

PLANTEA LA PREGUNTA DE SI LOS PACTOS SOCIALES LOGRAN ESTABILIZAR SITUACIONES DE CONFLICTO DISTRIBUTIVO PRESERVANDO LA DEMOCRACIA. TOMANDO EL CASO DEL PACTO DE LA SOLIDARIDAD DE MÉXICO, SITÚA LOS LÍMITES QUE PUEDEN TENER ESTOS Y APUNTA A UN PACTO PARA EL CAMBIO ESTRUCTURAL EN LA ARGENTINA.

# GOBERNAR LA DESIGUALDAD: LOS PACTOS SOCIALES COMO HERRAMIENTA DE ESTABILIZACIÓN





por **MARÍA DELFINA ROSSI**. Economista. Máster en Economía por el Instituto Europeo Universitario. Máster en Políticas Públicas UT. Becaria doctoral CONICET en CITRA UMET. Docente UNDAV





**G**ran pacto, pacto social, contrato social o acuerdo social son algunas maneras de nombrar la necesidad de gobernar conflictos de intereses, generalmente de clases. Frente a los conflictos sociales y políticos en nuestra región y al nuevo, pero repetido, fracaso de modelos neoliberales, gobiernos de distintos colores apelan al diálogo social para encontrar soluciones.

Por un lado, luego del 27 de octubre, el presidente electo de la Argentina, Alberto Fernández, ha realizado múltiples encuentros con representantes del sector empresarial, la Pastoral Social de la Iglesia Católica, movimientos sociales y del movimiento obrero organizado para elaborar un nuevo contrato social en nuestro país, con el objetivo de reducir la pobreza, generar empleo, proteger la industria nacional y reactivar la economía. Por otro lado, el pasado 12 de noviembre, luego de semanas de intensas protestas sociales que se cobraron la vida de 22 personas y más de 2.200 heridos, el presidente de Chile, Sebastián Piñera, hacía una conferencia de prensa donde proponía conseguir la paz social a partir de un gran acuerdo con tres ejes: la paz, la justicia y la Constitución. En un contexto distinto, se aborda también la necesidad de coordinar actores en conflicto para dar algún tipo de respuesta a las demandas de mejoras en la salud, la educación y el salario que se encuentran en las calles. Dos ejemplos que ponen de manifiesto diferencias, pero que nos sirven para situar tres elementos comunes en la discusión de pactos sociales: 1) la necesidad de abrir procesos refundacionales en la región para conseguir paz social; 2) la evidencia de que el mercado no soluciona conflictos por la puja distributiva; 3) la realidad de que no todos los pactos sociales implican necesariamente una mejora distributiva para las mayorías populares. La gran pregunta que emerge entonces es si, efectivamente, pueden ser los pactos o acuerdos sociales herramientas para gobernar la desigualdad.

## La desigualdad y su economía política

América latina continúa siendo la región más desigual del mundo, seguida de los países subsaharianos en términos de ingresos. Si miramos la riqueza, en la región hay 14.805 multimillonarios y acumulan el equivalente al 35% de PBI regional.

Esta desigualdad tiene sus orígenes en el propio proceso colonial, pero se ha consolidado luego de procesos de industrialización trunca. Tal como indica la CEPAL en sus publicaciones, la desigualdad es una característica histórica y estructural, que se ha mantenido incluso en períodos de crecimiento y prosperidad. La causa la encontramos en la marcada heterogeneidad estructural, que implica una estructura productiva poco diversificada y altamente heterogénea. En consecuencia, el 50% del empleo se crea en sectores de baja productividad, generalmente informales y mal pagos, contribuyendo a la desigualdad de ingresos. A su



vez, la riqueza se concentra a partir de actividades extractivistas (minería, petróleo, gas, *commodities* del agro) que tienen una inserción particular en los mercados internacionales. Lo que nos deja una región con elites multimillonarias poco interesadas en colaborar en la expansión de derechos y/o la consolidación de Estados del bienestar.

Esta realidad se fue agravando con el proceso de financierización de la economía. La globalización desde los inicios de los '70 ha tenido un efecto amplificador de la desigualdad en el mundo, y también en nuestra región. Desigualdad que hoy sigue en aumento. Tal como indicó Intermon Oxfam en su informe reciente, durante 2019 los principales multimillonarios incrementaron su fortuna a un ritmo de 2,4 mil millones de dólares por día y solo 26 personas concentran la misma riqueza que la mitad de la humanidad (3,8 mil millones de personas).

¿Y qué consecuencias tiene la desigualdad? Como indica el sociólogo Bauman, en la modernidad líquida se ha consolidado una nueva elite global: la dueña de los grandes capitales que se mueven libremente según su rentabilidad, sin pertenecer a ninguna nación, a ningún territorio. Las nuevas tecnologías y la financierización han acentuado la polarización de clase y han convertido en extremadamente difícil la construcción de las subjetividades subalternas, entre ellas la identidad de las clases populares. Esta complejidad genera, entre otras cosas, que clases medias y medias empobrecidas se identifiquen muchas veces con proyectos políticos que poco tienen que ver con sus intereses, o justifiquen acciones de persecución mediática, política y judicial justificando procesos de restricción de libertades

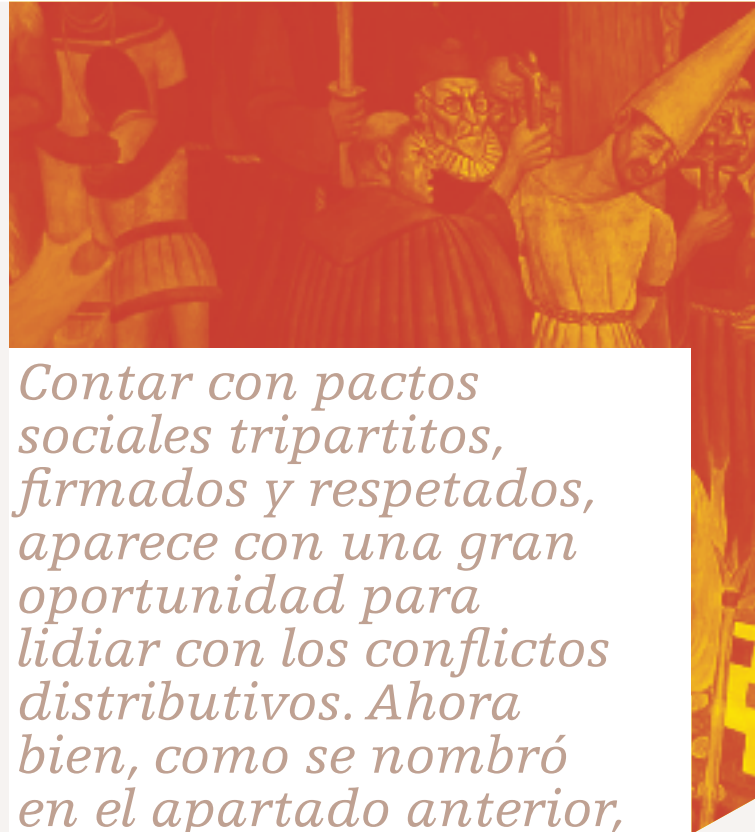
por no identificar sus propios intereses.

Esta modernidad líquida despoja a quienes dependen de su territorialidad de la capacidad de identificar al culpable de su desempleo, pobreza, falta de oportunidades. Consigue también liberar a los Estados de la responsabilidad de dar respuesta frente a los más vulnerables del sistema. Y la desigualdad, acompañada con estos mecanismos de socialización, se vuelve soportable. Acompañada por la distancia social necesaria, la indigencia, la pobreza, no tienen por qué obtener una respuesta. Al mismo tiempo, esa elite extractivista es global, como indica Bauman, y puede moverse libremente en el mundo, por lo que no comprende la necesidad de hacer concesiones frente a las demandas locales.

Es decir, se vuelve difícil sostener procesos de solidaridad al interior de los Estados. De hecho, la concentración extrema de la riqueza permite a las elites apoderarse de los procesos políticos de manera de garantizar la estabilidad del proceso de acumulación, a partir del *lobby*, del tráfico de influencias y otros procesos, incluido el control y la utilización de medios de comunicación y de procesos judiciales. Y, por supuesto, las políticas fiscales acompañan estos intereses.

Así, la desigualdad actúa como límite a los procesos democráticos, tanto porque las elites poseen cierto poder desestabilizador como por la manera en que se ha ido despojando a las clases populares, muchas veces, de la capacidad de construir esta identidad subalterna capaz de asumir un modelo propio de desarrollo y redistribución de los ingresos. Es en este contexto que debemos pensar cómo gobernar la desigualdad.





## Los pactos sociales

La CEPAL, en 2010, en su publicación sobre pactos sociales en la región, indicaba que *“el pacto, más que un resultado es un proceso donde se hacen necesarios los debates y los acuerdos sobre proyectos de convivencia a largo plazo, el sacrificio de intereses inmediatos en aras del bien común, el dinamismo y el desarrollo, y el compromiso de todos con una sociedad mejor y una política de mejor calidad”*.

Así, estos procesos tienen como objetivo disminuir la desigualdad y garantizar derechos económicos, sociales y culturales a mediano y largo plazo, trascendiendo los ciclos electorales. De esta manera, una reforma constitucional es parte de un pacto social. Reformas del sistema previsional o introducción de programas de transferencia de ingresos, como la Asignación Universal por Hijo, pueden ser leídos como parte de estos procesos de pacto social para garantizar, por ejemplo, la protección social. Las reformas tributarias pueden leerse de esta manera también. Según Hopenhayn, analizando los pactos sociales en la región, el Estado tiene un papel central en los mecanismos de redistribución y cierre de las tres brechas: de productividad, de mercado de trabajo y de protección social. Para dimensionar cuánto deben avanzar nuestros Estados, cabe mirar la distribución antes y después de pago de impuestos y transferencias de ingresos: la Argentina mejora su coeficiente de Gini solo en 2 puntos porcentuales, mientras que la Unión Europea lo hace en 32 puntos. La noción, entonces, de pacto social no escapa al conflicto social ni al choque de intereses, sino que busca acuerdos corporativos para sortear esas dificultades a corto plazo en pos de un futuro mejor. Sin embargo, desde la literatura europea se entiende por pacto social aquel acuerdo tripartito firmado por una parte en representación del Estado, otra de los trabajadores y otra del empresariado. Es necesario entonces que se cuente con estructura de representación de estos, como las centrales sindicales.

Contar con pactos sociales tripartitos, firmados y respetados, aparece como una gran oportunidad para lidiar con los conflictos distributivos. Ahora bien, como se nombró en el apartado anterior, la desigualdad y la pobreza son producto de la estructura productiva. Por tanto, el principal desafío para las economías latinoamericanas a largo plazo es superar la heterogeneidad estructural en términos de producción, y por lo tanto de mercado de trabajo. Estos elementos deben estar presentes a la hora de negociar dichos pactos.

*Contar con pactos sociales tripartitos, firmados y respetados, aparece con una gran oportunidad para lidiar con los conflictos distributivos. Ahora bien, como se nombró en el apartado anterior, la desigualdad y la pobreza son consecuencia de la estructura productiva. Por lo tanto, el principal desafío para las economías latinoamericanas a largo plazo es superar la heterogeneidad estructural en términos de producción, y por lo tanto de mercado de trabajo. Estos elementos deben estar presentes a la hora de negociar dichos pactos.*





## El Pacto de Solidaridad de México

Si bien la propuesta de CEPAL sobre pacto social incorpora elementos más amplios, la definición clásica implica disponer de cierto diálogo social establecido, y por lo tanto de sindicatos que puedan representar los intereses de la clase trabajadora. En este sentido, no encontramos muchos ejemplos de pactos sociales en América latina. Por este motivo, resulta interesante considerar el caso mexicano para poder proyectar un posible pacto social con características distributivas en la Argentina.

El Pacto de Solidaridad fue firmado en 1987, pero repasemos un poco la historia del país para entender el contexto. Tomo aquí como referencia el artículo de Jorge Eduardo Navarrete para la Revista de la CEPAL N° 41, publicado en agosto de 1990.

El proceso de desarrollo estabilizador de México después de la Segunda Guerra Mundial comenzó a ver los límites a su crecimiento en septiembre de 1976, con la primera devaluación de la moneda mexicana en 22 años. Desde 1973, la inflación había llegado a dos dígitos, pero gracias al descubrimiento de yacimientos petrolíferos, se consiguió una recuperación importante de la economía entre 1977 y 1980. El ingreso de divisas, el aumento de inversiones y el elevado gasto público impulsaron la demanda agregada acelerando el crecimiento. México alcanzaba elevados niveles de inversión, producción, empleo y bienestar social. Sin embargo, la economía era vulnerable a *shocks* externos. A mediados de 1981, la caída de los precios internacionales del crudo, la suba de tasas de interés internacionales y la recesión

de los países industrializados golpeaba a la economía mexicana. La reacción principal fue tomar deuda externa por cantidades monstruosas, lo que terminó con la cesación de pagos de deuda en agosto de 1982.

Entre 1983 y 1987 se aventuró un programa de reforma estructural gradualista, que buscaba supuestamente a reducir la inflación y el déficit público a corto plazo para promover el ahorro y la inversión a mediano plazo. Propio del proceso de ajuste (acompañado por un programa de privatizaciones, achicamiento del Estado, apertura comercial), se consiguió una mejora en el superávit de cuenta corriente dada la caída de la producción nacional y por lo tanto de la importación de bienes intermedios, y se mejoró la situación de las finanzas públicas. La contracara fue la recesión económica, la caída de los salarios reales, la apuesta por la especulación financiera en lugar de la inversión productiva y la inflación que se agravó producto de la desregulación de la cuenta de capitales y de la inestabilidad cambiaria, lo que amplificaba el efecto de los ciclos externos, como fue el colapso de los precios del petróleo en 1986.

A finales de 1987 fue evidente que el ajuste se había llevado consigo la posibilidad de crecimiento, generación de ocupación y abría un escenario de estanflación: inflación con recesión. Es en este contexto que surge hacia finales del 1987 la posibilidad de realizar un Pacto de Solidaridad Económica entre los principales sindicatos, los trabajadores rurales y los minifundistas, por un lado, y las organizaciones de empresarios agrícolas, industria-

les, comerciantes y de servicios, por el otro. Había entonces un compromiso por parte de todos los actores de la sociedad en contener el aumento generalizado de precios a partir de la concertación social.

El pacto contaba con dos etapas, la primera de mediados de diciembre a fines de febrero, y la segunda a partir de marzo. Las medidas inmediatas del pacto consistieron en: 1) depreciación cambiaria del 22%; 2) aumento de los precios de bienes y servicios producidos por el sector público que habían quedado atrasados (85% gasolina, 89% electricidad y 82% fertilizantes); 3) aumento de las tasas de interés internas; 4) aumento de los salarios en 38% para recuperar la pérdida de poder adquisitivo.

Luego, en enero y febrero, se congelaron salarios mínimos, se autorizó el aumento de precios de bienes y servicios regulados, y se controló el aumento de precios de productos del sector privado que conformaban la canasta básica. Por otro lado, se contuvo el aumento de liquidez con altas tasas de interés.

Los primeros meses, la inflación mensual fue de 14,8% y 15,5%, pero en febrero comenzó a disminuir a 8,3%. En marzo de 1988 comenzó la segunda parte del pacto, la cual conllevó una mejora de ingresos. Las políticas pactadas incluyeron una prórroga por un mes del congelamiento de tarifas y productos de la canasta básica; congelamiento de precios administrados; aumento de los salarios mínimos del 3%; mantener el tipo de cambio administrado. Gracias a estas políticas la inflación en marzo se redujo al 5,1% y pudo haber una reducción sustancial de la tasa de interés nominal.

A finales de marzo, las partes se volvieron a reunir y establecieron objetivos para los siguientes dos meses. Los resultados de reducción de la inflación fueron positivos, y a finales de mayo se repitió el pacto, congelando salarios mínimos, pero a su vez congelando precios regulados y de la canasta básica. Así, la quinta ronda de negociación se realizó a mediados de agosto y en octubre se abrió nuevamente la negociación, pero esta vez se incorporaron otros elementos además del congelamiento de precios y salarios. En esta etapa del pacto se consiguió elaborar medidas de reforma tributaria, de esta manera se eliminó el IVA para alimentos elaborados y medicamentos y el impuesto del 30% a las rentas menores a cuatro veces el salario mínimo. Sin embargo, los precios sufrieron un aumento no esperado.

A fines de 1988 se puede afirmar que el Pacto de Solidaridad Económica había conseguido su objetivo: modificar la inercia inflacionaria. Los precios del sector público habían permanecido constantes durante doce meses, el tipo de cambio también se estabilizó, las tasas de interés se habían reducido considerablemente, y consecuentemente se consiguió una tasa de inflación mensual promedio del 1,1% (sustancialmente menor al 2% que

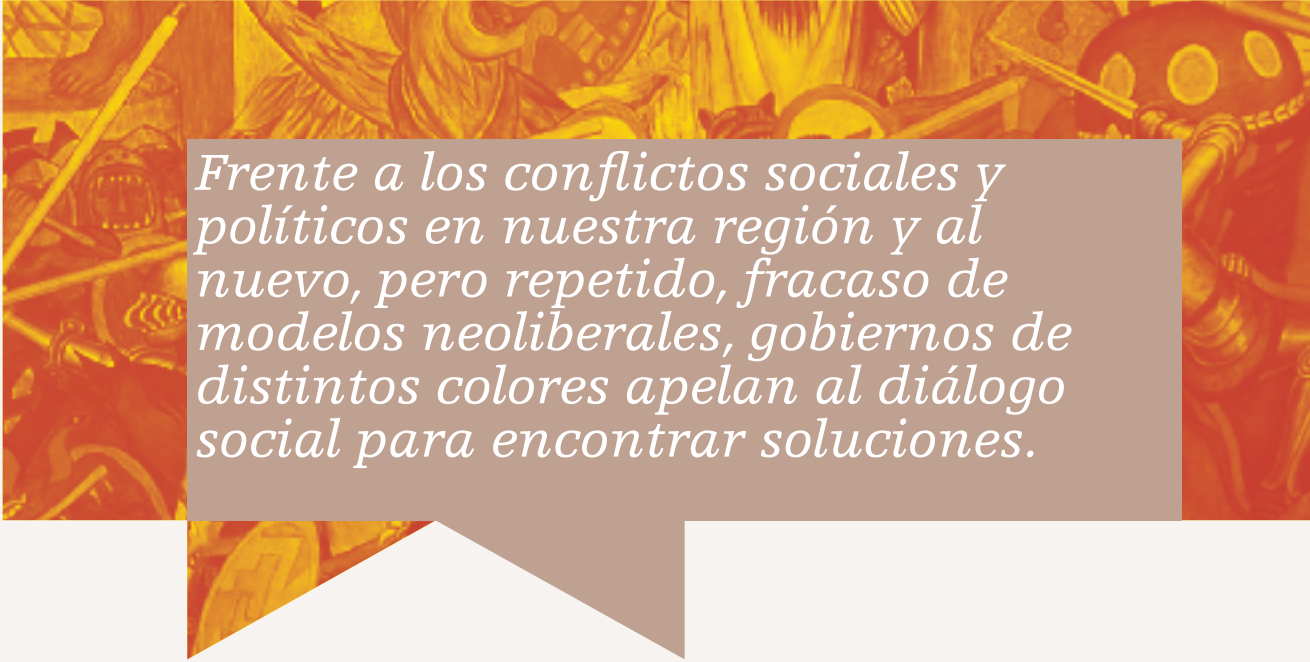
se habían marcado como objetivo). De esta manera, la inflación interanual pasaba del 159,2% en 1987 al 51,1% en 1988.

El objetivo que le seguía, luego de un año de estabilización, era el de fomentar el crecimiento. Con esto en mira, en diciembre de 1988 se firmaba el Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico para los primeros siete meses de 1989. Se buscaba reducir la incertidumbre generada por las negociaciones periódicas del año anterior. El objetivo excedía ya la inflación, y buscaba orientar la recuperación económica para que fuera sostenida, permitiendo la mejora del poder adquisitivo de los salarios. Los tres elementos centrales de este segundo acuerdo fueron: 1) ajustar ciertas tarifas del sector privado, manteniendo congeladas las que mayormente afectan a consumidores finales; 2) depreciar el tipo de cambio un 9%, luego de estar un año congelado, a un ritmo de un peso diario por 7 meses pasando de 2.281 pesos el dólar a 2.491; 3) aumentar un 8% el salario mínimo. A su vez, se consiguió que las organizaciones empresariales dieran un aumento salarial sin elevar el precio final para los consumidores. Este programa fue exitoso también en mantener controlada la inflación, cuyo objetivo era conseguir en 1989 un aumento de precios interanual del 20 por ciento.

A su vez, en 1989 se lanzó el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, un plan quinquenal que buscaba conseguir un crecimiento económico anual del 6% con el mismo ánimo y experiencia conseguida por los dos pactos: el Pacto de Solidaridad y el de Estabilidad y Crecimiento Económico. Continúan de esta manera las rondas de acuerdo tripartito para el control de precios, el aumento moderado de salarios y el mantenimiento de la disciplina fiscal. Se introduce un elemento de planificación. En julio de 1989, a su vez, se consigue un acuerdo con el FMI, el Banco Mundial y el Club de París sobre el pago de la deuda externa que beneficia a México. A su vez, se concede un 10% de aumento del salario mínimo el 1º de diciembre.

El Pacto de Solidaridad contó con una comisión de seguimiento y evaluación de su cumplimiento y pudo modificar la inercia de la inflación. Sin embargo, el salario mínimo en términos reales no se recuperó. La caída del salario mínimo había sido del 35,4% entre 1982 y 1987; durante el pacto, entre 1988 y 1989, la contracción fue del 18,7 por ciento.

De hecho, los pactos fueron una herramienta de dos gobiernos del PRI, en un primer lugar de la presidencia de Miguel de la Madrid y luego de Carlos Salinas de Gortari. Los dos elaboraron la teoría del liberalismo social que buscaba afianzar a México en esquemas de libre comercio. Recordemos que en 1990 se firma el acuerdo de libre comercio con Estados Unidos y Canadá, NAFTA, que lo obliga a México a competir a través de la reducción de los costos laborales unitarios y lejos queda de conseguir un cambio estructural a favor de un desarrollo inclusivo.



*Frente a los conflictos sociales y políticos en nuestra región y al nuevo, pero repetido, fracaso de modelos neoliberales, gobiernos de distintos colores apelan al diálogo social para encontrar soluciones.*

## Conclusión

La marcada desigualdad económica en la región está debilitando nuestras democracias. De hecho, hoy vemos golpes cívicos-militares como el de Bolivia o el intento al golpe en Venezuela, que, dejando de lado la evaluación sobre los gobiernos de Morales o Maduro, cuestionan el giro redistributivo de los mismos. Los programas neoliberales también han encontrado resistencias en la región: en Chile vía manifestaciones en las calles, y en México y en Argentina con la reciente elección de gobiernos populares (AMLO y Fernández). Vemos entonces la necesidad de buscar nuevos acuerdos sobre los cuales salir de la crisis económica y sostener un nuevo proceso de desarrollo, garantizando la estabilidad institucional.

A simple vista, la referencia a la historia económica de México entre 1980 y 1990 nos permite identificar ciertos elementos sobre los pactos sociales en contexto de estanflación: 1) son útiles para controlar la inflación; 2) se necesita de acuerdos a corto plazo de precios y salarios; 3) es importante que se los acompañe de un plan de desarrollo quinquenal; 4) tienen limitaciones para cambiar la estructura distributiva.

Los pactos sociales con carácter distributivo entonces podrían también congelar una distribución del ingreso que no sea del todo favorable para las mayorías. En este sentido, es importante pensar en nuevos pactos sociales que modifiquen la distribución del ingreso a favor de las mayorías generando un aumento sostenido de la demanda agregada que permita traccionar el desarrollo industrial deseado.

Para ello, en un artículo reciente de coautoría con Sergio Woyecheszen, proponemos avanzar hacia un **Pacto Social para el Cambio Estructural**, que partiendo de una visión compartida

de sociedad logre articular desde allí un renovado proceso de planificación que incluya:

- 1) la definición estratégica de hacia dónde orientar la estructura productiva de nuestro país, segmentando sectorialmente los objetivos en materia de divisas, innovación tecnológica y generación de empleo;
- 2) la programación de objetivos y metas en materia de crecimiento económico, en el marco de un modelo de consistencia macroeconómica que permita gestionar las tensiones asociadas a la restricción externa;
- 3) el establecimiento de pautas temporales por área y/o programa, así como de criterios de evaluación y control;
- 4) la creación y el fortalecimiento de instancias institucionales para la aprobación o readecuación de metas, objetivos e instrumentos, así como para la resolución de fallas y conflictos.

El cambio estructural no es un fenómeno binario ni uno lineal, sino un proceso de retroalimentación constante entre micro, meso y macroeconomía donde la geopolítica a nivel global y regional, así como las idas y vueltas de la economía política local, coexisten con los enormes desafíos estructurales que atraviesan de norte a sur la matriz productiva, limitando las posibilidades de crecimiento, generación de empleo y distribución del ingreso en el tiempo.

Así, gobernar la desigualdad no implica acallar voces, cooptar actores, comprar intereses, sino buscar acuerdos justos que miren hacia un futuro común justo. Esto solo se consigue a partir de un proyecto de desarrollo con inclusión social, superando las debilidades estructurales de nuestra economía y refundando los principios del Estado del bienestar.