

ESTUDIOS PÚBLICOS

Nº 110 otoño 2008

ESTUDIOS PÚBLICOS

editada por el Centro de Estudios Públicos (www.cepchile.cl)

Director Responsable Arturo Fontaine Talavera

Comité Editorial Enrique Barros, Harald Beyer, Sebastián Edwards,
Cristián Eyzaguirre, Juan Andrés Fontaine, David Gallagher,
Juan Pablo Illanes, Felipe Larraín, Lucas Sierra, Rodrigo Vergara

Secretaria de Redacción María Teresa Miranda H.

Secretaria Ejecutiva Ana María Folch V.

Estudios Públicos (ISSN 0716-1115; ISSN 0718-3089) es una publicación trimestral de carácter multidisciplinario. El Comité Editorial, con el apoyo de árbitros anónimos, selecciona los trabajos para su publicación. Los artículos son responsabilidad de sus autores y no reflejan necesariamente la opinión de los editores ni del Centro de Estudios Públicos.

Toda colaboración debe ceñirse a las normas de *Estudios Públicos* que se indican al final de la revista. Las contribuciones, así como todo comentario y correspondencia, deben dirigirse a: Comité Editorial, *Estudios Públicos*, Monseñor Sótero Sanz 162, Santiago 9, Chile. Teléfono: 328-2400. Fax: 328-2440.

© Centro de Estudios Públicos.

Toda reproducción total o parcial de los artículos está prohibida sin la debida autorización del Centro de Estudios Públicos.

Indexación

Estudios Públicos está, entre otros índices, en *Clase* (Universidad Nacional Autónoma de México); *Handbook of Latin American Studies* (Biblioteca del Congreso de los Estados Unidos); *HAPI* (Universidad de California, Los Angeles); *International Political Science Abstracts* (International Political Science Association); *PAIS International in Print* (OCLC).

Dirección electrónica

Artículos, *abstracts* e índices por autores y temas en www.cepchile.cl

See home page www.cepchile.cl for a selection of papers published in *Estudios Públicos* which have been translated into English.

Suscripciones

Pedidos directos al Centro de Estudios Públicos. Monseñor Sótero Sanz 162. Santiago, Chile. Teléfono: 328-2400. Fax: 328-2440 (Véase formulario de suscripción.)

ISSN 0716-1115 versión impresa.

ISSN 0718-3089 versión en línea.

Composición Pedro Sepúlveda

Diagramación David Parra

Impreso en *Andros Productora Gráfica*
Hecho en Chile / Printed in Chile, 2008.

ESTUDIOS PÚBLICOS

REVISTA DE HUMANIDADES Y CIENCIAS SOCIALES

Nº 110 otoño 2008

ÍNDICE

<i>José De Gregorio</i>	La Gran Moderación y el riesgo inflacionario: Una mirada desde las economías emergentes	5
<i>John Pencavel</i>	Una mirada internacional al sindicalismo	21
<i>Rafael Vicuña</i>	Biotecnología: Mercados y bioética	67
<i>Rodrigo A. Cerda</i>	Cambios demográficos y sus impactos en Chile	89
<i>Roland Hefendehl</i>	Derecho penal medioambiental: ¿Por qué o cómo?	165
<i>Jean Pierre Matus A.</i>	Fundamentos de la propuesta de la Comisión Foro Penal para la protección penal del medio ambiente	193
<i>Antonio Bascuñán R.</i>	Comentario crítico a la regulación de los delitos contra el medio ambiente en el Anteproyecto de Código Penal de 2005	241
<i>Mario Valdovinos</i>	Última cita con Bob Dylan	323
Libros		
<i>Rodrigo Vergara</i>	<i>Sergio de Castro, el Arquitecto del Modelo Económico Chileno</i> (comentario al libro de Arancibia y Balart)	337

<i>Nicolás Salerno F.</i>	<i>De las Similitudes y Diferencias. Honor y Drama de los Siglos XVI y XVII en Italia y España</i> , de Alfonso de Toro	349
<i>Arturo Fontaine T.</i>	Óscar Bustamante: <i>El Jugador de Rugby</i>	361

**LA GRAN MODERACIÓN
Y EL RIESGO INFLACIONARIO**
UNA MIRADA DESDE LAS ECONOMÍAS EMERGENTES*

José De Gregorio

Hay un vasto debate sobre las causas de la “gran moderación”, fenómeno observado a partir de mediados de los ochenta en las economías industriales y que ha significado una reducción de la volatilidad no sólo de la inflación sino también del producto. Las explicaciones van desde la buena suerte hasta las buenas políticas. En este documento se argumenta que la política monetaria fue un determinante importante de este fenómeno. La diferencia en tiempo en que ocurre la estabilización entre países desarrollados y emergentes y la coincidencia con la conquista de la inflación, apoyan la idea de una dirección causal desde el control inflacionario hacia una menor volatilidad de la actividad y los precios. Así, las mejoras en el manejo monetario contribuyen tanto a la estabilidad de los precios como del ciclo económico. A su vez, se trata el tema de la mantención de la estabilidad en un contexto de severos riesgos inflacionarios, producto de uno de los más grandes *shocks* inflacionarios en el período post segunda guerra mundial. Lo más probable, se señala, es que el *shock* de precios persista por un buen tiempo y que algunos efectos de

JOSÉ DE GREGORIO. Presidente del Banco Central de Chile.

* Agradezco los aportes y sugerencias de Christopher Neilson y Andrea Tokman. Discurso de apertura de la X Conferencia Económica Mundial realizada en Ginebra el 6 de mayo de 2008.

Estudios Públicos, 110 (otoño 2008).

segunda vuelta resulten inevitables. Se sostiene que la política monetaria se debe preocupar —y ocupar— de la dinámica de la inestabilidad, la que puede generar aumentos de la inflación que luego serán demasiado costosos de contener. Asimismo, se hace hincapié en la necesidad de asegurar que los beneficios logrados durante la fase de la gran moderación se conserven, pues sería una irresponsabilidad retornar a los tiempos de inestabilidad en aras de ganancias de corta duración.

Es un honor dirigirme a ustedes en este importante encuentro. En lo personal, esta es una reunión especial, pues contribuí, junto a Barry Eichengreen, Takatoshi Ito y Charles Wyplosz, a escribir los primeros reportes de esta serie de conferencias en 1999. Fue entretenido y un desafío intelectual trabajar con semejante equipo de colegas y en un tema tan relevante.

En aquel primer Informe Ginebra hablamos de la necesidad de reformar el FMI haciéndolo más autónomo, rasgo que valoramos en los bancos centrales, y responsable en la rendición de cuentas, elemento esencial para que la autonomía sea efectiva. En el futuro me gustaría elaborar más estos temas, pero hoy me centraré en un debate más urgente en esta coyuntura macroeconómica: la política monetaria, la estabilidad y los riesgos actuales de un desborde inflacionario a nivel mundial, precisamente el tema de esta Conferencia.

Comenzaré refiriéndome a la Gran Moderación, expresión que describe la disminución de la volatilidad del producto y de la inflación en las economías industrializadas en los últimos veinte años. Numerosos estudios han identificado los factores que están tras este fenómeno, uno de los cuales es la política monetaria. Yo argumentaré que éste es el factor fundamental, y no sólo uno de muchos factores potencialmente importantes. Mi hipótesis se basa en que en los países en desarrollo la Gran Moderación ocurrió hace unos diez años, y coincidió con el logro de la inflación baja. La secuencia en que ocurrieron los eventos apoya la hipótesis de causalidad de control de la inflación a reducción de volatilidad inflacionaria y de producto. Así, el perfeccionamiento de la política monetaria ayuda a lograr la estabilidad no sólo de los precios sino también del producto, es decir, contribuye a suavizar los ciclos económicos. Mi opinión es que el largo tiempo transcurrido entre la Gran Moderación de los países industrializados y la Gran Moderación de los países en desarrollo levantó dudas sobre la validez y generalidad de las hipótesis que la atribúan a la buena suerte o a la

existencia de un *shock* positivo común a todos, como la caída del precio del petróleo o el desarrollo de tecnologías como el manejo automatizado de inventarios.

El segundo tema que abordaré es la perspectiva de mantener la estabilidad en el contexto de riesgo inflacionario severo. De hecho, en los últimos trimestres hemos sido testigos de uno de los *shocks* inflacionarios más violentos desde la Segunda Guerra Mundial. Es la amenaza más seria a la estabilidad del ciclo económico y a la inflación baja y estable que hemos visto. Hasta hoy, el *shock* ha tenido un impacto enorme en los más pobres, por la drástica alza de los alimentos esenciales. Más aún, si la inflación continúa, el costo en términos del ciclo económico puede volverse intolerable. Concluiré con algunas reflexiones sobre los desafíos con que tendrá que lidiar la política monetaria.

La Gran Moderación

La drástica disminución de la volatilidad macroeconómica que hemos visto en Estados Unidos y alrededor del mundo en las últimas décadas ha sido profusamente documentada por estudios empíricos. Kim y Nelson (1999) y Blanchard y Simon (2001) estuvieron entre los primeros en llamar la atención hacia este fenómeno que luego se conoció como la Gran Moderación. Blanchard y Simon encontraron, para Estados Unidos, que la variabilidad del crecimiento trimestral del producto real había caído a la mitad desde mediados de los ochenta, y que la variabilidad de la inflación se había reducido en dos tercios. Tanto la volatilidad del producto como la volatilidad de la inflación experimentaron caídas similares en la mayoría de los países del G-7, y más o menos al mismo tiempo (Stock y Watson, 2003).

Aunque sabemos que Estados Unidos logró controlar la inflación adoptando medidas de política monetaria, todavía se debate qué ocasionó la disminución persistente de la volatilidad tanto del producto como de la inflación. A grandes rasgos, las distintas razones se pueden clasificar en tres grupos:

- El primer argumento es que la Gran Moderación se produjo porque los *shocks* que golpearon la economía fueron más suaves y menos frecuentes. Esto implicaría que la reducción observada en la volatilidad macroeconómica se debería a la buena suerte y duraría hasta que aparecieran *shocks* más graves o cambiara la suerte. Muchos estudios han respaldado esta hipótesis de la buena suerte (Ahmed *et al.*, 2002).

- Una segunda explicación —relacionada con la anterior— se centra en los cambios estructurales y tecnológicos que son de carácter permanente, pero que no fueron la causa directa ni fueron controlados por las políticas macroeconómicas. Por ejemplo, un avance tecnológico que a menudo se menciona en los debates sobre la volatilidad del producto es el mejor manejo de las existencias. Si una parte significativa de la dinámica del ciclo económico obedece a las fluctuaciones de los inventarios, las tecnologías de respuesta “justo a tiempo” y el mejor manejo de las existencias en general reduciría la volatilidad del ciclo (McConnell y Pérez-Quiroz, 2000; Cecchetti *et al.*, 2005). Otro importante cambio estructural tiene que ver con la globalización e integración económica mundial, como se aprecia en el Informe Ginebra elaborado para esta Conferencia (Gerlach *et al.*, 2008). Por ejemplo, Cavallo (2007) subraya que la apertura comercial ha reducido la volatilidad del producto y, en consecuencia, las economías que son más abiertas son a la vez más estables. Esta evidencia refuta la noción antigua de que las economías más abiertas están más expuestas a la volatilidad. El argumento de Cavallo es que, al ser más abierta, una economía tiene más oportunidades de ajustarse a los *shocks* internacionales. En la línea de este argumento, el notable incremento de la apertura que ha ocurrido en el mundo debería traducirse en mayor estabilidad para todos los países¹.

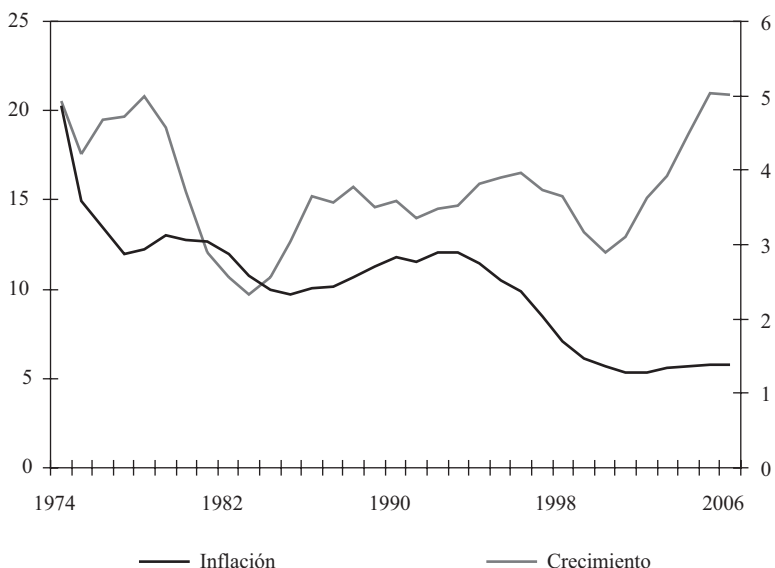
- Un tercer y último factor que quisiera subrayar tiene relación con una mejor política monetaria. Estas reformas han conseguido reducir no sólo el nivel sino también la volatilidad de la inflación. La Figura N° 1 muestra promedios de crecimiento e inflación para un amplio conjunto de países en desarrollo², y la Figura N° 2 describe la volatilidad del producto y la inflación. Vemos que la volatilidad descendió en las economías en desarrollo recién a mediados de los noventa, casi una década después de la Gran Moderación de las desarrolladas. Podemos decir, entonces, que según esta evidencia hay un descalce en el tiempo entre la gran moderación de los países en vías de desarrollo y los desarrollados.

La hipótesis de la “buena suerte” y los factores estructurales no son una buena explicación para este fenómeno. Si la volatilidad hubiera disminuido únicamente por buena fortuna, entonces sólo los países desarrolla-

¹ Kent *et al.* (2005) analizan también el rol de las reformas a los mercados de productos y de trabajo en la volatilidad del producto para una muestra de veinte países miembros de la OCDE. Para evidencia sobre Chile y estimaciones de VAR de forma reducida, véase Betancour *et al.* (2008).

² Se trata de setenta y tres países clasificados por el IFS del FMI como “economías en desarrollo” y para los cuales se tiene información desde 1975.

FIGURA N° 1: CRECIMIENTO E INFLACIÓN EN LAS ECONOMÍAS EN DESARROLLO



Nota: La inflación se calculó usando la variación porcentual año con año en los precios al consumidor, tomados de la línea 64 del IFS. El crecimiento se calculó como la variación porcentual año con año del volumen de PIB, tomada de la línea 99b del IFS. Los promedios cubren a todos los países que tienen datos disponibles desde 1975. La condición de economía industrializada o en desarrollo se tomó directamente del IFS.

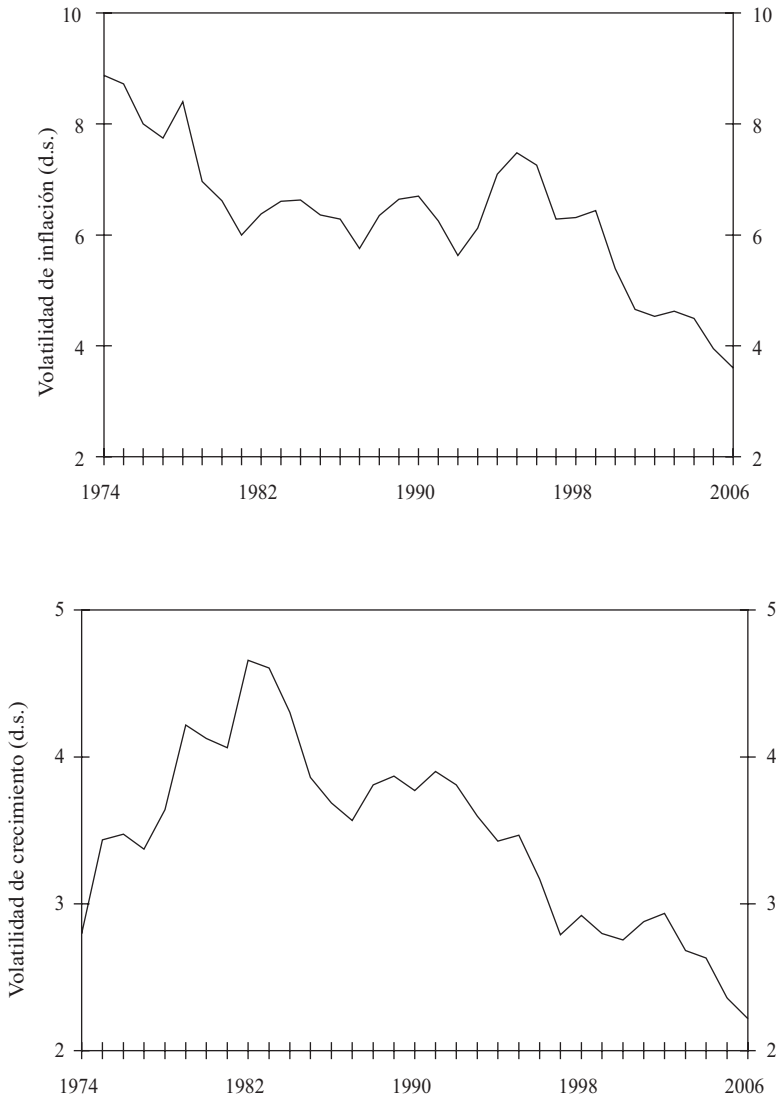
Fuente: FMI: International Financial Statistics (IFS).

dos habrían sido afortunados en los ochenta, y se habrían demorado más de una década en ayudar a los países en desarrollo. Igualmente, el argumento de que la productividad aumentó gracias a —por ejemplo— un mejor manejo de las existencias, tiene problemas parecidos. Cuesta creer que las empresas de los países en desarrollo vinieran a adoptar estas técnicas eficientes más de diez años después³.

Sin embargo, las reformas a la política monetaria tardaron largo tiempo antes de ser adoptadas en las economías en desarrollo. La autonomía de

³ Un argumento similar a favor de la hipótesis de la “buena suerte” plantea Summers (2005). Sostiene que la caída de la volatilidad del crecimiento no fue sincrónica entre todos los países industrializados frente a la reducción común del precio del petróleo. Al mirar las economías en desarrollo el argumento es más sólido, ya que se puede aplicar también al manejo de existencias y otros *shocks* comunes a la productividad dado que la asincronía es mucho más significativa.

FIGURA N° 2: VOLATILIDAD DE LA INFLACIÓN Y DEL CRECIMIENTO DEL PRODUCTO EN LAS ECONOMÍAS EN DESARROLLO



Nota: La inflación y el crecimiento se calcularon del mismo modo que en la Figura N° 1 y para los mismos grupos de países. La volatilidad corresponde a la desviación estándar sobre una ventana móvil de cinco años.

Fuente: FMI: International Financial Statistics (IFS).

los bancos centrales, las metas de inflación y otras reformas sólo llegaron a nuestros países a comienzos de los noventa, coincidiendo con la caída de la volatilidad en las economías en desarrollo. Si bien los cambios estructurales, tales como la apertura internacional, pueden haber favorecido la estabilidad de las economías, dichos cambios también deben incluir los relativos a la política monetaria, porque la Gran Moderación coincide con el control de la inflación, lo que sugiere que la mejora de la política monetaria sin duda jugó un papel importante.

De modo que la pregunta que surge es cómo hace exactamente la política monetaria para reducir la volatilidad del producto y de la inflación. Sabemos que existe un *tradeoff* entre la volatilidad del producto y la variabilidad de la inflación, que la política monetaria trata de manejar de manera óptima. La autoridad tiene que decidir cómo reducir la inflación para alcanzar la meta. Si reacciona con fuerza ante cualquier desviación de la inflación, el resultado será que la inflación tendrá baja volatilidad, pero la del producto será alta. O sea que, a largo plazo, hay un *tradeoff* entre la volatilidad de la inflación y la volatilidad del producto, aunque la inflación no tiene ningún efecto sobre el nivel de producto de pleno empleo.

También es posible practicar una política monetaria ineficiente, que esté por debajo de la frontera de volatilidad producto/inflación, aumentando ambas hasta niveles ineficientes. Bernanke (2004) argumenta que en tal escenario de política monetaria ineficiente se puede reducir la volatilidad tanto del producto como de los precios mejorando las políticas. En otras palabras, en presencia de una política monetaria inadecuada podríamos tener volatilidad excesiva del producto y de la inflación, por lo que mejorar el manejo monetario puede permitirnos alcanzar una frontera eficiente, lo que reduciría ambas volatilidades.

Por ejemplo, una política monetaria que no reacciona con suficiente energía a un cambio en la inflación, que no cumple con el principio de Taylor, o una política demasiado optimista respecto del nivel de producto de pleno empleo, podría acabar generando una volatilidad de producto e inflación ineficientemente altas. Éstas son explicaciones razonables para la forma en que se condujo la política monetaria en Estados Unidos antes de la deflación de los ochenta. Más aún, estas ineficiencias de política podrían agravarse si se cree que existe un *tradeoff* permanente entre desempleo e inflación, lo que podría llevar a la hipótesis aceleracionista de Friedman.

Quisiera, sin embargo, subrayar las ventajas de la credibilidad que trae consigo el compromiso con la inflación estable. En una curva de Phillips estándar, la inflación depende de la brecha de actividad (el motivo por el cual existe el dilema entre volatilidad del producto y de la inflación),

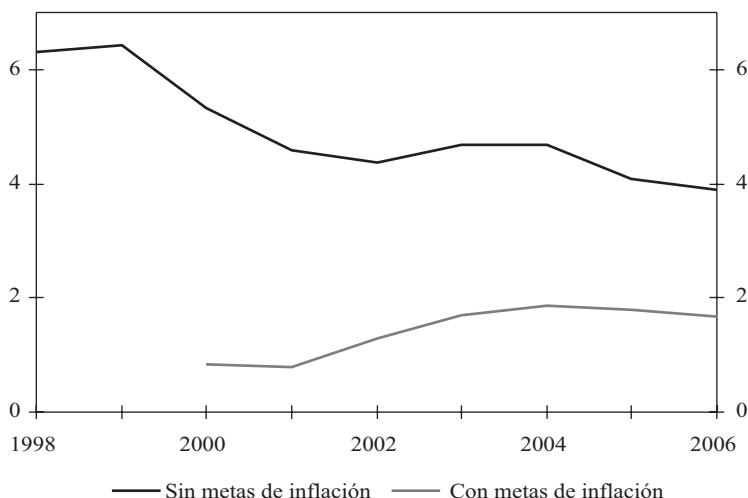
de las expectativas inflacionarias y de un conjunto de otras variables que incluyen los *shocks* inflacionarios. Analicemos el caso de un objetivo inflacionario bajo con poca credibilidad. Ahí, un *shock* inflacionario puede retroalimentar la formación de precios y salarios, y requerir una respuesta más agresiva de la política monetaria, aumentando el costo de reducir la inflación. Esto puede suceder cuando las expectativas tienen un alto grado de inercia debido a un alto nivel de indexación o poca credibilidad. Por contraste, cuando las expectativas están ancladas en la meta de inflación, se requiere un ajuste menor de la política monetaria para lograr una inflación baja y estable, y el sacrificio es menor, de manera que cae la volatilidad tanto de la inflación como del producto⁴.

Obviamente, no es fácil lograr la credibilidad, pero los esfuerzos pueden ir por varios caminos. Sin duda la conquista de una inflación baja, como ha ocurrido en los países en desarrollo, aumenta la confianza en la competencia de las autoridades y su compromiso con el control de la inflación. Ello deriva en expectativas de inflación ancladas y reduce la persistencia inflacionaria. Una meta de inflación, con el apoyo institucional necesario como es un banco central autónomo con un mandato claro de estabilidad de precios, contribuye a su logro. Establece el compromiso explícito de mantener la inflación baja y estable en el tiempo, y una estrategia para ajustarse a las desviaciones, que incluye el horizonte temporal en el que debe lograrlo. De hecho, entre las economías en desarrollo, las que han adoptado el esquema de metas de inflación han podido ostentar menor volatilidad inflacionaria y del producto que las demás (Figura N° 3). Por supuesto, esta evidencia no es concluyente y la causalidad podría ir en sentido opuesto, o sea que las economías más estables serían más propensas a implementar un esquema de metas de inflación. La evidencia empírica es mixta, pero en general se ha visto que las metas de inflación sí reducen tanto el nivel como la volatilidad de la inflación⁵. Existe alguna evidencia para las economías emergentes de que las metas de inflación también reducen la volatilidad del crecimiento (Gonçalves y Salles, 2008).

⁴ Para un modelo sobre este punto, véase De Gregorio (2007).

⁵ Truman (2003), Hyvonen (2004) y Vega y Winkelried (2005), entre otros. Ball y Sheridan (2005) muestran que la evidencia disponible no apoya esta conclusión para las economías desarrolladas. Mishkin y Schmidt-Hebbel (2007) corroboran esta diferencia entre economías desarrolladas y emergentes, y concluyen que quienes ganan son las economías emergentes y los países con metas de inflación que convergen a la meta. Sin embargo, concluyen también que la elección del grupo de control es clave para encontrar algún efecto de las metas de inflación sobre la inflación efectiva.

FIGURA N° 3: VOLATILIDAD DE LA INFLACIÓN EN LAS ECONOMÍAS EN DESARROLLO: PAÍSES CON Y SIN METAS DE INFLACIÓN



Nota: La volatilidad de la inflación se calcula del mismo modo que en la Figura N° 1 y para el mismo grupo de países, separados entre aquellos con y sin metas de inflación. Se considera con metas de inflación aquellos países que durante la ventana de tiempo correspondiente permanecen más del 50% del tiempo en su régimen.

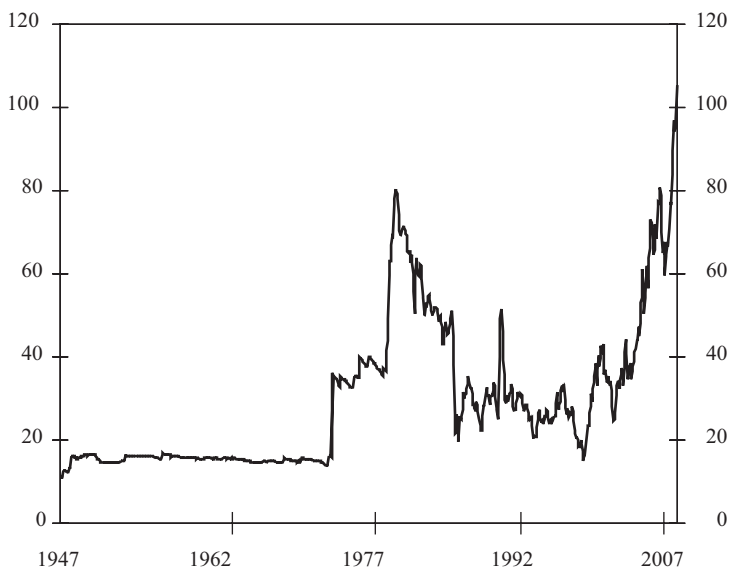
Fuente: FMI: International Financial Statistics (IFS).

La mala suerte está de vuelta: Los riesgos de la inflación

En el último tiempo, el mundo ha vivido uno de los peores *shocks* inflacionarios en sesenta años. Primero fue el petróleo, que comenzó a subir casi verticalmente a comienzos de la década, y ha continuado superando sus propios récords (Figura N° 4). Sin embargo, a pesar de este *shock*, tanto la inflación como el producto han mostrado una volatilidad mucho más baja que en los ciclos anteriores del precio del petróleo. Una menor dependencia petrolera y políticas fiscales contracíclicas explican en parte estos efectos menores. También mejores políticas monetarias han aportado en forma sustancial a aminorar el impacto de los *shocks* petroleros sobre el producto y la actividad⁶. Sin embargo, el petróleo ha seguido subiendo, y aunque sus efectos son hoy menores que antes, el *shock* está creciendo tanto y con

⁶ De Gregorio *et al.* (2007); Blanchard y Galí (2007) y Galí y Gambetti (2007) muestran evidencia que apoya estas ideas.

FIGURA N° 4: PRECIO REAL DEL PETRÓLEO WTI
(dólares de febrero 2008 el barril)



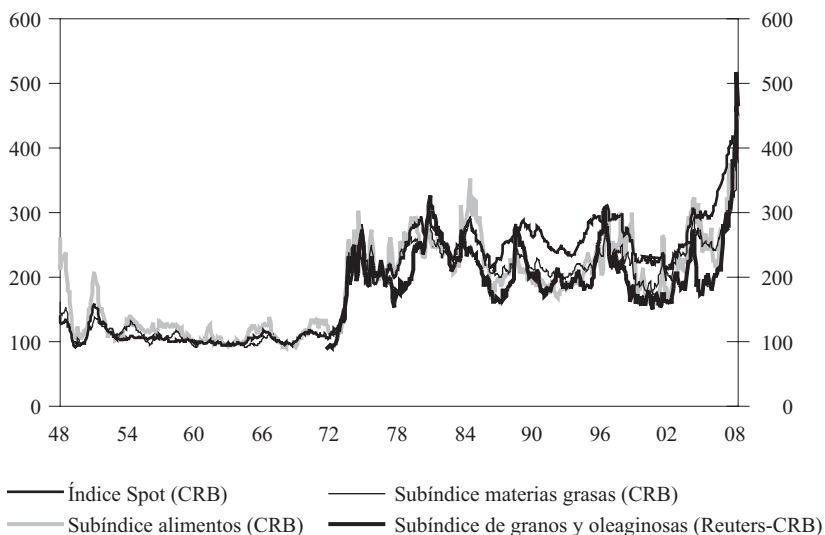
Nota: Precio deflactado por el índice de precios al productor de EE.UU.

Fuente: Bloomberg.

tanta persistencia que en los próximos trimestres puede tener efectos importantes sobre la inflación y el producto. El lado bueno es que los mejores esquemas de política monetaria que se utilizan hoy permiten atenuar estos efectos.

Por otro lado, últimamente hemos visto un aumento impresionante de los precios de los alimentos (Figura N° 5), con graves efectos inflacionarios en varios países. En algunos casos los alimentos han llegado a máximos históricos, cuyas causas principales son la mayor demanda de algunas economías emergentes como China, India y algunos países exportadores de petróleo, el uso de granos para producir biocombustibles, y algunos factores financieros asociados a los inversionistas y sus posiciones largas en recursos naturales. Desde mediados del 2006, los precios de los granos medidos por el índice CRB, han crecido a tasas anuales de 56%, cuando antes, desde el año 1990, el crecimiento anual era de un medio por ciento. Esta tendencia es común para otras materias primas. El trigo venía bajando alrededor de 1% desde 1990 hasta mitad del 2006, y desde entonces ha subido 121%, contando una reversión parcial el último mes. También el

FIGURA N° 5: PRECIOS DE ALIMENTOS
(Índice, enero 2006 = 100)



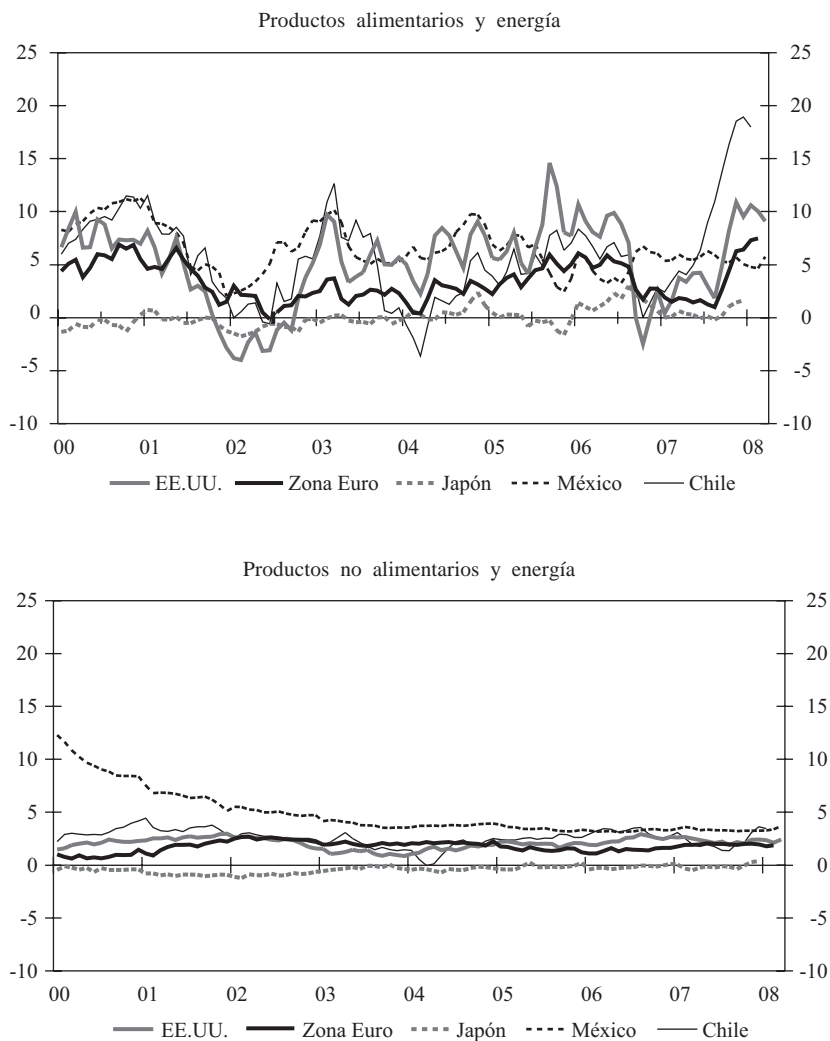
Fuentes: Commodity Research Bureau, Reuters y Bloomberg.

arroz, cuyo precio prácticamente no cambió en el primer período estudiado, ha venido escalando a 71% anual desde mediados del 2006. La leche, por último, tras bajar de precio a una tasa anual del 0,3% entre 1990 y mediados del 2006, pasó a 70% anual de crecimiento promedio.

Los efectos directos del *shock* se han sentido en alzas abruptas de alimentos y energía, mientras los demás precios han mostrado un buen comportamiento (Figura N° 6). Por ejemplo, en Chile la inflación fluctúa alrededor de 8%, cuatro puntos más arriba del techo del rango meta (2 a 4%), principalmente por culpa de los alimentos y la energía. De hecho, la inflación de los otros precios sigue cerca del 3%. Cabe señalar que los alimentos han subido además por problemas climáticos, como las heladas del 2007 y la sequía de este año.

La naturaleza de estas alzas es puramente internacional o climática, lo que para la autoridad monetaria es exógeno. Sin embargo, su posible propagación a otros precios y a los salarios a través de lo que se conoce como efectos de segunda vuelta asigna un rol importante a la política monetaria aun frente a estos *shocks* específicos a ciertos precios externos. Dada la naturaleza del *shock*, que se debe en gran parte a la producción de bio-

FIGURA N° 6: INFLACIÓN: ALIMENTOS, ENERGÍA Y RESTO
(Variación anual, porcentaje)



combustibles y a la creciente demanda de alimentos de estos nuevos actores asiáticos, lo probable es que el *shock* persista por un buen tiempo. Algunos efectos de segunda vuelta son inevitables, por el grado de inercia que siempre tiene la formación de salarios y precios. El rol de la política monetaria es asegurar que los precios relativos se ajusten sin provocar un

aumento persistente en la inflación, esto es, más allá de su dinámica normal. Dicho de otro modo, la política monetaria debe garantizar que la dinámica de los precios sea coherente con que la inflación converja a su meta, dentro del horizonte de política. Así, la política monetaria se debe preocupar —y ocupar— de la dinámica de inestabilidad que puede generar aumentos de la inflación que luego sean demasiado costosos de contener. Estos son los efectos indeseados de segunda vuelta que pueden requerir de drásticas medidas de política monetaria.

En un esquema de metas de inflación, cuando ésta se desvía de la meta, se utiliza la política monetaria para hacer regresar la inflación proyectada a su nivel meta dentro de un horizonte de tiempo específico, u horizonte de política. En Chile, esto se traduce en hacer que la inflación proyectada sea de 3% en un horizonte de dos años. La extensión de este horizonte se define en función de los rezagos con que se materializan los efectos de la política monetaria, y teniendo en cuenta que manejar la inflación tiene un costo en producto. También permite que los *shocks* transitorios reviertan sus efectos sin alterar la trayectoria de la política monetaria. Por lo tanto, en el contexto actual de fuertes presiones inflacionarias, la política monetaria debe evitar los efectos indeseados de segunda vuelta, que son aquellos que generan un ajuste más largo que el que cubre el horizonte de política.

A fin de monitorear estos efectos de segunda vuelta potencialmente perjudiciales, escudriñamos las dinámicas de precios que parecen haberse salido del camino. Por ejemplo, seguimos la evolución de los salarios y la contrastamos con las cláusulas de reajuste o indexación históricas. Si están subiendo más de lo prudente, podríamos estar en presencia de una dinámica salarial que puede hacer necesaria una reacción de política.

En este escenario, se podría argumentar a favor de relajar el horizonte o el nivel de la meta para acomodar los *shocks* inflacionarios sin que el producto se resintiera. Pero, como ya he comentado, esto podría ser muy perjudicial a futuro. Renunciar al control de la inflación nos haría perder el ancla inflacionaria de las expectativas, resultando en una fijación de precios y salarios más retrospectiva que prospectiva, y un aumento de la volatilidad del producto. En otras palabras, obtendríamos un resultado ineficiente para la política monetaria y perderíamos los beneficios de la Gran Moderación.

En consecuencia, los bancos centrales deben ejercer un cuidadoso monitoreo de las expectativas inflacionarias. Sin embargo, en la actual coyuntura de incertidumbre extrema y alta volatilidad inflacionaria, las medidas de compensación, que comparan los activos financieros nominales y reajustables que típicamente seguimos, han aumentado significativamente en todo el mundo, incluido Chile, lo que parece indicar un importante aumento

de las expectativas, posiblemente reflejando que se ha perdido el ancla nominal. Este fenómeno de aumentos, que refleja un premio por riesgo en las proyecciones de inflación en el mundo, se ve agudizado en Chile por la profundidad del mercado de instrumentos indexados a la inflación que los convierte en un refugio natural contra la inflación. Por lo tanto, en tiempos de incertidumbre como los que estamos atravesando, las medidas de compensación inflacionaria pueden aumentar sin que necesariamente impliquen un desanclaje de las expectativas, haciendo más complicado reconocerlo en forma oportuna.

Se podría argumentar —erradamente, a mi juicio— que una forma de evitar la reacción de la política monetaria ante un *shock* inflacionario específico sería enfocarse en controlar la inflación subyacente en lugar de la inflación del IPC. Este tema levanta mucha polémica, pero en el contexto de esta discusión quisiera agregar que más allá del problema de modificar la meta en forma oportunista y el impacto que tendría en la credibilidad, hay una razón más profunda por la que fijar un objetivo para la inflación subyacente en lugar del IPC no es opción en el contexto actual, en que los precios de las materias primas ya subieron muchísimo. En el presente escenario, los efectos de segunda vuelta se manifiestan en todos los precios. Por ejemplo, un aumento fuerte de los salarios originado en la indexación a la inflación pasada, o en otro tipo de inercia, afecta a todos los precios por la vía de los costos y, en consecuencia, la dinámica perniciosa de la inflación aparecerá tanto en la inflación del IPC como en la inflación subyacente. En realidad, un ajuste razonable debería hacer que la inflación de los alimentos y de la energía cayera en forma drástica luego que se hubiera producido el ajuste de precios relativos, y que la inflación subyacente se ajustara desde un nivel más alto hacia la meta. Una vez decantados los precios de alimentos y energía, la propagación de la inflación sería un problema más serio para los países cuya meta fuera la inflación subyacente.

Desafíos de política monetaria

Los actuales *shocks* inflacionarios son una seria amenaza para la política monetaria. El ajuste reciente ha sido dispar entre países. Muchos han tratado de evitar las alzas mediante subsidios, impuestos y/o directamente controlando los precios. Sin embargo, a estas alturas sabemos que los precios relativos tienen que ajustarse, dada la persistencia del *shock* y la necesidad de contar con señales apropiadas para asegurar la asignación eficiente de los recursos. Por otro lado, en algunos países —Chile inclui-

do— las variaciones de los costos son normalmente traspasados a los precios finales, porque los mercados de alimentos están globalmente integrados y son competitivos. En consecuencia, gran parte del *shock* inflacionario ya fue absorbido. Aun así hemos sido testigos de un flujo continuo de malas noticias en los precios de los recursos naturales, y seguimos siendo golpeados por *shocks* inflacionarios, pero debemos conservar las ventajas que trae el esquema flexible de metas de inflación en términos de estabilidad de precios y credibilidad. No hay duda, desde la perspectiva de país en desarrollo, que lo anterior es una conquista importante que no podemos abandonar, y menos que nunca en momentos difíciles.

La economía mundial está viviendo una situación muy compleja. No es tan desastrosa como fueron los setenta, pero estamos en presencia de una desaceleración con un alto riesgo de inflación. La política monetaria está siendo puesta a prueba con un test de tensión que será crucial para identificar futuros refinamientos de los esquemas de política. De particular importancia en Estados Unidos y en las economías industrializadas es la interacción entre la estabilidad de precios y la estabilidad financiera. Desde el punto de vista del manejo de las políticas macroeconómicas, debemos asegurar que todos los beneficios logrados durante la fase de la Gran Moderación se conserven. Sería una irresponsabilidad retornar a los tiempos de inestabilidad por buscar ganancias que duran poco.

REFERENCIAS

- Ahmed, S., A. Levin y B. Wilson (2002): "Recent U.S. Macroeconomic Stability: Good Policies, Good Practices, or Good Luck?". Board of Governors of the Federal Reserve System, International Financial Discussion Paper 2002-730.
- Ball, L. y N. Sheridan (2005): "Does Inflation Targeting Matter?". En B. Bernanke y M. Woodford (eds.), *The Inflation-Targeting Debate*. University of Chicago Press.
- Blanchard, O. y J. Galí (2007): "The Macroeconomic Effects of Oil Price Shocks: Why Are the 2000s So Different from the 1970s?". Working Paper Series N°13368, NBER.
- Blanchard, O. y J. Simon (2001): "The Long and Large Decline in US Output Volatility". En *Brookings Papers on Economic Activity*, (1) pp. 135-164.
- Bernanke, B. (2004): "The Great Moderation". Comentarios del presidente de la Reserva Federal en el encuentro de Eastern Economic Association, Washington, DC.
- Betancour, C., J. De Gregorio y J. Medina (2008): "The Great Moderation and the Monetary Transmission Mechanism in Chile". En *BIS Papers* N° 35, Bank of International Settlements, pp. 159-178.
- Cavallo, E. (2007): "Output Volatility and Openness to Trade: A Reassessment". Working Paper N° 604, Inter-American Development Bank.
- Cecchetti, S., A. Flores-Lagunes y S. Krause (2005): "Sources of Changes in the Volatility

- of Real Growth”. Presentado en seminario organizado por el RBA. En C. Kent y D. Norman (eds.), *The Changing Nature of the Business Cycle*. Reserve Bank of Australia (RBA).
- De Gregorio, J. (2007): “Defining Inflation Targets, the Policy Horizon and the Output-Inflation Tradeoff”. Working Paper N° 415, Banco Central de Chile.
- De Gregorio, J., O. Landerretche y C. Neilson (2007): “Another Pass-Through Bites the Dust? Oil Prices and Inflation”. En *Economía*, 7 (2), (primavera) pp. 155-196.
- Galí, J. y L. Gambetti (2007): “On the Sources of the Great Moderation”. Economics Working Papers N° 1041, Universitat Pompeu Fabra.
- Gerlach, S., A. Giovannini, C. Tile y J. Viñals (2008): *Low Inflation: Testing Times for Central Banks*. Geneva Report on the World Economy, 10.
- Gonçalves, C. y J. Salles (2008): “Inflation Targeting in Emerging Economies: What Do the Data Say?”. En *Journal of Development Economics*, 85, pp. 312-318.
- Hyvonen, M. (2004): “Inflation Convergence across Countries”. Discussion Paper N° 2004-04, Reserve Bank of Australia.
- Kent, C., K. Smith y J. Holloway (2005): “Declining Output Volatility: What Role for Structural Change?”. Presentado en seminario organizado por el RBA. En C. Kent y D. Norman (eds.), *The Changing Nature of the Business Cycle*. Reserve Bank of Australia (RBA).
- Kim, C.-J. y C. Nelson (1999): “Has the U.S. Economy Become More Stable? A Bayesian Approach Based on a Markov Switching Model of the Business Cycle”. En *The Review of Economics and Statistics*, 81 (4) pp. 608-616.
- McConnell, M. y G. Pérez-Quiroz (2000): “Output Fluctuations in the United States: What Has Changed since the 1980s?”. En *American Economic Review*, 90 (5), pp. 1464-1476.
- Mishkin, F. y K. Schmidt-Hebbel (2007): “Does Inflation Targeting Make a Difference?”. En F. Mishkin y K. Schmidt-Hebbel (eds.), *Monetary Policy under Inflation Targeting*. Banco Central de Chile, pp. 291-372.
- Stock, J. y M. Watson (2003): “Has the Business Cycle Changed? Evidence and Explanations”. En *Monetary Policy and Uncertainty: Adapting to a Changing Economy*, pp. 9-56, Federal Reserve Bank of Kansas City.
- Summers, P. (2005): “What Caused The Great Moderation? Some Cross-Country Evidence”. En *Economic Review*, Federal Reserve Bank of Kansas City, tercer trimestre, pp. 5-32.
- Truman, E. (2003): *Inflation Targeting in the World Economy*. Washington D.C.: Peter G. Peterson Institute for International Economics.
- Vega, M. y D. Winkelried (2005): “Inflation Targeting and Inflation Behavior: A Successful Story?”. En *International Journal of Central Banking*, 1 (3) pp. 153-75. □

UNA MIRADA INTERNACIONAL AL SINDICALISMO*

John Pencavel

El declive del sindicalismo en el sector privado de Estados Unidos se ha visto replicado en varias economías de altos ingresos. En este trabajo se propone una explicación económica para este fenómeno y se examinan diferentes correlaciones entre presencia sindical y cambios en el desempleo y en la desigualdad de ingresos. Contra este telón de fondo, luego se pasa revista a la teoría y a la evidencia empírica sobre las repercusiones económicas de cada una de las tres

JOHN PENCAVEL. B.S. y M.S. (economía), University of London; Ph.D., Princeton University. Actualmente ejerce las cátedras Pauline K. Levin y Pauline C. Levin-Abraham Levin del School of Humanities and Sciences en Stanford University. Entre sus recientes trabajos cabe mencionar *Worker Participation: Lessons from the Worker Co-ops of the Pacific Northwest* (Russell Sage Foundation, 2001), “The Response of Employees to Severance Incentives”, *Journal of Human Resources*, Winter 2001, y “A Cohort Analysis of the Association between Work Hours and Wages among Men”, *Journal of Human Resources*, Spring 2002.

* Este estudio fue preparado para un simposio al cumplirse veinte años de la publicación de *What do Unions Do?*, de Richard Freeman y James Medoff. Estoy agradecido de Bruce Kaufman por sus comentarios a un borrador previo. Por su ayuda con los datos de membresía sindical en Canadá y Japón, agradezco a David Card, Morley Gunderson y Toshiaki Tachibanaki.

“Unionism Viewed Internationally”, publicado en James T. Bennett y Bruce E. Kaufman (editores), *What Do Unions Do? A Twenty-Year Perspective*, © Transaction Publishers (2007). Su traducción al castellano y reproducción en esta edición cuentan con la debida autorización de Transaction Publishers. *Estudios Públicos* agradece a Francisca Dussaillant por su valiosa ayuda en la revisión del borrador de la traducción al castellano. (N. del E.)

áreas de acción del sindicalismo: (1) estructuración de los salarios, (2) política y (3) regulación de la relaciones de trabajo.

En cuanto a la primera, se discute el impacto de la negociación colectiva en el empleo y en los salarios tanto de los trabajadores sindicalizados como de los que no lo son. También se analizan las implicancias económicas de las reglas de extensión de los salarios a los trabajadores no pertenecientes al sindicato.

En relación con las actividades políticas de los sindicatos, se explica desde una perspectiva económica por qué éstos defienden leyes como la del salario mínimo y restricciones que rigidizan el mercado laboral. Se evalúan las fortalezas y debilidades de distintos esquemas de negociación colectiva, y se analiza la evidencia de los efectos en la economía de estructuras de negociación más y menos centralizadas y coordinadas.

En lo que se refiere a la regulación de las relaciones laborales, se señalan los beneficios en productividad vinculados a la representación de los trabajadores en su lugar de empleo. Al respecto, también se señala que el sindicato no es el único vehículo que puede servir de agente de los empleados para estos efectos, analizándose aquí el papel que desempeñan hoy en Europa los consejos de trabajadores.

I. Introducción

El principal objetivo de la investigación de Freeman y Medoff, *What Do Unions Do?* (en adelante *WDUD*), publicada en 1984, fue persuadir a los economistas a que adoptaran una perspectiva más amplia sobre las actividades de los sindicatos de trabajadores. Freeman y Medoff (1984) sostuvieron que los economistas se quedan anclados en los efectos salariales de los sindicatos y pasan por alto otros aspectos importantes de la negociación colectiva. Por cierto, los autores admitieron el nexo entre salarios y sindicalismo y reconocieron “los efectos monopólicos negativos de los sindicatos” (p. 19), pero también pusieron de relieve otras dimensiones del sindicalismo estadounidense, algunas de las cuales podrían incentivar una visión más favorable de los sindicatos.

Sobre todo, tomando de Albert Hirschman (1970) la perspicaz distinción entre “salida” (*exit*) y “voz” (*voice*) para expresar insatisfacción, Freeman y Medoff hicieron hincapié en cómo los sindicatos proporcionan a los empleados un mecanismo para configurar las condiciones de su trabajo. El desempeño de este rol participativo, junto a los salarios más altos que

negocian los sindicatos, motiva a los empleados a permanecer en sus trabajos y, típicamente, argumentan Freeman y Medoff, esta menor rotación da por resultado que las entidades sindicalizadas sean más productivas que las entidades no sindicalizadas. Hay excepciones a esta generalización y, obviamente, un manejo confrontacional de las relaciones entre la administración y los sindicatos dañaría la productividad, pero en general los sindicatos mejoran la productividad.

¿Cuál fue la novedad de este planteamiento? El rol de los sindicatos como instituciones de participación ha sido reconocido desde hace largo tiempo en la literatura académica de las relaciones industriales, donde se ha advertido que de esta forma de “democracia económica” pueden emanar beneficios de productividad¹. Sin duda, algunos economistas no conocían estos trabajos o adoptaban una visión innecesariamente escéptica frente a ellos, de modo que la preocupación de Freeman y Medoff en este sentido fue bienvenida. Sumado a lo anterior, los economistas sabían que, al mantener los salarios constantes, el sindicalismo reduce las renuncias o retiros². El elemento novedoso de *WDUD* consistió en documentar estos hechos con una amplia información estadística, construyendo a partir de ellos un retrato coherente y distintivo del sindicalismo estadounidense, e infiriendo sus repercusiones. El total fue mucho más que la suma de las partes. El resultado fue una caracterización muy influyente, aunque polémica, del sindicalismo estadounidense.

WDUD influyó no sólo en estimular la investigación sobre el sindicalismo estadounidense, sino que también promovió su estudio en otros paí-

¹ Así, por ejemplo, al discutir la participación de los sindicatos para influenciar el entorno del trabajo, Sumner Slichter (1941: 575, 579) argumentó: “El mismo hecho de que los trabajadores hayan tenido una oportunidad en la determinación de sus condiciones de trabajo es en sí mismo favorable para la eficiencia (...). La eficiencia depende del consentimiento. Aun cuando las reglas específicas y las políticas adoptadas en instancias particulares puedan no ser ideales, el proceso de determinación conjunta de las condiciones de trabajo al menos ofrece la posibilidad de alcanzar una mayor eficiencia de la que podría lograrse bajo reglas y condiciones decididas por un lado (...). Nuestra investigación indica que en aspectos importantes las reglas y políticas de los sindicatos locales pueden contribuir a una gestión más eficiente”.

² Véase Pencavel (1970) o Stoikov y Raimon (1968). Pencavel (1970: 13) escribió: “... los trabajadores típicamente obtienen de su membresía en los sindicatos numerosos beneficios no pecuniarios como la antigüedad y procedimientos de queja. En la medida que la insatisfacción alienta la movilidad voluntaria —y la remoción de las fuentes de insatisfacción en el trabajo es obviamente una de las principales funciones, si no es “la” función primordial del sindicalismo estadounidense— el efecto del sindicalismo es desalentar las renuncias”. En los resultados empíricos, se estimó que una industria totalmente sindicalizada tenía una tasa 0,70 menor de renuncias (cuando la media de la tasa mensual de renuncias era de 1,36 por cada cien empleados) que una industria sin sindicatos.

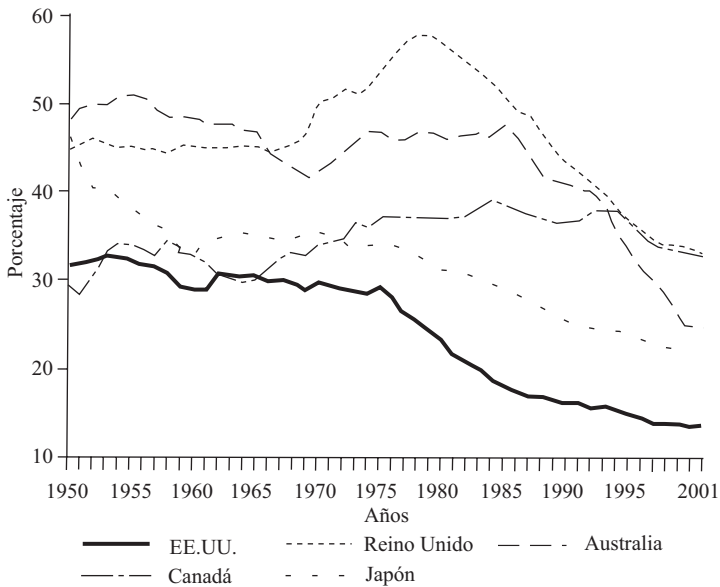
ses. ¿Hasta qué punto el retrato del sindicalismo estadounidense de Freeman y Medoff es pertinente para otros países y qué puede aprenderse del sindicalismo internacional que nos ayude a comprender el estadounidense? Abordaré aquí estas preguntas. Es imposible hacer justicia en un artículo relativamente breve a la profusa información que se ha acumulado sobre el sindicalismo y la negociación colectiva en otros países, y lo que presentaré aquí ha de ser necesariamente muy selectivo. Sin embargo, estimo que la dimensión internacional proporciona una perspectiva útil y que hay mucho que aprender de la experiencia de otros países. El sindicalismo estadounidense es distintivo y es arriesgado sacar conclusiones para otros países por el solo conocimiento de su realidad en Estados Unidos. De hecho, sostengo que una perspectiva internacional confirma algunos de los temas de *WDUD*, en especial el rol constructivo que los sindicatos pueden desempeñar al proporcionar a las personas una oportunidad para participar en la configuración de sus condiciones de trabajo, pero, como grupo de presión frente al gobierno, la evidencia internacional sugiere un retrato menos favorable del sindicalismo que el entregado por Freeman y Medoff.

En lo que sigue distingo tres clases de actividades sindicales: aquellas dirigidas a la estructuración de los salarios y sus implicaciones, aquellas de carácter político, y aquellas concernientes a su rol en la regulación de las relaciones laborales. En muchos países, los sindicatos consideran que sus incursiones políticas no son menos importantes que la lucha por alcanzar sus objetivos de negociación salarial, de manera que una perspectiva internacional sobre el sindicalismo requiere una discusión de las actividades políticas de los sindicatos. En primer lugar, ofreceré un breve recuento de cómo ha cambiado el sindicalismo durante las últimas décadas en algunas economías claves, y pondré estos cambios en el contexto de los mercados laborales de esos países.

II. La evolución reciente del sindicalismo que es común a (que comparten) las economías desarrolladas

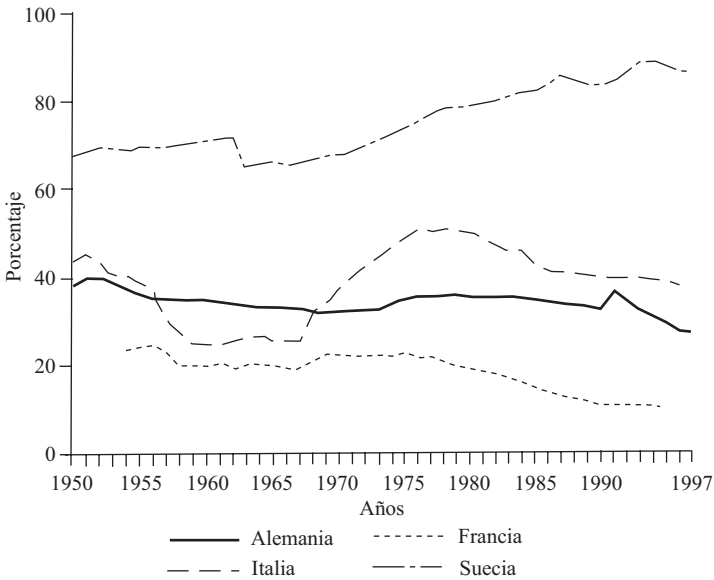
En *WDUD*, Freeman y Medoff describieron el declive del sindicalismo en el sector privado como un “desarrollo excepcional de los Estados Unidos dentro del mundo desarrollado” (p. 251). Sin embargo, mirando hacia atrás desde el año 2003, ahora podemos ver que la experiencia de Estados Unidos proporcionó algo así como una premonición y que el declive del sindicalismo del sector privado en los Estados Unidos se ha visto replicado en varias economías de altos ingresos. La Figura N° 1 muestra que la densidad de la membresía sindical en cuatro países de habla inglesa y Japón disminuyó en

FIGURA N° 1: DENSIDAD DE MEMBRESÍA SINDICAL, 1950-2001: ESTADOS UNIDOS, REINO UNIDO, AUSTRALIA, CANADÁ Y JAPÓN



Fuentes: Los datos de Estados Unidos provienen de: para 1950-78, Leo Troy y Neil Shefflin, *Union Sourcebook: Membership, Finances, Structure Directory*, primera edición, 1985 (Industrial Relations Data and Information Services, P. O. Box 226 WOB, West Orange, NJ); para 1979-2001, Barry Hirsch y Daniel MacPherson, *Union Membership and Earnings Data Book*, edición 2002 (The Bureau of National Affairs, Washington, D. C., 2002). La cifra de 1982 está linealmente interpolada. Los datos del Reino Unido provienen de: para 1950-1995, Bernhard Ebbinghaus y Jelle Visser, *Trade Unions in Western Europe since 1945* (Grove's Dictionaries, Inc. 2000); para 1996-2001, éstos están empalmados con datos de *Labour Market Trends*, Vol. 110, N° 7, julio de 2002, pp. 343-354. Los datos de Australia provienen de ejemplares anuales del *Official Year Book of the Commonwealth of Australia*; un cambio en la cobertura y definiciones producen un quiebre en las series en 1986. Las series de la figura tratan de superar el quiebre empalmando los datos anteriores a 1986, para lo cual se utiliza la superposición de las dos series en 1986. Para Canadá, los datos para 1950-75 provienen del *Historical Statistics of Canada*; para 1976-1994 provienen de Morley Gunderson y Allen Ponak, *Union -Management Relations in Canada*, tercera edición. Los datos posteriores a 1994 son interpolaciones a partir de los Canadian Labour Force Surveys de 1997 y 2001 sobre la cobertura de los sindicatos. Los datos sobre Japón fueron gentilmente proporcionados por el profesor Toshiaki Tachibanaki del Kyoto Institute of Economic Research, de la Universidad de Kyoto.

FIGURA N° 2: DENSIDAD DE MEMBRESÍA SINDICAL, 1950-1997: ALEMANIA, FRANCIA, ITALIA Y SUECIA



Fuente: Estos datos provienen de Bernhard Ebbinghaus y Jelle Visser, *Trade Unions in Western Europe since 1945* (Grove's Dictionaries, Inc., 2000). Para Alemania, Francia e Italia, los datos corresponden a lo que los autores denominan "densidad neta empleada", lo que significa que los pensionados y estudiantes son omitidos como miembros y el denominador consiste en los empleados que ganan sueldos y salarios (excluyendo a los desempleados). Para Suecia, el denominador consiste en la fuerza laboral (esto es, los desempleados están incluidos). Para Italia, los datos desde 1968 en adelante no son estrictamente comparables con los anteriores.

los últimos diez años o más en todos los casos, con la excepción quizás de Canadá³. Puede haber indicaciones de esto también en tres de los cuatro países de Europa continental graficados en la Figura N° 2, pero ciertamente no describe la experiencia de Suecia.

En algunos países, como Gran Bretaña y Nueva Zelanda, este declive en la densidad sindical se ha visto reflejado en un descenso del rol de los sindicatos en las actividades del mercado laboral en general. En otros

³ Los datos canadienses de la Figura N° 1 describen la densidad de la membresía sindical hasta 1994. La cifra para este año está cerca de la cobertura sindical informada en las bases de microdatos de comienzos de los 1990. Estas bases de microdatos (el "Canadian Labor Force Surrey") sugieren que la cobertura del sindicalismo en Canadá bajó a 33,7% en 1997 y a 31,7% en 2001. He utilizado estas cifras de cobertura desde 1995 en adelante. Agradezco a David Card por proporcionarme estos datos. Un debate sobre los datos de la membresía sindical canadiense aparece en Riddell y Riddell (2001).

países, la cobertura de los contratos de negociación colectiva ha permanecido alta y virtualmente sin cambios. Por ejemplo, las tasas de membresía sindical han caído en más de la mitad desde los años setenta mientras que la cobertura de los acuerdos de negociación colectiva parece haber cambiado poco y todavía abarca una proporción muy alta del empleo. En consecuencia, la relación de los cambios en la densidad sindical con los cambios en la cobertura de la negociación colectiva varía en forma marcada entre países. No obstante, el declive en la densidad sindical ejerce presión sobre los recursos financieros de los sindicatos y sobre su influencia social y política. Es así que en los pasados 25 años, *grosso modo*, los sindicatos se han visto a la defensiva en muchas economías. ¿Qué es lo que explica esta presión sobre el sindicalismo que existe en muchos países desarrollados?

La teoría elemental de precios sugiere que un entorno de mercados de producto competitivos es menos favorable para las actividades de estructuración salarial de los sindicatos que un entorno de mercados oligopólicos o de mercados protegidos estatalmente. La desventaja de costos es menor si todas las empresas de un sector industrial competitivo pueden estar sindicalizadas, pero esto sucede rara vez cuando el Estado no promueve la creación de sindicatos. No existe un colchón de utilidades superiores a las normales o monopolísticas, ni financiamiento público para las empresas privadas en sectores competitivos que ayuden a las empresas a afrontar las actividades sindicales orientadas a conseguir un aumento de los salarios, de manera que, para una empresa competitiva, las funciones de la demanda laboral tienden a ser elásticas al salario. Por lo tanto, las empresas competitivas que pagan salarios más altos, negociados con los sindicatos, tienen que ahorrar costos en otra parte para evitar que disminuya su participación en el mercado. Estas presiones operan con menos vigor cuando las empresas son monopolios u oligopolios, o bien cuando sectores industriales enteros pagan salarios negociados por los sindicatos, o cuando el Estado ampara a las organizaciones sindicales. Las funciones de la demanda laboral para monopolios privados o públicos, o para la totalidad de un sector industrial, tienden a ser menos elásticas al salario que para una sola empresa competitiva. Por lo tanto, sindicatos y monopolios (tanto monopolios privados como monopolios públicos) pueden coexistir por más tiempo.

En esencia, los mercados de productos en el mundo desarrollado se han hecho más competitivos en las últimas décadas y, por lo tanto, menos acomodaticios a las actividades de estructuración salarial de los sindicatos de trabajadores. Hay tres razones por las que los mercados de productos se han vuelto más competitivos.

La primera razón es el aumento del comercio internacional entre las economías desarrolladas y las emergentes y entre las mismas economías desarrolladas⁴. El comercio internacional convierte los mercados de productos nacionales en mercados de productos internacionales y el número de competidores en estos mercados aumenta, como también lo hace el número de competidores potenciales. Puesto que la demanda laboral deriva de la demanda por el producto, una competencia mayor de los productos del mercado implica funciones de demanda laboral más elásticas al salario.

La segunda razón es el gran aumento de la movilidad internacional del trabajo y del capital. Esto ha sido impulsado tanto por la disminución del costo del transporte como por la mayor información disponible sobre posibles alternativas. La mayor movilidad de los factores también ha hecho que las funciones de demanda y oferta del trabajo en cada economía sean mucho más elásticas, porque una alta movilidad del trabajo y del capital implica que un determinado cambio en los salarios induce una mayor cantidad de reacciones.

La tercera razón es el cambio tecnológico, incluyendo los cambios asociados al desarrollo y avance de los computadores. Muchas prácticas de negocios se han transformado y los procesos de fabricación se han hecho más baratos. El cambio tecnológico ha reducido las ventajas asociadas al hecho de ser una empresa establecida (*incumbency*) y ha permitido a nuevas compañías incorporarse a un sector industrial y competir exitosamente con compañías más antiguas y experimentadas. La importancia de las economías de escala en muchas actividades ha disminuido y esto ha promovido la descentralización. En consecuencia, las barreras a la competencia se han recortado.

Así, la competencia en los mercados de productos se ha incrementado en las economías desarrolladas desde los años setenta, y los efectos de esto se han visto en el crecimiento de los contratos contingentes⁵, en la tendencia hacia la desregulación y privatización, y en el aumento de lugares de trabajo libres de sindicatos (Katz y Darbishire, 2000). Algunos trabajadores en las economías desarrolladas han sido más afectados que otros en este desplazamiento hacia entornos de mercados de productos más competitivos. En particular, los trabajadores menos calificados han sufrido más en comparación con los altamente calificados.

⁴ Como un indicador de esto, para el mundo en su totalidad, las exportaciones de mercaderías representaban 10,5% del PIB a precios de 1990 en 1973 y 17,2% 25 años después (Madison, 2001: Cuadro F-5).

⁵ Los “contratos contingentes” son métodos compensatorios que relacionan los ingresos de los trabajadores con indicadores de rendimiento de la empresa o del trabajador. Estos esquemas a menudo resultan en mayores diferencias salariales entre trabajadores.

Debido a las tres razones recién enumeradas para explicar por qué se han vuelto más competitivos los mercados laborales, son los trabajadores menos calificados quienes se han visto especialmente afectados. En lo que respecta al comercio exterior, las economías desarrolladas tienden a importar los productos que normalmente hubieran sido fabricados con su propia mano de obra no calificada, y las importaciones más baratas reducen la demanda de trabajadores menos calificados. Además, una gran proporción de los inmigrantes hacia los países desarrollados han sido trabajadores no calificados, con salarios de reserva más bajos que los salarios de los trabajadores locales no calificados, lo cual ha hecho caer los salarios reales de los trabajadores locales no calificados. Algunas empresas de las economías desarrolladas —especialmente las que emplean trabajadores menos calificados— se han mostrado dispuestas a trasladar sus operaciones a economías con salarios bajos. Este movimiento de capital ha incrementado la vulnerabilidad de la mano de obra poco calificada en las economías desarrolladas.

Independientemente de estas presiones del comercio y movilidad de los factores, el cambio tecnológico no ha sido neutral con relación a los diferentes tipos de trabajo. Al contrario, muchos han argumentado que los métodos tecnológicos modernos requieren de trabajadores bien capacitados para su manejo y operación, en tanto las máquinas pueden reemplazar el trabajo de los trabajadores no calificados. En suma, algunos han sugerido que los cambios tecnológicos incorporados al capital han tendido a complementarse con el trabajo calificado y a sustituir el trabajo no calificado.

La importancia relativa de estas explicaciones —cambio tecnológico, comercio, inmigración, movimientos y amenazas de movimientos del capital— es objeto de polémica. A pesar de ello, todos estos factores juntos han ejercido en las economías desarrolladas mayor presión sobre los trabajadores no calificados que sobre los trabajadores calificados. La manera en que se ha manifestado esta presión ha dependido de las instituciones de cada economía y, a su vez, esta presión ha afectado las instituciones, incluido el sindicalismo.

En las economías con intensiva fijación de los salarios por parte de los sindicatos de trabajadores o de los gobiernos, estas presiones han provocado caídas en las tasas de utilización de trabajadores de baja calificación. Estas decrecientes tasas de utilización de trabajadores pueden adoptar varias formas: un alza en las tasas de desempleo; un crecimiento lento o una caída en la relación empleo-población; una merma en las horas de trabajo; o un incremento de la incidencia de los retiros anticipados. Muchos otros factores influyen en estas tasas de utilización de trabajadores, de modo que

no es sencillo aislar las presiones que surgen de la caída en la demanda de trabajadores menos calificados⁶.

Un indicador aproximado de estos efectos sobre las tasas de utilización de la fuerza laboral lo proporciona el cambio en las tasas de desempleo de los trabajadores hombres. Al examinar “cambios” es posible acomodar las diferencias constantes que se dan entre países en cuanto a la proporción de trabajadores desempleados y empleadores. A su vez, al limitar el análisis sólo a los hombres se evitan las diferencias entre países en lo que respecta a actitudes frente a las mujeres y sus oportunidades en el mercado laboral, incluida la opción de contabilizarse a sí mismas como desempleadas. Los cambios proporcionales en las tasas de desempleo de los hombres desde 1979 hasta 2000 en diez economías desarrolladas se muestran en la columna (1) del Cuadro N° 1⁷. El mayor aumento en el desempleo de los hombres se registra en Suecia y Alemania, mientras que en los Estados Unidos ha experimentado una pequeña caída.

En las economías donde los sindicatos de trabajadores y las instituciones gubernamentales que determinan los salarios son menos importantes o donde han sido minados por la competencia, estas presiones sobre el mercado del trabajo se sienten menos en la utilización de la fuerza laboral y más en los cambios en la desigualdad de ingresos. La columna (2) del Cuadro N° 1 proporciona una medición del cambio en la desigualdad de ingresos de los trabajadores hombres en las décadas recientes. Utilizando la relación de los ingresos en el percentil 90 con los ingresos del percentil 10 para indicar la desigualdad, muestra que la desigualdad ha aumentado más en Gran Bretaña y en Estados Unidos mientras que en Alemania ha caído. Otros indicadores de desigualdad están correlacionados con la razón entre ingresos del percentil 90 e ingresos del percentil 10.

Los aumentos en la desigualdad de los ingresos han tendido a sustituir al crecimiento del desempleo en estos diez países, como se muestra en la Figura N° 3 que grafica los datos de las columnas (1) y (2) del Cuadro N° 1. Esta asociación negativa no es fuerte, pero una conexión fuerte sería sorprendente dado que los cambios en la utilización de la mano de obra

⁶ Así, por ejemplo, cuando los ingresos están subiendo, uno podría esperar efectos ingreso en el comportamiento de la oferta laboral que reducirán el tiempo de permanencia de los individuos en el mercado laboral. Esto daría lugar a reducciones similares en las tasas de utilización del trabajo aun en ausencia de cambios en la demanda de trabajadores de baja calificación.

⁷ Los datos de la OECD *Employment Outlook* sobre los cambios en el desempleo de los hombres, la desigualdad en los ingresos de los hombres y la cobertura de la negociación colectiva para completar la Tabla N° 1 sólo están disponibles para estos diez países.

TABLA N° 1: CAMBIOS EN LAS TASAS DE DESEMPLEO MASCULINO, DESIGUALDAD DE INGRESOS MASCULINOS Y COBERTURA DE LOS CONTRATOS DE NEGOCIACIÓN COLECTIVA DESDE FINALES DE LOS AÑOS 1970 HASTA LOS AÑOS 1990: PAÍSES SELECCIONADOS

	Cambios proporcionales en las tasas de desempleo masculino	Cambios porcentuales en la desigualdad de ingresos masculinos	Cambios porcentuales en la cobertura de los contratos sindicales
Australia	0,32	7,30	-9,09
Canadá	0,06	8,96	-2,70
Francia	1,13	1,18	11,76
Alemania	2,08	-5,46	1,10
Italia	0,75	15,28	-3,53
Suecia	2,32	4,27	3,49
Finlandia	0,44	3,69	0
Japón	1,32	6,95	-25,00
Reino Unido	0,11	35,10	-32,86
Estados Unidos	-0,22	36,79	-30,77

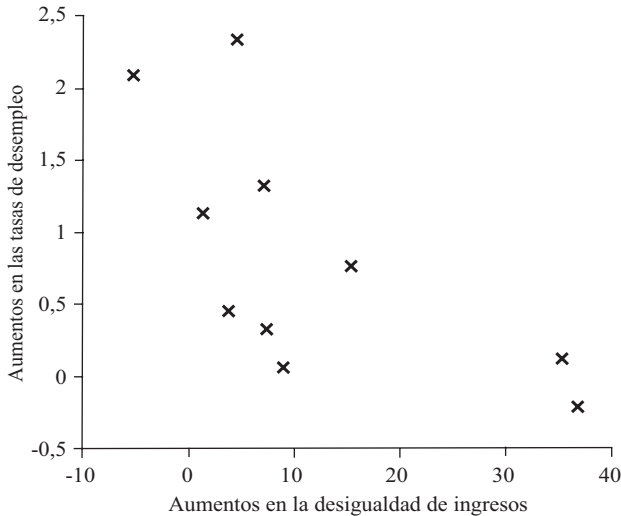
Definiciones y fuentes: Columna (1): sea $U(i,t)$ el porcentaje de desempleo masculino del país i en año t . La columna (1) enumera $[U(i,2000) - U(i,1979)]/U(i,1979)$. Los datos provienen de los ejemplares de septiembre de 1984 (Cuadro B) y junio de 2001 (Cuadro B) del *Employment Outlook* de la OECD. Columna (2): sea $D(i,t)$ la proporción en el año t y el país i de los ingresos de los trabajadores hombres del percentil 90 respecto de los ingresos de los trabajadores hombres del percentil 10. La columna (2) enumera $100*[D(i,1995) - D(i,1979)]/D(i,1979)$. Los datos se toman del ejemplar de julio de 1996 (Cuadro 3.1) del OECD *Employment Outlook*. Columna (3): sea $C(i,t)$ el porcentaje de trabajadores del país i y del año t cubiertos por contratos de negociación colectiva. La columna (3) enumera $100*[C(i,1994) - C(i,1994) - C(i,1980)]/C(i,1980)$. Los datos provienen del ejemplar de julio de 1997 del *Employment Outlook* de la OECD (Cuadro 3.3).

pueden manifestarse de maneras diferentes, y también dados los problemas de medición⁸.

El lugar en que aparecen los países desarrollados en la Figura N° 3, esto es, en este *trade-off* entre los cambios en el desempleo y los cambios en la desigualdad de los ingresos, está íntimamente relacionado con el sindicalismo. La columna (3) del Cuadro N° 1 muestra los cambios porcentuales en la fracción de los trabajadores cubiertos por contratos de negociación

⁸ Los movimientos anuales en las tasas de desempleo son usualmente mayores que los movimientos año a año de la desigualdad de los salarios. Esto implica que la asociación entre los cambios en el desempleo y los cambios en la desigualdad de los salarios será más sensible a la elección de los años en que se computan los cambios en las tasas de desempleo que los cambios en la desigualdad de los ingresos. Nótese que no sólo el nivel de desempleo sino que también el movimiento hacia y desde el desempleo es diferente en los mercados laborales norteamericanos que en los de Europa. Esto es, la probabilidad de que un individuo pierda el empleo en América del Norte es mucho mayor que en Europa continental; no obstante, una vez desempleado, el trabajador europeo permanece en ese estado mucho más tiempo que el norteamericano.

FIGURA N° 3: CAMBIOS EN LA DESIGUALDAD DE LOS INGRESOS MASCULINOS Y EN LAS TASAS DE DESEMPLEO MASCULINO: PAÍSES SELECCIONADOS

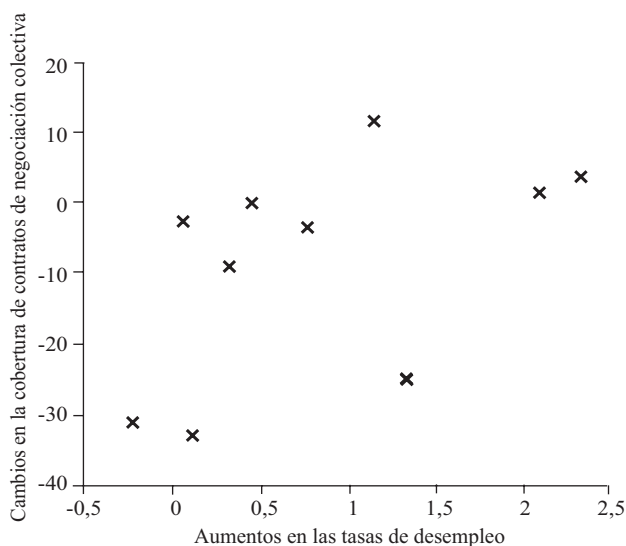


Fuente: Véase Tabla N° 1.

colectiva. Esto indica que la esfera del sindicalismo en Gran Bretaña, Estados Unidos y Japón ha disminuido sustancialmente en los últimos veinte años. En contraste, la cobertura de los contratos de negociación colectiva se ha expandido entre 1980 y los 1990 en Francia, Suecia y Alemania. Consecuentemente, la Figura N° 4 muestra una asociación positiva (todavía no muy estrecha) entre los cambios en el desempleo y el cambio en la cobertura de los contratos de negociación colectiva en estos diez países. Allí donde la extensión de los contratos de negociación colectiva ha crecido (en Francia, Suecia y Alemania), las tasas de desempleo han tendido a incrementarse más; allí donde la sindicalización se ha contraído más (Gran Bretaña y Estados Unidos), las tasas de desempleo han aumentado poco o nada⁹.

⁹ Algunas economías no calzan en este relato. Por ejemplo, a pesar de que la falta de información de la OECD nos impide incluir a Nueva Zelanda entre los países de la figura, pareciera que en Nueva Zelanda se hubiese incrementado el desempleo, aumentado la desigualdad de ingresos y reducido el sindicalismo. Otro caso interesante de país pequeño es Noruega a finales de los años ochenta. Las diferencias salariales en la parte inferior de la distribución de salarios parecen haberse achicado, no crecido, en estos años. Kahn (1998a) lo atribuye a que, a diferencia de otras economías, la negociación se hizo más centralizada en Noruega y también a que en los acuerdos de negociación colectiva se dio prioridad al aumento de las ganancias relativas de los trabajadores de menor salario. Al mismo tiempo, la proporción empleo-población de los trabajadores de baja calificación disminuyó y el sector público actuó mayormente como el empleador de último recurso.

FIGURA N° 4: CAMBIOS EN LAS TASAS DE DESEMPLEO Y EN LA COBERTURA DE LOS CONTRATOS DE NEGOCIACIÓN COLECTIVA: PAÍSES SELECCIONADOS



Fuente: Véase Tabla N° 1.

Nótese que aquí los vínculos son aproximados y no se sugiere que la conexión entre los cambios en el desempleo, desigualdad de ingresos y sindicalismo sea exacta. Existen muchas razones para la variación transversal nacional del desempleo y experiencias de pago, y algunas de estas razones son bastante independientes unas de otras y del sindicalismo. Sin embargo, algunos patrones generales y aproximados están asociados con la envergadura de los contratos de negociación colectiva.

No sólo ha cambiado en diferentes grados la extensión del sindicalismo entre los países desarrollados, sino que también se ha alterado el carácter de la negociación colectiva. Acuerdos entre múltiples empleadores y múltiples sectores se han hecho menos comunes dentro del sector sindicalizado y más asuntos se han resuelto a nivel del empleador individual o quizá del lugar de trabajo mismo. Esto se mantiene no sólo en economías donde la extensión de los contratos de negociación colectiva ha declinado, sino que asimismo en países donde el ámbito de la negociación colectiva continúa siendo vasto (por ej. Australia y Suecia). Otros factores también influyen, como lo manifiestan las jerarquías más planas en la estructura de gestión y un mayor uso de grupos de trabajo, especialmente en lugares sindicalizados. Las remuneraciones vinculadas al desempeño han aumentado en todos

los países y los procedimientos han pasado a ser menos formales en los lugares de trabajo.

Hay poca evidencia de que los países desarrollados estén “convergiendo” hacia un marco similar de instituciones, procesos y resultados. Esto no es sorprendente. A pesar de que hay una mayor movilidad de los factores y un acrecentado comercio internacional, los precios relativos de los factores son muy diferentes entre los países, de modo que aun cuando todas las economías tuviesen acceso a la misma tecnología, seleccionarían diferentes combinaciones de factores. Más aún, la tierra y el clima son inherentemente inamovibles y esto genera diferencias en las proporciones de los factores entre países, aunque los precios de otros insumos sean similares. Por lo tanto, incluso si produjesen la misma combinación de bienes, distintos países usarán diferentes tecnologías para fabricarlos y estas tecnologías originarán diferentes instituciones y resultados.

Adicionalmente, las preferencias y valores de las personas parecen ser muy diferentes entre los países (al menos más allá de las necesidades fundamentales), y no es evidente que éstas se hayan hecho más parecidas. En comparación con los estadounidenses, los europeos continentales se muestran más preocupados por las disparidades en el consumo y los ingresos, así como manifiestan muy poco afecto por jornadas largas de trabajo y les preocupa más que los trabajadores carezcan de mecanismos de representación en su lugar de trabajo. Estos valores específicos de cada país implican que las diferentes economías adhieren a instituciones y procesos específicos, de modo que los mercados laborales en los países desarrollados no están convergiendo en las mismas organizaciones y procedimientos.

Estas generalizaciones subestiman la rica complejidad de las experiencias de países específicos¹⁰. Sin embargo, *grosso modo*, ilustran las presiones que enfrentan los sindicatos en la actualidad. Como veremos, los sindicatos probablemente hacen aumentar más los salarios de los trabajadores poco calificados que los salarios de los trabajadores altamente calificados, pero, dadas las presiones en los mercados laborales de baja calificación, esto expone a los poco calificados a un mayor desempleo. En Europa continental, los sindicatos han contribuido a impedir un incremento en la desigualdad de ingresos, pero este logro es en gran medida a costa de un mayor desempleo. Es más, los sindicatos han sido incapaces de resistir el

¹⁰ Por ejemplo, el aumento en la desigualdad salarial en Estados Unidos ha tenido lugar en forma simultánea con la caída de los salarios reales alrededor de la mediana, mientras que los incrementos en la desigualdad de ingresos en algunos países han tenido lugar frente a niveles constantes o crecientes de salarios reales. Por lo tanto, en algunos países los trabajadores de baja calificación no sólo están experimentando ingresos reales relativos menores sino también menores ingresos reales absolutos.

crecimiento de otros factores que debilitan la influencia de los sindicatos: la descentralización de la negociación colectiva, el incremento de las privatizaciones y la utilización de contratos contingentes. Es difícil evitar la conclusión de que para mantenerse en el tiempo sin gozar de una protección especial del Estado, los sindicatos deben poner énfasis en contribuir a que sus lugares de trabajo sean más productivos y en servir los intereses de sus miembros, representándolos de una manera constructiva en su lugar de trabajo. Con estas experiencias como telón de fondo, considero ahora tres clases de actividades de los sindicatos de trabajadores.

III. Las actividades de los sindicatos para establecer los salarios

La presión salarial de los sindicatos

Para los economistas, la actividad más familiar e investigada de los sindicatos es su rol en la negociación de contratos con sus empleadores. Estos acuerdos de negociación colectiva normalmente cubren los salarios y, en las economías más ricas, cubren otros aspectos que incluyen horas y días de trabajo, beneficios suplementarios, procedimientos de despido, organización del trabajo y procedimiento de reclamos. En las negociaciones salariales, los sindicatos empujan los salarios (y otros componentes de compensación total) por sobre el nivel que resultaría en su ausencia. ¿Cuánto han empujado los sindicatos los salarios sobre estos niveles? La diferencia entre los salarios de los sindicatos y los salarios pagados a los mismos trabajadores en ausencia de los sindicatos se denomina “ganancia salarial” del sindicalismo. Esta ganancia es difícil de determinar porque los salarios de los trabajadores sindicalizados en ausencia del sindicalismo son intrínsecamente no-observados.

Una forma de calcular la ganancia salarial es comparar los salarios pagados a los trabajadores sindicalizados con los salarios pagados a los trabajadores no sindicalizados, una diferencia llamada “brecha salarial”. El defecto de utilizar la brecha salarial para medir la ganancia salarial del sindicalismo radica en que los salarios de los trabajadores no sindicalizados están probablemente influenciados por la presencia del sindicato. Hay varias razones para esto. Primero, en algunos países es común la práctica de que los salarios negociados por sindicatos sean extendidos a todos los trabajadores de la misma industria o sector. Éste es el caso de varios países de Europa continental donde hay normas de extensión de los salarios que generan una cobertura de los acuerdos de negociación colectiva muy superior a la cantidad de miembros de los sindicatos. Asimismo, en los sistemas

de arbitraje de Australia y Nueva Zelandia los “premios” salariales resueltos por los tribunales se solían extender a muchos trabajadores de empresas similares a las expresamente representadas en los casos¹¹.

Las normas de extensión de los salarios fomentan las confederaciones de empleadores. El empleador tiene la opción de permanecer fuera de la confederación, dejando que otros establezcan las escalas de salarios para él, o bien de incorporarse a la organización con la esperanza de influir en la decisión sobre el nivel de los salarios. De esta manera, se promueve la oligopolización de los mercados¹². Las normas de extensión de los salarios otorgan tanto a los empleadores sindicalizados como a los sindicatos la tranquilidad de saber que sus costos laborales no serán rebajados por competidores. Esta competencia frena la presión salarial de los sindicatos. Cuando las normas de extensión de los salarios fueron eliminadas por la Ley de Contratos de los Empleadores de Nueva Zelandia en 1991, el resultado fue una drástica reducción de las negociaciones entre múltiples empleadores y también del sindicalismo.

Incluso en ausencia de las normas de extensión, los salarios de los trabajadores no sindicalizados serán probablemente afectados por la presencia de sindicatos. Si los empleadores que no tienen sindicatos estiman que existe una seria amenaza de que sus trabajadores se sindicalicen y si estos empleadores prefieren no tener que tratar con sindicatos, tal vez les pagarán a sus trabajadores salarios más elevados para reducir el incentivo a que ellos se sindicalicen. De esta manera, las empresas sin sindicatos podrían pagar salarios comparables a los de establecimientos que tienen sindicatos. Este fenómeno es conocido como el “efecto amenaza” del sindicalismo. Los empleadores que actúan de este modo tienden a ser los que operan en lugares o industrias donde los sindicatos han demostrado recientemente su habilidad para organizar a los trabajadores. El “efecto amenaza” del sindicalismo reduce la brecha salarial entre trabajadores sindicalizados y no sindicalizados por debajo de la que se habría producido si éste no existiera¹³.

¹¹ Este sistema de arbitraje fue desmantelado en Nueva Zelandia por la Ley de Contratos de Empleo de 1991. El sistema australiano también ha sido modificado en las décadas recientes aunque no tan radicalmente.

¹² Al mismo tiempo, las reglas de extensión desalientan a los trabajadores individuales a hacerse miembros de un sindicato. Si el trabajador obtiene las mismas compensaciones independientemente de si es miembro o no de un sindicato, bien puede ahorrarse las cuotas sindicales y mantenerse fuera de la organización sindical. Así, en Francia, menos del 10% de los trabajadores son miembros de sindicatos y aun así los salarios negociados colectivamente se estima que cubren mucho más del 90% de los sueldos y salarios de los trabajadores.

¹³ Los efectos de amenaza sindical en los Estados Unidos fueron probablemente mayores durante e inmediatamente después de la Segunda Guerra Mundial, cuando la membresía de los sindicatos crecía rápidamente y los sindicatos demostraban su capaci-

En ausencia del “efecto amenaza”, si los trabajadores no pueden emplearse en empresas sindicalizadas debido a la presión salarial de los sindicatos, algunos de estos trabajadores podrían buscar empleo en el sector no sindicalizado. El desvío hacia la derecha de las curvas de oferta de empleo en el sector no sindicalizado reduce los salarios de los trabajadores no sindicalizados. De nuevo, los salarios de los trabajadores no sindicalizados son afectados por los sindicatos dentro de la economía. En este caso, los salarios de los trabajadores no sindicalizados estarán por debajo de la cifra a que llegarían en ausencia del sindicalismo.

Por estas razones, la ganancia salarial de los sindicatos difiere de la brecha salarial de los sindicatos. Estas explicaciones son compatibles con la investigación realizada para estimar la brecha salarial en diferentes economías. La brecha salarial de los sindicatos tiende a ser mayor en Estados Unidos y Canadá, donde las normas de extensión de salarios son inusuales y donde, al menos en años recientes, los “efectos amenaza” de los sindicatos han sido modestos¹⁴. En promedio, durante casi una década, las brechas entre los salarios de los sindicalizados y los no sindicalizados en Estados Unidos y Canadá se ha situado alrededor del 15%. En Gran Bretaña y Australia, donde las normas de extensión de los salarios son más comunes que en Norteamérica pero menos comunes que en Europa continental, la brecha salarial ha estado alrededor del 10%. En el continente europeo, las estimaciones de las brechas salariales entre los sindicalizados y los no sindicalizados han sido mucho menores. Pero esto difícilmente permite inferir que el sindicalismo y la negociación colectiva no hayan afectado los salarios en Europa continental; significa que la negociación colectiva ha afectado los salarios de los no sindicalizados casi lo mismo que los salarios de los sindicalizados¹⁵.

Las estimaciones de las brechas salariales entre sindicalizados y no sindicalizados señaladas en el párrafo anterior corresponden a promedios

dad de organizar grandes grupos de trabajadores. Por supuesto, las brechas salariales entre los sindicalizados y no sindicalizados eran muy pequeñas después de la Segunda Guerra Mundial (Pencavel y Hartsog, 1984), y el efecto amenaza es posiblemente una de las explicaciones de esto. Aún hoy día, con la declinación del sindicalismo en Estados Unidos, los salarios de los trabajadores no sindicalizados son mayores (manteniéndose constante lo demás) en las industrias con una fuerte presencia sindical, algo que ha sido atribuido al “efecto amenaza” de la actividad sindical.

¹⁴ Farber (2003) estima efectos de amenaza menores en la economía de Estados Unidos de las décadas recientes.

¹⁵ Estas estimaciones de brechas salariales entre los sindicalizados y no sindicalizados se derivan de numerosas fuentes, incluyendo a Branchflower (1996, 1999), Blanchflower y Bryson (2007), Card *et al.* (2007), Grant *et al.* (1987), Hirsch y Schumacher (2000), Kahn (1998b), Kornfeld (1993) y Wooden (2001).

de todos los trabajadores de una economía. Hay diferencias sistemáticas en las brechas salariales de diferentes clases de trabajadores. De hecho, éstas tienden a ser mayores para los trabajadores de baja calificación que para los trabajadores altamente calificados. Por ejemplo, Card (2001) estimó brechas salariales entre los sindicalizados y los no sindicalizados en los Estados Unidos en 1993 de alrededor del 30% para los trabajadores hombres y mujeres de baja calificación, pero de 0% aproximadamente para los hombres y 12% para las mujeres en el tope de la distribución de calificación. De manera similar, utilizando microdatos entre países, Kahn (2000) encuentra que una mayor cobertura de los contratos sindicales se asocia con salarios más altos para trabajadores de baja calificación en comparación con los trabajadores medianamente calificados. Schultz y Mwabu (1998) registran en Sudáfrica una brecha salarial entre sindicalizados y no sindicalizados de aproximadamente cero para los hombres africanos altamente remunerados pero de 41% en el percentil diez de salarios¹⁶. Las brechas salariales son mayores para las mujeres que para los hombres (Card *et al.*, en este volumen*). No sólo son mayores las brechas salariales entre sindicalizados y no sindicalizados para los trabajadores no calificados que para los calificados, sino que también los sindicatos parecen atenuar la sensibilidad de los salarios frente a otras características. Por ejemplo, el perfil salario-edad tiende a ser más plano y la prima salarial vinculada a la educación es menor entre los trabajadores sindicalizados que entre los no sindicalizados¹⁷.

De manera más general, la desigualdad en los ingresos tiende a ser menor en las economías desarrolladas, donde los sindicatos son fuertes. No es solamente la extensión del sindicalismo la que se correlaciona con la desigualdad de ingresos, sino también el grado de descentralización de la negociación colectiva: en economías donde el centro de negociación es la empresa o el lugar de trabajo (como en Estados Unidos, Canadá, Japón o Gran Bretaña), la desigualdad en los salarios dentro del sector sindicalizado tiende a ser mayor que en las economías donde la negociación tiene lugar a nivel de sector industrial, de la región o a lo largo de la economía (como en

¹⁶ Las estimaciones de Card (2001) son “brutas”, esto es, no mantienen constantes otras variables. Las estimaciones de Kahn (2000) mantienen constante el género, escolaridad, edad, situación conyugal y el trabajo de tiempo parcial. Las estimaciones de Schultz y Mwabu (1998) mantienen constantes la escolaridad, edad, residencia rural-urbana y la industria principal.

* Se refiere al trabajo “Unions and Wage Inequality” que aparece en el libro donde fue originalmente publicado este artículo (*What Do Unions Do? A Twenty-Year Perspective* (2007), editado por James T. Bennett y Bruce E. Kaufman). (N. del E.)

¹⁷ Véanse Bloch y Kuskin (1978), Booth *et al.* (2001: 63-65), Lewis (1986), y Schultz y Mwabu (1998).

Alemania, Austria o Noruega) (por ejemplo, Blau y Kahn, 1996). ¿Qué causalidad (si la hay) existe detrás de estas correlaciones? La estructura de la negociación colectiva no es un dato, sino que el resultado de la trama económica y social de un país. Así, cuando las diferencias de los salarios entre los trabajadores son relativamente grandes y las empresas están pagando salarios muy disímiles, es mucho más difícil negociar contratos amplios que cubran una gran variedad de personas y empresas. En tales circunstancias, es menos probable que surjan procedimientos de negociación centralizada. La centralización de la negociación colectiva tiende a materializarse en economías donde las disparidades salariales ya son relativamente pequeñas. Visto de este modo, la dispersión de los salarios es tan causa como consecuencia de la estructura de negociación.

A lo mejor esta correlación entre la extensión del sindicalismo y las desigualdades de ingreso expresa una verdadera influencia causal del sindicalismo: mediante la negociación colectiva y la presión política, los sindicatos presionan al alza los salarios de los trabajadores de baja calificación más que los de los trabajadores altamente calificados y, así, reducen la dispersión de los salarios. Sin embargo, otra explicación es que las preferencias subyacentes de la sociedad, las actitudes y las convenciones se reflejan tanto en la extensión del sindicalismo como en el grado de dispersión de los salarios. Obviamente, es difícil estar seguros del mecanismo de causalidad: si las actitudes frente a la desigualdad estuvieran dadas y la política pública en un país promoviese el sindicalismo, ¿disminuiría la desigualdad de los salarios como resultado de ello? Considerando la fuerza de las series de tiempo y de las correlaciones transversales entre sindicalismo y desigualdad salarial en las economías desarrolladas, es difícil de resistir la inferencia de que un cambio de política de esta naturaleza posiblemente reduciría la desigualdad de salarios aun cuando falta un episodio convincente de este tipo¹⁸.

Empleo

Los patrones de cambios en las tasas de desempleo de los hombres en varios países, en las Figuras N^{os} 3 y 4, aparecen reproducidos aproximadamente en los cambios en la relación empleo masculino-población masculina

¹⁸ Así, por ejemplo, la declinación en el sindicalismo, la mayor descentralización de los acuerdos de negociación colectiva y el crecimiento de la desigualdad salarial en Gran Bretaña desde finales de los años 1970 en adelante proporcionan un ejemplo llamativo de esta correlación. Sin embargo, hacia 1979, el electorado estaba claramente desilusionado con el sindicalismo y dispuesto a adoptar una visión menos corporativista de la sociedad, y este cambio en las actitudes contribuyó al retroceso de la negociación colectiva. Esta experiencia se discute en Pencavel (2004).

na, y se ha conjeturado que las diferencias en los sistemas de relaciones industriales entre varios países han jugado un rol en estas variaciones del empleo (véase, por ejemplo, *Job Study*, 1994, de la OECD). Los sindicatos y la negociación colectiva son rasgos importantes de estos sistemas de relaciones industriales. Análisis económicos convencionales sugieren que si el sindicato impone un salario más alto en una sola empresa de una industria competitiva y no hay una reducción compensatoria de los costos, el empleo en esta empresa se contraerá¹⁹. De esta manera, los economistas normalmente esperan que las actividades sindicales de estructuración de salarios reduzcan el empleo o disminuyan el crecimiento del empleo. Los microdatos de salarios y empleo en varios países del estudio realizado por Kahn (2000) sugieren elementos de esta relación. Kahn registra una asociación entre, por un lado, la extensión de la cobertura de la negociación colectiva y, por otro, salarios relativos más altos y menor empleo relativo para los hombres de baja calificación²⁰.

Este proceso por el cual las firmas sindicalizadas de industrias competitivas con cobertura sindical incompleta se encogen, hasta finalmente cerrar, puede tomar varios años. Para sobrevivir en el largo plazo los sindicatos deben encontrar maneras de contrarrestar esta desventaja de costos que enfrentan las empresas sindicalizadas (quizá por la vía de imponerles a los empleadores no sindicalizados el mismo costo) y deben continuamente organizar a los nuevos trabajadores para evitar un declive en la densidad sindical. Esto explica por qué los sindicatos están profundamente interesados por las reglas que regulan su organización en nuevas firmas: cuando la nueva organización es costosa, es difícil que el sindicalismo mantenga una presencia viable.

¹⁹ Slichter (1941: 345-70) proporciona ejemplos de cómo “las diferencias en los costos entre las plantas sindicalizadas y no sindicalizadas limitan el empleo de los miembros sindicalizados” (ibídem: 370). En contraste, los ejercicios estadísticos más formales no entregan resultados tan claros. Véase en Booth (1995:216-21) un útil recuento de investigaciones. Insumos que son complementarios al trabajo sindicalizado también sufrirán de una reducción en su empleo. Así, el empleo de supervisores de administración también parece ser menor cuando el sindicalismo es más extensivo y donde la brecha salarial entre sindicalizados y no sindicalizados es mayor (véase DiNardo *et al.*, 2000). En un estudio de caso de la minería del carbón en Estados Unidos, Boal y Pencavel (1994) midieron pequeños efectos del sindicalismo sobre el empleo, pero efectos mucho mayores en el número de días en que las minas estaban operando. Esto sirve para indicar que existen otros tipos de respuestas además del empleo.

²⁰ Freeman y Medoff en *WDUD* (pp. 117-20) también esperaban que la presión salarial de los sindicatos resultara en menor empleo. Sin embargo, cuando comparan las proporciones empleo-población en los estados con “bajo” sindicalismo con aquellos estados con “alto” sindicalismo en Estados Unidos, no detectan diferencia alguna, resultado que no explican realmente.

Las dificultades que enfrentan los sindicatos para organizarse en empresas individuales en sectores industriales competitivos explican por qué los sindicatos intentan establecerse en industrias completas o en empresas con algún grado de poder de mercado. Las empresas individuales deben tener algunas rentas para que los sindicatos puedan tener éxito en sus actividades de estructuración de salarios. En ese evento, el sindicato buscará ganar algo de estas rentas. Pero cuando el sindicato captura algunas de las rentas y reduce los retornos al capital para los productores en cuestión, nuevas empresas no sindicalizadas podrán ver la oportunidad de ingresar a la industria y lograr una mayor utilidad. Por lo tanto los sindicatos prefieren mercados donde el ingreso y la salida de empresas sea costoso o esté regulado por el Estado. Un sindicato bien organizado será capaz de “capturar” a la autoridad reguladora del Estado para beneficiar la actividad de estructuración de salarios del sindicato²¹.

Existen otros medios por los cuales los sindicatos tratan de frustrar la tendencia de los establecimientos no sindicalizados para expandirse a costa de los lugares de trabajo sindicalizados. Uno es atenuar la desventaja de costos de los establecimientos sindicalizados mediante el uso del poder del Estado para aumentar los salarios de los competidores no sindicalizados. Un mecanismo son las normas de “extensión salarial” ya mencionadas. Asimismo, los sindicatos han apoyado consistentemente las leyes de salario mínimo establecidas por el Estado. Los salarios de los trabajadores sindicalizados normalmente están por encima de estos niveles mínimos, por lo que éstos se aplican a los trabajadores no sindicalizados y aumentan los costos de las empresas competidoras. Por ejemplo, hasta la década de 1990 en Gran Bretaña, cuando la representación sindical era baja, algunos consejos salariales específicos a ciertas industrias establecían los salarios mínimos para la totalidad de la industria. Los dirigentes sindicales solían asistir a los consejos salariales y los salarios mínimos tendían a ser reajustados hacia arriba luego de que los salarios de los sindicalizados tuvieran alzas. Esto tenía el efecto de evitar que surgiera una brecha grande entre los salarios de los sindicalizados y los salarios de los trabajadores no sindicalizados en las industrias con consejos de salarios. Estos consejos de salarios tenían un fuerte respaldo del movimiento sindical²².

²¹ Las industrias de camiones y ferrocarriles proporcionan unos pocos buenos ejemplos; véanse Hirsch (1988), MacDonald y Cavaltuzzo (1996), y Rose (1987).

²² Otro ejemplo lo proporcionan las leyes de “salarios prevalecientes” en los estados de Estados Unidos dentro de la industria de la construcción. Estas leyes contemplan que los contratistas privados en los proyectos gubernamentales paguen salarios más altos que los que de otro modo hubieran pagado. La eliminación de estas leyes en algunos estados entre 1979 y 1988 incrementó la brecha salarial entre sindicalizados y no sindicalizados en cerca de diez puntos porcentuales (Kessler y Katz, 2001).

En estas circunstancias, ¿cómo logran los sindicatos asegurarse el poder del Estado para extender su influencia en la estructuración de los salarios? La respuesta es prácticamente la misma que en los grupos de presión: haciendo *lobby* para influenciar al gobierno. Un movimiento sindical bien financiado no sólo puede ser generoso con un partido político, sino que también puede proporcionar los votos de los miembros del sindicato y su estructura organizacional para legitimar las posiciones del partido político. Como se indica más abajo en la sección “Ganadores y perdedores”, los sindicatos tienden a ser efectivos políticamente cuando tienen éxito en mostrarse a sí mismos no como un grupo de interés limitado sino que como defensores de todos los trabajadores.

La competencia en los mercados de producto o la amenaza de competencia es usualmente menor cuando el empleador es el Estado, y es normal en las economías desarrolladas que el sindicalismo, cuando no está prohibido, tienda a ser más fuerte en el sector público que en el sector privado. Este patrón se observa también en los países en desarrollo. No se trata solamente de que los mercados de producto tiendan a ser menos competitivos cuando la producción se realiza en el sector público, sino que también el Estado a veces siente que debe dar el ejemplo a la industria privada de lo que es ser un “buen” empleador y esto puede significar su apoyo a la organización sindical.

La noción de que los sindicatos encuentran en los mercados de producto competitivos un ambiente menos hospitalario para ejercer presión sobre los salarios se basa en la investigación científica acerca de las brechas salariales entre los sindicalizados y los no sindicalizados tanto en Estados Unidos como en Gran Bretaña. Por ejemplo, en Gran Bretaña, Stewart (1990) encuentra que los diferenciales de salario entre los sindicalizados y los no sindicalizados para la mayoría de los trabajadores en las industrias competitivas son iguales a cero, mientras que en las empresas que tienen algún poder en el mercado de su producto fluctúan entre 8 y 19%. Las brechas salariales entre empresas sindicalizadas y no sindicalizadas que operan en los mercados internacionales son inexistentes. Resultados cualitativamente similares han sido obtenidos de industrias manufactureras estadounidenses (Mishel, 1986).

Ganadores y perdedores

Supongamos que los sindicatos consiguen mayores salarios en algunas empresas. ¿Quién gana y quién pierde? Claramente los trabajadores empleados con esos salarios más altos ganan, por lo menos mientras dure

su empleo. Sin embargo, en ausencia de una compensación mediante actividades de reducción de costos, el empleo no se expandirá en estas empresas, y lo más probable es que decrezca²³.

Ya he destacado que cuando los sindicatos elevan los salarios de los trabajadores sindicalizados, los salarios de los trabajadores no sindicalizados suben o bajan: existen normas de extensión salarial y “efectos amenaza” que sugieren que los salarios de estos otros trabajadores subirán, y hay otros efectos de oferta laboral que sugieren que los salarios de trabajadores no sindicalizados bajarán. Sin embargo, no todos los trabajadores pueden ganar: si el tamaño de la torta es fijo, un grupo de trabajadores puede incrementar sus ingresos solamente si bajan los ingresos de otro grupo de trabajadores²⁴. Algunos trabajadores ganan gracias a las actividades de estructuración de salarios de los sindicatos y algunos trabajadores pierden: los ganadores son los empleados con salarios fruto de la negociación colectiva y aquellos que están empleados en trabajos donde la amenaza de organizar un sindicato con éxito es real; quienes pierden son los trabajadores no sindicalizados²⁵.

En contraste, algunos observadores caracterizan la actividad sindical de estructuración de salarios como una lucha por la división del ingreso total entre sueldos y salarios por un lado, y las utilidades por otro, más que como una lucha entre grupos de trabajadores. Podrá haber casos en que un sindicato suba los salarios de sus miembros canalizando ingresos que de otra forma serían distribuidos como utilidades o dividendos. Sin embargo,

²³ Asumo que la negociación sindicato-administración produce contratos donde los salarios y el empleo están en función de la demanda laboral del empleador. Existe una rica literatura en economía laboral que examina otros resultados de la negociación, incluyendo los llamados “contratos eficientes” que yacen en la curva de contrato de las partes (y que pueden ubicarse a la derecha de la función de demanda laboral del empleador). Seguramente hay contratos fuera de la función de demanda laboral del empleador, pero éstos no son típicos. Esto se debe a que la mayoría de los contratos de negociación colectiva otorgan a la administración un considerable espacio para determinar el empleo. Aun cuando el empleador sea forzado a quedar fuera de la función de demanda laboral, la reducción de las utilidades finalmente causará una reducción del empleo por debajo del que existiría en ausencia del sindicalismo. Estas materias se analizan con mayor detención en Pencavel (1991).

²⁴ ¿Quedará sin cambios el tamaño de la torta? Analizo más abajo algunos efectos del sindicalismo sobre la productividad, pero basta con indicar aquí que estos efectos en la productividad son algunas veces positivos y algunas veces negativos. Como balance, creo que es apropiado suponer que el tamaño de la torta está dado.

²⁵ Puede haber trabajadores que dejan el mercado laboral del todo porque son desplazados fuera del sector sindical y, así y todo, sus salarios de reserva son más altos que los salarios pagados en el sector no sindicalizado.

esta clase de redistribución de ingresos sólo puede ser temporal y no típica. Hay dos razones para esto. Una razón estriba en que las utilidades de las empresas representan una pequeña fracción del ingreso total en la mayoría de las economías, y si se distribuyeran estas utilidades entre todos los trabajadores los salarios aumentarían muy poco.

Considérese este ejemplo en el caso de Estados Unidos, donde la información sobre las utilidades corporativas es excelente. Si todas las utilidades antes de impuestos en 1999 hubiesen sido confiscadas y distribuidas por igual entre todos los empleados, el promedio anual de compensación por empleado habría crecido el 14,6%²⁶. Este impulso de-una-vez-para-todos hubiese tenido que repetirse al año siguiente para mantener el aumento en los salarios. Esta cifra varía de país en país, pero normalmente no es mucho mayor que este valor en Estados Unidos en 1999²⁷. Este incremento salarial ocasionado por la confiscación de todas las utilidades empresariales es considerablemente menor que la impresión general que se tiene de lo que dicha transferencia produciría. El potencial de transferir de esta manera las utilidades de las empresas a los trabajadores está limitado por dos consideraciones: primero, la mayoría de los ingresos toma la forma de pagos al trabajo, no de pagos a agentes “pasivos” en forma de utilidades, intereses y rentas²⁸; y, segundo, cualesquiera utilidades confiscadas deberían distribuirse a un gran número de trabajadores. Como resultado, para el total de la

²⁶ Al calcular esta transferencia, omito a los trabajadores autónomos y sus ingresos, de manera que éstos quedan sin ser afectados. Ésta es una transferencia desde las utilidades corporativas hacia todos los empleados dejando a los trabajadores autónomos ni mejor ni peor. Esta estimación del valor de esta transferencia es muy aproximada debido a que las materias contables en la definición de utilidades y compensaciones para los empleados son complejas. Por ejemplo, con el crecimiento de los fondos de pensiones y los planes de propiedad de acciones por parte de los empleados y con el uso de salarios para compensar a los principales ejecutivos de la compañía, el capital y el trabajo no se separan limpiamente en grupos bien definidos. No obstante, el sentido general del valor por empleado de las utilidades corporativas queda representado en este ejercicio. Éste es un ejercicio contable. En la práctica, una política confiscatoria de este tipo pondrá en movimiento un comportamiento compensatorio por parte de los propietarios de las sociedades de manera de proteger sus ingresos.

²⁷ De esta manera, en un estudio anterior (Pencavel, 1997) calculé que el incremento salarial de este ejercicio para Perú era de 11% en 1980 y para Colombia, 15% en 1985. Debido a la sensibilidad cíclica de las utilidades corporativas, el tamaño del incremento salarial fruto de esta transferencia experimental tiende a ser mayor en un *boom* (como fue el año 1999 en los Estados Unidos) y menor en una recesión.

²⁸ De hecho, la compensación al empleado fluctúa usualmente entre dos tercios y tres cuartos del ingreso nacional. Los pequeños cambios a través del tiempo en la participación del trabajo en el ingreso nacional en presencia de cambios drásticos en tecnología y en la estructura institucional han sido un tópico frecuente de investigación.

economía, la negociación empresa-sindicato es menos una contienda entre el trabajo y el capital por la forma en que se repartirá el ingreso nacional, y más una lucha de varios grupos de trabajadores entre sí, a la que se suman aquellos que reciben transferencias de ingresos desde el Estado.

La segunda razón de por qué los incrementos salariales asegurados mediante negociación colectiva no se disfrutan principalmente a expensas de las utilidades radica en que las empresas no responden de manera pasiva a los intentos por apropiarse de sus excedentes. Al contrario, las empresas intentarán recobrar cualquier pérdida de utilidades derivada de la actividad sindical, traspasando a los consumidores los incrementos de los costos en la forma de precios más altos²⁹. Los precios de los productos elaborados por empresas sindicalizadas tenderán a incrementarse y los consumidores de esos productos experimentarán una reducción en sus ingresos reales. Las consecuencias distributivas de estos cambios en los precios relativos no han sido examinadas, aun cuando ellas deben ser importantes. Si los sindicatos tienden a organizarse en empresas que fabrican productos de alta presencia en los gastos de hogares ricos, los efectos serán enfrentados mejor por estos hogares; si los sindicatos se organizan en empresas que producen bienes que figuran más en los presupuestos de hogares pobres, los impactos distributivos de los cambios en los precios relativos serán regresivos. Estos efectos en los precios del consumidor no han sido objeto de investigaciones académicas, y no es fácil evaluar su importancia distributiva³⁰.

Las empresas responderán también a la presión salarial de un sindicato cambiando el tipo de trabajadores que emplean. Si la empresa se encuentra obligada a pagar salarios más altos, alterará su política de contratación para emplear personas cuya productividad esté más cerca de los salarios altos. Si la administración eleva la calidad de la fuerza de trabajo, el

²⁹ En realidad, la baja en la demanda de productos como consecuencia de precios más altos es una de las principales razones para la caída en el empleo inducida por la presión salarial de un sindicato. Debido a que el empleador de trabajadores sindicalizados trata de traspasar los incrementos salariales (promovidos por los sindicatos) al consumidor en la forma de precios más altos y a los trabajadores no sindicalizados en la forma de salarios más bajos, uno podría imaginarse esta situación como una en la que los trabajadores sindicalizados, conjuntamente con su empleador, están imponiendo costos a los consumidores y a los trabajadores no sindicalizados.

³⁰ Parte del problema para los investigadores es que muchos productos no se venden a los hogares, sino que son vendidos a otras compañías como bienes intermedios. Así, una planta de acero sindicalizada traspasará sus mayores costos laborales como precios más altos a las compañías que compran el acero. Cómo afectará esto al final a los hogares es difícil de evaluar. Esto no quiere decir que los efectos en la distribución sean pequeños, solamente que son difíciles de computar.

