

«Desempleo, Seguridad Social y gestión macroeconómica en Europa»

Las elevadas tasas de desempleo que caracterizan a las economías de la Unión Europea son el resultado de una combinación de políticas de demanda restrictiva y de rigideces en el funcionamiento del mercado de trabajo. En la primera parte del artículo se explica cómo las políticas deflacionistas seguidas para lograr la convergencia monetaria están en la raíz de la elevación de las tasas de paro acontecidas durante la recesión de los noventa. En la segunda parte se trata de demostrar cómo las políticas de mantenimiento de renta son la causa fundamental de que en la expansión la tasa de desempleo, especialmente la que afecta a la mano de obra no cualificada, apenas haya descendido, aumentando de esta manera el colectivo de parados de larga duración.

Europako Batasuneko ekonomiek bereizgarri dituzten langabezi tasa garaiak eskari politika murriztaileen eta lan merkatuaren funtzionamendu zurrunaren ondorioa dira. Artikulu honen lehenengo zatian, laurogeita hamarretako atzeraldian zehar gauzatu diren langabezi tasen gorakadaren oinarrian, moneta bateratzea lortzeko bideratu ziren inflazioaren aurkako politikak daudela azaltzen da. Bigarren zatian, frogatu nahi da errenta mailari eusteko politikak direla susperraldietan langabezi tasa, batez ere, langile ez-gaituen tasa, oso gutxi murriztu izanaren oinarritzko zergatia, iraupen luzeko langabeen kopurua igoaraziz.

The high rates of unemployment characterising the economies of the European Union are the result of a combination of restrictive demand policies and rigidities in the labour market. The first part of the article explains how the deflationary policies pursued to achieve monetary convergence lie at the root of the increase in unemployment rates seen during the recession of the 1990s. In the second part the writer attempts to show that policies of income maintenance are the basic reason why, during the upturn of economic activity, there has hardly been any reduction in the unemployment rate, especially in the area of unskilled labour, with an increase in the long-term unemployed.

1. Diagnóstico sobre el desempleo en Europa: una comparación con el caso estadounidense
 2. Políticas de demanda en los años 90
 3. El desempleo europeo y el lado de la oferta
 4. Cómo diseñar políticas que aborden las rigideces del mercado laboral en Europa
 5. Conclusiones
- Referencias bibliográficas

Palabras clave: Desempleo, mercado de trabajo
Nº de clasificación JEL: E24, H55, J64, O11, O57

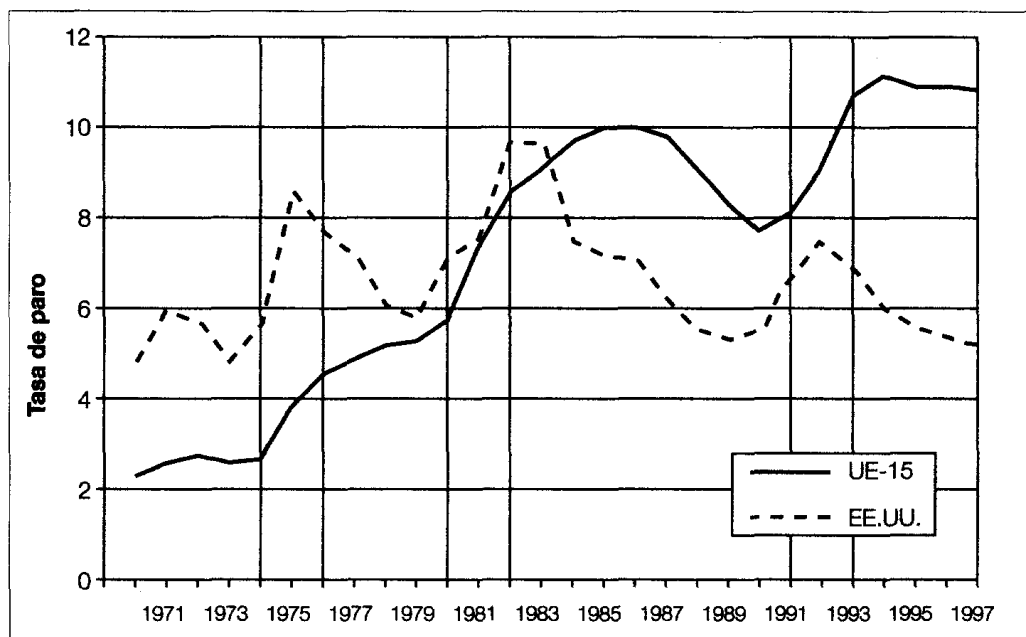
1. DIAGNÓSTICO SOBRE EL DESEMPLEO EN EUROPA: UNA COMPARACIÓN CON EL CASO ESTADOUNIDENSE

Se ha hablado mucho sobre las diferencias entre el funcionamiento del mercado de trabajo en Europa y en Estados Unidos. Estas diferencias quedan adecuadamente reflejadas en el Gráfico n.º 1. En primer lugar, durante las recesiones el desempleo americano suele aumentar sustancialmente, incluso más de lo que lo hace el europeo. Así ocurrió, por ejemplo, durante las recesiones de 1974-76 y 1980-82, y algo menos durante la recesión de 1991-93¹. Sin embargo,

¹ Nótese que hemos indicado el período de recesiones por áreas verticales sombreadas. Hemos tomado como referencia las recesiones de la Unión Europea.

durante los períodos expansivos de la actividad económica el nivel del desempleo americano siempre desciende a la tasa anterior a la recesión. De este modo, la tendencia a largo plazo de la tasa de desempleo americana es uniforme. Por el contrario, aunque durante las recesiones el aumento de la tasa de desempleo europea resulta habitualmente menor que el de la americana, nunca desciende a sus niveles anteriores a la recesión. De esta forma, su tendencia a largo plazo es al alza. Este «efecto trinquete» es bastante preocupante. Parece que cada vez que Europa sufre una recesión el desempleo crece y que, sin embargo, cuando la economía mejora el desempleo se mantiene o desciende levemente. Por lo tanto, las perturbaciones temporales como las recesiones tienen efectos permanentes sobre el desempleo europeo. Esta característica no se observa en absoluto en los datos de EE.UU.

Gráfico n.º 1. Desempleo en la Unión Europea y EE.UU.



Fuente: European Commission, European Economy

El efecto trinquete en el desempleo europeo es especialmente notable en los años 90. Durante esta década, el desempleo ha aumentado cerca de un 40%. Este aumento se centra esencialmente durante dos años, entre 1991 y 1993, momento en el que el desempleo pasó desde el 8% al 11%. Tras ese bienio, ha permanecido inmóvil a pesar de la recuperación de la actividad económica.

¿Cómo se puede explicar este inoportuno fenómeno europeo por el cual cada crisis parece situar la tasa de desempleo a un nivel mayor? A partir de ahora vamos a centrar nuestra atención

en lo que ha ocurrido durante la década de los 90. El análisis puede, sin embargo, extenderse con facilidad a otros períodos previos en los que creció el desempleo en Europa.

Una explicación del incremento del desempleo en la Unión Europea durante los años 90 es la existencia de rigideces en el mercado laboral y la elevada imposición sobre el trabajo. Bajo este punto de vista, el desempleo europeo se configura como un problema (microeconómico) por el lado de la oferta desconectado del lado de la demanda y, en concreto, del proceso de desinflación que se ha perseguido durante esta

década para cumplir con los criterios de convergencia del Tratado de Maastricht. Esta es en la actualidad la opinión mantenida por los responsables europeos de la política monetaria, para los cuales el problema del desempleo queda totalmente fuera de su ámbito de responsabilidad.

Esta explicación es, sin embargo, poco satisfactoria. No acierta a explicar exactamente la dinámica del aumento del desempleo en la Unión Europea. Como se ha mencionado anteriormente (véase el Gráfico n.º 1), el aumento del desempleo está muy concentrado en unos pocos años. Es difícil comprender en qué modo las rigideces del mercado laboral y la imposición sobre el trabajo, que no han cambiado mucho durante este período, pueden ser responsables de una repentina aceleración del desempleo a comienzos de los años 90.

Una hipótesis más creíble es aquella que tiene en cuenta elementos de demanda y de oferta (fenómenos micro y macroeconómicos). En primer lugar, exponemos esta hipótesis en términos muy generales. En las siguientes secciones, se analiza con mayor detalle. Podemos formular la hipótesis tal y como sigue. La recesión de comienzos de los 90 se debió principalmente a un descenso de la demanda agregada. Esto condujo a un aumento del desempleo en todos los países industrializados. La diferencia entre los países de la U.E. y los países anglosajones es que la falta de flexibilidad del mercado de trabajo en los primeros impidió que la tasa de desempleo descendiese «a posteriori». Dicho de otra forma, las rigideces en el mercado laboral

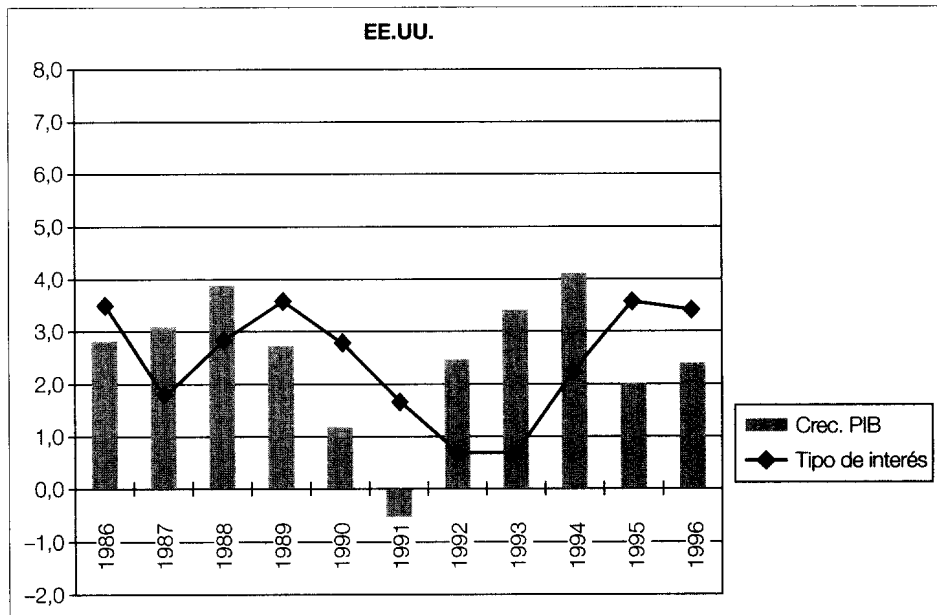
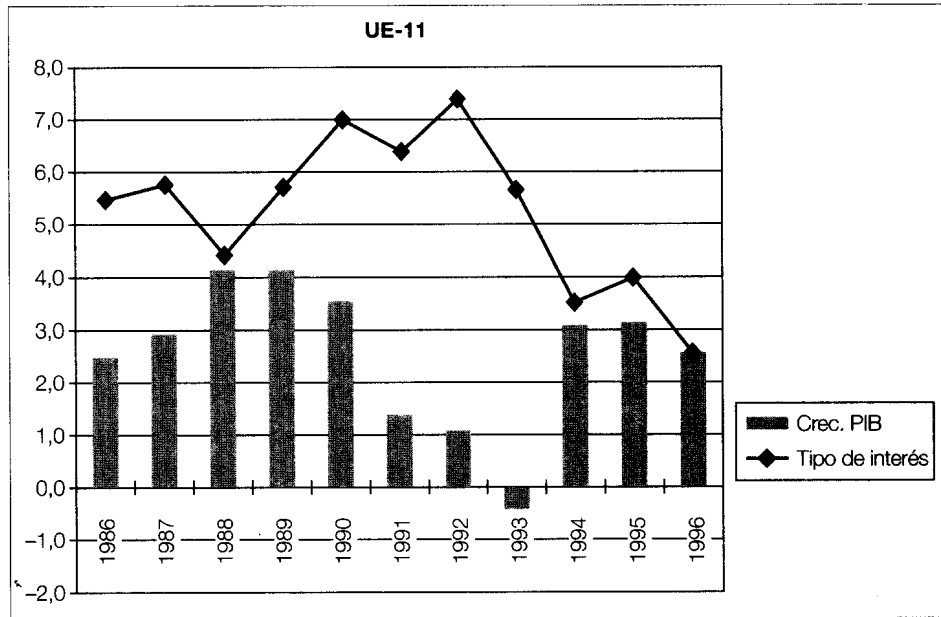
de la U.E. transformaron las perturbaciones cíclicas temporales en aumentos permanentes del desempleo. Este rasgo no aparece en los movimientos de la tasa de desempleo de los Estados Unidos.

2. POLÍTICAS DE DEMANDA EN LOS AÑOS 90

En esta sección estudiaremos la naturaleza de las políticas monetarias y fiscales en la Europa de los 11 (en adelante UE-11) y la comparemos con la combinación de las mismas utilizadas por los EE.UU. durante los años 90. (Hemos elegido la UE-11, es decir el grupo de países de que han iniciado la Unión Monetaria Europea el 1 de enero de 1999, porque este grupo ha aplicado políticas de demanda mucho más ajustadas a los criterios de convergencia de Maastricht).

El Gráfico n.º 2 proporciona cierta evidencia sobre el comportamiento de las *políticas monetarias*. Presentamos y comparamos los tipos de interés reales a corto plazo en la UE-11 y en los EE.UU. durante la primera mitad de los años 90. En la actualidad, el tipo de interés a corto plazo está considerado, en general, como el mejor indicador de la posición de la política monetaria. Se observa un gran contraste entre la orientación de las políticas monetarias de los EE.UU. y de la UE-11. Durante la recesión que tuvo lugar en los años 1990-91, las autoridades monetarias norteamericanas se esforzaron por conseguir que el tipo de interés real a corto plazo cayese hasta el

Gráfico n.º 2. Crecimiento del PIB y tipos de interés reales a corto plazo en la UE y EE.UU.



Fuente: European Commission, European Economy

1% ó 2%. Por el contrario, en la UE-11, las autoridades monetarias mantuvieron los tipos de interés reales por encima del 5% durante la recesión.

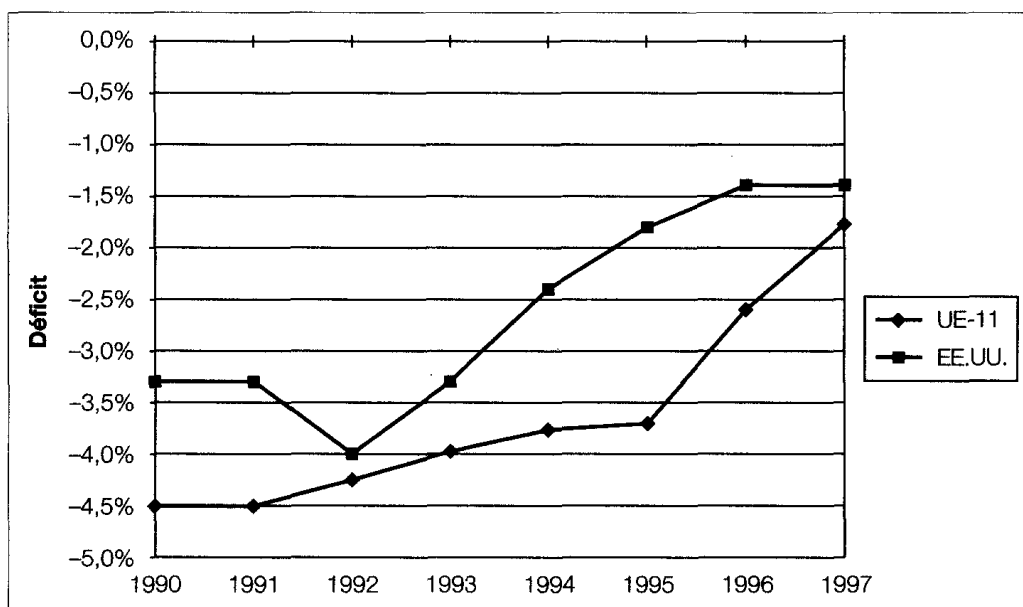
Esta política de mantener históricamente tipos de interés a corto plazo altos durante una recesión está muy influida por la posición de Alemania en el SME. A comienzos de los años 90, las autoridades monetarias alemanas mantuvieron una batalla contra la «excesiva» inflación (4% anual), mientras la mayoría de los restantes países del SME decidieron continuar vinculados a un marco alemán fuerte y fueron, por tanto, arrastrados por Alemania a aplicar una política monetaria fuertemente restrictiva

en medio de la mayor recesión experimentada desde la posguerra.

Cualquiera que sean las razones institucionales, se puede concluir que los países de la UE-11 siguieron unas políticas monetarias significativamente más restrictivas que los Estados Unidos durante la primera mitad de los 90. ¿Qué ocurrió con la política fiscal?

El Gráfico n.º 3 muestra los déficit presupuestarios estructurales medidos por la OCDE para los UE-11 y para los EE.UU. Se trata del déficit corregido de las influencias de los ciclos económicos y, por tanto, mide el efecto de las políticas discrecionales sobre los presupuestos públicos. Puede ser considerado como un

Gráfico n.º 3. Déficit público estructural (en % del PIB)



Fuente: OCDE, Economic Outlook

indicador adecuado de la naturaleza de las políticas presupuestarias.

De este gráfico se deduce que los países de la UE-11 comenzaron a aplicar políticas fiscales restrictivas (a través de aumentos de la imposición o de reducción del gasto) a partir de 1991. Y continuaron haciéndolo durante los años 90, incrementando sus esfuerzos en los años 1996-97 al aproximarse la fecha límite marcada por el Tratado de Maastricht. Los EE.UU. aplicaron unas políticas fiscales restrictivas similares durante los años 90, a pesar de la ausencia de una estructura institucional explícita «a lo Maastricht».

Comparando las políticas monetarias y fiscales de la UE-11 y de los EE.UU. durante la primera mitad de los años 90, podemos concluir que el *policy-mix* aplicado por la UE-11 se ha caracterizado por una restricción monetaria y fiscal. Frente a ello, EE.UU. siguió una política bastante diferente, una combinación de restricción fiscal y expansión monetaria. Así, la diferencia entre la UE-11 y los EE.UU. fue la política monetaria. En ambos casos se emplearon políticas fiscales restrictivas similares. Sus políticas monetarias, sin embargo, fueron muy diferentes: durante la primera mitad de los 90 la UE-11 realizó ajustes monetarios, mientras que los EE.UU. desplegaron una política monetaria expansiva. Todo esto ayuda a explicar por qué el crecimiento económico europeo durante los 90 descendió a la mitad del nivel conseguido durante los 80. Tal desaceleración en el crecimiento no se observa en los EE.UU. Concluimos, por tanto, que las políticas de demanda aplicadas en Europa durante la primera

mitad de los 90 son responsables del significativo declive en la producción y, por lo tanto, son también parcialmente responsables del aumento del desempleo que se concentró en mayor medida durante el período de aplicación de políticas restrictivas de la demanda. (En De Grauwe, 1997, se proporciona evidencia econométrica que sostiene esta conclusión). En este sentido, se puede decir que las políticas deflacionarias de demanda generaron un número significativo de europeos desempleados. Las rigideces del mercado laboral hicieron el resto y condenaron a gran parte de ellos a permanecer parados. Analizamos estas rigideces del mercado de trabajo con mayor detalle en la siguiente sección.

3. EL DESEMPLEO EUROPEO Y EL LADO DE LA OFERTA

Las perturbaciones por el lado de la demanda no pueden explicar por sí solas el creciente y persistente desempleo en Europa. Además necesitamos el lado de la oferta y, en particular, las rigideces en el mercado de trabajo para entender la naturaleza del problema. Las rigideces que nos ocupan han sido objeto de un estudio reciente por parte de Steve Nickell (1997). Se trata de los subsidios de desempleo, los sistemas de negociación salarial centralizados y los salarios mínimos acompañados de una elevada presión fiscal sobre el trabajo². Es importante percatarse de que estas rigideces tienen una

² Véase también el reciente estudio de Daveri y Tabellini (1997) sobre la importancia de la imposición sobre el trabajo.

función social. La mayoría de ellas explícita o implícitamente apuntan hacia la provisión de *protección de la renta de aquéllos que tienen un trabajo*³. Analicemos algunas de estas rigideces.

- Los *salarios mínimos* protegen al trabajador (insider) frente al desempleado (outsider), quien recortaría el salario del trabajador en activo. Al mismo tiempo, los salarios mínimos protegen los beneficios de las empresas frente a la competencia de otras empresas con bajos salarios. Aunque está claro que la apertura de los mercados al comercio procedente de países de bajos salarios hace que esta protección sea menos efectiva.
- Los *subsidios de desempleo*, por supuesto, protegen a los trabajadores de una pérdida demasiado grande de ingresos cuando están desempleados. Sin embargo, al mismo tiempo, unos subsidios generosos también protegen la renta de los insider (los que ya trabajan) frente a la competencia de los desempleados (outsiders), ya que conducen a que el trabajador desempleado reduzca sus esfuerzos por encontrar un trabajo. Como resultado, la oferta de

trabajo disminuye. Esto tiene el efecto de reducir la presión a la baja de los salarios que debería aparecer en un período de aumento del desempleo.

- Las *negociaciones salariales centralizadas*, al fijar la estructura salarial para todos los trabajadores de una industria (o incluso de un país), también reducen la competencia en el mercado de trabajo y protege la renta de aquellos que ya tienen trabajo.

En combinación con la elevada imposición sobre el trabajo, estas medidas de protección de la renta hacen que los mercados europeos de trabajo sean muy vulnerables a las perturbaciones (por ejemplo, una recesión). Ilustraremos esto por medio de un ejemplo de combinación de subsidios de desempleo y de imposición sobre el trabajo. Esto nos permitirá construir una curva que resuma la esencia de los problemas por el lado de la oferta de Europa.

Comenzamos por el conocido fenómeno de la *cuña fiscal*, es decir, la diferencia entre los salarios brutos y netos, que aumenta con el nivel de ingresos. El Gráfico n.º 4 muestra dicho fenómeno. Se representa la situación de una hipotética economía europea donde el coste salarial bruto de la empresa asciende rápidamente al doble del salario neto para el trabajador. También supondremos que los niveles de ingresos y de cualificación están perfectamente correlacionados.

Introduzcamos ahora los subsidios de desempleo (que fijamos arbitrariamente en 150 para todos los desempleados).

³ Algunas rigideces del mercado de trabajo aparecen causadas por medidas de protección del *empleo* de los trabajadores. La más importante es la legislación sobre la protección del empleo (por ejemplo, las restricciones al despido de trabajadores o las elevadas indemnizaciones por despido). Según la obra citada anteriormente de Steve Nickel estas medidas de protección no parecen afectar demasiado al desempleo, al contrario de lo que sucede con las medidas de protección de renta.

Gráfico n.º 4. Salarios brutos y netos en función del nivel de ingresos

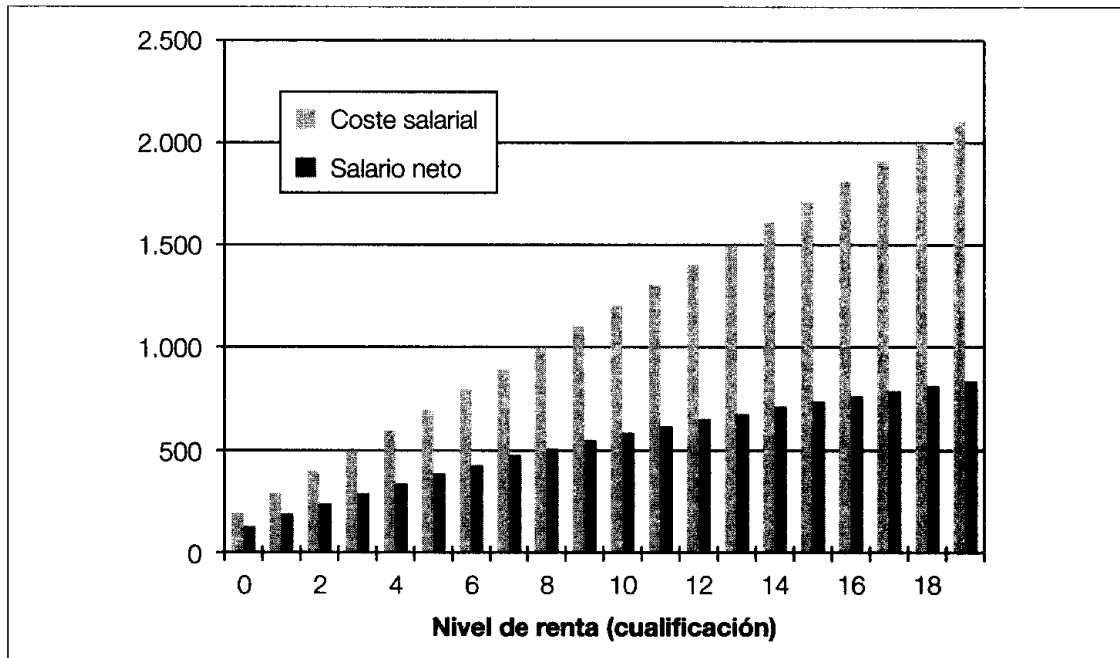


Gráfico n.º 5. Ganancias netas de aceptar un trabajo

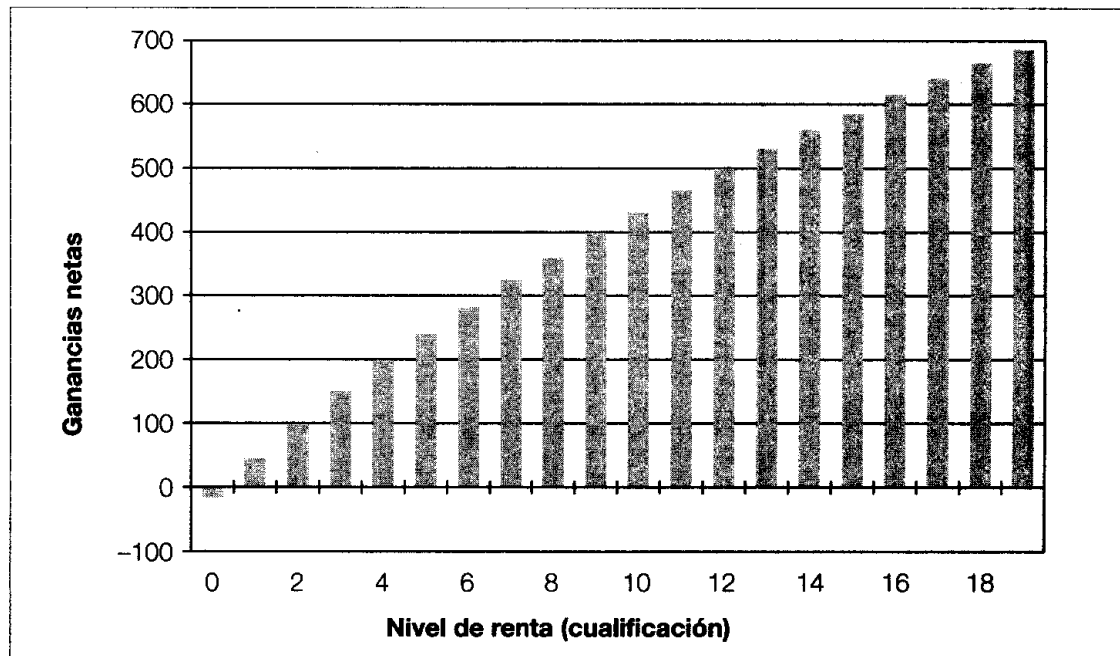
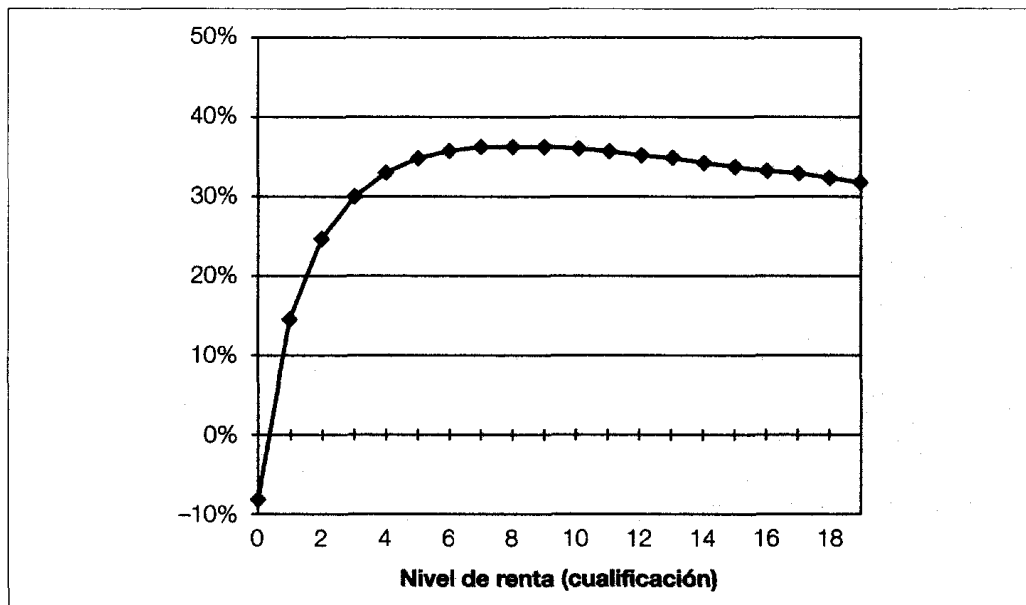


Gráfico n.º 6. **Ganancias netas del trabajo en porcentaje del coste salarial**

Restemos esta cantidad del salario neto del trabajador. A lo que obtenemos lo denominamos *ganancias netas del trabajo*, que representan la remuneración extra que el trabajador obtiene por su esfuerzo al trabajar frente a lo que obtendría si no trabajase. Estas cifras se muestran en el Gráfico n.º 5.

Se observa el conocido fenómeno de que la remuneración por el esfuerzo laboral es extremadamente reducida para aquellos trabajadores de baja cualificación. Esta circunstancia es el resultado de la combinación de subsidios de desempleo e impuestos elevados. En este gráfico hemos representado el caso, que se observa con frecuencia en los

países europeos, de que la remuneración neta del trabajo es negativa para la cualificación más baja. Esto ocurre a menudo cuando el desempleado obtiene prestaciones adicionales como, por ejemplo, ayudas al alquiler, transporte público gratuito, etc.

El último paso en el análisis consiste en la construcción de una curva que represente las ganancias netas del trabajo como porcentaje del coste salarial bruto. En el Gráfico n.º 6 se muestra esta curva. Se puede ver que tiene una acentuada forma no lineal. Tomemos el primer nivel de cualificación para el cual este porcentaje es positivo (cuando es negativo los trabajadores racionales

simplemente no trabajarán). Este nivel de cualificación es el 1, con un porcentaje del 15%. Esto significa que cuando la empresa paga 100 a este trabajador, las ganancias netas de este último por su trabajo son sólo 15. Esta cifra puede interpretarse como la remuneración que la sociedad da a este trabajador por su decisión de trabajar. La empresa, sin embargo, paga 100 a ese mismo trabajador. Las empresas maximizadoras de beneficios se asegurarán que la productividad de este trabajador sea como mínimo de 100. En caso contrario, el trabajador no mantendrá su puesto. Así, la empresa espera un esfuerzo por parte del trabajador que corresponda, al menos, a 100. El trabajador recibe por su esfuerzo tan sólo 15. Existe, por tanto, una profunda distorsión entre el valor que la empresa quiere conseguir del trabajador y el esfuerzo (medido en términos monetarios) que el trabajador deseará emplear en su trabajo. Podemos definir esta distorsión como la diferencia entre la valoración del mismo trabajo por la empresa y el trabajador. En este ejemplo, el trabajador valora el trabajo realizado como una fracción muy pequeña del valor (coste) que la empresa asigna a dicho trabajo. Esta distorsión entre la valoración del mismo trabajo por parte de la empresa y el trabajador está en el centro del problema del desempleo europeo. En el Gráfico n.º 6 se representa esta distorsión como función del nivel de ingresos del trabajador.

Este gráfico muestra que la distorsión mayor corresponde a los trabajadores de renta baja (baja cualificación). Cuando los niveles de renta aumentan, los ingresos netos que los trabajadores obtienen

de su decisión de trabajar aumentan respecto del coste salarial para la empresa. Como resultado, la distancia entre el valor atribuido por la empresa al esfuerzo de los trabajadores y el valor que los trabajadores dan a sus esfuerzos disminuye. La distorsión se reduce. En una economía europea típica, existe un punto en el que la distorsión aumenta de nuevo debido a la influencia de la progresividad fiscal.

¿Cuál es el efecto de esta diferencia en la valoración del mismo trabajo por parte de la empresa y el trabajador? Es evidente que los trabajadores de baja cualificación tienen muy pocos incentivos para ofrecer sus servicios en el mercado de trabajo (oficial). En muchos países europeos las ganancias netas del trabajo para los trabajadores de menor cualificación están cercanas a cero, con lo que este trabajo tiende a desaparecer y a aparecer en las estadísticas de desempleo⁴. No hay ningún misterio, por tanto, en el hecho de que la fracción mayor de desempleados en Europa esté compuesta por personas no cualificadas. Se ha escrito mucho sobre los efectos del cambio tecnológico en los trabajadores de baja cualificación. La evidencia empírica a favor de esta hipótesis no es robusta (véase S. Nickell, 1997). Es mucho más satisfactoria la explicación que presentamos aquí: el sistema de protección de ingresos junto con la imposición han generado una fuerte tendencia en contra del trabajo de baja cualificación.

⁴ Esto conlleva, de forma inevitable, el crecimiento de la «economía sumergida» para el trabajo no cualificado.

Ahora se puede añadir el análisis por el lado de la demanda de la sección anterior para explicar el fenómeno europeo de aumentos permanentes del desempleo tras cada perturbación en el ciclo económico. Supongamos que un descenso en la actividad económica reduce el empleo uniformemente en todos los niveles de cualificación. Los trabajadores que perdieron su trabajo habrían acumulado determinadas habilidades mientras trabajaban. Parte de las mismas se perderán ahora. Como resultado, cada nuevo desempleado descenderá en la escala de cualificación. Supongamos que cada uno de ellos desciende un escalón en los términos del Gráfico n.º 6. Para la mayoría de los trabajadores de elevada y mediana cualificación esto no altera sus incentivos a buscar un nuevo puesto de trabajo. Sin embargo, para los de baja cualificación el descenso afecta radicalmente a estos incentivos. Cuánto menor es su grado de cualificación, mayor es la «caída» en la trampa del desempleo que el sistema de protecciones ha creado. Se convertirán en parados de larga duración. Cuando la actividad económica se recupere de nuevo, no podrán volver a «ascender en la curva»⁵.

También se puede analizar este efecto desde el punto de vista de la empresa. Podemos formularnos la cuestión sobre cuál sería el salario bruto que la empresa tendría que pagar para asegurarse de que el trabajador tiene un incentivo financiero

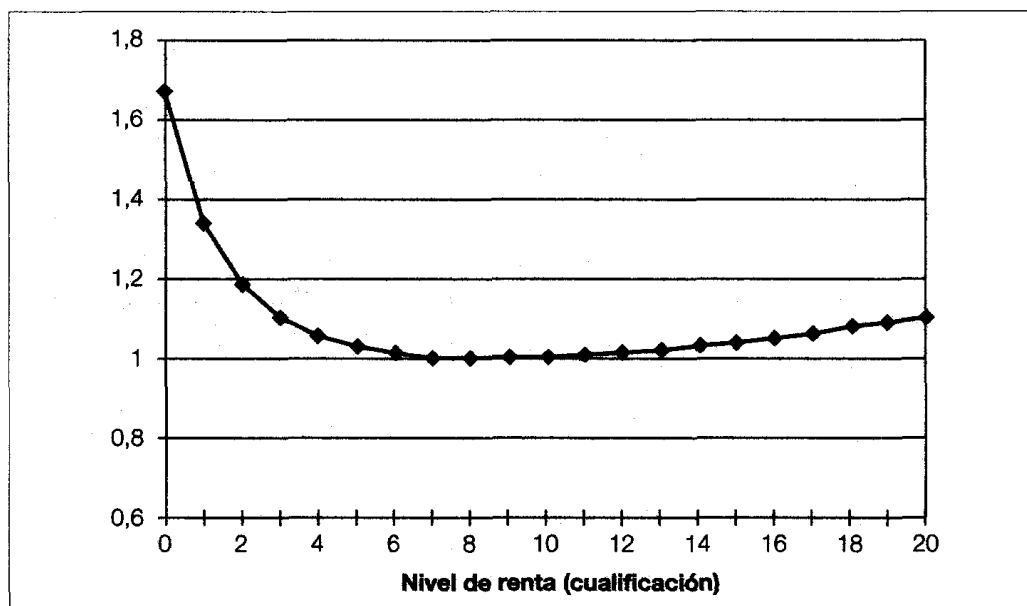
⁵ Nótese que este análisis también explica el porqué los nuevos trabajadores no cualificados en el mercado de trabajo encontrarán muchas dificultades para ascender en la escala y escapar de la trampa del desempleo.

para ofrecer sus servicios. Para responder a esta pregunta, supongamos que los ingresos del trabajador de renta media representan incentivos suficientemente fuertes como para que ofrezca su trabajo. En el Gráfico n.º 6 este trabajador pertenece a la categoría de ingresos marcada con el número 9. Calculemos el coste salarial bruto necesario para conseguir que el trabajador tenga los incentivos del trabajador mediano. El resultado aparece en el Gráfico n.º 7. Se observa que, para el trabajador de menor cualificación, este hipotético coste salarial bruto es aproximadamente un 70% superior al coste salarial bruto que paga la empresa. (Nótese que en el Gráfico n.º 7 se asumen los mismos tipos impositivos y de protección al desempleo que en el Gráfico n.º 6). Esta brecha entre el coste hipotético y el real desciende rápidamente con el nivel de preparación.

Si se supone que el coste salarial real pagado por la empresa refleja la productividad del trabajador, podemos interpretar el Gráfico n.º 7 del siguiente modo⁶. Para los niveles bajos de cualificación, la empresa tiene que soportar un coste salarial significativamente mayor que la productividad del trabajo si desea conseguir que estos trabajos de baja cualificación sean atractivos para el trabajador. Esto significa que la empresa que quisiese atraer a un trabajador que haya perdido su empleo, tendría que pagar a los trabajadores poco cualificados un salario sustancialmente superior a la

⁶ Éste no es un supuesto descabellado. Después de todo, las empresas que maximizan beneficios tratarán de igualar el coste salarial al valor de la productividad del último trabajador empleado.

Gráfico n.º 7. Brecha Salarial



(reducida) productividad del trabajador para darle un salario neto lo suficientemente alto como para incentivarle a aceptar ese nuevo empleo. La mayoría de las empresas no querrán hacer esto. El trabajador percibirá el problema de forma diferente. Él (ella) observará que ninguna empresa está dispuesta a darle un puesto de trabajo que le proporcione un ingreso neto como para que merezca la pena realizar el esfuerzo extra. Nótese que, en esta interpretación, los subsidios de desempleo junto con la elevada imposición sobre el trabajo actúan del mismo modo que los salarios mínimos. Fuerzan a la empresa a pagar salarios que exceden la productividad. Este problema afecta esencialmente a los

trabajadores con una baja cualificación. Así, incluso si no existen salarios mínimos explícitos, la combinación de unos subsidios de desempleo generosos y de la imposición sobre el trabajo crea de hecho* salarios mínimos⁷.

Deberíamos analizar varios aspectos sobre el mecanismo descrito en las secciones anteriores. Primero, como la mano de obra de baja cualificación se retira del mercado de trabajo, su retirada

⁷ Este fenómeno puede explicar también por qué la evidencia econométrica entre salarios mínimos explícitos y desempleo es tan débil. A menudo se observan países con bajos o inexistentes salarios mínimos que presentan una tasa elevada de desempleo. Véase Card y Krueger (1995).

elimina un potencial mecanismo equilibrador del mismo, es decir, un descenso del nivel de salarios. Así observaremos una considerable rigidez salarial a pesar del alto grado de desempleo⁸. Existe una abundante documentación sobre la presencia de una considerable rigidez salarial en Europa, frente a lo que sucede en Estados Unidos.

En segundo lugar, los estudios econométricos que examinan la correlación entre desempleo y medidas de protección (tales como subsidios de desempleo o salarios mínimos) no han encontrado demasiada relación entre ambos. Esto se debe a que estas medidas están disponibles durante largo tiempo. Mientras no tenga lugar una crisis, estas medidas no afectan al desempleo. Cuando aquélla sobreviene, las mencionadas medidas comienzan a generar efectos adversos.

Concluimos que la existencia de la distorsión que muestra el Gráfico n.º 6 hace del todo inevitable que en un mercado laboral basado en los contratos libres el trabajo poco cualificado tienda a desaparecer en el tiempo. La única forma de que este trabajo pueda ser de nuevo rentable es eliminando esa distorsión y, si esto no es posible, el gobierno tendrá que intervenir en ese segmento del mercado de trabajo. Esto es lo que está ocurriendo hoy en día en Europa.

El problema del desempleo europeo puede también describirse de la siguiente forma. Las crisis llevan a los trabajadores

⁸ Los modelos insider-outsider propuestos por Lindbeck y Snower (1988) también insisten sobre esta cuestión. Véase además Blanchard y Summers (1986).

(especialmente a los poco cualificados) a caer en la trampa del desempleo. Para salir de esta trampa, deberían ser *empujados y sacados* de ella. El tirón debe proceder de políticas macroeconómicas que fomenten adecuadamente el crecimiento económico. Ya hemos expuesto que estas políticas no actuaron de forma suficiente durante los años 90. En De Grauwe (1998) se analizaban las perspectivas de políticas de demanda expansivas en la futura UME y se contemplaba la necesidad de que éstas fuesen lo suficientemente estimuladoras. Sin embargo, este tirón no ayudará por sí solo si los desempleados no son empujados de la trampa del desempleo. A este respecto, las respuestas adecuadas son la reforma del mercado laboral junto con una reducción de la imposición sobre el trabajo. Analizaremos en la próxima sección las cuestiones relativas a las reformas del mercado de trabajo.

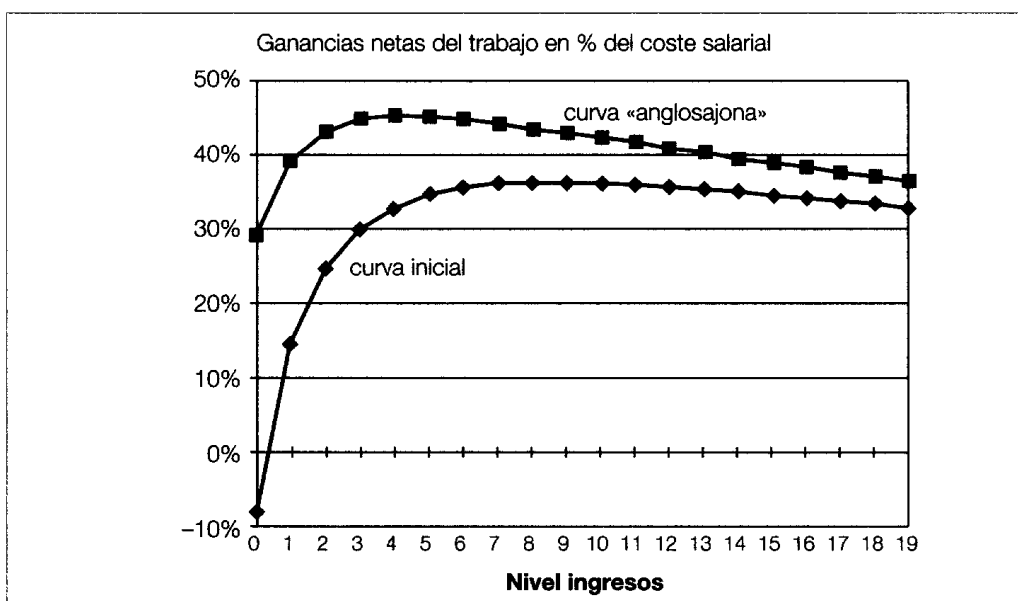
4. CÓMO DISEÑAR POLÍTICAS QUE ABORDEN LAS RIGIDECES DEL MERCADO LABORAL EN EUROPA

Para eliminar la trampa del desempleo que analizamos en la sección anterior se han seguido dos aproximaciones: el enfoque anglosajón y el enfoque europeo continental.

4.1. El enfoque anglosajón

Esta aproximación consiste en reducir el nivel de protección de la renta. El efecto de esta política se presenta en el Gráfico n.º 8. Supongamos que las prestaciones por desempleo se reducen a

Gráfico n.º 8. El enfoque anglosajón



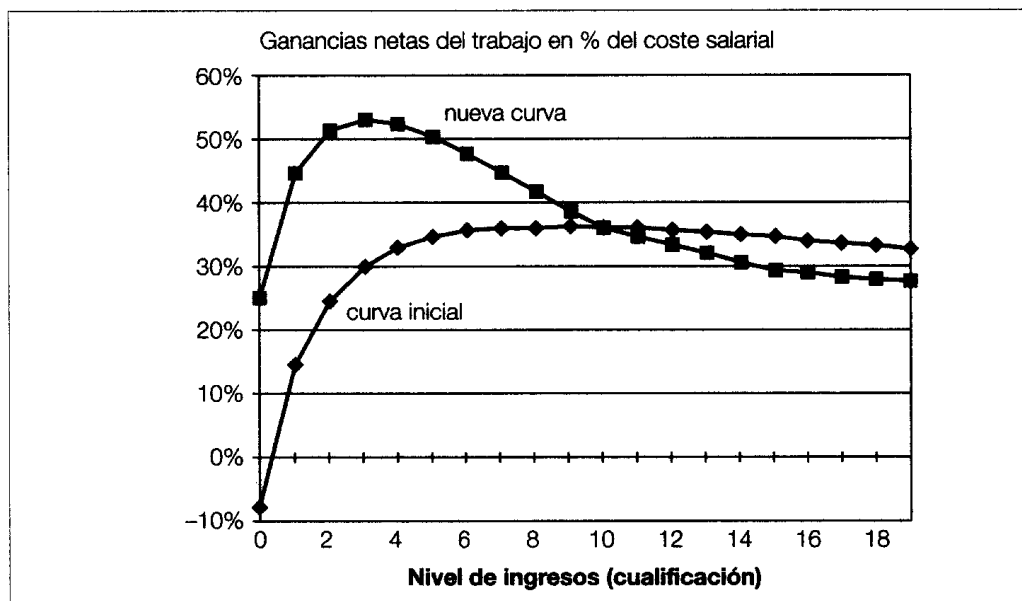
la mitad. La curva de ganancias netas puede desplazarse hacia arriba. Ahora resulta más valioso el trabajo y, por tanto, más atractivo *para todos los trabajadores*. Sin embargo, la mejora relativa es mayor para los trabajadores no cualificados. Si, como en nuestro ejemplo, los subsidios de desempleo fuesen reducidos a la mitad, las ganancias netas obtenidas del trabajo para los trabajadores de baja cualificación se triplicarían. Este efecto es mucho menor en términos relativos para los trabajadores con niveles de ingresos más elevados. Concluimos, por tanto, que la distorsión que expulsa del mercado laboral a los trabajadores poco cualificados se reduciría sensiblemente.

Aunque hace el trabajo más valioso para todos, este cambio hacia el modelo anglosajón reduce el grado de protección de la renta de los trabajadores con empleo. Es evidente que estos trabajadores se opondrán enérgicamente al cambio. Por esta razón, en Europa continental, donde la resistencia ha sido mayor, los gobiernos han intentado eliminar la trampa del desempleo por otros medios, sin afectar al nivel de protección de la renta de los trabajadores.

4.2. El enfoque continental

El máximo exponente de la aplicación de este modelo es Francia. En lugar de reducir la protección al desempleo, ha

Gráfico n.º 9. El enfoque continental



introducido medidas dirigidas a subvencionar a los trabajadores con baja cualificación por dos vías: por medio de subsidios directos y a través de la reducción de la presión fiscal para este tipo de trabajadores. La apretada restricción presupuestaria derivada de los criterios de Maastricht ha hecho que el gobierno haya compensado estos subsidios directos e indirectos a través del aumento de impuestos sobre los trabajadores de rentas más altas. Políticas similares se han aplicado en países como Bélgica e Italia, y en menor grado en Alemania. El efecto de estas políticas ha sido el de *girar* la curva de ganancias netas. Esto se refleja en el Gráfico n.º 9 (en forma simulada). Supongamos que se eliminan todos los impuestos en el nivel

inferior de la distribución de cualificación. Esto aumenta considerablemente los salarios netos de estos trabajadores y, en consecuencia, su valoración del trabajo. Sin embargo, el precio de esta política es doble. Primero, el grado de progresividad fiscal aumenta significativamente. La razón es que los tipos impositivos, que ahora son muy bajos para los trabajadores con rentas bajas, tienen que alcanzar los tipos «normales» para niveles de renta que no son demasiado altos. Segundo, la presión fiscal total para los trabajadores de rentas más altas tiene que aumentar para equilibrar el presupuesto.

¿Cuál sería el efecto de este giro en la curva de ganancias netas? Por supuesto,

esta política debería hacer que el trabajo de baja cualificación resultase más atractivo tanto para el trabajador como para la empresa, y debería estimular la contratación de trabajadores poco cualificados. Sin embargo, el precio que estos países habrían de pagar podría ser muy elevado. La política de giro de la curva de ganancias neta aplicada en países como Francia, Bélgica e Italia aumenta el nivel de impuestos sobre los trabajadores más cualificados. Su resultado es que el trabajo de alta cualificación pasa a ser menos apreciado y, por tanto, resulta menos atractivo. Es probable que esta modificación tenga graves consecuencias a largo plazo. El mayor potencial de creación de puestos de trabajo para los países altamente industrializados se centra en el tramo superior de la distribución de cualificaciones. Como resultado, los países del continente europeo incrementarán su ya considerable dificultad para crear puestos altamente cualificados. El efecto neto sobre el empleo de la solución continental que gira la curva de ganancias netas puede ser ciertamente negativo.

Al hilo de esto, merece la pena mencionar que los países europeos han aumentando la utilización de subsidios de empleo «marginales» para los trabajadores de baja cualificación, por ejemplo, los subsidios pagados a las empresas cuando contratan trabajadores de este segmento. Políticas de este estilo han sido defendidas en el pasado por muchos economistas renombrados (véase, por ejemplo, Phelps, 1994)⁹. La

⁹ Para un análisis en mayor profundidad de este tipo de políticas, véase Snower y de la Dehesa (1997).

idea parece atractiva. Centrando el subsidio en aquellos trabajadores de baja cualificación recientemente empleados, las autoridades consiguen limitar el coste presupuestario de tales subsidios. Con todo, esta medida presenta graves inconvenientes. Primero, los subsidios marginales al empleo crean dos «mercados» para, básicamente, los mismos trabajadores, esto es, el mercado de aquellos trabajadores con un empleo que no se benefician de un subsidio y el mercado para los trabajadores desempleados que entran en la empresa con un subsidio unido a sus servicios. Tal situación es probable que conduzca a una «expulsión» de los trabajadores de baja cualificación ya empleados. La única forma de evitar que esto ocurra es mediante la intensificación de los controles administrativos. Segundo, el ahorro presupuestario implícito en los subsidios marginales al empleo es probablemente temporal puesto que, en cada crisis macroeconómica, un mayor número de trabajadores de baja cualificación perderán sus empleos. De esta forma, engrosarán las listas de trabajadores que pueden beneficiarse de subsidios al empleo. Así, a largo plazo, los subsidios marginales al empleo se convierten en programas abiertos que obligan al gobierno a subvencionar gradualmente a todos los trabajadores de baja cualificación. Resulta dudoso que el presupuesto público pueda sostener esto.

El enfoque continental europeo para resolver el problema del desempleo se basa en la idea de que se puede resolver este problema al tiempo que se mantiene el sistema de protección de ingresos de los trabajadores. La pregunta que surge

es si la «tercera vía» es un enfoque realista. Esta tercera vía sugiere que los trabajadores pueden continuar disfrutando del confort relativo de unos ingresos estables y regulados, mientras el gobierno subvenciona a los «outsiders» en el mercado de trabajo. A largo plazo esto obligará a los gobiernos europeos a aumentar sus subsidios al empleo cuando, tras cada crisis macroeconómica, un mayor número de trabajadores caiga en la trampa del desempleo.

5. CONCLUSIONES

Del análisis de lo expuesto en el artículo se pueden extraer tres conclusiones. Primero, existe una responsabilidad de gestión macroeconómica para regular la demanda agregada. Esta idea keynesiana ha sido completamente rechazada en Europa (no así en EE.UU.) durante los años 90. Este rechazo es en parte responsable del fuerte crecimiento de la tasa de desempleo durante los años 90 en Europa. De hecho, se podría esgrimir que precisamente debido a la rigidez existente en Europa por el lado de la oferta la responsabilidad sobre la regulación de la demanda agregada es aún más importante. Tan sólo se puede esperar que la futura UME haga posible la aplicación de políticas de demanda menos deflacionarias.

Segundo, existen políticas que reducen la trampa del desempleo que los sistemas de protección de rentas europeos han tendido a los trabajadores de baja cualificación. Sin embargo, estas políticas implican necesariamente la reducción del

grado de protección que los trabajadores europeos tienen en la actualidad. En estos momentos, ciertas políticas aplicadas en el continente parecen proponer que la trampa del desempleo para los trabajadores de baja cualificación puede eliminarse sin afectar al grado de protección de los ingresos de los trabajadores. Hemos señalado que esta «tercera vía» puede funcionar solamente si el gobierno asume el control del mercado de los trabajadores de baja cualificación, a través del aumento de los subsidios.

Tercero, si queremos eliminar la trampa del desempleo para los trabajadores con escasa cualificación mientras mantenemos el sistema de mercado en los mercados de trabajo, debe hacerse una importante tarea de concienciación. La supresión de esta trampa del desempleo no es tan sólo un problema técnico consistente en identificar qué rigideces existen y cómo eliminarlas. Es relativamente fácil identificar esas rigideces que perjudican al empleo y proponer su eliminación. Hay que darse cuenta de que hacer los mercados laborales más flexibles es un eufemismo que indica la eliminación o reducción del grado de protección de los salarios de los trabajadores. Expresado en estos términos, es evidente que se trata de un profundo problema político. Los trabajadores europeos, que, en la actualidad, obtienen muchos beneficios gracias al sistema de protección, se resistirán y utilizarán su poder político para oponerse a este cambio¹⁰. Por lo

¹⁰Véase el interesante trabajo de Saint-Paul (1997) sobre la política económica de las rigideces del mercado de trabajo.

tanto, el principal reto político es cómo convencer a aquellos que tienen un trabajo que, a largo plazo, también a ellos les interesa tener menores medidas de protección. La no-consecución de este objetivo pondrá inevitablemente a

Europa en el camino del aumento del desempleo para los trabajadores de baja cualificación y supondrá una mayor necesidad de que el estado intervenga directamente en el proceso de empleo.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BLANCHARD, O. y SUMMERS, L. (1986): «Hysteresis and the European Unemployment Problem», *NBER Macroeconomic Manual*.
- BUTI, M., FRANCO, D., y ONGENA, H. (1997): «Budgetary Policies during Recessions. Retroactive Applications of the «Stability and Growth Pact» to the Post-War Period», European Commission, D.G.II, *Economic Papers*, n.º 121, mayo.
- CARD, D., y KRUEGER, A. (1995): *Myth and Measurement. The New Economics of Minimum Wages*, Princeton University Press.
- DAVERI, F. y TABELLINI, G. (1997): Unemployment, Growth and Taxation in Industrial Countries, *CEPR discussion Paper*, n.º 1.681.
- DE GRAUWE, P. (1998): The Risk of Deflation in the future EMU. Lessons from the 1990s, *CEPR Discussion Paper*.
- EUROPEAN COMMISSION (D.G.II) (1997): «Economic Policy in EMU», Part B, Special Topics, *Economic Papers*, n.º 125, noviembre.
- HOCHREITER, E. (1997): *Disinflation, Fiscal Positions and Seigniorage. A Comparative Analysis of the EU-countries 1970-96*, Oesterreichisches Nationalbank, mimeo, septiembre.
- LINDBECK, A. y SNOWER, D. (1998): *The Insider-Outsider Theory of Employment and Unemployment*, MIT press, Cambridge, MA.
- NICKELL, S. (1997): «Unemployment and Labor Market Rigidities: Europe versus North America», *Journal of Economic Perspectives*, vol. 11, n.º 3, verano, 55-74.
- PHELPS, E. (1994): *A Program of Low Wage Employment Tax Credits*, Russell Sage Foundation Working Paper, n.º 55.
- SAINT-PAUL, G. (1997): «The rise and Persistence of Rigidities», *CEPR Discussion Paper*, n.º 1.571.
- SNOWER, D. y DE LA DEHESA, G. (1997): *Unemployment Policy: Government Options for the labour Market*, Cambridge University Press.