

Rafael Muñoz de Bustillo Llorente

“Protección social y empleo”

Quaderns de Política Econòmica.

Revista electrònica. 2^a època.

Vol. 9, Ene.- Abr. 2005

Edita:



Dpto. de Economía Aplicada - Universitat de València
Av. Tarongers s/n, 46022 Valencia
FAX: 963828415 - WEB: www.uv.es/poleco

ISSN: 1579 - 8151

Protección social y empleo.

Rafael Muñoz de Bustillo Llorente.

Catedrático de Economía Aplicada, Universidad de Salamanca.

Bustillo@usal.es

RESUMEN.

El trabajo pretende analizar las complejas relaciones entre los sistemas de protección social y el empleo. A partir de los resultados de algunos trabajos empíricos no parece que se confirme un impacto negativo relevante del gasto social sobre la oferta de empleo. Se analizan dos tipos de intervenciones: los salarios mínimos y las prestaciones por desempleo. Del análisis expuesto se deduce que no existe un impacto negativo relevante entre el salario mínimo y el empleo. En el caso de las prestaciones por desempleo el tema es más complejo que lo se parece desprenderse del análisis neoclásico. Algunos estudios demuestran que las prestaciones por desempleo pueden tener tanto efectos positivos como negativos sobre el mercado de trabajo.

1. Introducción.

Las últimas dos décadas del siglo XX estuvieron marcadas por el redescubrimiento de las virtudes del Mercado y los fallos del Estado. Un proceso liderado por el Reino Unido de Margaret Thatcher y los Estados Unidos de Ronald Reagan, y seguido por muchos otros países, con o sin gobiernos conservadores en el poder. Proceso este sin el que difícilmente se puede explicar (Blinder, 1988) el abandono de la Macroeconomía Keynesiana por gran parte del mundo académico –especialmente, aunque no sólo, anglosajón- y su desvinculación de la práctica de la política económica. Este renacimiento abrió camino a la desconfianza en la intervención pública en la economía en casi todos los campos donde otrora su presencia se consideraba natural, de las relaciones laborales y la política social al desarrollo económico. El Estado, antes considerado como el líder natural del proceso de crecimiento y el garante de la obtención de unos resultados justos en una economía de mercado que, desencadenada, llevaría a la desigualdad, la inestabilidad económica y el conflicto social, se convirtió en la fuente de muchos, cuando no todos, los males socio-económicos. Por el contrario, el mercado, antes visto con suspicacia se convirtió en la respuesta a todos los males económicos.

Con el paso del tiempo, sin embargo, se ha visto que las cosas no son tan simples. La experiencia de los países en vías de desarrollo en las dos últimas décadas ha mostrado que, si bien el mercado tiene mucho que ofrecer, no tiene la llave para todas las puertas. Aunque el desarrollo y la eliminación de la pobreza todavía son posibles en un período de tiempo razonablemente corto, ahora está claro, como reconoce el propio Banco Mundial en su *Informe sobre el Desarrollo Mundial 2000-2001: Luchando contra la pobreza*, que para tener éxito en la lucha contra la pobreza se necesita de la acción conjunta de Estado, Mercado y Sociedad Civil. Como manifestación de este cambio de aproximación, merece la pena citar las siguientes palabras del informe:

“ En sociedades con grandes desigualdades, su reducción es especialmente importante como herramienta de progreso y reducción de la pobreza. Ello requiere el compromiso

del estado con la creación de activos humanos, de tierra e infraestructuras al alcance de la población pobre (...) Contar con instituciones solventes y responsables no solo es importante para beneficio de los pobres, sino que también es fundamental para el proceso de crecimiento (...) La reducción de la vulnerabilidad ante shocks económicos, desastres naturales, enfermedad y violencia es una parte consustancial a la mejora del bienestar. Lo que requiere (...) proveer de todo un conjunto de mecanismos de seguro para hacer frente a los shock adversos que van desde programas de empleo público y asistencia a la escuela a seguros de enfermedad” (p.7)

El debate sobre el papel del Estado, Mercado y Sociedad Civil en la búsqueda del crecimiento económico y el bienestar tiene muchas vertientes, siendo una de ellas el análisis de las conexiones existentes entre política social y empleo, o desde una perspectiva más estrecha, el impacto de la política social sobre el empleo. Una perspectiva más estrecha en el sentido de que cuando se analiza la política social desde este enfoque es fácil olvidarse que el objetivo de la misma no es el aumento del empleo *per se*, sino la protección de los ciudadanos frente a ciertas contingencias (desempleo, enfermedad, vejez,...) o la corrección de determinados resultados no deseados del funcionamiento del mercado (desigualdad excesiva, penuria económica, exclusión,...) De forma que si bien el impacto que las medidas de política social tenga sobre el funcionamiento del mercado de trabajo debe ser tenido en consideración cuando se evalúa una medida concreta de intervención social, éste no es ni el único elemento a considerar en la evaluación ni necesariamente el más importante. Algo sobre lo que tendremos ocasión de debatir más adelante al revisar actuaciones específicas en material de política social.

Desde un punto de vista teórico, el debate sobre política social y empleo es parte del debate económico general sobre el papel de los incentivos en el funcionamiento del mercado y el impacto sobre éste de cualquier política (incluida la política social y laboral) que altere potencialmente los incentivos que los agentes económicos tienen para implicarse en actividades de mercado.¹

La política social afecta a los incentivos del mercado de trabajo por dos vías distintas. En primer lugar, el gasto social, que constituye un gasto importante en términos cuantitativos del gasto público, el 27,5 % del PIB en la UE (15) en 2001, requiere financiación, lo implica mayor presión fiscal. Este aumento de la presión fiscal a su vez reducirá los ingresos netos derivados de la participación de los agentes económicos como proveedores de trabajo –salarios- o ahorro –tipo de interés. Una reducción en los ingresos netos que podría, en determinadas circunstancias, derivar en una menor oferta de trabajo (y menor ahorro). Este impacto desincentivador sería, por su naturaleza, indistinguible del impacto de cualquier otro gasto público, como pueda ser defensa, justicia o infraestructuras. Pero como se ha señalado, para que el impacto de un aumento de la brecha entre salario –o remuneración- bruta y neta tenga este efecto desincentivador es necesario, como es de sobra conocido, que se den una serie de supuestos. Toda reducción del salario neto, por cualesquiera razones (en nuestro caso por un aumento de las necesidades de financiación del gasto social) pondrá en marcha dos efectos contrapuestos. Por un lado, la reducción del salario provocará una reducción del incentivo a trabajar y consecuentemente una reducción de la oferta de trabajo, sin embargo, esa misma reducción salarial generará una reducción de los ingresos del trabajador, de forma que el trabajador para llevar el mismo dinero a casa tendrá

¹ Sobre esta cuestión véase el clásico *Equality and Efficiency: The Big Trade-off*, publicado en 1975 por Arthur Okun.

necesariamente que trabajar más horas. No es un desatino pensar que si los trabajadores o sus familias tienen gastos fijos (como hipotecas) o estilos de vida a los que se han acostumbrado y a los que no quieren renunciar, este segundo efecto será dominante, con lo que el resultado final de un aumento de la brecha salarial no tienen porqué ser una reducción de la oferta de trabajo, pudiendo ocurrir todo lo contrario. En todo caso, el efecto final será incierto y dependerá, para cada colectivo de trabajadores, de sus circunstancias concretas, incluyendo la posibilidad real que tengan, en su caso, de reducir su oferta de trabajo en cantidades marginales (que sería el ámbito del ajuste).

El segundo mecanismo general mediante el cual la política social puede alterar los incentivos del mercado de trabajo está asociado al impacto que ésta tienen sobre los ingresos de aquellas personas potencialmente beneficiarios de las prestaciones sociales. El Estado de Bienestar fue diseñado para garantizar, con distintos niveles de calidad según los casos, que aquellos que no podían contribuir a la producción de bienes y servicios mediante su participación activa en el mercado, ya sea como proveedores de trabajo, ya como proveedores de capital, no fueran excluidos de la participación de la renta generada en éste². De este modo, se argumenta, los programas sociales, al ofrecer ingresos alternativos al trabajo, alterarían el comportamiento de las personas que pretenden proteger, con la consecuencia no intencionada de incrementar y perpetuar los problemas que precisamente estuvieron en el origen de su creación³. Desde esta perspectiva, independientemente de lo buenas o nobles que fueran las razones aducidas para la creación de un programa social o una regulación específica, el resultado será siempre negativo a la hora de resolver el problema. Así, los programas como el antiguo AFDC (*aid to families with dependent children*), ahora TANF (*temporary aid to needy families*) desde la reforma de 1996 de Clinton, incentivaría la creación de familias uniparentales y perpetuaría la pobreza, el seguro de desempleo reduciría el esfuerzo de los desempleados en la búsqueda de empleo y aumentaría la duración del desempleo, etc.

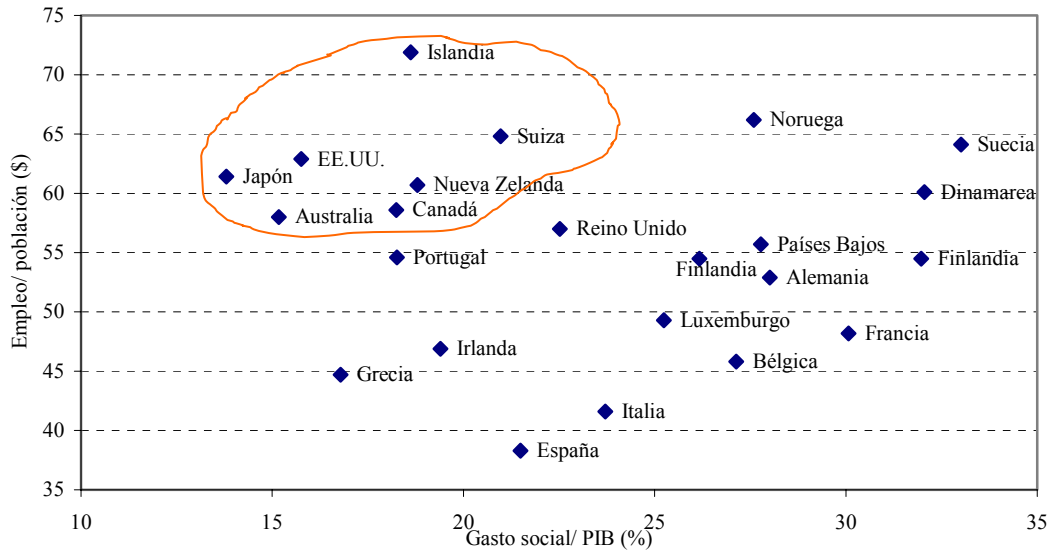
Pero como tendremos ocasión de ver más adelante, cuando nos centremos específicamente en el impacto de la política social sobre el empleo, el comportamiento de los seres humanos y el funcionamiento del mercado y las instituciones sociales es tan complejo que las interpretaciones simples y simplificadas como las mencionadas más arriba, aún cuando sean relevantes en la vida real, tan solo son parte, por importante que sea, de un fenómeno mucho más complejo. Obviamente, ello no quiere decir que no sea algo a tener en cuenta por aquellos que diseñan las políticas sociales: los incentivos son importantes y una regulación desafortunada puede dar lugar a pérdidas de eficiencia importantes y, en muchos casos, evitables. De forma que no se deben escatimar esfuerzos a la hora de diseñar los programas sociales de la forma más adecuadas con la finalidad de minimizar su impacto negativo sobre los incentivos de mercado. En todo caso, del análisis del gráfico 1, que recoge tasa de actividad y el gasto social público de un conjunto de países de la OCDE no parece derivarse que exista, en términos agregados, un impacto negativo relevante del gasto social sobre la oferta de empleo,

² De hecho, uno de los índices diseñados para medir la intensidad del Estado de Bienestar, el índice de *desmercantilización*, propuesto por Esping-Andersen (1990), pretende capturar esta dimensión del Estado de Bienestar midiendo hasta que punto una persona puede cubrir determinadas necesidades materiales específicas sin participar en el mercado de trabajo.

³ Un argumento tan viejo como la Economía, como demuestra el magnífico libro de Albert O. Hirschman (1991).

pudiéndose observar más bien todo lo contrario, por lo menos para los países de la Europa continental.

Gráfico 1. Gasto social e índice empleo/población (1995)

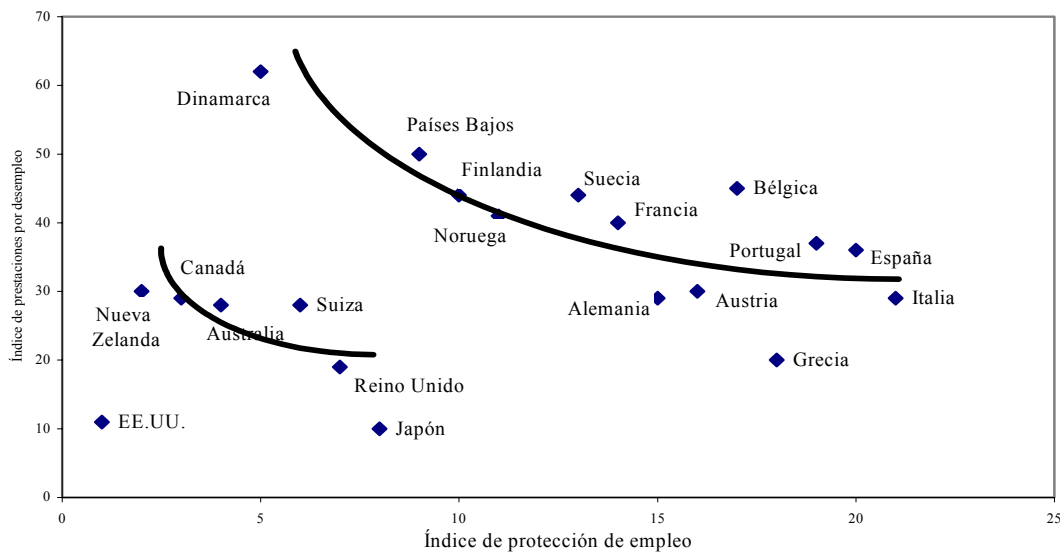


Fuente: OCDE (1999) e ILO (1999)

2. Algunos ejemplos de interacción entre política social y empleo.

No es posible en estas páginas revisar el impacto de los diferentes programas sociales, así como de la distinta regulación laboral, sobre el empleo, por lo que en esta sección nos limitaremos, a modo de ejemplo, a comentar algunos casos concretos de intervención en ambos campos. En todo caso, y antes de ello, merece la pena detenerse, si quiera brevemente, en comentar la relación existente entre la política social y la regulación laboral. Desde el punto de vista adoptado en estas páginas, la regulación laboral y la política social son, en muchos aspectos, dos vías diferentes de alcanzar un mismo objetivo. Por ejemplo, el objetivo social de existencia de un salario suficiente como para que los trabajadores puedan disfrutar de un nivel de vida digno, se puede alcanzar mediante regulación laboral: legislación de salarios mínimos, o mediante distintos programas sociales que complementen los ingresos laborales de los trabajadores con salarios bajos, ya sea mediante ayudas en especie –vivienda subsidiada- ya sea mediante complementos salariales materializados en el momento de realización de la declaración de la renta – como el *Earned Income Tax Credit* de los EE.UU.- o con la puesta en marcha de algún tipo de renta básica universal. Otro ejemplo interesante de la relación entre política social y regulación laboral lo encontramos en la interacción existente entre los programas de prestaciones por desempleo y los sistemas de protección al empleo. De acuerdo con el trabajo de Buti *et al.* (1998), en los países de renta alta parece existir cierta relación de sustitución, o *trade-off*, entre seguridad en el empleo (esto es, la regulación con respecto a preavisos de despido, indemnizaciones, etc.) y el grado de desarrollo de los sistemas de protección a los desempleados (cobertura, generosidad y duración principalmente), de forma que los distintos países se apoyarían en uno u otro sistema, gráfico 2, a la hora de garantizar el mantenimiento de ingresos en caso de desempleo.

Gráfico 2. Relación de sustitución entre prestaciones por desempleo y seguridad en el empleo.



Nota: Ambos índices están referidos para el período 1985-93 y basados en datos de la OCDE.
Fuente: Buti *et al.* (1998).

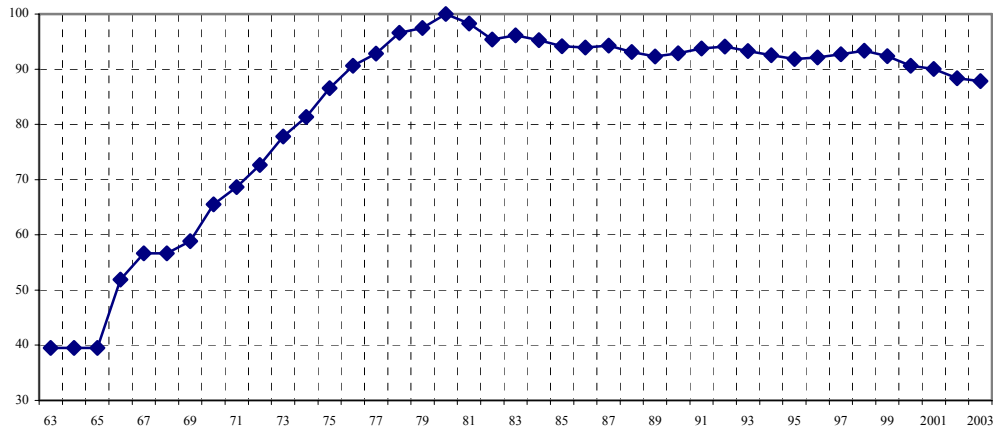
Una vez señalada la estrecha relación existente entre ambos campos de intervención social, a continuación pasaremos a revisar, si quiera brevemente, el impacto sobre el empleo de dos medidas concretas de política social-laboral que nos pueden servir para entender la complejidad de las relaciones entre política social y empleo: los salarios mínimos y las prestaciones por desempleo.

2.1. Salarios mínimos.

El debate sobre el impacto en el Mercado de trabajo del salario mínimo es uno de los más viejos, si no el más viejo, de los debates a propósito del efecto de la legislación laboral sobre el empleo. De acuerdo con el relato típico de los manuales de economía, un salario mínimo más alto que el salario de equilibrio conducirá a un aumento del desempleo, especialmente en el colectivo de trabajadores jóvenes, aunque este impacto nunca se consideró que fuera demasiado alto⁴. Este argumento probablemente explique la política de deterioro de los salarios mínimos, tanto en términos reales como en relación con el salario medio, seguida por la mayoría de países de la OCDE en los últimos 25 años. De este modo, en Estados Unidos, incluso después del debatido aumento de 1996, el salario mínimo todavía es un 20 % inferior al correspondiente a 1979, que marcaría un máximo, y equivalente en términos reales al de 1969. En España, un país considerado intervencionista por la OCDE en materia de legislación laboral, el salario mínimo era, justo antes de la subida decretada por el gobierno del PSOE para 2004, un 13 % inferior a su valor de 1983, y equivalente al existente en 1975 (gráfico 3), mientras que en el Reino Unido los *Wage Councils*, institución responsable de la fijación de los salarios mínimos, fueron abolidos en 1993, aunque serían reintroducidos por el Partido Laborista en 1999.

⁴ En una reciente encuesta a especialistas de instituciones de investigación de vanguardia de los EE.UU., el efecto negativo sobre el empleo del salario mínimo se estimó en -0,1%, significando con ello que un aumento del 10 % del salario mínimo provocaría una reducción de la tasa de empleo de los trabajadores jóvenes, un grupo con salarios por lo general iguales o próximos al salario mínimo, del 1 % (Bernstein, 1999, p. 3).

Gráfico 3. Evolución del poder adquisitivo del salario mínimo en España.
(1980=100)



Fuente: MTAS, INE y elaboración propia.

Sin embargo, la investigación aplicada ha demostrado que los previsible resultados negativos sobre el empleo derivados de la existencia de salarios mínimos de los modelos más sencillos y divulgados del funcionamiento del mercado de trabajo no se corresponden con lo realmente ocurrido en estos mercados. Así, por ejemplo, el trabajo de Card y Krueger (1995) sobre los efectos del aumento del salario mínimo en diferentes estados de los EE.UU., centrado sectores con salarios bajos como el de comida rápida, rechaza la hipótesis de existencia de un efecto negativo sobre el empleo. Una conclusión compartida por Bernstein y Schmitt (1998) en su análisis del aumento del salario mínimo federal de los EE.UU. de 4,25 \$ en 1996 a 5,15 \$ en 1997. De acuerdo con estos autores, no solo los efectos sobre el empleo son económicamente pequeños y estadísticamente poco significativos, sino que es tan fácil que éstos sean negativos como positivos. Resultados similares se pueden encontrar en el trabajo de Stephen Machin y Alan Manning (1997), basado en el estudio de cuatro países europeos: Reino Unido, España, Países Bajos y Francia, en los que encuentran “muy poca evidencia de que el salario mínimo tenga efectos importantes sobre el empleo”, a la vez que tiene un impacto redistributivo importante a favor del colectivo de trabajadores con menores ingresos, ya que entre el 53 % de los trabajadores con salarios mínimos –en el caso de Francia- y el 84 % -en el de los Países Bajos- pertenecen al a las tres primeras decilas de la distribución de la renta. Un resultado que también se obtiene en EE.UU., donde según Bernstein y Schmitt (1999), los hogares situados en el 40 % inferior de la distribución de la renta reciben alrededor del 63 % de las ganancias derivadas del aumento del salario mínimo. En palabras de Machin y Manning, la evolución de nuestro conocimiento sobre el impacto del salario mínimo sobre el empleo se refleja en el objetivo de la investigación sobre el mismo, una investigación que habría empezado preguntándose por la intensidad del efecto negativo, para pasar a preguntarse si había algún efecto negativo y acabar preguntándose, al menos en algunos círculos,

sobre los posible efectos positivos (p. 739)⁵. Por ultimo, para aquellos todavía no convencidos por la acumulación de información existente sobre los escasos, cuando no nulos, efectos sobre el empleo del salario mínimo, Bluestone y Ghilarducci (1996) ofrecen un argumento muy convincente en su defensa: puesto que los trabajadores con salario mínimo suelen también tener una alta tasa de rotación, incluso en presencia de un efecto negativo de éste sobre el empleo, los trabajadores se beneficiarían individualmente de su existencia, ya que ganarán más aunque acaben trabajando menos horas al año al reducirse el empleo ⁶.

Resumiendo, parece que el salario mínimo haya pasado en la última década de ser un enemigo del empleo y ejemplo por antonomasia de la lógica de los efectos no deseados de la política social del que hablaríamos al principio de estas páginas, a ser un instrumento a considerar dentro de los programas de mejora de la distribución de la renta y lucha contra la pobreza (recordemos que una parte muy importante de la población pobre –alrededor de un tercio- la forman trabajadores con salarios bajos). Obviamente, el tipo de resultados que hemos comentados se han obtenido para niveles de salarios mínimos y crecimiento de los mismos relativamente bajos, con lo que un aumento desproporcionado de éstos muy bien podría generar efectos bien distintos sobre el empleo. Si bien, en todo caso, la disparidad de los salarios mínimos existentes dentro de la OCDE (en términos relativos a los salarios medios de cada país) indicaría que todavía existe margen de maniobra para su aumento en muchos países.⁷ Por ultimo, en un momento en la que se están revisando muchos de los sistemas de protección social favoreciendo el paso de sistemas pasivos de recepción de prestaciones a sistemas donde éstas se vinculan a la participación activa en el mercado de trabajo –siempre que sea posible-, la dignificación de los salarios mínimos aparece como un paso importante en la política de hacer que el trabajo valga la pena.

2.2. Prestaciones por desempleo.

Mientras que el salario mínimo es un buen ejemplo de intervención directa del sector público en el mercado de trabajo con un objetivo de política social, pero sin impacto presupuestario directo⁸, las prestaciones por desempleo son un ejemplo de intervención indirecta en el mercado de trabajo con implicaciones presupuestarias⁹.

Las prestaciones por desempleo constituyen un elemento importante de la política social en todos los países de la OCDE, aunque con características e intensidad distintas según

⁵ Un sentimiento compartido por el Nóbel de Economía Robert Solow, que ha señalado que “lo más destacable de este tipo de investigación es que la evidencia sobre pérdidas de puestos de trabajo es débil. Y el hecho de que la evidencia sea débil sugiere que la pérdida de empleos es escasa” (citado en Bernstein, 1999). El autor interesado en esta cuestión probablemente pensará lo mismo después de leer la revisión de trabajos sobre el tema realizada por la OCDE en su informe *Perspectivas del empleo* correspondiente a 1998 (ch. 2).

⁶ Utilizando su propio ejemplo, en el caso de una subida de salario mínimo como la propuesta, el típico trabajador joven recibiría un aumento de salario del 21%, y si el impacto sobre el empleo fuera tan negativo como en las estimaciones más alarmistas trabajaría un 6 % menos horas al año como resultado del aumento del desempleo. Podemos suponer que pocos beneficiarios rechazarían un aumento de ingresos del 15 %. En esta misma línea, Addison y Blackburn (1998) han encontrado que el salario mínimo tiene efectos positivos a la hora de reducir las tasas de pobreza de los trabajadores más jóvenes y con estudios secundarios incompletos.

⁷ En 1997 los salarios mínimos como porcentaje del salario medio iban desde el 29 % en el caso de España al 55 % en el de Francia. (OCDE, 1998, p. 104-5)

⁸ En la medida en que el sector público remunere a parte de sus trabajadores con el salario mínimo tendría una incidencia presupuestaria indirecta. De igual modo así ocurriría si algunas de las prestaciones, o su evolución, estuvieran ligadas con el nivel o evolución del salario mínimo, como así ocurría en España hasta 2005.

⁹ En la UE (15) en 2002 las prestaciones por desempleo suponían el 6,2 % del gasto social.

países, habiendo sido también incorporadas al catálogo de prestaciones sociales en la mayoría de los países del centro y este de Europa, aunque el crecimiento del desempleo y el aumento de las presiones presupuestarias derivadas del proceso de transición a la economía de mercado han devaluado la efectividad de los diferentes programas de desempleo para proteger a los desempleados. Fuera de los países desarrollados, el seguro de desempleo es inexistente o muy restrictivo, con un mayor recurso a la protección del empleo, una opción, sin embargo, no válida para la mayoría de trabajadores que trabajan en el sector informal de la economía. Por ejemplo, a finales de la década pasada, en el sur y sureste de Asia, sólo China, Mongolia, la República de Corea y Hong-Kong tenían sistemas de seguro de desempleo, aunque por lo general con unas prestaciones bajas y bajo índice cobertura. (ILO, 2000). En lo que a esto respecta, hay que señalar que una de las lecciones derivadas de la crisis asiática ha sido la importancia de contar con mecanismos contra cíclicos para proteger a los trabajadores en caso de una crisis inesperada y súbita. Un reconocimiento que ha llevado a Corea a ampliar su sistema de seguro de desempleo para cubrir a los trabajadores de empresas con cinco trabajadores o más¹⁰.

Las prestaciones por desempleo han sido criticadas desde el análisis tradicional del mercado de trabajo por aumentar el salario de reserva de los trabajadores desempleados y por reducir el esfuerzo de búsqueda, derivando en un alargamiento de la duración del desempleo, y en una reducción del incentivo que tienen los trabajadores a mantener su trabajo. Así mismo, la prestación por desempleo, al reducir el coste de oportunidad de la pérdida de trabajo, alteraría el equilibrio de poder a favor de los trabajadores. Por estas razones, las prestaciones por desempleo se han considerado una de las causas detrás de los altos niveles de desempleo de Europa, donde se encuentran los sistemas de seguro de desempleo más generosos. Si la única razón de trabajar, como se plantea en la teoría neoclásica de la oferta de trabajo, es obtener un salario, y si todos los trabajadores tienen derecho a prestaciones por desempleo generosas, los seguros de desempleo ejercerían una influencia negativa sobre el incentivo a trabajar, y por lo tanto sobre el funcionamiento del mercado de trabajo. Este sería el coste de poder contar con un mecanismo que reduzca el impacto negativo sobre el bienestar de los trabajadores derivado de la pérdida de su puesto de trabajo, y con un mecanismo automático de estabilización de la demanda efectiva en presencia de cambios en el nivel de actividad.

Una vez más, sin embargo, el funcionamiento del mercado de trabajo y sus instituciones, como señalan Atkinson y Micklewright (1991), es más complejo de lo que parece, de forma que cuando se tienen en cuenta elementos como las condiciones necesarias para tener derecho a las prestaciones por desempleo “parece evidente que las prestaciones pueden tener efectos tanto positivos como negativos sobre el mercado de trabajo” (p. 1680). En primer lugar, en las economías de mercado el trabajo es mucho más que un mecanismo de obtención de renta. En segundo lugar, la mayoría de sistemas de seguro de desempleo, para tener derecho a las prestaciones, exigen haber contribuido al sistema durante un mínimo de tiempo, de forma que si existe riesgo de desempleo futuro, la existencia de prestaciones aumentará, en vez de reducir, el incentivo a trabajar. En tercer lugar, la mayoría de los sistemas de protección al desempleo excluye

¹⁰ En su origen, 1995, el sistema de seguro de desempleo se creó como compensación por los cambios legislativos aprobados para facilitar el despido en casos específicos, limitándose su cobertura a empresas con treinta trabajadores o más. Posteriormente, en 1998, la cobertura se amplió a las empresas de 10 trabajadores o más. Antes de la reforma de 1998 se estimaba que el sistema protegía a 1/3 de los empleados (ILO, 2000, p. 162).

el desempleo voluntario o el asociado a despidos disciplinarios. En cuarto lugar, las prestaciones suelen tener un límite temporal, y su “generosidad” se reduce con la duración de la prestación. Esta limitación temporal claramente reduce el incentivo de los desempleados a dejar escapar una oportunidad de empleo, ya que puede que no se encuentren otra cuando se agote el período de prestación. Es cierto que en la mayoría de países cuando se agota la prestación por desempleo los todavía parados pueden solicitar ayudas no contributivas, si bien también es cierto que este tipo de prestación es mucho más selectiva y mucho menos generosa. Debido a la limitada duración de las prestaciones por desempleo y a la persistencia del desempleo de larga duración, muchos países europeos han experimentado un proceso de “asistencialización” del seguro de desempleo. Por ejemplo, en España en 2003 el 36 % de los beneficiarios de prestaciones lo eran de carácter asistencial, mientras que en 1984 era tan sólo del 17 %. En quinto lugar, prácticamente todos los sistemas de desempleo incluyen provisiones para garantizar una búsqueda efectiva de trabajo por parte de los desempleados, incluyendo penalizaciones en caso de rechazar trabajos “adecuados”. En Suiza, por ejemplo, de acuerdo con las estimaciones de Grubb (2000), hasta el 38 % de los beneficiarios fueron sancionados por rehusar puestos de trabajo o no estar buscando de forma efectiva empleo. Basta con sumar todos estos elementos para tener una imagen del seguro de desempleo muy distinta de la incorporada en muchos análisis económicos. Como señala Atkinson (1999): “sin lugar a dudas las reglas se aplican de forma imperfecta. No todos los que no son elegibles ven rechazada su solicitud de prestaciones. Pero es perverso ignorar las condiciones bajo las que se pagan las prestaciones, *ya que estas condiciones se han diseñado para hacer frente a la objeción más común que se hace a las prestaciones por desempleo por parte de los economistas: que desincentiva la vuelta al trabajo*” (p. 89, se ha añadido el énfasis).

Más aún, las prestaciones por desempleo pueden tener un impacto positivo sobre el mercado de trabajo por otras vías. En primer lugar, gracias a estas prestaciones los desempleados cuentan con más recursos a la hora de realizar su búsqueda de trabajo, por lo que ésta debería ser más efectiva¹¹. En segundo lugar, la reducción de la presión que impone tener que encontrar un trabajo de forma inmediata facilita que los beneficiarios de prestaciones busquen trabajos con salarios más altos y más ajustados a su formación, de lo que se derivará un mejor ajuste entre calificación y trabajo desempeñado, y por lo tanto un aumento de la productividad¹². En tercer lugar, el seguro de desempleo puede aumentar el empleo en sectores de demanda estacional y gran rotación de trabajo, que de otra forma serían muy poco atractivos para los trabajadores. Por último, la disponibilidad de prestaciones por desempleo contribuye a crear una sensación de seguridad que facilitará la introducción de cambios tecnológicos y organizativos asociados con aumentos de productividad.

Cuando se revisan los estudios dedicados a estimar el impacto de las prestaciones por desempleo sobre el desempleo nos encontramos con la habitual mezcla de resultados típica de la contrastación en economía. Así, de su revisión de estudios basados en

¹¹ Desde otra perspectiva, (Jackman *et al.*, 1990) se ha argumentado que desde el momento que la prestación por desempleo se convierte en parte del mercado de trabajo, el desempleo no se interpreta como una separación radical de éste por parte del desempleado, facilitando su reincorporación al trabajo.

¹² Según las estimaciones de Acemoglu and Shimer (2000) para el mercado estadounidense de trabajadores con estudios secundarios, con unas prestaciones más generosa que las actuales, el aumento de productividad derivado de este comportamiento más que compensaría el efecto negativo sobre la producción.

microdatos Danzinger, Haveman y Plonick (1981) concluyen que parece que hay una relación entre las prestaciones por desempleo y la duración del mismo que “parece robusta” (p. 992). Una relación que Lancaster y Nickell (1980) sitúan en una elasticidad de la duración del desempleo con respecto a las prestaciones de alrededor del 6 %, lo que significa que un aumento de éstas en un 10 % aumentaría *grosso modo* la duración del desempleo en 10 días para una duración media del desempleo de medio año. El trabajo todavía más citado sobre el tema, el de Layard, Nickell and Jackman (1991) basado en un estudio trasversal de 20 países señala en la misma dirección. De acuerdo con sus estimaciones, tal y como las presenta Elmeskov (1994) en una revisión de la literatura realizada para la OCDE, un aumento del ratio de sustitución (prestación/salario) de 10 puntos porcentuales aumentaría la tasa media de desempleo en 1,7 puntos porcentuales, mientras que la ampliación de la duración máxima de las prestaciones en un año incrementaría la tasa de desempleo en casi un punto. En el otro extremo, la OCDE, en sus *Perspectivas del Empleo* de 1991 no encontró ninguna relación entre la tasa de sustitución media, calculada para tres situaciones familiares distintas, y la tasa global de desempleo. Posteriormente, tal y como subraya Atkinson (1999), la OECD (1994a) en su *Jobs Study* señaló tres razones por las cuales estos resultados podrían llevar a error: (a) la imposibilidad o dificultad de establecer la causalidad, (b) la conveniencia de desarrollar un análisis más sutil del proceso temporal seguido, (b) la dificultad de aislar partiendo de datos agregados la influencia de un programa específico de prestaciones por desempleo. Precisamente los mismo problemas que Atkinson encuentra en el análisis de Layard *et al.* (1991). También es importante señalar que, sin embargo, no se ha detectado ninguna relación negativa entre la existencia de prestaciones y la tasa de empleo (empleo / población). En palabras de Nickell (1997) la existencia de prestaciones por desempleo generosas genera una mayor tasa de desempleo pero, a la vez, “aumenta la participación en el mercado de trabajo haciéndola más atractiva (p. 67), de forma que al final el efecto conjunto es nulo. Un resultado que llama una vez más la atención sobre la importancia de considerar todas las interrelaciones del sistema de protección cuando se evalúa el impacto de una de sus piezas. Para terminar, merece la pena referirnos a dos aportaciones más modernas que pretenden evaluar la información disponible hasta la fecha. La primera es el *Informe sobre el Trabajo en el Mundo* de la OIT correspondiente a 2000, en donde después de revisar esta y otra literatura concluye: “el efecto estimado es bastante modesto, sugiriendo que solo recortes sustanciales en las prestaciones aumentarían los flujos (del desempleo al empleo) lo suficiente para reducir el desempleo de forma significativa” (p. 154), señalando así mismo, que la gente que dejara de recibir las prestaciones podría simplemente abandonar la población activa, como ocurre en Suecia, donde los desempleados con derecho a prestaciones tienen una tasa de salida de la población activa mucho más baja que aquellos sin prestaciones (Carling *et al.* , 1996). La segunda, es el trabajo de Howel *et al.* (2005) en donde se revisan los principales y más citados estudios econométricos sobre los determinantes del desempleo en Europa. Estudios que normalmente introducen como variable explicativa la existencia y generosidad de prestaciones por desempleo. De su análisis destacan dos conclusiones. En primer lugar la disparidad de resultados obtenidos en lo que se refiere al impacto de la generosidad de la tasa de sustitución sobre el desempleo, que se traduce en que el mismo aumento en un 10 % de esta tasa puede generar aumentos en la tasa de desempleo que van del 0.1 % en el trabajo de Belot y van Ours (2002), al 1,3 % en el de Elmeskov *et al.*, (1998). Lo que además de sembrar dudas sobre la robustez de los resultados, reduce hasta la más

mínima expresión la información sobre los posibles *trade-offs* existentes entre protección y empleo que aporta este tipo de estudios a los encargados de la política económica y social. En segundo lugar, de acuerdo a sus propios resultados, una mayor tasa de sustitución está asociada a una menor y no mayor tasa de desempleo, salvo que la duración de las prestaciones sea extremadamente alta (del mismo modo, una duración alta reduce el desempleo salvo que la tasa de sustitución sea extremadamente elevada).

3. Resumen y conclusiones: crecimiento económico, globalización y política social.

Gran parte del debate del que nos ocupamos en estas páginas se puede reconducir a la cuestión de la relación entre política social y crecimiento. De este modo, si la política social tuviera un impacto negativo sobre el crecimiento, y éste se considerara como la mejor forma de resolver los problemas socio-económicos, incluyendo entre ellos el desempleo y la pobreza, entonces la política social debería mantener un perfil bajo para hacer máximo el crecimiento. Por otro lado, si la política social es compatible con el crecimiento económico, o si el crecimiento económico, siendo importante como herramienta de desarrollo social, no es una panacea para todos los problemas económicos y sociales, entonces la posición de la política social es las economías de mercado se vería reforzada como un complemento al crecimiento necesario para resolver problemas de pobreza, desempleo, desigual distribución de la renta, incertidumbre y riesgo, etc.

Un buen punto de partida al debate de las relaciones entre política social y crecimiento lo encontramos en la obra de Agnus Maddison, conocido especialista en cuestiones de crecimiento económico desde una perspectiva histórica. Este autor, tras estudiar el origen e impacto del Estado de Bienestar señalaba:

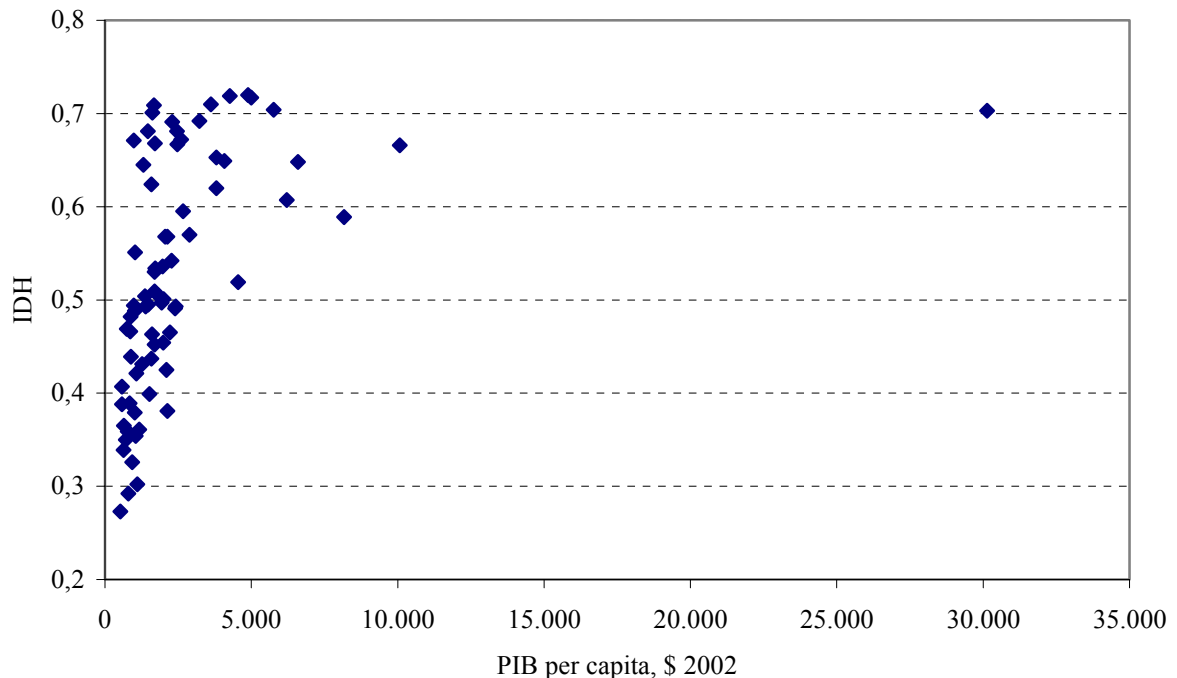
“En lo que se refiere a la influencia del estado de bienestar en el desarrollo económico, es difícil alcanzar resultados indiscutibles respaldados por la evidencia. Los juicios claros sobre esta cuestión son el resultado de posiciones ideológicas o de predicciones a cerca de lo que pueda pasar en el futuro (1984, p. 873)”.

Un buen ejemplo de la dificultad de resolver de forma definitiva la cuestión del impacto de la política social en el crecimiento lo encontramos en el trabajo del prestigioso economista británico Anthony B. Atkinson (1999). En este trabajo Atkinson revisa diez estudios diferentes de la relación entre crecimiento económico y gasto social. De ellos, dos no encuentran ninguna relación significativa entre ambas variables, en cuatro la caída del gasto social está asociada con caídas en la tasa de crecimiento de la renta (o en caídas en la tasa de crecimiento de la productividad total de los factores), mientras que en los cuatro restantes la relación entre gasto social y crecimiento sería de tipo inverso, de forma que su reducción conduciría a un mayor crecimiento. Podríamos considerar otros estudios, como el de Peter Lindert (1996) que no muestran relación alguna entre ambas variables, sin que cambiara la conclusión: es incierto que el gasto social dificulte el crecimiento – o lo incentive-, ya que la relación es contingente al tipo de gasto social, su diseño y el contexto institucional en el que se encuadra.

Por otro lado, sabemos que aunque el crecimiento tiene en términos generales un impacto positivo en la reducción de la pobreza (Roemer and Gugerty, 1997), países con el mismo patrón de crecimiento pueden tener resultados muy distintos en lo que se refiere a la cobertura de las necesidades básicas y la reducción de la pobreza (Sen,

2000). La política social cumple un papel muy importante a la hora de permitir el acceso a los frutos del crecimiento a los grupos de la población menos preparados para desempeñarse en el mercado y/o más vulnerables a sus fluctuaciones. En las palabras de un reciente estudio de Thomas *et al.* (2000) sobre la “calidad del crecimiento” publicado por el Banco Mundial, una institución nada sospechosa de actitudes críticas con el mercado y favorables a la intervención pública: “Los gobiernos deben reasignar recursos a la educación básica para asegurar su calidad y distribución equitativa (...). También hacen falta políticas de apoyo al mercado de trabajo y de protección social” (p. XXX). Como muestra de lo anterior, en el gráfico 3 se reproduce la relación existente entre el Índice de Desarrollo Humano elaborado por el Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas (www.undp.org) y el PIB per capita para los países del mundo con un IDH inferior a la media mundial (0,729), pudiéndose apreciar cómo para los mismos niveles de renta existen países con Índices de Desarrollo Humano muy distintos.

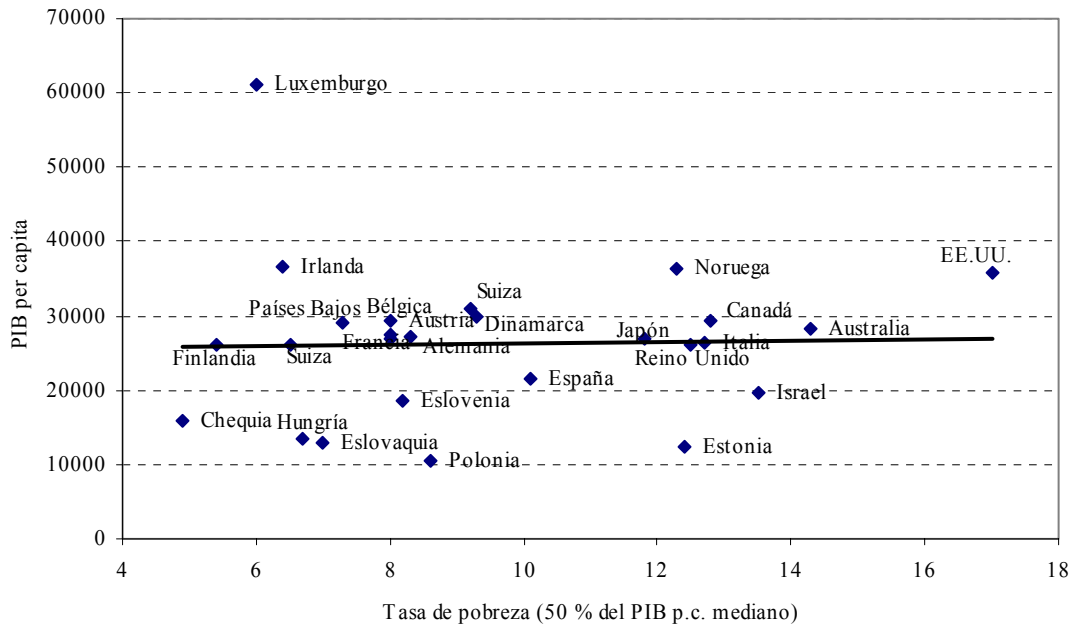
Gráfico 3. PIB per capita e IDH (países con IDH < media mundial, 0,729)



Fuente: UNDP y elaboración propia.

Este ejercicio se puede replicar para el conjunto de países desarrollados con otras variables que mejor recojan sus diferencias en niveles de pobreza, tal y como se ha hecho en el gráfico 4, donde se reproduce la renta per capita en 2002 y la tasa de pobreza definida como el porcentaje de población con una renta inferior a la renta per capita mediana del país (distintos años) obteniéndose resultados similares. Esto es, la renta es tan sólo un instrumento que permite afrontar los problemas de pobreza y riesgo social, pero no garantiza *per se* su resolución.

Gráfico 4. Tasa de pobreza (%) y PIB per capita (\$)



Fuente: UNDP y elaboración propia.

El último asunto del que nos vamos a ocupar, si quiera telegráficamente, en estas páginas es la compatibilidad de la política social y el proceso de globalización experimentado en las últimas dos décadas. Durante muchos años el discurso dominante en relación con este tema era que una política social beligerante sólo era posible en economías relativamente cerradas al exterior, condición necesaria para poder fijar sus propias reglas de distribución de la renta al margen del mercado. Si este fuera el caso, entonces la globalización de la economía aumentaría las restricciones a las que se enfrentarían las distintas economías a la hora de diseñar de forma aislada su propia política social. Paradójicamente un trabajo del economista norteamericano Dani Rodrik (1997) ha demostrado lo contrario. De acuerdo con sus resultados, las transferencias sociales “tienden a ser mayores en economías que son simultáneamente muy abiertas y sometidas a riesgo de fluctuaciones de precios importantes en los mercados mundiales” (p. 59). De este modo la política social sería la otra cara de la mayor apertura. Puesto que mayor apertura significa también mayor inseguridad, se desarrollarían instituciones para compensar el aumento de inseguridad mediante programas de transferencias. Esta compensación, por otra parte, garantizaría la existencia de respaldo social a la apertura al exterior. El análisis de Rodrik también muestra que mientras que existe una relación positiva entre gasto público y apertura al exterior, los aumentos de ésta resultan en una reducción del gasto social, como si este proceso redujera la capacidad del gobierno para gastar en programas sociales. Esto es, el aumento de la globalización podría hacer cada vez más difícil cumplir con esa misión “compensatoria” necesaria para garantizar la flexibilidad laboral exigida por una economía cada vez más abierta y el apoyo a una política de fronteras abiertas. En este sentido, para Rodrik “el gasto social ha cumplido con el importante papel de comprar paz social” (p. 79), y como tal es tan importante, si no más, ahora, en una economía

global, que en el pasado. Una conclusión compartida en sus propios términos por Mansoor Dailami (2000) del Banco Mundial, quien después de estudiar la conexión existente entre apertura financiera, democracia y política redistributiva concluye que “una investigación econométrica rigurosa (...) muestra que después de controlar el nivel de renta, las políticas sociales redistributivas son claves a la hora de determinar la probabilidad de que los países puedan combinar de forma satisfactoria apertura a la movilidad del capital internacional con formas democráticas de gobierno” (p.0). El cuadro 1, tomado de este trabajo muestra claramente la conexión existente entre estos elementos¹³.

Cuadro 1. Apertura financiera, gasto social, democracia y libertades civiles

	Abierto	Bastante abierto	Bastante cerrado	Cerrado
Índice de democracia	0,81	0,71	0,63	0,48
Índice de libertades civiles	2,28	3,30	3,38	4,55
PIB per capita	13.147	3.051	2.317	1.557
Gasto social (% PIB)	22,3	23,5	12,5	6,7
Gasto Total (% PIB)	26,0	19,9	23,4	27,7
Consumo público	16,1	17,9	15,5	14,7
Número de países	46	10	34	11

Fuente: Dailami (2000) p. 19.

De este modo, se puede concluir que en una economía global la política social, lejos de ser obsoleta, es más necesaria que nunca para contrarrestar el aumento del riesgo asociado a la liberalización de los movimientos de capital. De otra forma el aumento o mantenimiento de los actuales niveles de apertura al exterior podría resultar algo crecientemente difícil. En este sentido, no hay que olvidar que la actual no es la primera ola de globalización experimentada por las economías de mercado, y como la previa se vio frustrada por la aparición de crisis económicas y sociales. Obviamente, el mantenimiento de la política social o su desarrollo en aquellos países que carecen de ella no significa su inmutabilidad. En este sentido es necesario incorporar reformas con la finalidad de reducir al máximo los efectos no deseados de la política social, aunque sin perder de vista el objetivo final del Estado de Bienestar. Un proceso que lejos de llevar al desmantelamiento de la política social debería llevar a su fortalecimiento.

4. Bibliografía.

Acemoglu D., y R. Shimer (2000): “Productivity gains from unemployment insurance”, *European Economic Review*, vol. 44(7), pp. 1195-1224.

Atkinson A. B. (1999): *The Economics Consequences of Rolling Back the Welfare State*. CES. The MIT Press. Cambridge. Mass.

¹³ La correlación entre apertura financiera y gasto social público era de 0,53, y entre esta última variable y democracia 0,70.

Atkinson A. B., y J. Micklewright (1991): "Unemployment Compensation and Labour Market Transitions: A Critical Review", *Journal of Economic Literature*, vol. XXIX, pp. 1679-1727.

Addison J. T., y M. L. Blackburn (1998): *Minimum Wages and Poverty*. Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW). Mannheim.

Belot M, y van Ours J. (2000) „Does the recent success of some OECD Countries in Lowering Their Unemployment Rate Lie in the Clever Design of Their Economic Reforms“? IZA Discussion Paper 147.

Bernstein J. (1999): "Minimum Wages and Poverty". Testimony before the House Education and the Workforce Committee. April 27, (<http://epinet.org/webfeatures/viewpoints/minwagetestimony.html>)

Bernstein J, y J. Schmitt (1999): *The Impact of the Minimum Wage. Policy lifts wages, maintains floor for low-wage labor market*, Briefing Paper. Economic Policy Institute. Washington D.C.

Bernstein J, y J. Schmitt (1998): *Making Work Pay. The impact of the 1996-97 Minimum Wage Increase*. Economic Policy Institute. Washington D.C.

Blinder A. S. (1988) "The fall and rise of Keynesian economics" *Economic Record*, December, pp. 278-94.

Bluestone B. y T. Ghilarducci (1996): *Making Work Pay. Wage Insurance for the Working Poor*. The Jerome Levy Economic Institute of Bard College. No. 28/1996. Blithewood. NY.

Börsch-Supan A. (2000), "Incentive effects of social security on labour force participation: evidence in Germany and across Europe", *Journal of Public Economics*, vol. 78, pp. 25-49.

Buti M., L. R. Pench y P. Sestito (1998): *European unemployment: Contending theories and institutional complexities*, document 11/81/98, European Commission, DGII and Forward Studies Unit. Brussels.

Card D. y A. B. Krueger (1995): *Myth and Measurement: The New Economics of the Minimum Wage*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.

Carling K., *et al.* (1996): "Unemployment duration, unemployment benefits and labour market programs in Sweden", *Journal of Public Economics*, vol. 53(1), pp. 1-29.

Dailami M. (2000): "Financial Openness, Democracy, and Distributive Policy, Policy Research Working Paper # 2372. World Bank.

Danzinger S., R. H. Haveman y R. Plotnick (1981): "How Income Transfer Programs Affect Work, Savings, and the Income Distribution: A Critical Review", *Journal of Economic Literature*, vol. XIX, pp. 975-1028.

Elmeskov J. J. *et al.* (1998) "Key Lessons from Labour Market Reform: Evidence from OECD Countries Experience" *Swedish Economic Policy Review* vol. 5(2), pp. 205-252.

Elmeskov J. (1993) "High and persistent unemployment: Assessment of the problem and its causes", Economics Department Working paper 132. OCDE. Paris.

Esping-Andersen G. (1990): *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Polity Press. Cambridge.

- Grubb D. (2000): "Eligibility Criteria for Unemployment Benefits", *OECD Economic Studies* No 31, pp. 148-184.
- Hirschman A. O. (1991): *The Rhetoric of reaction*. Harvard University Press. Cambridge.
- Howel D. (ed.): (2005) *Fighting unemployment. The limits of free market*. Oxford University Press. New York.
- ILO (1998): *Assesment of the feasibility of introducing an unemployment insurance scheme in Thailand*. Mimeo. Geneva.
- ILO (1999): *Key Indicators of the Labour Market*. International Labour Office. Geneva.
- Jackman R., C. Pissarides y S. Sauvori (1990): "Unemployment Policies", *Economic Policy*, pp. 449-90.
- Lancaster T., y S. J Nickell (1980) "The Analysis of Re-employment Probabilities for the Unemployed", *Journal of the Royal Statistical Society*, part II, 143, pp. 141-152.
- Layard R., S. Nickell and R. Jackman (1991): *Unemployment*, Oxford University Press. Oxford.
- Lindert P. H. (1996): "What Limits Social Spending?" *Explorations in Economic History*, vol. 33, pp. 1-34.
- Lindert P. H. (1996): "Does Social Spending Deter Economic Growth? *Challenge*, May-June, pp. 17-23.
- Machin S., y Manning A. (1997): "Minimum wages and economic outcomes in Europe", *European Economic Review*, vol. 41, pp. 733-742.
- Maddison A. (1984): "Origins and Impact of the Welfare State, 1883-1983", *Banco Nazionale del Lavoro Quarterly Review*, March, pp. 55-87.
- Nickell S. J. (1997): "Unemployment and labour market rigidities: Europe versus North America", *Journal of Economic Perspectives*, vol. 11(3), pp. 55-74.
- OECD(1999): *Social Expenditure Database, 1980-1996*. Paris.
- OECD(1998): *Employment Outlook*. Paris.
- OECD(1994a): *Jobs Study*. Paris.
- OECD(1994b): *Employment Outlook*. Paris.
- OECD (1994c) *Taxation and households savings*. Paris.
- OCDE (1991): *Employment Outlook*. Paris.
- Rodrik D. (1997): *Has Globalization Gone Too Far?* Institute for International Economics. Washington D. C.
- Roemer M., and Kay Gugerty (1997) "Does Economic Growth Reduce Poverty". Technical Paper, Harvard Institute for International Development. Cambridge. Mass.
- Sen A. (2000): *Development as Freedom*. Cambridge University Press. Anchor Books.
- Thomas V. *Et al.* (2000): *The Quality of Growth*, World Bank/Oxford University Press. New York.