

## Pacto social: viejas ideas, nuevos escenarios

Leonardo Stanley

Existe un renovado interés por los pactos sociales, entendidos como los acuerdos que involucran a los principales actores económicos y sociales. La experiencia europea de posguerra presenta una amplia variedad de acuerdos (económicos y políticos), básicamente centrados en enmarcar la puja salarial entre los representantes del trabajo y del capital. Algo similar ocurrió en algunos países de la región, incluida la Argentina, como lo demuestran diversos intentos de diálogo ó concertación iniciados en el pasado.

### Europa y el resurgimiento del neocorporativismo en los 90s

Europa ha sido un territorio fructífero en lo referente a la firma de acuerdos sociales, principalmente durante la década del setenta, en especial en los países escandinavos. Como resultado de la negociación con los sindicatos, el gobierno permutaba mayor gasto social (salud, educación, esquema de retiro, etc.) a cambio de moderación salarial. Así el gobierno lograba disminuir la presión inflacionaria, mientras que los sindicatos obtenían una serie de compensaciones que terminaban por redondear una mejora en el nivel de ingreso de sus afiliados. De esta forma, el esquema corporativo implicaba una redistribución – y un estado de bienestar más fuerte.

La sustentabilidad del modelo corporativo comenzó a flaquear en los 80s, al mismo tiempo que una serie de transformaciones desnudaban la incapacidad del gobierno para mantener dicho esquema de beneficios. La economía se transforma a partir de la presión competitiva generada por el avance en el proceso de integración así como por la irrupción de la globalización. A nivel productivo, se rompe con el paradigma fordista a partir de la consagración del modelo basado en la innovación y el conocimiento. En materia laboral, el desempleo comienza a surgir como problema, afectando principalmente a mujeres y jóvenes. Al cuadro anterior debía agregarse el incremento en la esperanza de vida y la caída en la tasa de crecimiento poblacional, lo cual agravó el problema de financiamiento del



sistema de seguridad social. Ante esta situación, los gobiernos enfrentan nuevas y más fuertes restricciones, tanto en materia monetaria como fiscal (acuerdo de Maastricht). El interés por una mayor redistribución deja paso a la búsqueda de una mayor competitividad, por ello el nombre de corporativismo competitivo con el que diversos autores catalogan a los nuevos pactos de los años 90s.

En términos de política, la transformación que requería el estado de bienestar bien podía darse a partir de la imposición (como la realizó Margaret Thatcher en Gran Bretaña), o bien a través del consenso. Pese a las mayores restricciones que imponía la nueva situación, y por ende, la mayor complejidad política que la misma implicaba, varios países europeos se inclinaron por la segunda opción.

El país pionero en el resurgimiento de los pactos sociales fue Holanda, con la firma del acuerdo de Wassemaar en 1982. En dicho momento, y frente a una de las tasas de desocupación más altas de Europa, se optó por una salida cooperativa: los sindicatos moderarían sus pretensiones salariales a cambio de un incremento en el empleo. Esto no implicaba la ausencia de alternativas para el gobierno. Al contrario, la amenaza de implantar unilateralmente una política restrictiva sirvió al gobierno para forzar a los distintos actores a comprometerse al diálogo. Así, fruto del diálogo y el consenso, se logró una reforma profunda en el sistema de seguridad social como así también una transformación del estado de bienestar.

En Irlanda los acuerdos permitieron revertir una situación económica signada por una importante inestabilidad económica (alta deuda externa y fuerte déficit fiscal) y social (los elevados niveles de desempleo hacían de éste un país expulsor de mano de obra). Con el objetivo de recuperar el crecimiento, el Consejo Económico y Social produjo un primer informe (Strategy for Development), conteniendo los criterios básicos para la discusión. En octubre de 1987 se iniciaron las negociaciones, las cuales terminaron en el primero de una serie de acuerdos. El primero (Programme for National Recovery) era de vasto alcance, llamaba a discutir entre los principales actores el esquema impositivo, las políticas sociales, el esquema de financiamiento público y la adhesión a la unión monetaria. En lo referente al mercado laboral, los pactos no sólo se orientaron a discutir salarios, condiciones de trabajo y seguridad social, sino que también introdujeron la problemática de los excluidos –y el cómo integrarlos nuevamente al mercado. A



partir de allí, se introdujeron una serie de pactos de alcance trienal. Así, en 1990 se firmó uno con el cual se hacía hincapié en el desarrollo económico y social (Program for Economic and Social Progress), tres años más tarde otro orientado a incrementar la competitividad de la economía así como a incentivar el trabajo (Program for Competitiveness and Work), y en 1996 uno de objetivos más amplios en materia impositiva y de seguridad social como así también en aspectos relacionados con la educación y la salud. Cabe destacar que la economía irlandesa se convirtió en uno de los principales destinos de la inversión extranjera directa en los 90s.

En la década del noventa Italia firmó 5 pactos, el primero de ellos en 1992. La situación crítica no sólo comprendía a la economía, sino también la política – la fuerte crisis de representatividad desencadenó el movimiento de transformación (mani puliti). Las primeras negociaciones se orientaban a reformar el sistema de indexación salarial automática (scala mobile), aunque rápidamente se extendieron para incluir la racionalización del esquema de negociación salarial. En este caso se observa también un cambio en el esquema de representación a nivel de firma (Rappresentanza sindacale unitaria) con el objetivo de impulsar una mayor representatividad de los delegados e incentivar la sindicalización de los trabajadores: los delegados para la discusión salarial serían elegidos por la totalidad de los trabajadores (2/3 de los representantes) y por los sindicatos (1/3 restante). Así, la introducción de este nuevo esquema generó un incentivo para los sindicatos para ampliar su representatividad aunque a costa de aceptar una mayor democratización en la toma de decisiones. En 1995 se reformuló el sistema de pensiones, al año siguiente se firmó un pacto destinado a introducir nuevas modalidades contractuales para el trabajo.

Con la firma de tres acuerdos intra-sectoriales a principios de 1997, conocidos como “Los Pactos de Abril”, se establece España un nuevo marco para las negociaciones colectivas, las cuales priorizaron la lucha contra el desempleo al tiempo que persiguen una mayor estabilidad en los contratos laborales. Dichos acuerdos también introducen una serie de “cláusulas especiales” otorgando mayor poder de negociación a los sindicatos en la discusión de la flexibilidad laboral (movilidad funcional y geográfica, categorización, horas trabajadas, etc.).



En Dinamarca se firmó un pacto social hacia fines de los ochenta, que determinó la imposibilidad de introducir aumentos salariales que no se encontraran en norma con los observados a nivel europeo. En 1993 se reformó el mercado de trabajo en relación con la política de remuneraciones, rotación en el trabajo, el entrenamiento y la formación profesional. En Finlandia, la ruptura de la URSS a principios de los 90s condujo al país a una profunda crisis. A fin de revertir la situación, el gobierno acordó mejoras en el gasto social (mayores gastos en salud y vivienda) como contraprestación a la moderación salarial de los sindicatos. Como se observa, estos acuerdos estuvieron orientados a la consecución de la moderación salarial y el mantenimiento de la competitividad de la economía. La caída del muro de Berlín también impulsó cambios en Alemania. El proceso de reunificación implicó extender hacia el Este la práctica de acuerdos sociales y el sistema de relaciones industriales característicos del modelo alemán. Sin embargo, la expansión no fue tan exitosa como se esperaba, lográndose solo avances a nivel sectorial.

El avance en el proceso de integración impuso a los nuevos pactos sociales, como principal meta, la búsqueda de una mayor competitividad. Una de las transformaciones más importantes que sufrió el esquema se asocia con el rol del Estado. Mientras que en los pactos previos el mismo actuaba como árbitro entre las partes, en los nuevos pactos el Estado se suma a la mesa como un actor más – lo cual no implica una debilidad, dado que mantiene cierto grado de poder coercitivo que le permite imponer premios y castigos. Las principales diferencias entre los pactos sociales de los 70s con los nuevos pactos sociales de los 90s se exponen a continuación:

Principales diferencias entre los acuerdos firmados en los años 70 y los firmados en los años 90

<b>Concepto</b>	<b>PS (70s)</b>	<b>Nuevo PS (90s)</b>
<i>Contexto</i>	Economía (altamente) regulada Fordismo	Globalización – Unión económica y monetaria. Sociedad de información
<i>Mercado de trabajo</i>	Pleno empleo Mercado altamente regulado Fuerte poder sindical Industria principal fuente de empleo	Desempleo alto Creciente importancia de los excluidos Sindicatos – caída en la representatividad Servicios - Principal empleador
<i>Política de ingresos</i>	Redistribución	Competitividad
<i>Política monetaria</i>	Régimen de tipo discrecional	Regla Mayor autonomía de los Bancos Centrales
<i>Política fiscal</i>	Estado de Bienestar en expansión	Búsqueda de moderación en materia de gasto público.
<i>Competencia</i>	Escasa. Monopolio público fuera de discusión Fuerte regulación sectorial. Poca presencia de empresas extranjeras	Creciente Mayor competencia en materia de servicios públicos Fuerte incremento en la IED. Creciente importancia de empresas extranjeras
<i>Esquema de Negociación e Instituciones</i>	Centralización Discusión originada en los actores sociales Gobierno árbitro entre partes.	Descentralización coordinada Gobierno surge como una parte más Discusión orientada por el Estado

### **Argentina: la escasa sustentabilidad de los acuerdos previos**

En las primeras décadas del siglo pasado, la cuestión social en general y los conflictos laborales en particular eran vistos como inmersos en la agenda de seguridad. Esto comienza a cambiar en los años treinta, momento en que, a instancias de los legisladores socialistas, se promulga una serie de leyes destinadas a regular el trabajo y la cuestión social, aunque éstas raramente llegan a aplicarse en función de la escasa capacidad de enforcement que mostraba el Estado en la materia. El proceso de integración social y económica se institucionaliza a mediados del siglo pasado con la llegada al poder del peronismo. A partir de entonces se delinea un nuevo esquema de relaciones industriales, el cual se mantendrá inalterado hasta la década pasada. Con la llegada al poder de C. Menem, el rol de intermediación que le cabía al Estado se ve eclipsado por la importancia que se le otorga al mercado en la regulación de la relación capital - trabajo. Ello porque, para quienes diseñaron las reformas, las regulaciones laborales eran vistas como generadoras de desempleo, ineficiencia e informalidad.



Aunque escasa a lo largo del tiempo, la búsqueda de consensos ha tenido aceptación en algunos períodos. Previamente al golpe militar de 1976, se intentó introducir un esquema de consenso y diálogo, con mayor o menor éxito. La mayoría de las veces dicho esquema fue impulsado por gobiernos justicialistas (Consejo Económico y Social de 1946, Congreso de la Productividad y el Pacto Social en 1955, y el Pacto Social de junio de 1973). Incluso se observó un intento de concertación bajo el gobierno militar de Lanusse (Gran Acuerdo Nacional). Parte del fracaso puede endilgarse a que la mayoría de las veces el gobierno intentó imponer el acuerdo. Descontado el apoyo sindical, la duración del pacto dependía del entusiasmo mostrado por los empresarios, el cual terminaba siendo efímero.

Con la llegada de la democracia, se renueva el interés por la concertación y el diálogo. En el año 1984 se lanzó la Conferencia Económica y Social, de la cual participaban representantes del gobierno (Ministerios de Economía y Trabajo), del empresariado (UIA) y del trabajo (CGT). Durante el mismo año se estableció el Consejo Nacional de Salario Mínimo, con el objetivo de introducir un mayor consenso en el diseño de las políticas salariales. Con Menem en el poder, y con la implementación del programa de convertibilidad, la necesidad de consenso fue dejada de lado. El nuevo escenario social (desempleo) fortaleció las condiciones para la aplicación de una nueva receta en el mercado laboral: desregulación, modificación de las relaciones empleador – empleado, como así también del sistema de fijación de salarios (mayor descentralización). Pese a lo anterior, el gobierno justicialista instrumentó en 1994 un Acuerdo – Marco para el Empleo, la Productividad y la Equidad Social, y tres años más tarde convocó a un Acta de Coincidencias, destinada a consensuar entre los principales actores un esquema de reformas del código laboral y flexibilizar el mercado de trabajo. La crisis de 2001 vuelve a poner en el tapete la importancia del consenso y el diálogo en la toma de decisiones. Auspiciado por la Iglesia Católica y el PNUD, se convocó al diálogo social con el objetivo de buscar salidas que pudieran disminuir el impacto de la crisis, aunque éste no resultó en políticas concretas.

**Algunas conclusiones preliminares: La economía política del neo-corporativismo**



Sin duda, la posibilidad de fijar políticas de manera consensuada tiene su interés. Diferentes autores de la economía del desarrollo han destacado el rol diferenciador del diálogo y el consenso al permitir acotar los niveles de conflictividad social – y por ende, mejorar el desarrollo.

Sin embargo, aunque en muchos casos la resolución consensuada permite superar los resultados que serían obtenidos bajo un esquema no cooperativo (en situaciones del tipo “dilema del prisionero”), el lanzamiento del diálogo no garantiza per se su éxito. Para comenzar, las partes deben garantizar la sustentabilidad del mismo, lo cual implica fijar objetivos y enmarcar al pacto en un contexto dinámico.

Para ello, resulta necesario que se especifiquen correctamente los objetivos perseguidos por cada uno de los participantes. Por ejemplo, si el acuerdo implica moderación salarial, el gobierno deberá tener en cuenta la actitud que muestran los sindicatos frente al fenómeno inflacionario. Así, en la medida en que los sindicatos prioricen la estabilidad económica (por ejemplo, por la presencia de fuerte aversión a la inflación por parte de sus afiliados), el gobierno tendría más chances en implementar un acuerdo. También debe considerarse el nivel de afinidad que muestra el movimiento sindical con el presidente de turno: a mayor cercanía, mayor la probabilidad de alcanzar un acuerdo - independientemente de la actitud sindical frente al fenómeno inflacionario.

Más allá de los factores que despiertan el interés en la firma de acuerdos (por ejemplo, nivel salarial, partnership), los incentivos pueden no ser lo suficientemente robustos como para que los participantes mantengan una actitud cooperativa. En otras palabras, aunque nadie niegue la importancia del diálogo, la ausencia de incentivos correctos puede llevar a impedir el diálogo o incluso el acuerdo, o puede hacer que éste no se muestre sustentable.

En función de anterior, y si se considera como ventajosa la salida cooperativa, el gobierno también puede introducir “premios” o imponer “amenazas creíbles” al momento de la negociación. Esto implica evaluar las políticas alternativas como



también considerar el poder de negociación que muestren los restantes participantes (sindicatos y empresarios).

Para el gobierno esto implica la necesidad de mantener una opción abierta – que resulte creíble y que sea lo suficientemente dolorosa para quienes rompan el pacto. Entre otras, el gobierno podría amenazar con introducir una mayor disciplina fiscal y monetaria, con una aceleración en la apertura de la economía (por ejemplo, si los industriales no avanzan en la búsqueda de mayor competitividad), o bien, con rever algunos beneficios sociales (si los sindicatos buscan aumentos desmedidos en salarios). En definitiva, el objetivo perseguido pasa por mostrar cuales son las alternativas si hay que volver al esquema no cooperativo. Esto no implica desconocer la urgencia de las demandas, sino saber priorizar cuáles de ellas deben satisfacerse primero.

Al pensar en pactos sociales, no debe repetirse lo observado en los 70s. La experiencia europea reciente muestra la factibilidad de construir a partir del diálogo y la generación de consensos, aún en momentos difíciles. Sin embargo, para que el pacto resulte exitoso, no sólo se requiere voluntad de diálogo sino que también resulta necesaria una visión estratégica.