BANCO DE ESPAÑA
Eurosistema

11.05.2010

Discurso de apertura del seminario de alto nivel sobre experiencias en el mercado laboral: hacia mercados de trabajo más eficientes

Miguel Fernández Ordóñez
Gobernador

En primer lugar, quiero agradecerles su participación en este seminario de alto nivel sobre «experiencias en el mercado laboral: hacia mercados de trabajo más eficientes». Un agradecimiento especial a Olivier Blanchard, economista jefe del Fondo Monetario Internacional, tanto por su participación en este seminario, como por compartir conmigo este acto de apertura.

De hecho, la idea de celebrar este seminario partió inicialmente del FMI, que propuso su organización en otoño del año pasado, consciente del papel que podrían desempeñar las instituciones laborales españolas para explicar algunas de las ineficiencias específicas de nuestra economía. El Fondo consideró que la conferencia podría servir para promover el debate sobre las líneas que podría adoptar la reforma, y el Servicio de Estudios del Banco de España tomó el testigo, aprovechando su larga tradición en materia de investigación económica rigurosa y de análisis exhaustivo del tema.

Estamos realmente orgullosos de haber podido reunir a un grupo tan destacado y diverso de profesionales con motivo de la celebración de este evento en Madrid. Precisamente quería subrayar la diversidad de los participantes y de los asistentes

a esta conferencia, ya que el principal objetivo de este seminario es promover el intercambio de opiniones y el flujo de ideas y de conocimientos entre los distintos colectivos que tienen algo que decir sobre este tema, concretamente el mundo académico, las organizaciones internacionales, los responsables de la política económica, los agentes sociales y el sector privado. Solo si consideramos los diferentes aspectos y compartimos las experiencias de los distintos países podemos realizar un diagnóstico correcto de los problemas y facilitar la aceptación y la aplicación de las reformas que podría ser necesario acometer.

Como saben muchos de ustedes, yo mismo he planteado reiteradamente la necesidad de reformar el mercado de trabajo en España. Pero esta conferencia no tiene por objeto actuar de tribuna para dar a conocer o defender la visión del Banco de España, sino que, por el contrario, su espíritu es incorporar opiniones diferentes al debate y fomentar el aprendizaje mutuo. Me gustaría hacer especial hincapié en la importancia de fundamentar y someter a prueba nuestras opiniones y propuestas en rigurosos trabajos de investigación económica, tanto analíticos como empíricos.

La idea principal que quiero transmitir en estas palabras de apertura es que, si bien las políticas económicas aplicadas durante la crisis se han concentrado, con alguna justificación, en medidas que se supone tienen efecto en el corto plazo, ha llegado ahora el momento de centrarnos en las reformas que se supone tienen solo efectos a medio y largo plazo pero que, vía cambio en las expectativas, pueden proporcionar una inyección de confianza, ingrediente capital para retomar un crecimiento sostenido.

Ciertamente, la economía mundial se está recuperando de la recesión más profunda experimentada desde la Segunda Guerra Mundial. Hemos sido testigos de una crisis ante la cual las políticas económicas han reaccionado de una manera nunca antes vista, pues se han centrado en contrarrestar en el corto plazo una situación económica y financiera sumamente adversa. Los principales bancos centrales reaccionaron con determinación, proporcionando abundante liquidez a los sistemas financieros y recortando considerablemente sus respectivos tipos de interés oficiales. Posteriormente, estas medidas convencionales de política monetaria se complementaron con otras medidas no convencionales, a fin de conjurar la amenaza de que se produjera una pérdida drástica de liquidez en el conjunto del sistema financiero y de favorecer el flujo de crédito a las empresas y a los hogares. Las autoridades responsables de la política fiscal, por su parte, introdujeron una serie de medidas con el objeto, en primer lugar, de apoyar a los sistemas financieros y, además, de estimular la demanda. Existe un amplio consenso en el sentido de que esta reacción estuvo justificada y de que ha desempeñado un papel fundamental para frenar el riesgo de colapso y contener la crisis.

Una vez que se percibieron las bases de una posible recuperación, se pasó a debatir las estrategias de salida apropiadas en relación con estas políticas expansivas. Por lo que respecta a la política monetaria, los bancos centrales de los principales países desarrollados anunciaron planes de retirada de sus medidas no convencionales de apoyo a la liquidez, y en algunos casos han comenzado a aplicarlos. En cuanto a la política fiscal, el reto radica en aplicar con éxito medidas de consolidación presupuestaria, lo que exigirá un esfuerzo considerable si se pretende que las finanzas públicas sigan una senda sostenible.

Sin embargo, también ha llegado el momento de trasladar nuestra atención del corto plazo al medio y largo plazo, y de comenzar a abordar los problemas estructurales de nuestras economías. Varios argumentos justifican esta necesidad de cambiar de perspectiva.

En primer lugar, la evidencia histórica muestra que, a medio plazo, es posible que el producto se mantenga muy por debajo de la evolución observada antes de la crisis. Las pérdidas asociadas de capital, de empleo y de productividad total de los factores que se han observado durante la crisis podrían ser prolongadas, dejando una impronta duradera en la capacidad productiva, siendo asimismo posible que la evolución del producto resulte afectada a medio plazo. En particular, la inversión ha disminuido drásticamente durante la crisis, dando lugar a una desaceleración de la tasa de acumulación de capital productivo. Este hecho, unido a unas tasas de obsolescencia del capital más elevadas, está reduciendo el crecimiento potencial a corto y medio plazo. Además, estos efectos adversos podrían persistir en el largo plazo si se produce un incremento permanente del coste del capital, como consecuencia de cambios en la actitud de los inversores ante el riesgo. Es posible, también, que influyan en la tasa de progreso tecnológico a largo plazo si, por ejemplo, reducen el incentivo para emprender actividades innovadoras. Por otra parte, no podemos olvidar el riesgo de que el aumento del paro se traduzca en un incremento paralelo del desempleo estructural, tema del que me ocuparé más adelante. Por consiguiente, las reformas estructurales parecen ser la única herramienta de que disponemos para evitar el riesgo de que la crisis cause efectos más permanentes sobre el nivel del PIB y sobre la tasa de crecimiento de la economía.

En segundo lugar, las reformas estructurales no pueden considerarse aisladamente de las demás medidas que es preciso adoptar, en particular de las relacionadas con las estrategias de salida, sino como un complemento necesario. Así, por ejemplo, el espectacular incremento de los déficits presupuestarios y de los niveles de deuda pública observado durante la crisis, que agrava la preocupación sobre la sostenibilidad de las finanzas públicas de algunas economías, se agudizaría si las pérdidas de producción fueran permanentes y limitasen los ingresos y el gasto públicos en el futuro. Del mismo modo, las reformas estructurales orientadas a potenciar el crecimiento pueden facilitar la aceptación del ajuste presupuestario, o incluso reducir su magnitud si demuestran ser eficaces.

La experiencia muestra que las reformas estructurales se adoptan, frecuentemente, en épocas de crisis económica o de episodios prolongados de crecimiento lento o negativo. Ello contrasta con la opinión generalizada de que resulta más fácil acometer estas reformas cuando la economía es fuerte y la renta crece con rapidez, dado que sus costes suelen ser menores y sus efectos distributivos menos visibles. Los motivos de este patrón cíclico de las reformas estructurales parecen estar relacionados con el hecho de que las crisis ponen de manifiesto debilidades que permanecían ocultas a causa del dinamismo cíclico, y ello favorece, al menos en parte, el apoyo social al cambio necesario.

La reforma del mercado laboral es la más necesaria de las reformas estructurales. Los mercados de trabajo desempeñan un papel fundamental en la buena marcha de la economía, en particular como mecanismo de ajuste ante perturbaciones adversas, y su funcionamiento tiene implicaciones para la competitividad y la productividad, dos variables esenciales para el crecimiento a largo plazo de

cualquier economía, y especialmente de los países que forman parte de una unión monetaria, como es el caso de España. Asimismo, hay suficiente evidencia de que las instituciones del mercado de trabajo cumplen una función clave como determinantes del funcionamiento adecuado de la economía. Concretamente, se sabe que los mercados de trabajo han sido fundamentales en la respuesta de las distintas economías a la crisis actual y que pueden desempeñar un papel crucial en la persistencia de los efectos negativos de la crisis financiera a medio y largo plazo.

Durante la recesión actual las respuestas del producto y del desempleo han sido muy diferentes en las distintas economías avanzadas. Por ejemplo, durante la crisis, el aumento del desempleo registrado desde el máximo al mínimo fue de unos 7,5 puntos porcentuales en Irlanda y España, mientras que el PIB se redujo más de un 8% en Irlanda y solo la mitad de este porcentaje en España. Del mismo modo, en el Reino Unido la tasa de paro aumentó solo un 2,5% aunque el producto cayó cerca del 6% y, en Alemania, el producto cayó aproximadamente un 7%, y su tasa de paro se redujo. Esto indica que los mecanismos de ajuste del mercado de trabajo ante perturbaciones adversas no están funcionando correctamente en España, ya que el empleo está asumiendo la carga del ajuste, lo que implica un coste elevado en términos de crecimiento económico y de bienestar social a largo plazo. Estas diferencias no solo se observan en épocas de recesión, sino también en las fases de recuperación económica, en forma de distintos niveles de desempleo y de evolución de la productividad y de los salarios reales.

Sabemos que existen diferencias considerables entre los países en lo que respecta a las instituciones del mercado de trabajo, lo que sugiere que estos

resultados tan diversos en cuanto el desempleo o la productividad pueden deberse, al menos en parte, a diferencias regulatorias, y por ello es importante conocer y compartir las experiencias de otros países para tratar de extraer algunas conclusiones sobre las ventajas y los inconvenientes de los distintos marcos institucionales.

Los efectos a medio plazo de la crisis que he mencionado anteriormente también dependen en gran medida del funcionamiento del mercado de trabajo. En primer lugar, la crisis puede requerir una reasignación sustancial del empleo entre los distintos sectores, que podría llevar tiempo e incrementar el desempleo friccional a medio plazo. Naturalmente, las instituciones del mercado de trabajo pueden desempeñar un papel fundamental a la hora de dinamizar o de impedir este proceso. Piensen, por ejemplo, en un mecanismo de fijación de salarios que permita la existencia de diferencias sectoriales frente a otro mecanismo que imponga la uniformidad salarial entre los distintos sectores. En segundo lugar, los períodos de desempleo prolongados pueden causar la destrucción permanente de capital humano, dando lugar a un proceso de «histéresis» y provocando un aumento de la tasa de paro estructural. Uno de los primeros economistas en identificar el concepto de «histéresis» fue precisamente Olivier Blanchard, en 1986, en un trabajo realizado conjuntamente con Larry Summers. No cabe duda de que este efecto puede ser más intenso si la rigidez de las instituciones laborales dificulta la tarea de encontrar un nuevo empleo. Por otra parte, la literatura económica nos enseña que el nivel de la cuña fiscal o el diseño inadecuado de las prestaciones por desempleo influyen significativamente en el desempleo estructural. Además, es posible que una recesión prolongada reduzca también la población activa potencial, al disuadir a los trabajadores más vulnerables de buscar empleo. De nuevo, este efecto no es independiente de las

políticas adoptadas, ya que puede haber incentivos sociales y económicos para decidir permanecer fuera del mercado laboral, y de ello constituye un buen ejemplo el desarrollo en el pasado de planes de jubilación anticipada para los trabajadores de más edad subvencionados por algunos Gobiernos.

En general, si se consideran los trabajos de investigación publicados, parece conveniente analizar, sobre todo, tres aspectos del marco institucional del mercado de trabajo que explican las principales diferencias en los resultados entre países: en primer lugar, la legislación que establece las formas de contratación y los sistemas de prestaciones por desempleo; en segundo lugar, el diseño institucional de la negociación colectiva y, por último, las políticas activas de empleo y los mecanismos de intermediación laboral. Estos tres aspectos se corresponden, en líneas generales, con la estructura de este seminario, y por tanto, se abordarán de una forma u otra.

Permítanme concluir con dos observaciones finales sobre el vínculo entre la reforma del mercado de trabajo y otras medidas de política económica. En primer lugar, la reforma laboral constituye también el mejor ejemplo en el que la complementariedad con las estrategias de salida es más evidente. Si tomamos como ejemplo el caso de España, podemos observar que las prestaciones por desempleo ascendieron aproximadamente al 3% del PIB en 2009, y también las pérdidas de empleo asociadas a este incremento del desempleo han causado un impacto significativo sobre los ingresos públicos. Por lo tanto, una parte no desdeñable del espectacular aumento del déficit registrado en los dos últimos años está directa o indirectamente relacionado con las tendencias del mercado de trabajo. Evitar que este aumento del desempleo se convierta en estructural facilitaría en gran medida el proceso de consolidación presupuestaria.

Esta idea me lleva a insistir en un segundo aspecto: es imprescindible abordar las distintas reformas de forma conjunta, y sobre todo que las reformas de los mercados de trabajo vayan acompañadas de reformas en los mercados de productos y servicios. En este sentido, es esencial lograr que se adopten reformas estructurales que contemplen la eliminación de los obstáculos para una competencia efectiva y de aquellos que puedan dificultar la reasignación de los recursos productivos. Realmente, las reformas laborales solo se traducirían en un aumento de la actividad y del empleo, en lugar de generar incrementos de renta, si los mercados de productos y servicios son también competitivos y flexibles. Además, este enfoque amplio e integral de las reformas puede contribuir a generar el consenso necesario para acometerlas, ya que los diferentes agentes podrán percibir más claramente los beneficios del paquete completo de reformas y no sólo los costes que les acarrearían reformas específicas. Algunos ejemplos de las ventajas de este enfoque integral son Dinamarca o los Países Bajos, países que adoptaron una mezcla de reformas laborales, de las cuentas públicas y de los mercados de productos y servicios, que se complementaron y reforzaron mutuamente.

Y sin quitarles más tiempo, permítanme agradecerles una vez más que compartan sus opiniones con nosotros y expresar mi deseo de que la conferencia sea un rotundo éxito. A continuación se dirigirá a Uds. el Profesor Blanchard, al que cedo la palabra.