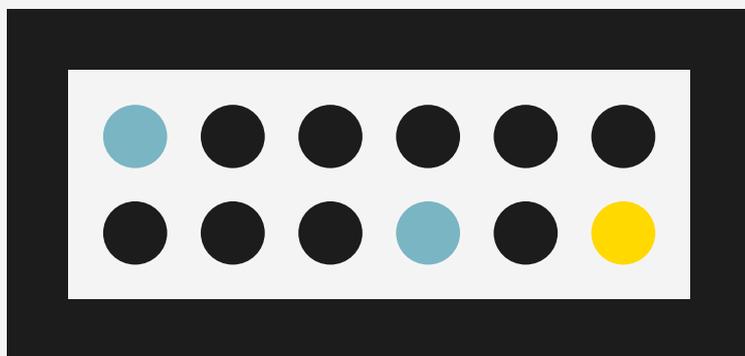


# Hacia un modelo coordinado de negociación salarial en la Argentina: macroeconomía, política de ingresos y acuerdos sociales



Trabajo

Sebastián Etchemendy  
Federico Pastrana

Marzo 2021

# Hacia un modelo coordinado de negociación salarial en la Argentina: macroeconomía, política de ingresos y acuerdos sociales

Sebastián Etchemendy  
y Federico Pastrana



# Índice

Hacia un modelo coordinado de negociación salarial en la Argentina: macroeconomía, política de ingresos y acuerdos sociales	5	Introducción
	7	Macroeconomía y política de ingresos
	11	Las bases institucionales de la política de ingresos: pactos sociales y coordinación
	16	Políticas de ingresos en la Argentina
	20	Un salto de calidad en la negociación colectiva para una macroeconomía estable: propuestas de Pacto Social y Coordinación Salarial en la Argentina contemporánea
	28	Conclusiones
	31	Referencias

## Resumen ejecutivo

La ausencia de un marco de política de ingresos efectivo es un componente clave del péndulo inestable de estrategias económicas que caracterizan a la Argentina de los últimos diez años. La alta inflación tiene un componente fundamental de costos relacionado con el tipo de cambio, los precios regulados y los salarios nominales, lo que no niega la necesidad de políticas fiscales y monetarias consistentes. El artículo propone un salto cualitativo en el modelo de negociación salarial como aporte esencial para el logro de una macroeconomía estable y una sociedad inclusiva.

Desde la década de 2000, la democracia y el peso social de los actores sindicales y empresariales en el país no permiten las viejas políticas salariales unilaterales desde el Estado usadas en el siglo XX. A la vez, la consolidación de una política de tipo de cambio con variantes de flotación administrada vuelve imposible el retorno a anclas cambiarias que anulen la negociación salarial en la práctica, vía devaluaciones fiscales y deflación. En ese contexto, la negociación colectiva de actividad es más que nunca una realidad ineludible. Sin embargo, Argentina es el único país del mundo que tiene sindicatos y paritarias de sector muy potentes pero no cuenta, a la vez, con una instancia de negociación salarial intersectorial que establezca parámetros comunes, estabilice expectativas, induzca a una discusión prospectiva (basada en inflación futura y no pasada) sobre el salario real y evite las pujas nominales.

El artículo revisa las diferentes formas de política de ingresos consensuadas entre Estado y actores sociales en el mundo contemporáneo a partir de la distinción clave entre Acuerdos o Pactos Sociales (que incluyen senderos de precios y salarios por un período acotado de tiempo y forman parte de programas de estabilización) y coordinación salarial (que elabora parámetros comunes sobre salarios y condiciones de negociación estables sin shock de estabilización ni acuerdos de precios generales). Las bases del nuevo modelo son a) una política de ingresos estatal formal y proactiva y b) la coordinación salarial intersectorial. El trabajo propone dos escenarios: uno de Pacto Social temporal para contribuir a estabilizar una inflación muy alta y otro de coordinación salarial permanente con inflación "media o moderada". La propuesta gira en torno a la constitución de un Consejo de Políticas de Ingresos y Laborales (COPYL) conformado por el Estado y los 10 actores empresariales y sindicales más grandes, que puede o no ser parte de un Consejo Económico y Social. Su objetivo es compensar dos déficits institucionales centrales que históricamente socavan la coordinación salarial en Argentina cuando se la compara con los países de tradición sindical institucionalizada: la ausencia de un sector exportador industrial que domine dentro del sindicalismo y guíe la moderación nominal, y la debilidad de las confederaciones sindicales y empresariales nacionales para disciplinar "hacia abajo".

# Introducción

Cerca de cumplir por primera vez en su historia 40 años ininterrumpidos de democracia, Argentina ha resuelto durante todos estos años varias asignaturas pendientes. El poder militar está hoy subordinado al poder civil y la política de defensa ha funcionado, en aspectos centrales, como política de Estado. El consenso sobre el respeto a los derechos humanos alcanza niveles inimaginados décadas atrás. La gran mayoría de las fuerzas políticas coinciden en repudiar la violencia como método. Existe un alto apoyo social a la democracia en un contexto en donde las libertades políticas vuelven a estar asediadas en varios países de América Latina. La ciencia y el Estado de bienestar —en particular su extensión de cobertura hacia el sector informal en la década de 2000— tienen un desarrollo que pone al país a la cabeza de la región. Ninguno de estos temas está, desde ya, “solucionado”, pero es indudable que nuestra democracia ha dado importantes saltos cualitativos.

Sin embargo, en lo que hace al gobierno del régimen macroeconómico general, el país no ha logrado consensos fundamentales. El péndulo entre distintos proyectos políticos se vio reflejado en modelos macroeconómicos que no han llegado a garantizar un crecimiento sustentable. Se han registrado planes de estabilización heterodoxos como el Austral a mediados de la década de 1980, esquemas de tipo de cambio fijo con endeudamiento externo en la década de 1990, estricto control de capitales e inflación creciente después de 2011 y fuertes ajustes de política monetaria en combinación con un veloz endeudamiento externo en 2016-2019. A partir de 2020 la crisis mundial provocada por la pandemia de COVID-19 agregó incertidumbre al escenario económico.

En el marco de esos trayectos pendulares, el artículo va a sostener que la política salarial y de ingreso —componente fundamental del régimen macro— ha estado sometida a vaivenes que potenciaron la inestabilidad económica. Creemos que existe un fuerte vínculo entre el péndulo en las estrategias económicas, la ausencia de una política de ingresos de largo plazo y efectiva por parte del Estado y la imposibilidad de combinar una macroeconomía estable con crecimiento. En otras palabras, el problema tiene tres aspectos generales: políticas macroeconómicas cambiantes, inexistencia de políticas de ingresos de largo plazo y crisis externas recurrentes. Una estrategia que no atienda a todos ellos a la vez estará condenada, tarde o temprano, al fracaso.

En suma, entendemos que la falta de un patrón de negociación colectiva salarial estable y efectivo en Argentina ha retroalimentado la inestabilidad macroeconómica. Simplificando, se podría indicar que desde la restauración de las paritarias libres en 1988, la negociación salarial entre sindicatos y cámaras empresarias sectoriales terminó unas veces en una puja nominal alcista en contextos de inflación creciente, como en 1988-1990 y en 2011-2015. Otras, en cambio, la negociación colectiva fue gran medida suprimida o vaciada en los hechos, ya sea por una política económica de tipo de cambio fijo, apertura indiscriminada y deflación que la congeló en la década de 1990, o por el ajuste de política monetaria y las tasas exorbitantes en el período 2016-2019. Solo en el período 2005-2010 se registró una etapa de negociación salarial relativamente virtuosa y activa, combinada con inflación moderada que, igualmente, demostró no ser sustentable en el largo plazo.

Por supuesto, hay diferencias empíricas sustanciales en la dinámica de gobiernos que, en el marco de las alianzas socioeconómicas y políticas que los sustentaron, quisieron potenciar la negociación salarial libre entre cámaras y sindicatos de actividad —como en el final del gobierno de Alfonsín y, con mucho mayor volumen, durante los gobiernos kirchneristas— con aquellos que buscaron restringirla —como en los gobiernos de Menem, la Alianza y el macrismo—. Dicho esto, *ningún gobierno consolidó una fórmula de negociación salarial estable*. Ante esta situación, la receta que recomienda la ortodoxia económica y la centroderecha política es conocida: el eje es que, en sí misma, la negociación salarial entre cámaras y un gremio único por sector es nociva porque da excesivo poder a los sindicatos, altera los equilibrios de mercado y induce al desempleo en el largo plazo. Por lo tanto, al modelo actual se opone un modelo desregulado, de negociación por empresa, donde la política monetaria —y

## Introducción

no la puja distributiva entre los actores socioeconómicos— es el principal determinante de la inflación, en un mundo de negociaciones salariales individuales y atomizadas.

Este trabajo propone una perspectiva radicalmente distinta: al modelo de negociación por sector o actividad en Argentina hay que mejorarlo, no suprimirlo. La clave de este salto cualitativo no es un secreto y está presente en todos los países donde el sindicato único por sector económico rige la negociación colectiva salarial, como Europa continental, nórdica, o el caso uruguayo en América Latina a partir de 2005: una política de ingresos estatal proactiva y la coordinación salarial intersectorial. Todos los países que tienen sindicatos sectoriales fuertes e inflación baja o moderada desde la segunda parte del siglo XX y en el siglo XXI —estén sometidos o no a una moneda común como el euro, enfatizen las exportaciones o el mercado interno— desarrollaron alguna instancia de acuerdo o coordinación de pautas o parámetros en la negociación salarial que excede a los sectores particulares e involucra a la mayoría de las actividades económicas. De hecho, Argentina es el único país del mundo que cuenta con una negociación sectorial potente en la que participan sindicatos de actividad monopólicos pero a la vez carece de cualquier mecanismo de coordinación salarial intersectorial.

Esa coordinación en el mundo tiene formas institucionales diversas como la “negociación modelada” o la “negociación central articulada” que vamos a analizar en este trabajo. Sin embargo, el punto central es que, en todos los casos, la negociación colectiva salarial no se deja librada al puro juego de los sectores, sino que es moldeada por parámetros generales discutidos con los actores sociales con alguna —mayor o menor según el caso— intervención del Estado.

**El punto central es que la negociación colectiva salarial no se deja librada al puro juego de los sectores, sino que es moldeada por parámetros generales discutidos con los actores sociales con alguna intervención del Estado.**

Por supuesto, en contextos de inflación alta esas instancias de coordinación mutan en arreglos y parámetros de precios y salarios muchos más formales, como los pactos o acuerdos sociales salariales del estilo Moncloa en España en 1978 o Israel 1985. La diferencia entre Acuerdo o Pacto Social —que esencialmente incluye senderos de precios y salarios por un período acotado de tiempo y en general forman parte de programas de estabilización— y coordinación salarial —que más bien exige parámetros comunes sobre salarios y condiciones de la negociación más permanentes en contextos de inflación moderada— es clave para entender la política salarial o de ingresos moderna. Hacia el final del trabajo elaboramos esta distinción y proponemos un esquema de cada una de estas estrategias para el contexto argentino.

El artículo, en suma, propone un salto cualitativo en el modelo de negociación salarial para la Argentina como aporte esencial para lograr una macroeconomía estable y una sociedad inclusiva. Creemos que la perspectiva de recuperación económica después de la peor etapa de la pandemia del coronavirus constituye un momento propicio para la instrumentación de esa nueva fórmula de política de ingresos. Ese modelo deberá tener características institucionales particulares que giren en torno a dos elementos centrales: a) política de ingresos estatal proactiva y b) coordinación salarial intersectorial. Por supuesto, será siempre favorecido por el peso de una coalición popular articulada con sindicatos fuertes. No obstante, como sucede en Europa continental y nórdica, el patrón estable de coordinación salarial deberá ser cada vez menos dependiente del desempeño electoral de esa coalición popular para convertirse en un eje estable de una macroeconomía ordenada que trascienda los gobiernos.

A su vez nuestra propuesta dialoga con investigaciones recientes en economía política argentina que apuntan a las recurrentes crisis externas como límite al crecimiento sostenido. Estos estudios convergen en rechazar el dilema “exportaciones agrarias vs. mercado interno” como estrategia exclusiva de desarrollo. Señalan la necesidad de un tipo de cambio que viabilice una salida exportadora pero, a la



vez, sea socialmente sustentable en términos de su impacto en las instituciones laborales y el salario real (Bril et al., 2020; Gerchunoff y Rapetti, 2016; ver también Cherkasky y Abeles, 2019). Creemos que una política de ingresos efectiva —que contribuya a evitar que salarios y precios se incrementen a mayor velocidad que el tipo de cambio nominal, para de este modo eludir crisis externas y devaluaciones abruptas— es clave para encontrar esa diagonal de política económica y productiva que necesita Argentina.

En la primera sección del trabajo revisamos las teorías macroeconómicas de la inflación y la necesidad de la política de ingresos a la luz del caso argentino. En la segunda parte resumimos la experiencia internacional de política de ingresos distinguiendo las nociones de Pacto Social y coordinación salarial como eje fundamental. En la tercera parte revisamos los antecedentes de políticas de ingresos en la Argentina en la última mitad del siglo XX, dominada por el unilateralismo y la suspensión —institucional o de hecho— de la negociación salarial libre, y en el siglo XXI caracterizado por la vigencia permanente y la práctica de la negociación colectiva por actividad. Finalmente, presentamos los trazos principales para un nuevo modelo de negociación colectiva para la Argentina que gire en torno a la noción de acuerdos sobre coordinación salarial y política de ingresos activa.

# 1. Macroeconomía y política de ingresos

## 1. 1. El crecimiento económico y el problema de la inflación

La inflación es uno de los temas más relevantes de la discusión económica de nuestro país. Luego de haber desaparecido del debate en la década de 1990, desde fines de la década de 2000 retornó a la agenda macroeconómica argentina. La vuelta de niveles de inflación por encima del 50% en 2019 acrecentaron las preocupaciones sobre la dinámica de los precios. Si bien a nivel internacional no se encuentra una correlación directa entre inflación y crecimiento (Easterly y Bruno, 1996), existe una discusión respecto a la relevancia de los niveles: no es indistinto si el análisis se hace en economías con niveles bajos, moderados o altos (Morra, 2014). Resulta evidente que en economías como la Argentina —en las que hubo dos episodios hiperinflacionarios y se evidenciaron largos períodos de inflación crónica— su efecto sobre el crecimiento y sobre otras variables económicas constituye un tema más relevante que en otros países.

A nivel macroeconómico, se pueden identificar una serie de efectos de la inflación alta. En primer lugar, incrementa la incertidumbre. Superados ciertos niveles, los aumentos de precios resultan engorrosos porque la dinámica se torna errática (Heymann, 1986). Hay frecuentes e intensos cambios de precios relativos que dificultan las previsiones sobre su nivel en el futuro. Esto aumenta los costos de transacción y renegociación. Los empresarios tienen dificultades para plantear senderos de producción y precios, y las familias, sus ingresos reales y sus gastos. Esta dinámica impacta en la demanda agregada y afecta el crecimiento.

En segundo lugar, la inflación alta, al estar relacionada con frecuentes cambios de precios relativos, impacta en la distribución del ingreso y de la riqueza (Frenkel, 1986). La dinámica de precios impone ganadores y perdedores, destacándose dentro de los últimos a quienes perciben ingresos fijos por un tiempo relativamente extenso —trabajadores en relación de dependencia, beneficiarios de planes sociales, entre otros—. Con su sostenimiento en el tiempo, estos efectos se acumulan y se acrecientan. Las consecuencias se tornan palpables en las diferencias de desempeño en términos de actividad, ingresos y rentabilidades de los diferentes sectores.

En tercer lugar, con el pasar del tiempo, la inflación alta impone cambios en los comportamientos de los agentes económicos (Heymann, 1986). Las empresas y personas tienen una tendencia a dolarizar sus carteras y huir de la moneda nacional, una mayor preferencia por la flexibilidad —lo cual *acorta* los horizontes de decisión, impactando negativamente sobre la inversión productiva— y por contratos más cortos —adoptando criterios de indexación completa o incompleta—. Esas adaptaciones de los comportamientos, en combinación con los frecuentes cambios de precios relativos, llevan a una retroalimentación de la puja distributiva y un aumento de la inflación.

En cuarto lugar, la inflación alta dificulta la estrategia de política cambiaria (Abeles, Pastrana y Toledo 2011). Con una dinámica de alza de precios prolongada en el tiempo, sostener el tipo de cambio nominal lleva a la apreciación cambiaria, lo que termina erosionando las propias bases de una posible estabilización. Bajo un escenario de inestabilidad del sector externo, la inflación impone el comportamiento de la política cambiaria, forzando a realizar sucesivas devaluaciones, en una dinámica que se torna más errática cuanto más alta e inestable sea la inflación.

## 1.2. Perspectivas macroeconómicas, política antiinflacionaria y salarios

### 1.2.1 Argentina y los enfoques predominantes

Dentro de los enfoques macroeconómicos de la inflación relevantes para nuestro estudio podemos distinguir el ortodoxo o neoclásico, el poskeynesiano y el estructuralista —del cual rescatamos tanto la versión tradicional latinoamericana como la europea escandinava.

La perspectiva neoclásica relaciona la inflación con el exceso de demanda agregada (Snowdon y Vane, 2006). La oferta agregada es autónoma de la demanda, por lo que los desequilibrios tienden a corregirse automáticamente vía precios. Es así como la inflación es explicada esencialmente por un exceso de la demanda por sobre la oferta. En la versión de la curva de Phillips, la inflación se relaciona con un mercado de trabajo “sobrecalentado”, por lo que el exceso de demanda se da en paralelo a mayores reclamos salariales. La política antiinflacionaria debe tener un componente de control sobre la demanda agregada y el nivel de desempleo. Este control puede plantearse desde el aspecto monetario —si la causa está relacionada con una excesiva emisión monetaria por parte del Banco Central—, desde el fiscal —ante la existencia de un déficit fiscal ocasionado por un gasto público excesivo— o desde ambos —si estamos en un caso de financiamiento puramente monetario del déficit fiscal—. Es decir, la política antiinflacionaria tendrá componentes de ajuste monetario, fiscal o una combinación de ambos. En la versión más moderna, la de las Metas de Inflación (Bernanke y Mishkin, 1997), el control del nivel de precios se da a partir de dos componentes centrales: la tasa de interés de política monetaria y el alineamiento de expectativas en torno a una meta creíble. Esta visión toma como causa de la inflación —además de los factores relacionados con el exceso de demanda— el rol de las expectativas y los anuncios de la autoridad monetaria, por lo que la interacción entre el sector público y el privado adquiere relevancia a la hora de analizar la dinámica de los precios.

Dentro de los enfoques heterodoxos se destacan los autores poskeynesianos. Esta visión resalta el rol de los costos y la puja distributiva en la dinámica inflacionaria, que puede ser independiente de la dinámica de la demanda agregada (Lavoie, 1992). La evolución de los salarios y la productividad laboral en conjunto con las aspiraciones de los distintos grupos sociales, especialmente empresarios y trabajadores, impactan en la inflación a partir de las inconsistencias entre ellas. Las mayores aspiraciones de un grupo social de aumentar su participación en el ingreso se ven traducidas en dinámicas nominales incongruentes con la economía real y por lo tanto, en un escenario con mayor inflación.

Si bien esta interpretación suele relacionarse con “reclamos salariales excesivos”, en realidad puede desencadenarse por “discordancias en la distribución del ingreso” desde cualquiera de los grupos sociales que participan del proceso productivo. La política antiinflacionaria derivada de este enfoque en general incluye el establecimiento de acuerdos de precios y salarios (Arestis y Sawyer, 2013) en los cuales puedan canalizarse las demandas de los grupos sociales para bajar la conflictividad y moderar la puja nominal. Al alinear las aspiraciones sociales con el desempeño del proceso productivo, se evita que la puja distributiva se manifieste en una mayor inflación. En las versiones de este esquema para economías abiertas también suelen incluirse las variaciones del tipo cambio y, para Argentina, las tarifas de servicios públicos (Frenkel, 1986). Por lo tanto, las devaluaciones y la evolución acelerada o desacelerada de los precios de los servicios cumplen un rol en el desenvolvimiento de la inflación. Junto con estos factores, las políticas de estabilización tienen que complementarse con el establecimiento de anclas nominales vinculadas al tipo de cambio y las tarifas.

La inercia inflacionaria, es decir, el ajuste de los precios sobre la base de la inflación pasada, constituye otro rasgo central especialmente en países con inflación crónica. Esto es compartido tanto por los autores poskeynesianos y estructuralistas, como por los enfoques basados en la curva de Phillips aceleracionista y las metas de inflación (Snowdon y Vane, 2006). La inercia dota a la inflación de un carácter autónomo, independiente de las políticas fiscales y monetarias que se adopten. Este fenómeno ha sido trabajado intensamente en la década de 1980 en los análisis de las dinámicas de las economías latinoamericanas (Frenkel, 1986). Esa literatura destaca un punto fundamental para economías con inflación crónica: la necesidad de incluir componentes de desindexación para contratos, salarios y tarifas en el menú de política antiinflacionaria.

Por último, en la visión estructuralista latinoamericana, la inflación está relacionada a los estrangulamientos o cuellos de botella a nivel productivo vinculados al proceso de crecimiento económico (Olivera, 1965). La escasez de productos clave implica aumentos de los precios relativos de estos productos que —en un contexto de inflexibilidad de precios a la baja y mecanismos de propagación como una política monetaria pasiva o los incrementos de salarios— derivan en un proceso inflacionario (Sunkel, 1958). En muchos casos, estas dinámicas se dan en el marco de la restricción externa: las dificultades en el crecimiento tienen un correlato con la escasez de divisas y se manifiestan en devaluación y estanflación. Al igual que en los argumentos poskeynesianos, la inflación no está vinculada a lo “nominal” sino a causas más “profundas”. De ahí que la política antiinflacionaria de ajuste sea inefectiva y vuelven a jugar aspectos como la política comercial, industrial y de ingresos.

En términos similares, para el estructuralismo europeo, los diferenciales de productividad y la distinta formación de precios y salarios en los sectores de la economía afectan los niveles de precios. En el modelo de Aukrust se supone la existencia de dos sectores: uno transable —expuesto a la competencia internacional— y otro no transable —con predominio de los servicios— (Elvander, 1973; Frisch, 1977). Los salarios en el primer sector se determinan por la productividad, el tipo de cambio y los precios internacionales —inflación importada— y en el segundo, por una pauta imitativa —su evolución está vinculada a los salarios en el sector competitivo—. En caso de que alguno de estos factores aumenten —por ejemplo, incremento de precios internacionales, devaluación—, se produce un incremento en los salarios de dicho sector y generalizadamente también en los precios de los bienes no transables a través de la pauta imitativa —solidaridad salarial—. Además, dado que en estos casos la productividad en el sector transable evoluciona de forma más dinámica que en el no transable, aumentan los costos laborales de los servicios. En suma, en estos modelos destacan la importancia de los diferenciales de productividad, los mecanismos de transmisión de la inflación importada y de la forma en que se determinan los salarios.

En el mismo sentido, Garret y Way (1999) comparan el desempeño macroeconómico de los países nórdicos con Alemania y Austria. Destacan la importancia de las dinámicas salariales en los servicios vis a vis los sectores expuestos a la competencia internacional. La falta de incentivos para restringir los aumentos salariales en los primeros determina un mayor empuje de los salarios por encima de la

productividad, impulsa los costos unitarios en el sector transable y genera desempleo por la pérdida de competitividad. Por ende, será determinante si el liderazgo en las negociaciones salariales es ejercido por los servicios no transables o por la industria sujeta a la competencia internacional. En otras palabras, las distorsiones sectoriales de precios entre sectores transables y no transables se pueden dar en cualquier dirección dada la coyuntura.

¿Qué nos dice este breve resumen sobre los enfoques macroeconómicos para entender la inflación y la cuestión salarial en la Argentina actual? Naturalmente no se trata de elegir “una sola” perspectiva que se aplique al caso. Entendemos que el establecimiento abrupto de un régimen de metas de inflación tiene grandes dificultades para estabilizar situaciones de alta inflación en un país como Argentina —la experiencia durante el gobierno de Cambiemos 2016-2019 es elocuente en ese sentido (Beltrani, 2019; Libman y Palazzo, 2020). En otras palabras, la inflación en Argentina tiene un componente innegable de “costos” que se relaciona directamente con los niveles de puja distributiva, tarifas de servicios públicos y oscilaciones del tipo de cambio. Esto no quiere decir que las políticas monetarias y fiscales no tengan impacto en la inflación o que el establecimiento efectivo de metas no pueda contribuir a la certidumbre sobre los precios, en particular en situaciones de inflación baja o controlada (García-Solanas y Torrejón-Flores, 2012). Más bien, apuntamos a que las estrategias que se limitan a ajustes monetarios y fiscales son socialmente costosas y poco efectivas si la inflación tiene niveles consistentemente altos —más del 25% anual— y un carácter inercial. Por ello los mecanismos de la curva de Phillips no surten el efecto planteado en los modelos típicos referidos a la experiencia de los países centrales.

A la vez, junto con los costos que impactan desde el lado de la oferta, en un marco de inflación inercial, la dinámica estructural o sectorial es central en un país como la Argentina: los problemas del sector externo y los saltos devaluatorios son clave para entender los procesos inflacionarios, así como las diferentes dinámicas sectoriales —en particular el rol de determinados sectores no transables, como transporte, en la demanda salarial—. Los procesos de puja de ingresos a partir del salto en los precios relativos —generalmente asociados a una devaluación— se relacionan con la capacidad de demanda sindical en las negociaciones salariales en nuestro país y con el vínculo estrecho que suele tener —aunque no necesariamente *debe tener*— el tipo de cambio real, el salario en dólares y el salario real. En este sentido, cuando *la inflación de costos* y la dinámica estructural son relevantes, la política de ingresos articulada desde el Estado juega un rol esencial.

### 1.2.2 El rol de la política de ingresos

Tomando en consideración las causas de la inflación, desde un enfoque heterodoxo que presta atención a la vez a los costos y las dinámicas estructurales-sectoriales, pasaremos a revisar las principales justificaciones para la utilización de la política de ingresos (considerando Abeles, Pastrana y Toledo, 2011)<sup>1</sup>. Entendemos por políticas de ingresos a aquellas iniciativas del Estado que apuntan a moldear en forma proactiva el nivel salarial en los ámbitos público y privado. Como veremos, éstas pueden ser más unilaterales —impuestas por el Estado— o consensuadas con los actores empresariales y sindicales. Las primeras toman forma generalmente bajo gobiernos no democráticos o en períodos de crisis macroeconómicas agudas; las segundas en cambio son más propias de los regímenes democráticos consolidados.

En primer lugar, las políticas de ingresos buscan minimizar el efecto de las políticas de ajuste ortodoxo sobre el bienestar ya que frecuentemente implican una disminución gradual en el ritmo de aumento de los salarios nominales. Si bien en muchos casos están asociadas a su sesgo regresivo, el efecto sobre el salario real no está claro. De hecho, este puede ser positivo, en particular si se instrumentan

<sup>1</sup> Estos eventos estuvieron a su vez asociados a hechos puntuales, tales como la crisis del petróleo en la década del setenta, la crisis de las puntocom en la década de 2000 o la crisis financiera sub-prime de 2008.

en el marco de otras políticas con carácter progresivo —como el fortalecimiento del Estado de bienestar— o en conjunto a políticas macroeconómicas con anclas nominales que logran estabilizar rápidamente los precios —i. e. planes de estabilización—.

En segundo lugar, las políticas antiinflacionarias basadas únicamente en el ajuste monetario o fiscal mostraron ser inefectivas en variadas experiencias, proclives a la acumulación de desequilibrios y sumamente costosas en términos del bienestar. La necesidad de políticas complementarias a las tradicionales es un aspecto reconocido hasta por sectores de la ortodoxia, dado que la inercia es un factor incorporado en todos los enfoques y que difícilmente pueda ser atacado simplemente con políticas de ajuste (Abeles, Pastrana y Toledo, 2011).

En tercer lugar, las políticas de ingresos atacan directamente la inercia inflacionaria, evitan dinámicas de espiralización así como la adopción de prácticas asociadas a la inflación alta —en particular la indexación de contratos, en el último tiempo en Argentina expresadas con “cláusulas gatillo” y reaperturas “cortas”<sup>2</sup> en la negociación salarial sectorial—. Finalmente, las políticas de ingresos contribuyen a la administración monetaria-cambiaria, afectada por la inflación alta. La persistencia de una dinámica nominal elevada dificulta la administración cambiaria dado que pone en la disyuntiva al Banco Central de apreciar el tipo de cambio real para impulsar una desaceleración paulatina de la inflación o devaluar nominalmente para preservar la competitividad externa, lo cual puede poner en jaque la estabilidad por el impacto en los precios y en la distribución del ingreso, retroalimentando el proceso inflacionario. Por ende, la política de ingresos no sólo afecta a la nominalidad en general, sino que aporta a mejorar la administración de la disputa entre la competitividad de la economía —entendida a partir del nivel de tipo de cambio real— y la dinámica del salario real. Esta tensión afectó la dinámica de los regímenes macroeconómicos tanto en gobiernos populares como de orientación económica más liberal, ya sea en los clásicos ciclos *stop and go* (O'Donnell, 1977) como en épocas más recientes (Gerchunoff y Rappetti, 2016; Brill, 2018). En otras palabras, la política de ingresos es clave para ayudar a arbitrar y contener las oscilaciones violentas del tipo de cambio y la tensión entre el salario nominal, real y en dólares.

En suma, los argumentos más sólidos que justifican la política de ingresos como herramienta antiinflacionaria son: evitar el efecto sobre el bienestar asociado a las políticas de ajuste monetario y fiscal, el aumento en la efectividad en contener la inflación, atacar la inercia y los mecanismos de indexación en contratos privados y en salarios y contribuir a la estabilidad del régimen monetario-cambiario.

## 2. Las bases institucionales de la política de ingresos: pactos sociales y coordinación

Más arriba definimos la política de ingresos como aquella iniciativa mediante la cual el Estado busca orientar en forma más o menos proactiva el nivel de los salarios en los ámbitos público y privado. Sostuvimos que es un elemento clave en el esquema macroeconómico de las estrategias antiinflacionarias, especialmente desde una perspectiva heterodoxa y estructuralista. A su vez, las dividimos entre *unilaterales* y *consensuadas*. Como veremos en la próxima sección, nuestro país registra más experiencias de aplicación en las primeras que en las segundas, en el marco de contextos de emergencia o bajo gobiernos autoritarios que buscaron disciplinar a los asalariados. En esta sección nos referimos esencialmente a las segundas, esto es, a la variedad de políticas de ingresos que implican algún grado de concertación con los actores económicos empresariales y sindicales.

<sup>2</sup> Las “cláusulas gatillo” refieren al ajuste automático por inflación pasada que se incluye en los convenios colectivos. Reaperturas cortas alude a restablecer las negociaciones antes del final formal de los convenios en contextos de inflación alta.

Dentro de las políticas de ingresos concertadas, la distinción más importante refiere a las nociones de Pacto o Acuerdo Social y a los mecanismos más generales de coordinación salarial intersectorial que existen en los países que tienen negociación colectiva por actividad centralizada a nivel nacional y sindicatos relativamente fuertes. Nos referimos a los países del norte de Europa continental —Países Bajos, Austria, Alemania— y Escandinavia y, en América Latina, sólo a Uruguay (Ver Figura 1).

## 2.1 Pactos sociales

Los pactos sociales son acuerdos formales entre Estado, sindicatos y empresarios, firmados por un cierto período de tiempo —generalmente no mayor a un año— que a) suelen incluir la participación activa no sólo de los actores socioeconómicos de cúpula —o sea, sindicatos y empresarios a nivel nacional-confederal— sino también de partidos y líderes políticos —en especial aquellos en el gobierno— b) pueden tener contenidos salariales explícitos —pauta o número— o diseñar la fórmula en base a la cual se van a discutir salarios, a la vez que incluyen acuerdos sobre senderos de precios y otras medidas de política pública en áreas sociales, impuestos o tarifas de servicios públicos; c) para los casos en que los Pactos Sociales están asociados a la estabilización macroeconómica en general, suspenden temporalmente la negociación salarial en niveles inferiores —ya sea sector o empresa—. Según los contextos, los pactos sociales se pueden clasificar como más “expansivos” o más “defensivos”.

### La política de ingresos tripartita en el mundo contemporáneo

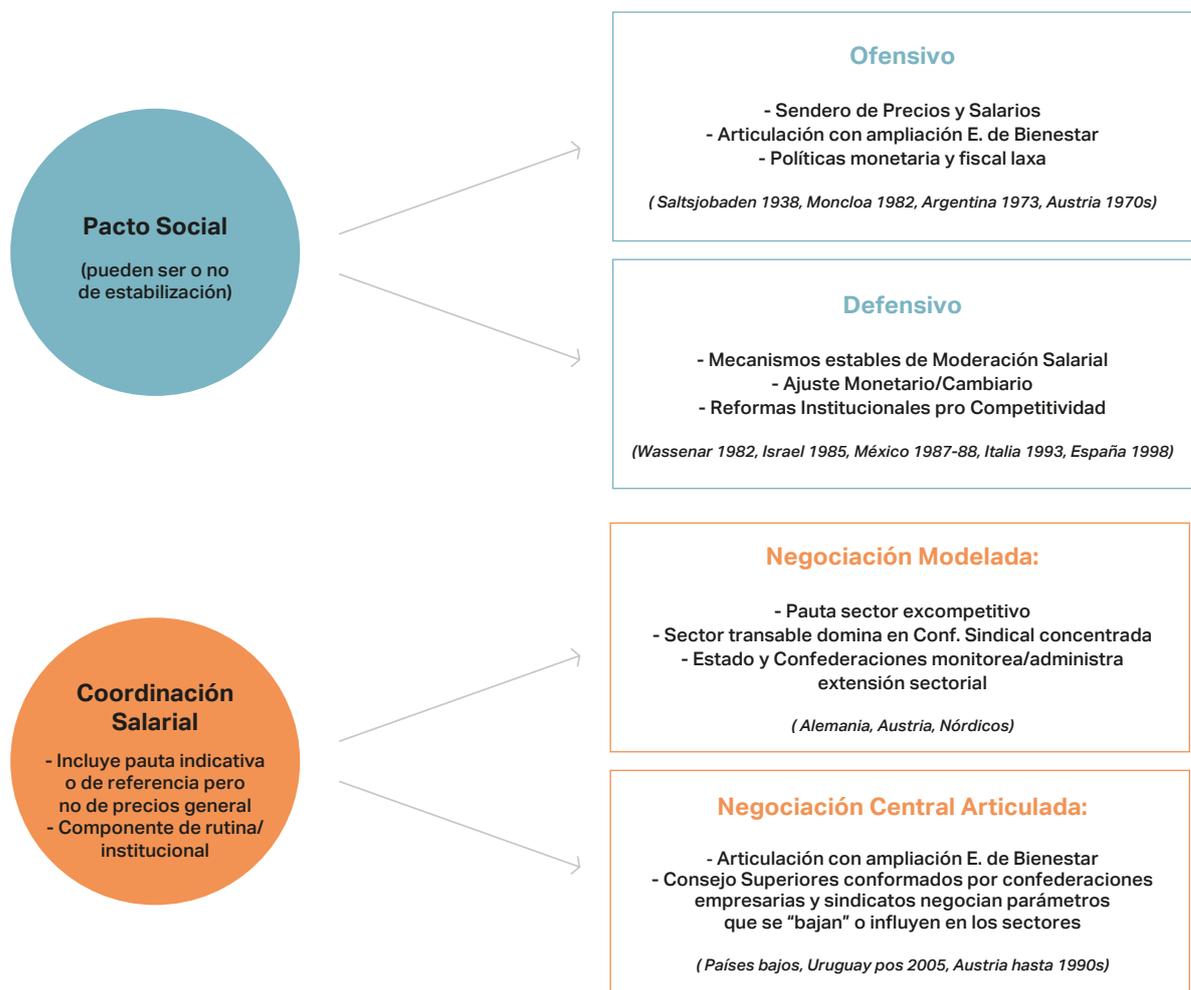


Figura 1

### 2.1.1. Pactos sociales expansivos

Son propios de la etapa más keynesiana del capitalismo de posguerra. En general, se trata de pactos entre organizaciones de trabajo, capital y gobierno que buscan moderar la inflación o eventuales presiones a la devaluación por pérdida de competitividad en contextos de crecimiento económico relativamente alto y políticas monetarias o fiscales más expansivas. Los países escandinavos fueron pioneros en este tipo de acuerdos —quizás el más famoso sea el pacto tripartito de Saltsjöbaden en Suecia en 1937, que creó las bases del Estado de bienestar sueco—. Los grandes acuerdos salariales en la Europa continental de posguerra entre partidos socialdemócratas y sindicatos afines en los llamados arreglos neocorporativos (Cameron, 1984), o el Pacto de la Moncloa en España de 1977, también entrarían en esta categoría. Buscan *moderar* el crecimiento y la inflación por una vía alternativa al ajuste de política monetaria y fiscal. Los sindicatos aceptan restringir el crecimiento del salario real y obtienen a cambio compensaciones vía políticas de bienestar o sociales que son menos inflacionarias —como asignaciones familiares o jubilaciones— o apoyo organizacional —como el manejo de subsidios de desempleo, servicios sociales y de capacitación—. Los sindicatos también ganan eventualmente con la creación de empleo y baja en la inflación para negociar mejoras reales. Los empresarios obtienen paz laboral, previsibilidad en la pauta salarial, competitividad en el sector exportador gracias a la moderación nominal y protección de la propiedad privada en momentos de ascenso o poder del movimiento sindical.

### 2.1.2 Pactos sociales defensivos

Surgen esencialmente a partir de las décadas de 1980 y 1990 en el período de ajuste monetario y fiscal, con el ascenso de la globalización y la desregulación financiera mundial (ver Hassel, 2003; Baccaro y Simone, 2008; Avdagic et al., 2011). En Europa, este tipo de pactos en gran medida acompañó el proceso de integración monetaria y la entrada en vigor del euro. Se suelen dar en contextos de crecimiento bajo o recesión. Incluyen una moderación más estricta del salario nominal —y eventualmente real— que en los pactos sociales expansivos, reformas en los sistemas de jubilación y medidas de reforma laboral consensuadas con sindicatos —especialmente vía contratos temporales y descentralización de algunos contenidos de la negociación laboral hacia la empresa—. Los sindicatos obtienen influencia en la formulación de políticas, pisos mínimos en los salarios y las jubilaciones, protección del derecho colectivo del trabajo o apoyos organizacionales —por ejemplo, en el caso italiano de la década de 1990, el fortalecimiento de los comités de empresa y representación sindical en la fábrica—. Los críticos de estos acuerdos en Europa sostienen que buscan hacer el neoliberalismo viable o digerible para los actores sociales —especialmente los trabajadores—. Los defensores —entre ellos numerosos sindicatos— sostienen que es una alternativa preferible al ajuste unilateral que se impulsa desde el BCE (Banco Central Europeo), copado en gran medida por cuadros liberales. Ejemplos de pactos de tipo defensivo son Wassenaar en Holanda en 1982, los Pactos de Navidad en Italia en 1998 y de Toledo en España en 1998 —este último sirvió para concertar reformas de pensiones y gasto público y viabilizar la entrada al euro—. En los casos de Italia y Holanda se estructuraron formas de negociación salarial articuladas, consistentes en bandas o intervalos salariales acordados en consejos tripartitos a nivel de cúpula que luego se “bajan” a los sectores de actividad (Visser, 1998). En cuanto a los pactos de estabilización en contextos de alta inflación con características defensivas, es decir, con inclusión sindical pero importantes ajustes monetario y fiscal y contención salarial, se pueden citar el Pacto de Solidaridad en México en 1987-1990 —aunque en un contexto semidemocrático— o el Pacto Social israelí de 1985 (Kaufman *et al.*, 1994; Mandelkern y Shalev, 2010).

### 2.1.3 Experiencias de pactos sociales y la Argentina de hoy

Un acuerdo social puede contener elementos más expansivos o defensivos según el contexto y el punto de vista de los sindicatos. En términos generales, los pactos sociales —especialmente aquellos que contienen elementos de estabilización inflacionaria— tienen algunas características que nos

interesa resaltar para pensar el caso argentino. Primero, dada la restricción voluntaria de demandas sindicales en pos del control de la inflación, los pactos de estabilización, en general, se firman bajo gobiernos de base popular o sindical o con una gran influencia de partidos socialdemócratas o nacional populares —por ejemplo, Israel 1985 o México 1988— dado que son los únicos capaces de garantizar a los sectores populares eventuales beneficios a cambio de la restricción en la conflictividad y en las demandas salariales de corto plazo<sup>3</sup>. Segundo, a diferencia de los mecanismos más generales de coordinación salarial que analizamos abajo, los pactos sociales de estabilización en situaciones de alta inflación —como Moncloa 1977, Israel 1985 o México 1988— incluyen senderos no solo de salarios, sino también de tarifas de servicios y de los precios principales de la economía, es decir, entrañan una importante capacidad estatal para controlar su cumplimiento e implementación. Esto nos lleva a un tercer aspecto clave: a diferencia de los modelos de coordinación salarial intersectoriales estables que analizaremos, son impulsados centralmente por actores políticos más que socioeconómicos. Se dan generalmente al *inicio* de mandatos con amplia legitimidad electoral —por ejemplo, Pacto Social de 1973 con Perón, o Moncloa 1977— y, además del rol central de los partidos populares, suelen contar con el aval de grandes coaliciones o apoyos multipartidarios —por ejemplo, Moncloa 1977 o Israel 1985—. En contextos democráticos y dada la dinámica de presión de los actores sociales y la competencia electoral, no suelen durar más allá de un año en sus efectos y formato inicial de estabilización política y económica.

## 2.2 Las modalidades de coordinación salarial

Todas las democracias modernas que tienen una negociación salarial sectorial o de actividad centralizada y efectiva que impacta directamente en la macroeconomía —es decir donde las cúpulas sindicales y empresarias negocian convenios a nivel país para una gran cantidad de trabajadores de comercio, bancarios, construcción etc.— cuentan con instancias de coordinación salarial intersectoriales. La crisis de los modelos keynesianos y el auge de la internacionalización económica —que en los países del euro terminó con el control nacional de la política monetaria y cambiaria— socavaron las negociaciones “neocorporativas”, donde los parámetros salariales generales de la economía se decidían directamente en una negociación entre el Estado y las confederaciones sindicales y empresarias nacionales. Así, lo que la economía política denomina “modelos coordinados” (Hall y Soskice, 2001) en Europa continental —Países Bajos, Austria, Alemania— y nórdica viene a reemplazar a los viejos pactos salariales más centralizados.

Crucialmente, estos cambios no implicaron la mercantilización de la negociación salarial en estos países, sino el surgimiento de nuevas formas de coordinación de la política de ingresos. En otras palabras, en esta etapa de internacionalización económica, la negociación salarial en los casos mencionados no se deja librada al arbitrio de cada sector económico. En la actualidad podemos distinguir dos mecanismos generales de coordinación salarial: la “negociación modelada”<sup>4</sup> y la “negociación central articulada”.

### 2.2.1. Negociación modelada

Este formato es el que predomina en los países del norte de Europa continental —Alemania, Austria— y escandinavos —Dinamarca, Suecia, Noruega y Finlandia—, todos con una tradición socialdemócrata de sindicatos fuertes. En la negociación modelada de los países nórdicos, al inicio de cada ronda se reúnen mediadores del Estado —en el caso de Suecia existe una agencia estatal, la Oficina Nacional de Mediación, con competencia formal en política salarial— y los líderes sindicales y empresariales del sector de la industria metalúrgica exportadora. Los mediadores estatales y los agentes

<sup>3</sup> Más en general, la literatura de economía política es clara en cuanto a que todas las formas de coordinación salarial nacional o intersectorial son más probables bajo administraciones de izquierda o base popular-sindical, donde es racional para los sindicatos moderarse ya que pueden esperar que el gobierno los compense y controle el *free-riding* de los empresarios, ver Cameron (1984) y Lange and Garrett (1985) para visiones clásicas.

<sup>4</sup> Conocida en la literatura internacional como *pattern bargaining*.

sociales elaboran una propuesta con base en criterios tecnocráticos que se sopesan con los intereses de los actores. Allí acuerdan una pauta de aumento que contempla la macroeconomía en general, que no es tan alta como podría permitir la productividad del sector industrial exportador pero a la vez tiende a empujar los salarios en los sectores económicos de servicios más débiles y también orienta los salarios estatales. Después, el mediador del Estado se encarga de replicar esa pauta, primero en todo el sector manufacturero y después en el resto de la economía. El proceso es ayudado por las confederaciones empresarias y sindicales nacionales que “monitorean” la negociación de los sectores desde arriba.

En suma, la negociación de los sectores “es libre”, pero el rol del Estado y las confederaciones es central (Ibsen, 2016; Dolvik y Marginson, 2018). Los sindicatos ganan igualdad salarial e incidencia en la puja distributiva, los empresarios obtienen paz laboral —las huelgas en estos países son esporádicas pero pueden ser muy duras— y contención salarial —es decir, competitividad— en el sector exportador. En el modelo de negociación modelada, el rol del Estado es central, en primer lugar al establecer el marco institucional general que privilegia los convenios de sector o actividad sobre la negociación de empresa, sancionando regulatoriamente o de hecho al sindicato único por sector y regulando el despido sin causa que fortalece a los sindicatos. Sin embargo, su intervención directa en la determinación salarial varía según país. En Alemania y Austria el Estado está detrás de escena como mediador solo en casos de conflicto o de inestabilidad económica. En Suecia no solo incide desde una perspectiva técnica en el parámetro general inicial sino que también tiene derecho a trasladar la discusión de esa pauta a los sectores no organizados sindicalmente. En Dinamarca la prerrogativa es aún mayor: el Estado extiende la pauta original del sector exportador a los sectores que juzga necesario y obliga a los actores sociales votar por sí o por no el parámetro modelo.

### 2.2.2 Negociación central articulada

El segundo modelo contemporáneo de coordinación salarial puede denominarse negociación central articulada. Sus características varían según el país y el momento histórico aún más que la negociación modelada. Sin embargo, muestra una serie de elementos centrales. Primero, el Estado organiza institucionalmente un ámbito de concertación salarial nacional donde los actores discuten parámetros salariales, características y organización de la negociación salarial y condiciones laborales, pero esta instancia *no* determina directamente el número o la pauta de salario. Segundo, esos parámetros salariales y no salariales luego se “bajan” o articulan para influir los niveles inferiores de negociación, especialmente en el sector de actividad y en ocasiones también en el de la empresa. Significativamente, si bien los parámetros salariales discutidos a nivel nacional no son obligatorios para la negociación inferior, en los hechos se constituyen en referencias para la discusión sectorial y la influyen sustancialmente. Finalmente, el ámbito superior suele incidir en la *organización* de la negociación, esto es, decide en las discusiones de encuadramiento sectorial de las partes y media en los conflictos en niveles inferiores. En estos casos, en los hechos, el ámbito superior de la concertación salarial y de organización de la negociación se constituye en un órgano de gobernanza de las relaciones industriales.

Ejemplos de modelos de negociación central articulada se encuentran en los Países Bajos especialmente a partir de los acuerdos de Wassenaar y Nueva Dirección en las décadas de 1980 y 1990 (Visser, 1998) —donde acuerdos centralizados reorganizaron la negociación salarial y establecieron parámetros generales para negociaciones inferiores— o en la Comisión Paritaria austríaca de posguerra —donde Estado y cúpulas empresariales y sindicales monitoreaban y, en los hechos, daban luz verde a los convenios de actividad— antes de que el modelo austríaco mute en negociación modelada. Mucho más cerca, el Consejo Superior Tripartito en Uruguay es una instancia de negociación nacional donde el gobierno presenta en cada ronda las pautas salariales a los actores de cúpula empresariales y sindicales que después son “bajadas” y se constituyen en parámetros centrales de la negociación de actividad entre los actores sociales (Etchemendy, 2019). A su vez el Consejo Superior Tripartito media en los conflictos sectoriales, puede autorizar “descuelgues” del convenio de actividad general en casos de crisis y decide en las disputas de encuadramiento de sectores.



### 2.2.3. Coordinación salarial en la globalización y el caso argentino

El punto central que queremos destacar aquí es que con la internacionalización económica las formas de coordinación intersectorial arbitradas por el Estado —y el consiguiente desplazamiento del mercado en política de ingresos— persistieron y aumentaron su importancia, no se retrajeron. Ciertamente, en los casos europeos, el euro —y su contracara, la desnacionalización de las políticas monetaria y cambiaria— ha restringido el espacio de negociación a los sindicatos. El objetivo general de los mecanismos de coordinación salarial es administrar las expectativas nominales de salario —en conjunto con el manejo de la política monetaria en los países fuera del euro o bajo los parámetros del BCE en los países del euro—, contribuyendo a contener la inflación, preservando o aumentando, en la medida de lo posible, el salario real. A diferencia de los pactos sociales que tienen un límite temporal, los modelos de coordinación salarial apuntan a un manejo más estable y rutinizado de las expectativas de inflación. Por supuesto, en la posguerra europea, si pensamos en Suecia o en el modelo austro-keynesiano de la década de 1970, la coordinación incluía moderación —pero crecimiento real— del salario y gasto social masivo. Desde el año 2000, la coordinación salarial agregada se usa esencialmente para lograr competitividad y moderación nominal —y real— de salarios en contextos más restrictivos —de allí el “éxito” económico exportador de los países del euro del norte (Holanda, Austria, Alemania y Escandinavia) frente a los del sur—.

**Argentina es el único país del mundo que cuenta con una negociación de actividad o sector densa y potente que no es complementada con ninguna instancia de coordinación intersectorial.**

Como elaboramos más abajo, Argentina es en los hechos el único país del mundo que cuenta con una negociación de actividad o sector densa y potente que no es complementada con ninguna instancia de coordinación intersectorial. Ni la negociación modelada —imposible de aplicar en Argentina, como veremos— ni la negociación central articulada se han desarrollado. En las secciones siguientes repasamos los antecedentes de pacto social y coordinación débil en la Argentina para después explorar las bases de una reforma institucional que contribuya a combinar la negociación salarial con una macroeconomía estable.

## 3. Política de ingresos en Argentina

### 3.1. Las políticas de ingresos hasta la década de 2000

Argentina tiene una experiencia variada en políticas de ingresos unilaterales en la segunda mitad del siglo XX y menor en cuanto a pactos sociales o esquemas institucionales consensuados de larga duración. Esto marca una diferencia clave con los países centrales. Una característica compartida con otros países de Latinoamérica es la implementación de planes antiinflacionarios heterodoxos que atacaron el carácter inercial de la inflación y que tuvieron un componente de ingresos. Las políticas salariales formales tuvieron dos características salientes. En primer lugar, la corta duración. La sucesión de interrupciones institucionales en el proceso de consolidación del Estado de bienestar en Argentina impidió la consecución de políticas salariales sostenidas en el tiempo. De hecho, la puja distributiva que acompañó el proceso de industrialización en los años de oro del capitalismo protegido fue acompañada frecuentemente con la prohibición o limitación de la actividad sindical y la interrupción de la negociación colectiva.

Un segundo aspecto clave es el tipo de políticas de ingresos implementadas. Dentro de las políticas de ingresos “acordadas o consensuadas” antes del año 2000 encontramos en la historia argentina sólo un ejemplo: el Pacto Social de 1973 que, si bien fue inicialmente exitoso para contener la inflación, terminó devorado por la polarización política y la crisis del petróleo (Fiszbein y Rougier, 2006; Torre, 2004). El resto de las políticas de ingresos en la segunda parte del siglo XX fueron llevadas desde el Estado hacia los actores, es decir, no fueron fruto de un trabajo en conjunto. El grado de regulación del mercado de trabajo, la centralidad del Estado y el desacuerdo entre los actores sociales indujeron políticas rígidas —como los congelamientos o controles— con frecuentes resistencias (Abeles, Pastrana y Toledo, 2012). La “centralidad estatal” implicó que las políticas salariales se perciban como una imposición y se miren con desconfianza por parte de los actores sindicales. Los antecedentes refuerzan esta idea: gobiernos autoritarios o de tinte neoliberal han utilizado este tipo de políticas —vía la suspensión de la negociación colectiva— como vehículo para la convalidación de la caída del poder adquisitivo del salario. Al no ser fruto de un acuerdo, los actores no internalizan las ventajas y desventajas. Si la política de ingresos comienza a mostrar dificultades en su implementación, los actores no tienen un “acuerdo que romper” sino “una política a la que enfrentarse”, lo cual induce al conflicto y al sostenimiento de la situación de inestabilidad. El carácter unilateral fue compartido tanto por gobiernos autoritarios como por democracias, por ejemplo, los congelamientos salariales en el marco de paquetes antiinflacionarios heterodoxos como el Plan Krieger Vasena de Onganía en 1967 o el Plan Austral de Alfonsín en 1985. Ambas experiencias compartieron su carácter unilateral en el marco de un plan de estabilización pero difirieron en el impacto sobre los salarios reales; el segundo fue expansivo y el primero, regresivo (De Pablo, 1975; Damill y Suriano, 2005).

En síntesis, las políticas de ingresos en Argentina hasta la década de 2000 se caracterizan por ser implementadas en contextos de “emergencia nacional” —frecuentemente asociados a la alta inflación—, por gobiernos autoritarios o democráticos, en el marco de políticas más generales —como los planes antiinflacionarios—, y fueron en general más unilaterales que fruto de algún tipo acuerdo social. Al ser utilizadas como vehículos de contención de las demandas laborales, tuvieron un carácter más rígido y menos laxo —controles y congelamiento en lugar de “senderos” de salarios y precios— que en otras experiencias más acuerdistas en el mundo. Además, en el marco de la suspensión o prohibición de la negociación colectiva —y no de su centralización en pactos de cúpula como en las experiencias europeas—, las políticas de ingresos fueron utilizadas como herramientas de disciplinamiento social. Estas características subrayan la falta de práctica histórica en políticas de ingresos consensuadas, la falta de “internalización” por parte de los actores sociales y la resistencia que en general provocan los intentos de centralización de los parámetros salariales aun en situaciones de alta inflación.

### 3.2. Contexto macroeconómico y política salarial en el siglo XXI: paritarias ininterrumpidas, coordinación débil (2005-2015) e indexación incompleta (2016-2019)

Durante la década de 1990, la imposición de criterios de productividad por decreto, la ausencia de inflación y la apreciación cambiaria que presionaba sobre los costos socavaron la negociación colectiva salarial de actividad. Los sindicatos, a la defensiva, en general prefirieron no abrir las paritarias por sector, proteger los aportes a la organización vía la ultraactividad y, a lo sumo, lograr mejoras por fuera del salario de convenio (Etchemendy, 2015). Así, la novedad central del nuevo siglo en perspectiva histórica, a veces olvidada o no enfatizada lo suficiente, es la vigencia irrestricta y práctica de la negociación salarial por sector. En efecto, el tipo de cambio en sus varias formas de “flotación administrada”, la vuelta de la inflación y la restitución legal del marco de negociación salarial por sector en el año 2004, movieron toda la maquinaria de la negociación colectiva por actividad. Nunca estuvo ni formal ni prácticamente suspendida desde 2005 a esta parte.

La década del 2000 se caracterizó por un crecimiento económico a tasas elevadas y el aumento del empleo registrado. Durante los gobiernos de Néstor y Cristina Kirchner (2003-2015) aumentó la cobertura de la negociación colectiva y la cantidad de convenios firmados por año —se pasó de 200 a cerca de 1500—. La brecha entre los salarios declarados y los salarios de convenio tendió a cerrarse, por lo que estos últimos tendieron a recuperar su valor de norma salarial que había sido en gran medida eclipsada en la década de 1990 por los pagos “por afuera”. En un primer período, se evidenció una recuperación salarial en el marco de la negociación colectiva promovida directamente por el Estado y luego de 2006, dentro del funcionamiento más autónomo de las paritarias. A partir de ese año, se registra una relación estable de las variaciones de los salarios negociados y los efectivamente cobrados, convalidando la hipótesis de la importancia de las negociaciones paritarias en la determinación salarial en un segmento importante de los trabajadores (Pastrana y Trajtemberg, 2020).

A partir de 2006 el gobierno intentó establecer parámetros de incrementos salariales mediante negociaciones con sus sindicatos aliados más cercanos —Camioneros hasta 2011 y después de esa fecha Comercio, UPCN, UOCRA y UOM, que componían el núcleo de la CGT aliada—. Al mismo tiempo, el gobierno de los Kirchner cerró acuerdos para el salario mínimo con la CGT y la CTA en el Consejo de Salario Mínimo, Vital y Móvil todos los años en el período 2004-2015. Finalmente, en 2008 la Paritaria Nacional Docente estableció un salario mínimo federal para todo el sector y se convirtió en la base de la alianza con la principal confederación nacional de maestros, CTERA, afiliada a la CTA.

En esta política de ingresos que llamamos “coordinación débil”, la pauta negociada funcionó, en la práctica, como un “piso” de aumento salarial nominal. En promedio, los aumentos de salario nunca estuvieron por debajo del parámetro del gobierno. En los mejores años económicos, los sindicatos —en un contexto de bajo desempleo y baja represión, apoyo gubernamental y crecimiento económico— empujaron los salarios nominales muy por arriba de las pautas de gobierno (algunas veces 9 e incluso 13 puntos porcentuales). En los años recesivos como 2009 —por el impacto de la crisis financiera mundial— y 2014 —por la crisis cambiaria—, la presión del gobierno, combinada con la situación más apretada de las empresas, fue más capaz de contener el aumento del salario nominal (Etchemendy, 2019).

A partir de 2012, las condiciones macroeconómicas que habían resultado favorables en el período previo estuvieron ausentes y comenzó a golpear la restricción externa. El bajo crecimiento del PIB impactó en la productividad laboral que, a diferencia del fuerte crecimiento que había logrado en el período anterior, en estos años se mantuvo prácticamente estancada. En términos reales, los salarios crecieron hasta 2012, luego se estabilizaron y declinaron levemente en 2013-2015. Por ende, la mayor inflación no derivó en una disminución fuerte del poder adquisitivo de los salarios sino en un incremento en la nominalidad de las negociaciones. En 2012-2015 los salarios crecieron en promedio 29% nominal, contra 22% del período anterior.

La “coordinación débil” del período kirchnerista contribuyó a la inestabilidad económica. La negociación sectorial activa con pauta de referencia y un sindicalismo no dividido funcionó relativamente bien entre 2005 y 2010, en el marco del crecimiento y una inflación inferior al 20% anual. Sin embargo, a la par que la macroeconomía se debilitaba y la inflación aumentaba, la negociación de una pauta salarial formal más o menos uniforme fue problemática después de 2011. La coordinación de la política de ingresos fue socavada por la informalidad de las pautas establecidas desde el Estado, la ausencia de ámbitos de discusión a nivel intersectorial y las divisiones del movimiento obrero a nivel confederado. En este marco, los grandes aumentos de salario real en la primera parte del kirchnerismo mutaron en una puja nominal cada vez más alcista y el salario real se mantuvo estancado desde 2012.

El cambio de gobierno a fines de 2015 implicó un viraje hacia políticas de desregulación, apertura y endeudamiento, que acentuaron los desequilibrios heredados y desencadenaron una larga crisis

de grandes dimensiones. La mirada promercado del nuevo gobierno se materializó en intentos de flexibilización de la normativa laboral. Las políticas de impulso al empleo estuvieron relacionadas con la baja de los costos laborales y la desregulación, lo cual implicó en los hechos una caída en el salario real que rondó el  $-15\%$  entre 2015 y 2019. Pastrana y Trajtemberg (2020) destacan algunos aspectos del mercado de trabajo y la negociación colectiva en los años del gobierno de Macri (2016-2019). En primer lugar, se mantuvo una estabilidad institucional formal. Si bien no se llevaron adelante modificaciones directas, desde el gobierno se impulsaron acciones que derivaron en aumentos nominales iniciales menores como la generalización de cláusulas gatillo. También se registraron prácticas en el borde de la legalidad como el acoso e intervenciones a sindicatos —finalmente no generalizada— y el más extendido retraso en (y a veces rechazo de) las homologaciones por parte del Ministerio de Trabajo, lo que en la práctica dificultó las aplicaciones de los convenios.

En segundo lugar, disminuyó la cobertura de la negociación colectiva, producto de la caída del empleo registrado y el incremento en la participación de ocupaciones más precarias como el trabajo independiente. Finalmente, la aceleración de la inflación y el conjunto de cambios impulsados llevaron a un aumento de la frecuencia de acuerdos y aumentos —es decir, un acortamiento de los contratos salariales— que alimentó la dinámica indexatoria. Las reaperturas de las negociaciones implicaron que, en lugar de una paritaria anual, en 2016 hubo un promedio de 2 negociaciones anuales por convenio y un promedio de 3 en 2018. En 2013, dentro de los 25 convenios más grandes, sólo el 8% de los convenios tenían 4 o más aumentos anuales, porcentaje que llegó hasta el 100% en 2018.

En síntesis, los problemas asociados a las crisis macroeconómicas y del sector externo desde 2012, lejos de solucionarse con el nuevo gobierno, se incrementaron. La inflación fue una característica saliente de este período. En el kirchnerismo conceptualizamos una política de ingresos de coordinación débil que, en el marco de la inestabilidad macroeconómica creciente desde 2011, desembocó en una puja nominal alcista. El gobierno de Cambiemos osciló entre intentos disciplinadores para bajar el costo laboral —proyectos de reforma laboral, acoso judicial y gubernamental a ciertos sindicalistas y la no homologación desde el Ministerio de Trabajo— y la generalizada indexación incompleta de los convenios, fruto de la merma en la capacidad política del gobierno y la fenomenal aceleración de la inflación.

**La mayor variación del salario nominal no significa mayor crecimiento del salario real. Los sectores populares y el sindicalismo tienen que insertar un modelo de negociación salarial centralizado e incluyente en un régimen macroeconómico consistente y así contribuir y beneficiarse del control de la inflación.**

En suma, desde 2014 los efectos de la aceleración de precios sobre el poder adquisitivo fueron evidentes. El cuadro 1 distingue la variación del salario promedio anual real, la del salario nominal y la inflación en el período de crecimiento hasta 2011, el estancamiento posterior a 2012 y finalmente los años con predominio de crisis entre 2016 y 2019. El dato más obvio es que la mayor variación del salario nominal no significa mayor crecimiento del salario real. Es más, el mayor crecimiento del salario real se da en el período de *menor crecimiento* del salario nominal, y por supuesto menor inflación. Desde luego se podrá argumentar que “menores subas del salario nominal en 2012-2019 habrían redundado en aún mayores pérdidas del salario real”. Sin embargo, nuestro punto es más general: en vez de pugnar por subas nominales, los sectores populares y el sindicalismo en particular tienen que insertar un modelo de negociación salarial centralizado e incluyente en un régimen macroeconómico consistente y así contribuir —a la vez que beneficiarse— del control de la inflación. La simple puja sectorial no resulta en mejora del salario real desconectada de un esquema macroeconómico que contenga la inflación.



### Variación del promedio anual del salario real, nominal e inflación, promediados por período.

	Salario Real	Salario Nominal	Inflación
2003-2011	5%	22%	16%
2012-2015	2%	30%	27%
2016-2019	-3%	33%	38%

Fuente: Elaboración propia en base a INDEC, CIFRA, MTESS y Pastrana y Trajtemberg (2020)

## 4. Un salto de calidad en la negociación colectiva para una macroeconomía estable: propuestas de Pacto Social y Coordinación Salarial en la Argentina contemporánea

Teniendo en cuenta el diagnóstico heterodoxo-estructural de la inflación en Argentina, la consecuente necesidad de políticas de ingresos y las experiencias comparadas e históricas en el país, esta sección propone una serie de mecanismos para recalibrar la política salarial en Argentina. Para ello es conveniente destacar algunos puntos clave de lo analizado hasta ahora:

- La alta inflación crónica argentina tiene un componente fundamental de costos relacionados con el tipo de cambio, los precios regulados o tarifas y los salarios nominales, lo que obviamente no excluye la necesidad de tener políticas monetarias y fiscales consistentes.
- Dado el contexto democrático, el peso social de los actores sindicales y empresariales en el país y la práctica de negociación salarial libre, activa e ininterrumpida desde el año 2005, la política de ingresos unilateral y la determinación salarial directa por el Estado sostenida en el tiempo —como ocurrió en ocasiones en el siglo XX— no tiene más lugar en Argentina, es decir, solo podría surgir en situaciones excepcionales.
- Del mismo modo, la consolidación en la década de 2000 de una política cambiaria con distintas variantes de flotación administrada vuelve imposible el retorno a anclas cambiarias formales y permanentes que anulen la negociación salarial en la práctica mediante devaluaciones fiscales, baja obligada de costos y deflación.

Por lo tanto, en este contexto de a) inflación alta con componentes de costos, b) negociación salarial libre irreversible y c) ausencia de anclas cambiarias formales; Argentina necesita una instancia

de negociación salarial intersectorial que establezca parámetros comunes, establezca expectativas e induzca a una discusión prospectiva —basada en inflación futura y no pasada— sobre el salario real que eluda las pujas nominales y contribuya a la estabilidad macroeconómica.

Dado este diagnóstico, proponemos innovar con mecanismos de coordinación salarial en dos situaciones concretas: “alta inflación” —coordinación vía Pacto Social— e “inflación media o moderada” —coordinación vía una variante de Negociación Central Articulada—<sup>5</sup>.

## 4.1. Pacto Social bajo un contexto inestable de inflación alta.

En un escenario de inestabilidad macroeconómica recargada, con la vuelta de saltos bruscos del tipo de cambio, aceleración de la inflación y retroalimentación de la nominalidad a través de acuerdos salariales de corta duración, el pacto social es una herramienta para estabilizar expectativas y contribuir a atacar la inercia inflacionaria. En esta primera opción se plantea una política acorde en el marco de una estrategia de estabilización como medio para retomar el crecimiento económico. Es decir, se plantea el establecimiento de un conjunto de políticas que procure bajar la incertidumbre, canalizar las demandas de los actores económicos y retomar la iniciativa del Estado en el control de las principales variables que afectan al bienestar.

### 4.1.2 Premisas y pilares para un pacto social de estabilización

Considerando las experiencias tanto internacionales como nacionales de políticas de ingresos, se plantean a continuación algunas premisas. Entendemos que el Pacto Social puede combinar aspectos defensivos o expansivos, dependiendo del contexto macroeconómico particular. En el marco de un plan de estabilización, en varias experiencias la desinflación implicó una pausa en el deterioro del salario real del período previo al acuerdo y, en algunos casos, un sendero expansivo por cierto período. Esta situación es difícil de prever de antemano. Las políticas planteadas en el período de sincronización, que explicaremos a continuación, ayudan a compensar un eventual retraso en la estabilización y el crecimiento de salarios reales. Asimismo, las políticas extras —sociales, salario indirecto, regulatorias, etc.—, propias de los pactos expansivos, pueden acrecentar los elementos progresivos del plan.

Las premisas de un Pacto Social de estabilización son:

- **Política de Ingresos.** En primer lugar, el Estado debe tener un claro rol coordinador, para lo cual es necesario la explicitación de una política salarial o de ingresos en el marco de entender a la inflación como un fenómeno multicausal. El desacuerdo distributivo es uno de los principales problemas a atender. El pacto social no debe ser impuesto por el Estado sino emanado de la discusión entre los actores económicos más relevantes con el fin de ordenar la puja distributiva. Para ello es fundamental encontrar mecanismos de interacción entre el sector privado y el público y lograr la internalización de las ventajas de la desinflación entre todos los participantes del pacto.
- **Senderos, no controles.** En segundo lugar, el pacto social debe plantear un conjunto de acuerdos a cumplir por los participantes donde cada uno de ellos cede en pos de la estabilización. Estos acuerdos deben diferenciarse de *los controles*, dado que las políticas impuestas terminan

<sup>5</sup> Somos conscientes de que las denominaciones de “inflación extrema o alta” y “media o moderada” son ambiguas. Considerando el debate expuesto en Frenkel (1986), se puede tomar como régimen de “alta inflación” aquella situación en la que se generaliza la indexación y la adopción de contratos cortos, incluyendo las paritarias. Si bien tiene puntos de contacto, no debe confundirse el régimen de alta inflación con la inflación crónica ni con la inflación inercial. En el contexto argentino del siglo XXI, una inflación anual de 45 a 50% puede denominarse “alta”, otra 25-30% “media” y alrededor del 10% baja.

teniendo un costo muy elevado para el Estado y un bajo compromiso del sector privado. En este marco, deben evitarse los congelamientos, especialmente por tiempos prolongados, no sólo porque atentan contra la efectividad sino porque generan tensiones que suelen disminuir progresivamente la legitimidad y credibilidad del pacto. Los congelamientos suelen tensar la puja distributiva, incentivar a cada gremio a encontrar “agujeros” por donde lograr aumentos de salarios y a los empresarios a eludir los controles de precios. Creemos que el establecimiento de senderos, con cierto grado de flexibilidad que permitan adaptaciones o correcciones, se acerca más a las necesidades de un nuevo Pacto Social.

- **No se le puede pedir todo al pacto.** En tercer lugar, las políticas de ingresos planteadas deben entenderse como parte de un paquete general de medidas macroeconómicas. Como se analizó previamente, este tipo de políticas son un complemento importante de la política antiinflacionaria pero no logran alcanzar sus objetivos utilizadas en soledad o en el marco de políticas inconsistentes.

#### 4.1.3 Características y etapas del Pacto Social

Bajo las premisas recién descritas, entendemos que el Pacto Social debe estructurarse en 3 etapas (Gráfico 1).

1. En la primera etapa —de transición— se deben establecer precios y salarios relativos que hagan sostenible la estabilización. En este período —que puede llamarse de *sincronización salarial*— se establecen compensaciones para los sectores más retrasados —por ejemplo, vía suma fijas— que no generen una distorsión sobre el horizonte inflacionario y, al mismo tiempo, permitan bajar la presión política y social que suele acompañar la política de desinflación. Asimismo, dado que los períodos de inestabilidad suelen estar relacionados con problemas en el balance de pagos, a fin de alinear expectativas y aumentar las chances de éxito, sería conveniente realizar anuncios que favorezcan la sustentabilidad del tipo de cambio al menos en el mediano plazo.
2. En una segunda etapa se lleva adelante el Pacto Social propiamente dicho, con una duración de entre 6 y 9 meses, compuesto por tres tipos de medidas. Por un lado, la centralización de la negociación colectiva a nivel de cúpulas. El acuerdo debe contar con la firma de las asociaciones de tercer grado —por ejemplo, la CGT, la CTA y la UIA, entre otras— y el acompañamiento de los gremios y cámaras empresarias de los diez sectores con mayor representatividad. Esta adhesión resulta fundamental para poder superar las divisiones al interior de las organizaciones y hacer partícipes a los gremios y cámaras más afectados por el resultado del acuerdo. Por otro lado, la negociación centralizada debe derivar en la definición de un aumento salarial uniforme para todos los sectores, que puede darse de forma escalonada —preferiblemente decreciente—, a fin de alinear expectativas y evitar la dispersión. Por último, el pacto social debe contener un sendero de las principales variables que afectan a la inflación vía costos: *salarios, tipo de cambio, tarifas de servicios públicos*. A esto deben agregarse, como sucedió en varias experiencias, acuerdos formales sobre precios clave de la economía, como alimentos, insumos y bienes de consumo de uso difundido. El establecimiento de senderos es importante porque permite explicitar los compromisos del Estado y los actores con la desinflación. A fin de incrementar las chances de aceptación e internalización, podrían sumarse políticas adicionales de interés particular para los sectores empresarios y para los trabajadores, tales como acuerdos vinculados a la productividad, las condiciones de trabajo, la política tributaria, la actualización de los convenios colectivos y la participación de los trabajadores en el proceso productivo, entre otros.
3. Para la “salida del pacto”, se establece un esquema institucional con una serie de pilares para la administración de la puja distributiva de mediano y largo plazo. Como desarrollaremos más abajo, entendemos que deben establecerse distintas instancias. La creación de un Consejo Económico y Social resulta importante para plantear y discutir políticas de desarrollo de largo plazo, pero esta instancia debe *separarse* del debate de la dinámica de los precios y salarios,

que debe contar con un ámbito de coordinación salarial acotado a ese rubro. Es más, la discusión de política de ingresos y la creación de un ámbito institucional permanente para tal fin es casi condición necesaria para la efectividad, legitimidad e impacto social de cualquier pacto y Consejo Económico Social que se proyecte a partir del mismo. Además, la salida del pacto se engarza con las instituciones de determinación salarial preexistentes —como la Paritaria Nacional Docente— que deben continuar funcionando en articulación pero de forma separada de la coordinación salarial mencionada.

## Etapas del pacto social.



Figura 2

## 4.2. Un Modelo de Negociación Central Articulada: Coordinación Salarial para moderar contextos de “inflación media”

### 4.2.1. Premisas para la coordinación: la representación en la negociación salarial en Argentina

Siguiendo la experiencia internacional de modelos de coordinación salarial revisados más arriba, señalamos algunos fundamentos políticos centrales para tener en cuenta en la experiencia argentina.

1. Se conformaron en general bajo gobiernos socialdemócratas o laboristas con algún grado de control político sobre un movimiento sindical generalmente unificado. El partido de base laboral, donde el sindicalismo está integrado institucionalmente, tiene capacidad para moderar las demandas sindicales —el SPD alemán o el SAP sueco son ejemplos clásicos—. El aparato sindical en estos casos tiene gran injerencia en el partido, lo que también ocurre en los casos del PT brasileño —aunque no haya coordinación salarial a nivel nacional en este caso— y el Frente Amplio uruguayo (Schipani, 2018).
2. La coordinación salarial se instrumenta mediante consejos económicos o de concertación salarial entre el Estado y las centrales de trabajadores —que arriba llamamos negociación central

articulada— o en la forma de negociaciones mediadas por el Estado que comienzan en un sector o grupo de sectores empresariales y sindicales guía que después opera de pauta para el resto de las actividades —negociación modelada—.

3. Se realiza en contextos donde los actores sociales de cúpula, especialmente las confederaciones sindicales nacionales, *tienen gran capacidad de control* sobre sus miembros. Particularmente en los modelos de negociación modelada, las confederaciones son dominadas por el sector industrial transable. En la práctica, este sector monitorea a los sindicatos de actividades no transables de la economía que están menos condicionados por la competencia externa y pueden tener más capacidad de demanda salarial.

Significativamente, ninguna de estas condiciones se cumple en Argentina:

1. El Partido Justicialista, y el peronismo territorial en general, tienen muy poco control o injerencia institucional en el movimiento sindical. A diferencia de los partidos socialdemócratas del norte de Europa, tiene escasa capacidad de controlar las demandas gremiales. Un fenómeno que es previo a los gobiernos del kirchnerismo y el Frente de Todos. Salvo a nivel de las campañas electorales locales, existe poco contacto institucional. El tercio en las listas, el rol político de las 62 organizaciones y su injerencia en el partido y un bloque sindical en el Congreso con peso son, en Argentina, elementos del pasado.
2. Como ya se señaló, no existen ámbitos negociales por encima de los convenios de actividad que puedan ayudar a articular o coordinar la puja salarial. El Consejo del Salario Mínimo, Vital y Móvil (CSMVM) no es un ámbito que por su estructura pueda servir a tal efecto, conformado solo por asociaciones de tercer grado. Además, solo se reúne al final de la ronda de paritaria. Tampoco existe en Argentina la posibilidad de una negociación modelada efectiva, donde un fuerte sector exportador y generador de empleo con alta productividad pueda moderarse a cambio de hacer de guía para el resto de las actividades.
3. Las asociaciones de tercer grado de nivel nacional sindicales como la CGT o CTA y también las empresarias como la UIA están divididas políticamente y tienen una capacidad muy limitada de control vertical sobre sus miembros —ya sean sindicatos o cámaras sectoriales— en el terreno de la discusión salarial. Vale decir que, en el caso del sindicalismo, los sectores no transables como transporte obviamente *no* se subordinan a los sectores industriales —que están sometidos a la competencia externa— para lograr una negociación salarial más sustentable y de este modo condicionan la competitividad.

En resumen, a diferencia de otros partidos de base laboral, el Partido Justicialista está institucionalmente muy separado del sindicalismo, no existen en Argentina condiciones para la negociación modelada y las asociaciones de tercer grado y confederaciones sindicales y empresarias —especialmente la CGT— tienen muy escaso control o capacidad de incidencia sobre sus sindicatos afiliados. Argentina carece hoy de una base institucional adecuada que sirva para la coordinación salarial por encima del sector o actividad y que contribuya a contener las expectativas de inflación. No es que esa coordinación nunca haya existido aún en un contexto de paritarias libres —como analizamos, el gobierno de 2003-2015 constituyó un ejemplo de coordinación débil vía pauta informal de paritarias y negociación consensuada de salarios mínimos.

#### **4.2.2. Coordinar la negociación salarial: el Consejo de Política de Ingresos y Laboral (COPIL)**

Por lo expuesto más arriba, Argentina no puede simplemente extrapolar las instituciones de las experiencias de coordinación internacionales para moderar la puja nominal. Tiene que construir su propio modelo.

El Consejo de Política de Ingresos y Laboral (COPIL) se propone como una herramienta que compense la ausencia de condiciones institucionales y políticas para la coordinación salarial a nivel agregado en Argentina recién mencionadas. Se trata de una instancia que reúna a representantes del gobierno, de las confederaciones empresarias y sindicales nacionales, *pero a la vez* cuente con la presencia de los diez sectores económicos más grandes —de alrededor de 100.000 trabajadores como umbral en un mercado de trabajo del tamaño del argentino— junto a las asociaciones de cúpula. La ventaja de una estrategia así es que a la representación de las confederaciones nacionales se agrega la legitimidad que viene dada por el número y la incidencia en el mercado de trabajo.

### Conformación del COPIL

Estará conformado por tres tipos de representación:

- Los representantes de las confederaciones y asociaciones sindicales y empresarias de tercer grado multisectorial como la UIA, la CGT y la CTA, Asociación Pymes, etc.
- Las cámaras empresarias de sectores que representan a más de 100.000 trabajadores.
- Representantes de los tres ministerios clave en materia de política macroeconómica salarial y laboral: el Ministerio de Economía, el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social y el Ministerio de Desarrollo Productivo.

### Principales paritarias en Argentina. Representación estimada, sindicato y cámara

	Representación estimada	Sindicato	Cámara
Comercio	1.300.000	FAECYS	CACYS/CAME
Construcción	440.000	UOCRA	CAMARCO
Metalmecánicos	200.000	UOM	ADIMRA/CIS
Sanidad	200.000	FATSA	CONFECILISA/ ADECR
Alimentación	160.000	FTIA	FIPAA/COPAL
Transporte de pasajeros	140.000	UTA	FATAP-CEAP
Camioneros	130.000	FEDCAM	FADEAAC
Mecánicos	100.000	SMATA	ADEFA/ACARA
Bancarios	95.000	AB	ADEBA/ABRA/ABA
Estatales 1	210.000	ATE	
Estatales 2	195.000	UPCN	

Fuente: Elaboración propia en base a MTESS

Una conformación así tiene dos ventajas centrales. Primero, al combinar las confederaciones multi-sector —que tienen la legitimidad de ser “entidades nacionales”— con los sectores más importantes —que son los que tienen la potestad legal de negociación sindical en Argentina e inciden de lleno en las paritarias— se eluden los problemas de fragmentación en la representación recién mencionados. Segundo, al haber criterios claros y objetivos de membresía —centrales nacionales más sectores de 100.000 trabajadores—, se evitan las disputas al interior de los actores sindicales y empresariales para ver “quien está”, que son recurrentes en Argentina cuando se intentan este tipo de arreglos.

Las instancias de determinación salarial que quedan afuera del COPIL serían las que agrupan a trabajadores que tienen su propio ámbito nacional: la Comisión Nacional de Trabajo Agrario en la actividad agropecuaria, la Paritaria Nacional Docente en el sector de la enseñanza y el Consejo del Salario Mínimo, Vital y Móvil, que en la Argentina influye sólo sobre los sectores más postergados y no puede cumplir funciones de coordinación.

### **Función del COPIL**

El COPIL tendría dos funciones principales:

1. **Contenido Salarial.** Es el ámbito para que el gobierno —mediante sus representantes del MECON, el MDP y el MTESS— presente una política de ingresos proactiva. La misma puede consistir en una pauta general de referencia para que guíe la negociación salarial, sin pretender imponerla en cada paritaria de sector, que siempre tiene la facultad legal final de establecer el aumento salarial. La pauta de referencia orientada a inflación futura puede servir para moderar expectativas, discutir sobre objetivos reales —como preservar el salario real o mejorarlo— y contribuir a la estabilidad macroeconómica. Otra alternativa para este ámbito es que la política de ingresos del gobierno provea los criterios para dividir los sectores de la economía en dinámicos, medios y en crisis, con base a criterios objetivos y técnicos —como valor de producción sectorial, desempleo o cierre de establecimientos. Y así recomendar criterios salariales alternativos —que no necesariamente tienen que implicar un porcentaje de aumento— u otros tipos de compensación con intervención estatal para cada uno de ellos. En este ámbito también se podría discutir la conveniencia o no de utilizar cláusulas gatillo, la extensión temporal de los convenios y la inclusión de reaperturas, para buscar criterios que homogeneicen las negociaciones, contribuyendo a una mayor igualdad salarial en la negociación colectiva.
2. **Contenido no Salarial.** En este plano el COPIL puede tener varias funciones. En primer lugar, pone en la mesa de discusión y consulta aspectos no salariales que afectan el ingreso —como tarifas de servicios públicos, acuerdos de precios promovidos por el Estado en sectores críticos y los precios regulados en general, por ejemplo salud o telecomunicaciones—. También puede ser un ámbito para discutir transferencias de política social al sector registrado como “salario indirecto”. Estas cuestiones se deben combinar con la negociación colectiva para tener horizontes más integrales de política de ingresos y no discutir sólo el “número salarial.” En segundo lugar, puede ser un ámbito para tratar temas más técnicos a incluir en los convenios de cada sector —como criterios de productividad, la renovación de aquellos que están ultraactivos desde 1975 o 1988, preservando líneas rojas de derechos— o aspectos regulatorios más generales —como las licencias por paternidad o el trabajo en plataformas web—. Finalmente, un órgano como el COPIL puede servir a la gobernanza del sistema de relaciones laborales en general, tomando temas como las disputas de encuadramiento y representatividad de los actores sindicales y empresariales en determinados sectores y la cobertura convencional, evitando su judicialización.

En suma, se trata de una instancia que sea, a la vez, receptor de la política de ingresos gubernamental y ámbito de coordinación intersectorial de expectativas —ya sea como órgano dependiente de un Consejo Económico y Social (ver abajo) o como organismo público descentralizado dependiente de la Jefatura de Gabinete y del gabinete económico—. Esto sacaría la negociación salarial

del ámbito exclusivo del “uno por uno” entre la representación sectorial y el Ministerio de Trabajo y, *sin vulnerar a este*, le otorgaría un marco más integral al gobierno para evitar el *free-riding* o “defección” de criterios más generales de política de ingreso —y económica en general— que cuando la negociación es puramente sectorial.

Asimismo, ponerle un vector más integral a la negociación colectiva brinda a los actores sociales, especialmente a los sindicatos, más incidencia en la política económica general —por ejemplo, tarifaria y regulatoria— haciendo más factible que internalicen costos en pos de una mejora global. Y otorga al Estado un ámbito más propicio para arbitrar “premios y castigos” de índole más política que puedan incluir otras esferas —por ejemplo, política de salud—. Finalmente, una institucionalidad como la presentada puede ayudar a compensar la capacidad de demanda de los sindicatos chicos en sectores muy competitivos —por ejemplo, aceiteros— cuyos porcentajes muchas veces emiten señales vía los medios de comunicación y la imitación en la negociación que generan ruido en el proceso salarial general. De existir el COPIL, toda la opinión pública y los actores sociales estarán mirando a esa institución como *locus* de la política de ingresos y de los parámetros generales de la negociación colectiva en la economía.

### Articulación del COPIL y el Consejo Económico y Social

Finalmente, se puede plantear como opción articular el COPIL como parte de un proyecto general de Consejo Económico y Social. Como es evidente, un Consejo de este tipo tiene objetivos que exceden lo puramente salarial y apuntan a lograr consensos más amplios con los actores de la sociedad civil —no solo productivos— sobre metas generales de desarrollo. Un Consejo Económico y Social siempre tendrá origen y alcances más políticos que lo estrictamente ceñido a la cuestión productiva y salarial, por ello es necesario diferenciar los ámbitos.

### Consejo Económico y Social (políticas de mediano y largo plazo) y Consejo de Política de Ingresos y Laborales (coordinación salarial y regulación).

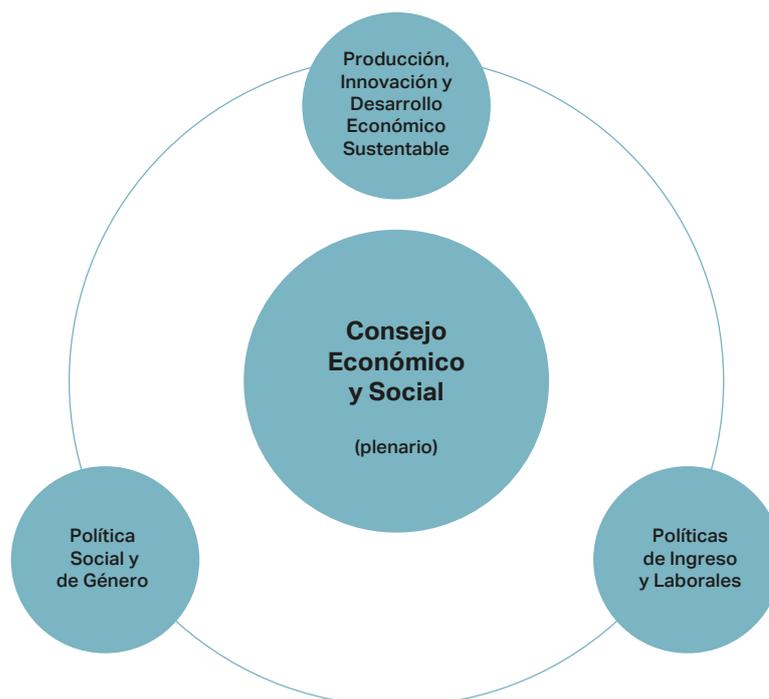


Figura 3



En consecuencia, un objetivo importante en la eventual construcción de un Consejo Económico y Social debe ser brindar un ámbito de concertación con los actores productivos y el MDP, el MTESS y el MECON por fuera de la representación más general. El Gráfico 2 presenta un posible formato en este sentido. El Consejo puede estar integrado por un plenario, constituido por tres grandes sectores: estado; actores productivos, sindicales y empresariales; sociedad civil —movimientos sociales territoriales, de mujeres, universidades, ciencia, etc—. A la vez se constituyen comisiones permanentes que dependen y reportan al Consejo pero tienen un funcionamiento separado —como la de “Política de Ingresos y Laborales” junto a otras comisiones que se constituyan—.

## Conclusiones

La política salarial es un tema tabú de la política argentina. Desde algunos sectores empresariales y partidos de centroderecha se plantea que los salarios deben ajustarse “solos” en negociaciones atomizadas, como si no existiera una tradición de paritarias de actividad densas entre actores sociales y el Estado no tuviera un rol. Desde sectores del sindicalismo se plantea que las paritarias sectoriales son totalmente autónomas de la política económica y deben determinarse “libremente” —sólo dependerían de la fuerza del sindicato de actividad y su actitud más confrontativa o acuerdista para conseguir un determinado salario real—. Desde esta mirada, el salario es sólo demanda e ingreso, no un costo. Ambas perspectivas eluden la discusión sobre el rol que *siempre* tiene el Estado —por acción u omisión— en el ordenamiento de la puja distributiva y la necesidad de que la política salarial se articule con un proyecto económico integral.

Creemos que especialmente los gobiernos progresistas de base sindical en Argentina tienen el imperativo y más facilidad para elegir una estrategia de Pacto Social o una de coordinación vía negociación central articulada, dadas las relaciones de fuerza y su capacidad de diálogo con los actores. Argentina no va a ir a un modelo que modere salarios nominales vía flexibilización laboral, negociación por empresa y debilidad sindical. En otras palabras, en Argentina las expectativas nominales de salarios serán coordinadas en el marco de un modelo con inclusión sindical o no lo serán. Dicho esto, el país necesita un salto de calidad en su modalidad de negociación salarial que contribuya a una macroeconomía estable. Naturalmente, una política de ingresos coordinada no es el único vector de una estrategia antiinflacionaria sólida que abone el camino al crecimiento y el desarrollo. La sustentabilidad externa, una política tarifaria racional y políticas monetarias, fiscales y productivas consistentes son esenciales. Pero la experiencia argentina indica que todas estas dimensiones deben enfocarse *a la vez* y no con estrategias segmentadas. En particular, la coordinación salarial ayuda a resolver la oscilación de las estrategias macroeconómicas en general y del tipo de cambio en particular.

**Especialmente los gobiernos progresistas de base sindical en Argentina tienen el imperativo y más facilidad para elegir una estrategia de Pacto Social o una de coordinación vía negociación central articulada, dadas las relaciones de fuerza y su capacidad de diálogo con los actores.**

Como mostramos más arriba, las mayores pérdidas de salario real en los últimos años en Argentina se dieron con episodios de aceleración inflacionaria y no cuando los salarios nominales se moderaron más. Las fuertes caídas del poder adquisitivo estuvieron vinculadas a crisis macroeconómicas con aceleración de la inflación y con los salarios escalando siempre por detrás de los precios. En economías con tendencia a la inflación alta, la moderación nominal dentro de una estrategia

## Conclusiones

macroeconómica integral es el único camino para obtener ganancias de salarios reales consistentes en el mediano y largo plazo.

Como argumentamos más arriba, la implementación de las políticas de ingresos en Argentina tiene un problema político fundamental: sus antecedentes. Al ser utilizadas como vehículos de contención de las demandas laborales, tuvieron un carácter más rígido y menos laxo —controles y congelamientos— que en otras experiencias más acuerdistas en el mundo. Además, varias de ellas se dieron en el marco de suspensión o prohibición total de la negociación colectiva —y no de su centralización en pactos de cúpula como experiencias europeas—. Fueron utilizadas como herramientas de disciplinamiento social. Hablar de política de ingresos en Argentina parece ser símbolo de represión y coacción, en lugar de coordinación y diálogo intersectorial. Política de ingresos no significa un “número” puesto por el Estado y violar la autonomía imprescindible de la negociación sectorial. Significa orientar la política salarial para una macroeconomía estable e inclusiva. Sectores empresariales, sindicales y políticos deben entender a la política de ingresos como un componente necesario a ser incorporado al menú de políticas públicas. La posibilidad de la vuelta a un régimen de inflación de más del 50% anual está a la vuelta de la esquina.

**Política de ingresos no significa un “número” puesto por el Estado y violar la autonomía imprescindible de la negociación sectorial. Significa orientar la política salarial para una macroeconomía estable e inclusiva.**

El salto de calidad que proponemos puede comenzar con un Pacto Social —si la inflación alta sigue sin doblarse— o con una transición a un esquema de coordinación intersectorial —en caso de partir desde una inflación más baja—. Pero en todos los casos necesita institucionalizar nuevas prácticas, ámbitos y regulaciones. Estas nuevas modalidades deben prestar atención a la experiencia internacional de pactos sociales y coordinación de las que dimos cuenta en este trabajo. No obstante, Argentina debe adoptar su propio modelo acorde a las enseñanzas de su historia y las características centrales de sus actores sociales. Un Pacto Social de Estabilización debe buscar al inicio una legitimidad política amplia y —dada la potencia de los actores sociales en Argentina— centralizar la negociación salarial solo por un período corto de tiempo. Debe eludir los controles y congelamientos —que sindicatos y empresarios finalmente vulneran— y apostar por senderos de salarios, tarifas y precios. Una política de ingresos coordinada no puede basarse ni en la negociación modelada —porque Argentina carece de un sector exportador guía— ni exclusivamente en la negociación central articulada vía actores de cúpula —ya que las asociaciones de tercer grado tienen escaso o nulo control sobre sus miembros—. Por ello el consejo de coordinación que se propone debe integrar a las confederaciones nacionales de cúpula y a los sectores de actividad mayoritarios a la vez.

La crisis y el paréntesis que trajo la pandemia del coronavirus en la negociación colectiva constituyen una oportunidad para realizar cambios estructurales en la macroeconomía en general y en los mecanismos de política salarial en particular. La democracia argentina exige un salto de calidad en ambas esferas. La clase política, especialmente aquella que se referencia en ideas y partidos populares y progresistas, tiene que internalizar de una vez la necesidad de una política de ingresos formal, orientada por el Estado y proactiva que vaya más allá de dejar que “la negociación de actividad funcione”.

Por último, en un modelo como el descrito es muy factible que los actores económicos internalicen las ventajas de la coordinación. Los empresarios deben entender que el camino unilateral de la negociación atomizada y la desregulación laboral sólo resultará en más inestabilidad y confrontación. En cambio, un modelo salarial coordinado efectivo producirá —como en el resto del mundo— moderación nominal que ayude a contener costos empresariales —especialmente en el sector transable— y fiscales —por el impacto en los salarios públicos y la movilidad de beneficios sociales atadas al salario privado— y mayor previsibilidad por la baja de la conflictividad. Por otro lado, los sindicatos

## Conclusiones

argentinos precisan asumirse como actores centrales que deben *incidir* en un ámbito permanente donde se discutan cuestiones económicas vitales de macroeconomía, tarifas y política social y regulatoria en general. La participación en la formación de la política económica en el capitalismo requiere para los sindicatos responsabilidad: internalizar costos cuando la situación lo pide, ganar ingreso real cuando el contexto lo permite y entender que la mejor manera de defender y mejorar el salario real es evitar la puja nominal "corriendo de atrás" a la inflación alta.

# Referencias



- Abeles, M., Pastrana, F., y Toledo, F. (2011). Política macroeconómica y política de ingresos. *Revista Trabajo, Ocupación y Empleo*, 10.
- Acocella, N., & Leoni, R. (Eds.). (2007). *Social pacts, employment and growth: a reappraisal of Ezio Tarantelli's thought*. Springer Science & Business Media.
- Arestis, P., & Sawyer, M. (2013). "Moving from inflation targeting to prices and incomes policy." *Panoeconomicus* 60.1: 1-17.
- Avdagic, S, Rohdes, M. and J, Visser. (2011). *Social Pacts in Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Baccaro Lucio and Marco Simoni. 2008. "Policy Concertation in Europe: Understanding Government Choice" *Comparative Political Studies*, 41: 1323-1348
- Bernanke D. y F. Mishkin (1997). "Inflation Targeting: A New Framework for Monetary Policy?", *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 11, No. 2, p.97-116.
- Beltrani, Mariano. 2019. "Una nota sobre la experiencia de las Metas de Inflación en Argentina" *Divulgatio*, vol 3 n 9.
- Bril Mascarenhas, Tomás. 2018. La 'naturaleza' cíclica del país y la economía política de las coaliciones. En: M. M. Ollier (ed.), *La centenaria apuesta de la Argentina democrática*. Buenos Aires: Prometeo
- Bril Mascarenhas, T., Freytes C., O'Farrell J., Palazzo, G. 2020. "La discusión sobre el desarrollo en Argentina" Documento de Trabajo Fundar.
- Bruno, M. (1993). *Crisis, Stabilization, and Economic Reform. Therapy by Consensus*. Clarendon Lectures in Economics.
- Bruno, M., & Easterly, W. (1996). Inflation and growth: in search of a stable relationship. *Federal reserve Bank of st. louis Review*, 78 (May/June 1996).
- Cameron, David. 1984. "Social Democracy, Corporatism, Labour Quiescence and the Representation of Economic Interest in Advanced Capitalist Society" in John Goldthorpe ed. *Order and Conflict in Contemporary Capitalism*. Oxford: Oxford University Press.
- Crouch, C. (1994). Incomes policies, institutions and markets: an overview of recent developments, en Dore, R., Boyer, R., and Mars, Z.,(ed), *The return to incomes Policies*, London: Pinter.
- Cherkasky, M. y Abeles, Martín. 2019. "Régimen monetario e instituciones laborales: una interpretación alternativa de la tendencia a la disminución del traspaso del tipo de cambio (pass-through) en los países periféricos" *Revista de la CEPAL n 128*.
- Damill, M., & Suriano, J. (2005). La economía y la política económica: del viejo al nuevo endeudamiento.
- De Pablo, J. C. (1975). Precios relativos, distribución del ingreso y planes de estabilización: La experiencia de la Argentina durante 1967-70. *Desarrollo Económico*, 55-83.
- Dolvik, J. y P. Marginson. (2018) "Cross-sectoral coordination and regulation of wage determination in northern Europe" *European Journal of Industrial Relations*. Online 1-18.
- Elvander, N. (1974). Collective bargaining and incomes policy in the Nordic countries: a comparative analysis. *British Journal of Industrial Relations*, 12(3), 417-437.
- Etchemendy, S. (2015) *La Economía Política del Neoliberalismo*. Buenos Aires: Eudeba.
- Etchemendy, S. (2019). Coordinación salarial gubernamental e intersectorial en el neo-corporativismo segmentado:: orígenes y desempeño en Argentina y Uruguay (2005-2015). *Revista SAAP: Sociedad Argentina de Análisis Político*, 13(2), 341-380.
- Fiszbein, M., & Rougier, M. N. (2006). La frustración de un proyecto económico. El gobierno peronista de 1973-76.
- Frenkel, R. (1986). "Salarios e inflación en América Latina. Resultados de investigaciones recientes en la Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica y Chile", *Revista Desarrollo Económico*, Buenos Aires, V.25, No.100, en marzo 1986, p. 587-622.
- Frisch, H. (1977). Inflation Theory 1963-1975: A" Second Generation" Survey. *Journal of Economic Literature*, 1289-1317.
- García-Solanas, J. y Torrejón-Flores, Fernando. 2012. "La fijación de metas de inflación da buenos resultados en América Latina" *Revista de la CEPAL n 106*, 2012.
- Garrett, G., & Way, C. (1999). Public sector unions, corporatism, and macroeconomic performance. *Comparative Political Studies*, 32(4), 411-434.
- Gerchunoff, P. y Rappetti. M. 2016. "La economía argentina y su conflicto distributivo estructural (1930-2015)" *El Trimestre Económico*, vol LXXXIII n 330.
- Hall, P. and D. Soskice. 2001. *Varieties of Capitalism*. Oxford: Oxford University Press.
- Hassel, A. (2003). "The Politics of Social Pacts" *British Journal of Industrial Relations*, 41, 4: 707-726.
- Heymann, D. (1986). Tres ensayos sobre inflación y políticas de estabilización. Documento de Trabajo, CEPAL, Oficina de Buenos Aires.
- Ibsen, C. 2016. "The Role of Mediation Institutions in Sweden and Denmark after Centralized Bargaining" *British Journal of Industrial Relations*. 54, 2: 285-310.
- Kaufman, R., Bazdresch, C y Heredia B. (1994) "Mexico: Radical Reform in a Dominant Party Sytem" en S. Haggard y S. Web eds. *Voting for Reform*. Oxford University Press.
- Lange, P. and Garrett, G. 1985. "The Politics of Growth: Strategic Interaction and Economic Performance in the Advanced Industrial Democracies, 1974-1980" *The Journal of Politics* 47, n 3.

- Lavoie, M. (1992). *Foundations of Post-Keynesian Economic Analysis*. Edward Elgar.
  
- Mandelkern, R y M. Shalev. "Power and the Ascendance of New Economic Policy Ideas. Lessons from the 1980s Crisis in Israel" *World Politics*, 62, 3: 459-95.
  
- Morra, F. M. (2014). Moderando inflaciones moderadas. Documentos de Trabajo (IELAT, Instituto Universitario de Investigación en Estudios Latinoamericanos), (68), 1-75.
  
- Olivera, J. (1965) "Inflación Estructural y Política Financiera", *Ola Financiera* N° 12, UNAM.
  
- O'Donnell, G. (1977). "Estado y alianzas en Argentina." *Desarrollo Económico* 16, 54: 523-554.
  
- Pastrana, F., & Trajtemberg, D. (2020). *Desempeño macroeconómico, instituciones y negociación colectiva. Un análisis de sus interacciones en el periodo 2003-2019* en TIEMPO de RECONSTRUCCIÓN, Capítulo 5, UNDAV, Buenos Aires.
  
- Schipani, Andrés. 2019. "Strategies of Redistribution: The Left and the Popular Sectors in Latin America" Tesis de Doctorado, Departamento de Ciencia Política, Universidad de California, Berkeley.
  
- Snowdon, B., & Vane, H. R. (2005). *Modern macroeconomics: its origins, development and current state*. Edward Elgar Publishing.
  
- Sunkel, O. (1958) "La inflación chilena: un enfoque heterodoxo", *El Trimestre Económico*, Vol. 25, No. 100(4) (Octubre-Diciembre), pp. 570-599.
  
- Tarantelli, E. (1986), "The Regulation of Inflation and Unemployment," *Industrial Relations* 25(1): 115.
  
- Torre, J. C. (1994). *El Gigante Invertebrado*. Buenos Aires: s. XXI

