la participación y a promover la formación continua y la de los trabajadores en paro.

4. Potencialidades de la política de pactos en el contexto actual

En un país de fuerte tradición corporativista como la Argentina, el diálogo entre diferentes grupos socio-económicos y las autoridades públicas, representa una alternativa idónea para resolver, mediante el consenso y la cooperación, los inevitables conflictos de intereses que despiertan la definición de políticas económicas y sociales. No obstante, la política de pactos no ha sido más que raramente utilizada en nuestro país, y aún en los casos en que fue empleada los resultados no fueron en general los esperados.

El campo de aplicación de los Pactos Sociales como instrumento de política es de lo más variado. Las discusiones pueden cubrir un amplio rango de temas como la gestión macroeconómica, la política de gastos e impuestos del gobierno, tasa de interés, comercio exterior, salarios mínimos, política de empleo, crédito, capacitación, entre otras.

En Argentina un Acuerdo entre partidos y/o entre gobierno y actores sociales debiera en primer lugar generar un *shock de cambio de actitud*. Mostrar al mundo que el país de la alta volatilidad, del gran default de la historia, de los continuos cambios en las reglas de juego, es capaz de ponerse de acuerdo entre sus principales jugadores para afianzar sus instituciones políticas y generar nuevas instituciones económicas y fiscales que vuelvan creíbles sus intenciones, plasmadas en un Acuerdo.

Dicho Acuerdo también requeriría de *gradualismo*, para lograr en un período mediano de tiempo, entre otros objetivos, la reducción de la tasa de inflación sin caer en la recesión, la disminución en la presión tributaria sin caer en insolvencia fiscal, la solución al problema energético sin que resulte socialmente inviable, la educación y capacitación de cerca de un millón de jóvenes que no trabajan ni estudian, la reducción en la tasa de pobreza, entre otras metas impostergables.

- El Acuerdo en Argentina no debiera basarse sólo en el problema de la inflación, pero éste debiera ser uno de sus los componentes fundamentales, al igual que la solución al problema de la pérdida de competitividad. Al respecto, resulta fundamental que la clase dirigente local consensúe los lineamientos básicos para la aplicación sostenida en el tiempo de un **Modelo Competitivo Exportador**, con un plan estratégico de largo plazo para abrir mercados para las exportaciones argentinas, insuflando mayor valor agregado a la producción nacional, con énfasis en las regiones, desarrollando y completando cadenas productivas.

En contextos de persistencia inflacionaria, la evolución de los precios responde a dos factores causales diferentes: las presiones inflacionarias y su propagación en el tiempo. En estos casos, los acuerdos sociales pueden ser un instrumento idóneo para controlar la inercia inflacionaria a través de las expectativas y la propagación de los aumentos de precios. Sin embargo, sólo acompañando esta medida con políticas que actúen sobre las presiones inflacionarias de fondo se conseguirá dominar la inflación.

El fracaso de las Actas de Gelbard obedeció a la implementación de políticas focalizadas casi exclusivamente en los mecanismos de propagación inflacionaria, dejando de lado los problemas de presión inflacionaria por el lado de la demanda y de los costos. Los compromisos en materia de mantención de precios y salarios por parte de empresarios y sindicatos, respectivamente, serán efectivos si por parte del Gobierno se acuerdan también políticas que busquen eliminar la verdadera raíz de la inflación, es decir, medidas que actúen sobre las presiones inflacionarias, controlando la expansión fiscal y monetaria, reduciendo su tasa de incremento en el tiempo. Es por ello que en un eventual acuerdo sería importante que formen parte, no sólo empresarios y trabajadores, sino también el gobierno y los partidos políticos.

Tales fueron las bases sobre las que se asentaron los exitosos acuerdos de Moncloa. La lucha contra la inflación, tal como se concibe en el Pacto de la Moncloa, se lleva a cabo empleando como instrumentos principales la política salarial y monetaria, aunque bajo un escenario de contención y control fiscal. De esta forma, el sector público se comprometía a una mayor austeridad y a restringir la oferta monetaria (a través de una limitación en el crecimiento del crédito y de las disponibilidades líquidas), mientras que los asalariados acordaban renunciar a las medidas de fuerza para obtener ajustes salariales por encima de los pautados.

Una estrategia antiinflacionario en la Argentina actual requiere actuar sobre sus causas y sobre los factores de propagación. Entre las primeras, la tasa de emisión de dinero y de aumento del gasto público, entre los segundos, los aumentos salariales. En algunos casos un instrumento afecta doblemente en el marco del problema planteado. Por ejemplo, reducir la tasa de crecimiento del gasto público baja la presión sobre la demanda y a la vez aumenta el superávit fiscal, de modo que pueden comprarse divisas del excedente comercial con superávit genuino y no tanto con emisión de dinero, ayudando a neutralizar así por doble mano las causas de la inflación.

Bajar la inflación no implica necesariamente afectar en forma negativa el nivel de actividad. Si el plan antiinflacionario se aplica en forma ordenada y coordinada, se

pueden minimizar los efectos sobre el nivel de actividad (quizá ésta se desacelere, pero no necesariamente conduzca a una recesión). No se debe perder de vista que se puede tener un aumento de la actividad real del 10% con un aumento de la demanda nominal del 30% y una inflación del 20%, como también puede lograrse un aumento de la actividad real del 10% con un aumento de la demanda nominal del 15% y una inflación del 5%⁴. Esto es, la demanda nominal no tiene porque aumentar tanto como lo ha hecho entre 2007 y 2010 (con excepción durante los meses de crisis) para lograr un adecuado crecimiento de la producción.

¿Cómo reducir entonces la tasa de inflación sin afectar o sin afectar tanto la actividad económica?. La clave reside en lograr cierta coordinación en la aplicación de los instrumentos, tanto en las variables que son controladas por el gobierno (aumento del gasto público e indirectamente la emisión de dinero, que deberían comenzar a aumentar a tasas menores que en meses previos) como las que son determinadas por el sector privado. Respecto de estas últimas, resultan claves las negociaciones salariales, dado que al aplicar la política antiinflacionaria se debería lograr pasar de la fijación de salarios según inflación pasada a negociar salarios según inflación esperada. Y la inflación esperada debería ser menor que la inmediatamente pasada frente al anuncio de una política antiinflacionaria macroeconómicamente consistente, que resulte creíble para la población, incluyendo empresas y trabajadores.

¿Cómo podría facilitarse que sindicatos aprueben negociar aumentos salariales para el próximo período basándose en la inflación esperada, cuando ésta resultaría menor que la pasada frente al anuncio de un plan antiinflacionario consistente? Los sindicatos podrían percibir que si no se alcanza la inflación “meta” anunciada por el gobierno, los salarios reales caerían y sentirían la presión de sus bases. Para subsanar el problema, podría aplicarse una suerte de “Cláusula de Compensación Ex Post”, consistente en que si finalmente la inflación no resulta en el rango anunciado como meta por el gobierno, hacia el final del período se produce un ajuste compensador de salarios por la diferencia.

Ayudaría, además, el hecho que la situación tal cual se ha desarrollado en estos últimos años (aumento asimétricos de precios, salarios, tipo de cambio) puede que sea percibida como insostenible en el tiempo también por los sindicatos, en el sentido que podría caerse en una crisis de competitividad que afectaría el empleo, y que por ende los

⁴ En los dos casos bajo el supuesto simplificador de variación nula en las importaciones.

dirigentes gremiales apuesten por una estrategia ordenada en que intenten resguardar las ganancias de salario real logradas en los últimos años, antes que arriesgarse a una coyuntura desordenada en el futuro que pueda conducir a un evento macroeconómico que afecte negativa y bruscamente el poder de compra de los asalariados.

En el contexto argentino actual, o más probablemente en el período inmediatamente posterior a las próximas elecciones, los Acuerdos Políticos y/o Sociales parecerían brindar una alternativa plausible para implementar, mancomunada y consensuadamente, políticas públicas que busquen resolver los dos principales problemas que aquejan a la economía argentina actual: elevada inflación y pérdida de competitividad. Claramente el éxito de una estrategia de este tipo necesita de compromisos, tanto de los actores sociales, como del gobierno y los partidos de la oposición.

5. Bibliografía

- Ahlquist, J. S. (2007), "The determinants of Social Pacts, 1974-2000", Departement of Political Science, University of Washington.
- De Pablo, Juan Carlos (2005), "La economía argentina en la segunda mitad del siglo XX", La Ley.
- Ermida, O. y Rosenbaum, J. (1998), "Formación profesional en la negociación colectiva", OIT.
- Etxezarreta, M. (1991), "La Reestructuración del capitalismo en España, 1970-1990", Icaria Editorial.
- Flores Andrade, A. (2000), "Los empresarios y la transición a la democracia española", Estudios Sociológicos.
- Hernandez Andreu, J. (2004), "Economía política de la transición en España: (1973-1980)", Editorial Complutense, S.A
- Molteni, G. (2007), "Los pactos sociales como garantía para el desarrollo sostenido", Revista cultura económica.
- Pactos para el empleo y la competitividad (2003), Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo, Dublin, Irlanda.
- Programme for National Recovery (1987), Published by the Stationary Office.
- Rapoport, Mario (2005), "Historia económica, política y social de la Argentina (1880-2003)", Editorial Emecé.
- Zaragoza, A. y Justo, D. (1988), "Pactos sociales, sindicatos y patronal en España", Siglo XXI de España Editores.



Una Argentina Competitiva, Productiva y Federal

Acuerdos políticos o sociales como mecanismos para
acordar políticas de corto y largo plazo

IERAL de Fundación Mediterránea