

Los mercados de trabajo europeos y la UEM

Desafíos que plantea el futuro

El debate sobre la Unión Económica y Monetaria (UEM) en Europa se ha centrado hasta la fecha en la convergencia fiscal y la estabilidad macroeconómica. Se ha prestado mucha menos atención a los efectos de la UEM en los mercados de trabajo, si bien en el largo plazo la evolución de estos mercados será un factor fundamental del éxito o fracaso de la UEM.

*Rüdiger Soltwedel, Dirk Dohse y
Christiane Krieger-Boden*

LAS UNIONES, monetarias como la UEM, presentan ventajas indiscutibles: reducen los costos de las transacciones cambiarias y de cobertura de riesgos y favorecen la competencia en los mercados de bienes y de factores, lo que estimula el comercio, la inversión, el crecimiento y el empleo. Sin embargo, los países participantes deben renunciar a dos importantes instrumentos de política al hacer frente a las crisis económicas: una política monetaria independiente y la devaluación de la moneda. Cuando no se dispone de estos instrumentos, las perturbaciones asimétricas, es decir, las que afectan a algunos países o regiones de una unión monetaria, pero no a otros, causan tensiones en los mercados nacionales de trabajo y pueden contribuir al aumento de las tasas de desempleo en las zonas afectadas.

Antes de que se estableciera la UEM, el 1 de enero de 1999, los tipos de cambio entre las monedas de los países miembros de la Unión Europea (UE) desempeñaban una función importante como mecanismo de absorción de las perturbaciones. Los países podían hacer frente a las perturbaciones asimétricas ajustando los precios (sobre todo el tipo de cambio nominal), en lugar de ajustar el producto. La incidencia de las perturbaciones asimétri-

cas ha sido mayor en España, Finlandia, Grecia, Irlanda, Italia, Portugal, Suecia y el Reino Unido que en Alemania, Austria, Dinamarca, Francia, y los países del Benelux.

Entre los países miembros de la UE propensos a las perturbaciones asimétricas, Finlandia, Italia y España también tienen mercados de trabajo poco flexibles y, por lo tanto, es más probable en estos países aumentar el desempleo cuando sea necesario hacer frente a las perturbaciones (véase el cuadro). Desde el punto de vista del mercado de trabajo, Austria y los Países Bajos parecen

Riesgos del mercado de trabajo, 1998

Probabilidad de riesgos asimétricos ¹	Flexibilidad del mercado de trabajo ¹	
	Alta	Baja
Baja	Austria, Países Bajos	Alemania, Bélgica, Francia (Dinamarca) ²
Alta	Irlanda, Portugal (Reino Unido) ²	España, Finlandia, Italia (Grecia, Suecia) ²

Fuente: Dohse y Krieger-Boden (1998).

¹ Comparada con el promedio de la UE.

² Los países miembros entre paréntesis no formaban parte de la UE a mayo de 2000.

ser los países miembros de la UE mejor preparados ante la UEM. Si bien Irlanda, Portugal y el Reino Unido son muy vulnerables a las perturbaciones asimétricas, los mercados de trabajo de estos países son lo suficientemente flexibles para absorber las perturbaciones sin registrar fuertes aumentos del desempleo. En cambio, Bélgica, Dinamarca, Francia y Alemania podrían registrar mayores niveles de desempleo estructural al hacer frente a las perturbaciones, aunque dichas perturbaciones fueran muy poco frecuentes.

Es probable que no se mantenga la tendencia a la vulnerabilidad ante las perturbaciones en la zona del euro, debido, entre otras razones, a que la UEM ha eliminado algunas de las principales fuentes de perturbaciones asimétricas, a saber: las políticas monetarias nacionales desacertadas y los ataques especulativos contra las monedas nacionales. Además, los países miembros de la UEM tienen menos margen de maniobra para adoptar una política fiscal desestabilizadora. Sin embargo, incluso una política monetaria común puede dar lugar a perturbaciones asimétricas. La política monetaria estadounidense, por ejemplo, ha generado perturbaciones asimétricas en algunas regiones de Estados Unidos debido a las diferencias estructurales de las economías regionales.

Por lo tanto, la probabilidad de que surjan perturbaciones asimétricas depende de las estructuras económicas de los países que participan en una unión monetaria y de la evolución de dichas estructuras. La cuestión clave es cómo afectará la UEM a estas estructuras y si los ciclos económicos de los países de la UEM estarán sincronizados. Hay dos opiniones contrarias sobre esta cuestión. Algunos consideran que la concatenación progresiva y regresiva más estrecha del comercio entre los países de una unión monetaria contribuirá a que las estructuras y los ciclos económicos de dichos países sean más similares y las perturbaciones más simétricas, sobre todo si predominan las perturbaciones de la demanda u otras perturbaciones comunes, o si el comercio se concentra en un sector industrial determinado (véase, por ejemplo, Frankel y Rose, 1998). Otros, en cambio, hacen notar que, en una zona monetaria común, se pueden explotar mejor las economías de escala (por ejemplo, al aprovechar los conocimientos locales), lo que fomenta la concentración geográfica de las industrias y contribuye en mayor medida a que una perturbación determinada pueda tener efectos asimétricos en diversas regiones debido a las diferencias en las estructuras de producción (véase, por ejemplo, Krugman, 1993).

Desde el punto de vista teórico, ambas hipótesis son igualmente posibles y los resultados empíricos no son concluyentes. Según nuestras estimaciones, en la mayoría de los países de la UE, la especialización regional aumentó a principios de los años ochenta, pero se redujo a principios de los años noventa. Por lo tanto, debe adoptarse una política económica prudente que permita hacer frente a posibles perturbaciones.

“El problema del desempleo en Europa también tiene una dimensión regional marcada, ya que las tasas de desempleo de la regiones con dificultades económicas son 10 veces mayores que las de las regiones de mayor crecimiento.”

La perspectiva regional

Además de las diferencias estructurales entre las economías nacionales que contribuyen a que algunos de los países de la UE sean más propensos a las perturbaciones que otros, existen grandes diferencias regionales dentro de varios países. Por ejemplo, la región de Rhineland en Alemania occidental, situada cerca de Bélgica, Francia y los Países Bajos, seguramente se beneficiará más de la unión monetaria que la región de Oberlausitz en Alemania oriental, situada cerca de Polonia. Además, la estructura sectorial de la economía de Alemania occidental se asemeja más al modelo de la UE que la de la economía de Alemania oriental, lo que parece indicar que esta última podría ser más propensa a las perturbaciones asimétricas que la anterior.

El problema del desempleo en Europa también tiene una dimensión regional marcada, ya que las tasas de desempleo de las regiones con dificultades económicas son 10 veces mayores que las de las regiones de mayor crecimiento económico.

Estas diferencias regionales en lo que respecta al desempleo no sólo han sido mucho más persistentes en Europa que en Estados Unidos, sino que también se han acentuado con los años: la dispersión de las tasas de desempleo regional de la UE fue tres veces mayor en 1995 que a fines de los años setenta.

El problema del desempleo se concentra en los países y regiones de la periferia de la UE: Alemania oriental, el sur de España, Finlandia, Irlanda, el sur de Italia. La rigidez del mercado de trabajo es muy pronunciada en estas regiones (es decir, las condiciones del mercado no cambian rápidamente ante las variaciones de la oferta y la demanda), y la UEM probablemente favorecerá menos a estas regiones que a otros países o regiones, puesto que sus intercambios comerciales con el resto de la UEM son relativamente pequeños, se benefician menos de la eliminación de los tipos de cambio y son más propensas a las perturbaciones asimétricas.

La UEM representa una amenaza para los mercados de trabajo europeos principalmente porque es muy probable que surjan perturbaciones que afecten específicamente a una región (asimétricas) y no existen mecanismos de ajuste eficaces a escala regional. El buen funcionamiento de los mercados de trabajo regionales es fundamental para hacer frente a las perturbaciones que afectan específicamente a una región. Si bien los movimientos migratorios de trabajadores desempeñan un papel importante en la medida en que ayudan a las regiones de Estados Unidos a hacer frente a las perturbaciones, la movilidad interregional de los trabajadores es limitada en Europa, de forma que el principal mecanismo de ajuste es la flexibilidad salarial a escala regional. Sin embargo, en los estudios empíricos se demuestra que la política salarial en Europa no se basa en la situación de cada región: la fijación de salarios en las regiones prósperas tiene repercusiones en otras regiones con problemas donde el crecimiento de la productividad es más lento que en el resto de la economía. Además, las instituciones

del mercado de trabajo, como las prestaciones por desempleo, los salarios mínimos, las leyes de protección del empleo y las normas que regulan el horario de trabajo se establecen, en su mayor parte, a escala nacional y en pocos casos pueden ajustarse a escala regional para hacer frente a perturbaciones.

Si no hay movilidad laboral ni flexibilidad salarial, habrá un mayor número de transferencias interregionales o mayor desempleo (abierto o encubierto) en las regiones afectadas por las perturbaciones adversas. Sin embargo, las transferencias a largo plazo no constituyen, de hecho, un mecanismo de ajuste, sino una práctica que evita el ajuste y el cambio estructural. Además las grandes transferencias regionales tienen importantes efectos de riesgo moral, que no deben subestimarse.

¿Contribuirá la UEM a impulsar la reforma del mercado de trabajo?

Al prepararse para la unión monetaria y hacer frente a crecientes presiones en pro del ajuste, los países miembros de la UE han adoptado medidas en direcciones opuestas. Por una parte, algunos países han intentado desalentar la competencia, lo que podría fácilmente generar un círculo vicioso. Por otra, hay indicios de que podría iniciarse un "círculo virtuoso", ya que varios países miembros de la UE han adoptado, a ritmos diferentes y en grados diversos, medidas orientadas a descentralizar y liberalizar la economía, y a flexibilizar el mercado de trabajo.

La hipótesis del círculo vicioso está relacionada con los esfuerzos de los políticos, los sindicatos y los grupos de presión por contener las presiones a favor del ajuste generadas por la creación del mercado único, la globalización de los mercados y la puesta en marcha de la UEM, y proteger a los trabajadores de lo que ellos consideran la competencia "desleal" y el "dumping salarial" imponiendo normas mínimas en lo que respecta a las condiciones de trabajo tomando como base la Carta Social de la UE, acordada por los gobiernos de los países miembros en 1989, y el programa de acción posterior. Sin embargo, dado que las diferencias en materia de productividad no desaparecerán de la noche a la mañana, la adopción de normas mínimas uniformes podría generar mayor desempleo en los países y regiones con niveles bajos de productividad y aumentar la demanda de asistencia para el desarrollo de la UE. El financiamiento de estas subvenciones, no obstante, podría frenar la dinámica económica de las zonas prósperas.

La hipótesis del círculo virtuoso se basa en el hecho de que, al ingresar en la UEM, los

países se ven sometidos a presiones externas que los obligan a realizar ajustes, sin que puedan dar marcha atrás. Los gobiernos de los países miembros podrían aprovechar la puesta en marcha de la UEM para atenuar el predominio del Estado asistencial y ofrecer estructuras de incentivos que sean compatibles con la viabilidad económica a fin de fomentar la dinámica de mercado. Burda (1999) señala incluso que la UEM es un "caballo de Troya para la descentralización". Sin embargo, no hay que darse por satisfecho. El círculo no será virtuoso si los países no adoptan medidas de política que fomenten y favorezcan la reforma estructural.

De hecho, todos los países miembros de la UE se comprometieron a llevar a cabo reformas del mercado de trabajo coherentes y de gran alcance que constituyen la "estrategia de trabajo" de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE, 1995), si bien la adopción de medidas ha sido lenta. Dado que los diversos elementos que contribuyen a la flexibilidad del mercado de trabajo, como la flexibilidad salarial, un horario de trabajo flexible y la movilidad geográfica, son, hasta cierto punto, sustitutos de una reforma de mayor alcance, no es necesario que todos los países sigan el mismo modelo de reforma para alcanzar una mayor flexibilidad del mercado de trabajo en general. Las preferencias de cada país pueden dar lugar a diferentes enfoques para lograr la flexibilidad con repercusiones similares en general sobre la eficiencia del mercado de trabajo. Sin embargo, lo fundamental es tener en cuenta los aspectos complementarios de cada uno de los ámbitos generales de política económica que afectan al mercado de trabajo.

La diversidad regional e institucional

La homogeneidad institucional que existe en la mayoría de los países de la UEM podría contribuir a un desequilibrio entre las instituciones y la situación económica de las regiones con problemas y poner en peligro los logros previstos en materia de eficiencia como resultado de la puesta en marcha de la unión monetaria. Dado que la situación económica y social varía mucho de un país a otro y en cada uno de los países, convendría no sólo que los programas de reforma se adaptaran a las circunstancias específicas de cada país, sino también que dichos programas tuvieran en cuenta la dimensión regional. Dada la falta de variedad institucional de los sistemas nacionales de empleo, casi no hay margen de maniobra para hacer frente de forma adecuada a las perturbaciones



Rüdiger Soltwedel, Jefe del Departamento de Estudios de Economía Regional del Instituto de Economía Mundial de Kiel, Alemania



Dirk Dohse, Jefe del Grupo de Estudio sobre el Crecimiento Regional y la Estructura Espacial del Instituto de Economía Mundial de Kiel, Alemania.



Christiane Krieger-Boden del Instituto de Economía Mundial de Kiel, Alemania.

idiosincrásicas. Para lograr una mayor diversidad regional, las cláusulas de “no participación” en lo que respecta a las normas a escala nacional podrían ser útiles en este sentido.

Podría lograrse una mayor diversidad institucional permitiendo lo que denominamos “competencia institucional” entre los diversos niveles subnacionales de gobierno. Vemos la competencia institucional como una manera de dar forma a ciertos factores, como la infraestructura institucional de una región, los impuestos locales, la capacidad de respuesta y la flexibilidad del gobierno local a fin de atraer factores móviles de producción. El proceso de competencia institucional, utilizando un concepto fundamental de las teorías del libre mercado del economista Friedrich August von Hayek, podría constituir un nuevo procedimiento para formular mejores políticas y acuerdos institucionales que fomenten el crecimiento económico regional y generen empleo a escala regional. **F&D**

Este artículo se basa en un estudio preparado por los autores durante el período en que Rüdiger Soltwedel fue investigador invitado en el FMI: “EMU Challenges European Labor Markets”, documento de trabajo 99/131 (Washington: Fondo Monetario Internacional, 1999).

Referencias bibliográficas:

Burda, Michael C. 1999, “European Labor Markets and the Euro: How Much Flexibility Do We Really Need?” (<http://www.bundesbank.de/en/monatsbericht/7.2beitraege.htm>).

Buti, Marco Daniele Franco y Hedwige Ongena, 1998, “Fiscal Discipline and Flexibility in EMU: The Implementation of the Stability and Growth Pact,” *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 14, No. 3, págs. 81–97.

Dohse, Dirk y Christiane Krieger-Boden, 1998, “Währungsunion und Arbeitsmarkt. Auftakt zu unabhängigen Reformen,” *Kieler Studien*, No. 290 (Tübingen: J.C.B. Mohr).

Frankel, Jeffrey A. y Andrew K. Rose, 1998, “The Endogeneity of the Optimum Currency Area Criteria,” *Economic Journal*, vol. 108, No. 449, págs. 1009–1025.

Krugman, Paul 1993, “Lessons of Massachusetts for EMU,” in *Adjustment and Growth in the European Monetary Union*, edición a cargo de Francisco Torres y Francesco Giavazzi (Cambridge University Press).

Mauro, Paolo Eswar Prasad y Antonio Spilimbergo, 1999, *Perspectives on Regional Unemployment in Europe*, IMF Occasional Paper No. 177 (Washington, Fondo Monetario Internacional).

Organization for Economic Cooperation and Development, 1995, *The OECD jobs study: implementing the strategy* (Paris: OCDE).



***Del viernes 22 de septiembre al
lunes 25 de septiembre de 2000***

***Centro de Congresos de Praga
Praga, República Checa***

Sitio del país anfitrión para las Reuniones Anuales en Internet
www.amp2000.cz

La globalización al servicio de todos

Asista, junto con ejecutivos del sector privado, altos funcionarios de los gobiernos de más de 180 países miembros, del Fondo Monetario Internacional y del Grupo del Banco Mundial, y representantes de los medios de comunicación y organizaciones no gubernamentales de todo el mundo, a una interesantísima serie de seminarios, cursos prácticos y diversos eventos en los que se examinarán aspectos cruciales de la economía mundial.

Para mayor información sírvase dirigirse a:
2000 Annual Meetings ■ IMF — World Bank Group
Washington, D.C. 20431 EE.UU.

Teléfono: [1](202) 473-3394
Facsimile: [1](202) 623-4100

Correo electrónico: seminars@worldbank.org
Sitio Internet: www.worldbank.org/pos