

**CRECIMIENTO Y EMPLEO.
LA AMBICION DE UNA INICIATIVA EUROPEA**

Jacques H. Drèze y Edmond Malinvaud

*Con la colaboración de Paul De Drauwe, Louis Gevers, Alexander Italianer,
Olivier Lefevre, Maurice Marchand, Henri Sneessens, Alfred Steinherr,
y también*

Paul Champsaur, Jean-Michel Charpin, Jean Paul Fitoussé y Guy Laroque^()*

RESUMEN.

1. Desde hace casi veinte años el paro constituye un grave problema social en Europa y causa una importante infrautilización de recursos en un tiempo como el presente en que muchas necesidades están sin cubrir.

Mientras que en 1987-90 el empleo aumentó casi un 6% en la Europa de los 12, hoy el porcentaje de parados excede de nuevo del 10% y está creciendo. Incluso en el pronóstico razonablemente optimista de un crecimiento económico de 2,5 a 3%, el porcentaje de parados permanecerá por encima del 10% durante al menos cuatro o cinco años.

Este papel examina las políticas a corto, medio y largo plazo más aptas para promover crecimiento y empleo en Europa.

2. Creemos que en el momento actual una política fiscal activa no parece ser el instrumento apropiado para conseguir la estabilización a corto plazo. Mejor sería dirigir la atención hacia una consolidación estructural presupuestaria [reducir o eliminar el déficit] a medio plazo, algo que se descuidó durante la expansión del fin de los años 80. Por otra parte propugnamos un estímulo monetario mediante una fuerte baja de los tipos de interés nominales a corto plazo, y proponemos como nivel de referencia unos tipos de interés reales a corto iguales a cero.

3. Respecto a las políticas a medio plazo proponemos dos paquetes de medidas que se refieren respectivamente a los costes laborales y a la inversión.

(*) Este papel fue elaborado colectivamente siguiendo una iniciativa de Drèze y Malinvaud, que invitaron a unos colegas a reunirse, respectivamente en Louvain-la-Neuve y París, para reflexionar sobre una iniciativa para el crecimiento en Europa. Todos los autores participan en su capacidad personal, sus puntos de vista aquí expresados son de su entera responsabilidad y no deben ser atribuidos a las instituciones donde trabajan. Los autores invitan a colegas economistas a que expresen sus reacciones, sugerencias y críticas, a ser posible dirigidas, bien a Jacques Drèze, CORE, 34 Voie du Roman Pays, B-1348 Louvain-la Neuve, Bélgica, FAX 32 10 474301, bien a Edmond Malinvaud, College de France, 3 Rue d'Ulm, F-75005 París, Francia, FAX 33 1 44271117.

Traducción del original inglés (Julio 1993) por Ricardo Cortes. Las aclaraciones del traductor van entre corchetes. La expresión "salarios" debe entenderse como cubriendo también los sueldos. En el texto se ha sustituido la antigua expresión "Comunidad Europea" (CE) por la actual "Unión Europea" (UE). Se ha decidido usar la expresión "Estado Providencia" en vez de la usual "Estado de Bienestar" para traducir "Welfare Estate" porque la primera es mucho más exacta.

3a.- Tomamos nota de que el alto nivel de paro afecta sobre todo a los trabajadores no cualificados. Además constatamos que la tendencia actual es hacia una demanda cada vez menor de trabajadores no cualificados como proporción de la demanda total de trabajo. Estos hechos justifican la inversión en adiestramiento y educación. Creemos que justifican también medidas inmediatas para reducir el coste del trabajo no especializado respecto al del especializado y al del capital.

Un elemento importante de los costes laborales viene constituido por impuestos y contribuciones a la seguridad social, lo que supone una diferencia importante -del 30 al 50% en los países de la UE- entre el coste del trabajo al empresario y el coste social de oportunidad del trabajo no especializado. Creemos que hay que reducir esa diferencia, y para ello proponemos que los salarios mínimos queden exentos del pago de las contribuciones a la Seguridad Social a cargo del empresario. Esto puede hacerse, bien disponiendo que el empresario pague sólo la parte de la seguridad social correspondiente al exceso sobre el salario mínimo de los salarios que paga, bien introduciendo una exención del 100% de la seguridad social correspondiente al salario mínimo que vaya disminuyendo linealmente hasta llegar a cero en salarios iguales al doble del mínimo.

La primera de estas medidas implica una reforma sustancial del sistema fiscal, ya que su coste directo asciende a alrededor del 3,2% del PIB en la media de la Europa de los 12, si bien con notables diferencias. Por otra parte el coste de la segunda de estas medidas es alrededor del 1,2% del PIB. En ambos casos habría que destinar recursos adicionales a la seguridad social. Podrían proceder del impuesto ecológico sobre el CO₂ (anhídrido carbónico) actualmente en estudio en la Europa de los 12 (se calcula que ingresaría entre el 1 y el 1,3% del PIB), y también de una subida del IVA. Cada país miembro adoptaría el "mix" de estas medidas u otras que más le conviniese.

Las simulaciones econométricas de exenciones de impuestos sobre el trabajo efectuadas en Francia y en Bélgica son notablemente imprecisas. En general confirman nuestra creencia en que no hay que esperar milagros, pero que se conseguiría una mejora apreciable a medio plazo del empleo, sin que ello supusiese una mayor carga fiscal, si nuestras propuestas se aplican con energía.

3b.- Respecto a la inversión somos conscientes de que la existencia de capacidades no utilizadas marca un límite a las perspectivas inmediatas de inversión. Pero creemos que los recursos ociosos pueden ser movilizados hacia inversiones intensivas en trabajo con un beneficio social adecuado, lo que contribuiría a mantener la demanda global. La iniciativa de Edimburgo se basa en este razonamiento. Concede prioridad a las redes de comunicación intraeuropeas y a las pequeñas empresas.

Creemos sin embargo que el paquete de Edimburgo no es suficiente. Un programa de inversión paralelo a la consolidación presupuestaria estructural compensaría la escasez de inversiones públicas de la pasada década sin provocar tensiones en los mercados de capital. Proponemos una cifra de 250 mil millones de ecus (alrededor de 8 veces la de la iniciativa de Edimburgo) como un objetivo realista a medio plazo, dedicada en especial a viviendas baratas y renovación y transporte urbanos.

Para estimular esas inversiones sugerimos se empleen sobre todo subsidios al empleo proporcionales al contenido en trabajo de los proyectos que se aprueben. Ello reforzaría, y posiblemente anticiparía el resultado de nuestras sugerencias anteriores para reducir los costes

laborales y al mismo tiempo aumentaría el número de inversiones atractivas para los inversores privados y para las autoridades locales.

Se debería tratar de conseguir un mejor acceso a los mercados de capital colaborando con intermediarios institucionales, a través del Banco Europeo de Inversión y mediante una extensión del campo de acción del Fondo Europeo de Inversiones o mediante una réplica del mismo.

4. Nuestro examen de los problemas estructurales se funda en los principios básicos que exponemos a continuación. Recalamos los efectos negativos de la actual incertidumbre sobre la inflación y los tipos de interés y de cambio, y también sobre desarrollos institucionales en el área monetaria, entre ellos la repetida tentación a realizar devaluaciones competitivas. No optamos por un programa político específico, pero insistimos en que el reducir las incertidumbres en el terreno monetario es sin duda alguna un objetivo importante que debería ser perseguido activamente para conseguir que la situación de la Europa monetaria sea más favorable al empleo que una vuelta a los cambios flotantes entre las monedas de unas economías como las europeas, relativamente pequeñas y estrechamente integradas por un comercio muy importante.

Tratamos a continuación de las finanzas públicas y del Estado Providencia, reconociendo la necesidad de una consolidación presupuestaria estructural en varios países así como la existencia de un cierto desencanto sobre los resultados del Estado Providencia. Examinándole de nuevo concluimos que hay que hacerle más eficiente y mejor enfocado, pero no desmantelarlo. Esto supone una revisión a fondo de la eficiencia operativa y distributiva de los programas existentes, encaminada a reducir en varios puntos porcentuales el porcentaje del PIB dedicado a transferencias sociales, al mismo tiempo reforzando la protección de los más necesitados, objetivos en conflicto aunque no incompatibles. Los economistas deberían intensificar su participación en el estudio de cómo hacer frente a este reto.

Por último describimos las consecuencias respecto a los salarios de una "Iniciativa Europea para el Crecimiento" para conseguir un período de crecimiento sostenido, dando más prioridad al empleo que a los salarios reales. Opinamos que un programa realista combinaría un crecimiento del PIB por encima del 3% con uno del empleo por encima del 1%, lo que deja un margen del 2% como máximo para el crecimiento de los salarios reales. Teniendo en cuenta la tendencia inherente de los salarios a ir aumentando [el llamado "wage drift"] esto parece imponer la necesidad de acuerdos salariales que se limiten a mantener más o menos constantes los salarios reales.

¿Es realista este esquema? Nos referimos aquí a la controvertida cuestión de la influencia sobre los salarios de la carga tributaria relativa del el capital y del trabajo, y reconocemos que la baja del porcentaje del PIB a favor del trabajo en los años 80 ha coincidido con un aumento del porcentaje en favor del interés del capital, que en muchos casos paga pocos impuestos, gracias sobre todo a la movilidad del capital y a la competencia entre países para atraerlo con ventajas tributarias.

Aparte de imponer eficazmente la obligación de informar, un tipo uniforme de retención a nivel europeo es el único medio para corregir esta discordancia entre la tributación del capital y la del trabajo. Se discute si dicha retención uniforme es deseable en sí misma. Se debería incluir entre los argumentos de esta discusión la consideración de que un tratamiento tributario equitativo entre el capital y el trabajo podría significar una importante contribución para conseguir la moderación salarial -aunque parece prematuro afirmar que la evidencia empírica de que disponemos prueba eso sin lugar a dudas.

Esperamos haber identificado en este papel un conjunto de medidas compatibles entre sí y que suponen una iniciativa capaz de enfrentarse con la magnitud del problema. Tienen implicaciones presupuestarias que implican la realocación de unos pocos puntos porcentuales del PIB, algo que es más de lo que generalmente se supone necesario. Y están dentro de las competencias de diversas instituciones que generalmente no coordinan sus políticas de un modo sistemático. Habría pues que resolver serios problemas de implementación. Pedimos a los políticos que se enfrenten con esos problemas con valentía y determinación, -y a los economistas académicos que participen activamente en la definición y promoción de una iniciativa europea ambiciosa- empezando quizá con una crítica y elaboración de las opiniones que aquí expresamos.

1. EL PARO. UN DESAFIO A LOS ECONOMISTAS.

Desde hace casi 20 años el paro constituye un grave problema social en Europa y supone una considerable infrautilización de recursos en un tiempo en que muchas necesidades están sin cubrir. El auge económico y la aceleración en la unificación europea a mediados de los años 80 causaron un gran optimismo respecto al crecimiento futuro, que continuó hasta 1989. Al mismo tiempo el paro descendía lentamente. En el presente año 1993 las perspectivas han empeorado seriamente: la debilidad en el mercado de trabajo continuará hasta el fin de la presente década.

Ante esas perspectivas los economistas europeos no pueden permanecer callados. Tienen que tratar de encontrar remedios y comunicar al público las conclusiones alcanzadas, aunque su ciencia deja mucho que desear respecto a comprender el fenómeno del paro. En especial los economistas no pueden aceptar la opinión, tan frecuente hoy, según el cual en estos tiempos el trabajo a realizar no basta para dar empleo a todos los que lo solicitan. Un despilfarro de recursos coexistente con necesidades sin cubrir apunta por el contrario a una ineficiencia grave en el sistema. Sin duda los recursos ociosos pueden ser movilizados para cubrir necesidades reconocidas, simplemente se identifican y coordinan las actividades necesarias para ello, en particular mediante el sistema de precios.

*Estas deficiencias están ampliamente reconocidas y las instancias que se ocupan de la política económica como son los gobiernos nacionales, el Grupo de los 7, la UE, la OCDE, han hecho hincapié en ellas. Sin embargo los informes económicos y los programas de política económica publicados por esas instituciones dejan mucho que desear. *Todavía no hemos visto un paquete de medidas que pueda hacer frente al problema de la magnitud y persistencia del paro en Europa a pesar de los sistemáticos esfuerzos de economistas y autoridades competentes.**

Creemos que los economistas académicos independientes tienen que jugar un papel específico: sus opiniones no están sujetas a la aprobación oficial, que siempre favorece puntos de vista de acuerdo con la ortodoxia prevalente y excluye opiniones controvertidas; tampoco están constreñidas por presiones de intereses establecidos. Presentamos aquí el resultado de un ejercicio de "brainstorming" [discusiones a presión en que cada uno expone sus opiniones y lo que se le va ocurriendo y lo somete a la crítica de los demás] e invitamos a nuestros colegas a que se unan a él, reaccionando frente a este informe y discutiéndolo con las autoridades competentes y sus consejeros.

Teniendo presente este objetivo y dentro de las limitaciones del género, que excluyen una exposición detallada de los datos estadísticos, hemos sido selectivos y hemos evitado un tono innecesariamente provocativo. Centrando nuestra atención en la persistencia del paro, tratamos de averiguar las posibilidades de actuación de una iniciativa europea. Creemos que la Europa de

los 12, siendo un área económica extensa, integrada y relativamente cerrada, debe decidir y perseguir políticas cooperativas para hacer frente a ese problema. La cooperación externa, es decir a nivel mundial, evidentemente puede ser una ayuda pero no es permisible creer que pueda ser la solución. Lo que más se necesita es la cooperación interna [de los 12], ya que cada país miembro puede hacer muy poco sin contar con los demás.

Por supuesto aquí no estamos tratando de resolver todos los problemas sociales y económicos, tan numerosos, de los países europeos. Tampoco afirmamos que consideramos aquí todos los instrumentos que otros han considerado potencialmente útiles para combatir el paro. Tampoco estamos tratando de ser originales, lo que sería impropio dado lo serio del problema. El resultado de nuestras discusiones han sido las líneas generales del programa de política económica que aquí exponemos; sin embargo para hacerlo mínimamente operativo sería preciso considerar y discutir importantes añadidos, precisiones, elaboraciones, adaptaciones a las características nacionales e incluso revisiones considerables.

Hemos examinado las políticas macroeconómicas, es decir monetarias, fiscales y de rentas, empezando por el corto plazo y continuando con el medio y largo. Básicamente todas esas políticas son bien conocidas y las endorsan otros expertos independientes aparte de nosotros. A corto plazo el papel principal corresponde a la política monetaria, ya que no parece razonable aplicar un estímulo fiscal aparte del causado por la acción de los estabilizadores automáticos. La característica de nuestro punto de vista que le distingue de los demás consiste en que propugnamos dos programas a medio plazo, una *reducción drástica del coste indirecto del trabajo no especializado* y un *fuerte estímulo de las inversiones dirigidas a crear empleo*. En algunos casos ambas medidas han sido propuestas, e incluso decididas, si bien en pequeña escala.

Nuestra recomendación es que las políticas para resolver el problema del paro en Europa tienen que aplicarse en una escala diferente de la de los programas actualmente decididos o en proyecto. Si las autoridades competentes europeas no están dispuestos a reorientar unos pocos puntos porcentuales del PIB respectivo no podrán resolver el problema del paro. Esta observación se aplica también a las reformas estructurales encaminadas a reducir incertidumbres y a hacer más viable el futuro del Estado Providencia.

Creemos que ha llegado el momento de reexaminar sistemáticamente el funcionamiento del Estado Providencia para reducir el tamaño de las actividades gubernamentales, hacerlas más eficientes y hacer frente a las necesidades que el presente Estado Providencia no ha podido satisfacer. Pero no ponemos en duda la presente filosofía y principios del Estado Providencia. Queremos hacerlo más eficiente y con menos funcionarios, pero no desmantelarlo.

Una breve observación metodológica puede ayudar a ver las cosas en perspectiva. Hay un consensus entre los economistas respecto a desconfiar del "ajuste afinado" ["fine tuning": evitar subidas y bajas en la actividad económica mediante medidas frecuentes y mínimas de política monetaria y fiscal, como pequeños cambios en los tipos de interés y/o impositivos] es decir ajustar "con finura" las políticas a las circunstancias económicas. Nuestros conocimientos sobre el funcionamiento de las economías de mercado descentralizadas, nuestra información sobre la situación económica corriente y la rapidez y efectividad de las políticas disponibles, no son suficientes para que el "ajuste afinado" pueda ser aplicado con éxito. El único programa razonable es un "ajuste aproximado" [coarse tuning] mediante el cual se emplean ajustes a medio plazo de la política económica para corregir desequilibrios realmente importantes. El presente nivel de paro y el convincente pronóstico según el cual incluso en condiciones favorables la reabsorción de los

parados será lenta, justifican que propugnemos medidas a medio plazo para fomentar la creación de empleo. El enfoque "ajuste aproximado" las justifica.

2. TENDENCIAS RECIENTES.

2.1. Las perspectivas han empeorado.

¿Por qué han empeorado tan drásticamente las perspectivas en los últimos cuatro años y cuáles son hoy los principales motivos de preocupación?

Durante el período de 4 años 1987-90 el PIB real aumentó en un 13% y el empleo más del 5,5% en la Europa de los 12. Es decir un crecimiento medio anual del PIB de aproximadamente un 3,4% fue acompañado por un aumento sin precedentes del empleo de un 1,4% y por un aumento de la productividad de alrededor del 2%. Según la definición del Eurostat [Instituto Estadístico de la UE] el paro bajó de un 10,7% en 1986 a 8,3% en 1990. Ese desarrollo favorable permitía esperar que por fin había empezado una baja gradual y sostenida del paro. Por desgracia esa esperanza pronto resultó vana.

Para tratar de entender este cambio de perspectivas es útil recordar algunos aspectos del "feliz episodio" de baja gradual del paro en 1987-90. ¿Cómo empezó y por qué acabó? ¿Fue acompañado de debilidades constatables?

2.2. La recuperación de 1986-87.

La aceleración del crecimiento en 1986-87 parece explicable gracias a la conjunción de una serie de factores favorables tanto del lado de la oferta como del de la demanda.

Del lado de la oferta esos factores son la desinflación (la media anual del deflactor del PIB de la UE en 1987-89 fue del 4,6%, la más baja desde 1968), la moderación salarial (el porcentaje de salarios sobre la renta nacional fue descendiendo de 1981 a 1989, bajando 5,7% en ese período) y el porcentaje de beneficios (el índice de los mismos, con base 100 para 1961-73, subió de 76 en 1985 a 92 en 1989).

Del lado de la demanda los factores fueron los beneficios inesperados y repentinos causados por la caída del precio del petróleo y del dólar durante 1986 y por la subida de precio de los activos; el estímulo de los gastos de consumo debido a reformas tributarias en varios países; y el aumento de la inversión desde 1987 debido al anuncio de la instauración del mercado único en 1993; el consumo privado aumentó un 4% en 1986 y la inversión se aceleró en 1987-89.

2.3. Dos puntos negros: inflación y déficit público.

A posteriori es fácil detectar que la recuperación de 1986-87 adoleció de dos claras deficiencias que afectaron a la inflación y a las finanzas públicas.

Nos referiremos primero a la inflación. A fines de 1989 se registró una aceleración de la misma en cada uno de los países miembros, que hizo que la media del deflactor de consumo en la UE subiera de 3,8% en 1988 a 4,9% en 1989. Esta aceleración coincidió sustancialmente con picos en el porcentaje de utilización de las instalaciones industriales, sobre todo en 1989. Pronto

fue seguida por una aceleración del aumento de los salarios nominales, que pasó de un 5,8% anual en 1988 y 89 a un 7,5% en 1990 y 91.

Que la inflación aumente cuando aún hay mucho paro en muchos países es algo preocupante, ya sugiere que en Europa las presiones inflacionarias empiezan tan pronto como el crecimiento económico excede del nivel necesario para estabilizar el paro⁽¹⁾. Como las autoridades monetarias eran conscientes de ello tomaron medidas restrictivas en 1989: los tipos de interés nominales a corto plazo aumentaron en todos los países de la Europa de los 12, en una media del 2,4%; los tipos reales a corto aumentaron en 10 países, en una media del 1,7%. Los tipos reales a corto permanecen anormalmente altos en Europa hasta la fecha, con una media de 5,8% en los cuatro años 1988-92. (Trataremos de las consecuencias de esos tipos altos en la Sección 3).

Respecto a la evolución de los salarios, todo el mundo está de acuerdo en que existe un desajuste entre la demanda y la oferta de trabajo. Trataremos largamente de este problema en la Sección 4. Aquí sólo expondremos tentativamente la siguiente observación especulativa: en el período 1987-90, con el PIB aumentando en un 3,4% [anual] y el empleo en un 1,4, el margen de ganancia de la productividad era pues de un 2%. Dicho margen fue esencialmente destinado a aumentos de los salarios reales medidos estadísticamente (compensación real por persona empleada) que ascendieron sucesivamente a 1,8, 1,9, 0,9 y 2,8% en esos cuatro años, y a un 1,8% en 1991, para cambiar de signo y descender en 1992. Se ha constatado, en particular en los Informes anuales de la CE a mediados de los años 80, que *los acuerdos salariales que implican salarios de base reales más o menos sin cambio resultan de hecho en un aumento medido estadísticamente de los salarios reales de entre 1 y 2%*, a consecuencia del "wage drift" [aumento inherente al sistema] derivado de los aumentos salariales por antigüedad, por ascensos, por participación e los beneficios, por aumentos a nivel fábrica por encima del nivel negociado, etc. Aunque la cifra del 2% es difícil de verificar, en general no se duda de la existencia de un "wage drift". Dados la tendencia creciente de la parte del PIB destinada a salarios, la estabilidad de los salarios reales en algunos sectores especialmente en el sector público, y el aumento cíclico del porcentaje de beneficios, no debemos sorprendernos de que los acuerdos salariales negociados en 1989 supusieran algún aumento de los salarios reales, que medido estadísticamente excedió ligeramente del porcentaje de aumento de la productividad.

La segunda deficiencia que hemos detectado se refiere a las finanzas públicas. Aquí lo de veras preocupante es que el crecimiento más rápido de los años 1987-90 no las mejoró de modo apreciable. Los déficit públicos netos (recurso al mercado de capitales del sector público) fueron del 4% del PIB de la Europa de los 12 en 1987 y en 1990; en esos años la ratio deuda/PIB sólo bajó ligeramente, de 60,6% a 59%. No hay que sorprenderse pues de que, cuando el ritmo de crecimiento bajó en 1991, la existencia de estabilizadores automáticos y los continuados altos tipos de interés resultasen en déficit crecientes (4,6% en 1991, 5,3% en 1992, y probablemente 6% o más en 1993) y en una ratio deuda/PIB creciente (63% en 1992, y se estima que subirá hasta 68% o más en 1993). Corregidos para tener en cuenta la inflación, los déficit públicos subieron del 1% en 1987-90 a 1,4% en 1991, a 2,5% en 1992 y probablemente excederán del 3,5% en 1993.

(1) Este serio problema estructural ya fue señalado por J. Drèze y C. Bean en las conclusiones que sacaron de las investigaciones empíricas sobre el Programa Europeo sobre el Paro (MIT Press, 1989) que cubrían dos o tres décadas hasta 1986. Para ser más precisos, esas conclusiones muestran que en Europa, al revés que en EE.UU., *los salarios reales absorben muy rápidamente los aumentos de la productividad* reflejados en los datos estadísticos, lo cual hace que la economía europea sea más propensa a la inflación que la americana, y conduce a una sustitución demasiado rápida de trabajo por capital (estimulada también por el coste relativamente alto del trabajo no especializado). Parece que ese diagnóstico continúa siendo aplicable hoy en día.

Por supuesto no hay que sorprenderse de la fuerza de los estabilizadores automáticos en unas economías como las de los 12 en las que los ingresos públicos ascienden al 45% del PIB. Pero está justificado que lamentemos a posteriori que la aceleración del crecimiento en aquellos años no fuese acompañada por una disminución de la deuda y por una mejora en el equilibrio del presupuesto.⁽²⁾

2.4. Perspectivas a medio plazo.

El resultado de esta evolución fue que las economías europeas entraron en recesión a mediados de 1990 con una combinación de al menos tres circunstancias desfavorables: una inflación importante, unas políticas monetarias restrictivas y unos déficit crecientes.

Esto no equivale a firmar que esa tres circunstancias expliquen plenamente la recesión, algo aún sin probar hasta la fecha⁽³⁾. Pero justifican en gran parte el pesimismo de las autoridades económicas y de sus consejeros.

El Informe Económico Anual de la UE para 1993 pronostica un crecimiento del PIB para 1993 de menos del 1%, con una baja del empleo y una subida del paro similares. Más importante es quizá el pronóstico a medio plazo: "Estimaciones del crecimiento potencial son siempre difíciles de hacer, pero parece claro que sin una ruptura significativa de las presentes tendencias sólo puede esperarse que la economía comunitaria vuelva gradualmente a porcentajes de crecimiento de entre 2 y 2,5%, porcentajes que apenas sirven para que el paro no aumente y no ofrecen ninguna perspectiva para que disminuya sensiblemente a medio plazo: incluso si en 1995-96 el crecimiento volviera a subir a alrededor de un 3%, como sugieren algunos pronósticos, el paro continuaría siendo muy elevado, entre el 10 y el 11%."

Este pronóstico a medio plazo es muy semejante al publicado en la primavera de 1993 por el CEPII (*Economie mondiale 1990-2000: L'Imperatif de la croissance*). Preveía un crecimiento anual medio del 2,7% en la Europa de los 12 en los años 1993-97, con lo que el paro continuaría más o menos al mismo nivel al fin que al principio de dicho período. Los autores explicaban que la baja en los tipos reales de interés iba a ser muy lenta porque el ahorro no iba a aumentar mucho y las políticas monetarias continuarían siendo restrictivas, sobre todo para contrarrestar las presiones inflacionarias derivadas del desequilibrio entre la oferta y la demanda de trabajo. Con tipos reales persistentemente altos uno de los objetivos primordiales de muchas empresas será el rebajar su endeudamiento, y por lo tanto se mostrarán cautas en su política de inversiones. Además la demanda global necesariamente tiene que aumentar lentamente por la necesidad de contener el aumento de la deuda pública y porque no volverá a darse la excepcional conjunción de factores que ocurrió en 1986-89.

(2) Las cifras citadas se refieren a la media de la UE. Ocultan importantes diferencias entre países miembros, en especial respecto a déficit primarios [excluidos los pagos por servicio de la deuda pública] y a deuda. El déficit global sin cambios de la Europa de los 12 en 1987 y 1990 combina una importante consolidación presupuestaria [reducción del déficit] en Irlanda (el déficit bajó del 8,9 al 2,5%, la ratio deuda/PIB del 121 al 102%) una consolidación menos importante en Bélgica (el déficit bajó del 7,5 al 5,7% y la ratio deuda/PIB del 131 al 128%) y en Portugal (el déficit bajó del 6,8 al 5,5% y la ratio deuda/PIB del 73 al 68%), de ningún cambio en otros países miembros, y de un empeoramiento de la situación en Italia (aunque el déficit continuó en un 11% la ratio deuda/PIB aumentó del 90 al 98%) y en Grecia (el déficit subió del 11,6 al 18,6% la ratio deuda/PIB del 72 al 95%).

(3) En EE.UU., que entró en recesión al mismo tiempo que Europa, recientes investigaciones atribuyen un papel decisivo al "shock [impacto brutal y repentino] de consumo", que a su vez está por explicar; ver O. Blanchard y R. Hall en "1993 Papers and Proceedings of the American Economic Association". En Europa el crecimiento del consumo y en especial de la inversión se desaceleró fuertemente en 1990 y 91.

La perspectiva de un paro superior al 10% en la Europa de los 12 durante los próximos cinco años es nuestra gran preocupación. Estamos tratando de formular medidas que aceleren la vuelta a un crecimiento del orden del 3,5%, sostenible a medio plazo.

Para lograr este objetivo debemos recordar lo ocurrido durante la prosperidad de 1987-90. En primer lugar hay que hacer todos los esfuerzos posibles para evitar tensiones inflacionarias. Nos ocupamos de la moderación salarial en la Sección 8. Por otra parte es necesario que la vuelta a un mayor crecimiento se ve acompañada por una consolidación genuina de los presupuestos públicos [reducción de los déficit] que vaya más allá de la baja en la intervención de los estabilizadores automáticos. Nos ocupamos de ello en la Sección 7. Antes de hacerlo reexaminamos brevemente el "mix" de políticas en la Sección 3 y presentamos en las Secciones 4 y 5 dos propuestas para reforzar progresivamente la oferta y la demanda en las economías europeas en los años próximos.

3. POLITICA MACROECONOMICA A CORTO PLAZO.

3.1. Una posición fiscal razonable.

El presente aumento de los déficit presupuestarios debido a la acción de los estabilizadores automáticos está haciendo que las economías europeas se alejen cada vez más del límite máximo de 13% fijado en el tratado de Maastricht, que sólo respetan hoy [recordemos que este papel se publicó en Julio de 1993] Dinamarca, Irlanda y Luxemburgo. La mayoría de los países reconocen de modo implícito que no se puede evaluar el porcentaje de déficit sin referirse a las condiciones económicas respectivas. Mientras que exigir un déficit máximo del 3% en pleno empleo es una norma acertada, el intentar aplicar ese límite durante una recesión sólo serviría para agravarla. Es natural que muchas economías europeas, es decir las no afectadas por una deuda excesiva, traten de conseguir una *posición fiscal sin cambio*, sin intentar aplicar una política más restrictiva y sin acudir a un estímulo presupuestario discrecional para salir de la recesión.

Por eso apoyamos la posición fiscal a corto plazo hoy predominante, pero al mismo tiempo hacemos hincapié (en la Sección 7) en la necesidad de activar en seguida medidas estructurales encaminadas a conseguir un Estado Providencia con menos funcionarios y más eficiente, para conseguir de ese modo una consolidación presupuestaria estructural a medio plazo. Por otra parte propugnamos un estímulo monetario mediante una fuerte baja de los tipos de interés nominales a corto plazo, y proponemos como nivel de referencia *tipos a corto iguales a cero*.

3.2. Deflación de deuda.

La presente recesión tiene aspectos semejantes a la "deflación de deuda" estudiada por Irving Fisher durante la Gran Depresión de los años 30. Los actuales [altos] tipos de interés reales predominantes desde hace años, obligan a los hombres de negocios a considerarlos como algo más permanente de lo que antes creían. Por ello estiman que las deudas tienen un coste elevado, que sólo puede cubrirse con porcentajes de beneficio considerablemente altos, más altos de lo que razonablemente puede esperarse. La ratio deuda/capital a alcanzar debe pues ser baja, en muchas empresas más baja que la existente, lo que obliga a interrumpir los programas de inversión e impide contratar más trabajadores.

Una tal situación afecta desde hace una década a un buen número de empresas no financieras y de familias, con sólo una interrupción temporal al final de los años 80, cuando las perspectivas

parecían brillantes. Idéntica situación puede hoy afectar aún más a las instituciones financieras, que hasta los últimos años estaban protegidas contra ese peligro gracias a fuertes subidas de precio de su capital; su reacción normal es disminuir su oferta de crédito, lo que contribuye a mantener altos los tipos de interés y a racionar el crédito más estrechamente. Esta situación general explica en parte el gran número de reestructuraciones de empresas privadas, muchas de ellos implicando una contracción de la actividad y una fuerte reducción del personal empleado.

3.3. ¿Por qué están tan altos los tipos de interés reales?

Explicar porqué los tipos de interés reales están tan altos desde hace tanto tiempo no es tarea fácil. La opinión general es que los determinantes fundamentales de los tipos a largo son la demanda y la oferta del mercado. Pero el fenómeno no se comprende del todo; en particular es discutible el explicar los altos tipos a largo en términos de oferta (ahorro) y demanda (inversión) cuando al mismo tiempo hay recursos productivos aún sin usar. Esencialmente *la fuerte demanda de fondos derivada de los déficit públicos y el bajo nivel de ahorro familiar se consideran responsables de que los tipos estén altos*, lo cual desanima la inversión privada. La mayoría de los analistas creen que una baja en los tipos reales a largo sólo puede ser lenta y limitada, asociada con la reestructuración [la reducción del déficit] a medio plazo de las actividades gubernamentales. También se ha observado en el pasado una significativa correlación negativa entre tipos de inflación y tipos de interés. Algunos la interpretan como una ilusión monetaria, otros como consecuencia de que las expectativas de inflación a largo plazo cambian muy lentamente. Aunque tal correlación acaba por desaparecer contribuye a que el descenso de los tipos de interés sea lento y gradual.

A estas observaciones generales habría que añadir que los tipos a largo reales no son especialmente altos en Alemania, EE.UU. y Japón; ver cuadro núm. 1. En el resto de los países europeos los tipos a largo reales en moneda local (es decir los nominales ajustados con la inflación corriente) son más o menos el doble de altos que en esos tres países. Esos diferenciales no pueden explicarse por el riesgo de falta de pago; en realidad los premios por ese riesgo vienen ya reflejados en los diferenciales de rendimiento calculados en una moneda común, que son mucho más estrechos, del orden de un 1%. Hay también que tomar nota de que esos altos tipos reales a largo se dan tanto en los países miembros del Sistema Monetario Europeo (SME) como en los que no lo son [desde que el 2 de Agosto el margen de fluctuación de las monedas del SME se amplió hasta un 15% hacia arriba y hacia abajo, esta observación ha dejado de tener relevancia]. El sistema de tipos de cambio no parece pues que influya mucho en la determinación de los tipos reales a largo.

CUADRO NUM. 1

TIPOS REALES DE INTERES A LARGO PLAZO

(30 Junio 1993)

Bélgica	4,4
Francia	4,0
Alemania	2,1
Italia	5,8
Reino Unido	4,0
EE.UU	2,8
Japón	3,3

Fuente: IMF, World Economic Outlook, Mayo 1993: Previsiones de inflación para 1993.

J.P. Morgan, Global Markets, Julio 1993: Rendimientos de los bonos a largo plazo.

Respecto a los tipos a corto, el juzgarlos es mucho más fácil, ya que están bien controlados por la autoridad monetaria respectiva. Los tipos altos existentes hace 10 años eran consecuencia directa de políticas desinflacionarias. Los altos tipos alemanes en 1992 reflejaban la política del Bundesbank que se consideraba obligado por su carta fundacional a compensar con una política monetaria restrictiva la política fiscal permisiva del gobierno al tiempo de la reunificación y estaba preocupado por el crecimiento excesivo de los agregados monetarios. Para mantener las paridades los demás miembros del SME tuvieron que imponer también tipos altos; eso explica la curva de rendimiento invertida que se dio en sólo esos países. Por otra parte Italia y Gran Bretaña volvieron a una curva de rendimiento normal en cuanto se salieron del SME; pero los tipos a corto son todavía demasiado altos dada la presente situación de la economía. (Ver cuadro núm. 2).

CUADRO NUM. 2

DIFERENCIA ENTRE EL RENDIMIENTO DE EURODEPOSITOS A TRES MESES Y EL DE BONOS A 10 AÑOS
(30 Junio 1993)

Países del SME	
Bélgica	+0,4
Francia	+0,2
Alemania	+0,8
Países Bajos	+0,1
España	+0,5
Países no pertenecientes al SME	
Italia	-1,9
Japón	-1,2
Reino Unido	-1,8
EE.UU.	-2,6

Fuente: J.P. Morgan, Global Markets, julio 1993.

3.4. Argumentos en favor de tipos a corto más bajos.

Si bien la política del Bundesbank era lógica en el contexto de hace tres años hoy parece que debe ser revisada a fondo. La depresión en Alemania es por lo menos tan fuerte como en los países circunvecinos. El gobierno alemán ha adoptado un nuevo programa fiscal. En una tal situación el crecimiento monetario no debería causar inflación. Además las presentes divergencias entre los países europeos y las turbulencias consiguientes en los tipos de cambio flotantes son muy dañino para el futuro, tanto política como económicamente. *Ahora se podría fijar como objetivo un tipo real a corto igual a cero.*

Desde luego no hay que sobreestimar el impacto de tipos a corto más bajos sobre la actividad económica y el empleo. Sin embargo ese impacto no es despreciable ni mucho menos. Las empresas financian una parte sustancial de sus operaciones con créditos a corto plazo, con lo que el coste de su deuda depende de cambios en los tipos a corto. Además tipos a corto altos inclinan a dejar para más adelante inversiones físicas tanto en planta y en equipo como en viviendas. Directa o indirectamente los tipos aplicados a un buen número de préstamos a largo plazo dependen de los tipos a corto.

Además unos tipos a corto bajos ayudarán a que las empresas europeas sean más competitivas en precio porque harán bajar el tipo de cambio de nuestras monedas, al menos si otros factores no intervienen. Teniendo en cuenta el papel fundamental de la competitividad para

nuestro comercio, y la reorientación de las corrientes comerciales que seguirá a la transición de las economías del Este de Europa, es difícil sobreestimar este factor.

Finalmente unos tipos a corto más bajos ayudarán a aliviar la carga del servicio de la deuda que pesa sobre los gobiernos, especialmente aquellos que, como Italia, tienen una deuda importante a corto plazo.

De todos modos habría que implementar con gran cuidado el estímulo expansionario para que influyese favorablemente en las expectativas. Es necesario que la opinión pública tenga confianza en la capacidad de los gobiernos para contrarrestar la recesión sin caer en la inflación y sin causar serios problemas para el futuro. *Lo que se gane gracias a tipos bajos a corto no debe perderse a causa de tipos altos a largo.* Si las expectativas no cambian la baja en los tipos a corto acabará extendiéndose a los tipos a largo. Pero esto no ocurrirá si *los operadores en los mercados financieros creen que esa política es un error y que por ello pronto los tipos a corto serán muy altos.* Por eso es preciso que la política de las autoridades monetarias no sea considerada como demasiado permisiva; es necesario también acometer simultáneamente reformas estructurales presupuestarias (examinadas en la Sección 7).

4. MEDIDAS PARA AYUDAR A LOS TRABAJADORES NO CUALIFICADOS EN PARO.

4.1. Desequilibrio entre cualificados y no cualificados.

Cuando un alto porcentaje de paro persiste durante largo tiempo un aspecto atrae la atención: *el alto nivel de paro afecta sobre todo a los trabajadores no cualificados.* En principio esto podría ser simplemente el resultado de la sustitución en los procesos productivos de trabajadores no cualificados por cualificados (el llamado "staircase of trickledown phenomenon", [la trasmisión escalonada de la especialización a calidades inferiores de trabajadores]). Esta explicación parece justificada en una perspectiva cíclica. Pero parece que cada vez hay más pruebas de la existencia de un fenómeno adicional y más estructural, en concreto *una tendencia en la composición de la demanda de trabajo en lo que respecta a la especialización*, lo que significa que, dado un esquema determinado de salarios y de diferencias entre los mismos según el grado de especialización, la demanda de trabajo no especializado sobre el total tiende a ser cada vez menor. Aunque las pruebas estadísticas de esta afirmación son fragmentarias un número de fuentes independientes examinadas en el apéndice se inclinan en favor de la misma. Al mismo tiempo el *coste relativo de los no cualificados respecto a los cualificados (quizá incluso no muy cualificados) parece que continúa estable o incluso aumenta en la mayoría de los países europeos*, al revés de lo que ocurre en EE.UU. (ver también el apéndice).

Hasta cierto punto la baja en la calificación de la oferta de trabajo tiene como consecuencia una mayor flexibilidad salarial. Un trabajador que no encuentra trabajo a su nivel de especialización y que acepta un empleo menos atractivo o peor pagado o ambas cosas, de hecho ha aceptado una baja de su salario. De ese modo su salario se ha hecho flexible. Podemos pues concluir que *el persistente desequilibrio en el mercado de trabajo se concentra en el mercado de trabajo no especializado*, al que deben dirigirse las medidas de corrección, entre ellas educación y adiestramiento, aunque creemos que los precios relativos deben constituir una parte esencial de las mismas.

4.2. Diferencia entre el coste social y el privado del trabajo.

El problema de movilizar los recursos de mano de obra no especializada y en paro para cubrir necesidades aún sin cubrir está relacionado con la *enorme diferencia entre el coste para el empresario de los nuevos trabajadores contratados y el coste real de oportunidad de los mismos*. Es preciso comprender claramente la naturaleza y amplitud de esa distorsión. En principio viene medida por la diferencia entre el coste privado del trabajo y su coste de oportunidad. En tiempos de pleno empleo el coste de oportunidad del trabajo para una empresa es igual a la productividad del trabajo en las otras empresas y no existe una diferencia que cause distorsión. Cuando no se da pleno empleo el coste de oportunidad de un trabajador no especializado es simplemente el de poner a trabajar a un parado (un coste que incluso pudiera ser negativo si algunos parados pudiesen estar empleados sin que aumentasen sus ingresos netos). Para otras categorías de trabajadores la situación es más complicada. En algunas categorías sus miembros tienen puestos de trabajo a su nivel de especialización, de modo que se aplica la regla referente al pleno empleo antedicha. Las otras categorías incluyen trabajadores empleados en puestos por debajo de su nivel de especialización, de modo que su coste de oportunidad debe evaluarse como igual al del puesto de trabajo de menor especialización ocupado por trabajadores de esa categoría⁽⁴⁾.

Una tal evaluación es complicada de hacer, y de acuerdo con el modo de pensar del "ajuste aproximado" a que nos hemos referido más arriba, sólo deberíamos tratar de corregir las distorsiones más flagrantes, en concreto las que se refieren a trabajadores no cualificados.

Una medida aproximada de la diferencia [entre el coste social y el privado del trabajo] viene dada por el porcentaje representado por las contribuciones a la Seguridad social, más el impuesto sobre la renta, y posiblemente también más el subsidio de paro (o una parte del mismo, para reflejar el hecho de que sólo una parte de los nuevos empleos -generalmente la mitad- se cubren con parados), en el coste privado del trabajo. El cuadro núm. 3 nos da una idea del porcentaje representado por la seguridad social y el impuesto sobre la renta en el coste del trabajo con una retribución media, una porcentaje que en Europa asciende a entre el 30 y el 50% (es bien sabido que en EE.UU. y en Japón es mucho menor). Para poder añadir la mitad del subsidio de paro tenemos que conocer la "ratio de sustitución" de cada país, que no es fácil de evaluar con precisión. En el cuadro núm. 3 hemos añadido una columna basada en una ratio neta de sustitución del 40%⁽⁵⁾. La diferencia es pues de entre 43 y 59%, aunque hay que tener presente que estos cálculos no tienen en cuenta las importantes diferencias que existen entre las ratio de sustitución de los diferentes países.

La diferencia entre el coste social y el privado del trabajo es la causa de una ineficiencia importante en tiempos de infraempleo: ¡significa que el coste más importante para el buen funcionamiento de la economía está distorsionado por un factor de alrededor del 40%!

Un cálculo más refinado reconocería que cuando un parado encuentra empleo obtiene derecho a beneficios sociales adicionales (pensiones, etc.) de modo que sólo una fracción de las

⁽⁴⁾ Más concretamente, si en una empresa un contable está empleado como mecanógrafo, y un mecanógrafo profesional como trabajador sin especialización, el coste de oportunidad del contable es igual al coste de oportunidad de los trabajadores no especializados.

⁽⁵⁾ Si el porcentaje de la seguridad social más el impuesto sobre la renta es "s" y la ratio de sustitución es "r", el cálculo de la diferencia, incluyendo el subsidio de paro, es "s" más la mitad del subsidio, "r(1-s)", es decir:

$$(1-r/2)s + r/2 = s + (1-s)r/2$$

contribuciones a la seguridad social debería deducirse del coste privado del trabajo. Según un cálculo aproximado y tosco, si los perceptores del salario mínimo ingresan más o menos lo mismo que los parados, sólo debería deducirse la contribución a la Seguridad Social aplicable al salario mínimo.

CUADRO NUM. 3

CONTRIBUCIONES A LA SEGURIDAD SOCIAL E IMPUESTO SOBRE LA RENTA SOBRE LOS INGRESOS MEDIOS DE TRABAJADORES MANUALES					
	Tipos de Seguridad Social		Tipo medio de Impues- to sobre la Renta	Diferencia en % de coste privado	80% de la diferencia más el 20% ^(*)
	Empresario	Empleado			
Bélgica	41,9	12,1	11,6	46,2	57,0
Dinamarca	0,0	2,5	36,0	38,5	50,8
Francia	43,8	17,1	1,0	43,1	54,5
Alemania	18,2	18,2	8,7	38,1	50,5
Irlanda	12,2	7,8	16,4	32,4	45,9
Italia	50,1	9,0	14,2	48,9	58,1
Países Bajos	10,8	10,7	32,5	48,4	59,0
Portugal	24,5	11,0	0,9	29,2	43,4
Reino Unido	10,4	7,6	15,5	30,3	44,2
Media no ponderada	23,5	10,7	15,2	39,5	51,6
EE.UU	7,7	7,7	11,3	24,8	39,8
Japón	7,6	7,0	2,4	15,8	32,6

Fuente: OECDE, Economic Perspectives, enero 1993.

(*) Calculado por los autores según la fórmula de la nota 6 sobre la base de una *ratio* de sustitución del 40 por 100.

En pura teoría sería deseable igualar los costes privados con los sociales en todos los niveles de salario. Esto exigiría que los costes privados permaneciesen sin cambios en las categorías de especialización con pleno empleo. Si estimamos que dichas categorías son las de los trabajadores con salarios más altos, deberíamos optar por contribuciones a la seguridad social con una tarifa progresiva. Un modo aproximado de conseguirlo sería la *exención total de los trabajadores con salario mínimo* e ir reduciendo linealmente la exención según van subiendo los salarios hasta que desapareciese al nivel del doble del salario mínimo.

4.3. Propuesta para reducir el coste privado del trabajo no especializado.

Nuestra propuesta de "ajuste aproximado" consiste en eximir totalmente los salarios mínimos de las contribuciones de los empresarios a la Seguridad Social. Esta propuesta puede implementarse de dos maneras. Si se opta por una *exención uniforme* las contribuciones empresariales a la Seguridad Social sólo se recaudan sobre la parte de los salarios que exceda del salario mínimo. Según una opción más sofisticada y también más barata la exención sería *degresiva e iría decreciendo linealmente hasta llegar a cero para salarios iguales al doble del mínimo*⁽⁶⁾. En ambos casos habría que dedicar recursos sustitutivos a la Seguridad Social.

(6) Así si el salario mínimo es ahora 100 y la contribución empresarial a la Seguridad Social correspondiente es 40, ésta sería cero para un salario de 100 o inferior, 8 para un salario de 110, 16 para uno de 120, 80 para uno de 200, 84 para uno de 210... Así el tipo marginal es cero hasta un salario de 100, 80% para uno entre 100 y 200, y 40% a partir de 200. El tipo medio aumenta desde cero para un salario de 100 al 40% para uno de 200 ó más.

El concepto de salario mínimo varía de un país a otro. En Francia existe una definición oficial, el SMIC. En general le definimos como *el salario contractual más bajo de un joven recién contratado*.

Una ventaja particular y específica de esta medida consiste en que reduce el coste privado de emplear trabajadores no cualificados, relativo al de emplear cualificados. Dicha reducción parece necesaria para contrarrestar de algún modo los cambios de la demanda de trabajo con respecto a la especialización. Al reducir notablemente el coste privado de emplear trabajadores no cualificados, la medida volvería a hacer atractivos un número de puestos de trabajo con salarios bajos que han desaparecido enteramente en Europa Occidental, pero no en EE.UU. (los ejemplos más citados son porteros, botones de hotel, ayudantes de aparcamientos, lavacoches, los chicos que ayudan a meter la compra en bolsas en los supermercados, etc.) Esperemos que esta medida ayude a hacer más lenta la presente sustitución de trabajo no especializado por capital, que supone un despilfarro de recursos.

Discutiremos brevemente tres aspectos de esta propuesta: su coste y financiación; su impacto potencial; y su posible efecto de rebajar el salario mínimo.

4.4. Coste y financiación.

Como puede verse en el cuadro núm. 3 la dimensión financiera de nuestra propuesta varía mucho de país a país. Su coste, en términos de los ingresos que la Seguridad Social dejaría de percibir, sería nulo en Dinamarca, pequeño en el Reino Unido y en Irlanda, y el más alto en Italia; Francia y Bélgica.

Como propuestas similares han sido estudiadas en Francia y en Bélgica, existen estimaciones de costes en esos dos países. Apuntan a un coste total de alrededor del 3,5% del PIB en Francia y del 4,5 en Bélgica⁽⁷⁾, una cifra impresionante.

Para considerar esas cifras en su perspectiva debida presentamos en el cuadro núm. 4 una vista general de los ingresos públicos por impuestos en los países de la UE. En Francia y Bélgica, cuyas contribuciones a la Seguridad Social son las más altas de todas, la propuesta "uniforme" que hemos expuesto ante supone reducir los ingresos por Seguridad Social en una quinta parte y aumentar los ingresos por otros impuestos entre el 13 y el 14% (4,5% sobre un 31,4% en Bélgica, 3,5% sobre un 27,2% en Francia). Hacerlo no es imposible, pero tampoco es fácil... Respecto a otros países esas cifras no serían tan altas, pero aun así serían importantes. Ciertos cálculos aproximados sugieren que oscilarían alrededor de un quinto del total de las contribuciones a la Seguridad Social, es decir una media del 3,2% del PIB y un 11% de los ingresos tributarios otros que los de la Seguridad Social.

Según la alternativa "degresiva" expuesta más arriba el coste sería considerablemente menor. Así, si el salario mínimo fuese igual a la mediana de los salarios, el coste de la exención degresiva

(7) Ver "L'Economie française en perspective", Commissariat Général du Plan, Ed. La Découverte, París 1993; y "Marché du Travail et Financement de la Sécurité Sociale", Bureau du Plan, Bruselas 1993.

sería del orden de 3/8 del coste de la exención uniforme, es decir el 1,2% del PIB como media en la Europa de los 12. Un examen a la ligera de los datos para Bélgica apoya estas cifras⁽⁸⁾.

CUADRO NUM. 4

INGRESOS GENERALES DEL GOBIERNO					
	Impuestos Indirectos	Impuestos Directos	Seguridad Social	Otros	Total
Bélgica	12,6	16,5	18,1	2,3	49,5
Dinamarca	17,2	29,9	2,7	6,5	56,3
Francia	14,4	8,8	21,2	4,0	48,4
Alemania	13,0	12,1	18,6	3,7	47,4
Grecia	19,0	6,8	11,2	2,5	39,5
Irlanda	16,7	15,5	5,8	2,6	40,6
Italia	11,0	14,7	15,0	3,0	43,7
Luxemburgo	14,6	15,7	13,9	4,8	49,0
Países Bajos	13,0	15,9	18,4	4,9	52,2
Portugal	16,0	10,5	11,3	3,9	41,7
España	11,6	12,0	13,6	4,6	41,8
Reino Unido	15,6	12,1	6,2	2,4	36,3
Euro 12	13,4	12,5	15,6	3,6	45,1

Fuente: Commission of the European Communities, Tables on Public Finance, junio 1993.

Los costes que estamos examinando son costes brutos. Por supuesto lo que de veras importa son los costes netos, es decir después de descontar las ganancias para el presupuesto derivadas de un aumento del empleo [menos gastos por subsidio de paro y más ingresos por contribución sobre la renta, IVA, seguridad social, etc]. El efecto final sobre el empleo depende también de la naturaleza de las medidas que se tomen para conseguir ingresos presupuestarios sustitutivos. Más adelante exponemos algunas cifras al respecto.

El cuadro núm. 4 muestra también que la estructura del sistema tributario varía sustancialmente según el país, lo que hace pensar que las fuentes de recursos sustitutivos variarían también. En la mayoría de los casos podría acudir a varias fuentes, no a una sola. No es preciso que haya uniformidad a este respecto. Por supuesto cada país debe acudir preferentemente a las fuentes que sean menos perjudiciales para el empleo o tengan otros atractivos. (Por ejemplo en Francia la propuesta de eximir de las contribuciones a la Seguridad Social los primeros mil francos de todos los salarios fue acompañada de la propuesta de elevar un impuesto sobre la renta, el CSG.)

Es probable que algunos países decidan elevar los tipos del IVA. Dada la media comunitaria de 13,4% para los impuestos indirectos, el aumento de los tipos para poder implementar nuestra propuesta sería del orden del 24% para la exención uniforme, y del 9% para la degresiva. Así si

(8) Utilizando los datos para 1990 de salarios y sueldos de trabajadores a jornada entera en el sector privado belga, hemos conseguido los resultados siguientes:

- Si el salario mínimo se define como igual a la mediana de los salarios, la exención degresiva sobre el salario mínimo (30.000 francos belgas al mes en 1990) que iría bajando hasta llegar a cero en la mediana, supondría el 18% de lo que costaría la exención uniforme.

- Si el salario mínimo se define (mejor) como igual a la mitad de la media de los salarios (36.000 Fr.b. al mes en 1990) el coste de la exención degresiva sería el 36,6% del de la uniforme.

el tipo del IVA fuese un 20% habría que aumentarlo hasta más o menos un 24,8% si se opta por la exención uniforme o hasta más o menos un 9% si se opta por la degresiva. Queda por ver si un tal aumento debería implementarse de modo coordinado por todos los países miembros. Un impuesto ecológico sobre las emisiones de anhídrido carbónico (CO₂) a nivel comunitario se está discutiendo ahora. Podría utilizarse como un recurso sustitutivo. Como media cubriría aproximadamente el coste de la exención progresiva.

4.5. Impacto potencial.

En Dinamarca no hay contribuciones a la Seguridad Social [que se financia sobre todo con un IVA muy alto, el 25%], pero aun así el porcentaje de parados esta cerca de la media de la UE. No parece pues justificado el afirmar que nuestra propuesta vaya a hacer milagros, por muy lógica que parezca.

En Francia y en Bélgica se han realizado simulaciones econométricas para calcular el impacto potencial de nuestras propuestas⁽⁹⁾. Los recursos sustitutivos provienen de impuestos directos en Francia e indirectos en Bélgica. En ambos casos se han usado también modelos alternativos, que a veces arrojan resultados muy diferentes.

Estos estudios sólo dan indicaciones muy poco exactas, en especial por dos razones. En primer lugar los modelos econométricos existentes no distinguen entre una reducción de las contribuciones a la Seguridad Social realizada mediante la exención sugerida en este papel, y una reducción proporcional aplicada uniformemente a todos los niveles de salarios. Esta falta de detalle hace que ignoren enteramente las modificaciones inducidas del coste relativo del trabajo no especializado comparado con el del especializado⁽¹⁰⁾. En segundo lugar, los modelos para cada país simulan los efectos de un cambio brusco ["shock"] de política económica en el país en cuestión, suponiendo que en los demás países no varía. Por lo tanto asocian mejoras en la competitividad con reducciones en las contribuciones a la Seguridad Social. Si éstas fuesen simultáneas en varios países esas mejoras no se darían. Por otra parte la demanda exterior aumentaría al aumentar las importaciones en los demás países derivadas de la expansión económica en ellos.

Incluso con estas reservas es de todos modos interesante examinar los datos estadísticos. Aquí examinamos sólo el impacto a medio plazo, después de entre 3 y 5 años. Las simulaciones suponen reducciones de las contribuciones a la Seguridad Social que ascienden a 0,7% del PIB y que por lo tanto deben ser multiplicadas por un factor alrededor de 5 para conjeturar su efecto, habida cuenta de las limitaciones derivadas de suponer que existe linealidad en un tramo de alrededor del 3% del PIB.

(9) Ver las referencias en nota (7).

(10) Respecto al trabajo no especializado la reducción de los costes laborales sería aproximadamente el doble de la media.

Las cifras son:⁽¹¹⁾

Francia:

Reducción de las contribuciones a la Seguridad Social en 0,7% del PIB, compensada en el presupuesto por un aumento en los impuestos directos (CSG).

Impacto sobre el empleo pasados 5 años según el modelo

Mosaïque: + 70.000 = 0,3% de la fuerza de trabajo.

Amadeus: + 250.000 = 1% de la fuerza de trabajo.

Bélgica:

Reducción de las contribuciones a la Seguridad Social compensada en el presupuesto por:

- impuestos indirectos: impacto sobre el empleo pasados 5 años: + 13.000 = 0,3% de la fuerza de trabajo.

- un impuesto ecológico sobre las emisiones de anhídrido carbónico (CO₂): + 27.000 = 0,8% de la fuerza de trabajo.

¿Qué consecuencias se desprenden de esas cifras, incluso tomando en cuenta su evidente imprecisión? Primera: no hay que esperar un milagro. Pero segunda: si nos fiamos de la extrapolación, producirán aumentos apreciables del número de empleados, *sin ningún coste adicional prepupuestario*⁽¹²⁾. No es nada fácil conseguir aumentos del empleo del orden de 1,5 - 2% a 4 - 5% y no se debería renunciar a ellos porque exijan cambios en las fuentes de ingresos públicos del orden del 3% - 4% del PIB. Una tercera conclusión es que el estímulo del empleo mediante cambios en los precios relativos sólo se deja sentir a medio plazo. Sus efectos se van acumulando más o menos linealmente a lo largo del tiempo. Por ello dichas medidas tienen sentido en una situación como la actual en la que un paro excesivo va a continuar durante algunos años.

4.6. El salario mínimo.

Evidentemente hay un medio alternativo para reducir el coste privado del trabajo no especializado, tanto en términos absolutos como en relativos respecto al del trabajo especializado: bajar los salarios de los no cualificados. El que una tal medida sea aconsejable o no depende del nivel de esos salarios y de consideraciones éticas. Los niveles y la adecuación de esos salarios varían según el país. Tres observaciones pueden hacerse al respecto:

- El bajar los salarios de los no cualificados sólo puede ser un complemento, no un sustituto, de las medidas aquí propuestas. Dada la amplitud del problema con el que todos nos enfrentamos se deberían combinar varias medidas al efecto.

(11) Al mantener inalterables los déficit presupuestarios hasta el fin del período de simulación, estas simulaciones internalizan la ganancia presupuestaria debida al aumento del empleo, y también los efectos indirectos de las medidas adoptadas para recaudar recursos sustitutivos.

(12) (Ver nota 11).

- Hay un límite a lo que puede conseguirse mediante reducciones de salarios. Por el contrario el eximir los salarios más bajos de las contribuciones a la Seguridad Social nos da un margen sustancial, del orden del 20%, por encima de lo que conseguiríamos con rebajas de salarios.

- Dada la necesidad de mantener un margen entre los salarios más bajos y los ingresos sustitutivos [es decir el subsidio de paro], cualquier reducción en el salario mínimo debería implicar una reducción paralela en algunos beneficios sociales, lo que haría más difícil el cambio.

5. PROYECTOS DE INVERSION SELECCIONADOS POR SU CAPACIDAD DE CREAR EMPLEO.

5.1. La lógica de Edimburgo.

Lo que proponemos aquí para los no cualificados contribuiría -si se lleva a efecto- a aumentar el empleo, pero no sería suficiente para volver a un nivel admisible de paro, incluso largo tiempo después del fin de la presente recesión. Como recalcábamos al principio de este papel, un problema de coordinación seguiría estando presente en Europa durante varios años: un despilfarro de recursos humanos coexistiría con necesidades sin satisfacer. Evidentemente el remedio más directo sería emplear esos recursos para cubrir necesidades debidamente identificadas. Mantendremos aquí que eso es posible, y que hay casos en los que el efecto directo puede alcanzarse sin producir efectos opuestos perversos de importancia.

Las medidas que queremos proponer conciernen *inversiones intensivas en trabajo con ganancias sociales adecuadas*. El promover dichas inversiones serviría para movilizar recursos ociosos satisfaciendo así necesidades sin cubrir y al mismo tiempo contribuiría a mantener la demanda global a un nivel adecuado. Las medidas más aptas para conseguir estos dos fines consisten en subvencionar los "inputs" de trabajo y al mismo tiempo mejorar el acceso institucional a su financiación. Dichas medidas están encaminadas a hacer factibles esas inversiones y a aumentar los beneficios privados o locales de las mismas.

Estos principios generales guardan estrecha relación con los que sirven de base a la "Iniciativa para el Crecimiento" definida en Edimburgo y reforzada en Copenhague. El problema básico es que existe una demanda global insuficiente, y al mismo tiempo no parece que se den las circunstancias que harían posible una expansión fiscal. El modo de escaparse de este dilema ha sido identificado correctamente por la Comisión Europea, y consiste en encontrar modos de estimular las inversiones sin acudir demasiado a la financiación a cargo de los presupuestos nacionales. El énfasis en inversiones públicas o sociales es natural en un tiempo en que la existencia de capacidades sin emplear limita las perspectivas inmediatas de la inversión privada (que además ahorraría trabajo). Mantendremos de todos modos que la "Iniciativa de Edimburgo" no es suficientemente ambiciosa y que puede ser ampliada significativamente tanto en su campo de acción como en su cuantía mediante incentivos diseñados estrechamente para aumentar el empleo.

Para sentar las bases de nuestra argumentación empezaremos por examinar la baja en las inversiones públicas y en la construcción desde 1973. Luego mencionaremos las áreas donde la promoción de inversiones parece justificada, y explicaremos porqué la Iniciativa de Edimburgo es demasiado limitada. Por último consideraremos medidas estimuladoras apropiadas.

5.2. Insuficiencias en la inversión pública y en la construcción.

El cuadro núm. 5 recoge los datos sobre inversión pública como porcentaje del PIB en la Europa de los 12 desde 1970. Confirma la conocida observación de que presupuestos restrictivos producen una baja más que proporcional en las inversiones públicas. Para la Europa de los 12 el porcentaje de la inversión pública sobre el PIB ha bajado del 3,9% en 1970-73 al 3,2% en 1974 y al 2,8% a partir de 1985. Esta baja absoluta de un 1,1% implica una baja relativa del 28% sobre la posición en 1970. Es de notar también el hecho de que la inversión pública continuó su tendencia decreciente durante la expansión de 1986-90, mientras que en esa época la inversión privada se recuperó, aumentando del 16,2% del PIB a un 18%.

CUADRO NUM. 5

INVERSION PUBLICA EN PORCENTAJE DEL PIB				
	1970-73	1974-84	1985-93	1992-93
Bélgica	4,8	3,8	1,7	1,5
Dinamarca	4,4	3,3	1,7	1,6
Francia	3,8	3,4	3,3	3,3
Alemania	4,4	3,3	2,4	2,3
Irlanda	4,4	5,1	2,7	2,4
Italia	2,8	3,2	3,3	3,1
Luxemburgo	4,8	6,2	4,6	4,7
Países Bajos	4,4	3,3	2,3	2,2
Portugal	2,5	3,2	3,4	4,0
España	2,7	2,4	4,3	5,0
Reino Unido	4,6	3,0	2,0	2,2
EV 11	3,9	3,2	2,8	2,8

Fuente: European Economy, 54.

Dado el reciente énfasis sobre la contribución de la inversión pública al potencial de crecimiento de la economía, el conseguir que la inversión pública vuelva al nivel de antes de 1974 parece ser un objetivo razonable. Cuantitativamente supondría un esfuerzo anual de inversión del 1% del PIB.

El cuadro núm. 6 recoge los datos sobre la construcción en la Europa de los 12 desde 1970. Muestra que el crecimiento del 3,5% antes de 1974 se hizo negativo (-1,3%) durante la década 1974-84. La evolución durante la expansión de 1986-90 fue dramática, con un crecimiento medio del 4,7%. Pero ahora hemos vuelto a un crecimiento cero o negativo (-0,5%). Sin embargo aún quedan por satisfacer necesidades importantes de renovación urbana y de mejores viviendas para familias con bajos ingresos.

Cuantitativamente el volver a un tipo de crecimiento del 3,5% (igual al crecimiento global del PIB a que aspiramos) en un sector que supone alrededor del 10% del PIB supondría un esfuerzo anual de inversión del 0,4% del PIB.

5.3. Algunas necesidades de inversión concretas.

Por supuesto las necesidades, los proyectos viables y las posibilidades de financiación varían según el país. Pero hay campo abierto para inversiones sociales y públicas en una cuantía capaz

de producir una genuina recuperación. Muchas de esas inversiones no requieren largos períodos de preparación y por ello podrían implementarse bastante antes de que se remedie el alto nivel de paro actual y en el futuro próximo.

i) Hay considerables necesidades sin cubrir en el terreno de la vivienda privada, especialmente en viviendas para familias con pocos ingresos. Esta es también un área donde los proyectos de inversión son relativamente intensivos en trabajo, y donde el trabajo no especializado *puede ser movilizad*o, si se subvencionan debidamente los costes de adiestramiento en el tajo de trabajadores no cualificados. Contratar trabajadores sin especialización puede ser importante para evitar presiones inflacionarias en el coste de la construcción.

CUADRO NUM. 6

	ACTIVIDAD DE LA CONSTRUCCION EN EUROPA					
	Porcentaje del PIB		Tasas anuales de crecimiento medias (a precios constantes)			
	1991	1971-73	1974-85	1986-90	1991-93	1993
Bélgica	11,3	2,4	-2,7	6,9	1,0	-2,8
Dinamarca	8,4	5,1	-4,5	0,6	-2,7	4,5
Francia	8,8	4,9	-1,1	4,7	1,0	0,2
Alemania	12,0	3,9	-0,8	3,2	3,0	0,5
Grecia	10,7	12,6	-3,7	1,9	-2,1	3,0
Irlanda	9,4	8,0	1,3	3,3	1,3	3,0
Italia	10,4	0,5	-1,4	2,0	0,3	-0,7
Luxemburgo	16,6	11,7	-3,1	7,2	5,5	3,3
Países Bajos	11,3	-0,1	-2,0	4,0	-0,9	-0,6
Portugal	13,5			7,4	3,3	2,8
España	15,8	7,3	-1,8	10,9	-0,8	-3,3
Reino Unido	9,2	1,7	-0,7	7,1	-3,8	-1,5
EV 12	10,7	3,5	-1,3	4,7	0,4	-0,5

Fuente: European Economy, 54.

ii) Muchas ciudades europeas necesitan una renovación urbana, reparando barrios en decadencia, transformando en viviendas fábricas paradas, etc. Programas que combinen la renovación urbana con la creación de viviendas baratas son especialmente recomendables. Habría que promocionarlos mediante subsidios al empleo de trabajadores, como sugeriremos más adelante. Hay razones para esperar que esos subsidios serán suficientes para que incluso los inversores privados encuentren atractivas dichas inversiones.

iii) Otra área importante en la que la calidad de vida de los habitantes de la ciudad y de los suburbios puede mejorarse es la del transporte urbano. Además la consideración del medio ambiente aconseja desincentivar el uso del transporte privado y desarrollar el público. También las inversiones en transporte urbano proporcionan a las industrias de defensa y otras semejantes posibilidades de colocar su exceso de producción. Aquí encontramos de nuevo un ejemplo de necesidades sin cubrir coexistiendo con capacidades sin utilizar.

iv) Las inversiones en la "Red de Transporte Intraeuropeo" se refieren a trenes de alta velocidad, autopistas de peaje y telecomunicaciones. En este área la conveniencia de iniciativas a nivel europeo es evidente. Por supuesto hay que tener en cuenta la dimensión precio en

especial para autopistas de peaje. Es necesario fijar un precio conveniente no sólo para atraer inversores privados, sino también para evaluar el valor social de los proyectos en cuestión⁽¹³⁾.

5.4. El paquete de medidas de Edimburgo es insuficiente.

Para promover la recuperación económica en Europa se aprobaron ciertas medidas en Edimburgo el pasado Diciembre, que, según las conclusiones de la presidencia, "podrían suponer una ayuda comunitaria a las inversiones en los sectores público y privado de los países miembros de más de 30 mil millones de ECUs en los próximos años".

Este programa, confirmado en Copenhague en Junio, es similar en sus objetivos y en algunas de sus modalidades al aquí propuesto, pero creemos que no incluye ni mucho menos todo el potencial de actuación. Esos 30 mil millones de ECUs representan aproximadamente el 0,5% del PIB de la Europa de los 12 que debe ser invertido "en los próximos años" (las inversiones acordadas hasta hoy [Julio 1993], incluido Copenhague, representan sólo una parte de ese total). Por supuesto es necesario estudiar y evaluar los datos técnicos pertinentes para poder evaluar el potencial de nuestra propuesta de inversiones en vivienda, renovación y transporte urbanos y Red Transeuropea de Comunicaciones. Pero podemos estar seguros de que su cuantía excedería con mucho de esos 30 mil millones de ECUs.

Si enfocamos la cuestión desde el punto de vista macroeconómico un objetivo obvio sería *contrarrestar la contracción fiscal discrecional que los países miembros deberían decidir cuando acabe la recesión* para reducir así el déficit público y la deuda. Obviamente no podemos precisar ahora su cuantía, pero una contracción de alrededor del 4% a conseguir en 4 años del PIB puede ser una aproximación probable. Eso significaría unos 250 mil millones de ECUs durante esos años. En la sección 2 nos hemos referido a un esfuerzo anual de inversión del 1,4% del PIB, es decir más o menos 80 mil millones de ECUs, o sea 240 mil millones en tres años. Esta cifra prueba que el paquete de Edimburgo es insuficiente y que es necesario ser más ambicioso. Muestra también que nuestra propuesta no causaría tensiones en los mercados de capitales si se efectúan los ajustes presupuestarios precisos. Aun así es preciso tener en cuenta las perspectivas de financiación.

5.5. Subsidios al empleo y su financiación institucional.

El principal incentivo que proponemos para las inversiones antedichas consistiría en subsidios al empleo unidos a un mejor acceso a los mercados de capitales.

La regla básica para los subsidios al empleo es aprobar proyectos específicos y conceder un subsidio proporcional al contenido en trabajo de los mismos. Comparada con subsidios al capital o para rebajar el tipo de interés, nuestra propuesta tiene la ventaja de reducir más la diferencia entre el coste social y el privado del trabajo y de hacer más lenta la sustitución de trabajo por capital, que necesariamente implica despilfarro.

El subvencionar proyectos tras un estudio de cada uno implica gastos administrativos adicionales, pero ese enfoque parece necesario si deseamos concentrarnos en subsidios a proyectos que de otro modo no se hubiesen realizado y que producen mejoras sociales

⁽¹³⁾ El valor social de un proyecto de inversión depende del porcentaje de utilización de las instalaciones, lo que a su vez depende de la política de precios.

adecuadas. Probablemente la eficiencia administrativa de estos estudios podría aumentarse acudiendo a la amplia experiencia del Banco Europeo de Inversiones (BEI), que igualmente podría ayudar respecto a la financiación (ver más adelante).

Además estos costes administrativos tienen un efecto positivo: la posibilidad de acelerar la implementación de proyectos ya aprobados. Así por ejemplo, en el área de renovación urbana es evidentemente posible acelerar la planificación administrativa.

A la vista de lo dicho en la sección 4, un subsidio cubriendo la diferencia entre el coste social y el privado del trabajo no especializado podría ser equivalente a la suma de las contribuciones a la Seguridad Social, más el impuesto sobre la renta y más una parte del subsidio de paro aplicable a ese tipo de trabajo. Parece claro que si un programa de exenciones a las contribuciones a la Seguridad Social se introdujese progresivamente, esa exención podría concederse por anticipado a los proyectos aprobados. Esa anticipación sería una prioridad lógica si las exenciones se fuesen implementando una por una. Por otra parte si esas exenciones ya estuviesen en vigor, los subsidios al empleo en proyectos ya aprobados podrían ser el 50% del subsidio de paro (quizá el 100% cuando se contraten parados debidamente registrados). Quedan muchos detalles por decidir, como los criterios para la aprobación de proyectos, definición de su contenido en trabajo, nivel y modalidades del subsidio, etc. Pero en todo caso la naturaleza y modalidades de los incentivos concedidos deberían ser claras y precisas.

Es evidente que los inversores privados estarán interesados en financiar algunas de esas inversiones subvencionadas, bien directamente (como sería el caso de los bancos) o a través de los mercados de capital. La cuantía de esa financiación privada podría ser muy importante. Pero en el caso de proyectos con largos períodos de amortización como los aquí considerados las imperfecciones del mercado son importantes. Por eso la tarea de financiar una buena parte de los proyectos específicos debe recaer en bancos con experiencia en la financiación del sector público. El Banco Europeo de Inversiones y las instituciones nacionales de crédito a largo plazo como Crédit National, KfW, IMI, etc. parecen capaces de suministrar alrededor de 100 mil millones de ECUs a lo largo de 4 años. En el caso del Banco Europeo de Inversiones un primer paso pudiera ser ampliar sus atribuciones incluyendo la financiación de viviendas privadas y quizá otros capítulos del programa. Cuando el Fondo Europeo de Inversión aprobado en Edimburgo empiece a actuar, y cuando los fondos estructurales comunitarios (fondos social, regional y de cohesión) estén disponibles después de la decisión tomada en Copenhague se abrirán amplias posibilidades de actuación. Si todo esto no basta se podría crear un Fondo Europeo de Crecimiento similar al Fondo Europeo de Inversión pero con una base más amplia y mayor campo de acción; o quizá, y eso sería lo más natural, se podrían ampliar las atribuciones del propio Fondo Europeo de Inversión.

Sin duda queda un largo camino por recorrer antes de poder implementar en la práctica los principios generales que acabamos de enunciar. En primer lugar una etapa de planificación es necesaria. Sin embargo la triste perspectiva de que continúe durante varios años el presente nivel de paro, sin duda alguna inaceptablemente alto, justifica el empezar lo antes posible un programa a medio plazo ambicioso.

6. COMO REDUCIR LAS INCERTIDUMBRES MONETARIAS.⁽¹⁴⁾

La presente recesión empeoró al surgir nuevas dudas sobre la unificación económica de Europa. Desde luego se sabía que una tal unificación no podía realizarse rápidamente, pero desde mediados de los años 80 y hasta 1991 se creía que iba progresando más o menos satisfactoriamente. Pero el año pasado esa evolución se interrumpió a causa de una serie de circunstancias: problemas respecto a la ratificación del Tratado de Maastricht, falta de coordinación entre las políticas económicas de los estados miembros y finalmente las turbulencias en los tipos de cambio del pasado otoño que se extendieron a los tipos de interés.

Ahora vemos claro el coste de esos fracasos. Cualquier evaluación a largo plazo de las perspectivas de empleo en Europa depende de cómo evolucione la integración europea; depende de si y cómo se reforzará la coordinación entre las políticas económicas de los estados miembros. Todo programa para reducir el paro debe tener en cuenta esos aspectos y al menos recalcar la importancia de una mayor coordinación.

Especial atención debe consagrarse a la influencia de incertidumbres sobre los tipos de cambio. Políticas encaminadas a promover una mayor eficiencia en el uso de los recursos generalmente suponen sacrificios a corto plazo, difíciles de aceptar cuando pueden desaparecer de la noche a la mañana a causa de evoluciones erráticas de los tipos de cambio. Esta observación se aplica en particular a los esfuerzos de moderación salarial en países cuya competitividad puede peligrar si se deprecian las monedas de los países con que comercia. Se aplica también a los esfuerzos para lograr una consolidación presupuestaria en países con deuda a corto plazo considerable, cuyo déficit responderá inmediatamente a fluctuaciones de los tipos de interés.

La situación presente se caracteriza por incertidumbres en algunos países respecto a los tipos de inflación, de interés y de cambio, pero también por evoluciones institucionales en el terreno monetario. Esta incertidumbre es perjudicial para la confianza de empresarios y consumidores; conduce al aplazamiento de inversiones productivas, de construcción de viviendas y de compras de bienes duraderos. Tiene también el peligro de que Europa padezca las destructivas consecuencias de cambios flotantes entre monedas de economías relativamente pequeñas como son las de los estados miembros ligadas estrechamente por el comercio. La tentación para países individuales de realizar uno tras otro *devaluaciones competitivas* aumentaría las incertidumbres; si se cae en ella aumentará el agujero en la demanda global y se prolongará la recesión.

Enfrentados con estos problemas, algunos economistas concluyen que acelerar la transición hacia una Unión Monetaria Europea (EMU) plena sería la mejor medida a tomar; muchos de ellos añaden que una EMU a dos velocidades no sería una solución. Por el contrario, otros concluyen que la política más realista sería una EMU a dos velocidades con una implementación acelerada para un núcleo central (Alemania, Francia, Benelux, Dinamarca e Italia, por ejemplo) y con medidas especiales para ayudar a los demás países a prepararse para poder acceder a ese núcleo. Para esos economistas el énfasis en la importancia de reducir las incertidumbres monetarias es en sí mismo un fuerte argumento a favor de una UME a dos velocidades, en la que se fijaría un plazo dentro del cual los países a menor velocidad deberían alcanzar a los del núcleo central.

⁽¹⁴⁾ Añadida en Agosto de 1993: Recordamos a los lectores que este documento se acabó de redactar en Julio 1993 antes de las turbulencias en los tipos de cambio y el ensanchamiento de las bandas de fluctuación el 2 de Agosto. Aunque algunas de nuestras afirmaciones pueden parecer ingenuas, la lógica de esta sección continúa siendo válida.

Un objetivo primordial debería ser reducir las incertidumbres monetarias, pero no nos decidimos en firme por una de las dos alternativas recién expuestas por dos razones relacionadas entre sí. La primera es que las autoridades políticas ya están consagrando la atención debida al problema de la SME-UME, lo que no han hecho en favor de una iniciativa eficaz en favor del crecimiento y del empleo en Europa. Queremos recalcar aquí que los problemas de crecimiento y empleo en Europa no pueden resolverse solamente con medidas monetarias. La segunda es que el problema monetario tiene un fuerte contenido político aparte del económico y requiere aceptación por estados soberanos con intereses o prioridades diferentes. En particular no podemos esperar que cada país participe en acuerdos institucionales que considere contrarios a sus intereses o prioridades a largo plazo. Las medidas a tomar deben ser "racionales para cada país individual". El estudiar cómo cumplir esa condición cae fuera del ámbito de este estudio. Aun así debemos recalcar la importancia de una "racionalidad colectiva" que, considerando el caso particular del empleo, preconiza una Europa monetaria que no sea la de cambios flotantes.

7. LAS FINANZAS PÚBLICAS Y EL ESTADO PROVIDENCIA.

7.1. El problema estructural.

En la mayoría de los países miembros *los déficit y deuda públicos son más altos que lo deseable, e incluso a veces insostenibles a la larga*; la tendencia a crecer de las transferencias sociales ya ha causado una reducción en las inversiones públicas y una preocupación permanente sobre cómo rebajar el gasto público; la carga de los impuestos y contribuciones a la Seguridad Social ya se percibe como demasiado alta, a causa de sus efectos, en especial sobre los incentivos económicos, pero también desde el punto de vista de la equidad, habida cuenta de las exenciones y de la evasión fiscales. Enfrentados con esta situación las autoridades responsables se oponen enérgicamente a cualquier propuesta de aumentar el gasto, incluso por períodos de tiempo determinados. En esta situación desaparece la posibilidad de flexibilidad en la política presupuestaria. El argumento más fuerte hoy en día contra la idea de un estímulo fiscal es que durante la expansión de 1987-90 se hizo muy poco para aligerar los presupuestos públicos. ¿Es preciso que Europa se olvide de la posibilidad de un estímulo presupuestario durante largo tiempo? Se trata aquí de un serio problema estructural al que es necesario hacer frente.

Es también preocupante *la presente desilusión respecto a los resultados del Estado Providencia* y respecto a la función distributiva del sistema tributario. Esta desilusión toma muchas formas que se refieren, bien a la distancia entre los resultados obtenidos y los objetivos éticos, bien a la ineficiencia resultante en la alocaión de recursos: el pleno empleo era el objetivo básico de Beveridge, el promotor más conocido del Estado Providencia; la función redistributiva del sistema tributario disminuyó precisamente cuando se conseguían ganancias extraordinarias gracias a la posesión de riqueza; las distorsiones de las señales del mercado [mediante el sistema de precios relativos] parecen ser numerosas y con frecuencia grandes; el Estado Providencia ha causado rigideces en parte responsables del paro actual. ¿Debería pues Europa rebajar la importancia de los objetivos políticos derivados de la ideología social definida durante la primera mitad de este siglo?

7.2. Un Estado Providencia con menos funcionarios y más eficiente.

El concepto del Estado Providencia, explícita o implícitamente aceptado por la mayoría de los estados de Europa Occidental desde la Segunda Guerra Mundial, combina mercados libres

descentralizados con un alto grado de protección de nivel de vida y de seguros sociales, organizado y financiado por el estado. La justificación básica de este concepto es doble:

i) Los mecanismos del mercado por bien que funcionen generan eficiencia pero no necesariamente equidad; el estado es la única instancia capaz de lograr un grado aceptable de equidad de un modo global, es decir desde el punto de vista de todos los ciudadanos. Dada la virtual imposibilidad de implementar transferencias que no causen distorsiones, la alternativa entre más eficiencia y más equidad es inevitable cuando se redistribuyen ingresos entre individuos.

ii) Las economías de mercado del mundo real no funcionan tan bien como los modelos económicos, necesariamente idealizados y sin fricciones; algunas partes del Estado Providencia sirven para aliviar las ineficiencias resultantes de fallos del mercado en el mundo real.

Por supuesto la implementación en el mundo real del Estado Providencia tiene sus defectos. Las mejoras que trata de conseguir tienen su coste y representan en el mejor de los casos un compromiso entre tipos alternativos de distorsiones.

La experiencia de los últimos 20 años en Europa muestra que existen tres peligros principales:

a) Las medidas de protección del nivel de vida o de seguridad social crean rigideces en el funcionamiento de los mercados de trabajo.

b) Los programas del Estado Providencia aumentan el tamaño del gobierno con el consiguiente peligro de ineficiencia; su financiación exige aumentar los ingresos gubernamentales y por lo tanto la magnitud de las distorsiones causadas por el sistema impositivo.

c) Cuando se da una recesión duradera (1974-86, 1990-?) la actuación del Estado Providencia puede causar déficit cumulativos y deuda pública creciente.

Existe pues la posibilidad de mejorar la eficiencia operativa de nuestras economías de Estado Providencia y de intentar reducir la vulnerabilidad de la protección social contra un paro duradero. Pero de todos modos la justificación básica del Estado Providencia que hemos expuesto más arriba continúa siendo válida. Su justificación se refuerza si tenemos en cuenta la presente recesión en Europa y las consecuencias observables de la relativa despreocupación por la seguridad social en EE.UU. Es decir *es preciso hacer más eficiente y menos burocratizado al Estado Providencia, pero no desmantelarlo*. Estamos de acuerdo en que hay muchas situaciones de pobreza que el actual Estado Providencia ha sido incapaz de erradicar. La eliminación progresiva del intolerable nivel de paro actual es también un elemento esencial para eliminar esas deficiencias.

Enfrentados con esos retos, nuestros países tienen que reconsiderar el sistema entero de las finanzas públicas con la perspectiva de las primeras décadas del siglo que viene. Es preciso reexaminar o al menos clarificar las prioridades entre objetivos en conflicto. Hay que encontrar un equilibrio realista entre de una parte las leyes y demás disposiciones que suponen transferencias públicas, y de otra la necesidad de incentivos suficientes para la empresa privada y de reducir las ineficiencias de la administración pública. Este equilibrio debe ser tal que permita aumentar temporalmente el gasto público sobre su nivel normal [cuando las circunstancias así lo exijan].