



PROGRAMA DE CAPACITACION

Documento PE-33

CONFLICTO Y ACUERDO SOCIAL EN LA ARGENTINA.
LA VISION DE UN ECONOMISTA AA/

Adolfo Canitrot AA/

AA/ El presente documento que se reproduce para uso exclusivo de los participantes de cursos del Programa de Capacitación, corresponde al trabajo preparado para el Seminario Internacional sobre Concertación y Política Social, Proyecto Nacional y Democracia, Centro de Estudios del Desarrollo (CED). Santiago de Chile, agosto 1983. (Doc. N° 5).

AA/ El autor es economista del Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES), Buenos Aires, Argentina.

83-10-1792

CONFLICTO Y ACUERDO SOCIAL EN LA ARGENTINA. LA VISION DE UN ECONOMISTA.

INTRODUCCION

La proximidad del retorno al sistema democrático en la Argentina de hoy, no ha generado el espíritu entusiasta y triunfalista de ocasiones anteriores. El estado de ánimo es de enojo; la gente siente haber sido estafada. Pero es posible observar una voluntad de participación en la vida política pocas veces alcanzada en el pasado. Lo prueba el elevado número de votantes en los comicios internos de los partidos. Las estridencias son contadas. La toma de conciencia sobre el derecho personal a decidir en los asuntos públicos se manifiesta en la proliferación innumerable de reuniones de discusión. Todos los temas están en debate: desde el divorcio y la patria potestad hasta el papel de las Fuerzas Armadas en un sistema democrático representativo. Pero hay dos preocupaciones dominantes. Una se expresa en el temor de la posible reacción del régimen militar ante un proceso político que lo fuerza al abandono del poder sin el beneficio de garantía alguna sobre el futuro de sus miembros, o aún de las Fuerzas Armadas. La otra se refiere al futuro de la democracia, a su funcionamiento, a los acuerdos y cuidados necesarios para no reiterar los fracasos de otras veces.

Esta última preocupación se manifiesta en el planteo del Acuerdo Social. La predisposición colectiva es convenir sobre ciertas reglas de comportamiento y sobre normas de reconocimiento y respeto de los derechos ajenos para evitar los conflictos sociales, o al menos, para institucionalizar su tratamiento dentro del juego democrático. El concepto de Acuerdo Social es extenso y no siempre bien definido, pero en el caso particular argentino de 1983 tiene los siguientes componentes esenciales: a) la vigencia plena de la Constitución Nacional; b) un pacto mínimo de colaboración, -o de no obstrucción-, entre los partidos políticos; c) el aliento a la participación colectiva, activa y crítica, en la elaboración de la política pública; d) la concertación de la política de ingresos entre los distintos sectores

sociales, particularmente los empresarios y los asalariados.

Dada mi profesión, en este trabajo me voy a referir especialmente a la política de ingresos y a las condiciones económicas en que esta se lleva a cabo. Mi reflexión no va a limitarse sin embargo a lo económico. Va a extenderse a los restantes ítems mencionados en el párrafo anterior como un ejemplo de la obligada vinculación entre todos ellos.

EL PACTO SOCIAL DE JUNIO DE 1973

El antecedente más inmediato a un acuerdo sobre política de ingresos es el Pacto Social firmado por la Confederación General Económica en representación de los empresarios, y por la Confederación General del Trabajo, por los asalariados, en junio de 1973, al instalarse el último gobierno peronista. El Pacto fue convenido por insistencia de Perón para cuya concepción de la Comunidad Organizada constituía una pieza esencial. El Pacto consistió, en síntesis, en un incremento de salarios de 20% a ser absorbido por las empresas sin aumento de precios, y en el mutuo compromiso de no reclamar nuevas alzas de precios y salarios por el plazo de dos años al cabo de los cuales se realizaría una segunda negociación. Se constituyó, además, un Consejo de Precios y Salarios, con la función de arbitrar diferencias y efectuar ajustes en el lapso intermedio a ambas negociaciones.

El Pacto Social logró el éxito inmediato de detener el fenómeno inflacionario. La tasa de inflación, que en los primeros meses de 1973 había ascendido hasta el 50%, en términos anuales equivalentes, descendió a cero, y aún a tasas negativas, en los meses siguientes a la firma del Pacto.

Hacia fines de año, sin embargo, las cosas comenzaron a cambiar. El alza imprevista de los precios internacionales, -el primer shock petrolero fue en octubre de 1973-, presionó sobre los costos empresarios mientras se mantenía la rigidez del acuerdo de precios y no se arbitraban políticas compensatorias de subsidio. Los precios no controlados subieron llevando la tasa de inflación acumulada entre marzo de 1974 y junio de 1973 a 7%. Para las empresas con precios controlados este aumento repre-

sentó una merma de beneficios porcentualmente mayor.

Las empresas industriales recibieron, en compensación al Pacto, subsidios importantes a la exportación y créditos de corto plazo. El déficit del gobierno, ya alto antes de la asunción del poder por el peronismo, se hizo aún mayor como resultado de estas políticas. La oferta monetaria se expandió considerablemente. Parte de la oferta adicional de dinero fue absorbida por la mayor demanda resultante de la baja de la tasa de inflación, pero el resto se canalizó como exceso de demanda en el mercado de bienes. En pleno empleo, los controles de precios debieron soportar crecientes presiones ascendentes.

Es muy posible que estas razones económicas hubieran hecho fracasar el Pacto Social, u obligado a una revisión completa del mismo, pero los acontecimientos políticos se adelantaron. La ruptura provino del lado sindical. La dirección de la CGT enfrentaba una activa oposición de los gremialistas de izquierda. Privados de acceso a las estructuras de la jerarquía sindical estos actuaban con amplia autonomía en el nivel de las delegaciones y comisiones de fábrica. En enero de 1974, una fuerte movilización laboral en Villa Constitución, uno de los centros de concentración industrial más importantes del interior del país, produjo el desplazamiento de la dirección sindical regional en favor de nuevos líderes de orientación socialista. Este hecho fue considerado por la CGT como un síntoma de un proceso de rebeldía que estaba tomando cuerpo, favorecido por la auto-restricción que el Pacto imponía a su dirigencia. La CGT planteó la cuestión política ante Perón, y logró de éste, una revisión de los acuerdos de junio y un nuevo aumento salarial de 20%. Los representantes empresarios aceptaron formalmente este nuevo aumento pero las empresas reprecieron. A partir de allí la inflación fue recuperando su antiguo momentum. Perón se inquietó seriamente y amenazó con renunciar, el 12 de junio de 1974, si el Pacto no se reconstituía. Falleció 20 días más tarde. La inflación continuó acelerándose y el Pacto Social quedó en solo una formalidad que se olvidó al poco tiempo.

En esta historia hay varios temas que se vinculan al presente trabajo.

En primer lugar, lo económico. Una política de ingresos no sustituye al mercado. Puede complementarlo y fijarle parámetros, pero no desconocerlo. No puede pretender eliminar la inflación si el resto de la política económica está dirigida a producir excesos generalizados de demanda. Siempre hay, por otra parte, precios fuera de control. Si el comportamiento de estos no concuerda con las pautas aplicables a los precios controlados, hay dos alternativas: o se permite la manifestación de sus efectos flexibilizando las pautas, o se toman medidas fiscales compensatorias, impuestos y subsidios, para permitir absorberlos. Si nada se hace, los controles de precios revientan.

En segundo lugar el tema político. Tanto la CGE como la CGT llegaron a la firma del Pacto Social por una imposición de Perón pero sin una voluntad propia de aceptarlo. Esta actitud era previsible. El objetivo de estas corporaciones es la representación sectorial; mal pueden, aunque lo declaren, anteponer el interés general al interés de sus representados. La firma del Pacto significa la renuncia a parte de su capacidad futura de defender estos intereses en atención a proposiciones generales de política sobre cuyos resultados no hay garantía. Los costos del compromiso son concretos y mensurables, los premios, hipotéticos. El que la política tenga éxito tampoco equivale, necesariamente, a que los firmantes recojan los beneficios.

El Pacto Social de 1973 dio compensaciones iniciales a los participantes para alentar su buena voluntad: 20% de aumento a los asalariados y subsidios fiscales y crediticios a los empresarios. Pero una vez puesta en marcha la política, las compensaciones iniciales son cosas del pasado. La vigencia del acuerdo continúa si los dirigentes corporativos reconocen que su ruptura puede ocasionarles males alternativos mayores. Uno puede pensar, como ejemplo, en los acuerdos empresario-laborales en la industria italiana. La decisión conjunta de reducir el empleo y los salarios reales resultó de la concreta amenaza de desplazamiento de la producción nacional por la competencia extranjera. El acuerdo persiste en tanto esa amenaza continúa.

Otra cuestión relacionada con la precedente, es la de la representatividad de las direcciones corporativas. En los meses anteriores a junio de 1973, la entidad representativa de las mayores empresas industriales argentinas, la Unión Industrial, decidió su afiliación a la CGE, como una maniobra táctica ante la nueva circunstancia de acceso del peronismo al poder. La CGE había sido creada e impuesta por Perón en su primera presidencia como representante del empresariado, pero luego de su caída, en 1955, había debido resignarse a una posición secundaria. Sus afiliados eran las pequeñas industrias y los comercios, principalmente del interior del país. Al adherir a ella los dirigentes de la Unión Industrial se colocaron en una segunda línea y delegaron su representación a quienes tenían una mayor proximidad con el nuevo gobierno. El poder de la dirigencia de la CGE estaba, pues, condicionado a la eficiencia de su gestión como mandante. Cuando en marzo de 1974 aceptó por fuerza la reformulación del Pacto, su representatividad se esfumó.

Durante los largos años de oposición a los gobiernos militares y civiles que siguieron a la caída de Perón, la CGT se constituyó como una organización fuertemente centralizada con una conducción vertical que excluía los mecanismos democráticos tanto de decisión como de elección de dirigentes. La excepción la constituían los delegados de fábrica que se elegían por votación del personal. Pero en lo que hacía a la política general, tanto de la CGT como de los sindicatos de rama, la función de estos delegados era solo transmitir a sus representados las decisiones tomadas por la jerarquía superior. En los últimos años de la década del 60 esto había comenzado a cambiar y derivó, con el tiempo, en una creciente autonomía de las delegaciones y comisiones de fábrica, las cuales llegaron incluso a constituir entidades coordinadoras independientes. La debilidad de la conducción vertical de la CGT se reveló en su incapacidad de controlar esos desarrollos autónomos, teñidos, además, por ideologías de izquierda. El Pacto Social, firmado por la dirección de la CGT, no fue reconocido por las bases. La ruptura del mismo, junto con un grado apreciable de represión, fue una condición necesaria para la recuperación del control sindical por parte de la antigua dirigencia.

Estas consideraciones ponen de manifiesto las limitaciones de un Pacto Social entendido como un simple acuerdo corporativo sobre salarios y precios. El lugar de las corporaciones en ese acuerdo debe ser subordinado. La política de ingresos no es sino parte de la política económica global y para tener éxito debe respetar las restricciones a que esta última se somete. No hay Pacto eficiente sobre la base del irrealismo económico. Lo mismo puede decirse en lo referente a la política. La política no se hace por la suma de los intereses sectoriales. Estos intereses se insertan en la estructura de la práctica política a partir de una concepción global que no es definida por ellos. El lugar propio del acuerdo son los partidos políticos y, en su ejecución, el ámbito de la relación entre el Ejecutivo y el Parlamento.

Quizás la mejor manera de ilustrar estas afirmaciones sea discutir, por contraste, la relación entre la CGT y el Partido Justicialista en la experiencia de 1973. La CGT pertenecía formalmente al Movimiento Justicialista, como rama gremial, en tanto el Partido Justicialista constituía la rama política. No había dependencia entre ellos. Ambos dependían de la cénide del Movimiento que era el propio Perón. Muerto Perón, la CGT actuó como corporación independiente sin una solidaridad efectiva con el Partido. El divorcio culminó en 1975 cuando la CGT lanzó un activo movimiento de oposición a la política económica gubernamental. El Partido Justicialista no pudo llegar a cabo la tarea de mediación y concertación entre el gobierno y el movimiento obrero que la política de un Pacto hubiera reclamado.

LA CUESTION ECONOMICA

Dos son los problemas básicos a cuya resolución está condicionada la recuperación de la economía argentina: la inflación y la deuda externa. La tasa anual presente de inflación es del orden del 400%. Los intereses de la deuda externa representan un monto anual de 4.500 millones de dólares lo que equivale a la mitad de las exportaciones. Con esos niveles de inflación y de compromisos de pagos al exterior es imposible llevar a cabo toda política de reactivación económica, reconstrucción del aparato productivo, y de redistribución de ingresos.

LA INFLACION

La inflación comenzó en la Argentina, como fenómeno crónico, en los últimos años de la década del 30. Su origen se atribuye a la crisis del año 1930 y a la política de industrialización aplicada a partir de ella. Entre 1930 y 1933 los precios agrarios internacionales descendieron en una tercera parte. Este descenso, y la política consiguiente de control de importaciones, motivaron un alza del precio relativo de los bienes industriales cuyo efecto fue alentar la expansión de la industria nacional. A partir de 1933 los precios agrarios internacionales iniciaron un largo movimiento ascendente que culminó en 1949. Frente a este ascenso, los gobiernos argentinos actuaron de modo de mantener mediante políticas fiscales, el adelanto relativo de los precios industriales como instrumento básico de su estrategia industrialista. La inflación, mientras tanto, adquirió su propia inercia por vía de los contratos y las prácticas de repreciaación automática, y, por otra parte, prestó su servicio como mecanismo de corrección de precios relativos. Estas correcciones fueron indispensables por la inestabilidad del modelo de economía semicerrada implícito en la política de industrialización. En el corto plazo, la propia dinámica económica llevaba a la sobreexpansión y a la crisis de la cuenta corriente exterior. Cada tres o cuatro años fue necesaria una corrección importante del conjunto de los precios relativos y esta corrección realimentó el proceso inflacionario. Las tasas de inflación variaron de año en año dentro de un intervalo extendido desde un mínimo de 5 a un máximo de 30% anual. (Excepto 1959 con más de 100%).

La gran crisis inflacionaria, que produjo un salto cualitativo hacia un nuevo nivel superior al 100% anual de incremento de precios, tuvo lugar en junio de 1975. En medio de una severa crisis política se intentó una devaluación del peso de 140%. Esta decisión se adoptó sin prever la reacción de los sindicatos laborales. La movilización de estos, ante lo que consideraban un fuerte descenso del salario real, no demoró, sin embargo. Fue intensa y exitosa: los salarios nominales subieron por encima de 150%. La

devaluación fracasó. Hasta el fin del peronismo la inflación, a su nueva tasa, continuó realimentada por las expectativas, las devaluaciones nominales, y las alzas de salarios.

Toda la gestión económica del liberalismo, entre 1976 y 1982, dio prioridad a la política antiinflacionaria. Para ello ensayó varias fórmulas sucesivas: la congelación de salarios en 1976; la contracción monetaria en 1977; el retraso del tipo de cambio en 1979 y 1980; el retraso de salarios, tipo de cambio, y tarifas de servicios públicos en 1982. Todos estos intentos fracasaron. En dos de los casos por razones de tipo político: las Fuerzas Armadas se opusieron en 1978 a la expansión del desempleo generado por la política de contracción monetaria; la Guerra de las Malvinas interrumpió el último programa antiinflacionario de retraso generalizado en abril de 1982. En los otros dos casos el fracaso se debió a las incorrecciones de los modelos teóricos en los cuales se apoyó la política. A partir de junio de 1982, tras la derrota militar en Las Malvinas, el gobierno militar sólo procuró que la situación no tuviera un desarrollo explosivo. En política económica eligió una fórmula recesiva como medio de atender el pago de los compromisos de la deuda externa y controlar la situación social. De este modo el problema inflacionario, combinado con recesión, salarios deprimidos, y deuda externa, se transmite ahora al próximo gobierno civil.

Los economistas, tanto del peronismo como del radicalismo, coinciden en la necesidad de un shock antiinflacionario inicial dirigido a quebrar la inercia inflacionaria. Se proyecta una meta del orden del 60% de inflación anual alcanzada al cabo de cuatro o cinco meses. Este mínimo no podría ser reducido sin una moderación del déficit fiscal, tarea que requiere un plazo más largo. La razón del shock es política. Se procura aprovechar el poder político que el futuro gobierno civil tendrá a comienzo de su gestión y adelantarse a la erosión que ese poder sufrirá de no apaciguarse el propio fenómeno inflacionario. Se proyecta, además, un incremento del salario real del orden del 10 al 15%. Hay, sobre esta cuestión, dos versiones. En una el salario nominal aumenta inicialmente en la magnitud indicada, ajustándose luego pasivamente a los incrementos de precios. En otra, el incremento salarial se indexa al aumento de precios del mes anterior dentro de una

tendencia de tasas decrecientes y convergentes a la meta final. El tipo de cambio, las tarifas de servicios públicos, y la oferta monetaria se ajustan pasivamente a los incrementos de precios en ambos casos.

Se espera del alza de salarios un efecto reactivador sobre la actividad económica, pero se le reconoce insuficiente. La tasa de interés, en el mercado no regulado, habrá de adaptarse al menor nivel inflacionario en la medida en que este se incorpore a las expectativas de los agentes económicos. Esto lleva un tiempo y, entretanto, la tasa real de interés tendrá valores positivos altos. La reactivación de la economía sólo podrá iniciarse efectivamente cuando la meta inflacionaria sea alcanzada. Esta es otra razón para recomendar una política de shock.

El programa tiene pues, dos componentes: 1) el establecimiento de un nuevo nivel del salario real; 2) la reducción de la tasa de inflación inercial a una magnitud compatible con el déficit fiscal. Este segundo punto requiere considerar separadamente la política de precios y la política de salarios.

LA RESTRICCIÓN EXTERNA

Los modelos teóricos no neoclásicos que tratan de sintetizar el funcionamiento de la economía argentina, dan una importancia central a la relación entre el tipo de cambio y el salario nominales. Ambas variables son los determinantes primarios de los costos corrientes y de los precios, en la producción de bienes domésticos. El tipo de cambio, además, traduce los precios externos de los bienes inintermedios de exportación e importación. Las variaciones de la relación entre el tipo de cambio y el salario modifican los precios relativos de los bienes que ofrece la economía según la participación de uno y otro en los costos de producción de cada uno de ellos. La misma relación también define magnitudes reales. En particular el salario real es una función decreciente de la relación entre el tipo de cambio y el salario nominal. A su vez, el tipo de cambio real es una función creciente de la misma.

La cuenta corriente exterior, neta de servicios financieros, puede representarse como una función de la relación entre el tipo de cambio y el salario nominal, y del nivel de actividad. El saldo de la cuenta corriente aumenta cuando la relación entre el tipo de cambio y el salario nominal crece y cuando el nivel de actividad disminuye. Un mismo nivel del saldo de cuenta corriente puede mantenerse para movimientos conjuntamente crecientes o decrecientes de ambas variables. El significado de esta condición de equilibrio se hace más nítido cuando se toma en cuenta que el salario real es una función decreciente de la relación entre el tipo de cambio y el salario nominal. La restricción de comercio exterior, materializada en la exigencia de alcanzar un cierto saldo en la cuenta corriente, -sea este positivo, nulo, o negativo, según el caso-, se manifiesta entonces como una cota superior a las posibles combinaciones entre el valor del salario real y el nivel de actividad. Un mayor salario real puede lograrse, satisfaciendo la restricción externa, a costa de un menor nivel de actividad y viceversa. Por otra parte, la obtención de un superavit mayor en la cuenta corriente impone límites más estrictos: el mismo nivel de actividad puede conservarse a costa de un salario real menor o debe reducirse para mantener el valor previo del salario real.

Esta última conclusión es pertinente en lo que se refiere al pago de los intereses de la deuda externa. La satisfacción de los servicios financieros de la deuda requiere un mayor superavit en la cuenta de comercio exterior. Esto significa que el país deudor debe aceptar, (hasta tanto los incrementos de productividad en las actividades de exportación no ejerzan una influencia compensatoria), un menor valor del salario real de equilibrio, o un menor nivel de actividad, -o una combinación de ambos-, con respecto a los vigentes antes de la existencia de la deuda.

Las mencionadas relaciones son relaciones de equilibrio y no de comportamiento. Se refieren los niveles del salario real y de actividad compatibles con una cota determinada de la restricción externa pero no al modo en que esas variables se determinan en los hechos. Precisamente, la inestabilidad crónica de la economía argentina surge de la asociación positiva entre salario real y nivel de actividad en la dinámica del corto plazo, que

lleva una y otra vez, a la crisis de la cuenta de comercio exterior. El nivel de la relación entre el tipo de cambio y el salario nominal ha fluctuado ampliamente en la experiencia histórica argentina. Ello pone de manifiesto la ausencia de solidaridad en los movimientos entre las variables que componen la relación. (*) El salario nominal y el tipo de cambio se definen separadamente.

La hipótesis de comportamiento salarial más adecuada a la experiencia argentina es que los salarios nominales se definen por razones políticas y administrativas. Esta es una hipótesis gruesa y pasible de ser refinada con la introducción de otras variables, pero se atiene a lo esencial. En particular, no ha sido posible detectar, dentro del rango limitado de desempleo observado, una relación estable entre salarios y nivel de actividad, ya sea que aquellos se expresen en términos nominales o reales.

El tipo de cambio, por su parte, se determina con intervención del mercado de activos. La hipótesis, para este caso, es que el mercado de activos es el lugar donde se manifiesta corrientemente la restricción externa. Quienes operan en el mercado financiero son concientes de la finitud de las reservas de moneda extranjera del Banco Central y de los límites al endeudamiento externo. Saben, en consecuencia, que para un país como Argentina no es posible acumular indefinidamente déficit en su cuenta corriente exterior. También saben que una política de generación sistemática de superavit en esa misma cuenta, a costa de menores niveles de actividad y salario real que los que potencialmente pudieran alcanzarse, no puede durar largo tiempo. El tipo de cambio de largo plazo al cual ajustan sus expectativas de devaluación en el corto plazo se refiere al equilibrio de la cuenta corriente tal cual ellos lo anticipan. En el mercado financiero este ajuste se lleva a cabo a partir de la política monetaria. A iguales expectativas

(*) Esta solidaridad es un supuesto implícito de los modelos monetaristas. Al dar peso dominante al efecto sustitución en la demanda, con respecto al efecto ingreso, la política antiinflacionaria de "retraso cambiario" aplicada en 1979 y 1980, esperó que la desaceleración del ritmo de incremento del tipo de cambio se transmitiera a los precios de la producción doméstica. Los salarios, sin embargo, continuaron subiendo y empujando los precios hacia arriba.

con respecto al largo plazo un tipo de cambio real más elevado se corresponde con una oferta monetaria real mayor y una tasa de interés real menor. Como un tipo de cambio real más alto implica salarios reales más bajos, y como la tasa de interés real tiene una asociación negativa con el nivel de actividad, el mercado financiero, reproduce, por vía de la oferta monetaria y de la tasa de interés, la alternativa entre salario real y nivel de actividad definida por la restricción externa.

En un contexto teórico de perfecta certidumbre la acción de los operadores del mercado financiero obligaría a la economía a mantenerse sobre el límite de la restricción externa con desviaciones muy menores rápidamente enmendables. De hecho, el conocimiento de los compromisos entre salario real y nivel de actividad que se ajusta a dicha restricción es muy imperfecto. El saldo de la cuenta corriente depende de una cantidad de variables, tanto económicas como extraeconómicas, de difícil control y pronóstico. Tan importante como la efectiva restricción externa es la percepción imperfecta que los operadores en el mercado financiero tienen de la misma. La prueba de que esta percepción puede estar muy distorsionada resulta del hecho mismo de la emergencia de crisis de cuenta corriente que un mercado de capitales perfecto no permitiría ocurrir.

La conducta habitual de los activistas del mercado financiero es guiarse por la política del gobierno. Al gobierno se le cree hasta que deja de creérsele. Este es un beneficio del cual gozó, por ejemplo, la conducción económica de Martínez de Hoz desde mediados de 1978 a fines de 1980, no obstante el rápido deterioro de la cuenta corriente exterior y de la acumulación de deuda externa no reflejados en el alza de alerta de la tasa de interés. Cuando esta tasa ascendió súbitamente al final, el estado de endeudamiento ya era irreversible. Pero este ejemplo no es sino una versión ampliada de conductas que se repitieron en muchas experiencias anteriores.

Es poco probable que el futuro gobierno civil goce de la misma ventaja. La crisis política en la Argentina es de tal magnitud que el estado actual de las cosas es el de desconfianza en todo lo que el gobierno anuncia. La alta tasa de inflación y la deuda externa contribuyen a una actitud de alta sensibilidad. Las prácticas defensivas que en esta situación desarrollan

Los ahorristas llevan a tipos de cambio y tasas de interés más elevados que los correspondientes a condiciones objetivas similares y menor incertidumbre. La consecuencia son menores salarios reales y menor nivel de actividad.

La conducta de los tenedores de riqueza es un condicionante principal del cumplimiento de las pautas del Pacto Social. Las consultas efectuadas por los economistas de los partidos revelan que las empresas están dispuestas a aceptar un incremento salarial y una reducción de sus márgenes de beneficio de modo de acercarse a la distribución del ingreso vigente antes de 1976. Pero esta aceptación no es suficiente. Si el aumento del salario real induce a los operadores financieros al temor de que se excedan los límites impuestos por la restricción externa, su reacción será la de actuar en la expectativa de una elevación del tipo de cambio real. Si esta elevación se hace efectiva, el aumento del salario real se anulará y todo resultará en un refuerzo al ritmo de inflación. Si el control de precios y del tipo de cambio impiden que eso ocurra, el temor se manifestará en el alza de la tasa de interés y en las consecuentes presiones recesivas sobre la actividad económica.

Los activistas del mercado financiero no son pasibles de incorporarse al Pacto Social. Para ellos, se responde, controles de la necesaria extensión y profundidad como para hacer del mercado negro una referencia marginal y de menor importancia. La herramienta eficiente del futuro gobierno civil para con ellos es, sin embargo, la recuperación de la credibilidad. Esto no ha de lograrse de inmediato, -de allí mi previsión de altas tasas de interés iniciales-, pero va a producirse paulatinamente en la medida en que el programa de gobierno revele su viabilidad.

LA DEUDA EXTERNA

El tema de esta sección es también el de la credibilidad. Las metas del salario real de las propuestas partidarias son ampliamente excedentes de los límites superiores permitidos por la restricción de cuenta corriente una vez computados los compromisos de pagos de intereses de la deuda externa. Un cálculo aproximado revela la magnitud de las disparidades. El manteni-

miento de la deuda en sus valores nominales presentes requiere un superávit de cuenta corriente, neto de servicios financieros, de 4.500 millones de dólares anuales. En la actual situación de recesión y bajos salarios este superávit llega a 3.000 millones. (Contribuye a ellos la depresión de los precios agrícolas internacionales y de la demanda por bienes manufacturados). Un aumento del salario real de 10% con respecto a su nivel presente se refleja en una reducción del superávit hasta una cifra ubicable entre los 2.000 y 2.500 millones de dólares anuales. Por el contrario, si se aspira a pagar los 4.500 millones de dólares de intereses los salarios reales deben descender en el orden del 30%.

Frente a estas disparidades, ¿cuál es la posición real de la restricción externa? Es difícil pensar que los acreedores van a refinanciar pasivamente intereses del orden de 2.000 a 2.500 millones de dólares anuales por la sola razón de permitir la recuperación económica de la Argentina, y de sus salarios reales, cuando sus propias economías atraviesan la mayor contingencia recesiva desde la década del 30. En las condiciones actuales la propuesta de los economistas de los partidos tienen un grado de irrealismo que temo no tarde en reflejarse en la conducta de los operadores financieros. Creo que esta propuesta tiene baja viabilidad a menos que la situación internacional cambie o se acuerden medidas para resolver la cuestión del endeudamiento del conjunto de los países en desarrollo no petroleros. En el otro extremo, el pago de 4.500 millones de dólares anuales de intereses es obviamente imposible. La perspectiva más probable, si la situación mundial persiste, es la continuidad de la situación actual de compromisos sucesivamente no cumplidos, renegociación permanente, alto nivel de incertidumbre, recesión y bajos salarios.

Una situación como esta, hecha crónica, es letal para el sistema democrático. El futuro gobierno argentino debe comprender que la clarificación del problema del endeudamiento y de la crisis económica internacional es una condición indispensable para la ejecución de su proyecto político. La Argentina carece de peso específico para provocar por sí el desenlace del nudo en que se encuentran las finanzas y el comercio internacional pero su caso no

es sino uno entre muchos. Mi posición es básicamente optimista, porque creo que ese desenlace, y la reconstitución de las relaciones económicas internacionales, no puede tardar demasiado tiempo en producirse.

LA POLÍTICA DE PRECIOS

Toda política antiinflacionaria puede describirse como dos pasos sucesivos. El primero consiste en controlar el incremento de las variables consideradas claves, -los salarios, el tipo de cambio, la oferta monetaria, etc. según sea el ángulo de interpretación. El segundo en esperar que las variables no controladas, o no controlables, ajusten su tasa de variación a la de las primeras. En el programa antiinflacionario previsto por los partidos políticos se planea definir una tabla de incrementos decrecientes de precios para un número limitado de actividades principales, ajustando a ellos las variaciones de salarios, tipo de cambio, y tarifas públicas, y haciendo política monetaria pasiva, en la expectativa de una transmisión natural de aquellos incrementos a los precios no controlados. Se confía, en suma, en la recreación de una nueva inercia inflacionaria a una tasa inferior a la actual.

Para que el programa antiinflacionario tenga éxito es necesario la igualación de los incrementos de precios controlados y no controlados al final del programa. Pero es indispensable, además, que a ese final se llegue sin distorsiones importantes de precios relativos. Durante el período de ajuste puede preverse un menor crecimiento de los precios controlados y, en consecuencia, un descenso acumulativo de estos precios con respecto a los que quedan sin control. Los ingresos de los sectores controlados, entre ellos los firmantes del Pacto, van a reducirse en relación a los ingresos del resto. El programa debe contemplar algún sistema de compensación por esta pérdida de ingresos que afecta particularmente a empresarios, industriales y asalariados. Pero aún si esta compensación se paga la distorsión de precios relativos no puede exceder ciertos límites sin crear tensiones que renueven las presiones inflacionarias correctivas.

Las empresas industriales han manifestado su predisposición a aceptar un recorte de sus márgenes de beneficios en el reconocimiento de que estos se hallan por encima de sus niveles históricos. Esta concesión está condicionada al logro de un sistema de precios relativos estables que permita reducir sus costos financieros y poner en marcha un programa de reactivación. Pero esta condición plantea exigencias contrapuestas que obligan a pautar cuidadosamente el programa antiinflacionario. Por un lado, el requerimiento de reactivación exige una etapa antiinflacionaria lo más breve posible. Por el otro, la necesidad de no producir distorsiones importantes de precios relativos obliga a una transición suave y de mayor duración que minimice la diferencia entre las tasas de incrementos de precios pautados por la política, y aplicables a las actividades controladas, y las tasas inerciales de los precios de las restantes actividades. Cuando se parte de tasas de inflación del orden del 400% anual simples retrasos de un mes en los ajustes pueden producir modificaciones de precios relativos del orden del 10%. Es importante que el programa contemple mecanismos de flexibilización de las pautas a partir de cambios de precios relativos de una magnitud predeterminada.

La adhesión de las empresas industriales a una política de ingresos tiene características propias. En la economía argentina los precios industriales se fijan a partir de los costos adicionando a estos un margen unitario de beneficio que es normalmente constante. La magnitud de este margen puede modificarse, sin embargo, en función de expectativas de largo plazo. Es una función positiva de la tasa de inflación inercial y de la relación de largo plazo entre el tipo de cambio y el salario que define el conjunto de precios relativos al cual refieren sus conductas los agentes económicos. Estas definiciones permiten visualizar la aceptación de una reducción inicial del margen de beneficios como un adelanto de confianza a la política del gobierno por parte de los empresarios. En efecto, si la inflación se aminora y la relación entre el tipo de cambio y el salario descende, tal cual el gobierno se propone, el nuevo, y menor, margen de beneficios se inserta naturalmente en el funcionamiento de la economía sin necesidad de nuevas presiones.

Este concepto del acuerdo no excluye la reclamación de privilegios fiscales y crediticios por parte de las empresas como pago por su adhesión a la política. Pero estos premios, así como los castigos habitualmente incluidos en la formulación de la política de precios, son complementos necesarios pero que no hacen a lo esencial. Como las empresas están en condiciones de gobernar su propio precio, según las prácticas corrientes en cada rama de la actividad industrial, el acuerdo que pueda convenir la corporación que las representa tiene más un carácter simbólico que efectivo. Más que un compromiso en firme es una invitación a adoptar cierta conducta. Este modo de operar se manifiesta también en la naturaleza de la corporación empresaria. Esta es, principalmente, un lugar de consulta y deliberación que solo en circunstancias excepcionales exige a sus miembros la adopción de una conducta común. El acuerdo que pueda alcanzarse con esta corporación es siempre tenue. Depende de la viabilidad global de la política del gobierno, y en particular de la política económica, tal cual los sectores empresarios la perciben. La ruptura del acuerdo por parte de los empresarios se manifiesta menos como un enfrentamiento de la corporación en su conjunto que como la aparición de conductas indisciplinadas entre sus miembros.

LOS SALARIOS Y LOS SINDICATOS

Como Keynes observara, el salario real no se define en el mercado de trabajo. Los trabajadores pueden influir en la determinación del salario nominal, pero los precios de los bienes en que gastan sus ingresos quedan fuera de su alcance directo. En la Argentina el salario real es una función descendente de la relación entre el tipo de cambio y el salario nominal. El tipo de cambio, a su vez, está condicionado al comportamiento global de la economía y refleja la restricción impuesta a la misma por el comercio exterior tal cual es percibida en el mercado financiero según la política del gobierno.

Una estrategia sindical completa, en torno al salario real, incluye una acción política que, -además de otros objetivos-, procura influir en la

conducción de la economía de modo de defender el nivel real del salario logrado mediante la acción directa.

En un contexto de estabilidad económica los asalariados alcanzan, por experiencia, un conocimiento empírico del funcionamiento real de la economía que les permite regular tanto sus propias demandas como las ajenas. La acción política del movimiento sindical es así eficiente en la defensa del ingreso real de los trabajadores y marca, además, pautas de referencia para la totalidad de la política económica. Se puede pensar, como ejemplo, en los sindicatos europeos.

Pero la inestabilidad de la economía erosiona el conocimiento. Las relaciones funcionales y las restricciones dejan de percibirse como referentes empíricos inmediatos. Asumen, en cambio, la forma de postulaciones emergentes de modelos teóricos asociados, a su vez, a diversas interpretaciones de la realidad. La incertidumbre se introduce como una variable reguladora de conductas y las propuestas políticas cubren con ideología la distancia al conocimiento de los hechos. El escenario cambia y también el comportamiento de las corporaciones laborales. Los sindicatos están forzados a hacer política, a estar atentos a los acontecimientos que pueden perjudicarlos, a buscar eventualmente aliados y a apoyar a aquellos que se comprometen a defender sus intereses, y a colocar, si las circunstancias lo permiten, sus propios hombres en lugares de decisión. Pero no confían demasiado en todo esto. Como el resto de la sociedad son escépticos ante la política y pueden alegar al respecto la experiencia de frustraciones reiteradas. Dan un paso atrás y se atienen a lo más seguro: su propia acción sindical, la fortaleza de sus propias organizaciones, y la desconfianza a todo lo externo a ellos mismos. La inestabilidad hace que la corporación laboral se repliegue en el seno de su propia clase.

Este tipo de reacción frente a un estado de inestabilidad crónica permite explicar, -sin pretender con ello agotar la explicación-, las peculiares características del sindicalismo argentino. La estrategia de la CGT resulta de esa actitud primigenia defensiva frente al resto de la sociedad. Sus rasgos definitorios son los siguientes: 1) la dominancia del reclamo salarial por encima de cualquier otro reclamo; 2) la insistencia en la afiliación obli-

gatoria y en el control de las obras de prestación de servicios sociales como instrumentos idóneos para levantar la fortaleza de sus grandes organizaciones sindicales omnicomprensivas y con extensos recursos económicos; 3) la concentración de la afiliación en la clase obrera con una apertura muy limitada a las asociaciones de asalariados de la clase media; 4) la preocupación activa por el control del aparato corporativo, la preferencia por métodos verticales de conducción, y la decidida exclusión de los activistas de izquierda a toda posición de dirigencia; 5) la celosa preservación de la autonomía sindical respecto de los partidos políticos, incluido el peronismo; 6) la adopción de una doctrina reivindicativa simple y el rechazo a la elaboración intelectual (y a los intelectuales).

La posición del sindicalismo respecto del retorno al sistema democrático representativo es positiva pero con reservas. La progresiva expansión y fortalecimiento del movimiento sindical se llevó a cabo, desde la década de los 50, en un contexto de inestabilidad y exclusión política. Su actitud defensiva básica se conjugó perfectamente con su conciencia de ser, en ausencia de un partido peronista con vigencia efectiva, la máxima expresión organizada de la oposición mayoritaria, formalmente excluida, pero con la fuerza política suficiente como para jaquear a la sucesión de gobiernos débiles, civiles y militares, de todos esos años. Su táctica fue siempre golpear, negociar, y volver a golpear, y de ella obtuvo grandes réditos. Pero este clima áspero, al cual se había adaptado tan exitosamente, cambió cuando el propio peronismo llegó al poder. Perón, cuando volvió al gobierno en 1973, dejó de ser un mito contestario al cual se podía invocar, -y hasta cierto punto desobedecer- y pasó a ser una presencia efectiva que imponía subordinación. El retorno a la democracia en 1973 se manifestó para la CGT en dos fenómenos sumamente inquietantes: la pérdida de la autonomía en la elaboración de su propia política, y el brote de rebelión surgido en las fábricas como un cuestionamiento activo a la política de la dirigencia y a sus métodos de conducción. La dirección sindical sabe que, en el nuevo retorno a la democracia, ambos fenómenos pueden volver a repetirse.

Pero el reconocimiento de estas dificultades no debe llevar a pensar que la dirección sindical sea opuesta o reticente al proceso de recuperación de la

democracia. El movimiento obrero fue, luego de la guerrilla, el destinatario preferencial de la represión del régimen militar. Estuvo, además, a la cabeza de los movimientos y agitaciones de protesta que iniciaron la erosión del poder de este régimen. La desconfianza de los dirigentes sindicales al poder militar es aún mayor que la desconfianza al poder civil de los partidos. El pacto sindical-militar, denunciado en los últimos meses, no es signo de simpatías mutuas. Es una alianza táctica frente al conjunto político que se combina, sin demasiadas contradicciones, desde el punto de vista sindical, con el pacto implícito del sindicalismo con los partidos políticos frente al gobierno militar. La clave de este doble juego es el propósito de impedir que uno de sus dos obligados, y alternativos, interlocutores, gane una posición de poder no balanceado por el otro, desde la cual pueda colocar al movimiento sindical en situación de dependencia.

Vistas las consideraciones anteriores, tanto económicas como políticas, parece natural que el movimiento sindical vea la perspectiva del Pacto Social con cierta reticencia. Su estrategia anticipatoria es forzar ahora, frente a un gobierno débil, el logro del máximo salario real posible y, al mismo tiempo, apurar la reconstrucción de su estructura corporativa de modo de ingresar a la negociación con el máximo de poder. Pero estas tácticas son consecuentes al hecho mismo de la aceptación del Pacto Social, en parte por propia voluntad en parte como reconocimiento de un reclamo colectivo cuyo peso no puede desconocerse. Hay una diferencia importante con respecto a la actitud de 1973.

En mi opinión, la superación de la actitud defensiva del movimiento sindical y de las prácticas políticas que surgen de ella solo puede lograrse en la práctica de la democracia representativa y en un clima económico de estabilidad. Esta superación no va a ser inmediata, es un proceso que requiere tiempo y paciencia. Pero a fuer de ser veraz, este es un aprendizaje, que además del sindicalismo, deben hacer todos los sectores de la sociedad argentina.

