



Universidad de la República
Facultad de Ciencias Sociales
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA

Documentos de trabajo

**Los problemas de credibilidad en la negociación salarial.
El caso de Uruguay entre 1985 y 1992**

Alvaro Forteza

Documento No. 10/92
Diciembre, 1992

Los problemas de credibilidad en la negociación salarial

El caso de Uruguay entre 1985 y 1992

Alvaro Forteza

Documento No. 10/92

Noviembre, 1992

Este documento fue realizado en el marco de un proyecto financiado por el Instituto de Cooperación Iberoamericana (ICI) de España.

Gabriela Fachola colaboró en la recolección de información estadística.

INDICE

1. INTRODUCCIÓN	1
2. ¿CONTROLA EL GOBIERNO LA INFLACIÓN?	4
3. LOS INCENTIVOS DEL GOBIERNO A NO CUMPLIR SUS ANUNCIOS	6
4. LOS COSTOS DE ENGAÑAR	8
5. LAS DIFICULTADES DE LA COORDINACIÓN	11
6. LOS DILEMAS DE LA POLÍTICA ECONÓMICA	13
7. SÍNTESIS Y CONCLUSIONES	16
BIBLIOGRAFÍA	18

1. INTRODUCCIÓN

Los sindicatos uruguayos se reorganizaron rápidamente en los últimos años de la dictadura que gobernó el país entre 1973 y 1985. Al iniciarse el primer gobierno democrático, estaban ya en condiciones de participar activa y organizadamente en la negociación salarial. El gobierno tuvo también una intervención importante desde el primer momento. Cuando no decretó los aumentos salariales, participó decididamente en la elaboración de las pautas para los convenios. Los empresarios, en cambio, jugaron un papel relativamente pasivo. Tan es así que, de hecho, en la mayor parte del período, la negociación más dura parece haber tenido lugar entre los sindicatos y el gobierno.

Los empresarios estuvieron por lo general poco dispuestos a resistirse a las demandas de aumento salarial de los sindicatos. Esta actitud se verificó a varios niveles. En primer término, cuando se discutieron las pautas sobre las cuales se acordarían los convenios, fue básicamente el gobierno el que intentó imponer moderación en los aumentos salariales. En segundo término, una vez que las pautas habían sido fijadas, hubo empresarios que demandaron del Poder Ejecutivo flexibilidad para habilitar aumentos salariales mayores que los establecidos en las pautas oficiales. En tercer lugar, los aumentos efectivamente otorgados superaron sistemáticamente lo establecido en los convenios. Es decir que los sindicatos y las empresas parecen haber acordado por diversos mecanismos aumentos superiores a los establecidos en los acuerdos oficiales (A. Melgar y A. Hintermeister, 1989; A. Forteza, 1992).

El escaso protagonismo de los empresarios en la negociación salarial puede parecer extraño. Sin embargo, no es ésta una particularidad de nuestro país. En la literatura especializada se acepta que, en muchos casos, los sindicatos son los que fijan los salarios. Se supone entonces que las empresas toman el salario como un dato y ajustan por el empleo. Una razón para explicar este comportamiento es simplemente que, en los casos en cuestión, los sindicatos son lo suficientemente poderosos como para poder fijar unilateralmente los salarios.

Otra razón es que los empresarios pueden trasladar a los precios los aumentos salariales. Una vez fijados los salarios nominales, los empresarios pueden aumentar los precios para compensarse por los mayores costos. Esta salida enfrenta límites por la eventual disminución de la demanda. Pero en muchos sectores, fundamentalmente en los más oligopólicos y menos sometidos a la competencia internacional, estos límites suelen ser relativamente laxos¹. El empresario enfrenta entonces la disyuntiva de los costos inmediatos y ciertos de un conflicto sindical o los eventuales costos asociados a una posible disminución futura de la demanda. Sabe

1. Rama (1992) muestra que, en Uruguay, el poder sindical se asocia positivamente con la concentración industrial y con la protección de la rama.

además que si el gobierno está preocupado por el nivel de actividad y por la competitividad de la economía, probablemente responda a un aumento salarial con una devaluación². No es tan extraño entonces que se encuentre poco propenso a resistir las demandas sindicales.

La naturaleza de la negociación salarial se encuentra condicionada por el orden temporal y por la frecuencia de las decisiones de fijación de salarios y de precios. Los precios de los bienes y el tipo de cambio se ajustan usualmente con mayor frecuencia que los salarios. Esto tiene consecuencias importantes. Por un lado, le otorga a los empresarios la capacidad de trasladar a precios los aumentos salariales, lo cual, como ya se indicó, es una de las explicaciones de su escaso protagonismo en la negociación. Por otro lado, las demandas sindicales están condicionadas por sus expectativas sobre lo que hace el gobierno en relación con la inflación. Cuando los sindicatos establecen una demanda de aumento salarial tienen en cuenta que el gobierno decidirá posteriormente cuál va a ser, por ejemplo, el nivel del tipo de cambio. Las decisiones de los sindicatos deben basarse entonces en sus expectativas sobre la evolución futura de los precios y, por lo tanto, en sus expectativas sobre las decisiones de política económica del gobierno.

El gobierno usualmente trata de influir en las expectativas de los agentes anunciando sus propios pronósticos o metas de inflación. Un gobierno que se propone reducir la inflación hace anuncios en esa dirección, tratando de convencer a quienes fijan salarios y precios de que establezcan aumentos acordes a su anuncio. Este ha sido también el caso de los gobiernos uruguayos en los últimos años. Sin embargo, sus anuncios no parecen haber gozado de mucha credibilidad. Por lo general, las expectativas tanto de los sindicatos como de las empresas parecen haber superado sistemáticamente y en forma significativa las metas oficiales. En particular, cuando se firmaron convenios largos, el gobierno trató de convencer a los sindicalistas de que la inflación se reduciría y que, por lo tanto, se podrían utilizar coeficientes de indexación menores al cien por ciento. En general, no tuvo mucho éxito.

Las consecuencias de este fracaso son conocidas: los salarios aumentan por encima de las metas del gobierno, lo cual vuelve luego muy costoso, cuando no imposible, alcanzar dichas metas. La incapacidad del gobierno de cumplir su meta de inflación le da entonces la razón a los que antes desconfiaron de ella, con lo cual el proceso se perpetúa.

El carácter tan sistemático y significativo de la desconfianza de los uruguayos en los anuncios del gobierno induce a pensar que existen causas profundas que la explican. Probablemente puedan encontrarse determinantes psicológicas o culturales de la incredulidad. Después de todo, el descreimiento en los anuncios del gobierno - sobre todo cuando se anuncian

2. Una empresa individual no puede pensar que el gobierno va a responder al aumento salarial que ella otorgue con una devaluación. Dado su tamaño, no hay aquí un juego estratégico. Sin embargo, sí existe un problema de coordinación de expectativas. Las empresas dan aumentos salariales, esperando que las demás hagan lo mismo y que el gobierno responda al aumento generalizado de salarios con la devaluación.

mejoras - puede verse como una expresión particular del escepticismo y pesimismo que suele caracterizar a los uruguayos. No obstante, sin descartar explicaciones de esa naturaleza, en este documento se intenta una argumentación diferente. Esencialmente se trata de mostrar que en el país se han dado un conjunto de condiciones que determinaron que fuera económicamente racional no creer en los anuncios de estabilización. Este enfoque, además de complementar las explicaciones de orden psicológico o cultural, tiene el interés adicional de que puede arrojar cierta luz sobre qué condiciones podrían modificarse para atenuar el problema.

El análisis descansa fuertemente sobre desarrollos de la teoría económica de los últimos quince años, fundamentalmente en lo que se ha dado en llamar la nueva economía política (K. Blackburn y M. Christensen, 1989; T. Persson y G. Tabellini, 1990; entre otros). No se pretende en este artículo realizar ningún aporte teórico original ni presentar una revisión exhaustiva de la literatura. Más bien, se trata de sugerir la idea que es posible pensar algunos de los problemas uruguayos actuales con la ayuda de esos nuevos desarrollos teóricos. Dado este objetivo, la exposición es básicamente no técnica³.

En la siguiente sección se analiza la posibilidad de que la falta de credibilidad en los anuncios de estabilización responda a que los agentes consideran que el gobierno no tiene la capacidad de controlar la inflación. En la sección 3 se argumenta que, aún cuando el gobierno controlara la inflación, podría no cumplir deliberadamente sus anuncios. En la sección 4 se analiza por qué el incentivo del gobierno a engañar produce un resultado subóptimo. Más adelante, en la sección 5, se introduce explícitamente la existencia de varios sindicatos. Se discuten entonces brevemente los problemas de coordinación de los aumentos salariales. En la sección 6 se esbozan algunos de los dilemas de la política económica y, finalmente, en la sección 7 se resumen las principales conclusiones.

3. Entre los desarrollos teóricos recientes que no son retomados en este documento cabe destacar, por su importancia, los que se basan en asimetrías de información (D. Vickers, 1986).

2. ¿CONTROLA EL GOBIERNO LA INFLACIÓN?

Una posible causa de la desconfianza que generan los anuncios de estabilización del gobierno es que la gente puede pensar que el gobierno no es capaz de reducir la inflación. Si el gobierno no controla el proceso inflacionario, no hay razón para creer en sus anuncios de estabilización. La evidencia empírica es abrumadora en el sentido de que los anuncios, estimaciones y metas del gobierno han subestimado sistemáticamente la inflación. Por lo tanto, aún sin una elaboración mayor, parece fundada la desconfianza sindical (cuadro 1).

Cuadro 1

INFLACIÓN OBSERVADA Y ANUNCIADA POR EL GOBIERNO (1985-1992) (en porcentaje)

Periodo	Inflación observada	Inflación anunciada	Fuente
1985	83	70	Ministro de Economía
6/85-7/86	74	60	Programa para FMI
1986	71	50	Presidente BCU
1988	69	45	Ministro de Economía
1989	89	60-65	Director de OPP
1990	129	45	Ministro de Economía
1991	81	30	Informe ministerio de economía
1992	sd	50-60	Ministro de Economía

Nota: La fecha aproximada del anuncio se deduce de la fecha de publicación que se indica a continuación en forma respectiva.

Fuente: elaborado en base a información de la DGEC y del semanario Búsqueda de los días 18/4/85, 6/6/85, 18/4/86, 18/2/88, 30/3/89, 7/12/89, 21/11/90 y 12/12/91.

Una vez desechados los anuncios del gobierno como guía para establecer las demandas de aumento salarial, los sindicatos se ven enfrentados al problema de hacer un pronóstico de crecimiento de los precios. Probablemente, en la mayor parte de los casos, este problema no se formule en forma explícita. Sin embargo, cuando se reivindican coeficientes de indexación del cien por ciento, se está implícitamente pensando que la inflación se mantendrá básicamente constante. Si los sindicalistas pensarán que la inflación se va a acelerar, no aceptarían una indexación del cien por ciento que implicaría un poder adquisitivo del salario decreciente. La

indexación total sólo es una protección efectiva contra la inflación cuando se espera una inflación estable.

En la experiencia uruguaya reciente ha habido una tendencia bastante marcada de los sindicatos a demandar indexaciones del cien por ciento⁴. Es decir que parecen haber considerado que el mejor pronóstico de la inflación futura es la inflación actual. Lo interesante es que algunos análisis estadísticos realizados recientemente con técnicas sofisticadas tienden a confirmar estos pronósticos⁵. Su comportamiento parece entonces perfectamente racional.

Esta explicación del descreimiento en los anuncios de estabilización y de la reivindicación de indexaciones totales resulta, sin embargo, incompleta. Por un lado, no es del todo razonable suponer que el gobierno es totalmente incapaz de incidir sobre el ritmo de crecimiento de los precios. Por otro lado, sus "errores" son demasiado sistemáticos como para ser sólo errores de predicción. Más bien habría que pensar que sus anuncios son deliberadamente sesgados para inducir moderación en las demandas salariales. En la próxima sección se explora esta posibilidad.

4. Los convenios con gatillo salarial constituyen una excepción. Más adelante se retoma este caso.

5. El tema no parece estar todavía resuelto, pero la opinión que aparece como dominante actualmente en la literatura especializada es que la serie de precios es integrada de orden 2.

3. LOS INCENTIVOS DEL GOBIERNO A NO CUMPLIR SUS ANUNCIOS

Aún cuando el gobierno controlara perfectamente la inflación, no es claro que un anuncio de estabilización debiera ser creído. El gobierno puede anunciar un plan de estabilización, tratando de inducir a los sindicatos a moderar sus demandas salariales, pero una vez que los salarios nominales han sido fijados, puede tener incentivos para devaluar por encima de lo anunciado. En tales condiciones, es razonable que los sindicatos no crean en el anuncio⁶.

¿Qué razones podrían llevar al gobierno a devaluar por encima de lo anunciado? El gobierno está preocupado por reducir la inflación, pero simultáneamente tiene una meta de competitividad externa. Quiere estabilizar los precios, pero no está dispuesto a sostener un rezago cambiario muy marcado. Por otra parte, los sindicatos tienen una meta de salario real que supera el nivel del equilibrio competitivo. Haciendo uso de su poder monopólico en el mercado de trabajo elevan el salario real. Esto implica, como contraparte, que la actividad de los sindicatos tiende a reducir la competitividad externa. Pero, una vez que los salarios nominales han sido fijados, el gobierno puede elevar el nivel de competitividad devaluando a un ritmo mayor al anunciado. En este caso tendrá que aceptar algo más de inflación, pero será compensado por una mayor competitividad.

Este incentivo que tiene el gobierno a no cumplir su anuncio es lo que se conoce como "incoherencia temporal" (*time inconsistency*) de la política. En presencia de este problema y si el gobierno carece de la posibilidad de garantizar realmente el cumplimiento de sus anuncios, es razonable que los sindicatos fijen los salarios con la hipótesis de que el anuncio no será cumplido⁷.

El pronóstico de devaluación de los sindicatos será entonces superior a lo anunciado, pero ¿cuál será exactamente su nivel? Lo racional, si se conocen los objetivos del gobierno, es esperar un ritmo de devaluación tal que sea el óptimo para el gobierno una vez conocido el aumento salarial. Es decir que el salario se fija con una expectativa de devaluación que es igual a lo que se piensa que devaluará realmente el gobierno dado el salario que se está fijando. Este comportamiento reconoce la interdependencia entre sindicatos y gobierno: los salarios dependen de la devaluación esperada y la devaluación depende de los salarios.

Usualmente se supone que los objetivos fundamentales de los sindicatos, al menos en lo que

6. El argumento vale tanto para un régimen de tipo de cambio fijo como flotante. En este último caso, el gobierno puede elevar la cantidad de dinero más de lo anunciado. En el texto se supone que se trata de un tipo de cambio fijo por simplicidad.

7. Los primeros autores que plantearon el problema fueron Kydland y Prescott (1977) y Calvo (1978).

se refiere a la negociación salarial, son el empleo y el salario real. En tanto el empleo depende del salario real, el objetivo puede expresarse en términos de una meta de salario real. No parece ser una preocupación fundamental la inflación, si no es por su efecto sobre el poder adquisitivo de los salarios⁸. En cambio el gobierno está preocupado por el empleo, el tipo de cambio real y la inflación. El empleo y el tipo de cambio real dependen negativamente del salario real, con lo cual sus objetivos en estos campos pueden también reducirse a una meta de salario real. Pero, a diferencia de los sindicatos, el gobierno tiene además una meta de inflación⁹.

Se suele aceptar que la meta de salario real del gobierno es inferior a la del sindicato. Esta hipótesis puede justificarse sobre la base de que el sindicato representa sólo a una parte de la sociedad, mientras que el gobierno se supone que representa el interés general. Con esta idea, el gobierno podría plantearse como meta el salario real propio del equilibrio competitivo. El sindicato, como monopolista, trata de fijar un salario real más elevado¹⁰.

El gobierno tiene la ventaja de que puede fijar el tipo de cambio después de que los sindicatos han fijado el salario nominal. Por lo tanto, puede determinar el salario real. Pero si para lograr su objetivo en cuanto al salario real debe devaluar muy intensamente, se estará alejando del cumplimiento de su meta de inflación. Sabiendo esto, el sindicato puede fijar una tasa de crecimiento del salario nominal suficientemente elevada como para que el gobierno no tenga incentivos de devaluar por encima de ese nivel. Conociendo la función de objetivos del gobierno, el sindicato puede elegir un salario nominal tal que el salario real resultante sea exactamente igual a su meta. El hecho que el gobierno tenga metas sobre dos variables y los sindicatos sobre sólo una de ellas, le permite a estos últimos liderar el juego.

El razonamiento se aplica período tras período. Por lo tanto, la tasa de crecimiento del salario que eligen los sindicatos es siempre la misma. El resultado de la negociación salarial sin credibilidad en la política de estabilización es entonces, según esta interpretación, un salario real igual a la meta del sindicato y una inflación estable.

Cabe destacar que esta línea de argumentación, tanto como la que se expuso en la sección anterior, explica por qué los sindicatos podrían esperar una inflación constante y demandar, en consecuencia, coeficientes de indexación del cien por ciento.

8. Esta ha sido la hipótesis usual desde el trabajo inicial de I. McDonald y R. Solow (1981).

9. La importancia de estas variables en la función de objetivos de los gobiernos ha sido puesta de manifiesto en numerosos trabajos empíricos. P. Nannestad y M. Paldam (1992) realizan una revisión de esta literatura.

10. Más adelante se aportan otras razones para explicar la existencia de la brecha entre las metas salariales del gobierno y de los sindicatos.

4. LOS COSTOS DE ENGAÑAR

La situación descrita en la sección anterior es subóptima, en el sentido de que existe margen para mejorar el bienestar del gobierno sin perjudicar el de los sindicatos. Una combinación con igual salario real y menor inflación es claramente superior: los sindicatos estarían igual y el gobierno mejoraría su posición.

Si el gobierno pudiera comprometerse de una forma creíble a no devaluar y suponiendo que el problema fiscal estuviera resuelto, podría teóricamente lograrse una inflación nula. Una vez alcanzado el salario real deseado por los sindicatos y en tanto se tuviera certeza de que el gobierno no va a devaluar, los trabajadores no demandarían aumentos del salario nominal. (Si lo hicieran, provocarían un aumento del salario real por encima de su propia meta, con lo cual el desempleo sería mayor al deseado). Al no aumentar ni los salarios ni el tipo de cambio, no habría inflación. Pero para que esto sea posible, el gobierno tiene que tener la capacidad de obligarse a cumplir su anuncio.

Cuando el gobierno no puede comprometerse con sus anuncios y, por lo tanto, los sindicatos actúan bajo el supuesto de que no los cumplirá, se dice que la política del gobierno es discrecional. La denominación proviene de que el gobierno elige en cada período en forma discrecional el valor de las variables que controla. Cuando el gobierno tiene la capacidad de obligarse a cumplir, se dice que la política es de reglas.

En el caso que se analiza, la política discrecional conduce al mismo salario real que la de reglas, pero a una inflación mayor. Es decir que la política de reglas es superior. Este resultado no es válido sólo para este caso. Una vez que se reconoce el hecho de que los anuncios son, en sí mismos, instrumentos de la política económica, se comprende que las reglas pueden aumentar el margen de maniobra del gobierno y contribuir a un mejor resultado.

Un gobierno que tiene la capacidad de obligarse a cumplir puede anunciar toda una gama de valores de las variables que controla y generar los comportamientos deseados correspondientes. Si, en cambio, el gobierno carece de esta capacidad, y sigue en consecuencia una política discrecional, sólo un anuncio es creíble. Se trata del anuncio de que hará aquello que de todos modos haría si, con las manos libres, tuviera que elegir después de que el sector privado tomó sus propias decisiones en base a lo anunciado. Es decir que un gobierno que actúa discrecionalmente tiene, contra lo que podría parecer, una restricción más que un gobierno que se somete a reglas.

El problema es que el gobierno puede no tener la capacidad de obligarse, es decir que puede carecer de una "tecnología del compromiso" (Persson y Tabellini, 1990). En particular, en el caso

que se analiza, el gobierno puede no tener una forma de convencer a los sindicatos de que no devaluará por encima de lo anunciado si ellos eligen moderación salarial.

Se ha planteado que en algunos casos el problema de credibilidad podría resolverse a través de la reputación. La relación entre el gobierno y el sindicato es prolongada en el tiempo. Si el gobierno no cumple su anuncio, el sindicato podría "castigarlo" de tal manera que las pérdidas futuras actualizadas superaran la ganancia corriente que deriva de no mantener el compromiso (H. Horn y T. Persson, 1988).

Se supone que el sindicato tiene la siguiente estrategia. Cree en el anuncio el primer período y acepta la moderación salarial. En el período siguiente el gobierno tiene la opción de cumplir o no. Si lo hace, el sindicato vuelve a creer y acepta nuevamente la moderación. En el caso contrario, reclama el aumento propio del equilibrio discrecional, es decir que "castiga" al gobierno con más inflación.

Un gobierno racional se apeg a la regla - cumple lo anunciado - si al hacerlo se aproxima más al logro de sus objetivos que si no cumple. En el primer caso obtiene siempre los resultados de la política de regla: una inflación reducida y el salario real que fija el sindicato. En el segundo caso obtiene un resultado superior en el primer período. Una vez que los sindicatos han optado por la moderación salarial, el gobierno elige un ritmo de devaluación que maximiza sus objetivos y que, por lo indicado antes, supone una devaluación mayor a la anunciada. Pero, dada la estrategia de los sindicatos, en los períodos siguientes se va hacia el equilibrio discrecional que supone un resultado para el gobierno inferior al de la regla. El gobierno mantendrá la regla si su ganancia inmediata de apartarse no es más que compensada por la pérdida posterior. Esto depende, entre otras cosas, de la importancia que le de al futuro, es decir que depende de su tasa de preferencia temporal. Un gobierno suficientemente preocupado por el futuro estará inclinado a cumplir la regla. Si el sindicato conoce esto, podrá creer en el anuncio de política.

Sin embargo, en el caso que se analiza, la reputación no parece ser una solución confiable al problema de credibilidad. Los sindicatos no ganan nada aceptando la moderación salarial en el primer período y corren el riesgo de perder. La estrategia que se supuso para ellos no parece entonces muy racional.

El análisis realizado hasta aquí se concentra en la interacción entre el gobierno y el conjunto de los sindicatos tomados como una unidad. Este enfoque se adecúa bien al caso en que existe una central sindical que representa a todos los trabajadores, pero deja fuera aspectos importantes de la negociación cuando hay varios sindicatos. El estudio de estos aspectos es el objeto de la próxima sección.

La existencia de varios sindicatos no significa, sin embargo, que el modelo de una central sindical deba descartarse; en estos casos resulta incompleto, pero no inútil. El problema de la

incoherencia temporal de la política cambiaria y del consecuente sesgo inflacionario que señala este modelo no desaparece y puede incluso acentuarse en presencia de varios sindicatos. Además, para el análisis de la experiencia uruguaya reciente hay una razón adicional en favor del uso de esta herramienta teórica: en las tres oportunidades en que se firmaron convenios "largos" (1986, 1988 y 1990), hubieron negociaciones completamente centralizadas para definir las pautas de los convenios.

5. LAS DIFICULTADES DE LA COORDINACIÓN

La fijación del salario en un sector tiene efectos sectoriales y generales. El salario fijado en una rama de actividad afecta el bienestar de los trabajadores de la rama al condicionar la ocupación y la masa salarial. Estos efectos sectoriales son internalizados por los sindicatos cuando negocian salarios. Pero la fijación del salario en un sector tiene también efectos macroeconómicos. Cada sindicato está contribuyendo a que el nivel general de precios sea mayor y a que el nivel de actividad y empleo sean menores de lo que serían en una economía competitiva. Hay entonces efectos de las decisiones de un sector que repercuten sobre el resto de la población. No obstante, la decisión sobre el salario sectorial la toman el sindicato y las empresas del sector, según sus objetivos particulares. Por lo tanto, el efecto negativo que un salario sectorial alto tiene sobre los restantes agentes no es considerado al momento de elegir el salario del sector. Ese "efecto externo" provoca que las decisiones privadas no resulten socialmente óptimas.

La tercera causa de falta de credibilidad en una política de estabilización es que la existencia de sindicatos sectoriales determina que la moderación salarial requiera cooperación. Aún cuando el gobierno pudiera obligarse con una política estabilizadora, la moderación salarial podría fracasar por la falta de condiciones para lograr un acuerdo sostenible entre los sindicatos sectoriales. Tal acuerdo puede ser conveniente para todos los sindicatos, pero una vez acordada la moderación, cada sindicato puede lograr un resultado aún mejor fijando su salario unilateralmente por fuera del acuerdo. Así gozaría de las ventajas macroeconómicas de la moderación y de las ventajas sectoriales de un salario alto (S. Holden, 1990).

La negociación salarial centralizada permite internalizar los efectos externos del proceso y, por esta razón, se ha argumentado que puede resultar en demandas salariales menores que la negociación sectorial (L. Calmfors y J. Driffill, 1988). La central sindical negocia salarios representando los intereses del conjunto de los sindicatos. Por lo tanto, va a incorporar en su análisis de costos y beneficios el efecto que el salario de cada sindicato tiene sobre el bienestar de los restantes sindicatos. La consideración de al menos una parte de los efectos externos macroeconómicos negativos de salarios excesivos determina que el salario elegido por la central sindical pueda ser menor que el que eligen los sindicatos sectoriales¹¹.

Este resultado no es, sin embargo, inevitable. M. Rama (1991) argumenta que en una economía abierta existe otra externalidad de la acción sindical que puede modificar las conclusiones anteriores. Se trata del efecto positivo que tiene la acción sindical sobre los

11. Esto podría no ser así en el caso de economías muy abiertas. En tales condiciones, se ha argumentado que la negociación centralizada de los salarios conduce a un salario real mayor que la negociación descentralizada (M. Rama, 1991).

términos del intercambio del país. Al provocar una elevación de los salarios, los sindicatos inducen un mayor precio por los bienes producidos internamente, lo cual supone una mayor relación de los términos del intercambio. La externalidad radica en que cada sindicato contribuye a que los demás sectores reciban un precio más alto. Los sindicatos sectoriales, al no considerar este efecto externo positivo, tienden a elegir, a igualdad de las otras condiciones, un salario inferior al óptimo. Si este efecto es suficientemente importante, la central sindical tendrá una meta salarial superior a los sindicatos sectoriales.

Es posible extender el argumento "términos del intercambio" al caso de una economía en la cual existe un sector sindicalizado y otro que no lo está. La central sindical puede entonces usar su poder monopólico para mejorar los términos del intercambio del sector sindicalizado en relación al otro. La meta salarial de la central sindical puede en este caso superar a la de los sindicatos sectoriales.

Lo cierto es que, sea cual sea el efecto neto de la centralización sobre el salario, los trabajadores sindicalizados obtienen un mayor nivel de bienestar con la negociación centralizada. La internalización de los efectos externos que se logra al coordinar las demandas permite elegir el salario más adecuadamente desde el punto de vista de los propios trabajadores.

Si el efecto "términos del intercambio" no es demasiado fuerte, los trabajadores pueden obtener un beneficio de un pacto social que involucre moderación salarial. El problema es que después de realizado el acuerdo, cada sindicato tiene un incentivo a no cumplirlo. Una vez que los demás han aceptado un ajuste salarial moderado, cada sindicato sectorial puede volver a maximizar separadamente y reclamar un salario más elevado para su sector. Por lo tanto, si bien es cierto que un sindicato logra un mayor bienestar con el acuerdo, también lo es que logra un bienestar mayor aún si fija sectorialmente su salario cuando los demás lo han hecho en según lo convenido centralmente.

Estos argumentos pueden explicar algunos de los fenómenos observados en Uruguay en los últimos años. La central sindical ha estado siempre dispuesta a firmar convenios colectivos sobre pautas establecidas en una negociación centralizada. Los convenios sectoriales han respetado mayoritariamente las pautas acordadas a nivel central. Sin embargo, se ha observado que los aumentos otorgados tendieron a superar en la realidad lo acordado. Aparentemente, los convenios elaborados en base a una negociación centralizada no obligaron suficientemente a los sindicatos sectoriales.

6. LOS DILEMAS DE LA POLÍTICA ECONÓMICA

El gobierno puede influir en la fijación de los salarios directa e indirectamente. Tiene una intervención directa cuando decreta los aumentos salariales y, en menor medida, cuando promueve convenios o establece pautas de aumento. Interviene indirectamente cuando hace política macroeconómica. Puede optar por no intervenir directamente, pero no puede abstenerse de hacer política macroeconómica. A su vez, la decisión sobre el grado y forma de una intervención directa condiciona los márgenes de la política macroeconómica.

La intervención directa del gobierno en la fijación de los salarios supone usualmente una cierta centralización de las decisiones. Los aumentos tienden entonces a uniformizarse en todos los sectores de actividad. Esto tiene el problema de que sectores que se encuentran en muy distintas condiciones deben afrontar un mismo ajuste salarial. Resulta, por lo general, difícil incorporar en este tipo de políticas aspectos específicos de un sector y menos aún de una empresa. Si la productividad en una rama ha crecido más rápidamente que en las otras, el salario debería aumentar más en dicha rama. Si los términos del intercambio específicos de una actividad se han deteriorado, el ajuste podría requerir un menor aumento salarial. Los aumentos que resultan de formas centralizadas de fijación de los salarios no logran recoger bien estas diferencias. Estos argumentos muestran algunos límites de una política salarial que fije aumentos uniformes¹².

Pero, como contraparte, la política salarial puede facilitar la coordinación requerida para lograr moderación salarial. Un sindicato sectorial difícilmente podría plantearse metas de salarios moderadas, aún cuando confiara en los anuncios de estabilización del gobierno, si nada obligara a los restantes sindicatos a seguir la misma conducta. Si todos lo hicieran se beneficiarían, pero nada les garantiza que los demás lo harán. Cuando existen problemas de coordinación de esta naturaleza, la intervención de una autoridad central puede permitir alcanzar un equilibrio superior.

Además, la centralización de la negociación salarial puede atenuar el problema de credibilidad que se presenta cuando el gobierno no es capaz de obligarse a cumplir sus anuncios. En algunos casos, la negociación centralizada reduce la brecha entre las metas de salario real del gobierno y de los sindicatos. Esto, a su vez, reduce el ritmo de devaluación óptimo desde el punto de vista del gobierno. Como consecuencia, los reclamos de aumentos nominales de salarios en una negociación centralizada pueden ser menores que en una negociación descentralizada o

12. Los convenios salariales pueden también incluir cláusulas que vinculen los ajustes del salario a la evolución de la productividad o de los términos de intercambio del sector. Estos agregados, al reconocer diferencias sectoriales, reducen el problema de la uniformización y contribuyen a hacer comparativamente más atractivos los mecanismos de negociación centralizada.

sectorial.

La decisión sobre la intervención directa en la fijación de salarios depende entonces del balance que se establece entre los costos de la uniformización y las ventajas de la moderación salarial. Este balance dependerá de las condiciones particulares del país. Si la economía en cuestión está siendo sometida a un proceso de reconversión productiva, es posible que sea particularmente necesario contar con la flexibilidad que supone poder modificar la estructura salarial. La negociación centralizada de salarios puede ser entonces un obstáculo. Si, en cambio, se trata de una economía con alta inflación que se encuentra abocada a un proceso de estabilización de precios, es posible que la negociación centralizada sea lo indicado¹³.

La política salarial no se limita a promover un mayor nivel de centralización de la negociación. También contiene criterios concretos para el ajuste de los salarios. El gobierno puede diseñar pautas que atenúen el sesgo inflacionario de la economía. Una posible es, obviamente, la fijación de los salarios por decreto. Un caso particular es la política de congelación de precios y salarios.

M.H. Simonsen (1988) defiende la congelación como instrumento de coordinación de las decisiones individuales. Argumenta que las empresas no están dispuestas a moderar los incrementos de sus precios porque, aún cuando se beneficiaran de una moderación global, perderían en el caso de que los demás no aplicaran el mismo criterio. La congelación sustituye entonces a la cooperación.

Dejando de lado esta opción extrema, el gobierno puede promover acuerdos que reduzcan el problema de credibilidad de la política. Una forma de hacerlo es promover una indexación que sea capaz de estabilizar el salario real. Es lo que en la literatura económica se conoce como una indexación perfecta. Si debido a la indexación el salario real se vuelve insensible a la inflación y, como consecuencia, ocurre otro tanto con el tipo de cambio real, el gobierno no tendrá más incentivos para devaluar (Fischer y Summers, 1989). Cualquier aumento del tipo de cambio nominal provocaría un aumento de igual proporción en los salarios nominales, con lo cual la competitividad se mantendría básicamente incambiada. Al desaparecer el incentivo del gobierno a devaluar, desaparece el problema de credibilidad.

Se ha criticado mucho la idea de que sea posible en la práctica establecer un sistema de indexación perfecto. Se argumenta que, en la realidad, los salarios se indexan a la inflación pasada y no a la contemporánea, debido al tiempo que se requiere para recoger la información sobre los índices. La indexación a la inflación pasada provoca inercia inflacionaria. En efecto,

13. De alguna manera, el dilema en cuestión se asemeja al que se analiza en los modelos de indexación salarial. Según el modelo de Gray (1976) y Fischer (1977), una economía sometida a shocks principalmente nominales debería tener un alto grado de indexación, mientras que una economía sometida a shocks reales debería estar poco indexada.

si el aumento del salario es igual al crecimiento de los precios en un período previo, la reducción de la inflación hace que el aumento salarial supere al aumento de los precios en el período de vigencia del nuevo salario. Es decir que el salario real crece cuando la inflación se reduce. Para evitar los efectos del aumento del salario real sobre el empleo y la competitividad externa, el gobierno tiende a mantener la inflación estable¹⁴.

Sin embargo, el argumento no se aplica a todas las formas de indexación. Las fórmulas que incluyen gatillos salariales tienden a indexar el salario real medio de la evolución de la inflación. No pueden evitar que en cada instante el salario real dependa de la inflación acumulada desde el último aumento salarial, pero impiden que el salario real promedio del período que transcurre entre dos ajustes dependa de la tasa de inflación. En este sentido, operan como formas de indexación perfectas (A. Forteza, 1992). Por lo tanto, parecen dispositivos adecuados para reducir el problema de credibilidad de la política de estabilización.

14. Existe una extensa literatura en este tema. En América Latina se ha construido incluso una teoría de la inflación sobre esta base: la teoría de la inflación inercial. Algunos de los trabajos que pueden citarse son: Arida, P. (1982); Frenkel, R. (1986); Lopes, F. (1985) y Simonsen, M.H. (1983). Más recientemente, el FMI parece haber recogido algunas de estas ideas cuando promueve la "desindexación" de las economías latinoamericanas.

7. SÍNTESIS Y CONCLUSIONES

La falta de credibilidad en los anuncios de estabilización del gobierno ha sido una constante de las negociaciones salariales que se han realizado desde 1985 hasta la actualidad. Los sindicatos esperaron siempre tasas de inflación sensiblemente mayores a las que anunciaba el gobierno. Consecuentemente, las demandas de aumento salarial tendieron a superar a las metas inflacionarias del gobierno, tornando más difícil la estabilización.

En este documento se analizan algunas posibles causas del fenómeno y se discuten las opciones que enfrenta el gobierno para atenuarlo. Una primera explicación de la falta de credibilidad es que el sector privado y, en particular, los sindicatos pueden considerar que el gobierno no es capaz de controlar la inflación. La evidencia empírica muestra que los anuncios del gobierno subestimaron sistemáticamente la inflación real. En estas circunstancias, un comportamiento racional sería pronosticar la inflación utilizando de la mejor manera posible la información disponible sobre su evolución anterior. Análisis de series temporales indican que la inflación de un período puede ser un buen pronóstico de la inflación del período siguiente. La demanda sindical de una indexación del cien por ciento es entonces razonable. Esta indexación, a su vez, tiende a perpetuar la inflación, ratificando el pronóstico inicial.

Una segunda explicación de la falta de credibilidad es que el gobierno tiene incentivos a no cumplir sus anuncios. Se supone ahora que controla la inflación, pero aún así los sindicatos no creen en lo anunciado porque el gobierno los engaña deliberadamente. El gobierno anuncia una inflación descendente para inducir a los sindicatos a moderar sus demandas de aumento salarial. Pero, una vez que los sindicatos acuerdan los ajustes salariales en base a la pauta del gobierno, éste tiene la posibilidad de devaluar más rápidamente, para incrementar la competitividad. Sabiendo esto, los sindicatos no creen los anuncios y, en cambio, fijan los aumentos salariales a un nivel suficientemente alto como para desincentivar al gobierno a devaluar a un ritmo capaz de reducir el salario real. De esta manera, los sindicatos logran la meta de salario real que se proponen. El aumento salarial y el aumento posterior del tipo de cambio provocan una inflación estable.

El resultado de la interacción planteada entre sindicatos y gobierno es subóptimo en el sentido de que es posible mejorar la situación del gobierno sin empeorar la de los sindicatos. Si el gobierno pudiera comprometerse a no devaluar, se podría obtener el mismo salario real que antes pero sin inflación. El problema es que el gobierno normalmente carece de una "tecnología del compromiso" que le permita hacer creíble su anuncio.

Una tercera causa del fracaso de la moderación salarial es que la existencia de sindicatos sectoriales hace que la moderación requiera coordinación. Los aumentos salariales tienen

"efectos externos" que no son considerados por quienes deciden dichos aumentos. Los sindicatos sectoriales, haciendo uso de su poder monopólico, pueden provocar un aumento del nivel de precios y una disminución del empleo. En tanto parte de estos efectos no inciden sobre quienes toman la decisión, no son debidamente considerados. El resultado es por lo tanto subóptimo.

Los sindicatos podrían tener incentivos a realizar un acuerdo que involucrara moderación salarial. Al internalizar los "efectos externos", el acuerdo eliminaría esta fuente de ineficiencia. No obstante, la cooperación sería difícil de sostener ya que, una vez realizado el acuerdo, cada sindicato tendría incentivos para no cumplirlo. De este modo, se beneficiaría a la vez de las ventajas macroeconómicas de la moderación y de las ventajas sectoriales de un salario alto. Es posible que consideraciones de este tipo contribuyan a explicar el hecho que los sindicatos uruguayos hayan pactado sistemáticamente aumentos de salario superiores a los establecidos por la central sindical.

La intervención del gobierno en la negociación salarial suele provocar una cierta centralización y uniformización de los criterios de ajuste. Las dificultades para incorporar las especificidades sectoriales imponen un límite a la intervención, máxime cuando los procesos de ajuste estructural requieren de cambios en la estructura sectorial de los salarios. Pero, por otra parte, la centralización puede atenuar el problema de incoherencia temporal de la política y facilita la cooperación entre sectores. En este sentido, la negociación centralizada es más adecuada cuando la estabilización es prioritaria.

Los convenios con cláusula gatillo tienden a independizar el salario real de la evolución de la inflación. De esta manera, eliminan el incentivo que tiene el gobierno a reducir el salario real provocando inflación. Por esta razón, aumentan la capacidad del gobierno de comprometerse con una meta de inflación. En este sentido, puede decirse que el gatillo salarial constituye una verdadera "tecnología del compromiso".

BIBLIOGRAFÍA

- Arida, P. (1982): "Reajuste salarial e inflação", *Pesquisa e Planejamento Economico*, Rio de Janeiro, 12(2): 311-342.
- Blackburn, K. and Christensen, M. (1989): "Monetary policy and credibility: Theories and evidence", *Journal of Economic Literature*, XXVII, 1-45.
- Calmfors, L. and Driffill, J. (1988): "Bargaining structure, corporatism and macroeconomic performance", *Economic Policy*, 14-61.
- Calvo, G. (1978): "On the time consistency of optimal policy in a monetary economy", *Econometrica*, 46(6), Nov.: 1411-1428.
- Fischer, S. (1977): "Wage indexation and macroeconomic stability". *Journal of Monetary Economics* (supplement):107-148.
- Fischer, S. and Summers, L. (1989): "Should governments learn to live with inflation?", *American Economic Review*, 79(2):382-387.
- Forteza, A. y Miles, D. (1990): "Inflación y política de estabilización en Uruguay", *Suma*, Montevideo, 5(9): 7-26.
- Forteza, A. (1992): "Los convenios salariales de 1990 y la inflación", *Suma*, Montevideo, 7(12): 7-36.
- Frenkel, R. (1986): "Salarios e inflación en América Latina", *Desarrollo Económico*, Nº 100, Buenos Aires.
- Gray, J.A. (1976): "Wage indexation: a macroeconomic approach", *Journal of Monetary Economics*, 2: 221-235.
- Holden, S. (1990): "Exchange rate policy and wage formation in an economy with many trade unions". Memorandum from the Department of economics, University of Oslo. Nº 4, March.
- Horn, H. and Persson, T. (1988): "Exchange rate policy, wage formation and credibility", *European Economic Review*, 32: 1621-1636.
- Kydland, F. and Prescott, E. (1977): "Rules rather than discretion: the inconsistency of optimal

- plans". **Journal of political economy**, 85(3) june: 473-492.
- Lopes, F. (1985): "Sistemas alternativos de indexação salarial: uma análise teórica". **Pesquisa e Planejamento Economico**, Rio de Janeiro, 15(1): 107-138.
- McDonald, I. and Solow, R. (1981): "Wage bargaining and employment", **American Economic Review**, 71: 896-908.
- Nannestad, P. and Paldam, M. (1992): **The VP-Function. A survey of the literature on vote and popularity functions. Mimeo Institute of Economics. Aarhus University, Denmark.**
- Persson, T. and Tabellini, G. (1990): **Macroeconomic policy, credibility and politics. Fundamentals of Pure and Applied Economics 38. UK**
- Rama, M. (1991): **Bargaining structure and economic performance in the open economy, CINVE, Uruguay, (próximamente en European Economic Review).**
- Simonsen, M.H. (1983): "Indexation: current theory and the Brazilian experience". En: Dornbusch, R.; Simonsen, M.H. (eds.), **Inflation, Debt and Indexation**, Cambridge, The MIT Press.
- Simonsen, M.H. (1988): "Estabilización de precios y políticas de ingresos: teoría y estudio de caso del Brasil". En: M. Bruno, G. Di Tella, R. Dornbusch y S. Fischer (comp.): **Inflación y estabilización, FCE Lecturas 62, México.**
- Vickers, D. (1986): "Signalling in a model of monetary policy with incomplete information", **Oxford Economic Papers**, 38: 443-455.