

ASPECTOS AGREGADOS Y DESAGREGADOS DE EMPLEO Y DESEMPLEO *

GIUSEPPE BERTOLA **

En esta ponencia se examinan diversos métodos que permiten analizar los determinantes estructurales, institucionales y cíclicos del nivel y composición del empleo y desempleo a la luz tanto de las interacciones teóricas entre choques e instituciones como de las experiencias empíricas de diferentes economías avanzadas. Se adapta y amplía lo expuesto en Bertola (2000), y se presenta una síntesis no técnica de la bibliografía reseñada en Bertola (1999), así como de nuevos estudios en la materia realizados por Blanchard y Wolfers (2000), Bertola, Blau y Kahn (2001), y otros.

I. INTRODUCCIÓN

El desempleo se define (y se mide) como la condición (y el número) de los trabajadores dispuestos a trabajar por el salario vigente y que buscan empleo, sin encontrarlo. Cierta grado de desempleo "friccional" es inevitable porque el mercado laboral, como tantos otros, no es nada perfecto: informaciones reducidas y asimétricas le impiden equilibrarse de manera continua, y por lo general se lleva tiempo para que el trabajador apto y el empleo indicado se encuentren. Empero, el desempleo lo ocasiona también la incompleta flexibilidad salarial ante choques de

* Traducción realizada por Fereshteh Ebrahimzadeh.

** Doctor en Economía de MIT. En la actualidad es profesor del Instituto Universitario Europeo y de la Universidad de Turín. Su labor se ha concentrado en las áreas de macroeconomía, instituciones del mercado laboral y distribución del ingreso. La investigación de Bertola analiza el funcionamiento del mercado laboral a la luz de hechos institucionales, como la flexibilidad lograda por mecanismos de fijación de salarios ante choques en la demanda laboral. Sus trabajos recientes en este campo buscan un mejor entendimiento de los efectos distributivos de las instituciones en el mercado laboral, especialmente en lo que respecta al proceso de integración económica y monetaria del continente europeo.

demanda laboral y ante la heterogeneidad transversal de empleos y trabajadores. Para comprender el por qué, es importante analizar cómo las características institucionales impiden a los mercados laborales proporcionar el pleno empleo, y cómo las políticas gubernamentales encaran y, a veces, exacerban los problemas de empleo.

En ambos casos, el “desempleo” tiene numerosas facetas. Detrás de la tasa de desempleo agregado pueden encontrarse muy diferentes configuraciones de condiciones macroeconómicas y cíclicas, tasas de participación laboral, índices de género y edad, desigualdad salarial, dispersión regional de empleo, y demás indicadores desagregados del desempeño del mercado de trabajo. A su vez, el desempeño del mercado laboral lo determinan una amplia variedad de políticas gubernamentales y características institucionales tales como el salario mínimo, subsidios de desempleo, modalidades contractuales, e impuestos. En los modelos atinados de mercado laboral, los resultados de empleo y desempleo han de percibirse como producto de interacciones en un mercado muy imperfecto, mediadas por instituciones que, si bien buscan remediar esas imperfecciones, no dejan de producir ellas mismas desagradables efectos secundarios.

En la Sección II se estudian los sendos papeles que desempeñan la rigidez salarial, la negociación colectiva de salarios y la credibilidad de la política monetaria en forjar la dinámica y nivel del empleo y desempleo de una fuerza laboral homogénea. En la Sección III se reconoce que las políticas e instituciones a menudo restringen los diferenciales y dinámicas salariales entre heterogéneas poblaciones de trabajadores y empleos; asimismo, se resumen los posibles motivos de semejante injerencia en el libre equilibrio del mercado, y se analiza su incidencia en el nivel y composición del empleo y desempleo.

La IV Sección, como la segunda y la tercera, ilustra unas sencillas percepciones teóricas, con observaciones igualmente sencillas sacadas de las experiencias de las economías industrializadas de avanzada, y contrasta el mercado laboral relativamente menos reglamentado de los Estados Unidos (y de otros países anglosajones) con los de países continentales miembros de la Unión Europea. La dinámica del desempleo agregado, la tasa de participación laboral, y la magnitud y dinámica de los indicadores de desigualdad salarial difieren notablemente entre y dentro de dichos grupos de países industrializados, de diversas maneras que se relacionan fácilmente con diferencias entre las interrelacionadas características institucionales de los respectivos mercados laborales, y con sencillas percepciones teóricas. La regulación del mercado laboral tiende a amparar a los trabajadores

contra “injustas” fluctuaciones del ingreso laboral, reduciendo las fluctuaciones salariales y el índice de pérdidas de trabajo, pero a menudo a costa de disminuir el empleo. La teoría y sencillos indicios empíricos indican que tanto las instituciones del mercado laboral como los aspectos más o menos agradables del desempeño de esos mercados han de covariar, y de hecho covarían, sensiblemente entre los países.

La Sección IV versa además, sobre las políticas enfocadas en situaciones de alto desempleo. Se recalca nuevamente que con frecuencia el desempleo, más que una enfermedad, es un síntoma y al menos parcialmente efecto secundario de las políticas e instituciones enderezadas a resolver problemas de distribución y otros. En la V y última sección se considera sumariamente si y cómo las percepciones teóricas y los resultados empíricos de los estudios de la OCDE pueden aplicarse a grupos más grandes de países y, en particular, a las economías emergentes y menos desarrolladas.

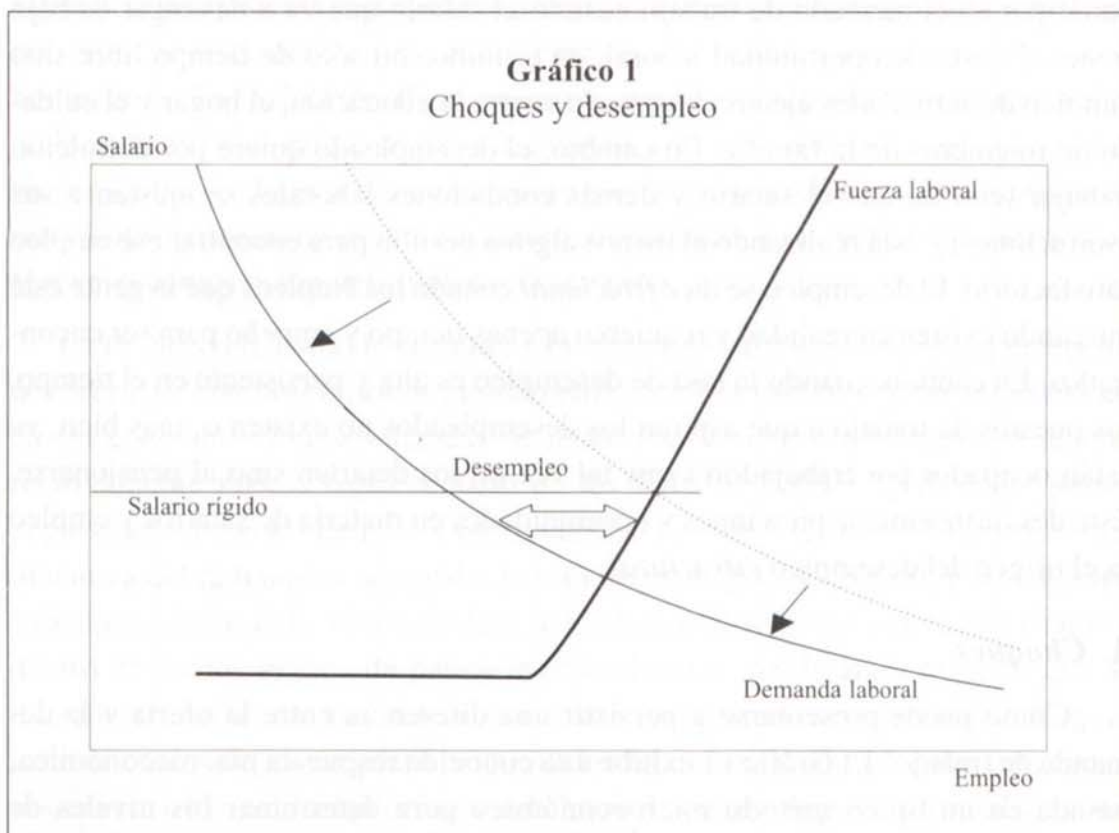
II. EMPLEO Y DESEMPLEO AGREGADOS

Tanto la participación laboral como el desempleo presentan notables variaciones de un país a otro y de un tiempo a otro. La gente optaría tal vez por no participar en el mercado de trabajo cuando el salario que va a devengar es bajo frente al costo de oportunidad laboral, en términos no sólo de tiempo libre sino también de actividades ajenas al mercado, como la educación, el hogar y el cuidado de miembros de la familia. En cambio, el desempleado quiere por definición trabajar (con tal que el salario y demás condiciones laborales se ajusten a sus aspiraciones) y está realizando al menos alguna gestión para encontrar ese empleo satisfactorio. El desempleo se dice *friccional* cuando los empleos que la gente esté buscando existen en realidad y requieren apenas tiempo y empeño para ser encontrados. En cambio, cuando la tasa de desempleo es alta y persistente en el tiempo, los puestos de trabajo a que aspiren los desempleados no existen o, más bien, ya están ocupados por trabajadores que tal vez no los dejarían sino al pensionarse. Este desajuste entre aspiraciones y oportunidades en materia de salarios y empleo es el origen del desempleo *estructural*.

A. Choques

¿Cómo puede presentarse y persistir una diferencia entre la oferta y la demanda de trabajo? El Gráfico 1 exhibe una conocida respuesta macroeconómica, basada en un típico método microeconómico para determinar los niveles de

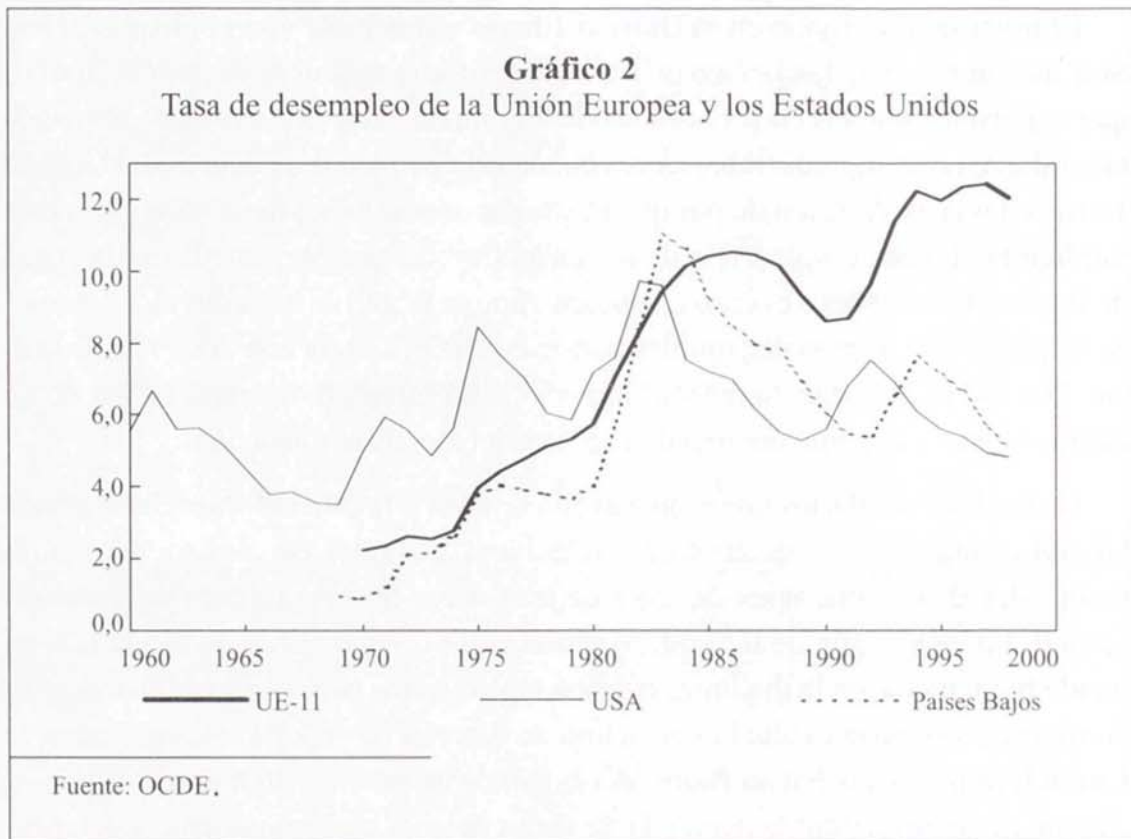
empleo. Los empleadores maximizan sus utilidades cuando el nivel de empleo, en el eje horizontal, y el salario, en el eje vertical, identifican un punto en la curva descendente de la demanda de trabajo trazada en el Gráfico 1. Se ha trazado también una curva de fuerza laboral, la cual puede interpretarse, para nuestros fines, en términos de decisiones de participación laboral. Mientras el salario se encuentre por debajo del segmento horizontal de esa curva, no hay trabajadores disponibles, pero, a mayores niveles salariales la fuerza laboral es positiva y cada vez más grande. Esta relación entre el salario vigente en el mercado y el tamaño de la fuerza laboral refleja heterogéneos costos de oportunidad para trabajar en el mercado objeto de nuestro estudio. Por ejemplo, resulta más fácil inducir al trabajo a varones de óptima edad que a personas más jóvenes, quienes tal vez prefieran estudiar cuando el mercado ofrece un salario bajo. De igual modo, la voluntad de buscar trabajo sería mayor entre la gente pobre que entre las personas con buenas fuentes de ingreso no laboral. (Claro está que, en la realidad, los salarios que se exigen en el mercado laboral varían también entre los individuos. Esta heterogeneidad se estudia más adelante en la sección III, pero en la presente sección se supone que los trabajadores son todos igualmente aptos para el trabajo productivo).



El nivel salarial fijado en el Gráfico 1 no es compatible con el pleno empleo. Son más numerosas las personas dispuestas a trabajar (curva de oferta laboral) que el personal que las empresas consideran rentable emplear (curva de demanda laboral). Así que algunos trabajadores quedan sin empleo. Las flechas del Gráfico 1 ofrecen una explicación de por qué puede darse esa situación. El salario vigente implicaría el pleno empleo si la demanda laboral fuera representada por la curva de línea quebrada, pero el caso es que un choque negativo ha reducido el número de puestos de trabajo disponibles para ese salario. Con la consecuencia de que, en el Gráfico 1, se tiene un menor empleo con un salario inalterado, en vez de un menor salario y el pleno empleo de una fuerza laboral más pequeña.

De hecho, los salarios no se ajustan con rapidez a fluctuaciones en la demanda laboral cuando, como sucede en las relaciones laborales de carácter formal, el nivel salarial se pacta antes de tener certeza sobre las condiciones de demanda laboral. La interacción de la rigidez salarial con los *choques* de demanda laboral incide fuertemente en la dinámica del desempleo en los países industrializados. El Gráfico 2 presenta la evolución de la tasa de desempleo de los Estados Unidos, la Unión Europea, y los Países Bajos. A principios de los años 70, cuando el primer choque petrolero redujo la demanda de mano de obra correspondiente a determinado salario, los salarios no se ajustaron con la rapidez necesaria para mantener los niveles esencialmente de pleno empleo de antes, y el desempleo empezó a rebasar los niveles friccionales. Se observan nuevos episodios de fuerte aumento en el desempleo agregado de la Unión Europea tras el segundo choque petrolero a comienzos de los años 80, cuando la política macroeconómica también imprimió impactos negativos a la demanda agregada. La tasa de desempleo de los Estados Unidos exhibe fluctuaciones más pronunciadas, pero ha venido bajando en los últimos tiempos hacia sus antiguos niveles más bajos. No así el desempleo de la Unión Europea, mientras que el de los Países Bajos (miembro de la Unión Europea) sí presenta una evolución similar al desempleo estadounidense a partir de mediados de los años 80, por las razones que se exponen más adelante.

Los choques macroeconómicos afectan la posición de la curva de demanda laboral y el desempleo, en el Gráfico 1, de diversos modos íntimamente relacionados con la dinámica de la inflación. En el eje vertical del Gráfico 1, el salario podría medirse en términos reales, pero si la rigidez contractual es la razón por la cual los salarios no pueden eliminar el desempleo, es el salario nominal el que debe considerarse fijo, o "rígido", frente a los choques de demanda laboral nominal. Si el salario contractual nominal se pacta antes de conocer las condiciones del mercado y, por lo tanto, con base en precios previstos y no en los observados, entonces el



salario real (y el desempleo) resulta ser excesivamente elevado cuando la inflación llega a ser inesperadamente baja.

Este mecanismo sencillo podría implicar una relación igualmente sencilla entre la inflación y el empleo observados. Si la única fuente de desempleo fueran los fenómenos dinámicos del tipo ilustrado en el Gráfico 1, y la inflación prevista fuera estable en el tiempo, la relación entre inflación y desempleo observados trazaría una clásica curva (descendente) de Phillips. El Gráfico 3a traza la inflación de precios al consumidor en función del desempleo para la Unión Europea en su conjunto. De hecho, la inflación y el desempleo sí muestran una relación negativa a lo largo de los 30 años considerados en el gráfico, pero lo cierto es que su relación no se ajusta a una curva de Phillips estática. En la realidad, la inflación prevista varía con el tiempo, y mayores expectativas inflacionarias causan desplazamientos verticales y ascendentes de la curva de Phillips. En el Gráfico 3a se ven claramente unos episodios verticales o ascendentes que podrían explicarse por variaciones de la tasa de inflación prevista. En términos generales, la observación del año 1970 puede interpretarse como la única en una curva de Phillips de bajas expectativas inflacionarias, correspondiente a los años 60, mientras que las obser-

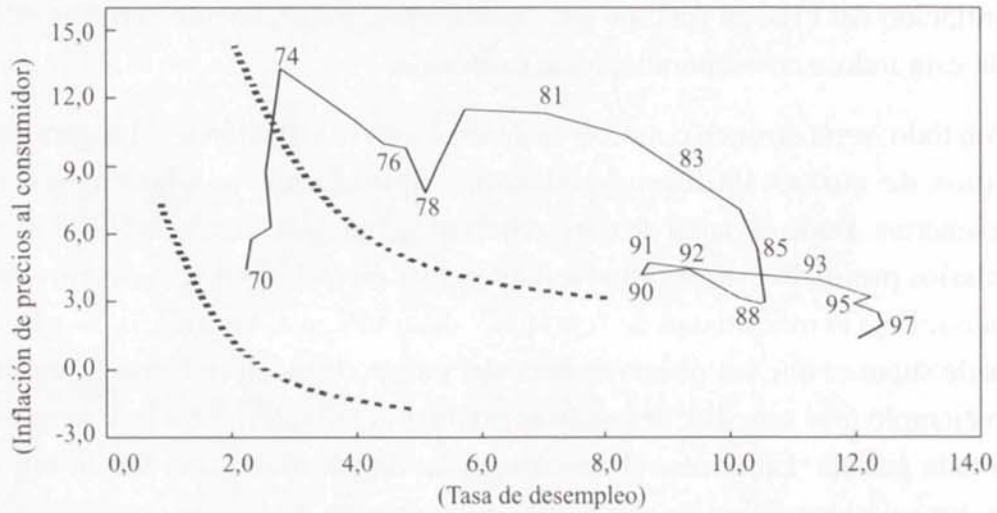
vaciones de los años 1974-1978 pueden verse ubicadas en una nueva curva, desplazada hacia afuera (dos curvas de ese tipo se trazan en el Gráfico 3a). A su vez, las observaciones de los años 80 y 90 parecen formar dos curvas más (no trazadas). Se obtienen mensajes similares al trazar la inflación de precios al productor o la inflación del PIB, en función del desempleo, y naturalmente al trazar relaciones de esta índole correspondientes a cada país.

Con todo, sería erróneo concebir la dinámica de la inflación y del desempleo en términos de curvas Phillips desplazadas únicamente por las expectativas inflacionarias. Dado el papel de esas expectativas en la determinación del nivel de los salarios prefijados, no resulta fácil averiguar en qué medida el desempleo observado refleja el mecanismo de “choque”, ilustrado en el Gráfico 1. No obstante, se puede suponer que las observaciones del pasado brindan informaciones útiles: como ejemplo más sencillo, se puede aproximar la inflación prevista a la inflación observada pasada. Entonces, el desempleo ha de ser mayor cuando la inflación baja y los salarios prefijados son demasiado elevados en términos reales, y ha de ser menor cuando la inflación sube. Esta idea ha inspirado una versión aumentada por expectativas (“aceleracionistas”) de la curva de Phillips, en la cual se traza la relación entre el desempleo y las *variaciones* de la inflación. El intersepto de esta relación en el eje de desempleo da una idea de las condiciones de mercado laboral compatibles con las prácticas de fijación de salarios, en ausencia de inesperadas variaciones de inflación. Esta “tasa de desempleo no aceleradora de la inflación”, llamada NAIRU (*non-accelerating inflation rate of unemployment*) no necesariamente es constante de un país a otro ni en el tiempo, y constituye otra fuente de desplazamientos en la relación entre aumentos del salario y desempleo representada por la curva de Phillips.

La NAIRU se define teóricamente como la tasa de desempleo estable y compatible con las características estructurales de un mercado laboral. Si bien no es fácil obtener un buen equivalente empírico de este concepto, se lo puede computar por una variedad de métodos más o menos sofisticados, empleando diferentes series de inflación salarial o de precios, y percibir las interesantes diferencias de comportamiento que exhibe de un país a otro¹. En el Gráfico 3b, la evolución de datos agregados para 11 países de la Unión Europea pone en evidencia los principales rasgos de la experiencia europea en materia de inflación y desempleo. A mediados

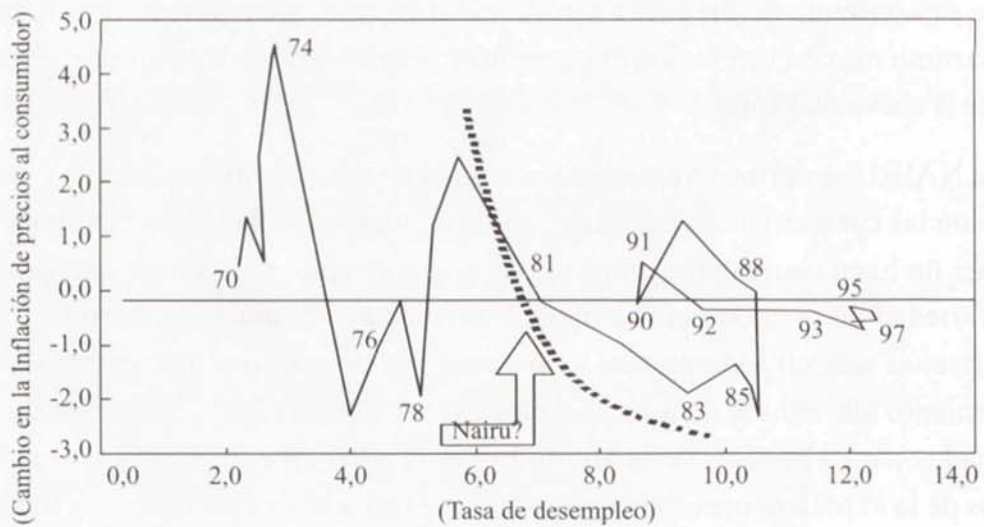
¹ Véase, por ejemplo, Staiger et al. (1997).

Gráfico 3a
Curva de Phillips
Conjunto de 11 países de la Unión Europea



Fuente: OCDE.

Gráfico 3b
Curva de Phillips corregida por expectativas
Conjunto de 11 países de la Unión Europea



Fuente: OCDE.

y finales de los años 70, la inflación europea tuvo fuertes y repentinas subidas y bajadas, y se desaceleró a principios de los años 80 y 90. En cambio, las variaciones de corto plazo del desempleo guardaron una relación apenas espasmódica con los cambios de la inflación. El Gráfico 3b muestra también una de las posibles curvas de Phillips, en su versión aumentada por expectativas, junto con la respectiva tasa de desempleo NAIRU, pero parece que el intersección de dichas curvas (y el nivel de desempleo compatible con determinada variación de inflación) ha venido creciendo con el tiempo.

El papel de muchas de las *instituciones* es de crucial importancia para explicar por qué es posible que los salarios no bajen en reacción a altas tasas de desempleo, como habrían de hacerlo si éstas fueran ocasionadas por choques imprevistos². Pasamos ahora a ver cómo los rasgos institucionales de la fijación de salarios, y las restricciones del empresario para escoger el nivel de empleo ante choques de demanda laboral dinámica pueden significar que el desempleo y los salarios permanezcan persistentemente altos a la vez.

B. Fijación de salarios

El Gráfico 4 ilustra un mecanismo sencillo que hace que el mercado de trabajo se caracterice por desempleo persistente. En el gráfico, el salario convencional es tan alto que algunas personas dispuestas a trabajar no conseguirían empleo. Pero, por su nivel, ese salario proporciona a la vez un ingreso laboral total que, deducción hecha de la desutilidad de participación laboral, es superior a lo que sería en situación de pleno empleo. En efecto, la pérdida de empleos se compensa ampliamente con el salario superior que se paga a quienes tienen trabajo, como lo muestran la delgada flecha horizontal y la gruesa flecha vertical, respectivamente. Cuando los salarios se pactan en forma colectiva y no individual, los intereses de los trabajadores se favorecen más que en una situación de perfecta competencia, en la cual la demanda y oferta de trabajo se igualan en el margen. De hecho, la actuación óptima de parte de los sindicatos consiste en no escoger el salario que produzca indiferencia al empleo, en el margen. Dado que el empleo adicional se asocia con salarios inferiores para todos los trabajadores inframarginales, los sindicatos deberían aprovecharse de su poder monopolístico en el mercado y escoger, como en el Gráfico 4, un salario superior al costo de ofrecer trabajo en el

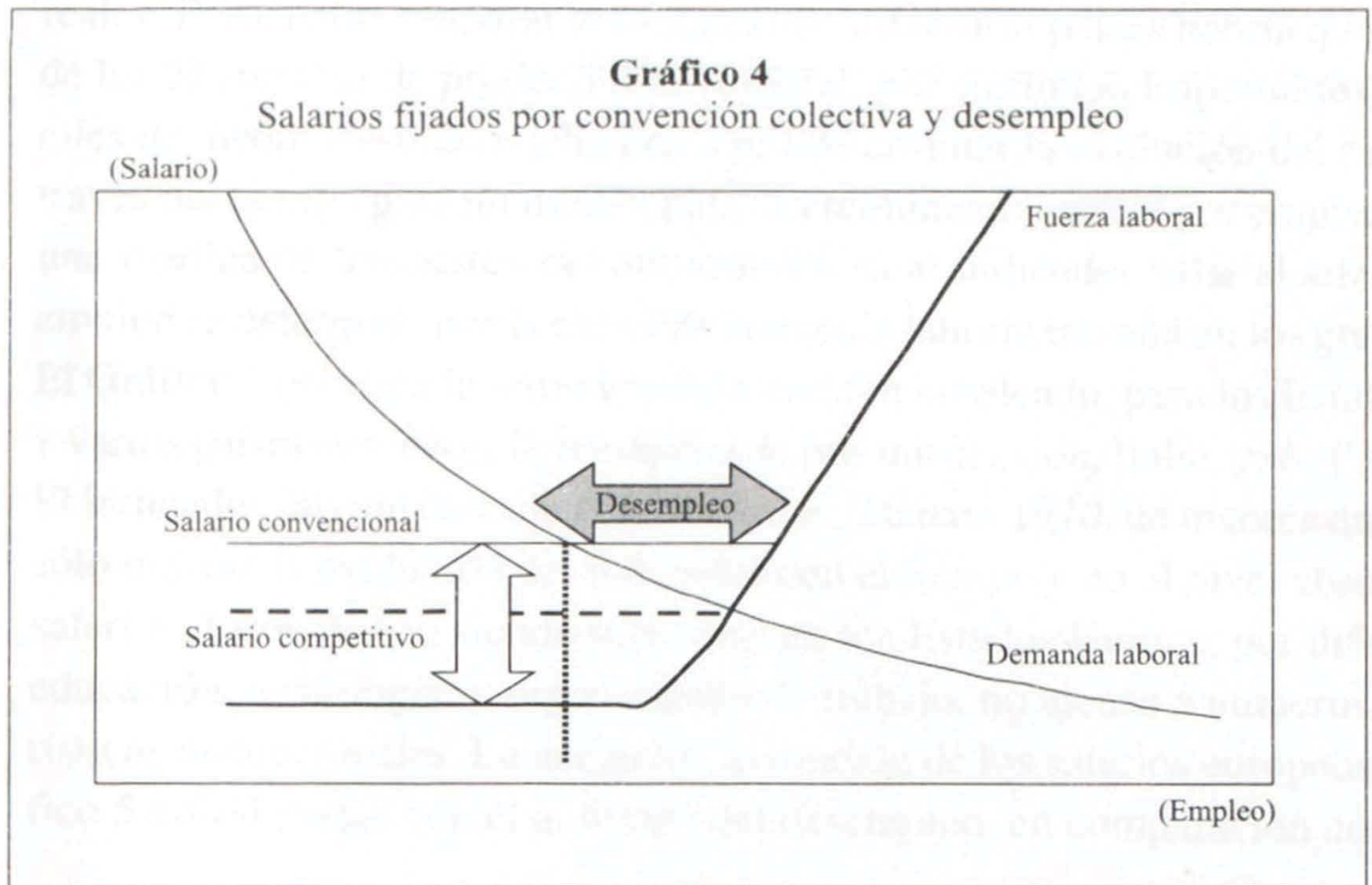
² Véase Blanchard y Wolfers (2000) acerca de este concepto y los indicios empíricos de carácter formal.

Por un lado, el fortalecimiento del Estado y el desarrollo de las instituciones públicas, que se ha venido realizando desde la década de los ochenta, y por otro lado, la descentralización y el fortalecimiento de las entidades territoriales, que se ha venido realizando desde la década de los noventa.



Fe de erratas

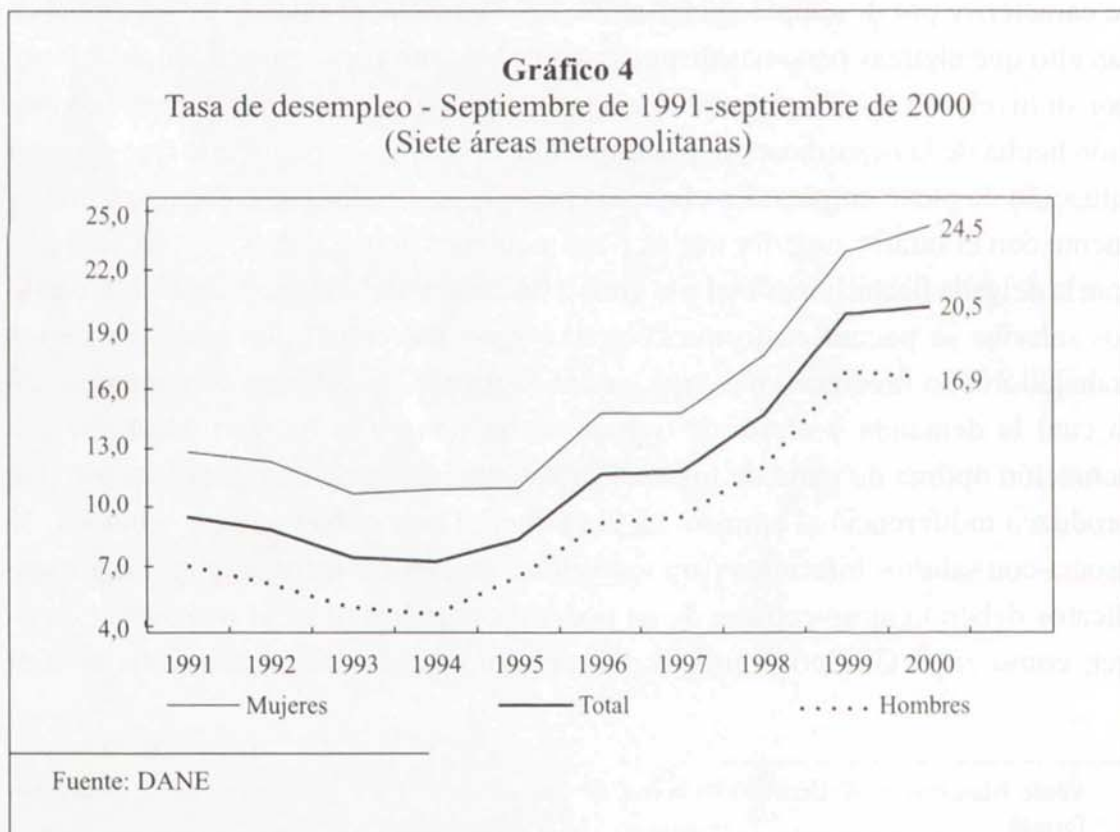
Por un error involuntario, el **Gráfico 4**. *Tasa de desempleo-septiembre de 1991-septiembre de 2000 (siete áreas metropolitanas)*, publicado en la p. 218, no concuerda con la información del **Gráfico 4**. *Salarios fijados por convención colectiva y desempleo*, que es el correcto, el cual se presenta a continuación. Por tal motivo ofrecemos disculpas a los lectores.



mercado. Cabe señalar que este mecanismo de fijar salarios descarta las pérdidas de superávit del productor cuando éstas constituyan parte del ingreso del empresario (y no del ingreso del empleado). Si bien un hipotético agente representativo con acceso a ingresos tanto de capital como de trabajo no debería comportarse así, en la realidad el poco acceso de los trabajadores a instrumentos financieros puede justificar la opción de salarios altos y bajo empleo.

Toda inclinación descendente en la curva de demanda laboral implica que, si el salario se escoge con el objeto de maximizar la renta total de los trabajadores, entonces habrá desempleo, tal como se define y mide en la forma tradicional. En el Gráfico 4, algunas personas estarían muy dispuestas a trabajar pero quedan sin empleo. Si se encuentran ligadas a sus homólogos ya empleados, por lealtad, por lazos familiares, o por restricciones legales (aspecto desarrollado más adelante), o si reciben prestaciones no laborales, su voluntad de trabajar por el salario vigente no va acompañada del afán de obtener trabajo aceptando salarios inferiores.

La medida en que estas consideraciones impriman un sesgo negativo para el empleo depende de la forma de la función de demanda laboral. Depende también del grado de coordinación entre los trabajadores en torno a sus reivindicaciones



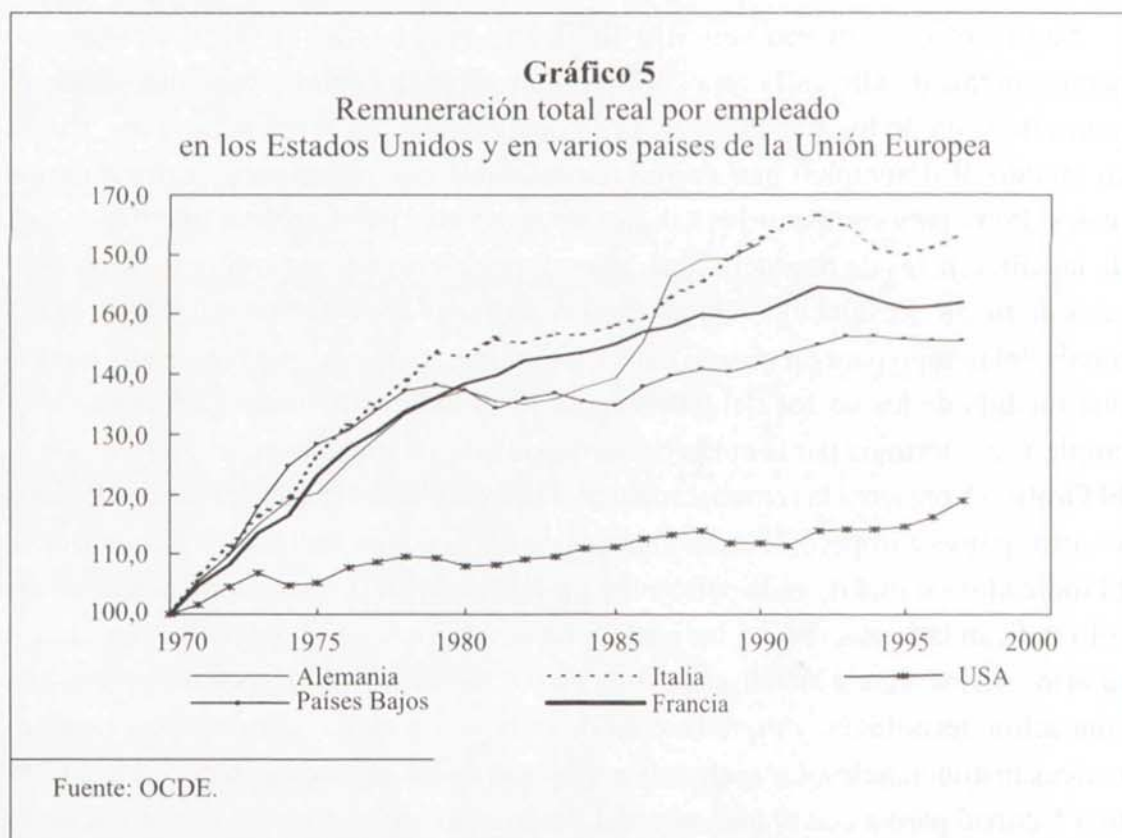
salariales, así como del poder negociador de los empleadores, quienes en el Gráfico 4 simplemente aceptan el salario escogido por el sindicato pero en los modelos más sofisticados, y en la realidad, tienen voz y voto en la determinación de los salarios. Esta óptica ofrece, pues, un cúmulo de razones por las cuales los desenlaces del mercado laboral pueden ser tan diferentes como lo son en comparaciones entre los países de la Unión Europea y los Estados Unidos, donde sindicatos y convenciones colectivas salariales tienen un papel mucho más reducido, y en comparaciones entre los propios países europeos con respecto a sus problemas de desempleo. Ofrece, además, percepciones valiosas derivadas de las series temporales: así, tanto el poder político de los trabajadores como su actividad sindical aumentaron notablemente hacia finales de los años 60 y durante los 70. La “ofensiva salarial” organizada por los trabajadores en Francia y en toda Europa durante 1968-1970 tardó en ocasionar la caída del empleo, por razones expuestas en la subsección siguiente, pero no cabe duda de que incidió fuertemente en la evolución del desempleo europeo. El problema se agravó en los años siguientes con la subida del precio del petróleo y la desaceleración de la productividad, si bien los trabajadores, al parecer, se demoraron en darse cuenta de que sus aspiraciones en materia de salario real perjudicaban el empleo mucho más de lo que era el caso en las condiciones relativamente favorables de la demanda laboral del período anterior.

Según el mecanismo sencillo ilustrado en el Gráfico 4, el desempleo persistentemente alto es la otra cara de la moneda del salario real alto, desde el punto de vista de los trabajadores. Por consiguiente, las diferencias entre países en cuanto al desempleo han de reflejarse en las comparaciones de los salarios reales. Pero, para comparar los salarios de diferentes países habría que dar cuenta de las diferencias de productividad laboral, por cierto tan importantes como difíciles de medir. Resulta mucho más fácil determinar la evolución del salario real a través del tiempo para un mismo país. La remuneración real por empleado, siendo una medida de los costos del empresario, es el indicador salarial adecuado si el empleo se determina por la curva de demanda laboral trazada en los gráficos 1 y 4. El Gráfico 5 presenta la remuneración real por empleado, para los Estados Unidos y varios países europeos: la Alemania de pre-unificación, Italia, y los Países Bajos. El indicador salarial de cada país se fija en 100 para 1970, de manera que las cifras sólo indican la evolución del indicador con el tiempo y no el nivel absoluto de los salarios. Estos siguen siendo más altos en los Estados Unidos, por diferencias de educación, tecnología, y organización de trabajo, no ajenas a numerosas características institucionales. La acelerada evolución de los salarios europeos en el Gráfico 5 corrió pareja con el aumento del desempleo, en comparación con los Esta-

dos Unidos, mientras que la producción total creció más o menos a una misma tasa en los países industrializados durante el período considerado. En los países europeos el crecimiento salarial se ha desacelerado en los últimos años, primero y más acentuadamente en los Países Bajos. Según esta evidencia y otras más sofisticadas, el salario alto es la otra cara de la moneda del alto desempleo, y los mecanismos de fijación de salarios ilustrados en el Gráfico 4 sí son pertinentes.

C. Política monetaria

Antes de pormenorizar en las implicaciones de esta y otras características institucionales pertinentes cabe anotar que, incluso cuando el desempleo alto y persistente (NAIRU elevada) se debe a “resistencia del salario real”, la actividad económica puede responder a choques inesperados. En el cuento sencillo contado en el Gráfico 1, la inflación (sorpresiva) se tuvo por un choque exógeno, y en la exposición de la NAIRU la inflación prevista se percibió igualmente como variable incómoda que se debía quitar de los datos. Empero, la inflación la determinan opciones de política, y la interacción de éstas con la concepción sencilla de fijación de salarios representada en el Gráfico 4 trae secuelas sugestivas para el compor-



tamiento conjunto de la inflación, el desempleo y demás indicadores macroeconómicos. Cuando el salario lo fijan los sindicatos sin consideración a la porción no salarial del producto de la economía, el desempleo resultante será considerado ineficientemente alto por los responsables de políticas deseosos de maximizar la producción total (o quizás las utilidades) y no solamente la carga salarial. Como el salario nominal fijado por contrato (colectivo) no se presta a rápidos ajustes, para dar a entender que la curva de Phillips en su versión aumentada por expectativas asocia la inflación inesperada a un menor desempleo, dichos responsables se sentirán tentados de procurar bajar el salario real y aumentar el empleo mediante aceleración de la inflación, si pueden controlar la inflación con políticas monetarias y cambiarias.

Sin embargo, es ocioso intentar causar “sorpresa” en la economía cuando el intento es previsible. Si las interacciones de mercado producen subóptimos niveles bajos de empleo y de actividad económica, y el salario nominal, rígido en el corto plazo, ha sido prefijado tomando en cuenta las expectativas inflacionarias a fin de obtener el salario real deseado, entonces las autoridades monetarias se sentirán tentadas, *ex post*, a adoptar una política monetaria expansionista. Pero, de tener *ex ante*, entre quienes impongan salarios y precios, expectativas racionales de esa actuación, la política monetaria expansionista se anticipará en el salario prefijado, y el equilibrio no se logrará sino cuando la inflación prevista y la observada sean tan altas que resulta inconveniente para los responsables de políticas aumentarlas más. Por lo tanto, en un ambiente en que se prevea el uso de la política monetaria para reducir el desempleo, pueden llegar a coexistir niveles de actividad económica permanentemente bajos (desempleo elevado) con tasas de inflación constantemente altas, lo cual constituye un desempeño macroeconómico uniformemente endeble, llamado “estanflación”.

De hecho, la percepción de falta de disciplina en la gestión monetaria puede bien causar desempleo si no va seguida *ex post* de políticas efectivamente expansionistas. Por ejemplo, en los períodos de estabilidad cambiaria en el contexto del mecanismo cambiario europeo, el desempleo solía subir en Italia y en otros países con moneda débil, donde por temor a futura devaluación los sindicatos exigían fuertes aumentos en las convenciones salariales, para prevenir la pérdida de poder adquisitivo en épocas de realineamiento cambiario. Mientras no se presentaba la temida devaluación, la inflación salarial aminoraba la competencia, reducía la demanda de trabajo así como las exportaciones, a la vez que aumentaba las importaciones, y acababa por sembrar la semilla de una devalua-

ción ineludible. La credibilidad menguada de las medidas cambiarias afectó simétricamente a los países con moneda fuerte, como Alemania, donde sindicatos y empresas se quejaban enérgicamente de la pérdida de capacidad competitiva cuando las crisis cambiarias ocasionaban grandes realineamientos de los tipos de cambio.

En la medida en que niveles bajos de empleo reflejan aspiraciones a altos salarios reales, intentar servirse de la política monetaria no hará más que acelerar la inflación y volverla más inestable. Según la filosofía actual, las formas estructurales del mercado de trabajo deberían reformarse de modo apropiado para hacerlo más competitivo y fomentar la oferta. La política monetaria debería enfocarse únicamente y de manera explícita e independiente en la estabilidad de precios, y la política fiscal debería estabilizar las fluctuaciones antes que pretender impulsar la actividad económica más allá del nivel "natural" determinado por las características estructurales e institucionales. Sin embargo, las reformas estructurales encaran el difícil problema de conciliar la consecución de niveles de empleo más altos y más eficientes, con el deseo de algunos agentes económicos -los sindicatos, en el mecanismo simple de fijación de salarios- de corregir otros aspectos indeseables de los desenlaces del mercado de trabajo libre. A este respecto, reviste gran importancia la heterogeneidad intrínseca de trabajadores y empleos, como se explica en la siguiente sección.

III. DESAGREGACIÓN DEL EMPLEO Y DESEMPLEO

Los mecanismos del mercado laboral examinados en la sección II traen implícito el posible desempleo de algunos trabajadores, pero no indican explícitamente si y cómo estos desocupados pueden diferir de personas con trabajo. Además, suponen un mismo salario para todo trabajador con empleo. En la realidad, las posibilidades de empleo y salario son, desde luego, muy heterogéneas. Ello es cierto en un momento determinado, porque diferentes personas tienen diferentes niveles de productividad y diversos costos de oportunidad para la participación laboral. La heterogeneidad es igualmente real e importante desde una perspectiva más dinámica. A la vez que el empleo y desempleo agregados varían con el tiempo en el mercado laboral del país entero, la demanda laboral y productividad relativas también fluctúan entre sectores y empresas, a niveles altos de desagregación. A continuación se considera cómo las instituciones europeas de mercado laboral interactúan con esa heterogeneidad en sus aspectos estático y dinámico.

A. Seguridad laboral

Si el salario alto y rígido es decisión deliberada de los trabajadores, resulta algo extraño ver a muchos de ellos que antes tenían empleo expulsados al desempleo por un choque negativo del mercado laboral, como sucede en el Gráfico 1. Como ya se dijo, cuando los salarios se fijan por negociación colectiva, se suele establecer una compensación entre salarios altos y empleo bajo. El punto preferido en la curva de compensación depende de las características que no varían sistemáticamente con el nivel de actividad económica, tales como la elasticidad de la función de demanda laboral y el costo de oportunidad laboral. Por ello, hay pocos motivos para esperar que la estabilidad salarial sea antepuesta a la estabilidad de empleo: el salario alto y estable tiene atractivo para los trabajadores, pero resulta menos llamativo cuando implica el riesgo de quedar cesante.

De hecho, los trabajadores no tienen que aceptar las fluctuaciones de empleo que trae consigo el salario estable. Desde el punto de vista de ellos, la Legislación de Protección Laboral (LPL) sirve para atenuar las fluctuaciones de empleo. En el mercado de trabajo de los países industrializados, no sólo el despido individual ha de ser por justa causa (y susceptible de apelación), sino que el despido colectivo también está sujeto con frecuencia a procedimientos largos y costosos que exigen negociación formal con organizaciones obreras y con autoridades locales o nacionales. Desde el punto de vista de las empresas, cuando el despido de empleados resulta costoso, ya no se puede recurrir, para la maximización de las utilidades, a la estrategia de escoger el nivel de empleo que iguale la productividad marginal de trabajo con el salario, como en el Gráfico 1. Tras un choque negativo de demanda laboral, cuando el empresario considera la posibilidad de reducir la planta de personal, debe tener en cuenta las indemnizaciones por despido y los gastos legales o administrativos. Puesto que los costos de despido implican una menor reducción de los gastos laborales al eliminarse puestos de trabajo, las empresas enfrentadas a un choque negativo de demanda laboral actúan como si el salario fuera menor (o la demanda laboral mayor). Por ello, no eliminan tantos puestos de trabajo como lo harían de no existir los costos de despido. Desde una óptica menos intuitiva, el empleador racional debe también abstenerse hasta cierto punto, de contratar personal en épocas de reactivación si prevé que los choques positivos no van a ser permanentes. De hecho, en la medida en que la contratación de nuevos empleados aumenta la necesidad de eliminar puestos de trabajo en futuras épocas de desaceleración, el costo de aumentar el personal comprende no sólo los salarios sino también el valor actual del costo previsto de futuros despidos. Así que, en

términos del conocido gráfico de demanda laboral, durante épocas cíclicas de reactivación las empresas actúan como si el salario fuera mayor (o la demanda laboral menor). Por consiguiente, normas de protección laboral más rigurosas se asociarían con trayectorias menos dinámicas accidentadas de empleo, y sus efectos contrarios en la propensión empresarial a contratar y a despedir inciden de manera equívoca en el empleo promedio y el salario promedio. Para determinado grado de rigidez salarial, el desempleo en el Gráfico 1 subirá menos cuando la seguridad laboral es rigurosa, pero también quedará alto con mayor persistencia.

El alcance y rigor de las normas de protección laboral varía ampliamente entre países y sectores y con el tiempo. Muchos aspectos de estas normas no se prestan a la medición cuantitativa: por ejemplo, es difícil fijarles precio al requisito de preaviso o a las exigencias administrativas. Asimismo, las dificultades que encuentren los empresarios al tratar de reducir la planta de personal se derivan no sólo de la legislación formal, sino también de la postura de los tribunales de trabajo frente a las restricciones al despido improcedente, y de la posibilidad de que el despido colectivo deteriore gravemente las relaciones industriales. No obstante, es posible elaborar una *clasificación* cualitativa y no ambigua de las normas de protección laboral (véase OCDE, 1999b). Como se expone con detalles en Bertola (1999) y en las obras allí mencionadas, los datos agregados comprueban la predicción de que el (des)empleo agregado será más estable en los países con rigurosas normas de protección laboral. El impacto producido en el desempleo por los choques petroleros no fue tan fuerte en los “rígidos” mercados de trabajo europeos como en los Estados Unidos. Y hasta 1985 la (fluctuante) tasa de desempleo estadounidense era más alta que las dos tasas de desempleo en la Unión Europea mostradas en el Gráfico 2. Tras los choques negativos como aumentos de los precios de petróleo, o políticas fiscal y monetaria contraccionistas, el desempleo estadounidense sube más y con mayor rapidez que el desempleo de la Unión Europea, pero ha caído también más rápida y notablemente, mientras que el desempleo europeo no ha logrado bajar a su nivel inicial.

Con todo, las repercusiones más importantes de las normas de protección laboral en los resultados del mercado de trabajo tienen que ver con los choques *idiosincrásicos*, es decir, con las variaciones de la demanda laboral relativa entre sectores u oficios, antes que para la economía en su conjunto. Y esas repercusiones interactúan notablemente con los factores institucionales que restringen la medida (analizada a continuación) en que el salario *relativo* puede variar entre dichos segmentos del mercado de trabajo.

B. Desigualdad

Claro está que diferentes trabajadores tienen distintas habilidades y talentos y, por ende, diversos niveles de productividad. En un mercado competitivo, los salarios serían determinados por las relaciones de oferta y demanda como las trazadas en el Gráfico 1, y correspondientes no al empleo agregado y no diferenciado, sino a determinadas labores productivas y habilidades especializadas. Esas relaciones de mercado implican, con respecto a puestos y personas, una distribución salarial de forma acampanada, trazada en el Gráfico 6. Asimismo, en el Gráfico 6 se exhibe también una línea vertical y se supone que no habrá relaciones laborales sino cuando los salarios del mercado sean superiores al nivel marcado como “mínimo”. De no existir puestos de salario bajo (por alguna de las razones institucionales expuestas a continuación), entonces el empleo es menor y, en promedio, los salarios son a la vez menos dispersos y más altos.

En efecto, el salario mínimo legal es el factor institucional que más directamente restringe la formación de relaciones laborales de salario bajo. Al prohibirse los puestos con salario bajo, el decrecimiento del empleo puede tener reflejo en el desempleo o bien en la participación laboral, según cuáles sean los factores institucionales que efectúen el “truncamiento” ilustrado en el Gráfico 6. Las personas a las que corresponda un salario de mercado inadmisibles, tendrán tal vez derecho a auxilios o subvenciones, en unos casos a condición de buscar trabajo (lo cual les da categoría de desempleadas), en otros por discapacidad (con la categoría de excluidas de la fuerza laboral).

Claro está que, aún sin la existencia de un salario mínimo legal, la disponibilidad de subvenciones impide la formación de relaciones laborales de salario bajo. Mientras el trabajo en sí no sea placentero, los salarios de mercado tendrán que ser superiores a las prestaciones por desempleo, ya que sería una tontería trabajar cuando no hacerlo ofrece un nivel de vida similar. Las subvenciones por desempleo están condicionadas a no estar trabajando, y por ello son las que más directamente estén vinculadas con los incentivos de trabajo. El derecho a las subvenciones suele estar condicionado a la experiencia laboral anterior; por ello la cobertura de las mismas es baja donde gran parte de los empleados son jóvenes en busca de su primer empleo. La duración del desempleo también incide en la suma que se perciba, ya que por lo general las subvenciones se suprimen paulatinamente con el tiempo. Además, como ya se indicó, otra condición para percibir las subvenciones consiste en estar buscando trabajo activamente. Los incentivos de trabajo también se ven afectados por los pagos

asistenciales por desempleo y, en general, por el carácter del régimen de bienestar social de cada país³.

Una tercera limitación importante a la viabilidad de relaciones laborales de salario bajo, en muchos mercados de trabajo europeos, son los contratos de trabajo negociados de manera centralizada, en los cuales se suele establecer una angosta banda de salarios. Al igual que el salario mínimo legal, la fijación centralizada de salarios impide a los trabajadores relativamente menos productivos hacer ofertas por empleos, si la ley dispone la "aplicación administrativa" del salario negociado por el sindicato a todos los trabajadores (afiliados o no al sindicato) de un sector o región, e incluso de una nación.

Una cuarta causa conexas de tasas bajas de empleo es la existencia de amplias brechas fiscales entre los gastos laborales del empresario y el salario neto del trabajador. Para determinado nivel de productividad obrera, el incremento de los impuestos y de las tasas de aportes patronales elimina oportunidades de empleo, a menos que sea compensado con la reducción del salario neto. Es bien posible que el trabajador individual acepte un salario menor si la condición de empleado le significa prestaciones (como pensión de retiro y de invalidez) que se financien con aportes sobre la nómina y se contabilicen con base en la experiencia laboral. Pero, en el segmento más bajo de la distribución del ingreso laboral antes de impuestos, el salario neto habría de bajar a niveles que pudieran resultar o bien inaceptables para el trabajador, o bien inadmisibles ante el salario mínimo legal o el mínimo contractual ya mencionados.

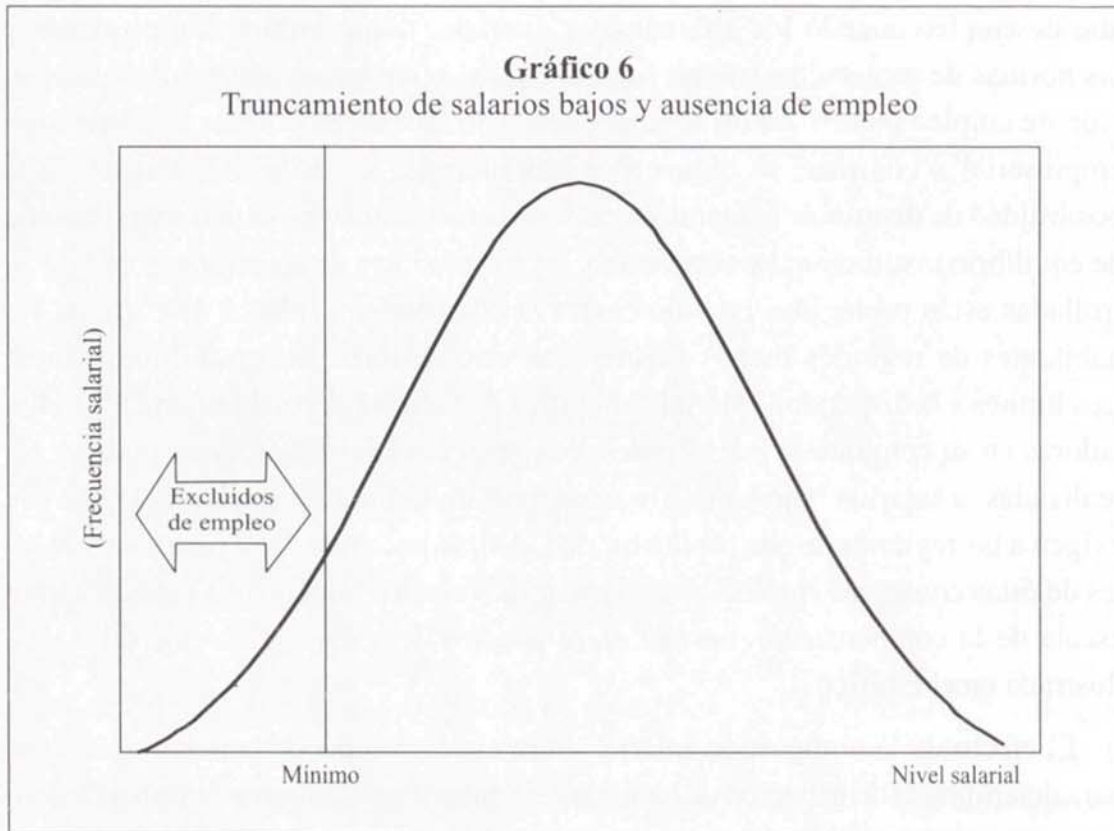
El efecto que el truncamiento de salarios bajos produzca en el empleo depende de la configuración de la distribución subyacente de productividades. La prohibición del empleo a salario bajo, o la aplicación de subsidios o de brechas tributarias no eliminan muchos puestos de trabajo cuando la fuerza laboral es muy homogénea y los salarios de mercado bastante concentrados. En este aspecto, hay grandes diferencias entre los países. En Europa, la productividad laboral exhibe mayor dispersión en países grandes y heterogéneos (como España, Italia y Alemania) que en países más pequeños y homogéneos (como Dinamarca o Austria). En los primeros, los sistemas contractuales tienden a impedir que los salarios se ajusten a las idiosincrasias del mercado de trabajo local, y las características institucionales subvencionan el equilibrio a un nivel bajo de empleo en las regiones relativamente deprimidas. Además, los trabajadores tienen pocos incentivos para salirse de las zonas de

³ Véase OCDE (1999a) para la descripción pormenorizada de esquemas vigentes hoy.

alto desempleo cuando los diferenciales salariales comprimidos son pequeños y las normas de protección laboral implican tasas relativamente bajas de consecución de empleo incluso en las regiones con bajo desempleo, donde la propensión empresarial a contratar se reduce por precauciones tomadas con respecto a la posibilidad de disminuir la planta de personal en el futuro. En semejante situación de equilibrio institucional y económico, los trabajadores de las regiones más desarrolladas están protegidos no sólo contra la competencia salarial de parte de los habitantes de regiones menos favorecidas sino también contra la inmigración. Los límites a la dispersión salarial geográfica pueden ser aceptables para los trabajadores en su conjunto si tales límites, con respecto a las labores que podrían ser realizadas, a salarios bajos, por los moradores de regiones menos productivas se exigen a las regiones de alta productividad. Así, se hace más fácil para los residentes de éstas conseguir empleo con salario relativamente alto, en una versión a gran escala de la compensación normal entre puestos de trabajo y niveles salariales, ilustrada en el Gráfico 4.

El efecto de la compresión salarial sobre el empleo puede también agravarse, para determinada distribución de habilidades y talentos de la fuerza de trabajo, cuando el mercado laboral tiende a pagar mayores salarios a los trabajadores relativamente más calificados. Ese impacto lo pueden causar también tanto el comercio con los países menos desarrollados, donde abunda la mano de obra no calificada, como especialmente las tendencias tecnológicas (como la difusión de computadores e informática, que también induce variaciones sesgadas por habilidades en la distribución salarial). La creciente relevancia de esos fenómenos en los últimos decenios habría incidido notablemente, junto con los choques macro, en la dinámica del desempleo europeo⁴. Desde luego, la forma de la distribución salarial presentada en el Gráfico 6 no necesariamente tiene que ser invariante al truncamiento de su porción inferior. Si las diferentes habilidades y grupos de trabajadores son sustituibles y la fijación de salarios no es perfectamente competitiva, es posible que con la eliminación de los empleos con salarios bajos se haga más fácil para los trabajadores más productivos mantenerse en empleos con salarios altos. Del lado de la oferta, se podría inducir a los trabajadores a perfeccionar sus habilidades cuando éstas resulten insuficientes para conseguir trabajo, y se podría incentivarles para que lo hagan otorgándoles subsidios de educación y de capacitación de la clase señalada en la sección IV y tomando otras medidas contra el desempleo.

⁴ Véanse Nickell y Bell (1995) y las obras allí citadas.



C. Flujos e inestabilidad

En la realidad, unos trabajadores pierden su empleo a la vez que otros son enganchados. La reasignación de la mano de obra saliente de viejos empleos a otros nuevos implica un largo proceso que es la fuente del desempleo “friccional”, resultante de variaciones de la demanda laboral relativa entre empresas o sectores en una economía cuyo empleo agregado puede estar cambiando o no. En la presencia de esos choques de demanda laboral *idiosincrásicos* (es decir, correspondientes a alguna empresa, sector o región), los salarios los determina el equilibrio entre la oferta y demanda laboral en los subconjuntos “locales” del mercado laboral total, tales como regiones de un país, o sectores industriales. En consecuencia, los choques de demanda laboral local implican la dispersión salarial en torno al nivel agregado, así como la inestabilidad salarial en el tiempo para quienes ofrezcan su trabajo en semejantes subconjuntos. Cuando la demanda laboral decae en una región o sector con respecto a otros, los salarios tienden a bajar, a menos que la oferta se reduzca adecuadamente por la movilidad de trabajadores hacia otras regiones o sectores. Esta movilidad mejora la asignación de recursos, dado que los trabajadores pasan de empleos de baja productividad a los de alta productividad. Sin embargo, la movilidad laboral dista mucho de ser gratis para los traba-

jadores y, en ausencia de adecuados vehículos de seguridad, ellos tienen motivos para sentir aversión a las presiones competitivas.

La mayoría de las instituciones del mercado laboral ya enumeradas (seguro de desempleo, negociación colectiva, condiciones de sindicalización) inciden directamente en limitar la competencia salarial y en eliminar las relaciones laborales de salario bajo. Desde la perspectiva estática, su asociación con las configuraciones de mercado laboral caracterizadas por salario alto y empleo bajo se desprende directamente del razonamiento sencillo ya expuesto en la sección II. Sin embargo, para comprender la lógica de dichas configuraciones y elucidar el papel de las normas de protección laboral, conviene adoptar la perspectiva dinámica. Cuando los resultados del mercado laboral son no sólo distintos para diferentes personas en determinado momento, sino además variables en el tiempo para una misma persona, entonces se puede considerar que las instituciones del mercado laboral brindan un seguro de ingresos, seguro éste que, dados los problemas comúnmente planteados por la selección adversa y el riesgo moral, no se brindaría (o estaría muy limitado) en una economía de mercado privado no reglamentado. De hecho, es bien posible que la rigidez del mercado laboral sea parte de un mecanismo de seguro de ingresos que protege los de los trabajadores, de diversas maneras, contra las fuerzas del mercado. Como en otros mercados de seguros, los del mercado de trabajo pueden perjudicar la asignación en el mercado tanto en su lado de demanda laboral como en el de su oferta. Es posible que, ante los choques macroeconómicos ya señalados, la "equidad" y otros seguros brindados por las instituciones en buena parte de Europa continental y en Australia, durante los años 80 y 90, tuvieran muy grandes efectos de asignación que dieran lugar a mayor desempleo.

Si las instituciones tienen por objeto atenuar los choques del ingreso laboral, pueden hacerlo de diversas maneras. La más obvia es el seguro de desempleo, que hace menos dolorosa para los trabajadores la pérdida del empleo, desplazando a una fuente central de recursos la carga de la reasignación laboral ocasionada por los choques; asimismo, tiende a reducir el esfuerzo de búsqueda y aumentar el salario de reserva. Son menos obvias las repercusiones de las normas de protección laboral en los salarios y el empleo; no obstante, estas instituciones también pueden considerarse destinadas a brindar seguridad (Bertola, 2000). En teoría, el empresario debe abstenerse de recortar la planta de personal en épocas de desaceleración económica, caracterizadas por altos costos de despido, y abstenerse también de contratar en épocas de reactivación. Por consiguiente, normas

de protección laboral más rigurosas se asociarían con trayectorias menos accidentadas de empleo dinámico, pero sus efectos contrarios en la propensión empresarial a contratar y a despedir producen un ambiguo impacto apriorístico en el empleo promedio y el salario promedio. En teoría, el empleo promedio correspondiente a ciclos agregados y determinados niveles salariales no se desviaría significativamente, por efecto de normas de protección laboral, del nivel que señalarían los modelos estáticos de demanda laboral de tipo corriente.

Las normas de protección laboral tienden a reducir la eficiencia del mercado laboral por cuanto impiden que los empleos de alta productividad reemplacen a los de baja productividad. Sin embargo, al igual que las convenciones colectivas de salarios que compensen altos salarios con bajo empleo, las instituciones que reducen la flexibilidad del mercado no carecen de utilidad desde el punto de vista de los trabajadores. Si bien la competencia en el mercado laboral mejora la asignación de los recursos, es fuente innegable de tensión para el trabajador individual, a la vez que fuente de eficiencia para la sociedad en su conjunto, y además, los trabajadores no necesitan darle tanta importancia a la eficiencia como lo haría un hipotético planificador social. En principio, una baja movilidad (y módicos flujos del mercado laboral que entran y salen) puede ser compatible con niveles altos de empleo. Piénsese, por ejemplo, en los efectos de las normas de protección laboral, las cuales, como se indicó antes, reducen la propensión del empresario tanto a iniciar como a terminar relaciones laborales. Una trayectoria suavizada del empleo reduce inequívocamente la eficiencia de la reasignación laboral dinámica, en comparación con un hipotético ambiente de mercado perfecto, pero sería erróneo suponer que los costos de despido producen, en el empleo, efectos similares a los de otros costos laborales, tales como los salarios y los aportes a la seguridad social. La empresa tiene que pagar estos otros costos para emplear mano de obra, y la curva de demanda laboral inclinada hacia abajo significa que mayores salarios (o mayores impuestos laborales para determinado nivel salarial) reducen el empleo. Pero la empresa sí puede evitar el pago de costos de despido si escoge una trayectoria de empleo estable, reduciendo la creación y la eliminación de puestos de trabajo, para colocarlas alrededor de un nivel muy similar en promedio al que se tendría, para el mismo nivel de salarios y aportes, en ausencia de disposiciones de estabilidad laboral. Así, pues, los mayores costos de despido reasignan el empleo entre empresas y sectores, sin cambiar necesariamente su nivel global. De hecho, tienen efectos similares a los de un impuesto sobre las utilidades o sobre factores de producción distintos al trabajo. La brecha que las disposiciones de seguridad laboral introducen entre la productividad marginal y el salario reduce

incontestablemente el superávit total de producción que percibe el empresario, y en este sentido es muy lógico considerar que la seguridad laboral impone un “costo” a los empresarios.

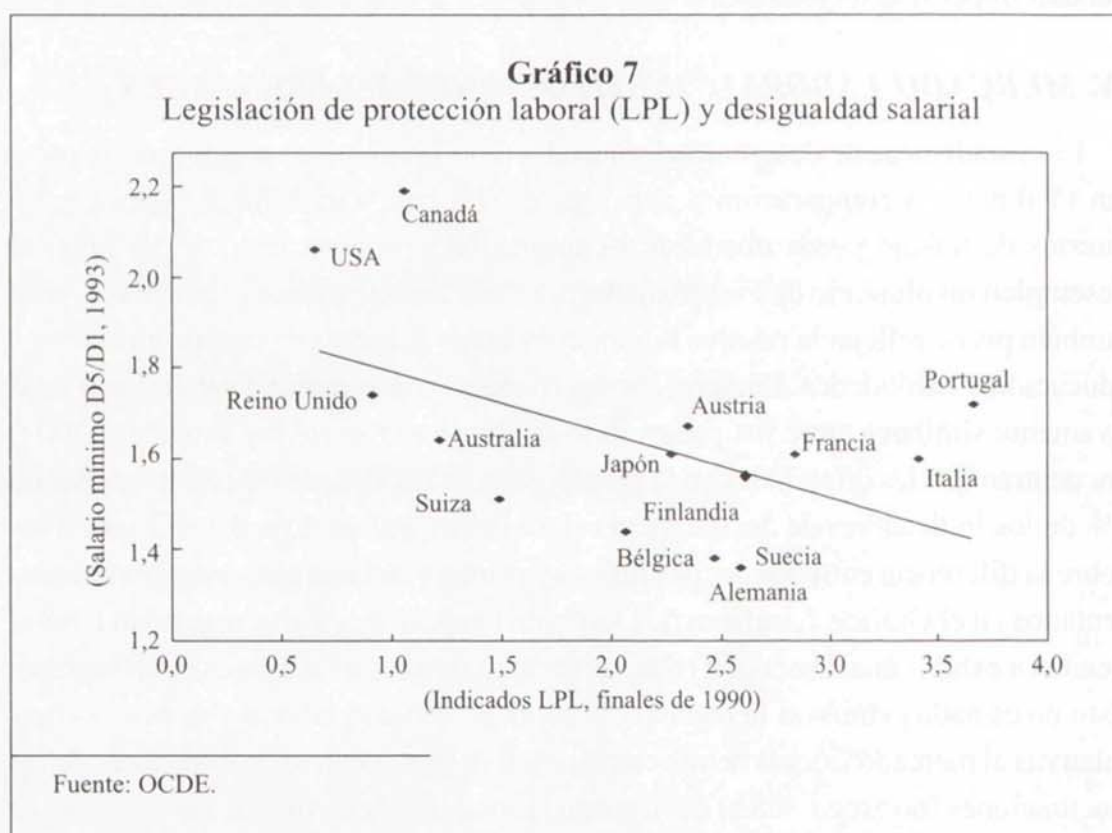
Sin embargo, las fuentes del límite inferior a los salarios, antes señaladas, interactúan notablemente con la legislación de protección laboral. Los costos de despido introducen cierto margen en la relación entre el salario vigente y la demanda laboral. Como las empresas están poco dispuestas a enganchar, los trabajadores aún sin empleo tendrían que trabajar por salarios bastante inferiores a la productividad marginal. De hecho, es posible que estuvieran dispuestos a aceptar esos salarios inferiores en un principio, con la mirada puesta en el porvenir cuando (disfrutando de protección contra despido) estarían en condiciones de negociar salarios *superiores* a su productividad real. Pero cualquier límite inferior a los salarios puede interferir con semejantes planes, y aislar efectivamente a los “internos” empleados de la competencia salarial exterior. Los costos de rotación y de despido implican que los “externos” involuntariamente desempleados tendrían que hacer ofertas por los puestos de los internos, por el valor actualizado de los beneficios reportados por los mayores salarios futuros (y no por el de cada período). Y las restricciones en materia de salario mínimo pueden impedir semejantes ofertas.

IV. MERCADO LABORAL: INSTITUCIONES Y DESENLACES

Las estadísticas de desigualdad salarial, como las de nivel salarial, no se prestan fácilmente a comparaciones entre países. La baja variabilidad salarial entre puestos de trabajo puede obedecer a compresión y truncamiento, y dar lugar al desempleo involuntario de los trabajadores relativamente menos productivos, pero también puede reflejar la relativa homogeneidad de la fuerza de trabajo en cuanto a educación y habilidades. Empero, dichas fuentes de desigualdad salarial son relativamente similares entre los países industrializados: Devroye y Freeman (2001) encuentran que las diferencias en la distribución de habilidades explican apenas un 7% de los indicadores de desigualdad salarial entre países. Los datos disponibles sobre la diferencia entre los deciles quinto y primero del ingreso masculino, representados en el Gráfico 7, indican que también los países con alta seguridad laboral tienden a exhibir una dispersión relativamente menor en la distribución del ingreso. Esto no es nada extraño si la legislación sobre protección laboral y demás normas relativas al mercado laboral tienen como objetivo proteger a los trabajadores de las fluctuaciones (no asegurables) del ingreso laboral. Evidentemente, las normas que

restrinjan la capacidad de los empleadores de despedir discrecionalmente el exceso de personal ofrecerían poca protección de esta índole si se dejara que los salarios variaran en el tiempo (y entre los segmentos del mercado laboral) en reacción a las fluctuaciones de la demanda laboral. A la inversa, los límites a la flexibilidad salarial incentivarían a los empleadores a enganchar y despedir en respuesta a las fluctuaciones de la demanda laboral y, de no ser contenidos los enganches y despidos por la legislación de protección laboral, darían lugar a mayor inestabilidad en el comportamiento del ingreso laboral de los trabajadores con gastos a su cargo por el cambio de empleo.

En consecuencia, las normas de protección laboral y la compresión salarial pueden tenerse por los componentes de cantidad y precio de un conjunto coherente de políticas que, si bien reducen la eficiencia productiva de la economía, pueden tener atractivo para los trabajadores expuestos al riesgo de ingreso laboral no asegurable. Las mediciones de antigüedad y las de volatilidad del ingreso, presentadas en el Gráfico 8, brindan mayor apoyo al concepto de que el tiempo de servicio y el ingreso laboral son más estables y “protegidos” en los países con la LPL alta, la cual, a su vez, está íntima y negativamente asociada con la desigualdad del ingreso en el Gráfico 7, y podrá por lo tanto tenerse por un indicador



condensado de la regulación del mercado laboral tanto en el margen de precio como en el de cantidad. La LPL alta no sólo protege efectivamente a los trabajadores contra la rotación frecuente, y aumenta así su antigüedad promedio; está además empíricamente asociada con la alta correlación del ingreso de los trabajadores que se encuentren empleados tanto al comienzo como al final de un lustro, así como con una movilidad relativamente módica entre los niveles de la distribución del ingreso, medida esta movilidad por el número promedio de cambios de quintil en el mismo lustro.

La regulación “protectora” del mercado laboral garantiza a los trabajadores ya empleados permanencia en el empleo, y estabiliza sus ingresos. Tiene, pues, su atractivo en ausencia de bien desarrollados mercados financieros y de seguros, pero no por ello soluciona todos los problemas propios del mercado laboral. Sus efectos secundarios se evidencian sobre todo en las tasas de empleo. En los gráficos 9a y 9b, el eje horizontal nuevamente representa el indicador de categoría de la LPL, y se trazan en función de éste la tasa de empleo de la población total en edad de trabajar (9a) y la del varón adulto (9b). La relación negativa entre la LPL y el empleo global queda patente en el Gráfico 9a, y nuevamente se puede ver en

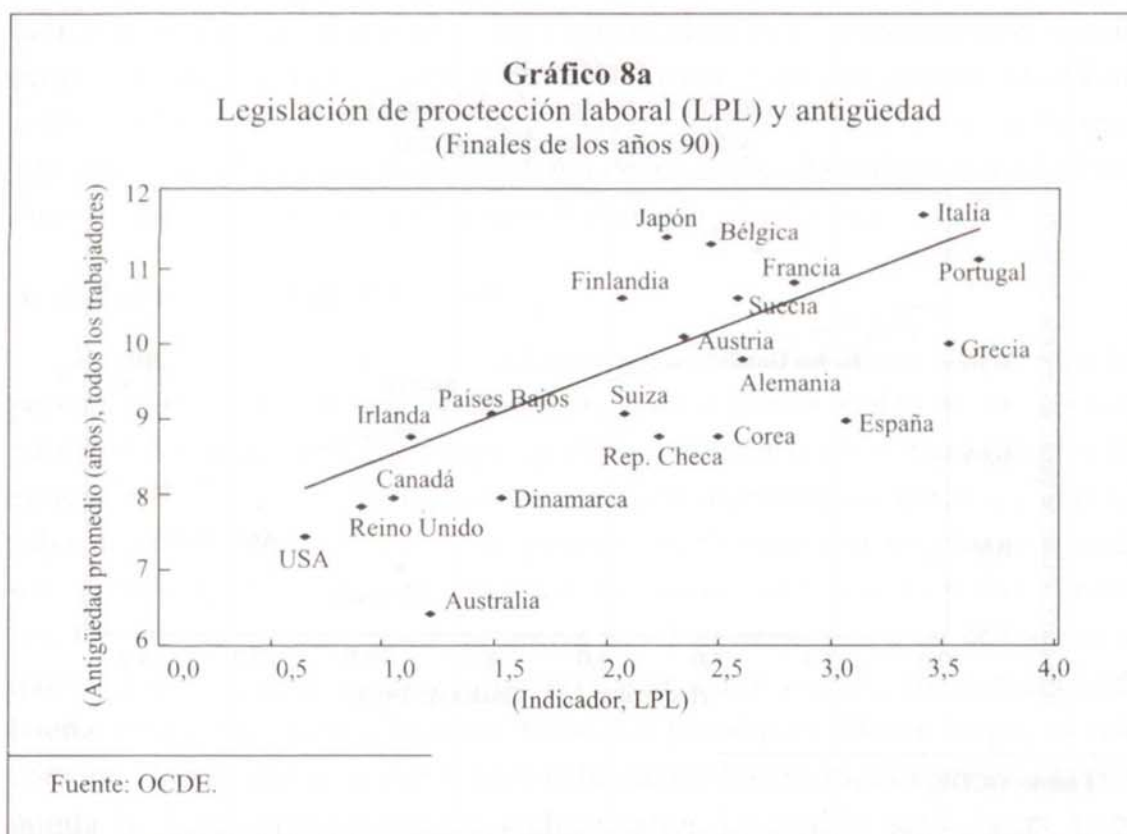
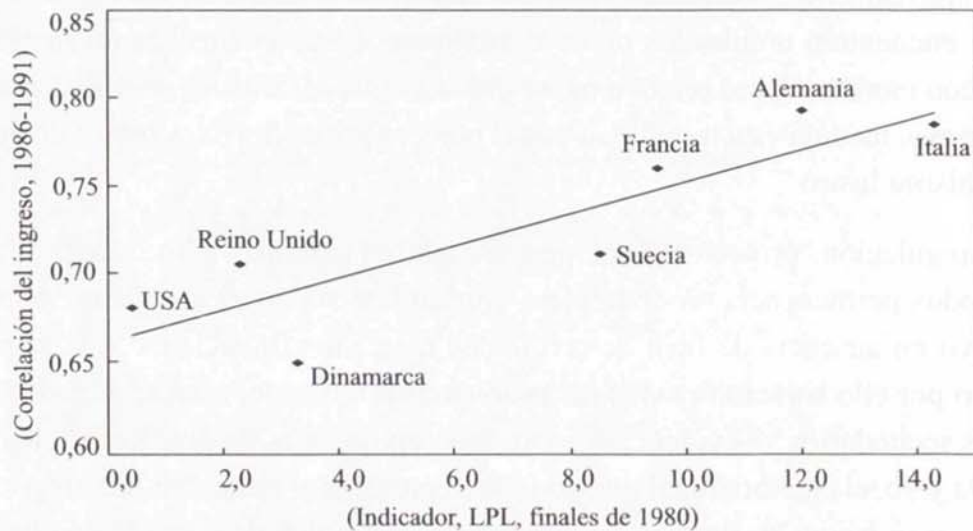
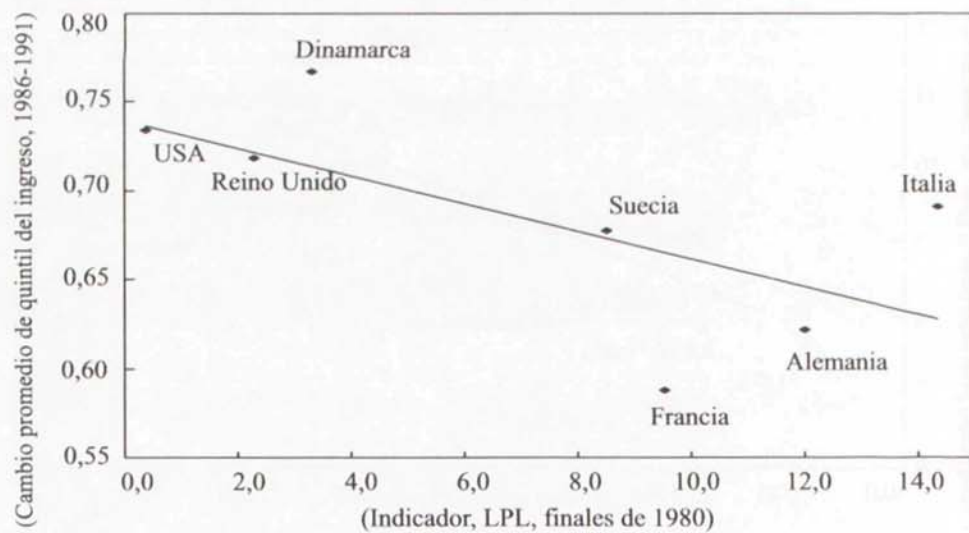


Gráfico 8b
Legislación de protección laboral (LPL)
y fluctuaciones del ingreso



Fuente: OCDE..

Gráfico 8c
Legislación de protección laboral (LPL)
y fluctuaciones del ingreso



Fuente: OCDE.

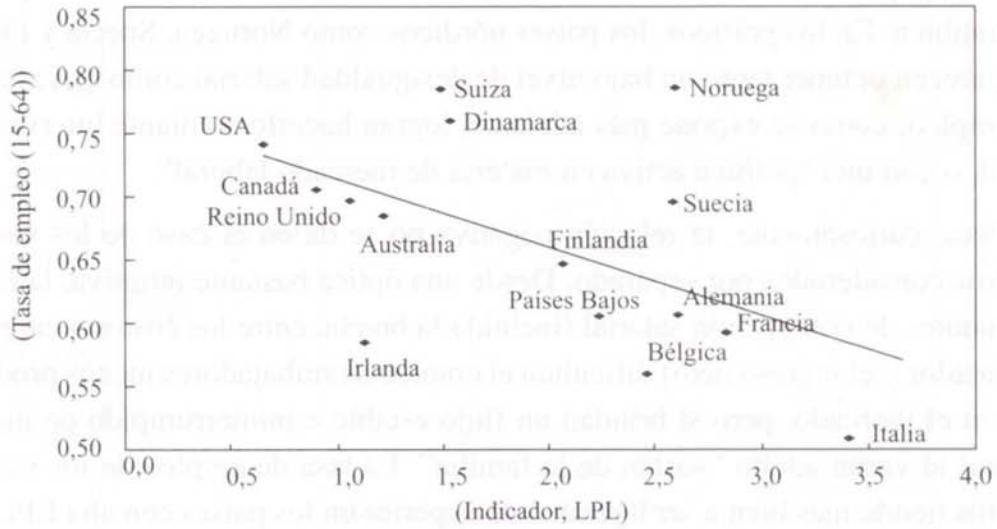
ella el reflejo de un conjunto más amplio de normas reguladoras del mercado laboral, puesto que los países con baja LPL y alto empleo tienden a exhibir además una mayor dispersión salarial. Claro está que se trata apenas de una tendencia general, y que otros factores institucionales del mercado laboral tienen importancia también. En los gráficos, los países nórdicos como Noruega, Suecia y Finlandia parecen obtener tanto un bajo nivel de desigualdad salarial como una alta tasa de empleo; como se expone más adelante, logran hacerlo mediante intervención fiscal, o con una “política activa en materia de mercado laboral”.

Pero, curiosamente, la relación negativa no se da en el caso de los varones adultos considerados por separado. Desde una óptica bastante intuitiva, la LPL y las fuentes de compresión salarial (incluida la brecha entre los costos a cargo del empleador y el ingreso neto) dificultan el empleo de trabajadores menos productivos en el mercado, pero sí brindan un flujo estable e ininterrumpido de ingreso laboral al varón adulto “sostén de la familia”. La tasa de empleo de los varones adultos tiende más bien a ser ligeramente superior en los países con alta LPL. Por otra parte, la compresión salarial se asocia con baja participación femenina en el mercado laboral, mientras que la LPL rigurosa, que reduce tanto el flujo de entrada al empleo como el de salida y prolonga los períodos de desempleo, se asocia con mayor y más prolongado desempleo juvenil. En todos los países, el menor índice de desempleo friccional de los varones adultos va acompañado de una alta proporción de desempleo prolongado, en particular entre los jóvenes: la LPL no reduce el flujo hacia el desempleo de los nuevos participantes del mercado laboral, y la contrapartida de la estabilidad laboral de los trabajadores de mayor edad es el empeoramiento de las posibilidades de trabajo para los jóvenes.

A. Políticas contra el desempleo

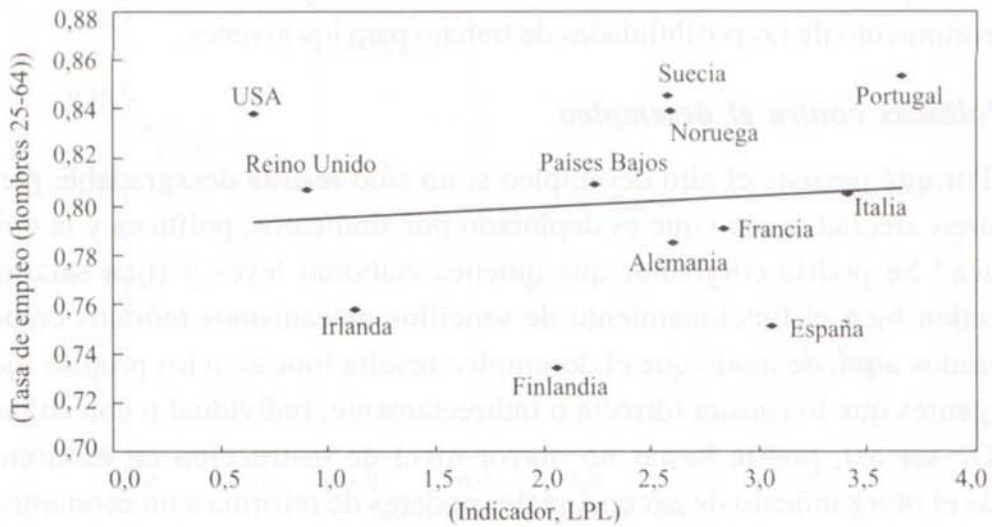
¿Por qué persiste el alto desempleo si no sólo resulta desagradable para las personas afectadas, sino que es deplorado por sindicatos, políticos y la opinión pública? Se podría conjeturar que quienes elaboran leyes y fijan salarios no entienden bien el funcionamiento de sencillos mecanismos teóricos como los esbozados aquí, de modo que el desempleo resulta funesto a los propios ojos de los agentes que lo causan (directa o indirectamente, individual o colectivamente). De ser así, podría bastar un mayor nivel de instrucción en economía -o quizás el otorgamiento de excepcionales poderes de reforma a un economista de buena formación- para solucionar todos los problemas. Desde luego, es más cómodo afirmar que los agentes racionales entienden los mecanismos de la economía tan bien como nosotros, e incluso mejor. Lo cual le puede hacer a uno

Gráfico 9a
Empleo global y regulación del mercado laboral
(Finales de los años 90)



Fuente: OCDE.

Gráfico 9b
Empleo global y regulación del mercado laboral
(Finales de los años 90)



Fuente: OCDE.

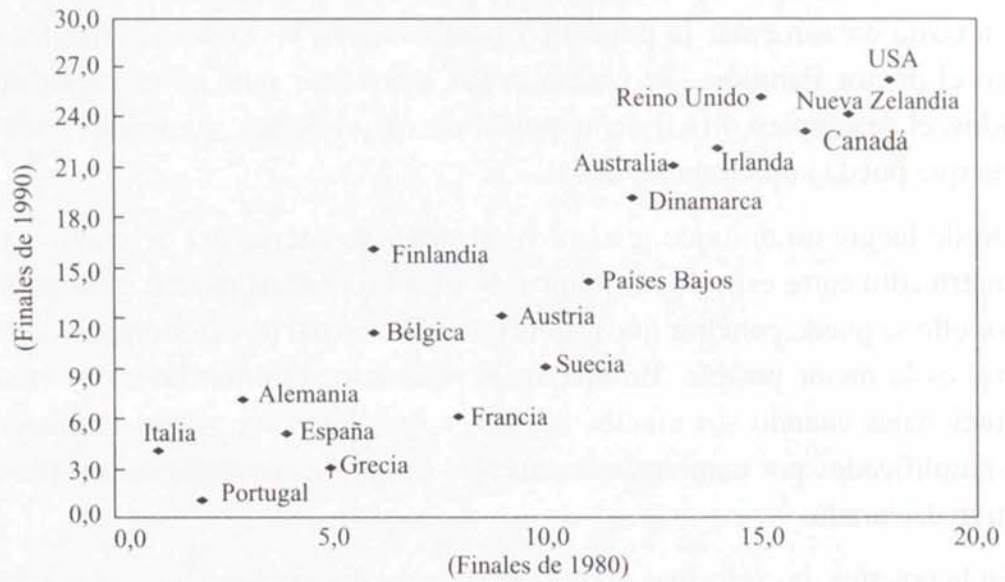
pensar que el desempleo, si existe y persiste, presumiblemente es más fácil de digerir para una mayoría política, que los posibles remedios. La abolición de los subsidios de desempleo, por ejemplo, podría bien eliminar el desempleo, pero sólo a costa de aumentar la pobreza y posiblemente las tasas de criminalidad. Como el doctor Pangloss, se podría llegar a concluir que, en el mejor de los mundos, el desempleo difícilmente puede ser un problema, al menos no un problema que pueda solucionarse jamás.

Desde luego, un enfoque realista y constructivo acerca del desempleo ha de ser intermedio entre esos dos extremos. Si bien no es fácil reducir el desempleo, no por ello se puede concluir que la configuración actual de determinado mercado laboral es la mejor posible. En efecto, es necesario reformar las características institucionales cuando sus efectos negativos (posiblemente no intencionados, o bien amplificadas por cambios estructurales exógenos) neutralicen o superen su objetivo declarado.

En la práctica, las reformas al mercado laboral no son frecuentes, y el carácter institucional de estos mercados es al menos igual de estable en el tiempo como variable de un país a otro. Los gráficos 10a y 10b muestran la evolución en el tiempo del indicador LPL y del indicador salarial, respectivamente. La clasificación de los países según la severidad de sus normas de protección laboral es muy similar en los estudios realizados por la OCDE a finales de los 80 y los 90. Asimismo, los países que exhibían amplia desigualdad salarial en 1986 son los mismos que lo hacen en 1993.

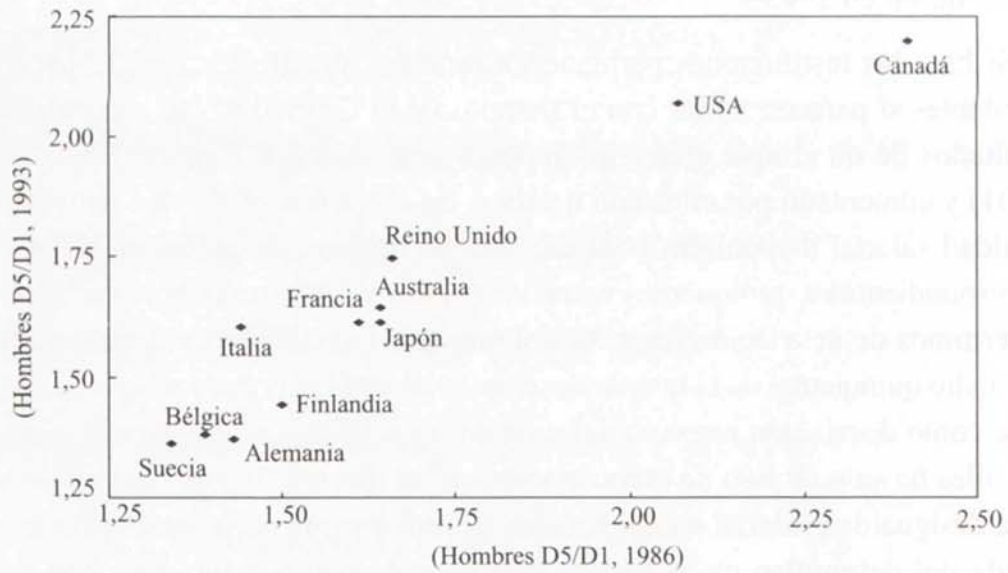
Si bien las instituciones permanecen estables, sus efectos agradables o desagradables sí parecen variar con el tiempo. En el Gráfico 11, se representan los resultados de un simple ejercicio empírico realizado por Bertola, Blau y Kahn (2001) y comentado por ellos con detalles. En el eje horizontal, los datos de desigualdad salarial disponibles para una amplia muestra de países de la OCDE y correspondientes a quinquenios entre 1970-1975 y 1995-hasta la fecha, se miden en términos de desviación respecto del promedio nacional. En el eje vertical, el promedio quinquenal de la tasa de desempleo de cada país de la misma muestra se mide como desviación respecto del promedio nacional. La dinámica de estas dos variables ha sido motivo de preocupación en los últimos 20 años, por el aumento de la desigualdad salarial en los Estados Unidos y otros países anglosajones, y la subida del desempleo en la Europa continental y otras economías con fuertes reglamentos. El descarte del promedio nacional explica los efectos de las distintas configuraciones institucionales, las cuales son más bien estables, como se mostró

Gráfico 10a
Clasificación, LPL



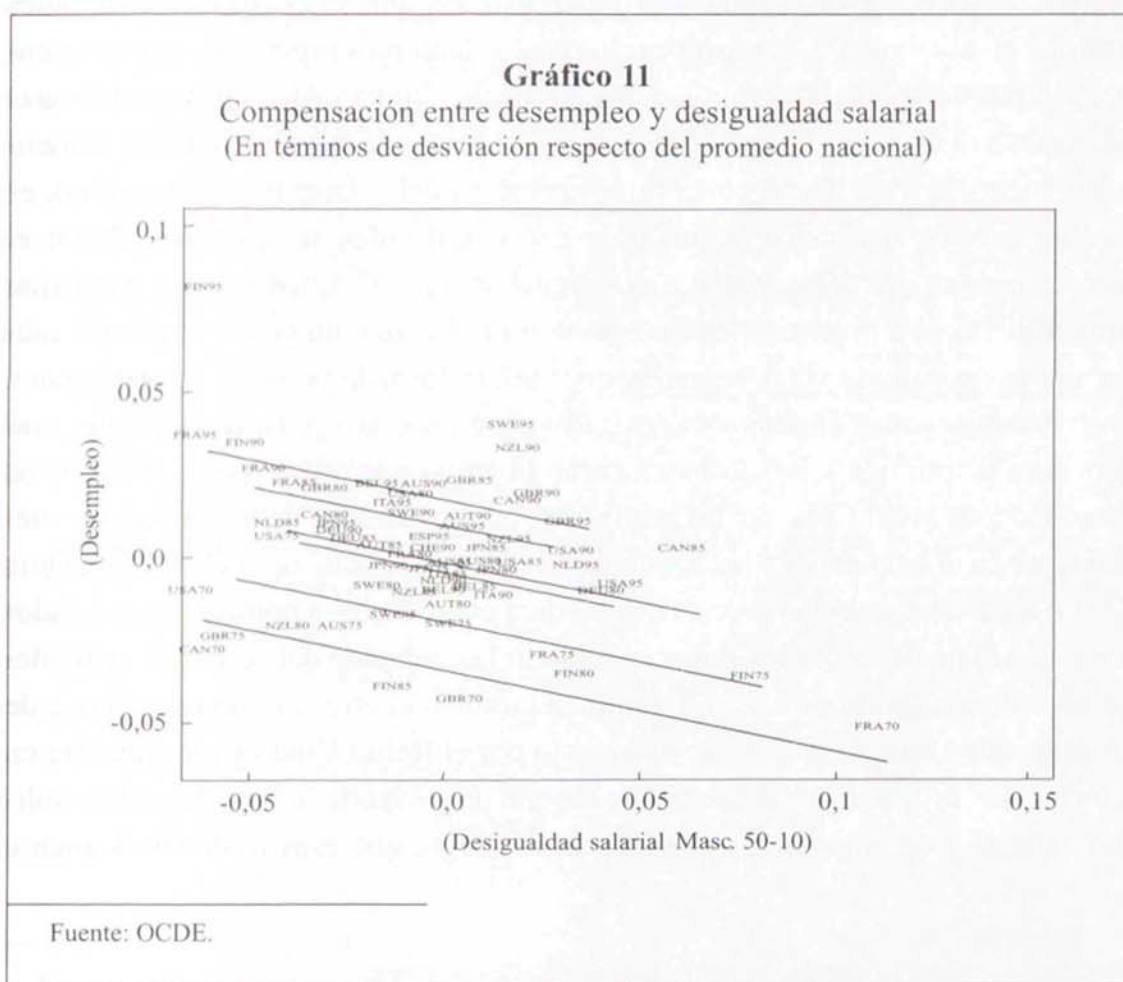
Fuente: OCDE.

Gráfico 10b
Persistencia de desigualdad salarial en diferentes países



Fuente: OCDE.

antes; y, lo que es más importante, explica también las diferencias estructurales dentro de un amplio espectro de niveles de desarrollo económico. Con esto se permite detectar la compensación entre esos dos aspectos del desempeño del mercado de trabajo. Curiosamente, las estimaciones de compensación (presentadas como líneas inclinadas hacia abajo en el Gráfico 11) exhiben una inclinación más o menos constante, pero parecen ir alejándose del origen en los últimos períodos. Ello apunta a la existencia de compensación entre desempleo y desigualdad salarial, indicando a la vez que la compensación -como una curva de Phillips ajustada por expectativas- no es estable. Siguiendo los pasos de Blanchard y Wolfers (2000), Bertola, Blau y Kahn (2001) proceden a interpretar la variación del desempleo entre los países y en el tiempo en términos de interacciones entre los choques agregados, examinados en la sección II, y la estructura institucional de los mercados de trabajo, en la determinación del desempleo agregado. Asimismo, analizan con detenimiento cómo las instituciones y el carácter de los choques de mediano plazo afectan la composición del empleo y del desempleo.



A medida que se hace cada vez más difícil para los mercados laborales de los países industrializados proporcionar un desempleo bajo junto con ingresos estables, las reformas de política buscan restablecer el desempeño del mercado en uno o ambos frentes.

Hasta qué punto las negociaciones sindicales, y la regulación adoptada por consideraciones políticas, estén sesgadas contra altos niveles de desempleo depende significativamente del grado de centralización y coordinación entre sectores y regiones. Si las negociaciones salariales se realizan a nivel de empresa, entonces los sindicatos pueden pensar que los afiliados que no obtengan empleo al aumentarse el salario podrán conseguir puesto en otras partes de la economía. Pero si todos los demás sindicatos de empresas también aumentan los salarios, este modo de pensar resulta desacertado, y las reivindicaciones salariales poco coordinadas pueden fácilmente dar lugar a niveles de empleo demasiado bajos desde el punto de vista colectivo de los propios trabajadores. En cambio, cuando las negociaciones salariales se adelantan a nivel nacional, entonces los sindicatos pueden ver con mayor claridad las repercusiones que sus exigencias salariales tendrían en el empleo⁵. Asimismo, si los costos laborales suben porque se aumenta el impuesto sobre la nómina, a los sindicatos embarcados en negociaciones salariales a nivel nacional no se les escapará el hecho de que el desempleo aumentará a menos que se hagan concesiones respecto del salario neto. En cambio, es posible que los sindicatos pequeños y descentralizados se resistan a alterar el ingreso neto de sus afiliados; si todos siguen esa política, los salarios quedarían demasiado altos a nivel macroeconómico, e implicarían un costo de empleo mayor del que resultaría si las negociaciones salariales y de políticas se realizaran a nivel nacional entre "aliados sociales". Los pactos sociales, o las modalidades más generales de política salarial, tienen como objetivo garantizar que se tenga plena conciencia de los efectos que las reivindicaciones salariales de los sindicatos pueden tener en el empleo y en las condiciones macroeconómicas. Nickell y van Ours (2000) analizan detenidamente en qué medida es atribuible a políticas de esta índole el buen éxito de los Países Bajos en mejorar la evolución del desempleo y moderar los salarios (gráficos 2 y 5). Examinan también el otro camino para salirse de un desempleo alto y persistente: el tomado por el Reino Unido y que consiste en reformar las instituciones del mercado laboral para introducir una mayor flexibilidad salarial y de empleo. Es posible, desde luego, que esas reformas lleguen a

⁵ Calmfors y Driffill (1986) llaman la atención sobre este punto.

tener más acogida a medida que unos mercados financieros más eficientes atenúen las tensiones distributivas y reduzcan el daño que las fluctuaciones del ingreso salarial hace al bienestar de los trabajadores.

Otras políticas que permiten zafarse del malabarismo desigualdad/desempleo son las políticas “activas” dirigidas al mercado laboral. Se aplican típicamente en los países nórdicos -donde oficinas de trabajo ayudan a los trabajadores a buscar puestos, y se les da capacitación para poder ocuparlos-, en preferencia a las políticas “pasivas”, que simplemente otorgan subsidios a los desocupados. Por definición, las medidas “activas” sí reducen el desempleo, lográndolo, si no mediante la reinserción al mercado laboral de quienes en ausencia de ellas quedarían largamente desocupados, al menos mediante su conversión en estudiantes y aprendices. Pero son costosas, porque la administración de instrumentos “activos” exige más recursos (sobre todo de personal, con lo cual se aumenta el impacto positivo en la tasa de empleo), en comparación con el simple pago de subsidios de desempleo. La selección de salidas más o menos “activas” a los problemas de desempleo depende del equilibrio de complejas interacciones entre sus costos y beneficios⁶. De hecho, hay una variedad de políticas activas adoptadas por diferentes países. En un extremo, el desempleo se reduciría mediante la creación directa de puestos de trabajo en el sector público. Desde luego, en este caso límite los costos de activación son particularmente claros, y sus efectos benéficos particularmente dudosos si los salarios de los empleados públicos han de financiarse subiéndole los impuestos al empleo privado (con lo cual se amplía la brecha entre los costos del empresario y el ingreso neto del trabajador, y se reduce el empleo generado por determinados esquemas de demanda y oferta laboral). Las políticas “activas” no tan radicales adolecen de similares inconvenientes cualitativos. Es posible en teoría, pero empíricamente dudoso, que los beneficiarios de capacitación queden más aptos en forma permanente para ser enganchados; y puede costar más ofrecer programas de capacitación que apenas pagar subsidios módicos y dejar las estrategias de superación a la decisión personal. En otra clase de políticas “activas”, se exige al desempleado beneficiario de prestaciones acudir a oficinas de trabajo, presentarse a entrevistas con posibles empleadores, y consultar con funcionarios públicos especialistas. Es, por supuesto, posible que semejantes exigencias, especialmente cuando se sumen a bien organizadas bases de datos sobre puestos vacantes, resulten bastante efectivas para informar mejor a los trabajado-

⁶ Véanse Bertola (2000) y las obras allí mencionadas.

res acerca de sus posibilidades reales de trabajo y para elevar las tasas de consecución de empleo, pero ellas también acarrearán costos para el gobierno y para los desempleados.

Un enfoque conexo pero distinto es el de las políticas “el trabajo sí paga”, que buscan subvencionar el empleo reduciendo el desfase entre el salario a que aspire el trabajador y su productividad. Como se señaló antes, las relaciones laborales de bajo salario muchas veces resultan inviables debido a disposiciones sobre salario mínimo o a subsidios de desempleo. Aun las prestaciones no condicionadas explícitamente a la falta de empleo del beneficiario tienden a crear pobreza y atolladeros de no empleo, al aplicárseles el criterio de ingresos, es decir, cuando se otorgan tan sólo en ausencia de otras fuentes de ingresos. Por ejemplo, las madres solteras y familias con hijos suelen tener derecho a prestaciones en dinero y en especie cuando sus ingresos caen por debajo de cierto nivel. Evidentemente, son poquísimos los incentivos para obtener trabajo remunerado si el ingreso no sólo se grava sino que acarrea la pérdida de prestaciones: de hecho, la combinación de prestaciones sujetas al criterio de ingresos e impuestos corrientes sobre el ingreso laboral fácilmente significa tasas sumamente altas de impuestos marginales, y poquísimos incentivos para buscar trabajo. Las políticas del tipo “el trabajo sí paga” intentan restablecer los incentivos de trabajo modulando la progresividad de las tasas efectivas de tributación. Por ejemplo, se puede otorgar un “crédito tributario sobre ingreso devengado” a los trabajadores cuyo ingreso laboral, de gravarse a la tasa corriente, quedaría tan bajo que podrían perder las prestaciones, sin obtener mayor ingreso neto. Una forma de progresividad impositiva es el impuesto *negativo* y condicionado a empleo, sobre el ingreso, cuyo efecto sería el de subvencionar las relaciones laborales de bajo salario. Si a la persona en cuestión le corresponde un salario bajo en el mercado de trabajo pero su productividad es positiva, los costos sociales de las prestaciones por tener trabajo resultan inferiores a los de las prestaciones no laborales.

El atractivo de semejantes instrumentos fiscales depende nuevamente de una variedad de consideraciones de costo y eficacia. Al igual que las políticas activas, los subsidios por tener trabajo pueden resultar costosos a la vez que poco efectivos en generar empleos, debido a los efectos “peso muerto”, inevitables cuando, por no haber información precisa sobre la productividad individual, los subsidios se pagan en su mayoría a quienes ocupan empleos que de todas formas habrían existido. Los subsidios por tener trabajo pueden también resultar costosos y relativamente ineficientes debido al “desplazamiento”, fenómeno que ocurre cuando

el empresario reemplaza a trabajadores relativamente mejor pagados por trabajadores subvencionados, con poco o ningún incremento del empleo. El derroche de subsidios es claramente inconveniente si los ingresos fiscales son escasos. De hecho, si la maximización del empleo fuera el único objetivo de la gestión gubernamental, se buscaría eliminar toda carga tributaria sobre el ingreso laboral y tal vez subvencionar no sólo las relaciones laborales de salario bajo sino todas ellas. Eliminar o angostar la brecha tributaria indudablemente aumentaría el empleo, pero hacer que el trabajo pague *impuestos* también es un objetivo importante de la actuación gubernamental. Y al igual que las prestaciones destinadas únicamente a los desocupados obviamente reducen el incentivo a obtener trabajo remunerado, los subsidios destinados únicamente a las relaciones laborales de salario bajo obviamente no fomentan en los trabajadores y empresarios el estímulo de emprender actividades de educación y capacitación.

V. DESARROLLO ECONÓMICO Y REGULACIÓN DEL MERCADO LABORAL

La manera de enfocar las instituciones y desenlaces del mercado laboral que se plantea en esta ponencia, y en obras conexas, hace ver que el desempleo es apenas un aspecto de complejas interacciones en este mercado. Los aspectos negativos del desempeño del mercado de trabajo, como lo son el desempleo alto, baja participación laboral, amplia desigualdad de ingresos, volatilidad del ingreso laboral, y otros, tienen su origen demostrable en las características estructurales e institucionales de diferentes mercados de trabajo. Interactúan unas con otras y con los rasgos generales de la política fiscal y la social, de diversa manera intuitiva pero compleja. Desde esta perspectiva, es importante evaluar los pros y los contras de las instituciones y opciones de política. Sería ingenuo pensar que la teoría económica puede solucionar todos los problemas, y la misma existencia de las instituciones y políticas que tiendan a generar y perpetuar un desempleo relativamente alto indica que los actores políticos y sociales no necesariamente consideran el desempleo como el peor de los males. La identificación de los principales canales de interacción entre los rasgos estructurales e institucionales a nivel microeconómico, y entre los choques y políticas macroeconómicos, permite a los economistas esbozar las compensaciones del caso con mayor claridad, e impedir que las opciones de política asocien los aspectos indeseables de los desenlaces del mercado laboral con políticas y reformas que carezcan de relevancia.

El presente trabajo se apoya en la obra del autor sobre los mercados de trabajo norteamericanos y europeos, y en su conocimiento personal de los mismos. Las diferencias de desempeño entre dichos mercados son muy notables, sobre todo en los indicadores desagregados, siendo las economías de la OCDE bastante similares en otros frentes. Es factible extrapolar las percepciones pertinentes a otros mercados de trabajo, pero es preciso hacerlo con cuidado. Si bien los pros y los contras de las diferentes políticas e instituciones serían cualitativamente similares en todas las economías de mercado, su importancia relativa dependerá principalmente de los rasgos estructurales, sobre todo del nivel de desarrollo económico y del carácter de las interacciones tanto propias de un mercado como ajenas a él.

En estudios de reciente fecha, este razonamiento se ha aplicado a las tensiones surgidas en el contexto del proceso de integración económica europea (véanse, entre otros, Bean et al., 1998, Bertola, Jimeno et al., 2001). Con el ingreso de países relativamente pobres (España, Portugal, Irlanda, Grecia) a la Comunidad Económica Europea a mediados de los años 1980, se plantearon interrogantes relativos a la armonización institucional de los mercados de trabajo. Si no se tiene claridad sobre la motivación y efecto de las instituciones del mercado laboral, fácilmente se podría pensar que la armonización de todos los aspectos de regulación constituye condición previa de integración económica. Pero las políticas que funcionan bien en países relativamente ricos, produciendo efectos deseados que superen a los secundarios indeseables, podrían resultar desastrosas en países pobres. Asimismo, van surgiendo problemas más espinosos a medida que la Unión Europea se prepara para acoger a los antiguos países comunistas de Europa Central y Oriental, los cuales exhiben, con respecto a los miembros actuales, niveles de ingreso per cápita y de desarrollo de mercado muy inferiores a los que se observaban en ampliaciones anteriores (Boeri, Bruecker, et al., 2000).

Los mismos mecanismos económicos simples que son útiles para aclarar las diferencias dentro de la OCDE, y pertinentes para la reforma de políticas en la Unión Europea, serían aplicables a los mercados de América Latina, así como a los de otros países no miembros de la OCDE. La aplicación de técnicas empíricas de tipo corriente a los conjuntos de datos microeconómicos de estos países arroja resultados bastante interesantes y, por demás, fáciles de interpretar con mecanismos teóricos de tipo igualmente corriente (Kugler, 1999; Kugler et al., en preparación). En la realización de nuevos estudios institucionales de comparación, basados en esos conjuntos de datos, conviene tener presente que, en la respectiva compensación de políticas, la intensidad de los aspectos positivos y negativos a lo

mejor variará cuando las comparaciones abarcan a países relativamente menos desarrollados. De hecho, las compensaciones son más radicales en esos países. Los efectos perturbadores de la hiperinflación en la actividad económica son más profundos que los de la inflación alta; el salario de subsistencia no es un salario mínimo generador de desempleo, y los alzamientos armados son situaciones mucho más graves que las huelgas y bloqueos patronales de las relaciones industriales europeas. El nivel de desarrollo económico incide en la selección de políticas en otro aspecto importante. La amplitud de la aplicación de políticas y el alcance de las reformas se ven limitados en gran medida por el grado de eficiencia administrativa en algunos países europeos. Las políticas activas dirigidas al mercado laboral exigen, para su eficiencia, informaciones mucho más amplias y administradores mucho más competentes que lo que requieren las "pasivas". Y es ésta una razón importante por la menor frecuencia de políticas activas en Italia y otros países del Mediterráneo que en Europa septentrional; por otra parte, en el Mediterráneo las relaciones familiares cumplen un notable papel en cuanto a seguridad y redistribución. Consideraciones similares, concernientes a la eficiencia relativa de diversos mecanismos de asignación y distribución propios del mercado y ajenos a él, seguramente tendrán gran relevancia en la puesta en marcha de políticas en América Latina y Asia.

REFERENCIAS

- Bean, Charles et al. (1998). *Social Europe: One for All?* Londres, CEPR.
- Bertola, Giuseppe (1999). "Microeconomic Perspectives on Aggregate Labor Markets," O. Ashenfelter y D. Card (eds.), *Handbook of Labor Economics*, Vol. 3B, Amsterdam, pp. 2985-3028.
- _____ (2000). "Europe's Unemployment Problems", M. Artis and F. Nixon (eds.), *Economics of the European Union*, Oxford University Press.
- Bertola, Giuseppe et al. (2001). "Welfare Systems and Labor Markets in Europe: What Convergence before and after EMU?" in G. Bertola; T. Boeri; G. Nicoletti (eds.), *Welfare and Employment in a United Europe*, Cambridge (Mass.), MIT Press.
- Bertola, Giuseppe; Francine D. Blau; and Lawrence M. Kahn (2001). "Comparative Analysis of Labor Market Outcomes: Lessons for the US from International Long-Run Evidence", *Sustainable Employment Initiative*, Russell Sage Foundation and Century Foundation.

- Blanchard, Olivier, and Justin Wolfers (2000). "The Role of Shocks and Institutions in the Rise of European Unemployment: The Aggregate Evidence" *The Economic Journal*, 110, March, c1-c33.
- Boeri, T., Bruecker, H., et al. (2000). *The Impact of Eastern Enlargement on Employment and Wages in the EU Member States*, European Commission Directorate for Employment and Social Affairs.
- Calmfors, Lars and John Driffill (1988). "Bargaining Structure, Corporatism and Macroeconomic Performance", *Economic Policy*, 6, pp. 14-61.
- Devroye, Dan, and Richard B. Freeman (2001). "Does Inequality in Skills Explain Inequality in Earnings Across Advanced Countries?" *NBER*, working paper W8140.
- Kugler, Adriana D. (1999). "The Impact of Firing Costs on Turnover and Unemployment: Evidence from the Colombian Labor Market Reform", *International Tax and Public Finance Journal*, Vol. 6, No. 3, pp. 389-410.
- Kugler, Adriana D., Carlos Eduardo Vélez, César Bouillón (forthcoming) "A Microeconomic Decomposition of the Rise in Inequality in a Developing Country: Education and Skill-biased Technological Change in Colombia," for François Bourguignon, Francisco Ferreira, and Nora Lustig, (eds.), *The Microeconomics of Income Distribution Dynamics in East Asia and Latin America*.
- Nickell, S. and B. Bell (1995). "The Collapse in Demand for the Unskilled and Unemployment Across the OECD", *Oxford Review of Economic Policy* 11, pp. 40-62.
- Nickell, Steve, and Jan van Ours (2000). "The Netherlands and the United Kingdom: a European unemployment Miracle?" *Economic Policy* 31, pp. 137-180.
- OCDE (1999a). *Benefit Systems and Work Incentives*, Paris.
- OCDE (1999b). *Employment Outlook*, Chapter 2, Paris.
- Staiger, Douglas, James Stock, and Mark Watson (1997). "How Precise are Estimates of the Natural Rate of Unemployment?", C. Romer and D. Romer (eds.) *Reducing Inflation: Motivation and Strategy*, Chicago, Chicago University Press.